

Kommunalfinanzen im Saarland

Probleme – Ursachen – Lösungsansätze

Gutachten im Auftrag des
Ministeriums für Inneres und Sport
des Saarlandes

Martin Junkernheinrich
Dominik Frankenberg
Hendrik Markert
Gerhard Micosatt

– Endbericht –

Kaiserslautern, 14. April 2015

Vorbemerkung

Die Finanzen der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände sind seit Jahren hoch defizitär. Seit mehr als zwanzig Jahren konnte im Saarland in keinem Jahr für die Gesamtheit der Kommunen ein Haushaltsausgleich oder ein Überschuss erzielt werden. Unter den Flächenländern weisen die saarländischen Kommunen sowohl die höchsten Liquiditätskredite wie auch die höchste kommunale Gesamtverschuldung auf. Selbst bei einer Konstanz der Deckungslücke ist mit einem Ansteigen der Liquiditätskredite auf rund 4,5 Milliarden Euro im Jahr 2025 zu rechnen. Daraus ist ein kumulierter Handlungsdruck aus strukturellen Defiziten und Verschuldungsdynamik entstanden, der grundlegende und umfassende Maßnahmen zur Problemlösung erfordert.

Das vorliegende Gutachten kombiniert umfangreiche Überlegungen zur Lage-, Ursachen- und Instrumentenanalyse und mündet in konkrete Vorschläge zur Schließung der strukturellen Lücke. Das Ziel des Lückenschlusses und des schrittweisen Schuldenabbaus wird nur gelingen können, wenn alle finanzpolitisch relevanten Akteure – Kommunen, Land, Bund, aber auch Bürger und Wirtschaft – schnell und aufeinander abgestimmt handeln und den kommunalen Konsolidierungsprozess mittragen und mitgestalten. Das über die Jahre entstandene Problemniveau erfordert harte und schmerzhaft Maßnahmen. Doch noch sind die Probleme bei schnellem und konsequentem Handeln lösbar. Würde man ein Fortsetzen des bisherigen Trends politisch zulassen, so wäre – bei schrumpfender Bevölkerung – bald eine Verschuldungsdimension erreicht, die die finanzpolitische Leistungsfähigkeit von Kommunen und Land deutlich übersteigen dürfte.

Das vorliegende Gutachten ist das Ergebnis eines intensiven Denk- und Diskussionsprozesses. Den Verfassern ist dabei von Vertretern des Landes und der kommunalen Ebene großes Vertrauen entgegengebracht worden. Die Zwischenergebnisse wurden in der Lenkungsgruppe „Zukunft Kommunen 2020“ sowie in vier Workshops zu ausgewählten Instrumenten der kommunalen Haushaltskonsolidierung mit zahlreichen Kommunal- und Landesvertretern diskutiert. Durch diesen laufenden Diskussionsprozess konnten auch die Gutachter zahlreiche Anregungen aufnehmen und in das Gutachten einfließen lassen. Dafür sei den Saarländern an dieser Stelle herzlich gedankt.

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung zentraler Ergebnisse.....	24
Teil I: Einführung und Problemstellung	32
Teil II: Lageanalyse Kommunale Finanzsituation und -entwicklung	46
1 Finanzmittelsaldo und Liquiditätskredite der Kernhaushalte.....	46
2 Verkauf kommunalen Vermögens als Konsolidierungsmaßnahme der Kernhaushalte	56
3 Finanzsaldo: Zinsbelastungen und Zinsrisiken im Kernhaushalt	58
4 Primärsaldo: Ergebnis aus der laufenden Aufgabenwahrnehmung im Kernhaushalt.....	64
5 Strukturelle Lücke im Kernhaushalt	66
6 Gesamtverschuldung im Konzern Kommune	84
7 Finanzsituation der Auslagerungen	91
8 Resümee zur fiskalischen Lage der Kommunen im Saarland	95
Teil III: Ursachenanalyse	97
1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen	98
2 Ein- und Auszahlungen der kommunalen Kernhaushalte	110
Teil IV: Instrumentenanalyse: Kritische Würdigung ausgewählter Instrumente der Haushaltskonsolidierung.....	216
1 Kommunale Eigenanstrengungen: Auswertung von Haushaltssanierungsplänen	217
2 Hebesatzanspannungen als einnahmenseitige Konsolidierungsstrategie	238
3 Infrastrukturrevision: Das Beispiel der öffentlichen Bäder	253
4 Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung	264
5 Möglichkeiten einer Stärkung der Finanzkontrolle unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus anderen Bundesländern.....	279
Teil V: Schlussfolgerungen und Ausblick: Optionen des Lückenschlusses	317
Literaturverzeichnis.....	356
Anhang	365

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung.....	2
Verzeichnis der Abbildungen	8
Verzeichnis der Tabellen.....	14
Verzeichnis der Karten.....	16
Verzeichnis des Anhangs.....	17
Verzeichnis der Abkürzungen	21
Zusammenfassung zentraler Ergebnisse.....	24
Dimension des Gemeindefinanzproblems im Saarland	24
Elemente der Problemverursachung	25
Erreichung von Haushaltsausgleich und Schuldenabbau.....	27
Teil I: Einführung und Problemstellung	32
1 Problemstellung und Gang der Analyse	32
2 Methodische Grundlagen.....	35
2.1 Konzern Kommune – inhaltliche Abgrenzung und Datenverfügbarkeit	35
2.2 Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der kommunalen Finanzlage	42
Teil II: Lageanalyse Kommunale Finanzsituation und -entwicklung	46
1 Finanzmittelsaldo und Liquiditätskredite der Kernhaushalte	46
2 Verkauf kommunalen Vermögens als Konsolidierungsmaßnahme der Kernhaushalte	56
3 Finanzsaldo: Zinsbelastungen und Zinsrisiken im Kernhaushalt	58
4 Primärsaldo: Ergebnis aus der laufenden Aufgabenwahrnehmung im Kernhaushalt.....	64
5 Strukturelle Lücke im Kernhaushalt	66
5.1 Sachlicher Bezug und Datengrundlage	68
5.2 Inhaltliche Abgrenzung	69
5.3 Konjunkturelle und strukturelle Bereinigungen – Abschätzung anhand von Mehrjahresdurchschnitten	71
5.4 Abschätzung des strukturellen Haushaltsergebnisses.....	74
5.5 Finanzierungsbedarfe im Kernhaushalt	82
6 Gesamtverschuldung im Konzern Kommune.....	84
6.1 Fundierte Schulden der Kernhaushalte	90

6.2	Investive Schulden der Auslagerungen	90
7	Finanzsituation der Auslagerungen	91
8	Resümee zur fiskalischen Lage der Kommunen im Saarland	95
Teil III: Ursachenanalyse		97
1	Sozioökonomische Rahmenbedingungen	98
1.1	Lage und Siedlungsstruktur	98
1.2	Gemeindestruktur und Verwaltungsorganisation	100
1.3	Bevölkerungsstruktur und demographische Entwicklung	104
2	Ein- und Auszahlungen der kommunalen Kernhaushalte	110
2.1	Höhe und Struktur der Einzahlungen	113
2.1.1	Gewerbsteuer	116
2.1.1.1	Ist-Aufkommen	117
2.1.1.2	Bemessungsgrundlagen	119
	Exkurs 1: Wirtschaftsleistung	120
2.1.1.3	Hebesätze	124
2.1.2	Grundsteuer B	128
2.1.2.1	Ist-Aufkommen	128
2.1.2.2	Bemessungsgrundlagen	129
2.1.2.3	Hebesätze	130
2.1.3.	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	132
	Exkurs 2: Einkommen und Arbeitsmarkt	134
2.1.4	Zuweisungen vom Land	135
2.1.4.1	Steuerkraft des Landes und Länderfinanzausgleich	136
2.1.4.2	Kommunaler Finanzausgleich	140
2.1.4.3	Symmetrie der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen	143
2.1.4.3.1	Methodische Grundlagen	143
2.1.4.3.2	Empirische Ergebnisse	146
2.1.4.3.3	Einschränkungen bei der Interpretation des Symmetriekoeffizienten	152
2.1.5	Allgemeine Deckungsmittel und Kreisumlage	155
2.2	Höhe und Struktur der Auszahlungen und Zuschussbedarfe	159

2.2.1	Methodische Einführung	159
2.2.2	Ausgaben- und Zuschussbedarfsanalyse	163
2.2.2.1	Gemeindeebene	163
2.2.2.2	Gemeindeverbandsvergleich	179
2.3	Sozialausgabenanalyse	186
2.3.1	Methodische Herangehensweise	186
2.3.2	Mindestsicherungsquote	191
2.3.3	Kosten für Unterkunft und Heizung	192
2.3.4	Hilfe zum Lebensunterhalt	193
2.3.5	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	196
2.3.6	Hilfe zur Pflege	199
2.3.7	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	203
2.3.8	Zusammenfassung	205
2.4	Personalausgaben	208
2.4.1	Personalausgabenstand (2013)	208
2.4.2	Personalausgabenentwicklung (2001-2013)	213
Teil IV: Instrumentenanalyse: Kritische Würdigung ausgewählter Instrumente der Haushaltskonsolidierung		216
1	Kommunale Eigenanstrengungen: Auswertung von Haushaltssanierungsplänen	217
1.1	Datenübersicht, Methodik und Restriktionen	217
1.2	Auswertungssystematik	221
1.3	Absolute Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen	224
1.4	Anteile von Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen	225
1.5	Umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen und Differenz zum Konsolidierungsziel	236
2	Hebesatzanspannungen als einnahmenseitige Konsolidierungsstrategie	238
2.1	Hebesatzanspannungspotenzial	240
2.2	Belastungswirkungen einer Grundsteuererhöhung	245
3	Infrastrukturrevision: Das Beispiel der öffentlichen Bäder	253

3.1	Fiskalische Belastungsintensität: Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf	258
3.2	Handlungsoption: Bäderentwicklungsplanung	259
4	Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung	264
4.1	Definition und Typisierung	265
4.2	Bundesebene: Gemeindefinanzkommission	267
4.3	Landesebene: Maßnahmen im Saarland sowie in anderen Bundesländern	268
4.4	Abzuleitende Handlungsempfehlungen	275
5	Möglichkeiten einer Stärkung der Finanzkontrolle unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus anderen Bundesländern.....	279
5.1	Elemente und Analyse Kriterien	279
5.2	Örtliche Prüfung.....	282
5.3	Überörtliche Prüfung.....	290
5.4	Kommunalaufsicht.....	301
5.5	Zusammenfassende Handlungsempfehlungen	313
Teil V: Schlussfolgerungen und Ausblick:		
	Optionen des Lückenschlusses	317
1	Kommunalfinanzpolitische Problemlage und Problemaufbau.....	317
2	Ausgewählte Instrumente der kommunalen Haushaltskonsolidierung.....	328
2.1	Beiträge zum Lückenschluss	329
2.1.1	Beitrag der Kommunen	331
2.1.1.1	Ausschöpfung der Einnahmepotenziale.....	331
2.1.1.2	Begrenzung des Ausgabenwachstums.....	332
2.1.1.3	Flankierende Maßnahmen	335
2.1.2	Beitrag des Landes	336
2.1.3	Beitrag des Bundes.....	343
2.1.4	Gesamtschau der Beiträge	345
2.2	Dynamisierter Lückenschluss	346
2.3	Lückenschluss auf Basis kommunaler Eigenanstrengungen: Simulation der Belastungsintensitäten.....	351
Literaturverzeichnis.....		356
Anhang		365

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Analyseschwerpunkte „Kommunalfinanzen im Saarland“ im Überblick	34
Abbildung 2: Die Gemeinde als Zentrum eines lokalen Aktionsfeldes	36
Abbildung 3: Das Schalenkonzept der öffentlichen Haushalte	38
Abbildung 4: Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der kommunalen Finanzlage	43
Abbildung 5: Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt	44
Abbildung 6: Kommunaler Finanzmittelsaldo 1991 bis 2012.....	48
Abbildung 7: Finanzmittelsaldo der kommunalen Kernhaushalte 2012.....	48
Abbildung 8: Kredite zur Liquiditätssicherung 1990 bis 2012.....	49
Abbildung 9: Liquiditätskredite der saarländischen Städte und Gemeinden am 31.12.2012	52
Abbildung 10: Liquiditätskredite der saarländischen Gesamtkreise (Gemeinden und Gemeindeverbände) am 31.12.2012.....	53
Abbildung 11: Relation der Liquiditätskredite der saarländischen Gemeinden zum Durchschnitt der allgemeinen Deckungsmittel.....	55
Abbildung 12: Kommunaler Finanzmittel- und Primärsaldo im Jahre 2012 sowie im Durchschnitt der Jahre 1991-2013	57
Abbildung 13: Kommunaler Finanzmittel- und Primärsaldo sowie die beeinflussenden Größen 1991 bis 2012	57
Abbildung 14: Euribor-Zinsen, Pfandbriefrendite und Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank.....	59
Abbildung 15: Euribor-Zinssätze für Laufzeiten von 1 Woche bis 1 Jahr und Rendite-Indikation Öffentliche Pfandbriefe DekaBank für Laufzeiten von 1 bis 10 Jahre	61
Abbildung 16: Entwicklung der Zinsen bei Normalisierung des Zinsniveaus und ihr Einfluss auf ein konstantes Volumen der kommunalen Liquiditätskredite im Saarland	64
Abbildung 17: Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2017.....	72
Abbildung 18: Bereinigte Ein- und Auszahlungen* der saarländischen Kommunen von 1991 bis 2012.....	73
Abbildung 19: Finanzierungserfordernisse für Haushaltsausgleich und Halbierung der Liquiditätskredite bis zum 31.12.2025 (Szenarien)	84

Abbildung 20: Höhe und Struktur der kommunalen Schulden* am 31.12.2011 nach Ländern	86
Abbildung 21: Entwicklung der kommunalen Schulden* 2000 bis 2011.....	87
Abbildung 22: Gesamtverschuldung der saarländischen Gemeinden* am 31.12.2011	89
Abbildung 23: Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen nach Bundesländern.....	93
Abbildung 24: Jahresabschlüsse der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen im Saarland 2011 nach ausgewählten Fachbereichen	94
Abbildung 25: Bilanzsumme der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen im Saarland 2011.....	94
Abbildung 26: Entwicklung der Bevölkerung in den Ländern (2000-2012)....	106
Abbildung 27: Bereinigte Einzahlungen der saarländischen Kommunen im Ländervergleich	110
Abbildung 28: Bereinigte Auszahlungen der saarländischen Kommunen im Ländervergleich	111
Abbildung 29: Struktur der kommunalen Einnahmen im Saarland im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012	115
Abbildung 30: Gewinn und Verlust an Gewerbesteuer im Saarland aufgrund von Änderungen des Gewerbesteuerumlagesatzes 1991-2012	118
Abbildung 31: Bruttoinlandsprodukt 2011 nach Kreisen	122
Abbildung 32: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts nach Kreisen 2008-2011 in %	122
Abbildung 33: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2011 nach Kreisen...	123
Abbildung 34: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer 2012 nach Ortsgrößenklassen.....	126
Abbildung 35: Gewerbesteuerhebesätze im Saarland und Gewerbesteuerumlagesätze 1991-2012.....	127
Abbildung 36: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B 2012 nach Ortsgrößenklassen Flächenländer und Saarland	132
Abbildung 37: Arbeitslosenquote (3/2013) nach Kreisen	135
Abbildung 38: Finanzkraft der Länder und Kommunen 2012 vor Finanzausgleich	138
Abbildung 39: Finanzkraft der Länder vor/nach Länderfinanzausgleich.....	138
Abbildung 40: Der Symmetriekoeffizient unter Betrachtung der kommunalen Ebene	145

Abbildung 41: Gesamtzuweisungsvolumen (netto) an die Kommunen im Flächenländervergleich 2013	148
Abbildung 42: Wege der kommunalen Finanzanalyse	160
Abbildung 43: Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen	164
Abbildung 44: Auszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen	165
Abbildung 45: Refinanzierungsanteil der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen.....	166
Abbildung 46: Zuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Produktbereich „Innere Verwaltung“	167
Abbildung 47: Zuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Produktbereich „Wirtschaft und Tourismus“	168
Abbildung 48: Zuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Produktbereich „Sportstätten und Bäder“	168
Abbildung 49: Gesamtzuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 aller Produktbereiche ohne allgemeine Finanzwirtschaft und Liquiditätskreditbelastung.....	169
Abbildung 50: Typen unterschiedlicher Liquiditätskreditentwicklung 1995 bis 2013 am Beispiel von vier saarländischen Gemeinden.....	170
Abbildung 51: Individueller Gemeindevergleich für Beispielgemeinde A.....	172
Abbildung 52: Individueller Gemeindevergleich für Beispielgemeinde B.....	175
Abbildung 53: Zuschussbedarfe der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen	179
Abbildung 54: Zuschussbedarfe der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach ausgewählten Produkten	180
Abbildung 55: Auszahlungen der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach ausgewählten Produktbereichen	181
Abbildung 56: Refinanzierungsanteil der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen	182
Abbildung 57: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 ohne die Produktbereiche Sozial- und Jugendhilfe und ohne allgemeine Finanzwirtschaft	183
Abbildung 58: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 im Produktbereich „Innere Verwaltung“	183
Abbildung 59: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“	184

Abbildung 60: Zuschussbedarf der Landkreise 2010/2012 im Produktbereich „Gesundheitsdienste“	184
Abbildung 61: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 im Produktbereich „Wirtschaft und Tourismus“	185
Abbildung 62: Mindestsicherungsquote 2012	192
Abbildung 63: Nettoausgaben für Kosten der Unterkunft 2012 in Euro je Bedarfsgemeinschaft	193
Abbildung 64: Anteile der Hilfearten des SGB XII anhand der Nettoausgaben 2012 im Saarland, örtliche und überörtliche Träger insgesamt, in %	194
Abbildung 65: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt in den westdt. Flächenländern	195
Abbildung 66: Nettoausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt der örtlichen Träger im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern	196
Abbildung 67: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in den westdt. Flächenländern	198
Abbildung 68: Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der örtlichen Träger im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern	199
Abbildung 69: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zur Pflege in den westdt. Flächenländern	201
Abbildung 70: Nettoausgaben der Hilfe zur Pflege der örtlichen Träger im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern	202
Abbildung 71: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den westdt. Flächenländern	204
Abbildung 72: Personalausgaben der Flächenländer 2013	208
Abbildung 73: Kommunalisierungsgrad nach lfd. Ausgaben 2013	210
Abbildung 74: Erwartete Personalausgaben der Gemeinden/Gv. 2013	211
Abbildung 75: Differenz zwischen tatsächlichen u. erwarteten Personalausgaben der Gemeinden/Gv. 2013	212
Abbildung 76: Haushaltsdefizit je Ew. nach durchschnittlicher HSP-Bezugsbasis	220
Abbildung 77: Absolute Ausgabenreduzierungen nach Kategorien	224
Abbildung 78: Absolute Einnahmensteigerungen nach Kategorien	225
Abbildung 79: Anteile der Ausgabenreduzierung und Einnahmensteigerung am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 52-98 Euro je Ew.	227

Abbildung 80: Anteile der Ausgabenreduzierung und Einnahmensteigerung am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 104-193 Euro je Ew..	228
Abbildung 81: Anteile der Ausgabenreduzierung und Einnahmensteigerung am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 203-296 Euro je Ew..	229
Abbildung 82: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 52-98 Euro je Ew.....	231
Abbildung 83: Anteile einzelner Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 52-98 Euro je Ew.....	232
Abbildung 84: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 104-193 Euro je Ew..	233
Abbildung 85: Anteile einzelner Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 104-193 Euro je Ew..	234
Abbildung 86: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 203-296 Euro je Ew..	235
Abbildung 87: Anteile einzelner Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 203-296 Euro je Ew..	235
Abbildung 88: Differenz zum Haushaltsausgleich (2018-2020) nach Haushaltssanierungsplan.....	237
Abbildung 89: Hebesätze der Grundsteuer B im Flächenländervergleich	239
Abbildung 90: Erforderliche Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B zur Erzielung von 10 Euro Mehraufkommen je Einwohner	242
Abbildung 91: Betriebskostenspiegel 2012/2013	249
Abbildung 92: Erforderliches Hebesatzniveau der Grundsteuer B zur anteiligen (25 %) Deckung der jeweiligen bereinigten strukturellen Lücke	252
Abbildung 93: Ordnungs- und Kassenprüfungen des GPA/LaVA	293
Abbildung 94: Ausgewählte Wirtschaftlichkeitsprüfungen des GPA.....	295
Abbildung 95: Finanzierungserfordernisse für Haushaltsausgleich und Halbierung der Liquiditätskredite bis 2025 (Szenarien).....	325
Abbildung 96: Wege zur nachhaltigen Haushaltswirtschaft.....	326
Abbildung 97: Elemente der Haushaltssicherung.....	330

Abbildung 98: Potenzielle Entwicklung des strukturellen Saldos im Lückenschlussmodell.....	349

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Finanzwirtschaftliches Analyseraster	41
Tabelle 2: Kommunale Liquiditätskredite und Schwankung der Zinssätze.....	62
Tabelle 3: Angenommene Entwicklung der Zinssätze 2014-2025	63
Tabelle 4: Zuwachs kommunaler Liquiditätskredite im Mehrjahresdurchschnitt..	74
Tabelle 5: Ableitung des strukturellen Saldos der Gemeindeverbände 2007 bis 2012	77
Tabelle 6: Struktureller Saldo der Gemeindeverbände 2007-2012	79
Tabelle 7: Ableitung des strukturellen Saldos der Gemeinden 2007-2012.....	81
Tabelle 8: Einwohner und Gemeinden 2011/2012	99
Tabelle 9: Ortsgrößenstrukturen im Saarland	101
Tabelle 10: Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeverbandsebene	109
Tabelle 11: Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren.....	121
Tabelle 12: Entwicklung ausgewählter Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen 2001-2013.....	147
Tabelle 13: Ableitung und Entwicklung des Symmetriekoeffizienten.....	149
Tabelle 14: Ausgleichsabschätzung zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Verteilung (Ø 2007-2013)	150
Tabelle 15: Ausgleichsabschätzung zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Verteilung (Ø 2011-2013)	151
Tabelle 16: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten unter Berücksichtigung des Schuldendienstes (2001-2013).....	153
Tabelle 17: Anteil nach örtlicher und überörtlicher Trägerschaft je Hilfeart nach Bruttoausgaben 2012	190
Tabelle 18: Netto- u. Bruttoausgaben je Einwohner der örtlichen Träger von ausgewählten Hilfearten des SGB XII	206
Tabelle 19: Netto- u. Bruttoausgaben je Empfänger der örtlichen Träger von ausgewählten Hilfearten des SGB XII	207
Tabelle 22: Personalausgaben im Jahr 2013.....	209
Tabelle 20: Personalausgabenentwicklung 2001-2013.....	214
Tabelle 21: Personalausgabenentwicklung der Gemeinden/Gv. unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung	215
Tabelle 23: Kategorien der Ausgabenreduzierungen	222
Tabelle 24: Kategorien der Einnahmensteigerungen	223

Tabelle 25: Kommunale Kennungsziffern	226
Tabelle 26: Modellrechnungen zu potenziellen Mehreinnahmen durch Hebesatzanspannung	244
Tabelle 27: Beispielhafte Modellrechnungen für die Anpassung der Grundsteuer B	247
Tabelle 28: Bäderbestand im regionalen Vergleich.....	255
Tabelle 29: Elemente einer Bestandsanalyse öffentlicher Bäder.....	262
Tabelle 30: Qualitätsregulierung von Kindertageseinrichtungen im Ländervergleich	274
Tabelle 31: Elemente und Analyse Kriterien der Finanzkontrolle	281
Tabelle 32: Institutionelle Zuordnung der örtlichen Prüfung von Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern	283
Tabelle 33: Prüfungsstand der Jahresabschlüsse (inklusive Beschluss zur Feststellung und Entlastung) der Gemeinden und Gemeindeverbände.....	286
Tabelle 34: Saarländische Gemeinden und Gemeindeverbände mit veröffentlichten Haushaltsplänen auf den jeweiligen Internetpräsenzen, alphabetisch sortiert.....	289
Tabelle 35: Institutionelle Zuordnung der überörtlichen Prüfung.....	292
Tabelle 36: Budget für Gutachten zur überörtlichen Prüfung	299
Tabelle 37: Genehmigungs- sowie Anzeige- bzw. Vorlagepflicht von Liquiditätskrediten im Ländervergleich.....	307
Tabelle 38: Lückenrelevanz des zusätzlichen Sanierungsbeitrags der Kommunen	328
Tabelle 39: Potenzielle Beiträge zum Lückenschluss	345
Tabelle 40: Zeitlich dynamisiertes Modell „Lückenschluss 2024“.....	347
Tabelle 41: Abschätzung der Folgekosten des dynamisierten Lückenschlusses.	348
Tabelle 42: Interkommunale Klassifizierung nach endogenen Konsolidierungsprofilen.....	352

Verzeichnis der Karten

Karte 1: Liquiditätskredite der saarländischen Gemeinden 2012	53
Karte 2: Die saarländischen Gemeinden nach der Teilnahme am Kommunalen Entlastungsfonds (KELF)	96
Karte 3: Bevölkerungsdichte der saarländischen Gemeinden 2012.....	100
Karte 4: Längerfristige Entwicklung der Bevölkerung in den saarländischen Gemeinden von 2000 bis 2012	107
Karte 5: Kurzfristige Entwicklung der Bevölkerung in den saarländischen Gemeinden von 2009 bis 2012	108
Karte 6: Grundbetrag der Gewerbesteuer in den saarländischen Gemeinden im Durchschnitt 2010 bis 2012.....	119
Karte 7: Hebesatz der Gewerbesteuer der saarländischen Gemeinden im Jahr 2012	125
Karte 8: Grundbetrag der Grundsteuer B in den saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012.....	130
Karte 9: Hebesatz der Grundsteuer B in den saarländischen Gemeinden im Jahr 2012	131
Karte 10: Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012	133
Karte 11: Schlüsselzuweisungen an die saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012.....	143
Karte 12: Steuereinzahlungen (netto) der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012.....	157
Karte 13: Allgemeine Deckungsmittel der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012.....	157
Karte 14: Saarländische Bäderstandorte im Jahr 2014.....	257
Karte 15: Endogene Konsolidierungsprofile	354

Verzeichnis des Anhangs

Anhang 1: Schalenkonzept der öffentlichen Haushalte.....	365
Anhang 2: Finanzmittelsaldo der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2012....	366
Anhang 3: Kredite zur Liquiditätssicherung am 31.12.2012.....	367
Anhang 4: Finanzsaldo der kommunalen Kernhaushalte 2012.....	368
Anhang 5: Primärsaldo der kommunalen Kernhaushalte im Durchschnitt der Jahre 1991-2000 und 2001-2012.....	369
Anhang 6: Gesamtverschuldung der saarländischen Gemeinden am 31.12.2011	370
Anhang 7: Fundierte Schulden der saarländischen Gemeinden im Kernhaushalt am 31.12.2011.....	371
Anhang 8: Verschuldung der saarländischen Gemeinden über ihre Auslagerungen am 31.12.2011.....	372
Anhang 9: Ableitung des strukturellen Saldos der Gemeinden 2007 bis 2012	373
Anhang 10: Gewerbesteuer der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012.....	375
Anhang 11: Grundsteuer B der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012.....	377
Anhang 12: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012.....	379
Anhang 13: Grundbeträge und Hebesätze der Gewerbesteuer 2012 im Ländervergleich	381
Anhang 14: Grundbeträge und Hebesätze der Grundsteuer B 2012 im Ländervergleich	382
Anhang 15: Bruttoinlandsprodukt 2011 im Ländervergleich.....	383
Anhang 16: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner 2008-2011 in %	384
Anhang 17: Bruttolöhne und -gehälter 2011 je Arbeitnehmer im Ländervergleich	385
Anhang 18: Bruttolöhne und -gehälter 2011 je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer im Ländervergleich.....	386
Anhang 19: Arbeitslosenquote im März 2013 im Ländervergleich	387
Anhang 20: Erforderliches Hebesatzniveau der Grundsteuer B zur Deckung der bereinigten strukturellen Lücke (Ø 2007-2012).....	388

Anhang 21: Bruttokaltmiete 2010 im Ländervergleich.....	389
Anhang 22: Saarländische Bäderbetriebe im Jahr 2014 Hallen- bzw. Freizeit- und Kombibäder	390
Anhang 23: Saarländische Bäderbetriebe im Jahr 2014 Freibäder.....	391
Anhang 24: Nettoausgaben für Kosten der Unterkunft im Saarland und in den westdt. Flächenländern im Jahr 2012	392
Anhang 25: Dichte der Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen für Unterkunft im Saarland und in den westdt. Flächenländern im Jahr 2012.....	392
Anhang 26: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt in den westdt. Flächenländern im Jahr 2012	393
Anhang 27: Empfängerliche der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt in den westdt. Flächenländern im Jahr 2012	393
Anhang 28: Nettoausgaben der örtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012.....	394
Anhang 29: Empfängerliche der örtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012	394
Anhang 30: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in den westdt. Flächenländern im Jahr 201.....	395
Anhang 31: Empfängerliche der örtlichen und überörtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in den westdt. Flächenländern im Jahr 2012.....	395
Anhang 32: Nettoausgaben der örtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012	396
Anhang 33: Empfängerliche der örtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012	396
Anhang 34: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zur Pflege in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2012	397
Anhang 35: Empfängerliche der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zur Pflege in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2012	397
Anhang 36: Nettoausgaben der örtlichen Träger für Hilfe zur Pflege im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012	398
Anhang 37: Empfängerliche der örtlichen Träger für Hilfe zur Pflege im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012	398

Anhang 38: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2012	399
Anhang 39: Empfängerdichte der örtlichen und überörtlichen Träger für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2012	399
Anhang 40: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze westdeutscher Flächenländer nach Ortsgrößenklassen (2012)	400
Anhang 41: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze westdeutscher Flächenländer (ohne Bayern und Baden-Württemberg) nach Ortsgrößenklassen (2012)	400
Anhang 42: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen nach Ortsgrößenklassen (2012/2013).....	400
Anhang 43: HSP-Bezugsbasis der saarländischen Städte und Gemeinden, mit Anpassung der Bezugsbasis.....	401
Anhang 44: HSP-Bezugsbasis der saarländischen Städte und Gemeinden, ohne Anpassung der Bezugsbasis.....	402
Anhang 45: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil I.....	403
Anhang 46: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil II.....	404
Anhang 47: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil III.....	405
Anhang 48: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil IV	406
Anhang 49: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil V	407
Anhang 50: Personalstand der Rechnungsprüfungsämter der Städte und Landkreise sowie Prüfungsstand der Eröffnungsbilanz/Jahresabschlüsse...	408
Anhang 51: Rückgriff der Gemeinden/Städte unter 20 000 Einwohnern ohne Rechnungsprüfungsamt auf Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sowie Prüfungsstand der Eröffnungsbilanz/Jahresabschlüsse, Teil I.....	409
Anhang 52: Rückgriff der Gemeinden/Städte unter 20 000 Einwohnern ohne Rechnungsprüfungsamt auf Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sowie Prüfungsstand der Eröffnungsbilanz/Jahresabschlüsse, Teil II.....	410
Anhang 53: Abschätzung der Folgelasten des dynamisierten Lückenschlusses bei dauerhafter Fortsetzung der Niedrigzinsphase	411
Anhang 54: Dimension der strukturellen Lücke aus einzelgemeindlicher Perspektive (Teil I)	412

Anhang 55: Dimension der strukturellen Lücke aus einzelgemeindlicher Perspektive (Teil II)	413

Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
abzgl.	abzüglich
AO	Abgabenordnung
BB	Brandenburg
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache
ebd.	ebenda
Ew.	Einwohner
f.	folgende
FEU	rechtlich selbstständige öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen
ff.	fortfolgende
FL	Flächenland/Flächenländer
G.	Gemeinde
GG	Grundgesetz
Gv.	Gemeindeverband/Gemeindeverbände
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
HSP	Haushaltssanierungsplan
i. e. S	im eigentlichen Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
insg.	Insgesamt
jew.	jeweils

KELF	Kommunaler Entlastungsfonds
KG	Kommunalisierungsgrad
KS	Kreisfreie Stadt
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes
LFA	Länderfinanzausgleich
lfd.	laufend(e)
LK	Landkreis
max.	maximal
MV	Mecklenburg-Vorpommern
n. v.	nicht vorhanden
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OG	Obergrenze
oh.	ohne
öff.	öffentlich
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
p. a.	per annum
PG	Produktgruppe
Pkt.	Punkt
PPP	Public-private Partnership
rd.	rund
RP	Rheinland-Pfalz
s.	siehe
s. o.	siehe oben
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SSGT	Saarländischer Städte- und Gemeindetag
ST	Sachsen-Anhalt
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen

u.	und
u. Ä.	und Ähnliches
u. a.	unter anderem
UG	Untergrenze
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
v. H.	vom Hundert
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z. T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich

Kommunalfinanzen im Saarland: Probleme – Ursachen – Lösungsansätze

Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

Dimension des Gemeindefinanzproblems im Saarland

- I. Die Haushalte der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände (Gv.) sind insgesamt – d.h. bei landesdurchschnittlicher Betrachtung – seit mehr als 20 Jahren defizitär. Seit 2010 ist im Gegensatz zu den Gemeinden in anderen Flächenländern eine deutliche Problemverschärfung festzustellen. Im Ländervergleich weisen die saarländischen Gemeinden die mit Abstand höchsten Gesamtschulden (Summe aus Liquiditätskrediten, Kreditmarktschulden der Kernhaushalte, Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sowie Extrahaushalten) auf.
- II. Seit Jahren wird die strukturelle Finanzierungslücke durch kommunale Liquiditätskredite („kommunaler Dispo“) gedeckt. Am 30.09.2014 betrugen diese Liquiditätskredite 2,089 Mrd. Euro bzw. 2 109 Euro je Einwohner. Auch damit nimmt das Saarland den ersten Rangplatz unter den Flächenländern ein. Dies ist finanzpolitisch besonders problematisch, weil auf diese Weise auch laufende Ausgaben für Personal und Soziales kreditfinanziert werden. Dieser Finanzierungsweg führt unweigerlich in die Überschuldung.
- III. Das Zinsänderungsrisiko für die saarländischen Kommunen ist quantitativ erheblich. Bezogen auf die Summe aus Liquiditätskrediten und Kreditmarktschulden in Höhe von 3,584 Mrd. Euro (Stand: 30.09.2014) würde eine Steigerung der Durchschnittszinsen um 2 %-Punkte kommunale Mehrausgaben von 71,7 Mio. Euro p. a. bedeuten.
- IV. Die strukturelle Lücke kann im Mehrjahresdurchschnitt 2007-2012 auf ca. 120 Mio. Euro (110 Mio. Euro zzgl. 10 Mio. Euro aufgrund der Beiträge der Kommunen für die Finanzierung des Landeshaushaltes, die Entlastung durch die vollständige Übernahme der Grundsicherung im Alter von etwa 60 Mio. Euro wurde dabei bereits berücksichtigt) beziffert werden. Zusätzlich sind mit dem Altschuldenbestand und dem laufenden strukturellen Defizit jährlich Zinsausgaben von rd. 40 Mio. Euro zu finanzieren. Insgesamt liegt die finanzielle Schieflage damit bei mindestens 160 Mio. Euro p. a. Eine derzeit noch nicht mögliche Berechnung einer doppelten Lücke, die

die Pensionslasten und die Abschreibungen besser berücksichtigen würde, wäre merklich höher. Insofern ist das Schließen der kameralen Finanzierungslücke ein wichtiger, aber nur ein erster Schritt.

- V. Würde politisch nicht zeitnah und konsequent gegengesteuert, so ist bereits in 10 Jahren mit einer Verdoppelung der Liquiditätskredite zu rechnen. Das hohe Schuldenniveau wäre dann in den nächsten Jahrzehnten zudem durch eine schrumpfende Zahl von Einwohnern zu finanzieren, also mit einer Zunahme der Pro-Kopf-Belastung verbunden.

Elemente der Problemverursachung

- VI. Das erreichte Problemniveau ist durch einen komplexen Mix aus sozioökonomischen, haushaltsrechtlichen und politikspezifischen Ursachen zu erklären. Dabei spielen neben der hohen rechtlich bestimmten Aufgabenbelastung eine mangelnde Haushaltskontrolle, aber auch eine Gewöhnung an Haushaltsdefizite und Liquiditätskredite und damit eine zu geringe kommunale Haushaltsdisziplin, die sich in einer unterproportionalen Einnahmenschöpfung (z.B. bei der Grundsteuer) und überproportionalen Kosten in einzelnen Aufgabenbereichen niederschlägt, eine zentrale Rolle. Insgesamt haben alle finanzpolitisch relevanten Akteure von Bundes-, Landes- und Kommunalebene mehr oder weniger große Beiträge zur Problemstellung und Problemverfestigung geleistet.
- VII. Der Gesamtzuschussbedarf, d.h. der nicht durch zweckgebundene Einnahmen (Zweckzuweisungen etc.) gedeckter Auszahlungsbedarf der saarländischen Kommunen ist eher unauffällig. Er liegt nur geringfügig über dem Durchschnittswert für die west- und ostdeutschen Flächenländer. Auffällig ist jedoch, dass die Gesamteinzahlungen deutlich unter den Vergleichswerten liegen, so dass selbst unterproportionale Auszahlungen nur unzureichend gegenfinanziert sind. Dies deutet auf ein Einnahmendefizit bei den kommunalen Entgelteinnahmen (geringe Kostendeckungsgrade, niedrige Gebühren, Beiträge etc.) hin. Hier besteht finanzpolitischer Handlungsbedarf.
- VIII. Der gewogene Durchschnittshebesatz der saarländischen Gemeinden für die Grundsteuer B ist bei bundesweiter Betrachtung der niedrigste Wert. Würde man die Hebesätze an die Höhe anderer, konsolidierungsorientierter Problemkommunen angleichen, so ließe sich bereits durch ein Konsoli-

dierungsinstrument ein merklicher Teil der kommunalen Deckungslücken schließen.

IX. Aufgaben- und ausgabenseitig sind alle kommunalen Produktbereiche auf den Prüfstand zu stellen. Dies ist angesichts der mit der Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen verbundenen Buchungs- und Datenprobleme keine triviale Aufgabe. Im Rahmen einer ersten Annäherung konnten vier Besonderheiten festgestellt werden:

- Personalausstattung und Personalausgaben in den saarländischen Gemeinden sind zwar im Ländervergleich eher niedrig. Angesichts des niedrigen Kommunalisierungsgrades, der unterproportionalen Finanzierungsmöglichkeiten und der rückläufigen Bevölkerung besteht hier jedoch ein merklicher Konsolidierungsbedarf. Dieser kann auf 5 bis 10 % beziffert werden. Diese Größenordnung wird aber je nach Haushaltssituation nicht in jeder Gemeinde (Gv.) erforderlich sein.
- Bei den Sozialausgaben bestehen 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. Hier besteht allerdings noch weiterer Analyse- und Erklärungsbedarf. Im Falle von Konsolidierungsmöglichkeiten hätte dies auch Konsequenzen für die Höhe der Kreisumlagen.
- Innerhalb der kommunalen Infrastruktur ist beispielhaft auf den finanziell gewichtigen Bäderbereich hinzuweisen. Trotz bereits erfolgter Bäderschließungen bestehen Hinweise auf einen weiterhin hohen Versorgungsgrad: Hinsichtlich der Anzahl öffentlicher Bäder in Relation zur Einwohnerzahl bewegt sich das Saarland nahezu auf einem Niveau mit dem finanziell leistungsfähigeren und im Durchschnitt dünner besiedelten Bayern. Angesichts des systembedingt geringen Kostendeckungsgrades von teilweise unter 30 % ist eine regional abgestimmte Infrastrukturplanung (inkl. Bestands-/Bedarfsanalyse) notwendig, die interkommunale Zusammenarbeit gegenüber dem intensiven Standortwettbewerb priorisiert.
- Die Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen (Auslagerungen) im Saarland weisen im Gegen-

satz zu vielen anderen Kommunen/Flächenländern in Summe über Jahre negative Merkmalsausprägungen auf.

- X. Die Finanzkontrolle im Saarland hat ausgeprägte Defizite. So ist die überörtliche Prüfung aufgrund ihrer (bundesweit einmaligen) fehlenden Unabhängigkeit sowie einer unzureichenden Personalausstattung und eingengten Prüfungsbefugnissen nicht hinreichend handlungsfähig. Die Durchsetzungsfähigkeit der Kommunalaufsicht gilt es durch eine zusätzliche Personalausstattung und eine höhere Regelungsdichte der Haushaltssanierungspläne zu verstärken.
- XI. Die Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf das Land und seine Kommunen war über viele Jahre – konjunkturbereinigt – durchaus symmetrisch. In den letzten Jahren hat sich der sog. Symmetriekoeffizient allerdings aufgrund der Einsparungen im Landeshaushalt und der den Kommunen auferlegten Sanierungsbeiträge für den Landeshaushalt zu Ungunsten der saarländischen Gemeinden (Gv.) ergeben. Jede (weitere) Belastung der Kommunen erschwert den kommunalen Haushaltsausgleich. Alle nachfolgenden Überlegungen beruhen daher auf der Annahme, dass keine weiteren Belastungen der Kommunen erfolgen (keine strukturellen Veränderungen im Finanzausgleich, Moratorium bei Aufgaben- und Standardfestlegung durch Bund und Länder, strikte Konnexität bei neuen Aufgaben etc.).

Eckpunkte zur Erreichung von Haushaltsausgleich und Schuldenabbau

- XII. Angesichts der Größe des Problems und der komplexen Verursachung erfordert ein nachhaltiger Weg zu Haushaltsausgleich und Schuldenabbau ein schnelles und koordiniertes Zusammenwirken von Kommunen, Land, Bund und Bürgern. Nur wenn alle relevanten Akteure ihre Beiträge leisten - und damit viele Schultern die Finanzierungslasten tragen -, ist eine Zielerreichung noch möglich. Jede zeitliche Verzögerung erhöht das Problemniveau und macht dann später politisch umso schwierigere Entscheidungen erforderlich.
- XIII. Für die Rückgewinnung der kommunalen Selbstverwaltung ist das kommunalfinanzpolitisch prioritäre Ziel der Ausgleich des sog. Primärsaldos. Erst wenn die strukturelle Lücke geschlossen worden ist, sollte der Schuldenabbau schrittweise vorgenommen werden. Angesichts des zwischen den einzelnen Gemeinden (Gv.) unterschiedlichen Problemniveaus kann

dieses teilweise schon kurzfristig, teilweise erst nach mehrere Jahre erfordernden, schmerzhaften Maßnahmen erfolgen.

- XIV.** Nachfolgend werden diese Konsolidierungsbeiträge in ihrer Größenordnung näherungsweise quantifiziert. Je nach örtlicher Haushaltssituation ergeben sich spezifische und sehr unterschiedliche Handlungsnotwendigkeiten. Die einzelnen Maßnahmen sind jeweils kompensationsfähig. Geringere Einnahmensteigerungen sind beispielsweise durch höhere Ausgabenkürzungen auszugleichen. Relevant ist die Wirkung auf das Gesamtergebnis. Daher werden in der vorgelegten Modellrechnung zur schrittweisen Haushaltskonsolidierung bis zum Jahr 2024 („dynamisierter Lückenschluss“) auch Bandbreiten angegeben. Ziel ist es aufzuzeigen, durch welche Einzelelemente ein Lückenschluss (einschl. der Zinskosten für Kassenkredite) in der Größenordnung von mindestens 160 Mio. Euro zu erbringen ist.
- XV.** Eine kommunale Haushaltskonsolidierung erfordert zunächst deutliche einnahmen- und ausgabenseitige Anstrengungen der Gemeinden (Gv.):
- Die stärkere Ausschöpfung der kommunalen Einnahmen kann durch eine Anhebung der Realsteuerhebesätze, insbesondere bei der Grundsteuer B erfolgen. Hier sind Mehreinnahmen von 12 bis 28 Mio. Euro pro Jahr zu erwarten.
 - Eine Steigerung der Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen im Kernhaushalt von 10-15 % würde zu Mehreinnahmen in der Größenordnung von 13-19 Mio. Euro führen.
 - Eine Kürzung der Personalausgaben in den kommunalen Kernhaushalten um 10 % (5 %) würde einen ausgabenseitigen Konsolidierungsbeitrag von 62 Mio. Euro (31 Mio. Euro) erbringen.
 - Einsparungen bei der kommunalen Infrastruktur (z.B. Bäder) oder Reduktionen beim laufenden Sachaufwand werden mit 5-15 Mio. Euro veranschlagt.
 - Ausgabenreduktionen durch eine bessere Steuerung im Sozialbereich gehen in einer Größenordnung zwischen 6 und 18 Mio. Euro in die Modellrechnung ein. Sofern die Aufgabenwahrnehmung durch die Kreise erfolgt, ist dies bei der Festlegung der Kreisumlagen zu berücksichtigen.

- Für die kommunalen Extrahaushalte wurde der Sanierungsbeitrag beispielsweise mit 8 Mio. Euro beziffert.

XVI. Auch das Land ist in mehrfacher Weise gefordert. Im Zentrum stehen fünf Aufgaben:

- Für den Haushaltskonsolidierungsprozess der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände ist eine funktionsfähige Finanzkontrolle zwingend erforderlich, ohne die der kommunale Haushaltsausgleich im Saarland kurz- und langfristig nicht zu erreichen ist.
- Der den Kommunen bevorstehende Konsolidierungsweg ist landesseitig durch ein temporäres Sanierungsbegleitprogramm zu flankieren. Dieses ist in den ersten Jahren mit 17 Mio. Euro und danach quantitativ bis auf Null abschmelzend beziffert worden.
- Von der bundesseitig für die Entlastung der Kommunen vorgesehenen Bereitstellung von 5 Mrd. Euro – über den Weg der Eingliederungshilfe für die Kommunen – ist zumindest ein Teilbetrag an die Kommunen weiterzuleiten. Bei aufgabensymmetrischer Beteiligung wäre dies ein Betrag von 22 Mio. Euro. Auf diese Weise wird auch auf die besondere Belastung des Landeshaushaltes Rücksicht genommen.
- Die aktuell vom Bund avisierten zusätzlichen, aber zeitlich befristeten Mittel in Höhe von 5 Mrd. Euro (1,5 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen, Sondervermögen von 3,5 Mrd. Euro für Investitionen in finanzschwachen Gemeinden/Gv.) sollten den Kommunen voll zugutekommen und zur Anschubfinanzierung des kommunalen Konsolidierungspfades genutzt werden. Daher sollten die Mittel vor Ort auch weniger für neue Infrastruktur als für Instandhaltungsinvestitionen und Rückbaumaßnahmen mit mittel- und langfristigen Einsparpotentialen genutzt werden (z.B. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in kommunalen Gebäuden).
- Last but not least sollte das Land ab 2020 (also mit der Reform des Länderfinanzausgleichs) den kommunalen Sanierungsbeitrag zum Landeshaushalt zurückführen (aufsteigend ist dieses in der Modellrechnung mit bis zu 35 Mio. Euro veranschlagt).

- XVII.** Der Stärkung der Finanzkontrolle kommt eine zentrale Bedeutung im Sanierungsprozess bei. Mit Blick auf die überörtliche Prüfung ist eine Verlagerung auf den Rechnungshof des Saarlandes zu empfehlen. Im Falle der Beibehaltung des jetzigen Organisationsmodells im Landesverwaltungsamt ist es hingegen zwingend notwendig, eine aufgabengerechte Personalisierung vorzunehmen sowie den Prüfern Weisungsfreiheit zu gewähren. Die Prüfungsbefugnisse auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sollten reaktiviert und auf die Gemeindeverbände ausgeweitet werden. Das Ziel ist eine Transparenz über die kommunale Haushaltswirtschaft und die Generierung vergleichender Informationsgewinne zur Begleitung der kommunalen Haushaltskonsolidierung. Hierfür ist auch eine verpflichtende Veröffentlichung der Jahresberichte zur Information der Öffentlichkeit einzuführen.
- XVIII.** Eine Handlungspflicht kann die Kommunalaufsicht vor politischer Einflussnahme abschirmen und eine Verstetigung von Sanktionierungen ermöglichen. Hierfür ist eine eindeutige Ausgleichsregel zu empfehlen (z.B. in Form der Hebesatzerhöhung der Grundsteuer). Die Haushaltssanierungspläne sind als Instrument zur Haushaltskonsolidierung in ihrer Regelungsdichte zu verstärken und Sanktionierungen in Form von Nichtgenehmigungen anzuknüpfen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die aktuelle Regelung der Haushaltssanierungspläne nur als Zwischenziel zu bezeichnen ist: Ein generationengerechter Haushaltsausgleich im doppelten Sinne ist hierdurch noch nicht erreicht. In langfristiger Perspektive wäre zur Verhinderung zukünftiger kommunaler Finanzkrisen ein Frühwarnsystem zu errichten, damit die Kommunalaufsicht frühzeitig und risikoorientiert sowie problembezogen auf die jeweilige kommunale Haushaltslage reagieren kann.
- XIX.** Der Bund ist aufgefordert die Reform der kommunalen Soziallastenfinanzierung fortzuführen. Mit Blick auf die struktur- und finanzschwachen Kommunen sind hier insbesondere die Kosten der Unterkunft zu nennen. Neben finanziellen Entlastungsmaßnahmen ist ein mehrjähriges Moratorium bei der Festlegung kostensteigernder Aufgaben und Standards von besonderer Bedeutung. Zu häufig wurden kommunale Konsolidierungsbemühungen in den letzten Jahren durch Mehrkosten (über-)kompensiert.
- XX.** Die aktuell vom Bund avisierten zusätzlichen, aber zeitlich befristeten Mittel in Höhe von 5 Mrd. Euro (1,5 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen, Sondervermögen von 3,5 Mrd. Euro für Investitionen in finanzschwachen Gemeinden/Gv.) sollten den Kommunen voll zugutekommen und zur An-

schubfinanzierung des kommunalen Konsolidierungspfades genutzt werden. Daher sollten die Mittel vor Ort auch weniger für neue Infrastruktur als für Instandhaltungsinvestitionen und Rückbaumaßnahmen mit mittel- und langfristigen Einsparpotenzialen genutzt werden (z. B. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in kommunalen Gebäuden).

- XXI.** Auch wenn das vorgestellte Lückenschlussmodell politisch umgesetzt wird, ist allein aufgrund des Altschuldenbestands und der nur schrittweisen Rückführung des strukturellen Defizits im Zeitraum bis 2024 mit einer kumulierten Zinsbelastung von rd. 550 Mio. Euro zu rechnen (wenn sich die Durchschnittszinssätze wieder dem langjährigen Mittelwert annähern). Die Untergrenze des Liquiditätskreditbestands wird demzufolge im Jahr 2024 mindestens 2,62 Mrd. Euro betragen. Somit ist auch bei konsequentem Handeln ein längerer finanzpolitischer „Abbremsprozess“ zu erwarten, der zunächst noch mit einem Aufwuchs der Liquiditätskredite verbunden ist.
- XXII.** Für die Bürgerinnen und Bürger ist ein Teil der Maßnahmen mit Mehrausgaben (z.B. bei Steuern und Gebühren) oder Leistungsrückführungen (z.B. bei einer Bäderschließung) verbunden. Kommunal- und Landespolitik sind daher aufgefordert dieses gemeinsam zu vermitteln. Würde man den schwierigen Weg der kommunalen Haushaltskonsolidierung nicht gehen, so würde dies zu einer umso stärkeren und kaum noch zu finanzierenden Belastung durch nachfolgende Generationen führen.

Teil I: Einführung und Problemstellung

1 Problemstellung und Gang der Analyse

1. Die Finanzsituation der saarländischen Kommunen wird seit Jahren von hohen Deckungslücken geprägt.¹ Die Finanzierung dieser Haushaltsdefizite erfolgt weitgehend durch Kredite zur Liquiditätssicherung. Diese eigentlich nur zur kurzfristigen Überbrückung von Zahlungsengpässen gedachten Kredite haben in den saarländischen Kommunen einen massiven Anstieg erfahren und liegen im Niveau deutlich über dem anderer Länder.²

2. Vor diesem Hintergrund hat die saarländische Landesregierung die Lenkungsgruppe „Zukunft Kommunen 2020“ ins Leben gerufen, um Wege aus der Finanzkrise der Kommunen zu weisen.³ Angesichts der erreichten Verschuldung und der (drohenden) bilanziellen Überschuldung erster Gemeinden⁴

1 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 66-68. – BURTH, A./GEISLER, R./GNÄDINGER, M./HILGERS, D. (2013): Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. A. a. O. S. 36.

3 Vgl. BACHMANN, M. (2012): Grenzen überwinden, gemeinsam gewinnen – neue Wege in die interkommunale Kooperation. Rede von Frau Ministerin Monika Bachmann auf dem Kongress zur interkommunalen Kooperation am 18.10.2012. Schwalbach-Hülzweiler. S. 7. URL: <http://www.saarland.de/98383.htm> (Abruf: 06.08.2013).

4 Die Stadt Friedrichsthal und die Gemeinde Gersheim sind seit 2011 bzw. 2014 überschuldet. Für die Gemeinde Namborn wird eine Überschuldung 2016 und für die Landeshauptstadt Saarbrücken 2015 erwartet (vgl. Ziff. 480). Vgl. LANDESVRWALTUNGSSAMT DES SAARLANDES (2014): Defizitum-

ist von politischer Seite rasches Handeln angezeigt. Wird die brisante Lage derzeit auch durch die niedrigen Zinsen an den Kreditmärkten entschärft, so werden mit einem absehbaren Ende der Niedrigzinsphase die ohnehin überproportionalen Kreditfinanzierungskosten der saarländischen Kommunen deutlich ansteigen. Damit werden die Kosten der Verschuldung einen noch größeren Anteil der notwendigen Konsolidierungsbemühungen aufzehren.

3. Im Rahmen der Lenkungsgruppe „Zukunft Kommunen 2020“ wurde das vorliegende Gutachten erstellt. Es dient der Information ihrer Mitglieder und soll Grundlagen für die Diskussion über Lösungen der Finanzkrise der saarländischen Kommunen bereitstellen. Das Gutachten hat die Aufgabe, die Finanzsituation differenziert darzustellen und die Ursachen dieser Situation zu untersuchen. Es dient zur Vorbereitung der Erarbeitung von Handlungsoptionen für eine Konsolidierungsstrategie. Entsprechend gliedert sich die vorliegende gutachterliche Stellungnahme in zwei Analysekomplexe bzw. Informationsbausteine (*vgl. Abbildung 1*).

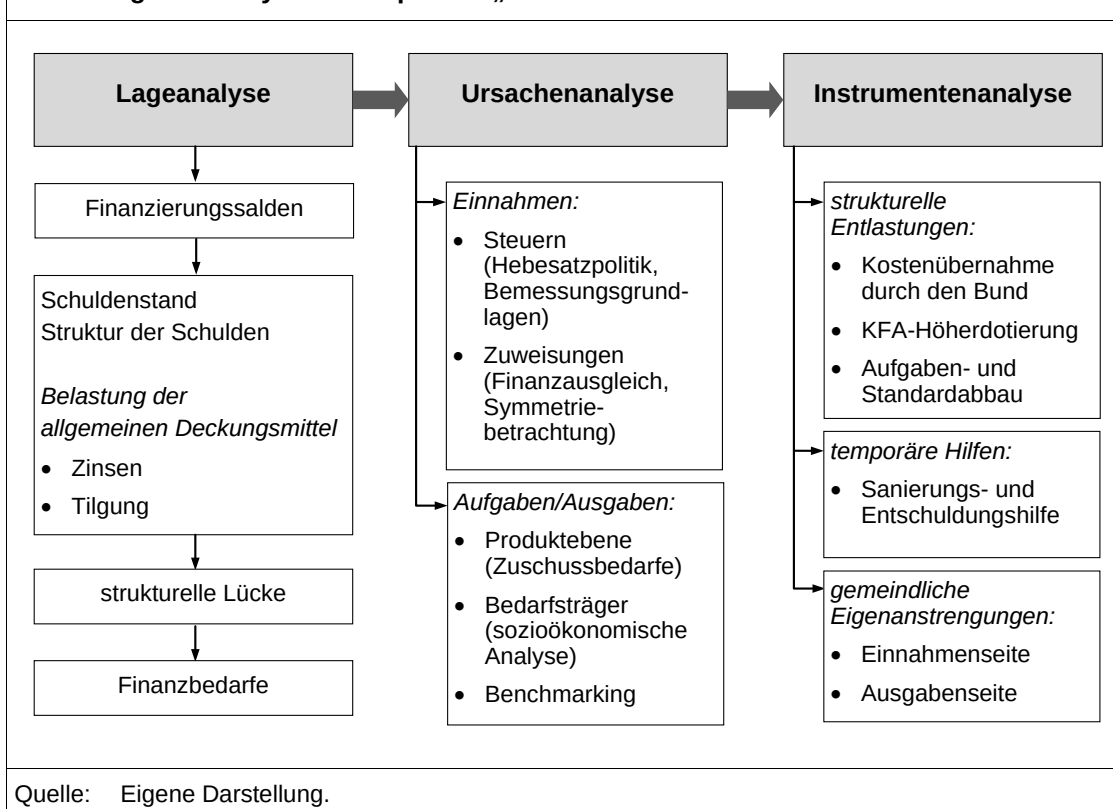
- In einem ersten Schritt wird eine Lageanalyse (*vgl. Teil II*) der aktuellen Finanzsituation und der Verschuldung mit Liquiditätskrediten der saarländischen Kommunen auf deskriptiv-analytischer Ebene vorgenommen. Dabei werden u. a. die Belastungsquoten der allgemeinen Deckungsmittel durch die Verschuldung ermittelt. Dazu gehört auch die Bestimmung der strukturellen Lücke, die die Kommunalhaushalte jenseits der konjunkturellen Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben prägt. Auf diese Weise wird der Konsolidierungsbedarf der saarländischen Kommunen abgeschätzt. Auf der Gemeindeebene wird zudem die lokale Differenzierung der Belastung herausgearbeitet.
- Die Ursachenanalyse (*vgl. Teil III*) beleuchtet in einem zweiten Schritt vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Rahmenbedingungen die zentralen Bestimmungsfaktoren der finanziellen Situation der saarländischen Kommunen. Hierzu werden zum einen Struktur und Entwicklung der Einnahmen der saarländischen Kommunen aus Steuern und Zuweisungen betrachtet. Im Bereich der Steuern sind dabei die Bemessungsgrundlagen sowie das lokale Verhalten bei der Festsetzung der Realsteuerhebesätze von besonderer Relevanz; bei den Zuweisungen ist

das Verhalten des Landes zur Dotation des Finanzausgleichs von Bedeutung. Zum anderen erlaubt die Betrachtung der Aufgabenstruktur und der daraus resultierenden Ausgaben Schlüsse über die Nachfragestruktur und die Erstellung kommunaler Leistungen.

- Lage- und Ursachenanalyse führen zum dritten Analyseschritt, der Instrumentenanalyse (vgl. Teil IV). Hierbei ist grundsätzlich zwischen strukturellen Entlastungen, Sanierungs- und Entschuldungshilfe sowie eigenen Konsolidierungsmaßnahmen der saarländischen Kommunen zu unterscheiden. Entsprechend den Verursachungszusammenhängen werden in diesem Zusammenhang die Handlungsnotwendigkeiten und -potenziale offenbart.

4. Vorab werden die theoretischen und methodischen Grundlagen sowie die verwendeten Daten der Analyse dargestellt (vgl. Kap. 1.2).

Abbildung 1: Analyseschwerpunkte „Kommunalfinanzen im Saarland“ im Überblick



2 Methodische Grundlagen

5. Für die Analyse der Finanzsituation der saarländischen Kommunen sind zunächst Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsmethodik näher zu erläutern. Denkt man beim Untersuchungsgegenstand „Kommune“ zunächst an das, was im Rathaus oder im Gemeinderat bzw. Kreistag beschlossen und von der Kommunalverwaltung an Aufgaben wahrgenommen wird, so bildet dies nur einen Ausschnitt dessen ab, was eine Kommune darstellt. Insofern müssen die einzelnen – immer auch finanzwirksamen – Elemente der „Kommune“ voneinander abgegrenzt werden, um zu einer sachgerechten Lage- und Ursachenanalyse zu gelangen. Hinsichtlich der Untersuchungsmethodik sind die verwendeten Datengrundlagen darzustellen (*vgl. Abschnitt 2.1*). Ferner gehört dazu auch die Einbindung der Analyse in einen finanzwissenschaftlichen Theorierahmen. Dieser ist notwendig, um überhaupt die richtigen Fragen nach den Ursachen für die Krise der kommunalen Finanzen im Saarland zu stellen und darauf aufbauend ein Analyseraster erstellen zu können (*vgl. Abschnitt 2.2*).

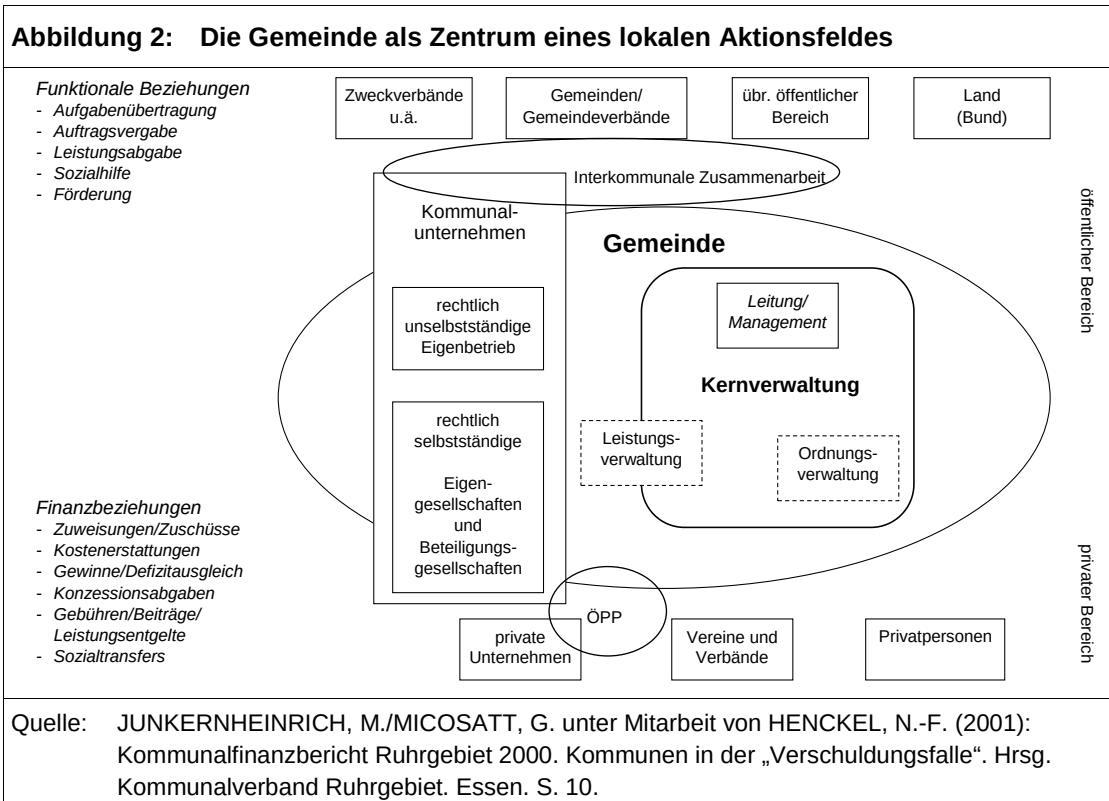
2.1 Konzern Kommune – inhaltliche Abgrenzung und Datenverfügbarkeit

6. Kommunale Aufgaben wurden neben der kommunalen Kernverwaltung schon immer von Zweckverbänden, kommunalen Unternehmen (z. B. Stadtwerken) und im Sozialbereich von den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden wahrgenommen. Im Zuge der organisatorischen Neuausrichtung vieler Kommunen seit den 1990er Jahren (Einführung neuer Steuerungsmodelle) hat sich der Trend zur Auslagerung kommunaler Aufgaben aber deutlich verstärkt.⁵ Vielfach ist ein komplexerer Verbund, bestehend aus der Kernverwaltung, kommunalen Eigenbetrieben, Unternehmen (Eigengesellschaften, Beteiligungsgesellschaften etc.)⁶, Zweckverbänden und sonstigen Formen inter-

5 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2000): Kommunalausgaben im „Konzern Stadt“. Niveau, Struktur und Entwicklung kommunaler Ausgaben im Ruhrgebiet unter besonderer Berücksichtigung ausgelagerter Aufgabenbereiche. Bochum und Essen. – GEISLER, R. (2012): Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), H. 3, Jg. 35. Baden-Baden. S. 267-292. – REICHARD, C. (2007): Die Stadt als Konzern: „Corporatization“ als Fortführung des NSM? In: BOGUMIL, J. u. a. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 30).

6 Als kommunale Unternehmen werden rechtlich selbstständige öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) bezeichnet, an denen die öffentliche Hand mit mehr als 50 % beteiligt ist.

kommunaler Zusammenarbeit sowie der Beauftragung Dritter (wie den Wohlfahrtsverbänden) entstanden. Teilweise erfolgte auch eine Aufgabenübertragung an private Träger (Outsourcing). Das Aktionsfeld „Kommune“ umfasst somit zahlreiche öffentliche und private Akteure, die durch umfangreiche funktionale und finanzwirtschaftliche Verflechtungen wechselseitig miteinander verbunden sind (vgl. Abbildung 2). Dem Rathaus bzw. der Kernverwaltung obliegen darin die Steuerung und das Controlling der Einzelelemente.



7. In diesem nicht mehr trennscharf abzubildenden „Konzern Kommune“ findet die Produktion öffentlicher Güter – insbesondere in großen Städten – mehrheitlich außerhalb der Kernverwaltung statt.⁷ Der Auslagerungsgrad betrug im Jahr 2011 bei den Personalausgaben im Saarland 41,0 % und bei den Investitionen 64,7 %. Auch waren 53,1 % der kommunalen Schulden in den so genannten „öffentlich-rechtlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen“ (FEU) der saarländischen Kommunen „ausgelagert“.⁸

7 Ob und in welchem Ausmaß eine Gemeinde kommunale Aufgaben auslagert und in welcher Rechts- und betriebswirtschaftlichen Organisationsform sie diese führt, hängt sowohl von den lokalen Verhältnissen als auch von politischen Zielen und Motiven der einzelnen Kommunen ab.

8 Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

8. Die institutionelle Fragmentierung spiegelt sich in den kommunalen Finanzen wider. Ein Großteil der Träger der kommunalen Aufgabenerfüllung sowie das Gros ihrer finanzwirtschaftlichen Verflechtungen werden deshalb in der „traditionellen“ kommunalen Finanzberichterstattung nicht berücksichtigt. Struktur und Umfang des finanzwirtschaftlichen Verflechtungsbereichs im „Konzern Kommune“ können dabei je nach Aufgabenbereich im interkommunalen Vergleich sowie im Zeitablauf sehr stark variieren. Die Einbeziehung der kommunalen Auslagerungen ist somit eine erste wichtige Voraussetzung für die interkommunale Vergleichbarkeit.

9. Vor diesem Hintergrund müssten kommunale „Konzernabschlüsse“ untersucht werden, damit die Situation einer Kommune beurteilt werden kann. Um diese zu erstellen, wurde mit der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von der kameralistischen auf die doppelte Buchführung ein erster Schritt getan, da die Buchungssysteme nunmehr vereinheitlicht wurden. Bis die angestrebten Konzernabschlüsse jedoch vorliegen, werden noch Jahre vergehen. Bis dahin können nur verschiedene Quellen parallel ausgewertet werden:

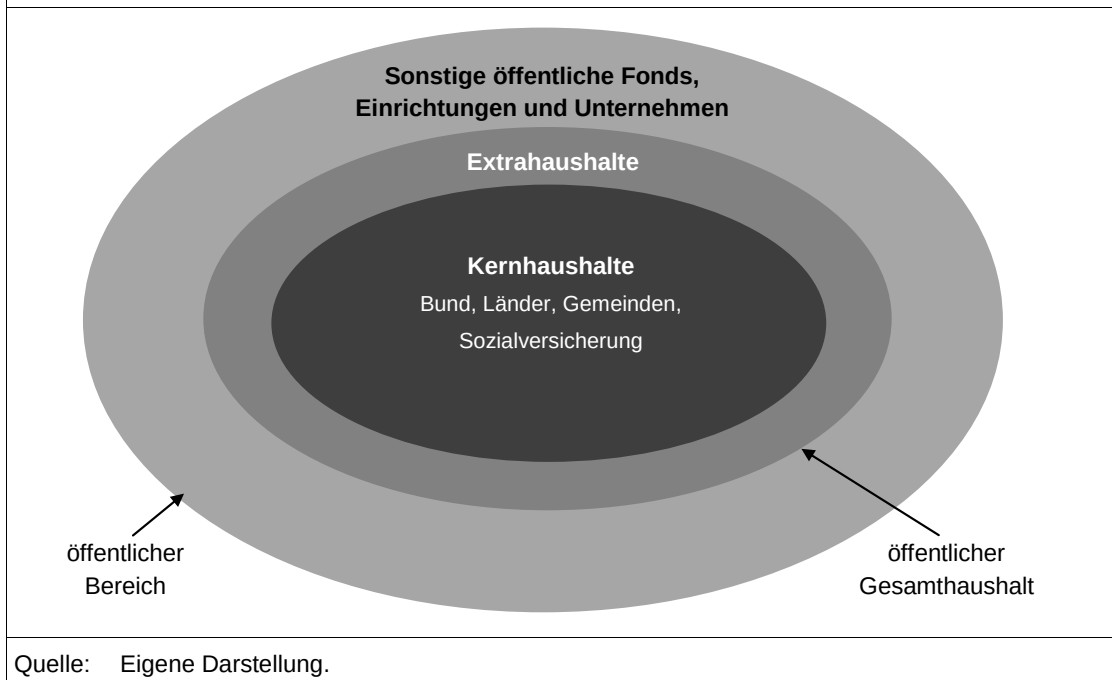
- Jahresrechnungsstatistik, vierteljährliche Kassenstatistik und Schuldenstatistik der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Zweckverbände;
- Statistik der Schulden und der Jahresabschlüsse der kommunalen Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften und sonstiger Fonds und Einrichtungen.

10. Für die kommunalen Beteiligungsgesellschaften können die Unternehmenswerte anhand der Kapital- oder Stimmrechtsanteile den beteiligten Kommunen zugeordnet werden,⁹ sodass es – zumindest theoretisch – möglich ist, sie – wie bei den Eigengesellschaften, d. h. den 100%-igen Töchtern der Gemeinden – mit den Werten der Kernhaushalte zu verknüpfen. Für die Zweckverbände, in denen mehrere Gemeinden bzw. Gemeindeverbände Aufgaben gemeinsam wahrnehmen, ist dies allerdings nicht möglich, da keine Quelle einen Aufschluss über die anteilige Zuordnung zu einer Trägergemeinde ergibt.

⁹ Vgl. BERTELSMANN STIFTUNG: Wegweiser Kommune. Gütersloh. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de> (Abruf: 02.03.2015).

11. Die Finanzstatistik hat auf die Fragmentierung mittlerweile mit dem Aufbau eines konsolidierten Berichtssystems reagiert, dem sogenannten „Schalenkonzept der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung“. Es wurde im Jahre 2010 für die Schuldenstatistik implementiert und grenzt zwischen Kernhaushalten, Extrahaushalten sowie den sonstigen FEUs drei wesentliche Kategorien voneinander ab (vgl. *Abbildung 3*).¹⁰ Für die übrige Finanzberichterstattung erfolgte die Einführung ab 2011.

Abbildung 3: Das Schalenkonzept der öffentlichen Haushalte



12. Die Analyse der kommunalen Kernhaushalte bleibt aufgrund des konzentrierten Verschuldungsdrucks bei unausgeglichene Haushalten jedoch zentral. Da die Auslagerungen in der Regel über keinen Spielraum verfügen, um sich für laufende Ausgaben zu verschulden – z. B. droht bei privatrechtlich geführten kommunalen Unternehmen sonst die Insolvenz – müssen etwaige Defizite aus den kommunalen Kernhaushalten finanziert werden. Die Finanzierungsprobleme der Auslagerungen verlagern sich folglich dorthin und belasten somit das Haushaltsergebnis.¹¹ Der Auslagerungsgrad ist deshalb vor allem beim interkommunalen Vergleich der Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung.

¹⁰ Zur näheren Abgrenzung s. Anhang 1, S. 359.

¹¹ Finanzielle Risiken, die in den Auslagerungen verborgen sind, werden damit aber nicht erfasst. Auch Vermögensbestandteile in den Auslagerungen, die zur Konsolidierung des Kernhaushalts aktiviert werden könnten, bleiben unerkannt.

Die Bewertung des Haushaltsergebnisses beschränkt sich dagegen – mit Ausnahme versteckter Risiken – zumeist auf den Kernhaushalt. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Darstellung der kommunalen Finanzsituation vor allem auf die Analyse der Kernhaushalte (*vgl. Teil II*). Die Auslagerungen werden dann in die weitere Analyse der Haushalte einbezogen.

13. Der interkommunale Vergleich muss darüber hinaus zwei weitere Aspekte berücksichtigen:

- Generell können nur Kommunen mit gleicher Aufgaben- bzw. Funktions-tiefe untereinander verglichen werden. Hierzu können Ortsgrößenklassen gebildet werden, da davon auszugehen ist, dass Orte gleicher Größe auch ungefähr vergleichbare Aufgaben wahrnehmen. Dies wird z. T. durch die Gemeindeordnungen unterstützt, die ab bestimmten Ortsgrößenklassen zulassen, dass bestimmte Aufgaben, die vom Kreis wahrgenommen werden, wahlweise oder pflichtig auf die Gemeinde zu übertragen sind.¹² Ergänzend können Gemeindetypen bzw. räumliche Analyseeinheiten nach homogenen Charakteristika und/oder funktionalen Verflechtungen, z. B. nach der zentralörtlichen Funktion, dem Wachstumstyp oder der räumlichen Lage gebildet werden.
- Sollen Kommunen aus verschiedenen Bundesländern verglichen werden, dann ist darüber hinaus die jeweilige Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen zu berücksichtigen. Eine unterschiedliche „Kommunalisierung“ von Aufgaben in den Ländern – wie sie beispielsweise anhand der unmittelbaren Ausgaben im Kommunalisierungsgrad abgebildet werden kann¹³ – verzerrt ansonsten die Vergleiche.

14. Angesichts der insgesamt vergleichsweise geringen Anzahl kommunaler Gebietskörperschaften im Saarland ist es möglich, einzelgemeindliche Darstellungen vorzunehmen. Unterschiedliche zeitliche Referenzpunkte ergeben sich dabei durch abweichende Betrachtungsebenen und Datenquellen. Es wird jedoch stets auf die am „aktuellen Tellerrand“ verfügbaren Daten zurückgegriffen.

12 Dies gilt im Saarland für die gesetzlich definierten Mittelstädte und die Landeshauptstadt Saarbrücken. Vgl. dazu § 3 Abs. 3 i. V. m. § 7 KSVG sowie § 9 KSVG.

13 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Reform des Gemeindesteuersystems. Analyseergebnisse. Berlin. S. 92-96. (= Schriften zur interdisziplinären Forschung, Bd. 1). – JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 56-59.

15. Trotz der Umstellung der kommunalen Kernhaushalte auf das doppelte Rechnungswesen liefert die Finanzstatistik auf absehbare Zeit keine Daten zu den gemeindlichen Haushaltsergebnissen.¹⁴ Vielmehr wird bei den Kommunen die Finanzrechnung erhoben. Die folgenden finanzwirtschaftlichen Analysen der Kernhaushalte basieren damit „nur“ auf den Ein- und Auszahlungen in einem Jahr ohne periodengerechte Zuordnung der Zahlungen. Statt der Abschreibungen auf Investitionen werden die Auszahlungen für Investitionen erfasst; Pensionsrückstellungen bleiben völlig ausgeblendet. Insofern ergibt sich aus der Finanzrechnung ein Näherungswert für das Haushaltsergebnis. Dieser Unschärfe steht allerdings der Vorteil gegenüber, dass auch längere Zeitreihen der Einnahmen und Ausgabenentwicklung untersucht werden können, da die Finanzrechnung sehr eng mit der kameralistischen Erfassung von Einnahmen und Ausgaben verwandt ist.

16. Um dennoch eine Analyse zu gewährleisten, die Kernhaushalte und Auslagerungen zusammenführt, ist eine an die doppelte Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) angelehnte Systematik anzuwenden. Die Struktur und die verwendeten Begriffe sind in *Tabelle 1* erläutert. Eine abschließende Zusammenführung der Ergebnisse im „Konzern Kommune“ ist jedoch nur für solche Merkmale möglich, die jeweils eindeutig einer Stelle zugebucht werden: Umsatzerlöse (abzgl. interner Zahlungsströme), Personalausgaben und Sachinvestitionen.¹⁵ Für diese werden Gesamtsummen gebildet, sodass der Anteil der Auslagerungen (Auslagerungsgrad) bestimmt werden kann. Vernachlässigt wird dabei, dass die Werte der Finanzrechnung der Kernhaushalte im Gegensatz zu den Ergebniswerten der Auslagerungen keine periodengerechte Zuordnung aufweisen.

14 Die Finanzstatistik sieht bundesweit derzeit auch keine Abfrage der kommunalen Ergebnisrechnung vor, sondern erhebt lediglich die Finanzrechnung.

15 Im Übrigen lassen die unterschiedlichen Buchungssysteme der Kernhaushalte mit kameraler Buchungsweise für die Vorjahre sowie die Finanzrechnung der doppelten Haushalte der aktuellen Jahre keine Zusammenführung mit den Gewinn- und Verlustrechnungen der Auslagerungen zu.

Tabelle 1: Finanzwirtschaftliches Analyseraster

	Kernhaushalt (Finanzrechnung)	Auslagerungen (Ergebnisrechnung)
1	Finanzmittelsaldo Gesamteinzahlungen abzgl. Gesamtauszahlungen**, bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge: Schuldenaufnahme, Tilgung, Gewährung von/Rück- zahlungen aus Darlehen, Zuführungen an/Entnahme aus Rücklagen**, Fehlbeträge aus Vorjahren**	Jahresabschluss aus der Gewinn- und Verlustrechnung
2	Saldo aus Vermögenstransfers Einnahmen aus Vermögensverkäufen abzgl. Ausgaben für Vermögenszukaufe	Außerordentliches Ergebnis Jahresabschluss abzgl. Ordentliches Ergebnis
3	Sekundärsaldo Finanzmittelsaldo zzgl. Saldo aus Vermögenstransfers	Ordentliches Ergebnis Betriebsergebnis zzgl. Finanzergebnis
4	Finanzsaldo Zinseinnahmen/Dividenden abzgl. Zinsausgaben u. ä.	Finanzergebnis Zinseinnahmen/Dividenden/Verlust- übernahmen/Gewinnabführungen abzgl. Zinsausgaben/Abschreibungen auf Finanzanlagen/Verlustübernahmen/ Gewinnabführungen
5	Primärsaldo laufende Einnahmen abzgl. laufende Ausgaben einschließlich Investitionen [oh. Vermögenstransfers, s. Position 2.] aber ohne Finanzierungseinnahmen/ -ausgaben [s. Position 4.]	Betriebsergebnis Ordentliche Erträge abzgl. Ordentliche Aufwendungen
6	laufende Einnahmen: aus Steuern, Zuweisungen, Gebühren, Mieten, Entgelten etc. ohne Einnahmen der Positionen 2 und 4 laufende Ausgaben: für Personal, Sachaufwand, Zuweisungen und Zuschüsse etc. ohne Ausgaben der Positionen 2 und 4	Ordentliche Erträge: aus Umsatzerlösen, Bestandsänderungen, andere aktivierte Eigenleistungen, Zuschüsse der öff. Hand (f. Krankenhäuser), sonstige betriebliche Erträge ohne Erträge der Positionen 2 und 4 Ordentliche Aufwendungen: für Personal, Materialaufwand etc. ohne Aufwendungen der Positionen 2 und 4
7	Umsatzerlöse Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen, Gebühren, Entgelten etc.	Umsatzerlöse Merkmal aus der Jahresabschlusstatistik
* Für die Jahre mit kameraler Buchführung gelten die Begriffe Einnahmen und Ausgaben. ** Nur für Jahre mit kameraler Buchführung. Quelle: JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von BLOME, J. (2013): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Bayern. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 47		

17. Die Umstellung der kommunalen Buchhaltung auf das doppelte Rechnungswesen ist im Saarland, wie auch in anderen Bundesländern, nicht ohne Probleme in der Umsetzung geblieben.¹⁶ Seit dem Jahr 2008 werden aufgrund erheblicher Unplausibilitäten im Zahlenmaterial keine einzelgemeindlichen Fi-

¹⁶ Vgl. BAUS, A. (2009): Einführung der Doppik bei den Kommunen. Ein Zwischenbericht aus Sicht der Statistik. In: Statistik Journal. Statistisches Quartalsheft Saarland, H. 4, Jg. 13. Saarbrücken. S. 3-6.

nanzdaten für die Kernhaushalte der saarländischen Kommunen veröffentlicht. Lediglich auf Landesebene und für die Summe der Kreise und der Gemeinden werden vom Statistischen Bundesamt Zahlen publiziert. Dies stellt die Analyse vor eine große Herausforderung, der auf zweierlei Weise begegnet wurde:

- Im Ländervergleich wurde auf das Datenmaterial des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Zum einen wird unterstellt, dass sich Buchungsfehler auf einer hohen sowohl räumlichen als auch inhaltlichen Aggregatebene nivellieren. Zum anderen wurden Daten im Zeitverlauf genauer auf unplausible Abweichungen untersucht.
- Auf der Gemeinde- und Kreisebene wurden vom Statistischen Amt des Saarlandes Daten unter dem Vorbehalt der Buchungsprobleme bereitgestellt. Diese wurden für die Kreise durch eine Abfrage bei den Kreiskämmereien ergänzt und kontrolliert. Auf der Gemeindeebene wurden zentrale Einnahmen- und Ausgabenpositionen überprüft und bei Unplausibilitäten Rücksprache mit den Gemeindeskämmereien gehalten.

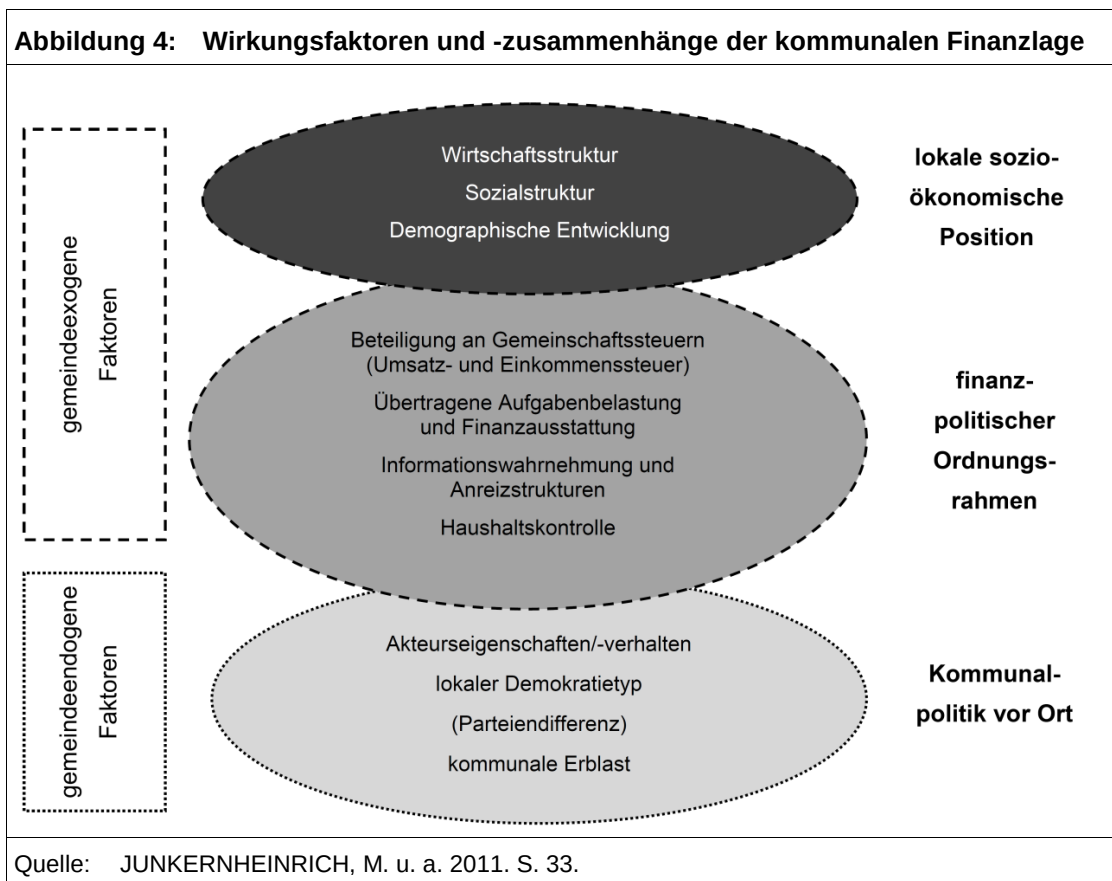
2.2 Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der kommunalen Finanzlage

18. Die kommunale Finanzsituation ist das Ergebnis des Zusammenspiels individueller Entscheidungen und Voraussetzungen innerhalb der Gemeinde (gemeindeendogene Faktoren) und einer Vielzahl an exogenen und damit nicht unmittelbar von den Kommunen beeinflussbaren strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen (gemeindeexogene Faktoren). Beides findet in einem historischen Kontext statt, d. h., dass Entwicklungen in der Regel längerfristig angelegt sind. Grundsätzlich lassen sich drei idealtypische Kategorien von Determinanten unterscheiden (*vgl. Abbildung 4*):

- sozioökonomische und raumstrukturelle Umfeldbedingungen vor Ort,
- rechtliche Rahmenbedingungen und staatliche Entscheidungen sowie
- kommunale Willensbildungsprozesse und Entscheidungen.

19. Das lokale sozioökonomische Umfeld und die räumliche Situation der Gemeinde konstituieren grundsätzliche lokale Bedarfe und Finanzkraftpotenziale, die durch die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen gefiltert zu kommunalen Einnahmemöglichkeiten bzw. Aufgaben und durch politische

Entscheidungen vor Ort schließlich zu tatsächlichen Einnahmen bzw. Ausgaben werden. Somit bilden die sozioökonomischen Verhältnisse vor Ort, d. h. die Situation der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung, den Ausgangspunkt der kommunalen Finanzlage.¹⁷

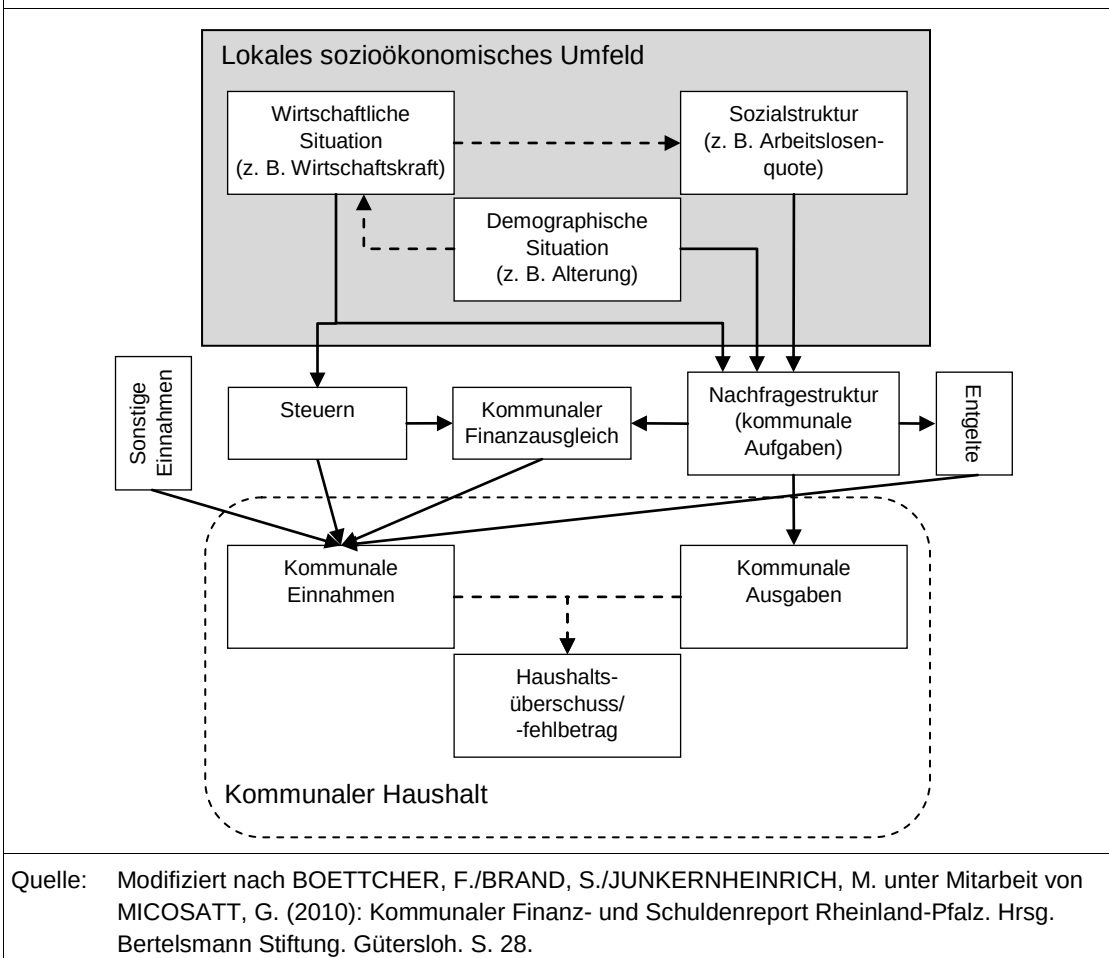


20. In diesem Zusammenhang ist die Wirtschaftsstruktur eine entscheidende Einflussgröße für die lokalen Einnahmen (Steuern) und Ausgaben (Infrastrukturausstattung, Leistungsangebot) der Städte und Gemeinden. Je nach Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sowie einer damit korrespondierenden Bevölkerungsstruktur (Altersstruktur, Erwerbsbeteiligung, schichten- und milieuspezifische Zusammensetzung etc.) ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten der Einnahmenerzielung (Steuern) sowie Ausgabenerfordernisse (Nachfragestruktur). Der kommunale Finanzausgleich ergänzt dabei die kommunalen Steuereinnahmen und wirkt auf interkommunale Steuerkraft- und Bedarfsunterschiede tendenziell ausgleichend. Darüber hinaus leisten Nutzungs- und Leistungsentgelte (Gebühren, Beiträge etc.) sowie sonstige Einnahmen

¹⁷ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. S. 74 f. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).

(z. B. zweckgebundene Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, Erstattungen) wesentliche Beiträge zur Finanzierung der Kommunen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt



21. Die kommunale Entwicklung steht im Kontext des demographischen Wandels, wodurch sich die Nachfragestrukturen und Bedarfe an öffentlichen Leistungen wie auch die Einnahmepotenziale verändern. Insbesondere bei einem schnellen Einwohnerverlust und altersstrukturellen Verwerfungen können die kommunalen Ausgaben nicht proportional gesenkt werden, wodurch die Pro-Kopf-Ausgaben zunächst steigen, während gleichzeitig die Einnahmen sinken.¹⁸ Die finanziellen Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden werden dadurch erheblich eingeschränkt.

¹⁸ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.

22. Die finanzwirtschaftlichen Folgen von Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsentwicklung erweisen sich als besonders problematisch in Regionen, die entweder nur eine unterdurchschnittlich entwickelte wirtschaftliche Basis aufweisen oder diese verloren haben, ohne entsprechende neue Strukturen aufbauen zu können. Ersteres trifft beispielsweise auf die ländlich-peripheren Regionen Mecklenburg-Vorpommerns zu, letzteres beispielsweise auf das Ruhrgebiet, das ostdeutsche Chemiedreieck um Bitterfeld und die Petrolchemische Industrie Ostbrandenburgs. Mit dem Strukturwandel der saarländischen Montanindustrie, insbesondere im Zuge der Aufgabe des Steinkohlebergbaus, sind hier durchaus Parallelen zur Situation der Kommunen im Ruhrgebiet zu identifizieren. Mit dem Abbau und dauerhaften Verlust von Arbeitsplätzen beschleunigt sich der Bevölkerungsrückgang, zumal das Risiko der Arbeitslosigkeit in der Region auf lange Sicht zu einer Abwanderung der Bevölkerung führen kann. Ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau hat häufig einen wesentlich höheren Ausgabenbedarf im Sozialbereich zur Folge. Nicht nur Arbeitslosigkeit selbst (Kosten der Unterkunft), sondern auch daraus resultierende Folgeprobleme in den betroffenen Familien bewirken höhere Ausgaben.¹⁹ Andererseits führt eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region auch zu höheren kommunalen Einnahmen, wie beispielsweise aus der Gewerbesteuer oder dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Somit resultieren allein aus den sozioökonomischen Umfeldfaktoren ausgeprägte Disparitäten der kommunalen Finanzlagen, die durch den kommunalen Finanzausgleich im Rahmen des Steuerkraft-Bedarfsausgleichs verringert werden.

23. Neben den sozioökonomischen Rahmenbedingungen ist die kommunale Entwicklung eingebettet in die rechtlichen Vorgaben, die sich aus den jeweiligen Kommunalverfassungen und deren Umsetzung bzw. der Durchsetzung haushaltswirtschaftlicher Grundsätze ergeben. Die historisch gewachsene Gemeindestruktur, d. h. die Struktur nach Ortsgrößen, die Organisation in Gemeindeverbänden (Landkreise, Regionalverbände, Bezirke etc.) und Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbänden) sowie die Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen (Kommunalisierungsgrad) bilden den Rahmen, in dem die kommunalen Akteure agieren.

19 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. A. a. O. S. 74 ff.

Teil II: Lageanalyse

Kommunale Finanzsituation und -entwicklung

1 Finanzmittelsaldo und Liquiditätskredite der Kernhaushalte

24. Für die Darstellung der kommunalen Finanzsituation sind zwei Kennziffern von zentraler Bedeutung: der Finanzmittelsaldo sowie das Niveau und die Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung der Kernhaushalte. Der Finanzmittelsaldo ist das Ergebnis von Ein- und Auszahlungen im laufenden Jahr ohne Berücksichtigung der Zahlungen bei Kreditaufnahme und zur Tilgung.²⁰ Da er auch die Defizitausgleiche an Auslagerungen sowie die Gewinnabführungen derselbigen an die Kommunen beinhaltet, kann er als Indikator für die Gesamtsituation der Kommunen gelten. Sofern der Finanzmittelsaldo negativ ist, sind zu seiner Deckung Rücklagen einzusetzen. Falls diese oder andere Finanzmittel nicht verfügbar sind (z. B. Vermögensveräußerungen [vgl. Kap. II.2]), bleibt als letzte Möglichkeit die Finanzierung der Deckungslücke über Kredite zur Liquiditätssicherung.

25. Kredite zur Liquiditätssicherung dienen eigentlich allein der Überbrückung von Zahlungsengpässen im täglichen Zahlungsverkehr (vgl. § 94 Abs. 1

²⁰ Im kameralen Rechnungssystem umfassen die besonderen Finanzierungsvorgänge neben Kreditaufnahme und Tilgung auch die Zahlungsströme bei Rücklagen sowie die Fehlbeträge aus Vorjahren.

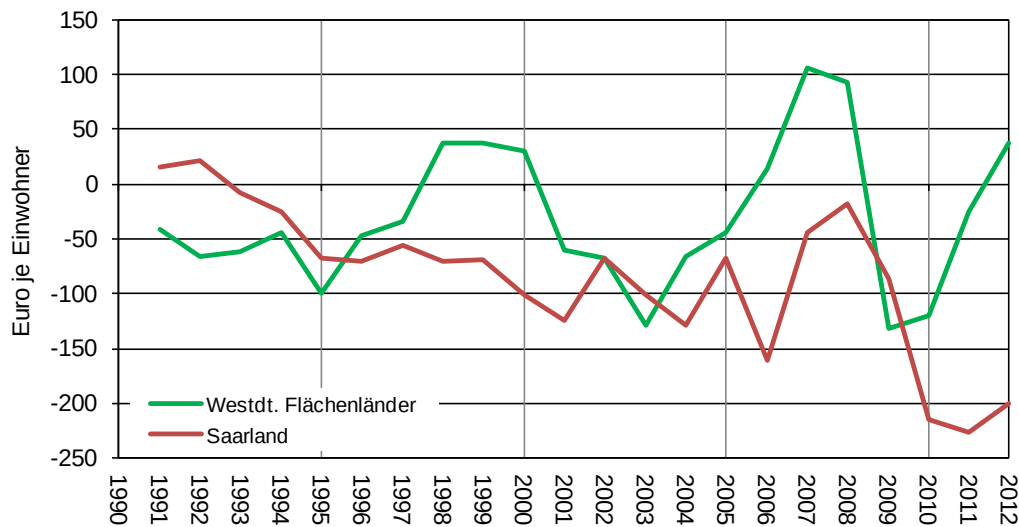
KSVG). Sie haben sich aber in vielen Bundesländern für Kommunen, in denen die laufenden Einnahmen über einen längeren Zeitraum nicht mehr zur Finanzierung der laufenden Ausgaben (z. B. Sozialleistungen, Personalausgaben) ausreichen, zu einem dauerhaften und steigenden Teil der Verschuldung entwickelt. Im Gegensatz zu den Investitionskrediten können den Liquiditätskrediten keine Vermögenswerte gegenübergestellt werden; Tilgung sowie Zinszahlungen lassen sich zudem nicht aus äquivalenzorientierten Nutzungsentgelten finanzieren, da das Geld „verbraucht“ ist. Demzufolge sind hohe, langfristig nicht abzahlbare Liquiditätskredite das Kennzeichen einer besonders prekären Finanzsituation.

26. Die saarländischen Kommunen haben zuletzt in den Jahren 1991 und 1992 Finanzmittelüberschüsse erwirtschaften können. Seither weisen sie mehr oder weniger hohe Finanzierungsdefizite auf (*vgl. Abbildung 6*). An der konjunkturellen Erholung der Kommunalfinanzen zum Ende der 1990er Jahre haben sie – anders als der Durchschnitt der westdeutschen Kommunen – nicht partizipiert. Auch der Aufschwung 2005 bis 2008 ist bei den saarländischen Kommunen nicht angekommen. Umso mehr hat sich aber die Ende 2008 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise in den saarländischen Kommunalfinanzen niedergeschlagen. Während die Kommunen im westdeutschen Durchschnitt seit 2011 wieder eine Verbesserung ihrer Finanzsituation verspüren und 2012 sogar Überschüsse erwirtschaften konnten, verharren die Kommunen im Saarland 2012 auf einem Haushaltsdefizit von rd. 200 Euro je Einwohner.

27. Die kommunale Finanzsituation im Saarland ist damit deutlich abgekoppelt von der Lage in den anderen Bundesländern. Gleichwohl sind die saarländischen Kommunen nicht allein in dieser Situation; sie bilden aber das Schlusslicht unter den Flächenländern. Ihr aktuelles Defizit von 200 Euro je Einwohner steht diametral zum Überschuss der Kommunen in Baden-Württemberg in Höhe von 195 Euro je Einwohner (*vgl. Abbildung 7*). Neben Baden-Württemberg weisen noch die Kommunen in Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen einen Haushaltsüberschuss auf. Die saarländischen Kommunen befinden sich hingegen mit Hessen²¹, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sowie langfristig betrachtet auch Nordrhein-Westfalen in einer defizitären Situation (*vgl. Anhang 2, S. 366*).

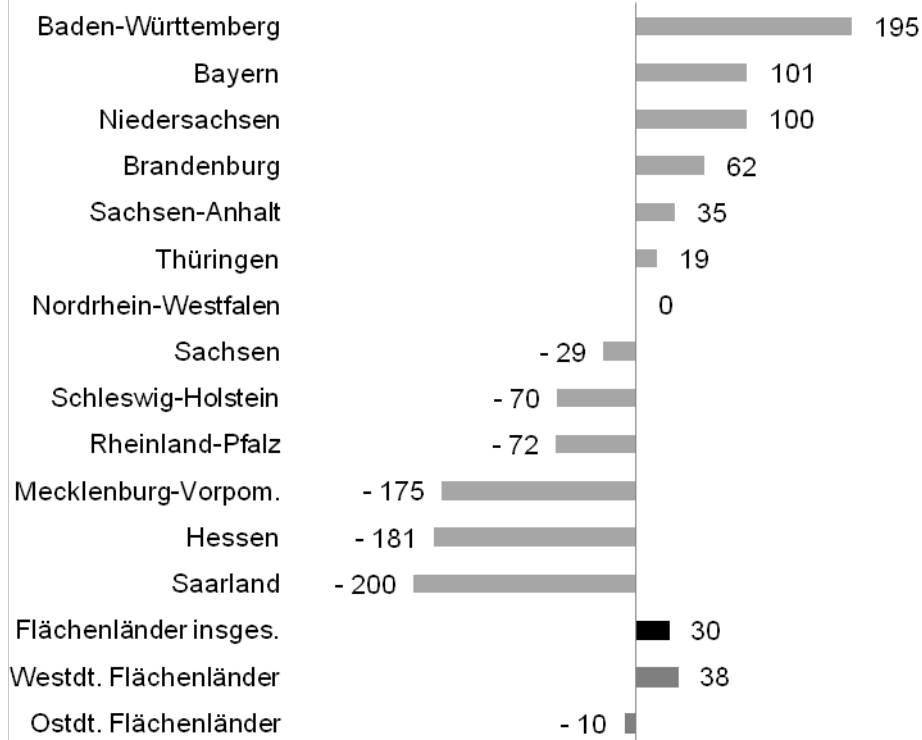
²¹ Der negative Wert für die hessischen Gemeinden ergibt sich derzeit aus einer besonderen Art der Finanzierung des landeseigenen Konjunkturprogramms und ist deshalb nicht direkt vergleichbar.

Abbildung 6: Kommunalen Finanzmittelsaldo 1991 bis 2012
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

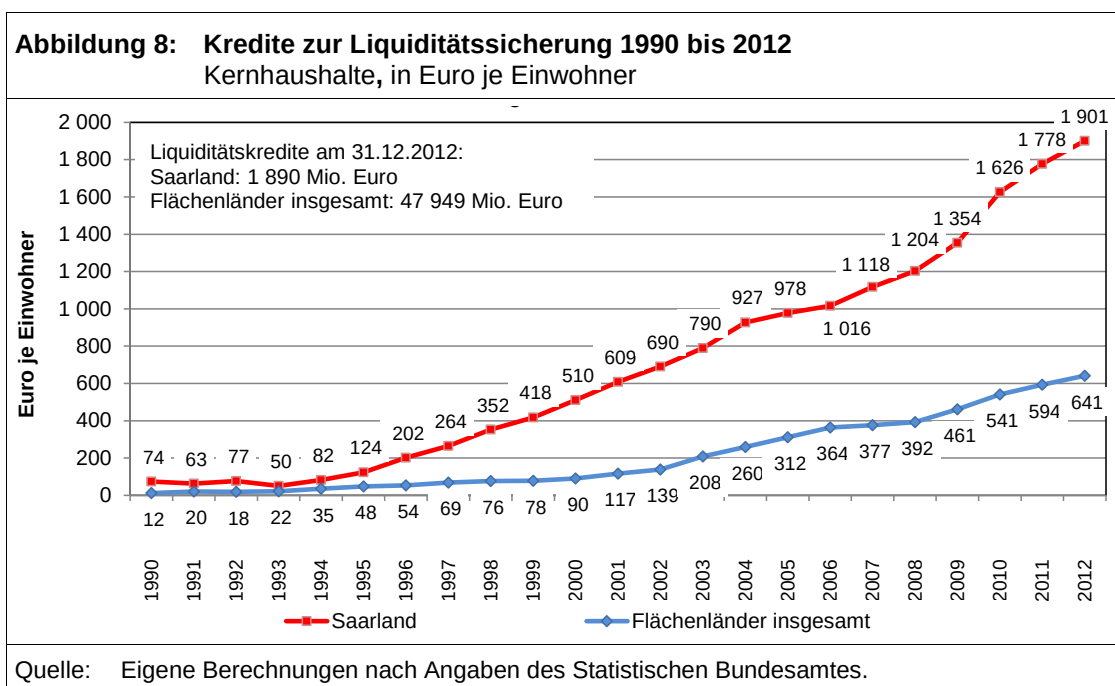
Abbildung 7: Finanzmittelsaldo der kommunalen Kernhaushalte 2012*
in Euro je Einwohner



* Für das Jahr 2012 ist der Wert für Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der Doppik-Umstellung nicht sicher. Der negative Wert für die hessischen Gemeinden ergibt sich derzeit aus einer besonderen Art der Finanzierung des landeseigenen Konjunkturprogramms und ist deshalb nicht vergleichbar.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

28. Seit dem Jahr 1991 haben sich die kommunalen Finanzmittelsalden im Saarland auf einen negativen Betrag von -1,96 Mrd. Euro aufsummiert. Dies ist etwas mehr als der Betrag, der von den saarländischen Kommunen seit 1990 bis zum 31. Dezember 2012 als Liquiditätskredit zur Abdeckung dieser Deckungslücke aufgenommen worden ist: 1,89 Mrd. Euro. Auch hier heben sich die saarländischen Kommunen (1 901 Euro/Ew.) deutlich vom Durchschnitt der Kommunen in den übrigen Bundesländern (641 Euro/Ew.) ab (vgl. *Abbildung 8*).



29. Allein die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen nehmen Liquiditätskredite noch überwiegend in ihrer eigentlichen Funktion als temporäre Überbrückungshilfe in Anspruch (vgl. *Anhang 3*, S. 367). Nach den saarländischen Kommunen weisen die Kommunen in Rheinland-Pfalz (1 536 Euro/Ew.), Nordrhein-Westfalen (1 351 Euro/Ew.) und Hessen (1 249 Euro/Ew.) dagegen sehr hohe Bestände an Liquiditätskrediten auf.

30. So unterschiedlich, wie sich die Situation zwischen den Bundesländern darstellt, so differenziert zeigt sich die kommunale Belastung mit Liquiditätskrediten auch innerhalb des Saarlandes.²² Zum 31. Dezember 2012 wiesen

²² Aufgrund der mit der Doppik-Umstellung verbundenen Erfassungsprobleme sind derzeit keine einzelgemeindlichen Daten verfügbar, aus denen der Finanzmittelsaldo einzelngemeindlich berechnet werden kann (s. *Ziff. 17*). Da die Liquiditätskredite aber den Finanzbedarf der Deckungslücken in den

nur zwei der 52 saarländischen Städte und Gemeinden keinen Liquiditätskredit auf: die Gemeinde Saarwellingen (Landkreis Saarlouis) sowie die Mittelstadt St. Ingbert. Bei sieben Städten und Gemeinden blieb das Liquiditätskreditniveau unter dem Betrag von 500 Euro je Einwohner. In 32 Fällen lagen die Liquiditätskredite aber bei mehr als 1 000 Euro je Einwohner (*vgl. Abbildung 9, S. 52*). Räumlich zeigen sich dabei keine Schwerpunkte (*vgl. Karte 1, S. 53*).

31. Sowohl hinsichtlich des absoluten Liquiditätskreditvolumens (825 Mio. Euro) als auch in Relation zu ihrer Einwohnerzahl weist die Landeshauptstadt Saarbrücken die mit Abstand höchsten Liquiditätskreditbestände im Saarland auf (4 685 Euro/Ew.). Auf sie entfiel ein Volumenanteil von 44,4 % an den gemeindlichen Liquiditätskrediten – bei einem Bevölkerungsanteil von nur 17,4 %. Damit zeigt sich eine hohe Problemkonzentration. Zugleich sind aber fast alle saarländischen Städte und Gemeinden von großen oder sehr großen fiskalischen Problemen betroffen.

32. Unter den Gemeindeverbänden wiesen am 31. Dezember 2012 nur der Saarpfalz-Kreis (153 Euro/Ew.), der Landkreis St. Wendel (45 Euro/Ew.) und der Landkreis Neunkirchen (37 Euro/Ew.) Kredite zur Liquiditätssicherung auf. Auf Kreisebene, d. h. in der Summe von kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden, weisen der Regionalverband Saarbrücken und der Kreis St. Wendel die größten Finanzprobleme auf (*vgl. Abbildung 10, S. 53*).

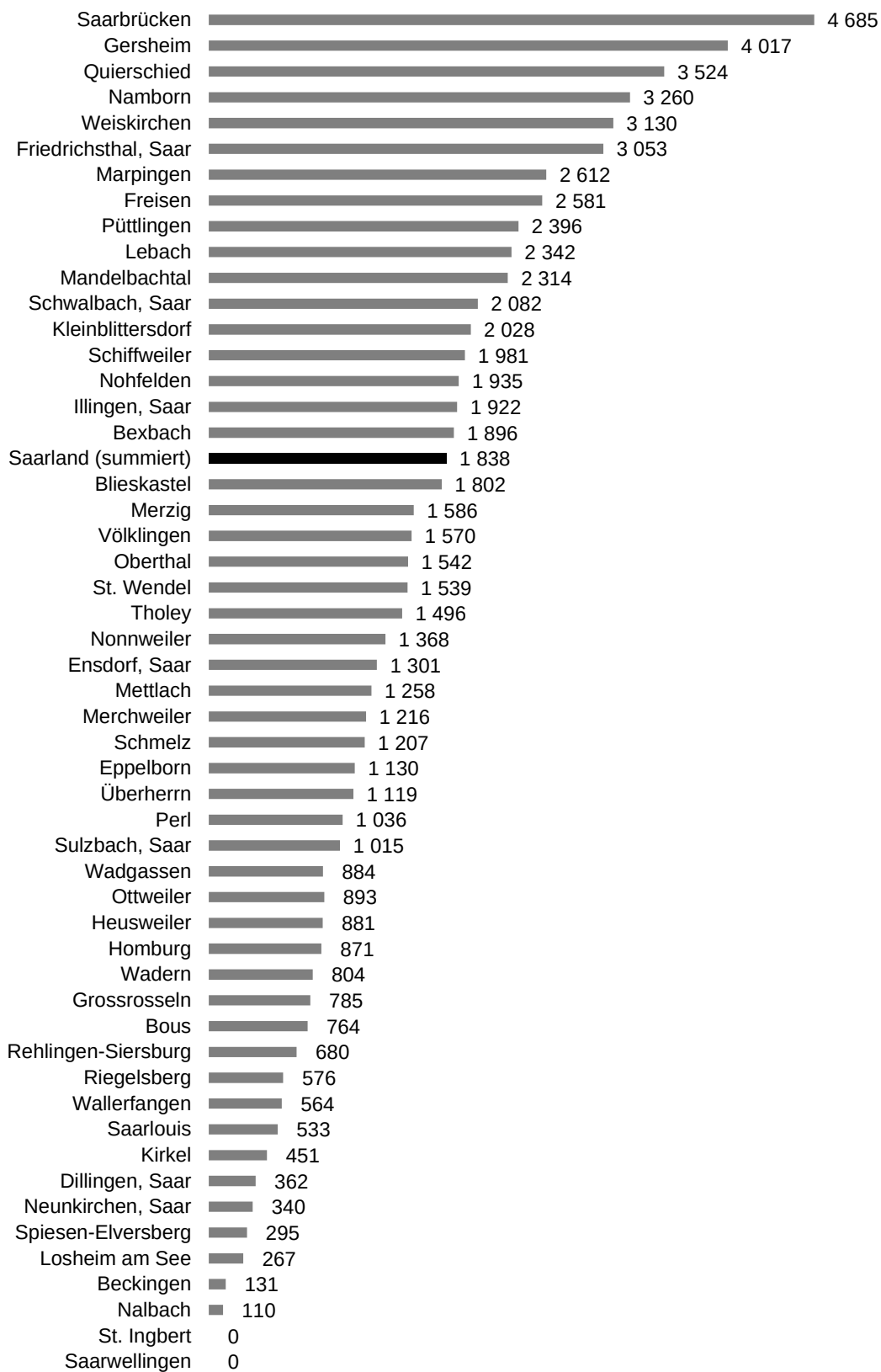
33. Die haushaltsrechtlichen Regelungen des Saarlandes erleichtern die Aufnahme von Liquiditätskrediten für die kommunale Ebene. So wird in § 94 Abs. 2 KSVG ausgeführt: „Ist aufgrund des Haushaltssanierungsplans nach § 82a erkennbar, dass ein Haushaltsausgleich in konkret absehbarer Zeit nicht möglich ist, kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung mit Laufzeiten über das Haushaltsjahr hinaus aufnehmen, soweit dies wirtschaftlich geboten ist“. Aus den rechtlichen Grundlagen ist kein Höchstbetrag für die Aufnahme von Liquiditätskrediten ersichtlich,²³ wie es etwa in Bayern der Fall ist, wo in Art. 73 Abs. 2 GO BY festgelegt ist: „Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag soll für die Haushaltswirtschaft ein Fünftel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bezie-

kommunalen Kernhaushalten finanzieren, können sie ebenso gut zur Darstellung der lokalen Finanzproblematik herangezogen werden.

23 Allein die Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen ist erlaubt (§ 92 Abs. 1 KSVG). Diese steht zudem unter dem Vorbehalt, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit der kreditaufnehmenden Gemeinde nicht gefährdet ist (§ 92 Abs. 2 KSVG).

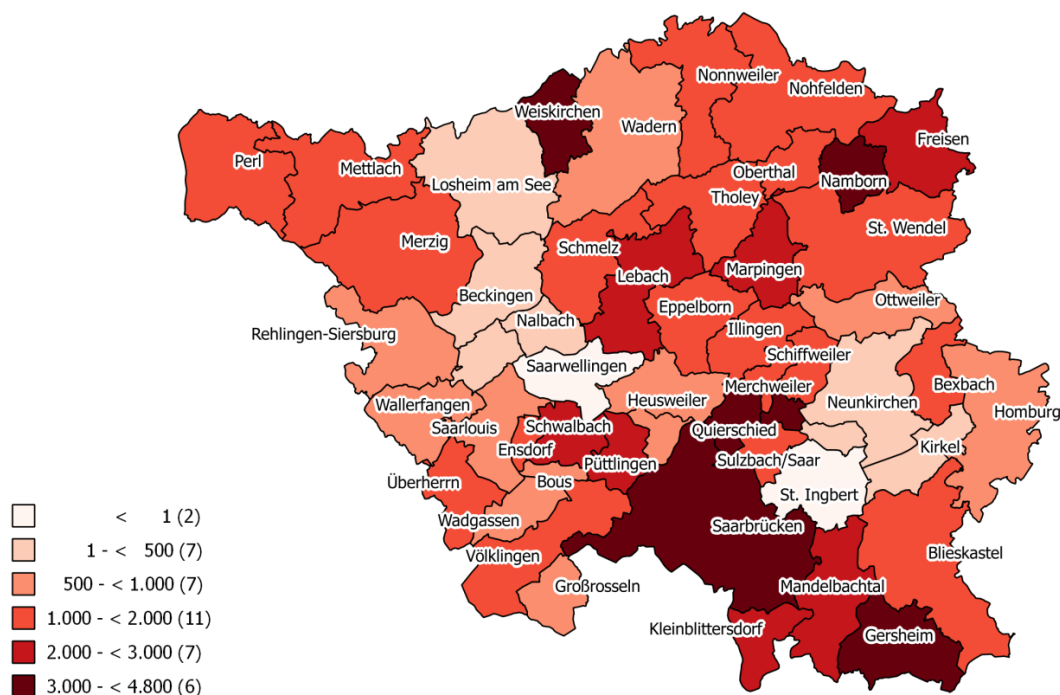
hungsweise ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen und für den Eigenbetrieb ein Sechstel der im Erfolgsplan vorgesehenen Erträge nicht übersteigen“.

**Abbildung 9: Liquiditätskredite der saarländischen Städte und Gemeinden
am 31.12.2012**
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



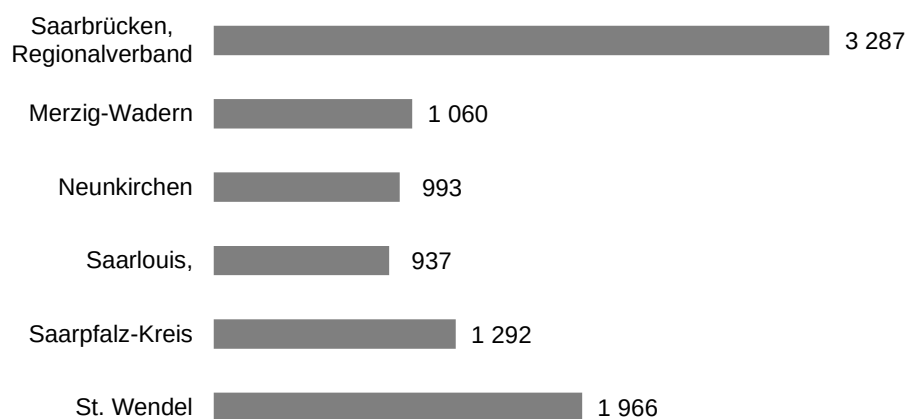
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Karte 1: Liquiditätskredite der saarländischen Gemeinden am 31.12.2012
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Abbildung 10: Liquiditätskredite der saarländischen Gesamtkreise (Gemeinden und Gemeindeverbände) am 31.12.2012
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



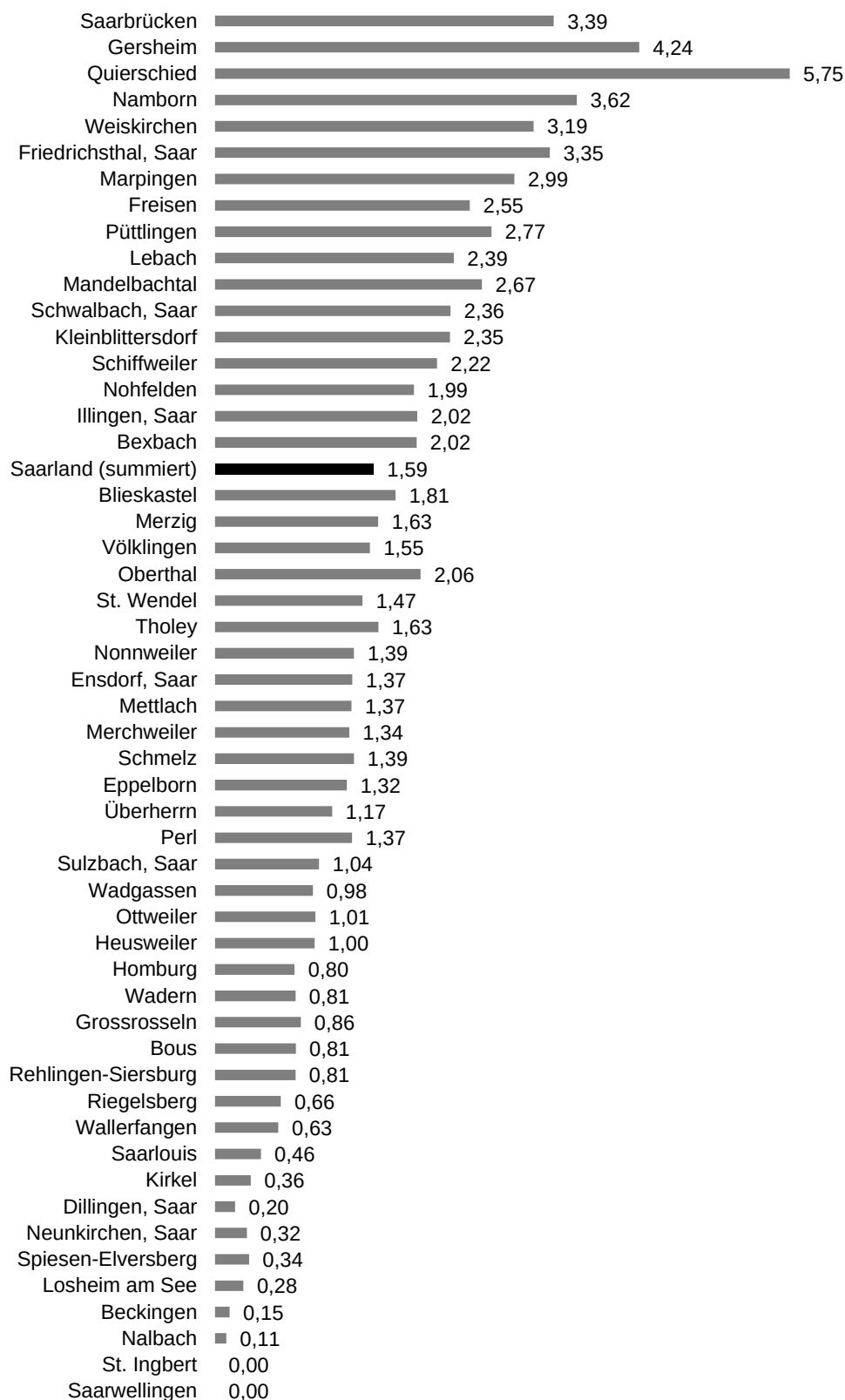
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

34. Eine Gegenüberstellung der Liquiditätskredite am 31. Dezember 2012 mit den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen²⁴ und allgemeine Zuweisungen) beleuchtet die Problematik nochmals aus der Perspektive der Tilgungsfähigkeit. Dazu wurde der Durchschnitt der Deckungsmittel der Jahre 2010 bis 2012 herangezogen, um temporäre Besonderheiten im Steueraufkommen – insbesondere bei der Gewerbesteuer – in ihrer Wirkung zu nivellieren. Die Relation zeigt auf, wie hoch der Anteil der Liquiditätskredite an den allgemeinen Deckungsmitteln ist bzw. um wie viel sie das Volumen der Deckungsmittel übersteigen. Die höchste Belastung weist demnach die Gemeinde Quierschied auf, in der Liquiditätskredite die allgemeinen Deckungsmittel um das 5,7-fache übersteigen (*vgl. Abbildung 11*). Mit einem Liquiditätskreditbestand von 3 524 Euro je Einwohner (*vgl. Abbildung 9, S. 52*) wies sie die dritthöchste Kreditbelastung der Gemeinden im Saarland auf. In der Landeshauptstadt Saarbrücken, die die höchste Pro-Kopf-Belastung mit Liquiditätskrediten aufweist, übersteigen die Kredite die Deckungsmittel um das 3,4-fache. Es wird deutlich, dass eine schnelle Tilgung der Liquiditätskredite nicht möglich ist.

24 Ohne sonstige lokale Steuern und steuerähnliche Abgaben (z. B. Hundesteuer).

Abbildung 11: Relation der Liquiditätskredite der saarländischen Gemeinden am 31.12.2012 zum Durchschnitt der allgemeinen Deckungsmittel der Jahre 2010 bis 2012

Kernhaushalte, sortiert nach Höhe der Kredite



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

2 Verkauf kommunalen Vermögens als Konsolidierungsmaßnahme der Kernhaushalte

35. Der Finanzmittelsaldo der kommunalen Kernhaushalte, also der Überschuss bzw. der Fehlbetrag in der Finanzrechnung am Ende eines Jahres, ist ein Ergebnisindikator, der aufgrund von vermögensrelevanten Transaktionen das Resultat der laufenden Aufgabenwahrnehmung verzerren kann. Auszahlungen für einen Vermögenserwerb, z. B. der Kauf von Unternehmensbeteiligungen (z. B. der Kauf von Stadtwerken) oder von Immobilien schlagen negativ im Finanzmittelsaldo zu Buche; sie verringern den Überschuss bzw. vergrößern ein Defizit. Umgekehrt führt die Veräußerung kommunalen Vermögens zur Senkung von Defiziten bzw. Erhöhung von Überschüssen.²⁵

36. Meist gehören die vermögensrelevanten Transaktionen zum „normalen“ Geschäft der Kommunen, wenn es z. B. um Grundstücksgeschäfte im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik geht. Erfolgen sie aber außerhalb der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit in größerem Umfang, dann „verschleiern“ sie das tatsächliche Haushaltsergebnis. Um die Änderungen des kommunalen Vermögens bereinigt, entsteht der Sekundärsaldo (vgl. *Tabelle 1, S. 41*), welcher einen Indikator für die langfristige Tragfähigkeit der gemeindlichen Haushaltspolitik darstellt.

37. Die saarländischen Kommunen haben im Jahr 2012 einen negativen Saldo aus Vermögenstransfers von 32 Euro je Einwohner erwirtschaftet (vgl. *Abbildung 12*). Sie haben also – trotz der hohen Defizite – mehr Geld für Vermögenszukäufe ausgegeben als aus Verkäufen eingenommen. Der Sekundärsaldo beträgt also „nur“ -168 Euro je Einwohner; er fällt gegenüber dem Finanzmittelsaldo um 16 % geringer aus. Im langfristigen Trend 1991 bis 2012 beträgt der Saldo aus Vermögenstransfers -8 Euro je Einwohner. Da er insgesamt negativ ist, kann nicht davon gesprochen werden, dass die saarländischen Kommunen zur Abdeckung der Haushaltsdefizite in größerem Umfang kommunales Vermögen – so sie denn überhaupt darüber verfügen könnten – veräußert hätten. In der Zeitreihe zeigen sich nur für die Jahre 2002 bis 2006 höhere Verkäufe. Das Jahr 2007 ist hingegen von einem massiven Vermögenszukauf (109 Euro/Ew.) geprägt (vgl. *Abbildung 13*).²⁶ In diesem Jahr ist

²⁵ In einer Gewinn- und Verlustrechnung spielen diese Transfers keine Rolle, es kommt nur zu einem Aktivtausch in der Bilanz. Lediglich wenn in Folge der Maßnahme stille Reserven mobilisiert werden oder etwas unter dem Bilanzwert verkauft wird, ist die Ergebnisrechnung betroffen.

²⁶ Einmaleffekt aufgrund des Zukaufs eines Klinikums in Höhe von 74 Mio. Euro.

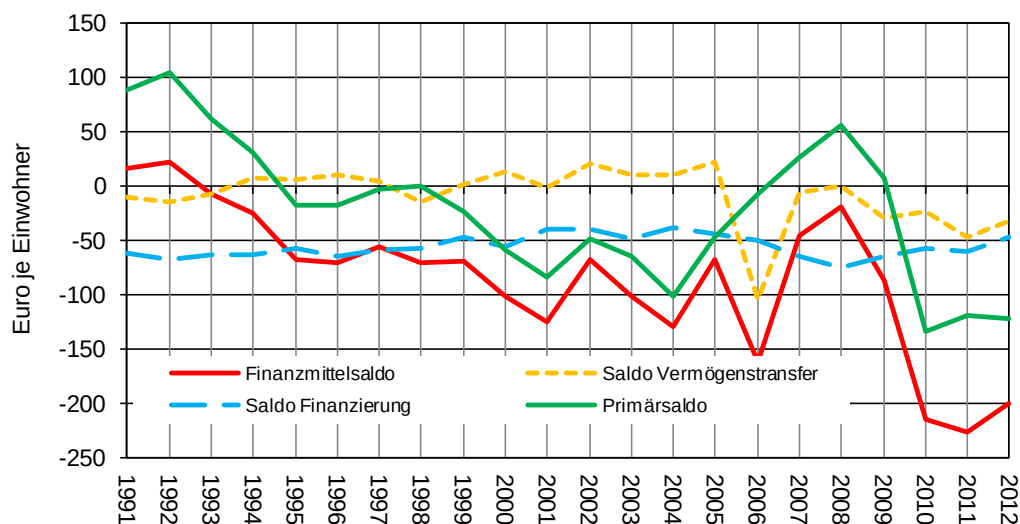
der Finanzmittelsaldo (-168 Euro/Ew.) also deutlich verzerrt in seiner Aussage über die Entwicklung der laufenden Einnahmen und Ausgaben. Auch die Jahre 2009 bis 2012 weisen höhere Zukäufe auf. Insgesamt verzerrt das Jahr 2007 aber deutlich die Zeitreihe.

Abbildung 12: Kommunalen Finanzmittel- und Primärsaldo, die beeinflussenden Größen im Jahre 2012 sowie im Durchschnitt der Jahre 1991-2013
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 13: Kommunalen Finanzmittel- und Primärsaldo sowie die beeinflussenden Größen 1991 bis 2012
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

3 Finanzsaldo: Zinsbelastungen und Zinsrisiken im Kernhaushalt

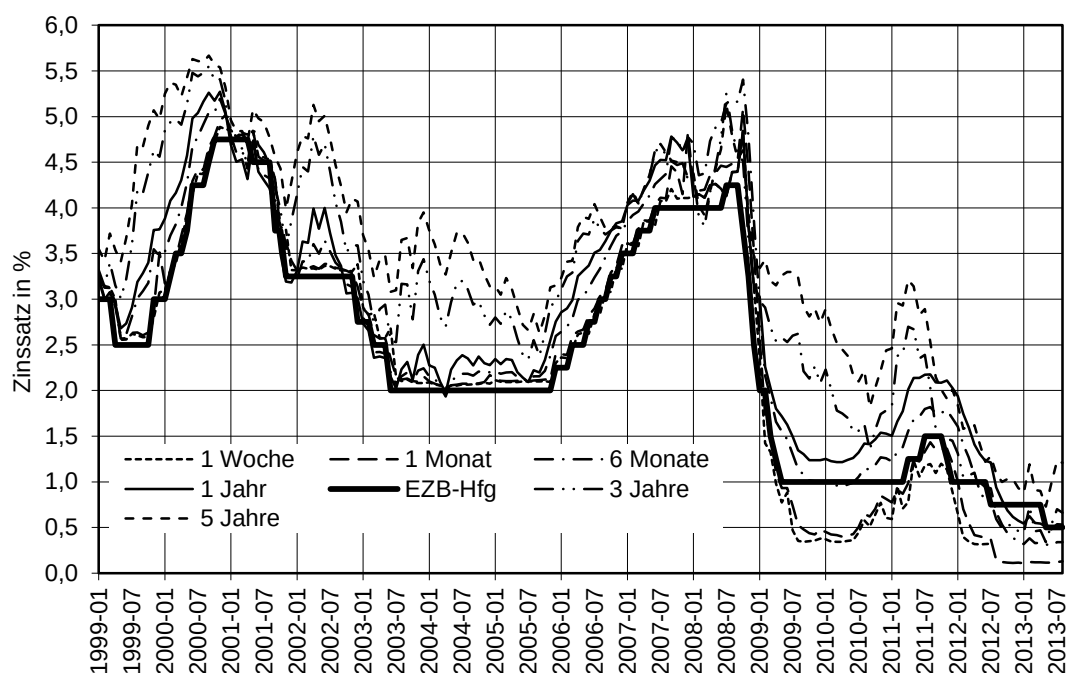
38. Neben den Vermögenstransfers verzerrt die Finanzierungstätigkeit den Blick auf das Resultat von Ein- und Auszahlungen für die laufende Aufgabenerfüllung. Der Finanzsaldo der kommunalen Kernhaushalte setzt sich im Wesentlichen aus den zwei Komponenten Zinsausgaben bzw. -einnahmen und Gewinnanteile an Unternehmen zusammen. Damit nehmen in früheren Jahren eingegangene Verpflichtungen (z. B. Kredite) bzw. Forderungen (z. B. Finanzguthaben, Aktien) Einfluss auf den Finanzmittelsaldo. Bei negativen Finanzsalden überwiegen die Zinslasten für aufgenommene Kredite, z. B. für Investitionen. Die Zinsen sind aus Überschüssen des laufenden Haushalts zu erwirtschaften. Dazu wird ein positiver Primärsaldo benötigt. Übermäßig starke negative Finanzsalden weisen darüber hinaus auf eine ungünstige Haushaltssituation mit hohen Liquiditätskrediten hin. Gewinnanteile und Zinseinnahmen tragen umgekehrt zur Verbesserung der Haushaltslage bei und können in Finanzkrisen gegebenenfalls einen Risikopuffer bilden.

39. Der Finanzsaldo der saarländischen Kommunen betrug im Jahr 2012 -46 Euro je Einwohner (*vgl. Abbildung 12*) und hatte damit am Fehlbetrag einen Anteil von 23 %. Im längerfristigen Durchschnitt lag er sogar bei -55 Euro je Einwohner. Im Verlauf zeigen sich aber keine großen Schwankungen (*vgl. Abbildung 13*), obwohl die Verschuldung der saarländischen Kommunen massiv gestiegen ist. Bei einem gleichbleibenden Niveau der Investitionskredite (*vgl. Abbildung 21, S. 87*) geht vor allem vom Anstieg der Liquiditätskredite (*vgl. Abbildung 8, S. 49*) und von ihrem hohen Anteil an der Verschuldung der Kernhaushalte von rd. 62 % eine hohe Zinsbelastung aus.

40. Dass die Zinsbelastung trotz des starken Kreditwachstums annähernd konstant geblieben ist, resultiert aus dem derzeit niedrigen Zinsniveau (*vgl. Abbildung 14*). Schon in den Jahren 2003 bis 2006 wurden die Kreditnehmer dadurch entlastet; erst recht erfolgt eine Entlastung aber seit Ende 2008, seitdem die Zentralbanken weltweit eine „Politik des billigen Geldes“ verfolgen. Diese Entlastung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Belastung durch Zinsen im Saarland außerordentlich hoch ist. Die Auszahlungen in Höhe von 46 Euro je Einwohner im Jahr 2012 lagen um 30 Euro über dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer (*vgl. Anhang 4, S. 368*). Diese Belastung mindert den Spielraum für kommunales Handeln und wirkt gerade in einem Land mit geringer Finanzkraft doppelt stark. Hochgerechnet für die Jahre 1991

bis 2012 ergibt sich für die saarländischen Kommunen eine Zinslast von 1,3 Mrd. Euro. bzw. 1 218 Euro je Einwohner. Diese Finanzmittel fehlen bei der Aufgabenerfüllung bzw. belasten die Konsolidierung der Haushalte.

Abbildung 14: Euribor-Zinsen 1 Woche / 1 Monat / 6 Monate / 1 Jahr, Pfandbriefrendite (DekaBank) 3 u. 5 Jahre (jew. am Monatsanfang) und Zins für Hauptfinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank (jew. am Monatsende)



Quelle: Triami Media GmbH und DekaBank (Abruf: 16.08.2013).

41. Das derzeit niedrige Zinsniveau dürfte mittel- und langfristig keinen Bestand haben. Wie schnell und wie stark die Zinsen dann steigen könnten, ist an *Abbildung 14* für die konjunkturellen Aufschwungsphasen 1999/2001 und 2006/2008 abzulesen. In relativ kurzen Zeiträumen von 12 bzw. 24 Monaten haben sich die Zinssätze z. T. mehr als verdoppelt. Wenn also die Zinssätze mittelfristig wieder ein „normales“ Niveau erreichen würden, würde die Zinslast für die saarländischen Kommunen erst recht zur Belastung werden. Zur Abschätzung des Zinsrisikos der saarländischen Kommunen lässt sich eine entsprechende Modellrechnung erstellen. Dabei wird nur das Zinsrisiko für die Liquiditätskredite abgebildet, da diese Kredite die eigentliche Gefahr für die kommunalen Finanzen darstellen. Für diese Modellrechnungen können folgende Annahmen getroffen werden:

- Angesichts der unterschiedlichen Laufzeiten von Liquiditätskrediten und der damit verbundenen unterschiedlichen Zinssätze wird zur Schätzung nur ein durchschnittlicher Zinssatz des auf Liquiditätskredite entfallenden Zinszahlungsvolumens herangezogen. Damit wird unterstellt, dass alle Gemeinden eine ähnliche Struktur der Kreditlaufzeiten und der Kreditkonditionen aufweisen. Diese Pauschalierung ist notwendig, da keine Informationen über die – sich kontinuierlich ändernden – lokalen Verhältnisse vorliegen. Vor dem Hintergrund, dass Gemeinden mit hohen Liquiditätskrediten bei einer Strategie der Zinssicherung nach Möglichkeit längere Laufzeiten präferieren und solche mit geringen Liquiditätsbedarfen kurze Laufzeiten bevorzugen, werden sicherlich interkommunale Unterschiede bestehen. Eine entsprechende lokale Anpassung des anzusetzenden Zinssatzes über die Höhe der Liquiditätskredite je Einwohner wäre aber rein spekulativ.²⁷ Die Pauschalierung mit einem einheitlichen Zinssatz gewährt hier eine größere Nachvollziehbarkeit und vor allem Transparenz.

- Als Grundlage einer Schätzung des durchschnittlichen Zinssatzes können zwei Quellen herangezogen werden (*vgl. Abbildung 15*):
 - für Laufzeiten bis zu einem Jahr: Euribor-Zinssätze²⁸ und
 - für Laufzeiten von 1-5 Jahren: DGZF-Rendite Öffentliche Pfandbriefe DekaBank.

Das vielerorts erreichte hohe Liquiditätskreditvolumen, das eine kurzfristige Tilgung kaum möglich macht, lässt einen hohen Anteil längerfristiger Kredite erwarten, zumal diese Option bei dem derzeit historisch niedrigen Zinsniveau für längerfristige Kredite attraktiv ist.

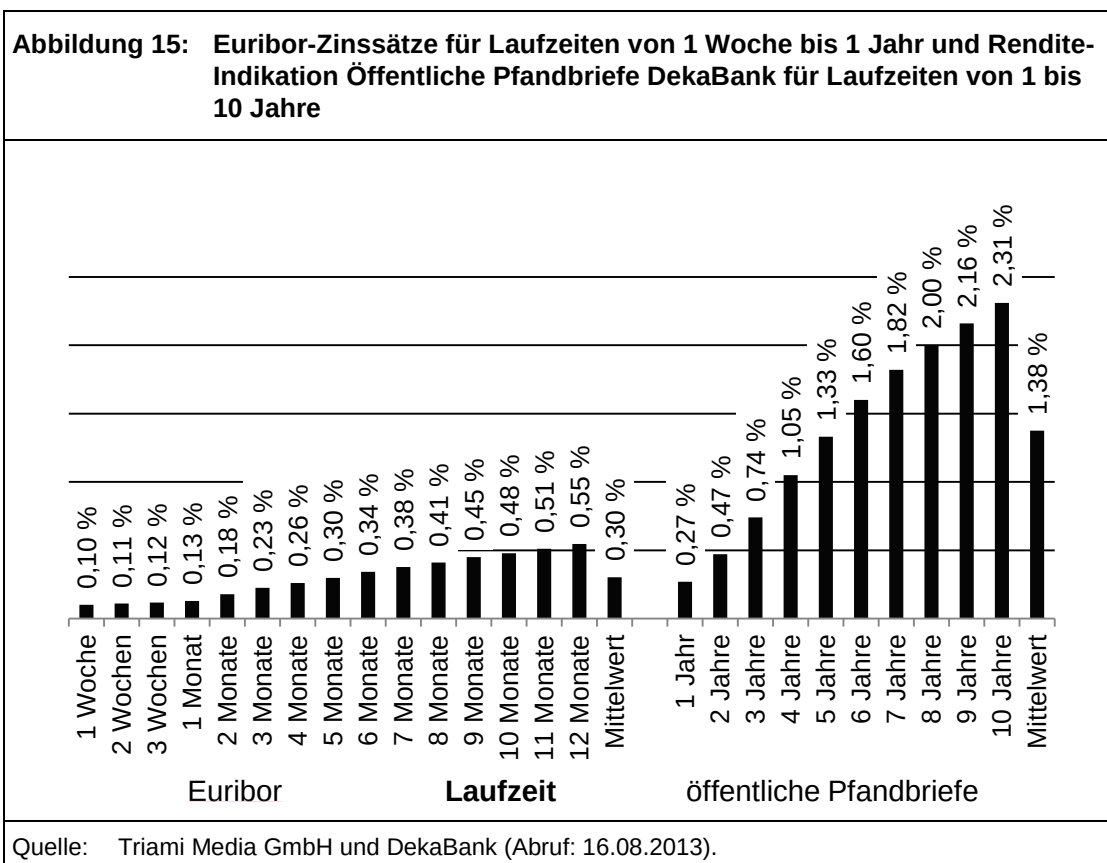
- Vor diesem Hintergrund wird unterstellt, dass Kredite mit einer Laufzeit von über einem Jahr mit einem Anteil von 50 % im Portfolio der Liquiditätskredite vorhanden sind. Die andere Hälfte entfällt dann auf Kreditlaufzeiten von bis zu einem Jahr. Gehen wiederum alle Kreditlaufzeiten gleichwertig in die Berechnung ein, können die jeweiligen Mittelwerte für

27 Das lokale Zinsmanagement hängt auch vom Verhalten der jeweiligen Akteure vor Ort und deren Einschätzung der Zinsentwicklung ab, wobei hier durchaus unterschiedliche Bewertungen bei gleicher Sachlage auftreten dürften.

28 Euribor (Euro Interbank Offered Rate) bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, zu dem 57 europäische Banken (die sogenannten Panel-Banken) einander Anleihen in Euro gewähren. Bei der Festsetzung der Euribor-Werte werden die höchsten und niedrigsten 15 % der gemeldeten Werte nicht berücksichtigt. An jedem Arbeitstag um 11:00 Uhr Central European Time werden die Euribor-Werte festgesetzt und allen teilnehmenden Partnern und der internationalen Presse mitgeteilt.

kurzfristige Zinsen von 0,30 % und für mittelfristige Zinsen von 1,38 % (Stand 16.08.2013) (vgl. *Abbildung 15*) verknüpft werden. Daraus ergibt sich ein aktueller Durchschnittszins von 0,84 %. Diesen aktuellen Wert gilt es noch zu korrigieren. So ist insbesondere zu berücksichtigen, dass

- Kommunen etwas höhere Zinsen zahlen als Geschäftsbanken untereinander,
- nicht alle Kommunen die günstigsten Konditionen aushandeln können und
- schon bestehende längerfristige Liquiditätskredite noch zu höheren Zinssätzen abgeschlossen wurden.



- Für die hier vorzunehmenden Berechnungen wird deshalb ein zusätzlicher Sicherheitsaufschlag berücksichtigt und ein durchschnittlicher Zinssatz von 1,50 % unterstellt. Neben dieser defensiven Zinsprognose wird zusätzlich ein Variantenbaustein konstruiert, bei dem die Zinsen stetig geringfügig ansteigen und ab dem Jahr 2018 konstant bei 3,45 % liegen

– diese Annahme entspricht dem paritätisch gewichteten Mittelwert für die Durchschnittszinssätze von kurz- und mittelfristigen Krediten (2,5 bzw. 3,4 %) im Zeitraum von 2001-2012 plus einem Aufschlag von 0,5 %-Punkten (vgl. *Tabelle 2*).

Tabelle 2: Kommunale Liquiditätskredite im Saarland und Schwankung der Zinssätze					
Bezugszeit- raum	durchschnittlicher Zuwachs der Liquiditätskredite		Durchschnitts- zinssatz Euribor (1W, 1M, 6M, 12M)	Durchschnitts- zinssatz Pfand- briefe (5 Jahre)	Zinsen für Liquiditäts- kredite + Zins- aufschlag 0,5 %-Pkt.
	in Mio. Euro	in %	in %	in %	in Mio. Euro
2007-2012	138,4	10,2	2,10	3,00	43,5
2001-2012	112,1	11,0	2,52	3,42	38,4
2005-2006	40,5	4,1	2,6	3,3	36,4
2007-2008	90,0	8,2	4,3	4,4	57,8
2009-2012	162,6	11,2	1,10	2,30	36,3
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.					

42. Die gegenwärtigen internationalen Rahmenbedingungen für die Zinsentwicklung – in Form noch nicht stabilisierter Volkswirtschaften und insbesondere der anhaltenden Staatsverschuldung sowie einer expansiven Ausrichtung der Notenbanken – lassen keine schnell steigenden Zinsen vermuten. Vor diesem Hintergrund wird ausgehend vom Jahr 2013 ein leichter Aufwärtstrend des durchschnittlichen Zinsniveaus auf 3,45 % ab dem Jahr 2018 unterstellt (vgl. *Tabelle 3*).²⁹ Für die folgenden Jahre wird dieses Zinsniveau konstant gehalten. Dies schließt nicht aus, dass es Schwankungen geben wird. Ein Zinsniveau von 3,45 % liegt deutlich unter den konjunkturbedingten Spitzenwerten der Vergangenheit. Kommt es also zu einer schnelleren „Normalisierung“ der Wirtschaft und der Staatsverschuldung, könnte dieser Wert als Durchschnittsniveau durchaus zu niedrig angesetzt sein.

²⁹ Für die in der *Abbildung 15* dargestellten Kredite lag der durchschnittliche Zinssatz für den Zeitraum Januar 1999 bis Januar 2009, d. h. vor dem krisenbedingten Absinken der Zinsen auf das historisch niedrige Niveau, zwischen 3,2 und 4,1 % (Euribor 1 Woche zu Pfandbriefe 5 Jahre; Monatswerte, jeweils am Monatsanfang). Der Durchschnittszins der Europäischen Zentralbank für die Hauptfinanzierungsgeschäfte betrug 3,1 %. Dies legt nahe, dass nach einer Stabilisierung der ökonomischen Verhältnisse ein durchschnittlicher Zinssatz für kurzfristige Liquiditätskredite über einen Konjunkturzyklus hinweg bei 3 % liegen dürfte.

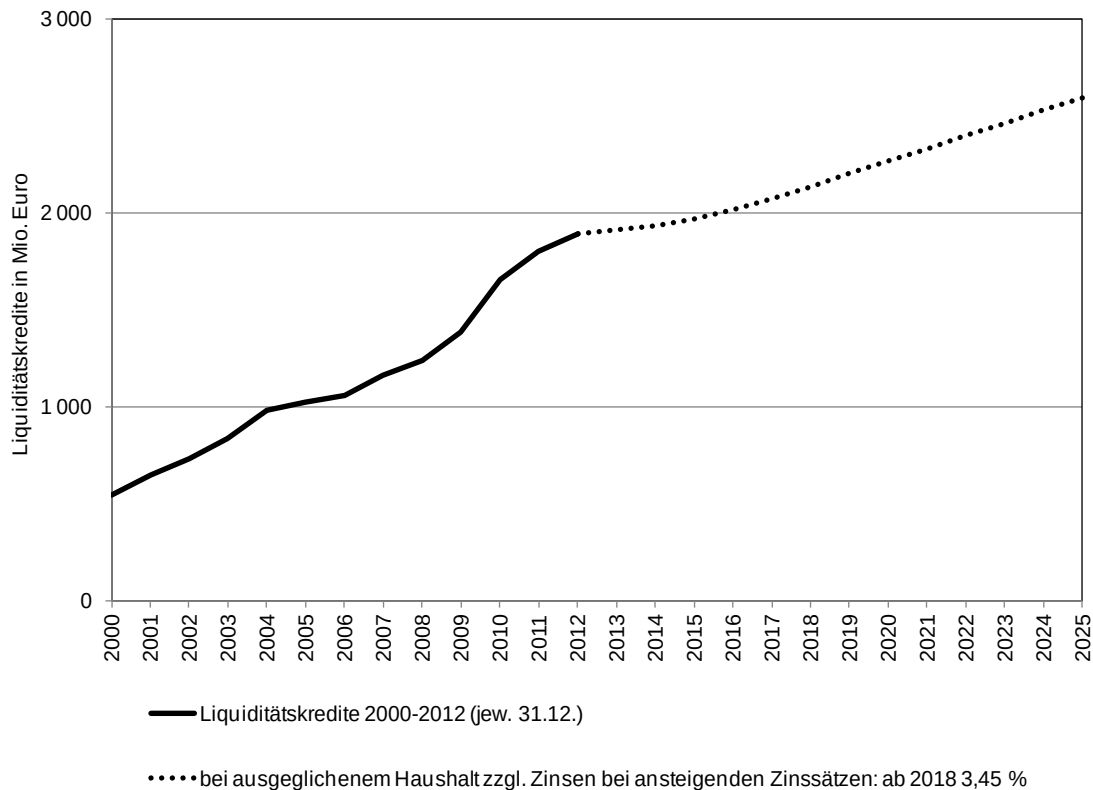
Tabelle 3: Angenommene Entwicklung der Zinssätze 2014-2025

Jahr	Zinssatz Euribor 1W, 1M, 6M, 12M	Pfandbriefe 5 Jahre	angenommener Durch- schnittszins + Aufschlag 0,5 %-Pkte.
Ø 2001-2012	2,52	3,42	3,47
2012	0,67	1,30	1,14
2013	0,27	1,01	1,14
2014	0,30	1,00	1,15
2015	0,80	1,80	1,80
2016	1,30	2,60	2,45
2017	1,80	3,20	3,00
ab 2018	2,50	3,40	3,45

Quelle: Eigene Berechnungen.

43. Unter der Annahme dieser Zinsentwicklung für die Liquiditätskredite und unter Berücksichtigung des Liquiditätskreditbestands am 31. Dezember 2012 ergibt die Projektion allein aufgrund der Dynamik der Zinssätze einen Anstieg des Liquiditätskreditvolumens bis zum Jahr 2025 um rd. 702 Mio. Euro auf insgesamt 2,59 Mrd. Euro (*vgl. Abbildung 16*). Davon abweichende Zinssatzentwicklungen würden dementsprechend höhere respektive geringere Steigerungsraten zur Folge haben. Bereits seit der Jahrtausendwende hat sich der Liquiditätskreditbestand nominal mehr als verdreifacht (von 546 Mio. Euro im Jahre 2000 auf 1,89 Mrd. Euro im Jahre 2012). Es gilt jedoch zu beachten, dass mit diesem Szenario ausschließlich die von der Zinsdynamik getragene, nachholende Entwicklung zum langjährigen Durchschnitt illustriert wird. Weiterhin unausgeglichene Haushalte, die die Liquiditätskredite weiter ansteigen lassen, finden in diesem Modell keine Berücksichtigung (*vgl. dazu Kap II.5*).

Abbildung 16: Entwicklung der Zinsen bei Normalisierung des Zinsniveaus und ihr Einfluss auf ein konstantes Volumen der kommunalen Liquiditätskredite im Saarland



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

4 Primärsaldo: Ergebnis aus der laufenden Aufgabenwahrnehmung im Kernhaushalt

44. Werden Vermögens- und Finanzsaldo vom Finanzmittelsaldo abgezogen, ergibt sich letztendlich der Primärsaldo. Er umfasst alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die im Rahmen des laufenden Geschäfts der kommunalen Aufgabenerfüllung als Ein- und Auszahlungen anfallen, beispielsweise Steuereinnahmen, Gebühren, Zuweisungen, Personalausgaben, Sachaufwendungen oder soziale Leistungen sowie die Investitionstätigkeit³⁰ in der laufenden Haushaltsperiode. Der Primärsaldo ist somit ein Indikator für die kurzfristige Tragfähigkeit der kommunalen Haushaltsführung und Gradmesser für die

³⁰ Die doppische Ergebnisrechnung weist an dieser Stelle nicht die Investitionsausgaben aus, sondern die Abschreibungen auf die Investitionen der laufenden und vergangenen Haushaltsperioden.

Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Verhaltens. Allerdings bleiben Bedarfsaspekte der Substanzerhaltung kommunaler Infrastrukturen und Qualitäts- bzw. Intensitätsaspekte der laufenden Aufgabenerfüllung (z. B. Prävention im Sozialbereich) ausgeblendet. Ein ausgeglichener Primärsaldo kann somit auch das Ergebnis des Verzichts auf Unterhaltungs- und Vorsorgeaufwendungen sein.

45. Die Kommunen des Saarlandes wiesen im Jahr 2012 im Landesdurchschnitt einen Primärsaldo von -122 Euro je Einwohner auf (*vgl. Abbildung 12, S. 57*). Er fällt damit um 39 % bzw. 78 Euro je Einwohner geringer aus als der Finanzmittelsaldo. Im langfristigen Mittel 1991-2012 beträgt der Primärsaldo sogar nur -21 Euro je Einwohner. In der Längsschnittbetrachtung (*vgl. Abbildung 13, S. 57*) wird deutlich, dass die saarländischen Kommunen in sieben der betrachteten 22 Jahre Überschüsse aufwiesen und die Haushalte im Durchschnitt vier Jahre ausgeglichen waren. Während die laufende Aufgabenwahrnehmung also zumindest in den 1990er Jahren noch durch die laufenden Einnahmen finanziert werden konnte – allerdings mit abnehmender Tendenz –, reichten die Finanzmittel seit dem Jahr 2000 nicht mehr aus (*vgl. Anhang 5, S. 369*). In der konjunkturellen Hochphase 2006 bis 2008 wurden dann nochmals kurzfristig Überschüsse erzielt, jedoch ist die Finanzierung der laufenden Ausgaben insgesamt nicht mehr hinreichend.

46. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die gegenwärtige Finanzsituation der saarländischen Kommunen den Endpunkt einer lang währenden Entwicklung darstellt. Dabei nimmt die Zinsbelastung weiter zu. Da die Mittel für die Bedienung der Zinsen nicht annähernd erwirtschaftet werden können, geraten die Kommunen immer stärker unter Druck, ihre Haushalte anzupassen. Die Probleme sind nicht konjunktureller Art, die beim nächsten Aufschwung „verschwinden“. Es gilt eine strukturelle Lücke zu schließen und daraufhin die Lasten der Liquiditätskredite abzutragen, um die Zinslasten zu senken und Handlungsspielräume zurückzugewinnen.

5 Strukturelle Lücke im Kernhaushalt

47. Ein strukturelles Defizit im kommunalen Haushalt – auch „strukturelle Lücke“ genannt – kann zunächst als ein dauerhafter negativer Saldo von Erträgen und Aufwendungen betrachtet werden. Der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG führt hierzu aus, dass es sich um ein Defizit handelt, das sich „nicht im Laufe eines Konjunkturzyklus selbsttätig abbaut oder durch gesetzlich befristete Maßnahmen begründet ist, und das den mittelfristig als unbedenklich, somit als akzeptabel erscheinenden Umfang staatlicher Kreditfinanzierung überschreitet“³¹. Die strukturelle Lücke kennzeichnet somit den Konsolidierungsbedarf hinsichtlich eines dauerhaft ausgeglichenen Kommunalhaushalts („Der Haushalt muss in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.“ [§ 82 Abs. 3 Satz 1 KSVG SL]) einschließlich der gemessen an der lokalen Leistungsfähigkeit möglichen Kreditfinanzierung von Investitionen (§§ 83 Abs. 3 u. 92 Abs. 2 KSVG SL).³²

48. Im saarländischen Stabilitätsbericht 2012 wird die strukturelle Lücke bezogen auf die Länderfinanzen definiert als „struktureller Finanzierungssaldo“ in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen und bereinigt um konjunkturelle Einflüsse.³³ Der Schwellenwert für den strukturellen Finanzierungssaldo gilt im Gegen-

31 Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1995): Jahresgutachten 1994/1995. Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen. Bonn. Ziff. 179. (= Bt-Drs. 13/26). Die Abgrenzung einer strukturellen Lücke wurde bereits 1975 erarbeitet (vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG [1975]: Jahresgutachten 1975/1976. Vor dem Aufschwung. Bonn. Ziff. 424. [= Bt-Drs. 7/4326]) und in den Jahren 1994 und 1995 weiterentwickelt (vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG [1993]: Jahresgutachten 1993/1994. Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken. Bonn. Ziff. 175-178. [= Bt-Drs. 12/6170]. – DERS. [1995]: Jahresgutachten 1994/1995. A. a. O. Ziff. 178-187. Zur aktuellen Berechnungsweise vgl. DERS. [2008]: Jahresgutachten 2008/2009. Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Wiesbaden. S. 472-476 [Anhang D].). Die vom Sachverständigenrat vorgenommene Berechnungsweise ist allerdings auf die einzelgemeindliche Ebene hin anzupassen. Um empirisch für 52 Gemeinden leistbar zu bleiben, müssen auch entsprechende Vereinfachungen und Pauschalierungen vorgenommen werden.

32 Es ist darauf hinzuweisen, dass auch bei einem ausgeglichenen Haushaltsergebnis am Jahresende Liquiditätskredite zur kurzfristigen Überbrückung bestehen können. Der Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung orientiert sich am Saldo der Finanzrechnung, die die Liquiditätssituation der Kommune abbildet und sich kurz- bis mittelfristig deutlich vom Resultat der Ergebnisrechnung unterscheiden kann.

33 Vgl. MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (Hrsg.) (2012): Bericht des Saarlandes an den Stabilitätsrat nach § 3 Absatz 2 StabiRatG. Saarbrücken. S. 13.

wartszeitraum als überschritten, wenn der Wert des betroffenen Landes um mehr als 200 Euro je Einwohner über dem Länderdurchschnitt liegt.³⁴

49. Im Kontext dieser Abgrenzungen soll nun auch für die saarländischen Kommunen der strukturelle Saldo ermittelt werden. Die Abschätzung des strukturellen Haushaltsergebnisses zeigt bei einem positiven Vorzeichen (struktureller Überschuss) den Vermögenszuwachs einer Kommune in einer Haushaltsperiode auf; im Fall eines negativen Vorzeichens (strukturelles Defizit) gibt es den Finanzierungsbedarf an, der zur Vermeidung jährlich neuer und damit fortwährend ansteigender Liquiditätskredite notwendig ist. Bei letzterem muss unterschieden werden zwischen

- dem Finanzierungsbedarf für die kommunalen Aufgaben (laufend und investiv) sowie
- den Finanzierungskosten für die Liquiditätskredite. Diese Kosten müssen zwar auch aus dem laufenden Haushalt mit erwirtschaftet werden. Da sie aber die „Kosten“ des strukturellen Defizits darstellen, gehören sie nicht zur eigentlichen Aufgabenerfüllung – anders sieht es bei Kosten für investive Kredite aus – und verringern sich bei Abnahme der Liquiditätskredite.

Da aufgrund der aktuellen kommunalen Situation die Frage der Finanzierungsbedarfe für strukturelle Defizite im Vordergrund steht – strukturelle Überschüsse wären im Übrigen auch unproblematisch –, geht es im Folgenden vor allem um diese.

50. Die zu schließende strukturelle Haushaltslücke der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände lässt sich nur im Rahmen einer Schätzung ermitteln.³⁵ Bezug genommen wird dabei wiederum nur auf die Kernhaushalte, da sich in ihnen über Gewinnausschüttungen und Defizitausgleich auch die Ergebnisse der Auslagerungen abbilden (*vgl. dazu Ziff. 38*).³⁶ Für die Schätzung sind folgende Schritte notwendig:

34 Ebd. S. 4. Der Stabilitätsrat hat mit Beschluss vom 23. Mai 2011 eine drohende Haushaltsnotlage im Saarland festgestellt. Das Land befindet sich im Sanierungsverfahren.

35 Das Konzept der strukturellen Lücke wurde erarbeitet in JUNKERNHEINRICH, M./LENK, T./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau: Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin. S. 145-183.

36 Hinzuweisen ist an dieser Stelle schon auf die ergänzenden Ausführungen zu den Jahresabschlüssen der Auslagerungen in *Abschnitt II.7*.

- Darstellung von sachlichem Bezug und Datengrundlage,
- inhaltliche Abgrenzung des strukturellen Haushaltsdefizits,
- Eliminierung konjunktureller Einflüsse sowie
- Schätzung und Darstellung nicht erfasster Bestandteile bzw. aktueller Entwicklungen.

5.1 Sachlicher Bezug und Datengrundlage

51. Näherungsweise kann als erster Anhaltspunkt zur Ermittlung der strukturellen Haushaltslücke der jährliche Zuwachs der Liquiditätskredite herangezogen werden. Sie bilden den nicht aus eigenen Mitteln finanzierten Teil der Aufgabenwahrnehmung ab und müssen bei höheren Kreditbeträgen als strukturelle Lückenschlussfinanzierung betrachtet werden. Gleichwohl bleibt dies ein sehr grober Ausgangspunkt.

52. Originär kann die strukturelle Lücke aus den Haushaltsdaten abgeleitet werden. Grundsätzlich ist zur Abschätzung die kommunale Ergebnisrechnung heranzuziehen. Trotz der Umstellung vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen liegen derzeit aber keine Daten für die Ergebnisrechnung vor, aus denen die strukturelle Lücke in den Haushalten berechnet werden könnte (*vgl. Ziff. 15*). Verfügbar sind allein Daten der kommunalen Finanzrechnung über Ein- und Auszahlungen bis einschließlich 2012. Das letzte Jahr basiert dabei nur auf Werten der vierteljährlichen Kassenstatistik, die mit noch größeren Unsicherheiten behaftet sind. Vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten wird im Folgenden versucht, das strukturelle Haushaltsergebnis anhand von Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung abzuschätzen.

53. Dabei sind aber weitere größere Probleme der saarländischen Finanzstatistik zu berücksichtigen, die aufgrund der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die Doppik ab 2007 aufgetreten sind (*vgl. Ziff. 17*). Die Umstellung erfolgte nicht mit der notwendigen Kompatibilität zur Finanzstatistik. Insbesondere fehlen bei den Gemeindeverbänden Daten im Sozialbereich. Vor diesem Hintergrund wurde eine gesonderte Erhebung bei den Gemeindeverbänden durchgeführt, auf deren Basis die strukturelle Lücke für die Gemeindeverbände berechnet werden konnte. Daraus ergibt sich das Problem, dass für Gemeinden und Gemeindeverbände unterschiedliche Datenquellen zur Berechnung des strukturellen Saldos verwendet werden. Wenngleich sich

die Daten in Form der kommunalen Haushaltszahlen aus dem gleichen Datenpool speisen, so muss die unterschiedliche Erhebung dennoch beachtet werden.

5.2 Inhaltliche Abgrenzung

54. Während die inhaltliche Ableitung bei Verwendung der Liquiditätskredite eindeutig ist, muss für die Schätzung auf Grundlage der Haushaltsdaten eine genauere Darstellung erfolgen. Die Ableitung des strukturellen Haushaltsergebnisses knüpft systematisch an das ordentliche Ergebnis der Ergebnisrechnung an, muss aber, weil nur Daten der Finanzrechnung vorliegen, entsprechend modifiziert werden.³⁷ Im ordentlichen Ergebnis sind einmalige Effekte, die insbesondere aus außerordentlichen Erträgen/Einzahlungen und Aufwendungen/Auszahlungen resultieren, bereits ausgeschlossen. Diese beinhalten insbesondere die Erträge/Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens bzw. deren Ankauf (Aufwand/Auszahlungen).

55. Darüber hinaus sind wegen des Rückgriffs auf die Finanzrechnung folgende Modifikationen zu beachten:

- Auf der Aufwandsseite können die Abschreibungen, die nur in der Ergebnisrechnung gebucht werden, aber als Auszahlungen nicht in Erscheinungen treten, nicht erfasst werden. Stattdessen werden die Auszahlungen für Sachinvestitionen (ohne den Erwerb von Anlagevermögen) angesetzt; s. o.³⁸ Da in der gegenwärtigen Situation aus Finanzmangel Neu-, Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen unterbleiben können, kann eine Differenz zwischen den tatsächlichen, sich auf die Investitionen mehrerer Jahre oder Jahrzehnte beziehenden Abschreibungen und den hier angesetzten aktuellen Investitionen eines Jahres

³⁷ Bei Verwendung der Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung werden deshalb als erstes sämtliche kreditbezogenen Transaktionen eliminiert. Dies entspricht der Bereinigung um die besonderen Finanzierungsvorgänge bei der Bildung des Finanzierungssaldos.

³⁸ Abschreibungen auf Finanzanlagen bleiben unberücksichtigt. Sie beeinflussen zwar die Finanzrechnung – und können damit auch Defizite verursachen –, haben aber keinen Bezug zu einer strukturellen Lücke bei der Aufgabenerfüllung.

bzw. eines mittelfristigen Mehrjahresdurchschnitts bestehen.³⁹ Für den gegenwärtigen Untersuchungszeitraum ist die Wirkung der Konjunkturfördermittel ab 2009 zu berücksichtigen. An dieser Stelle wird nun unterstellt, dass Kommunen eine zwar konjunkturell schwankende, aber insgesamt kontinuierliche Investitionstätigkeit aufweisen, um ihren Anlagebestand zu erhalten bzw. auszubauen. Unter dieser Prämisse wären Abschreibungen (zu Wiederherstellungskosten) und Investitionen (Mehrfjahresdurchschnitte) durchaus vergleichbare Positionen, sofern das Investitionsniveau nicht grundsätzlich abgesenkt wurde (z. B. wegen demographisch bedingter Minderbedarfe). Dagegen wird hier nichts über notwendige Investitionsbedarfe gesagt.⁴⁰

- Mangels Daten können die Rückstellungen für Pensionen, die erst mit der doppischen Ergebnisrechnung vorliegen werden, als belastende Komponente neben den tatsächlichen Personalausgaben nicht berücksichtigt werden. Insofern wird die strukturelle Lücke, wie sie hier berechnet wird, untererfasst.
- Im Gegensatz zu den Zinsen für Investitionskredite gehören die Zinsausgaben für Kredite zur Liquiditätssicherung nicht zum Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit. Sie sind als (Zusatz-)Kosten der strukturellen Lücke gesondert zu behandeln (*vgl. Ziff. 49*). Selbst bei einem vollständigen Ausgleich der strukturellen Lücke sind diese im Falle des Fortbestandes von Liquiditätskrediten noch zu entrichten. Zusammen mit der Tilgung der Liquiditätskredite bilden die Liquiditätskreditzinsen den gesamten Finanzbedarf der Entschuldung ab.

56. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Abgrenzung der strukturellen Lücke das laufende Geschäft der Kommune erfasst, zu dem auch die Investitionstätigkeit gehört. Investitionsbedarfe bleiben aber ebenso unerfasst wie Pensionsrückstellungen. Die Zinsen für Liquiditätskredite werden gesondert betrachtet.

39 Insbesondere im Bereich Straßen und Kanalisation bestehen z. T. jahrzehntelange Abschreibungszeiträume, sodass die Wirkung früherer Investitionsvolumina mit aktuellen Investitionen nicht übereinstimmen muss.

40 Vgl. dazu REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Berlin. (= Edition Difu - Stadt Forschung Praxis, Bd. 4).

5.3 Konjunkturelle und strukturelle Bereinigungen – Abschätzung anhand von Mehrjahresdurchschnitten

57. Mit der Ableitung eines strukturellen Haushaltssaldos sollen konjunkturelle Effekte eliminiert werden, um das strukturelle Ergebnis, also den mittel- bzw. langfristigen Überschuss oder Fehlbetrag herauszuarbeiten. Konjunkturelle Schwankungen erfolgen im Prinzip um einen mittleren Entwicklungspfad. Mit der Bildung eines Mehrjahresdurchschnitts, der einen vollständigen Konjunkturzyklus umfasst, könnte also der konjunkturelle Effekt eliminiert werden. Es bliebe dann die Richtung des Entwicklungspfades zu berücksichtigen, um eine zukunftsorientierte Erwartungskomponente in das strukturelle Ergebnis einzubinden.

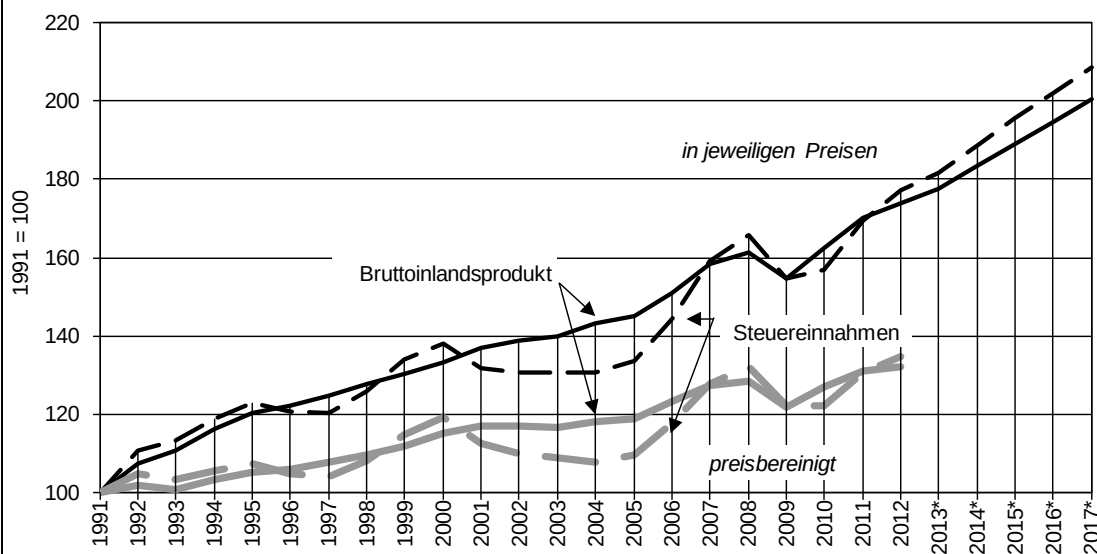
58. Für die konjunkturelle Bereinigung sind zwei Teilaufgaben zu lösen:

- Abgrenzung des Konjunkturzyklus und bei einer Ermittlung auf Grundlage der Haushaltsdaten zusätzlich die
- Abgrenzung der konjunktursensiblen Einnahmen- und Ausgabenbereiche.

59. Die Abgrenzung eines Konjunkturzyklus fällt derzeit schwer. In der Rückschau zeigen sich für die Kommunalfinanzen Rahmenbedingungen, die sowohl massiv durch gesetzliche Änderungen im Steuer- und Sozialsystem (2001 bis 2005) als auch globale Entwicklungsimpulse infolge der Mitte 2008 erfolgten Finanzkrise, die sich im Weiteren zu einer massiven Wirtschaftskrise im Euroraum entwickelt hat, geprägt sind (*vgl. Abbildung 17*). Mit anderen Worten: Der konjunkturelle Effekt wird in erheblichem Umfang von strukturellen Einflüssen und temporären Sonderentwicklungen (Finanzkrise) überlagert. Der Mittelwert eines wie auch immer abgegrenzten Konjunkturzyklus bringt in Bezug auf die letzten 10 Jahre also kaum einen strukturellen Saldo zum Vorschein. Die derzeit „glänzenden“ wirtschaftlichen Aussichten der Steuerschätzung⁴¹ lassen zudem ein aus Vergangenheitswerten abgeleitetes mittelfristiges Haushaltsergebnis in Hinsicht auf seinen weiteren Fortbestand kritisch erscheinen. Die Erfahrung der letzten 20 Jahre zeigt aber, dass Steuerschätzungen schnell auch obsolet werden können.

41 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 6. bis 8. Mai 2013. In: Monatsbericht des BMF, H. 5, Jg. 16. Berlin. S. 6-15.

Abbildung 17: Kassenmäßige Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1991 bis 2017
in jeweiligen Preisen und preisbereinigt zum Stand 2005, 1991 = 100



* Steuerschätzung vom Mai 2013.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und Bundesministeriums der Finanzen.

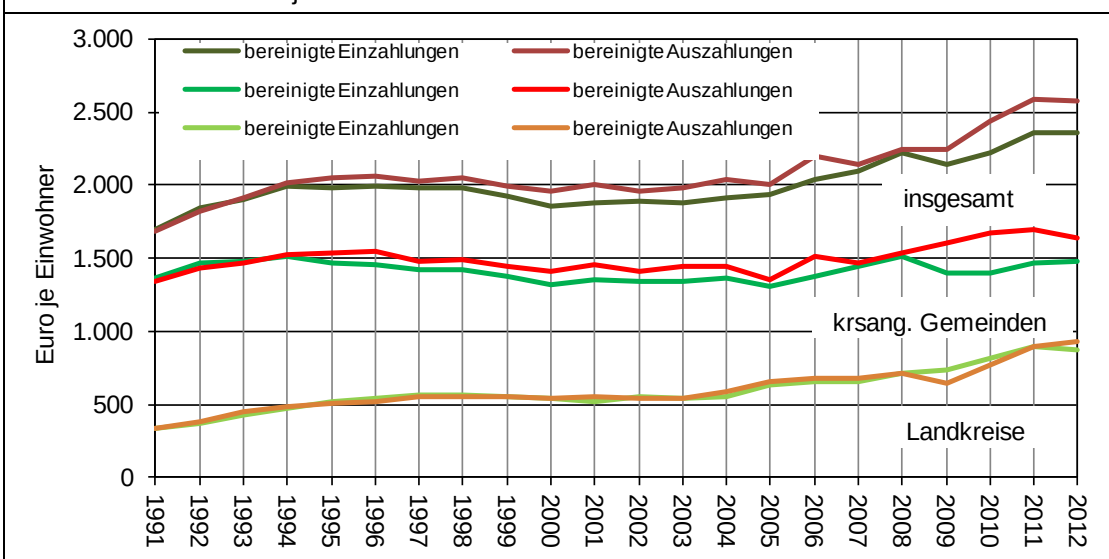
60. Vor diesem Hintergrund wird der Zeitraum 2007 bis 2012 als Referenzzeitraum für die Ableitung der strukturellen Lücke gewählt. Das Jahr 2012 ist zwar wegen des vorläufigen Charakters der kommunalen Finanzdaten noch mit Unsicherheiten behaftet, da aber für die Gemeindeverbände im August 2013 eine direkte Abfrage vorgenommen wurde, liegen für diese schon endgültige Daten der Haushaltsrechnung vor. Nach Vorlage der Jahresrechnung müssen die Werte für die Gemeinden im Rahmen der Finanzstatistik noch aktualisiert werden.

61. Für die kommunalen Einnahmen zeigt sich in dieser Zeit der finanzielle Einbruch im Jahr 2009. Seit 2010 steigen die Einnahmen aber wieder an und überschritten 2011 auch das Niveau von 2008 (vgl. *Abbildung 18*). Dagegen stagnierten die Ausgaben im Jahr 2009 kurz, um dann in den Jahren 2010 und 2011 stärker als zuvor zu steigen. Für die ab 2010 ungewöhnlich hohen Defizite sind insofern vor allem überproportionale Ausgabensteigerungen verantwortlich.

62. Die Entwicklungsdynamik der Ausgaben scheint konjunkturunabhängig zu verlaufen. Ursächlich sind hierfür vor allem zwei Ausgabengruppen: die Sozialausgaben sowie die Personalausgaben. Für beide wird der Mittelwert kaum

einen strukturellen Wert liefern, da beide kontinuierlich wachsen. Die Sozialausgaben wachsen mittlerweile unabhängig von der Konjunktur, weil sich zum einen Faktoren wie die strukturelle Arbeitslosigkeit bei anziehender Konjunktur kaum zurückentwickeln und zudem andere Sozialbereiche wie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Jugendhilfe eine eigene Dynamik entwickeln. Die Personalausgaben steigen aufgrund der Tarifabschlüsse zumindest unabhängig von der Steuerentwicklung.

Abbildung 18: Bereinigte Ein- und Auszahlungen* der saarländischen Kommunen von 1991 bis 2012
in Euro je Einwohner



* ohne Zahlungen von/an Optionskommunen und ohne Gewerbesteuerumlage.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

63. Darüber hinaus nehmen aber auch strukturelle Veränderungen wie Änderungen in der Aufgabenwahrnehmung (Aufgabenumfang und Aufgabenintensität) und darauf folgende Anpassungsmaßnahmen (Steuererhöhungen, Sparmaßnahmen, Umschichtungen etc.) einen zu berücksichtigenden Einfluss auf die Ausgaben- und Einnahmendynamik. Auf der Ausgabenseite schlägt der Ausbau der Kindertageseinrichtungen und vor allem der U3-Betreuung der letzten Jahre zu Buche; auf der Einnahmenseite ist die Anhebung der Realsteuerhebesätze zu nennen. Insbesondere der Hebesatz der Grundsteuer B ist seit 2009 stärker gestiegen (vgl. *Anhang 11*, S. 377). Um die strukturelle Lücke zu ermitteln, müssen insbesondere die Änderungen im Sozialbereich angemessen bereinigt werden.

64. Die Bildung eines Mehrjahresdurchschnitts fasst Jahre zusammen, deren Einnahmen und Ausgaben durch Preissteigerungen beeinflusst sind. Darüber hinaus wäre die strukturelle Lücke auch in ihrer fortbestehenden Wirkung um den Einfluss der Inflation zu bereinigen. Eine Inflationsbereinigung ist allerdings kaum leistbar, da im Aufgabenspektrum der Kommunen Produkte erstellt und Vorleistungsgüter verwendet werden, die unterschiedlichsten Preissteigerungsraten unterliegen. Im Rahmen der Schätzung der strukturellen Lücke wird deshalb auf eine Inflationsbereinigung verzichtet. Gleichwohl ist dieser Aspekt bei der einordnenden Bewertung zu berücksichtigen.

5.4 Abschätzung des strukturellen Haushaltsergebnisses

65. Die Abschätzung der strukturellen Haushaltslücke anhand der Liquiditätskredite erfolgt über den durchschnittlichen jährlichen Zuwachs. Für die Jahre 2007 bis 2012 betrug dieser 138,4 Mio. Euro bzw. 10,2 % (vgl. *Tabelle 4*). Ohne geschätzte Zinsen⁴² ergäbe sich ein Zuwachs um 94,9 Mio. Euro. In diesen Zeitraum fallen Jahre mit einem mäßigen Anstieg (2007/2008) sowie solche mit einer hohen Dynamik (2009-2012); letztere überwiegen. Alternativ zu einem Szenario mit dem Zuwachs von 138,4 Mio. Euro wäre in Anbetracht der derzeit günstigen Konjunkturaussichten und erwarteter höherer Steuereinnahmen auch der Zeitraum 2007/2008 (+32,2 Mio. Euro oh. Zinsen), der ebenfalls eine günstige Konjunkturphase darstellt, anzusetzen.

Tabelle 4: Zuwachs kommunaler Liquiditätskredite im Mehrjahresdurchschnitt			
Bezugszeit- raum	durchschnittlicher Zuwachs der Liquiditätskredite		Liquiditätskreditzuwachs ohne darin enthaltene Zinsen (Schätzung)
	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro
2007-2012	138,4	10,2	94,9
2001-2012	112,1	11,0	73,7
2005-2006	40,5	4,1	4,1
2007-2008	90,0	8,2	32,2
2009-2012	162,6	11,2	126,2
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.			

42 Zur Schätzung der Zinsen vgl. *Ziff. 43*.

66. Die Verwendung einer konstanten prozentualen Zuwachsrate verbietet sich, da damit ein jährlich steigender absoluter Zuwachs an Liquiditätskrediten unterstellt würde (exponentielles Wachstum des absoluten Kreditvolumens). Ein prozentualer Zuwachs der Liquiditätskredite von 10 % (2007-2012) würde dabei zu einer Verdoppelung innerhalb von nur sieben Jahren führen, der ein äußerst dramatischer Einnahmefall und/oder eine erhebliche Ausgabensteigerung zugrunde liegen müssten. Im gleichen Zeitraum würde der Zuwachs um konstant 138,4 Mio. Euro plus Zinsen nur einen Anstieg um 55,2 % bewirken.

67. Auf die auf Grundlage der Liquiditätskreditentwicklung berechnete strukturelle Lücke von 94,9 Mio. Euro ist die Entlastung des Bundes durch Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41-46b SGB XII) anzurechnen, denn diese Entlastung des Finanzmittelsaldos dürfte den Bedarf an Liquiditätskrediten entsprechend um 33,9 Mio. auf 61,0 Mio. Euro senken (*vgl. Ziff. 71*). Nicht berücksichtigt ist darin aber der zusätzliche Bedarf, der durch den konjunkturunabhängigen Zuwachs der sonstigen Sozialleistungen und den Ausbau der U3-Betreuung verursacht ist. Dieser ist mit rd. 42,3 Mio. Euro anzusetzen (*vgl. Ziff. 71*). Insofern bleibt es bei einer strukturellen Lücke von 103,3 Mio. Euro plus dem Finanzierungsbedarf für die Zinsen der strukturellen Lücke.

68. Für die Abschätzung der strukturellen Lücke anhand der Finanzdaten werden zusammenfassend folgende Ausgangsbedingungen zugrunde gelegt:

- Basis ist die Finanzrechnung der Gemeinden und Gemeindeverbände der Jahre 2007 bis 2012. Dazu wird der Mittelwert der jeweiligen Finanzindikatoren errechnet.
- Ausgangspunkt der Rechnung ist der Finanzmittelsaldo (*vgl. Tabelle 1, S. 41*).
- Davon abgezogen werden
 - der Saldo der temporären Sondereffekte der Vermögenstransfers (= Sekundärsaldo) sowie die
 - Zinsausgaben für Investitions- und Liquiditätskredite.
- Das Ergebnis dieser Rechnung wird wie folgt weiter bereinigt:

- Abgezogen wird der Zuschussbedarf 2007-2012 (Sechsjahresdurchschnitt) für die Produktgruppen Soziales (PG 31) und Jugend (PG 36)⁴³ und
 - hinzugerechnet wird der aktuelle Zuschussbedarf 2012 für diese beiden Produktgruppen als konjunkturunabhängiger Ausgabenblock;
 - hinzugerechnet werden die Zinsen der Investitionskredite für das Jahr 2012.
- Das Ergebnis dieser Rechnung ergibt das bereinigte strukturelle Haushaltsergebnis. Diesem sind
 - die Zinsen für Liquiditätskredite für den aktuell verfügbaren Wert des Bestandes an Liquiditätskrediten hinzuzufügen.
 - Daraus ergibt sich der Finanzbedarf zur Finanzierung der strukturellen Lücke sowie ihrer Finanzierungskosten.

69. Innerhalb der kommunalen Gemeinschaft wird die Berechnung des strukturellen Saldos zunächst getrennt für Gemeinden und Gemeindeverbände vorgenommen. Zwar können Umlageverbände einen Haushaltsausgleich immer über die Umlage bei den Verbandsmitgliedern einfordern, weshalb die Gemeinden letztendlich die Haushaltslücken der Umlageverbände mit abdecken müssen.⁴⁴ Gleichwohl zeigen sich aktuell auch bei ihnen strukturelle Lücken, die durch Kredite zur Liquiditätssicherung abgedeckt werden. Zudem erfolgt die Bereinigung um die Produktgruppen Soziales und Jugend allein bei ihnen, da sie Hauptträger dieser Leistungen sind. Insofern erfolgt hier eine ursachenspezifische Analyse. In einem zweiten Schritt werden dann aber die strukturellen Defizite der Gemeindeverbände auf die Gemeinden übertragen, um eine bessere Vergleichbarkeit unter den Gemeinden zu erreichen. Die Verteilung der Kreiswerte auf die Gemeinden erfolgt dabei anhand der gemeindlichen Finanzkraft gemäß § 18 K FAG des Saarlandes. Dazu wird die prozentuale Verteilung der einzelgemeindlichen Beiträge zur Kreisumlage herangezogen.⁴⁵

43 Auf eine separate Bereinigung um die Personalausgaben wird verzichtet, da in den Produktgruppen Soziales und Jugend ohnehin Personalausgaben und Sachausgaben enthalten sind und mit bereinigt werden. Dabei werden auch die eigenen Mehrleistungen infolge des Aufbaus der U3-Betreuung sowie adäquate Transferleistungen an Dritte für die U3-Betreuung mit erfasst.

44 Insofern ist es auch folgerichtig, dass der Kommunale Entlastungsfonds (KELF) des Saarlandes Finanzhilfen nur an die Gemeinden verteilt.

45 Vgl. STATISTISCHES AMT DES SAARLANDES (2013): Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2012. Saarbrücken. S. 3. (= Statistische Berichte K I 1 / K VI 1).

70. Entsprechend der zuvor festgestellten fast ausgeglichenen bereinigten Ein- und Auszahlungen und der geringen Liquiditätskreditbelastung zeigt sich bei der Berechnung des *strukturellen Saldos der Gemeindeverbände* eine Ausgangsposition, die nahe bei einem Haushaltsausgleich liegt (+0,6 Mio. Euro) (vgl. Tabelle 5).⁴⁶ Der Saldo beinhaltet ein Defizit von 4,6 Mio. Euro in den Landkreisen Merzig-Wadern, Saarlouis Saarpfalz-Kreis und St. Wendel sowie Überschüsse von zusammen 5,3 Mio. Euro im Regionalverband Saarbrücken und im Landkreis Neunkirchen.

Tabelle 5: Ableitung des strukturellen Saldos der Gemeindeverbände 2007 bis 2012						
Landkreis	Struktureller Saldo – unbereinigt*	Saldo Soziales/Jugend		Struktureller Saldo – bereinigt	Zinsauszah- lungen für Liquiditäts- kredite 2012	Finanz- bedarf
		2007/2012 (Kürzung)	2012 (Hinzurechnung)			
	1 000 Euro					
Regionalverband Saarbrücken	4 312	-197 691	-208 311	-6 308	0	-6 308
Merzig-Wadern	-678	-33 200	-36 179	-3 656	18	-3 674
Neunkirchen	965	-61 803	-69 883	-7 116	59	-7175
Saarlouis	-1 207	-76 888	-88 841	-13 160	0	-13 160
Saarpfalz-Kreis	-875	-57 262	-62 967	-6 580	230	-6 809
St. Wendel	-1 861	-29 107	-32 044	-4 798	92	-4.890
Summe	656	-455 950	-498 225	-41 618	398	-42 016
strukturelle Lücke	-4 621			-41 618	398	-42 016
struktureller Überschuss	5 277			0	0	0

* Finanzmittelsaldo oh. besondere Finanzierungsvorgänge, oh. Vermögenstransfers u. oh. Zinsen für Liquiditätskredite.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Gemeindeverbände.

71. Berücksichtigt werden muss nunmehr der konjunkturunabhängige Zuwachs der Sozial- und Jugendhilfeleistungen. Dies geschieht durch den Austausch des Zuschussbedarfs des Sozial- und Jugendbereichs 2007-2012 durch den aktuellen Saldo des Jahres 2012. Dadurch verschlechtert sich der strukturelle Saldo um 42,3 Mio. Euro. Es ergibt sich eine strukturelle Lücke von

⁴⁶ Der Haushaltsausgleich der Landkreise ist systematisch angelegt. Einerseits sind sie darauf verpflichtet (§ 189a KSVG). Über die Kreisumlage haben sie stets die Möglichkeit des Ausgleichs.

41,6 Mio. Euro für alle Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken, die sich durch Zinszahlungen auf 42,0 Mio. Euro geringfügig erhöht.

72. Für die Gemeindeverbände wird künftig durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41-46b SGB XII) durch den Bund eine Entlastung eintreten. Bis 2011 hatte sich der Bund bereits mit rd. 13 % an dieser Grundsicherung beteiligt. Diese Beteiligung steigt in den Jahren 2012 bis 2014 über 45 % und 75 % auf 100 % der Nettoaussgaben (§ 46a SGB XII). Diese kommende Entlastung ist im strukturellen Saldo zu berücksichtigen. Zur Berechnung des Entlastungseffektes werden die Nettoaussgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der örtlichen Sozialhilfeträger im Jahr 2012 herangezogen (56,0 Mio. Euro).⁴⁷ Der in diesem Jahr bestehende Entlastungsanspruch betrug 45 % (25,2 Mio. Euro). Die noch ausstehende (geschätzte) Entlastung von 55 % betrug damit 30,8 Mio. Euro. Da der Bundesanteil zu diesem Zeitpunkt jedoch noch zeitverzögert ausgezahlt wurde, kam es im Jahr 2012 lediglich zu einer tatsächlichen Entlastung um 22,2 Mio. Euro.⁴⁸ Damit wurde bezogen auf die Nettoaussgaben des Jahres 2012 nur ein Anteil von 39,5 % erstattet (*vgl. Tabelle 6*). Die in der Modellrechnung für die Zukunft anzusetzende Entlastung beträgt damit noch 60,5 %. Das entspricht einer Entlastung um 33,9 Mio. Euro. Der mit Abstand größte Teil davon entfällt auf den Regionalverband Saarbrücken (15,5 Mio. Euro).

73. Der strukturelle Saldo der Gemeindeverbände verbessert sich dadurch auf -8,2 Mio. Euro. Er setzt sich zusammen aus einer Lücke von -17,3 Mio. Euro und einem Überschuss von 9,2 Mio. Euro. Mit Ausnahme des Regionalverbandes Saarbrücken weisen alle Gemeindeverbände weiter eine strukturelle Lücke auf.

74. Zur Berechnung der strukturellen Lücke der Gemeinden wurde auf die vom Statistischen Amt des Saarlandes gelieferten Daten der Finanzrechnung zurückgegriffen. Aufgrund der Probleme hinsichtlich der Validität der Daten, die durch die Doppik-Umstellung entstanden sind, wurde zunächst der Daten-

47 Vgl. STATISTISCHES AMT DES SAARLANDES (2014): Sozialhilfe und Asylbewerberstatistik im Saarland 2012. Teil I: Ausgaben und Einnahmen. Saarbrücken. S. 14 f. (= Statistische Berichte K I 1 / K VI 1). Vorabmitteilung per E-Mail.

48 Nach E-Mail-Mitteilung des saarländischen Innenministeriums. Ausgezahlt wurden 45 % bezogen auf die Nettosozialausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger des Jahres 2010 in Höhe von 49,15 Mio. Euro. Vgl. dazu STATISTISCHES AMT DES SAARLANDES (2012): Sozialhilfe und Asylbewerberstatistik im Saarland 2010. Teil I: Ausgaben und Einnahmen. Saarbrücken. S. 14 f. (= Statistische Berichte K I 1 / K VI 1).

satz überprüft. Dazu wurden quantitativ relevante Parameter wie Personalausgaben oder Kreisumlage jeweils in einer Zeitreihe betrachtet, um dadurch unplausible Abweichungen und Fehler im Datensatz aufzuspüren. Gefunden wurde insbesondere eine Unstimmigkeit bei der Kreisumlage und der Gewerbesteuerumlage, welche daher bereinigt wurde.⁴⁹

Tabelle 6: Struktureller Saldo der Gemeindeverbände 2007-2012 einschließlich Entlastung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung				
Landkreis	Nettoausgaben Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Übernahme durch den Bund 2012 = 39,5 % noch ausstehende Entlastung 60,5 %*	Struktureller Saldo bereinigt um Soziales/Jugend zzgl. Kosten der Lücke	
			ohne	mit
	2012		Entlastung Grundsicherung	
	1 000 Euro			
Regionalverband Saarbrücken	25 576	15 473	-6 308	9 165
Merzig-Wadern	3 611	2 184	-3 674	- 1 490
Neunkirchen	7 705	4 661	-7 175	- 2 513
Saarlouis	9 044	5 472	-13 160	- 7 688
Saarpfalz-Kreis	6 361	3 848	-6 809	- 2 961
St. Wendel	3 678	2 225	-4.890	- 2 665
Summe	55 974	33 864	-42 016	- 8 152
strukturelle Lücke			-42 016	- 17 317
strukt. Überschuss			0	9 165
* Da sich die tatsächlich in 2012 erhaltene Entlastung auf das Jahr 2010 bezog, ist hier ein bereinigter Wert anzusetzen, der den Aufwuchs seit 2010 berücksichtigt.				
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Landkreise und des Statistischen Amtes des Saarlandes.				

Für die Prüfung und Korrektur anderer Werte fehlte allerdings ein geeigneter Maßstab. Größere Änderungen bei den Personalausgaben können beispielsweise auch auf organisatorischen Änderungen beruhen, wobei größere Abweichungen jedoch nur in Einzelfällen gefunden wurden.⁵⁰

49 Für die Gemeinde Rehlingen-Siersburg fehlten die Kreisumlagen 2009 und 2010. Diese wurden von der Gemeinde nachgeliefert. Für die Gemeinde Quierschied fehlte der Wert der Kreisumlage 2010. Dafür fielen die Werte der Gewerbesteuerumlage 2010 und 2011 – auch im Verhältnis zu den Einnahmen aus der Gewerbesteuer – um ein Vielfaches zu hoch aus. Hier wurden die Umlagen anscheinend aufaddiert. Diese wurde anhand der Daten aus dem Realsteuervergleich bereinigt. Für Bexbach fehlte der Wert für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2009 (ebenso im Realsteuervergleich); dieser wurde nach Prüfung der übrigen Steuereinnahmen aus dem Mittelwert der Jahre 2008 und 2010 gebildet.

50 Z. B. Heusweiler 2010, Quierschied 2012, Saarlouis 2010, Homburg 2010/2011.

75. Für die Berechnung des strukturellen Saldos der Gemeinden bedeutet die eingeschränkte Validität der Daten eine ebenso eingeschränkte Aussagekraft. Die Umstellungsprobleme beziehen sich aber in der Regel nur auf ein oder zwei Jahre,⁵¹ sodass deren Wirkung im Mehrjahresdurchschnitt nivelliert wird. Darüber hinaus stellt der strukturelle Saldo ohnehin aufgrund seiner auf Annahmen beruhenden Abgrenzung lediglich einen Näherungswert dar bzw. bildet eine Größendimension für ein dauerhaftes Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben ab. Zudem muss er bezogen auf die Zukunft, d. h. auf die Erwartung der weiteren Entwicklung, interpretiert werden. Insofern bedeutet die eingeschränkte Validität der Daten eine Erhöhung des Interpretationsspielraums, führt aber keinesfalls zu einer generellen Nichtverwendbarkeit.

76. Die Berechnung des strukturellen Saldos der Gemeinden weicht methodisch von derjenigen der Kreise ab. Der Austausch des Zuschussbedarfs für die Produktbereiche Soziales und Jugend wurde nicht vorgenommen, weil auf der Gemeindeebene keine oder nur geringe pflichtige Aufgaben wahrgenommen werden. Diese erfolgen auf der Kreisebene. Offen bleibt die Bedeutung des Ausbaus der U3-Betreuung für die Ausgabenentwicklung, da hierzu keine produktspezifische Abgrenzung der Daten vorlag.⁵²

77. In dieser Abgrenzung ergibt sich für die saarländischen Gemeinden ein – im Vergleich zu den Gemeindeverbänden – unbereinigter struktureller Saldo in Höhe von -100,2 Mio. Euro (vgl. *Tabelle 7*). Dieser setzt sich aus einer Lücke von -107,3 Mio. Euro und einem Überschuss von 7,0 Mio. Euro zusammen. Den Beträgen sind die Zinsen für die Liquiditätskredite hinzuzurechnen. Auf Gemeinden mit struktureller Lücke entfallen Zinsen von 42,7 Mio. Euro, auf solche mit einem Überschuss 0,8 Mio. Euro.⁵³ Dadurch errechnet sich eine strukturelle Lücke der Gemeinden von 149,2 Mio. Euro.

51 Eine Ausnahme bildet hier die Erfassung der Sozialausgaben der Gemeindeverbände, weshalb für sie eine direkte Erhebung bei den Gemeindeverbänden vorgenommen wurde.

52 Im Rahmen der Ursachenanalyse werden diese Daten aber im zweiten Analyseschritt abgefragt, sodass der strukturelle Saldo überarbeitet werden kann.

53 Gemeinden mit einem strukturellen Überschuss wiesen Liquiditätskredite von 29,9 Mio. Euro auf.

Tabelle 7: Ableitung des strukturellen Saldos der Gemeinden 2007 bis 2012*					
	Struktureller Saldo Gemeinden – unbereinigt**	Zins- auszahlungen für Liquiditäts- kredite 2012	Finanzbedarf Gemeinden	Finanzbedarf Gemeindever- bände abzgl. GS-Alter	Finanzbedarf insgesamt
	1 000 Euro				
struktureller Saldo	-100 244	-43 524	-143 768	-8 152	-151 920
strukturelle Lücke***	-107 259	-42 688	-149 208	-6 740	-155 585
struktureller Überschuss***	7 015	-836	5 441	-1 412	3 665
* Abweichungen in den Summen durch Rundungsdifferenzen. ** Finanzmittelsaldo oh. besondere Finanzierungsvorgänge, oh. Vermögenstransfers u. oh. Zinsen für Liquiditätskredite. *** Die Spalten können nicht miteinander addiert werden, da sich unter dem Eindruck der Verteilung der Zinsen bzw. der Gemeindeverbandswerte die Einordnung einer Gemeinde zu einer der beiden Gruppen ändert und damit die Summen auch durch Gruppenwechsler verändert werden. Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes und der Gemeindeverbände.					

78. Auf den strukturellen Saldo der Gemeinden müssen zur besseren Vergleichbarkeit die strukturellen Salden der Gemeindeverbände umgelegt werden. Dies geschieht auf der Grundlage der Verteilung der einzelgemeindlichen Finanzkraft, die anhand der Kreisumlage festgestellt wird. Da die Gemeindeverbände mit Ausnahme des Regionalverbandes Saarbrücken auch nach der Entlastung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der Summe strukturelle Defizite aufweisen, erhöht die Übertragung auf die Gemeinden deren strukturelle Lücke. Insgesamt steigt der strukturelle Saldo um rd. 8,2 Mio. Euro an und beträgt -151,9 Mio. Euro (*vgl. Tabelle 7*). Dabei steht ein Defizit von 155,6 Mio. Euro einem leichten Überschuss von 3,7 Mio. Euro gegenüber. Nur im Regionalverband Saarbrücken werden die Gemeinden entlastet. Gegenüber der Berechnung auf Basis der Liquiditätskreditentwicklung (103,3 Mio. Euro [*vgl. Ziff. 67*] plus Zinsen von rd. 44 Mio. Euro [*vgl. Anhang 9, S. 373; Tabelle 5, S. 77 u. Tabelle 7*]) fällt die originär berechnete Lücke etwas größer aus.

79. Von diesem Finanzbedarf entfällt auf die Landeshauptstadt Saarbrücken ein Betrag von 34,1 Mio. Euro; den absolut zweithöchsten Betrag weist die Kreisstadt Homburg mit 13,8 Mio. Euro auf (*vgl. Anhang 9, S. 373*). Der Überschuss von 3,7 Mio. Euro entfällt auf nur zwei Gemeinden: Dillingen und Bous.

5.5 Finanzierungsbedarfe im Kernhaushalt

80. Der Finanzierungsbedarf für die Stabilisierung der kommunalen Haushalte ergibt sich aus zwei Teilzielen: erstens dem Ausgleich der gegenwärtig defizitären Haushalte zur Vermeidung neuer Kredite zur Liquiditätssicherung und zweitens der Entschuldung von Krediten zur Liquiditätssicherung. Der Gesamtfinanzbedarf umfasst somit Mittel, die notwendig sind,

- um zum einen den fortwährenden jährlichen Anstieg der Liquiditätskredite zu stoppen (*vgl. Abbildung 19, S. 84*, ansteigende Linien) und
- zum anderen die zur Tilgung der Liquiditätskredite über den Haushaltsausgleich hinaus erforderlichen Überschüsse (*vgl. Abbildung 19*, fallende Linie) bereitzustellen.

81. In Abhängigkeit von der gewählten Berechnung des strukturellen Saldos über die Liquiditätskredits- bzw. die Haushaltsanalyse resultieren ohne Zinsen leicht unterschiedliche Finanzierungserfordernisse von 103,3 und 113,6 Mio. Euro.⁵⁴ Es ist jedoch zu konstatieren, dass selbst bei der unrealistischen Annahme eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2013 ein allein durch die Zinsbelastung resultierender Finanzierungsbedarf von rd. 702 Mio. Euro bis zum Jahr 2025 zu erwarten ist (*vgl. Ziff. 43 u. Abbildung 16, S. 64*). Diese Größenordnung definiert somit die untere Grenze der abschätzbaren Belastungsvolumina.

82. Zur weiteren Abschätzung wird eine strukturelle Lücke – exklusive des Zinsaufwands zu deren Finanzierung – von 110 Mio. Euro angesetzt. Dies kann als Ausgangsbasis für eine Simulation der Finanzierungsbedarfe zur Schließung der strukturellen Lücke und zur Tilgung der Liquiditätskredite herangezogen werden. Angenommen, die Liquiditätskredite (Stand 31.12.2012: 1,89 Mrd. Euro) würden im Jahr 2013 nicht weiter anwachsen und sollen von 2014 bis 2025 auf 945 Mio. Euro halbiert werden, müsste dazu – neben dem Lückenschluss von 110 Mio. Euro – ein jährlicher Betrag von 78,8 Mio. Euro bereitgestellt werden. Daraus ergäbe sich also ein Finanzierungserfordernis von rd. 189 Mio. Euro, dem dann noch die Zinsen für die Finanzierung der strukturellen Lücke hinzugerechnet werden müssen. Zusammen müsste ge-

⁵⁴ Das Finanzierungserfordernis von 113,6 Mio. Euro, abgeleitet aus dem strukturellen Saldo der Haushaltsanalyse, ergibt sich aus dem unbereinigten strukturellen Saldo der Gemeinden von 107,3 Mio. Euro (*vgl. Tabelle 7*) sowie aus den 6,7 Mio. Euro Finanzbedarf der Gemeindeverbände abzgl. der auf die Gemeindeverbände entfallenden Zinsauszahlungen von 0,4 Mio. Euro (*vgl. Tabelle. 5*).

genüber dem gegenwärtigen Zustand – je nach Zinssatz – also jährlich ein Betrag von bis zu 243 Mio. Euro erwirtschaftet oder eingespart werden.⁵⁵ Der Höchststand würde im Jahr 2018 anfallen, weil bis dahin trotz Tilgung die unterstellten Zinssatzsteigerungen die Gesamtbelastung erhöhen. Erst danach würde die Tilgung bei fortan konstanten Zinssätzen zu einer Entlastung durch sinkende Zinsbelastungen führen.

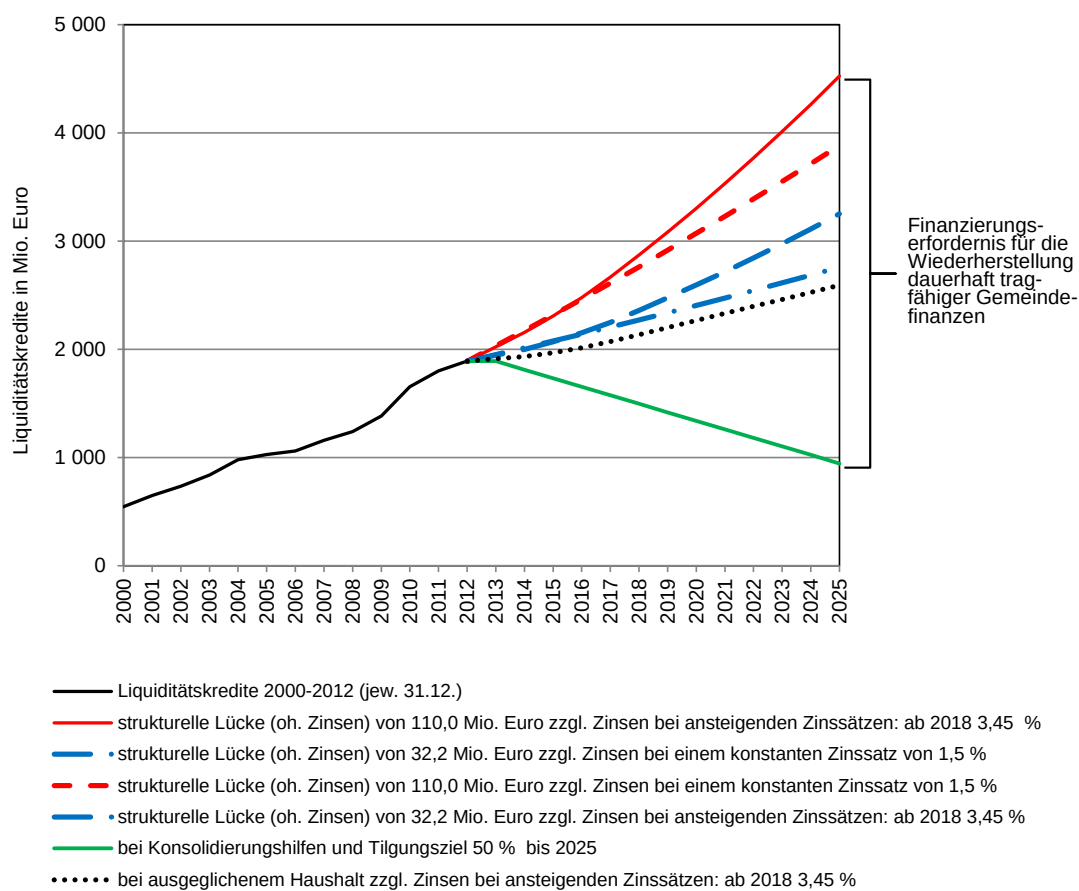
83. Würde dieser Betrag nicht aufgebracht und die Liquiditätskredite entsprechend weiter anwachsen, ergäbe sich je nach Zinssatz ein erheblicher Anstieg der Liquiditätskredite (*vgl. Abbildung 19*):

- Bleibt die strukturelle Lücke von 110 Mio. Euro bestehen, ergäbe sich im Jahr 2025 ein Liquiditätskreditvolumen von 3,9 Mrd. Euro bei einem konstanten Zinssatz von 1,5 % und von 4,5 Mrd. Euro bei einem bis 2018 auf 3,45 % ansteigenden Zinssatz.
- Würden die konjunkturrell „guten Jahre“ 2007/2008 mit einem durchschnittlichen Liquiditätskreditzuwachs von 32,2 Mio. Euro zugrunde gelegt, ergäben sich Liquiditätskreditvolumina von 2,8 Mrd. Euro (Zinssatz 1,5 %) bzw. von 3,3 Mrd. Euro (Zinssatz 3,45 %).
- Könnte der Haushaltsausgleich bereits 2013 erreicht werden und müssten nur die Zinsen für die bestehenden Liquiditätskredite noch kreditfinanziert werden, stiege das Volumen der Liquiditätskredite bei einem bis 2018 auf 3,45 % ansteigenden Zinssatz immer noch auf 2,59 Mrd. Euro an. Dies bedeutet einen Zuwachs um 702 Mio. Euro.

84. Die Simulation zeigt, dass die Liquiditätskreditentwicklung ohne deutliche Gegensteuerung massiv ansteigen wird. Selbst eine erhebliche Reduktion der strukturellen Lücke um zwei Drittel würde das Finanzproblem der saarländischen Kommunen allein schon wegen der voraussichtlich ansteigenden Kreditzinsen weiterhin massiv erhöhen.

⁵⁵ Das entspricht ungefähr 70 % der Nettogewerbesteuereinnahmen des Jahres 2012 bzw. 192 % der Einnahmen aus der Grundsteuer B.

Abbildung 19: Finanzierungserfordernisse für Haushaltsausgleich und Halbierung der Liquiditätskredite bis zum 31.12.2025 (Szenarien)



Quelle: Eigene Berechnungen.

6 Gesamtverschuldung im Konzern Kommune

85. Die Diskussion um die kommunale Finanzkrise konzentriert sich vor allem auf den Finanzbedarf zur Schließung der strukturellen Lücke und zur Tilgung der Liquiditätskredite der kommunalen Kernhaushalte. Eine umfassende Beurteilung der finanziellen Situation der Kommunen darf aber die übrigen Schulden der Kommunen – sowohl die der Kernhaushalte als auch die der Auslagerungen – nicht unberücksichtigt lassen. Hierbei handelt es sich zwar fast ausschließlich um Investitionskredite, aber auch diese müssen getilgt und die Zinsen dafür gezahlt werden. Insofern sind auch hierfür Überschüsse zu erwirtschaften. Die Zinsen für die Investitionskredite sind, sofern sie die Kernhaushalte betreffen, in der strukturellen Lücke enthalten. Die Tilgung müsste über die Erwirtschaftung der Abschreibungen ebenfalls enthalten sein. Da hier jedoch keine Abschreibungen, sondern die tatsächlichen Auszahlungen für In-

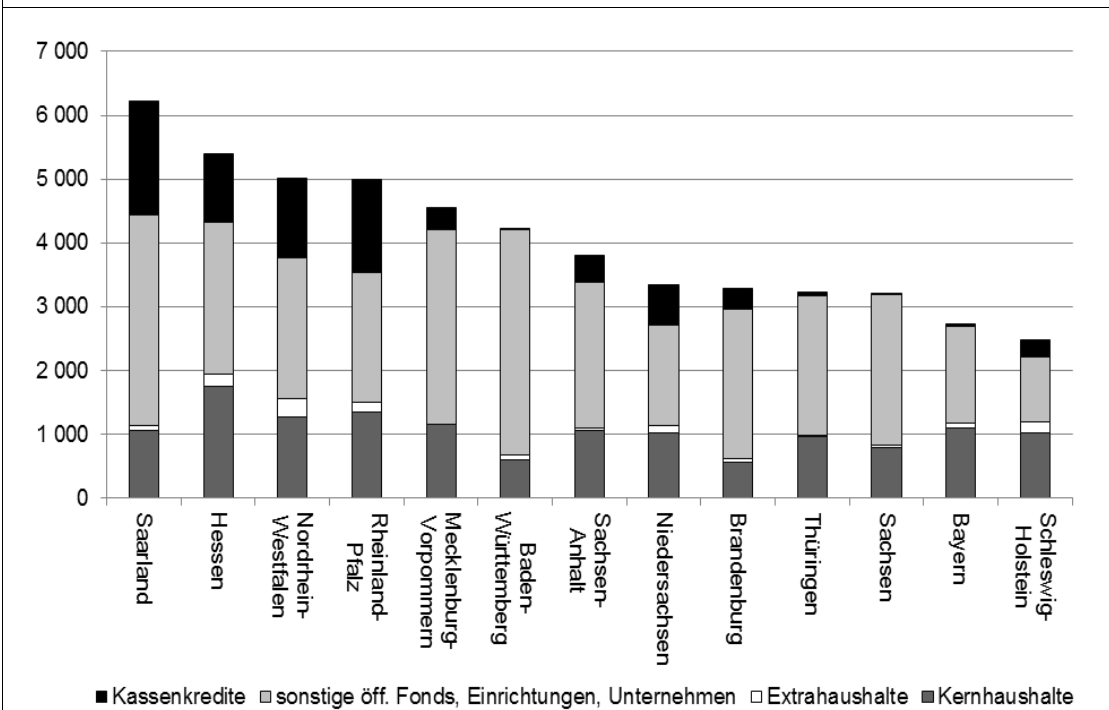
vestitionen herangezogen werden, kann es zu einer Differenz kommen. Analog müssen bei den Auslagerungen die Zinsen und die Tilgung in gleicher Weise erwirtschaftet werden.

86. Eine hohe Verschuldung durch Investitionskredite belastet die prekäre Finanzsituation der Kommunen also zusätzlich, auch wenn dieser Verschuldung Anlagevermögen gegenübersteht sowie daraus permanent Nutzen gezogen und zudem Einnahmen in Form von Gebühren, Entgelten oder Mieten generiert werden können. Risiken hinsichtlich der Tilgungsfähigkeit ergeben sich dann, wenn keine oder keine ausreichenden Erträge aus den Investitionen resultieren (z. B. Wohnungsleerstand bei kommunalen Wohnungsgesellschaften) oder die allgemeinen Deckungsmittel nicht mehr ausreichen, um kostenfrei bzw. nicht kostendeckend nutzbare Infrastrukturen (z. B. ÖPNV, Schulen) abzufinanzieren.

87. Bis Ende 2011 hatten die saarländischen Kommunen eine Gesamtverschuldung⁵⁶ von 6,324 Mrd. Euro aufgebaut. Mit durchschnittlich 6 224 Euro je Einwohner wiesen sie damit bundesweit noch vor Hessen (5 392 Euro/Ew.) und Nordrhein-Westfalen (5 010 Euro/Ew.) den mit Abstand höchsten Schuldenstand auf (vgl. *Abbildung 20*). Im Durchschnitt der 13 Flächenländer betrug die Verschuldung von Kernhaushalten und Auslagerungen 4 044 Euro je Einwohner. Demgegenüber erreichten Schleswig-Holstein und Bayern nur etwa 40 % der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung. Hier setzt sich also das ungünstige Bild für die saarländischen Kommunen, das durch die Haushaltsdefizite und die Liquiditätskredite der Kernhaushalte schon gezeichnet wurde, fort. Die Liquiditätskredite, die etwa 28,6 % der Gesamtverschuldung umfassen, sind dabei der Faktor, der die Kommunen im Saarland von denen in den meisten anderen Bundesländern unterscheidet. Bleiben die Liquiditätskredite unberücksichtigt, ist das Niveau zwar immer noch überdurchschnittlich, bewegt sich allerdings auf einer Ebene mit Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und auch Baden-Württemberg.

⁵⁶ Der Begriff der Gesamtverschuldung beinhaltet Wertpapier- und Kreditverbindlichkeiten sowie Kredite zur Liquiditätssicherung. Letztere werden in vielen Gemeindeordnungen nicht den Schulden zugerechnet. Erfasst sind die Schulden der Kernhaushalte und der Auslagerungen (Extrahaushalte und sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen; zur Abgrenzung vgl. Statistisches Bundesamt 2011, S. 7-15). Sonstige Verbindlichkeiten, z. B. für kreditähnliche Rechtsgeschäfte, aus PPP-Projekten, aus Lieferungen und Leistungen, sowie Rückstellungen, z. B. für die nicht unerheblichen Pensionsverpflichtungen, bleiben unberücksichtigt; ebenso Bürgschaften als potenzielle Verbindlichkeiten. An dieser Stelle werden in der Gesamtverschuldung die Schulden der Auslagerungen beim Eigner und umgekehrt mitgezählt. Sie ließen sich für eine konsolidierte Betrachtung nicht eliminieren. Insofern ist das Schuldenniveau – für alle Flächenländer – überzogen.

Abbildung 20: Höhe und Struktur der kommunalen Schulden* am 31.12.2011 nach Ländern
in Euro je Einwohner, sortiert nach der Höhe der Gesamtverschuldung



* Einschließlich der internen Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

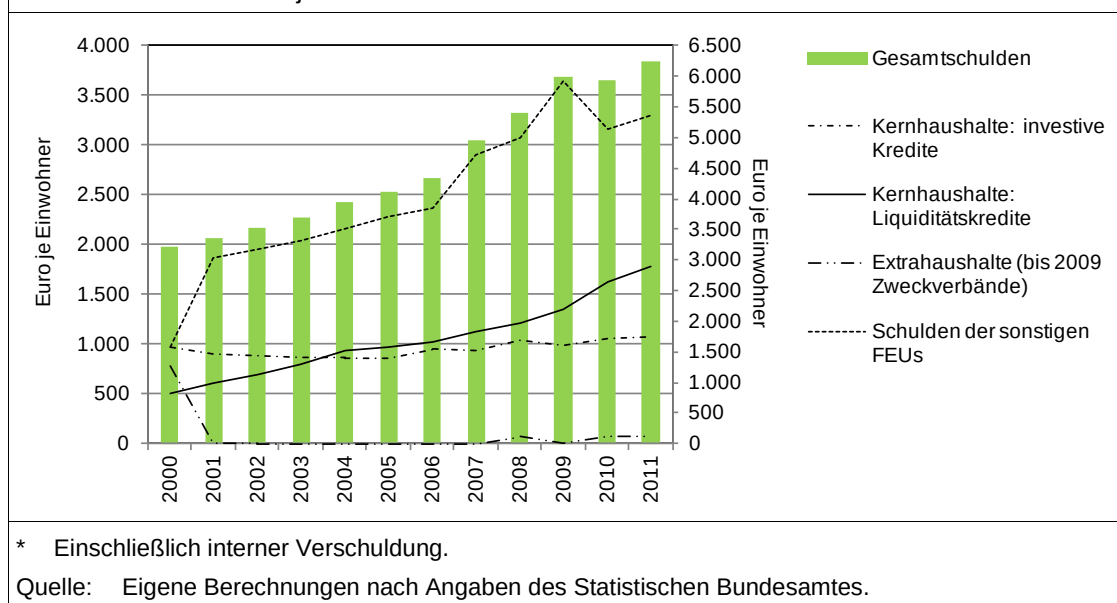
88. Gegenüber dem Vorjahr 2010 stieg das Gesamtschuldenniveau der saarländischen Kommunen um 5,3 % an; seit dem Jahre 2000 ist es fast zu einer Verdoppelung gekommen (+93,4 %).⁵⁷ Der Anstieg wurde durch die Zunahme der Liquiditätskredite und der Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen getragen (vgl. *Abbildung 21*). Erstere erhielten während der Finanz- und Wirtschaftskrise noch einmal einen Schub; letztere nahmen kontinuierlich zu, erfuhren aber zwischen 2007 und 2009 nochmals ein stärkeres Wachstum, um dann 2010 kurzfristig wieder abzusinken.⁵⁸ Sie betrugen Ende 2001 3 302 Euro je Einwohner und hatten damit einen Anteil von 53,1 % an der Gesamtverschuldung. Die Extrahaushalte weisen keine nennenswerten Schulden auf, jedoch ist es im Jahr 2001 zu einer Umorganisation gekommen, durch die die Schulden der Extrahaushalte in den sonstigen FEUs übertragen wurden. Die investiven Kredite der Kernhaushalte

⁵⁷ Allerdings lässt sich der Schuldenzuwachs aufgrund der Umstellung der Schuldenstatistik im Jahr 2010 nicht exakt beziffern.

⁵⁸ Es ist nicht auszuschließen, dass der Rückgang auch durch die Änderung der Erfassung der Schulden durch die Neufassung der Schuldenstatistik bewirkt wurde, also ein rein statistischer Effekt ist.

bewegten sich dagegen um ein Niveau von 1 000 Euro (17,2 %). Sie fallen damit deutlich geringer aus als die Liquiditätskredite und sind auch im bundesweiten Vergleich leicht unterdurchschnittlich.

Abbildung 21: Entwicklung der kommunalen Schulden* 2000 bis 2011 (jeweils 31.12.) in Euro je Einwohner



89. Das Schuldenniveau weist unter den Gemeinden allerdings erhebliche Differenzen auf. Dabei wurden die Schulden der Eigenbetriebe und sonstigen FEUs auf die Gemeinden umgelegt. Weil dies für die Zweckverbände nicht möglich war, ist der einzelgemeindliche Überblick aber nicht vollständig. Zudem wurden die internen Schulden untereinander eliminiert, sodass Schulden nicht doppelt gezählt wurden.⁵⁹ Diese Werte liegen hier nur für das Jahr 2011 vor. Gegenüber dem im Bundesländervergleich ermittelten Schuldenniveau von über 6 000 Euro je Einwohner (2012) können somit im einzelgemeindlichen Vergleich nur 3 315 Euro je Einwohner (2011) einbezogen werden. Eine Differenz von 1 283 Euro je Einwohner erklärt sich dabei aus der Bereinigung um interne Schulden, sodass ein Betrag von rd. 600 Euro auf die nicht erfassten Kommunalbereiche entfällt.

90. Auf dieser Basis zeigt sich für das Saarland eine interkommunale Spannweite von 55 Euro je Einwohner für die Gemeinde Nalbach zu 8 569 Euro je Einwohner für die Landeshauptstadt Saarbrücken (vgl. Abbildung 22, S.

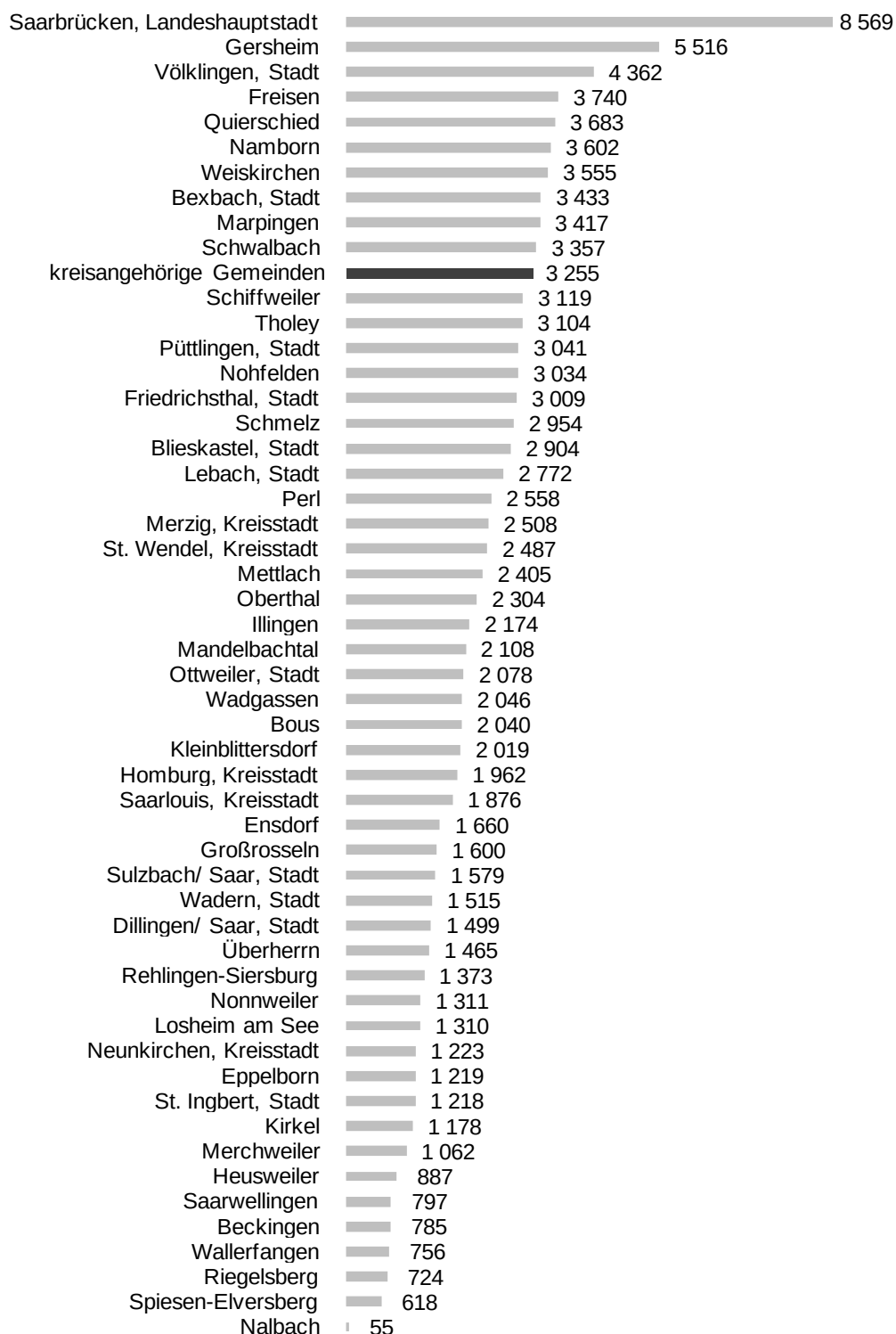
⁵⁹ Die Werte für die Gesamtschulden und die Schulden der sonstigen FEUs entstammen dem Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung.

89). Mit ihrem hohen Gewicht beeinflusst die Landeshauptstadt auch den Landesdurchschnitt der Städte und Gemeinden in Höhe von 3 255 Euro je Einwohner.⁶⁰ Mit Saarbrücken liegen nur zehn Gemeinden über dem Landesdurchschnitt. 23 Gemeinden lagen unter einem Betrag von 2 000 Euro je Einwohner. Eine ortsgrößenspezifische Differenzierung der Gesamtverschuldung lässt sich dabei nicht erkennen (*vgl. Anhang 6, S. 370*).

91. Die Gesamtverschuldung der Gemeindeverbände ist mit 60 Euro je Einwohner gegenüber der der Gemeinden gering. Am höchsten fiel sie im Saarpfalz-Kreis mit 193 Euro je Einwohner aus, gefolgt vom Landkreis St. Wendel mit 120 Euro je Einwohner.

⁶⁰ Der Median, also der Wert, der genau die Kommune bezeichnet, die in einer Rangliste genau in der Mitte aller Gemeinden liegt, betrug nur 2 078 Euro je Einwohner.

Abbildung 22: Gesamtverschuldung der saarländischen Gemeinden* am 31.12.2011
in Euro je Einwohner



* Die Verschuldung der Auslagerungen wurde anhand der Kapitalanteile auf die Trägergemeinden umgelegt; ohne interne Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden) und ohne Verschuldung der Zweckverbände, für die eine gemeindescharfe Aufteilung nicht möglich ist.

Quelle: BERTELSMANN STIFTUNG: Wegweiser Kommune. Gütersloh. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de> (Abruf: 02.03.2015).

6.1 Fundierte Schulden der Kernhaushalte

92. Die fundierten Schulden der saarländischen kommunalen Kernhaushalte betrugen zum 31. Dezember 2011 rd. 1,69 Mrd. Euro.⁶¹ Dies entspricht einem durchschnittlichen Schuldenstand von 1 054 Euro je Einwohner. Davon entfallen auf die kreisangehörigen Gemeinden 852 Euro und auf die Gemeindeverbände 201 Euro.

93. Unter den Gemeinden war die Stadt Homburg am höchsten verschuldet (1 505 Euro/Ew.), gefolgt von der Landeshauptstadt Saarbrücken (1 358 Euro/Ew.) (vgl. *Anhang 7, S. 371*). Am unteren Ende standen Püttlingen (215 Euro/Ew.) und Wallerfangen (292 Euro/Ew.). Die Spannweite der fundierten Schulden ist deutlich geringer als bei der Gesamtverschuldung oder der Verschuldung in den Auslagerungen.

94. Mit Ausnahme des Regionalverbandes Saarbrücken mit einer vergleichsweise geringen Verschuldung (64 Euro/Ew.) lagen die Gemeindeverbände zwischen 205 und 366 Euro je Einwohner.

95. Die weitere Analyse muss die investive Verschuldung der Kernhaushalte in Beziehung zur Investitionstätigkeit setzen.

6.2 Investive Schulden der Auslagerungen⁶²

96. Unter der Rubrik „Auslagerungen“ sind zwei Arten von Betrieben bzw. Unternehmen zusammengefasst, die zur kommunalen Aufgabenerfüllung beitragen: rechtlich unselbstständige kommunale Eigenbetriebe sowie die rechtlich selbstständigen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen. Letztere können wiederum in kommunale Eigen- und Beteiligungsgesellschaften unterteilt werden. Für die Lageanalyse können diese beiden Gruppen zusammen betrachtet werden.

97. Gemeinsam weisen sie ein durchschnittliches Verschuldungsniveau von 1 760 Euro je Einwohner auf, das sich fast ausschließlich auf die Gemeinden

61 An dieser Stelle wird die interne Verschuldung nicht bereinigt, um Transparenz zu den Werten der Haushaltspläne herzustellen und das volle Haftungsrisiko der kreditnehmenden Einheit abzubilden.

62 Es ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass die Zweckverbände hier nicht miterfasst sind.

(1 718 Euro/Ew.) konzentriert. Die Gemeindeverbände sind von Schulden der Auslagerungen also nur marginal (42 Euro/Ew.) betroffen.

98. Die Verschuldung der Auslagerungen ist im Saarland hoch konzentriert. Allein auf die Landeshauptstadt Saarbrücken entfällt ein Anteil von 45,6 %; die Stadt Völklingen kommt auf einen Anteil von 7,8 %. Beide Städte weisen mit 4 642 und 3 517 Euro je Einwohner das mit Abstand höchste Niveau auf – als nächste Gemeinde folgt Perl mit 1 908 Euro je Einwohner (*vgl. Anhang 8, S. 372*). Die durchschnittliche Verschuldung der Gemeinden gibt mit 1 718 Euro je Einwohner somit auch nur ein verzerrtes Bild wieder. Der Median, d. h. der mittlere Wert, ist mit 1 014 Euro je Einwohner aussagekräftiger. Zwei Gemeinden sind über Auslagerungen überhaupt nicht verschuldet und weitere fünf liegen unter einem Wert von 500 Euro.

99. Zur weiteren Bewertung der Schuldenhöhe der Auslagerungen lässt sich die Schuldendeckungsquote, d. h. das Verhältnis der Schulden zum Anlagevermögen, berechnen. Ist die Deckungsquote gering, so sollten die Schulden kein Problem darstellen, weil ein entsprechendes Anlagevermögen als Sicherheit bereit steht – vorausgesetzt, es ist tatsächlich im Bedarfsfall veräußerbar (etwa bei einem kommunalen Energieversorger).

7 Finanzsituation der Auslagerungen

100. Wenngleich sich die kommunale Finanzkrise auf die Kernhaushalte konzentriert, so soll hier dennoch ergänzend ein erster Blick auch auf die Situation in den Auslagerungen gerichtet werden. Hier kann aktuell nur das Jahr 2011 herangezogen werden. Zudem steht eine Zeitreihe ab dem Jahr 2005 zur Verfügung.

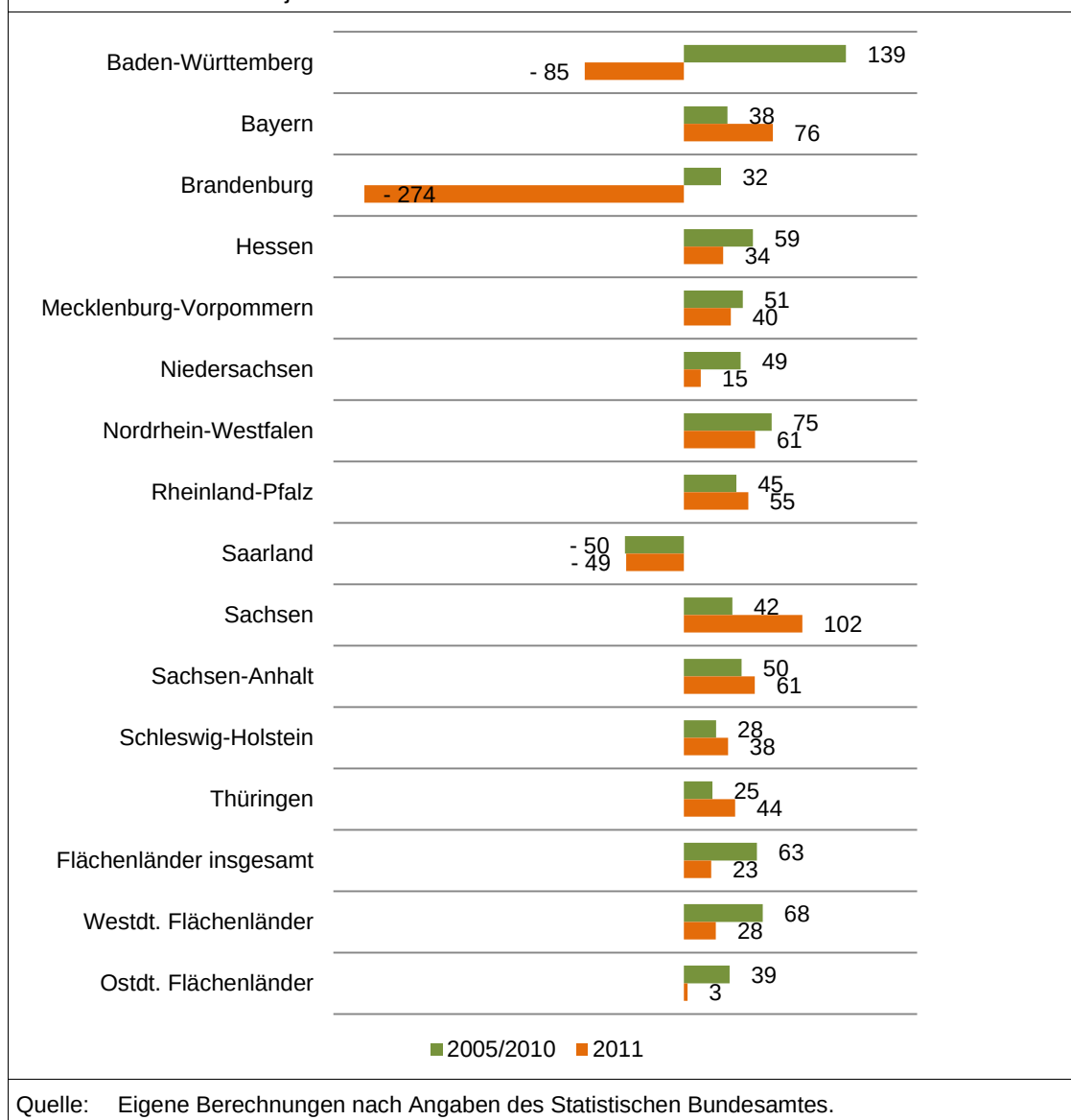
101. Im Ländervergleich bestätigt sich zunächst die These, dass die kommunalen Auslagerungen im längerfristigen Durchschnitt keine Defizite aufweisen, weil sie insbesondere durch das Insolvenzrecht gehalten sind, zumindest dauerhaft keine Verluste zu machen. Diese werden, wenn sie denn entstehen, von den Kernhaushalten übernommen oder zwischen den Unternehmen quersubventioniert. Insofern zeigen sich für das Jahr 2011 in den kommunalen Auslagerungen Überschüsse von bundesweit 23 Euro je Einwohner (*vgl. Abbildung 23, S. 93*). Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2010 sind es immerhin sogar 63 Euro je Einwohner. Das Jahr 2011 weicht insofern von den Vorjahren ab, als in

den Ländern Baden-Württemberg und Brandenburg – im Gegensatz zu den Vorjahren – erhebliche Verluste entstanden sind, die sich auf das Bundesergebnis nachhaltig auswirken.⁶³ In allen Bundesländern bestehen aber mittelfristig (2005-2010) Überschüsse von bis zu 139 Euro je Einwohner – mit einer Ausnahme. Lediglich die Auslagerungen der saarländischen Kommunen weisen sowohl im Jahr 2011 als auch im Mehrjahresdurchschnitt 2005-2010 ein Defizit von 49 bzw. 50 Euro je Einwohner auf. Nur in den Jahren 2006 (-6 Euro/Ew.) und 2007 (-3 Euro/Ew.) bewegten sich die Jahresabschlüsse nahe dem Ausgleich. Die Verluste gehen auf drei Eigenbetriebe des Grundstücks- und Wohnungswesens zurück und ihre Abdeckung erfolgt jeweils im Folgejahr, weshalb sie hier statistisch nicht abgebildet wird.⁶⁴ Inwieweit die hohe Verschuldung der saarländischen Auslagerungen (*vgl. Abbildung 20, S. 86*) damit und nicht mit entsprechenden Investitionen im Zusammenhang steht, kann hier nicht geklärt werden.

63 Die Situation in Baden-Württemberg in 2011 wird im Wesentlichen durch Verluste der Stromversorger und Kernkraftwerksbetreiber verursacht (E-Mail-Mitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 03.02.2014). Hier machen sich möglicherweise die Folgen der Energiewende bemerkbar. Der massive Einbruch in Brandenburg ist auf die Verluste eines Finanzunternehmens zurückzuführen (E-Mail-Mitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 20.01.2014).

64 E-Mail-Mitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 20.01.2014.

Abbildung 23: Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen nach Bundesländern 2011 und im Durchschnitt 2005/2010
in Euro je Einwohner

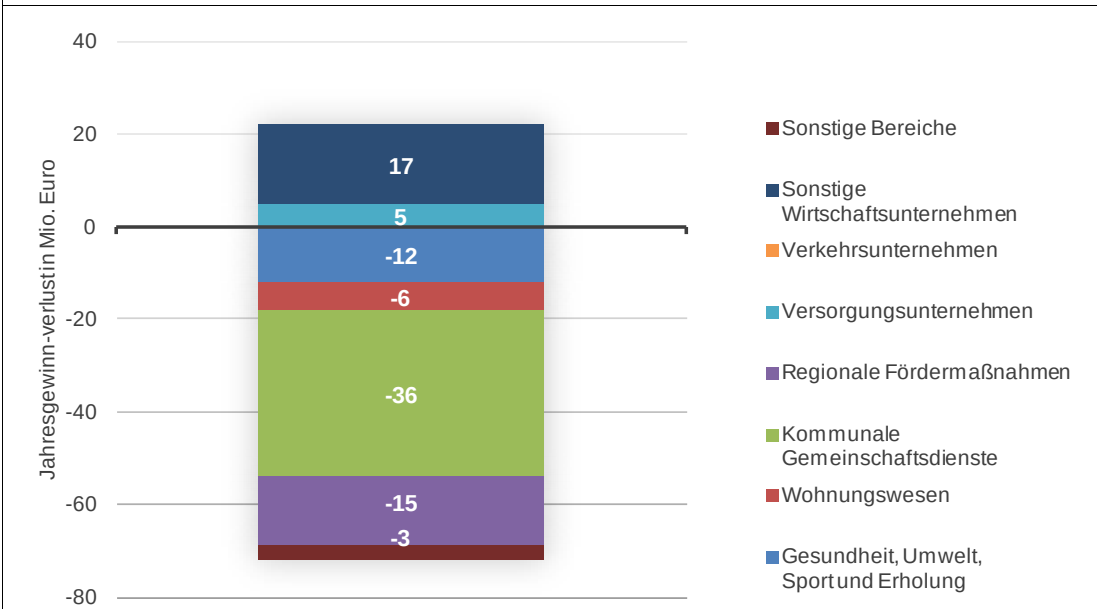


102. Der Verlust wird mit -36 Mio. Euro vor allem von den kommunalen Gemeinschaftsdiensten getragen (vgl. Abbildung 24)⁶⁵ Gemessen an der Bilanzsumme stellen sie auch etwas mehr als die Hälfte der saarländischen Kommunalunternehmen (vgl. Abbildung 23). Ansonsten weisen das Wohnungswesen und die sonstigen Wirtschaftsunternehmen noch Anteile von jeweils 12 % auf.

⁶⁵ Da an dieser Stelle die sektorale Differenzierung nicht nach Wirtschaftszweigen sondern nach kommunalen Fachbereichen vorgenommen wurde, muss dies nicht im Widerspruch zur obigen Verortung der Verluste im Grundstücks- und Wohnungswesen (auf Basis der Wirtschaftszweigesystematik) stehen. Vielmehr kann es eine unterschiedliche systematische Zuordnung gegeben.

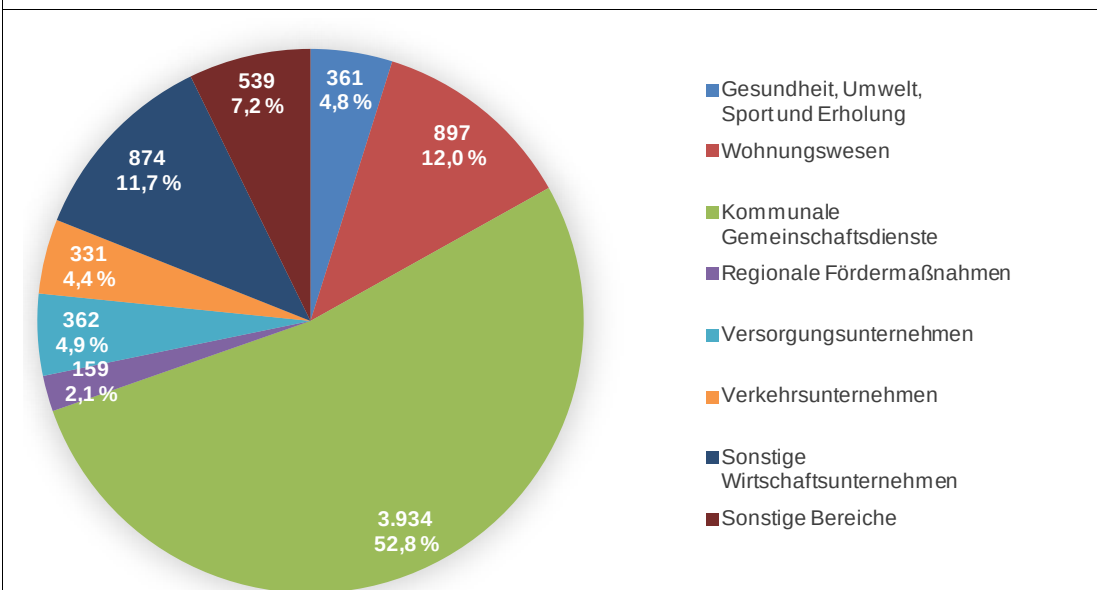
Lediglich letztere tragen mit Überschüssen zur Verbesserung der Jahresabschlüsse der saarländischen Kommunalunternehmen bei (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 24: Jahresabschlüsse der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen im Saarland 2011 nach ausgewählten Fachbereichen
in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 25: Bilanzsumme der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen im Saarland 2011 nach ausgewählten Fachbereichen
in Mio. Euro und Anteile in %



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

8 Resümee zur fiskalischen Lage der Kommunen im Saarland

103. Die saarländischen Kommunen weisen seit Beginn der 1990er Jahre einen fiskalischen Negativtrend auf. Selbst in den konjunkturrell „guten Jahren“ konnten sie ihre Haushalte nahezu ausnahmslos nicht ausgleichen. Darüber wuchsen die kommunalen Schuldenbestände und hier insbesondere die Kredite zur Liquiditätssicherung stetig an. Ein hoher Anteil der Verschuldung stammt zudem aus kommunalen Auslagerungen und nicht aus den Kernhaushalten der Städte und Gemeinden. Insgesamt kommt das Saarland auf die höchste Pro-Kopf-Kommunalverschuldung im Ländervergleich. Das Verschuldungsproblem betrifft nahezu flächendeckend das gesamte Landesgebiet. Die Landeshauptstadt Saarbrücken ragt dabei mit einer stark überdurchschnittlich hohen Verschuldung heraus.

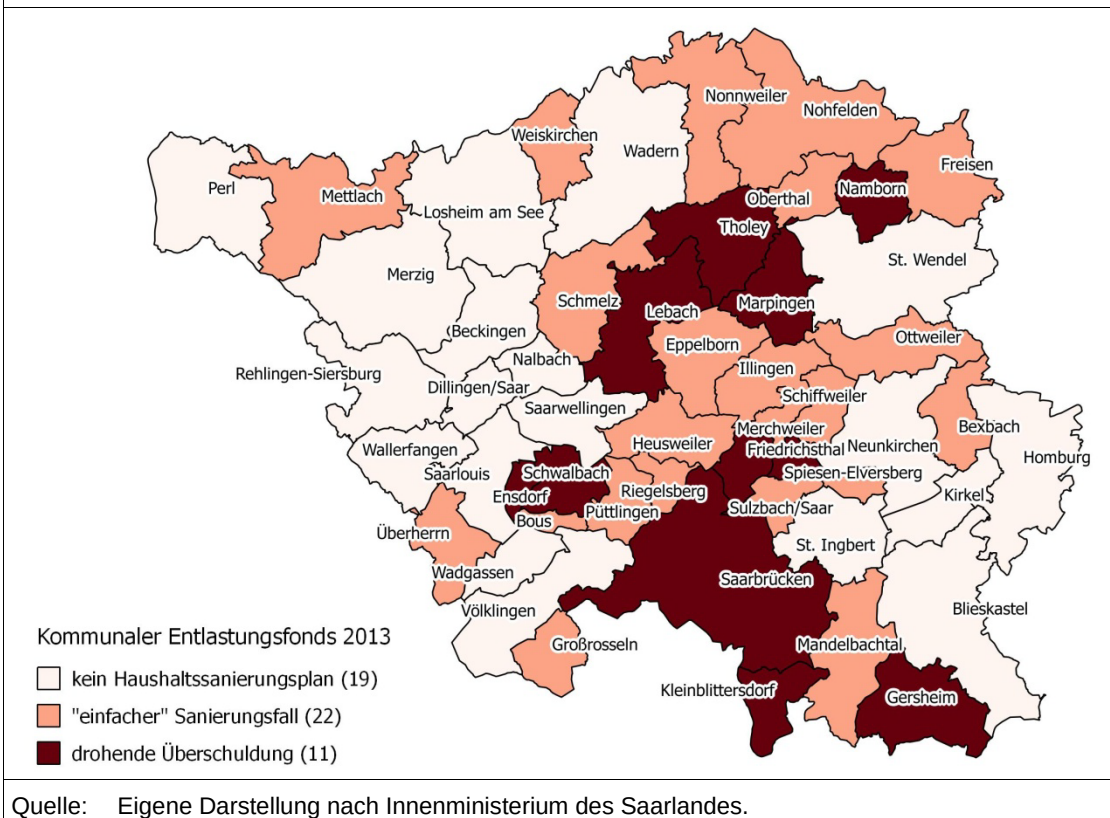
104. Die weit überdurchschnittliche Verschuldung der saarländischen Kommunen führt zu einer weit überdurchschnittlichen Belastung durch Zinsen. Dabei entlastet das derzeit außergewöhnlich niedrige Niveau der Zinssätze die Kommunen, die trotz wachsender Verschuldung keine höheren Zinslasten als in früheren Jahren tragen. Für die saarländischen Kommunen besteht somit ein hohes Zinsänderungsrisiko. Vor diesem Hintergrund sind die saarländischen Kommunalhaushalte schnellstmöglich zu konsolidieren, weil die Zinsmehrausgaben aufgrund der in den nächsten Jahren absehbar steigenden Zinssätze sonst die Konsolidierungserfolge aufzehren. Allein der gegenwärtige Zinsaufwand treibt die Verschuldung schon deutlich voran.

105. Der Konsolidierungsbedarf der saarländischen Kommunen wurde auf der Grundlage der verfügbaren Daten (*vgl. Ziffer 52*) auf rd. 156 Mio. Euro geschätzt. Darin enthalten sind eine strukturelle Lücke von 113 Mio. Euro sowie der zusätzlich erforderliche Zinsaufwand für die Liquiditätskredite von derzeit rd. 43 Mio. Euro. Dabei ist hier die Entlastung des Bundes bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung schon eingerechnet. Eine Tilgung der Liquiditätskredite erfordert darüber hinaus erhebliche Haushaltsüberschüsse. Soll bis 2025 die Hälfte der Liquiditätskredite abgelöst werden, wären dafür jährlich rd. 80 Mio. Euro notwendig.

106. Die Lage der einzelnen Kommunen kann unter anderem anhand ihrer jeweiligen Einstufung im kommunalen Entlastungsfonds beurteilt werden (*vgl. Karte 2*). Nachdem bereits die ersten Gemeinden (Friedrichsthal seit 2011 u.

Gersheim seit 2014) überschuldet sind, gelten zehn weitere Gemeinden als zumindest von der Überschuldung bedroht. Aber auch die Einstufung als „einfacher Sanierungsfall“ für weitere 22 Gemeinden darf nicht unterschätzt werden.

Karte 2: Die saarländischen Gemeinden nach der Teilnahme am Kommunalen Entlastungsfonds (KELF)



Teil III: Ursachenanalyse

107. Wie die Lageanalyse zeigt, befanden sich die bereinigten Einzahlungen⁶⁶ der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2012 nominal immer noch auf dem Niveau von 1994/95 (*vgl. Abbildung 18, S. 73*). Die Auszahlungen lagen fast immer darüber, folgten zwischen 1997 und 2005 aber auch dem Rückgang der Einzahlungen. Damit ist festzuhalten, dass sich in dieser Zeit die gemeindliche Ausgabenentwicklung der Einnahmenentwicklung angepasst hat, ohne jedoch zum Ausgleich der Haushalte zu gelangen. In den Jahren 2006 bis 2008 haben sich die Einzahlungen leicht erhöht, stagnieren aber seither. Die bereinigten Auszahlungen haben demgegenüber seit 2006 deutlich und anhaltend an Dynamik gewonnen, sodass sich die Haushaltslücke deutlich vergrößert hat.

108. Die bereinigten Ein- und Auszahlungen der Gemeindeverbände entwickelten sich hingegen parallel und lagen im Saldo immer um den Haushaltsausgleich. Die Entwicklung war anders als die der Gemeinden zwischen 1995 und 2004 nicht rückläufig, jedoch stagnierend. Ab 2005 steigen die Einzahlungen und Auszahlungen wieder fast durchgehend an. Die Gemeindeverbände können dabei über die Kreisumlage ihre Einzahlungen den Auszahlungen anpassen.

⁶⁶ Die doppelten Begriffe „Einzahlungen“ und „Auszahlungen“ werden im Folgenden synonym zu den kameralen Begriffen „Einnahmen“ und „Ausgaben“ verwendet, wenn sie sich auf Daten vor der Umstellung auf das neue Rechnungswesen beziehen.

109. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen werden nun die zentralen Bestimmungsfaktoren von Ein- und Auszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände einer differenzierten Analyse unterzogen. Zu fragen ist, weshalb die Einzahlungen der saarländischen Gemeinden derart stagnieren bzw. auch rückläufig waren, sodass die ausgabenseitigen Anpassungsprozesse nicht ausreichten, um den Haushaltsausgleich herbeizuführen. Zu fragen ist aber auch, was die aktuelle Ausgabendynamik bewirkt hat. Dies geschieht zunächst für die Kernhaushalte (*Abschnitt II.2*).

110. Die Finanzentwicklung wird dabei im Kontext der sozioökonomischen Rahmenbedingungen untersucht (*vgl. Abbildung 4, S. 43*). Diese bestimmen maßgeblich – wenn auch nicht ausschließlich – die Ein- und Auszahlungen. Dazu werden zunächst einige sozioökonomische Grundstrukturen (*Abschnitt II.1*) dargestellt. Im Rahmen der Finanzanalyse werden dann die jeweils relevanten sozioökonomischen Parameter direkt mit einbezogen.

1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

1.1 Lage und Siedlungsstruktur

111. Das Saarland bildet mit etwa 2 570 km² das mit Abstand kleinste Flächenland der Bundesrepublik Deutschland. Bezogen auf die Einwohnerzahl besitzt es dabei mit etwa 994 300 Einwohnern⁶⁷ nach der Freien Hansestadt Bremen die geringste Einwohnerzahl unter den Ländern (*vgl. Tabelle 8*). Das Land im Südwesten Deutschlands grenzt im Norden und Osten an das Land Rheinland-Pfalz, im Süden an Frankreich und im Westen an Luxemburg. Obwohl kartographisch mitten in Europa gelegen, ist die Lage im nationalen und europäischen Kontext als peripher zu den Wirtschaftszentren der Rheinschneise, dem Pariser Becken und Brüssel zu charakterisieren. Die ökonomische Randlage wird zusätzlich durch den umgebenden ländlichen, dünn besiedelten Raum der rheinland-pfälzischen Kreise und der französischen Region Lothringen verstärkt.

⁶⁷ Stand: 31.12.2012, Fortschreibung des Zensus 2011.

Tabelle 8: Einwohner und Gemeinden 2011/2012

	Saarland	Durchschnitt der Flächenländer
Einwohnerzahl (31.12.2012)	994 287	5 835 970
Fläche in km ² (31.12.2012)	2 570	27 313
Einwohnerdichte in Einwohner je km ²	387	229
Siedlungs- u. Verkehrsflächenanteil in % (31.12.2011)	20,8	13,4
Siedlungsdichte in Einwohner je km ²	1 903	1 595
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.		

112. Trotz der Randlage und der umgebenden ländlichen Räume weist das Saarland im Vergleich der 13 Flächenländer⁶⁸ mit 387 Einwohnern je km² eine stark überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte auf. Sie liegt um 72 % über dem Länderdurchschnitt. Damit erweist sich der Raum als ausgesprochen städtisch geprägt.⁶⁹ Entsprechend liegen auch der Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil im Saarland mit 20,8 % der Gesamtfläche bzw. die Siedlungsdichte mit 1 903 Einwohner je km² deutlich über dem Mittelwert der Flächenländer.

Unterschiede in der Bevölkerungsdichte zeigen sich insbesondere zwischen dem Landkreis Merzig-Wandern sowie dem Landkreis St. Wendel mit jeweils etwa 190 Einwohnern je km² und den restlichen Gemeindeverbänden mit teilweise deutlich über 350 Einwohner je km² (*vgl. Karte 3*). Die siedlungsstrukturelle Gliederung unterteilt das Land in Kernstädte (Regionalverband Saarbrücken), hochverdichtete Kreise (Landkreise Neunkirchen, Saarlouis, Saarpfalz) und verdichtete Kreise (Landkreise St. Wendel, Merzig-Wadern). Funktional sind die Gemeinden auf die Landeshauptstadt Saarbrücken bezogen. Von der Bundesraumordnung wird das Saarland als geschlossener Verflechtungsraum charakterisiert und als eine der 96 bundesdeutschen Raumordnungsregionen⁷⁰ abgegrenzt. Bezogen auf diesen regionalen Verflechtungsbereich wer-

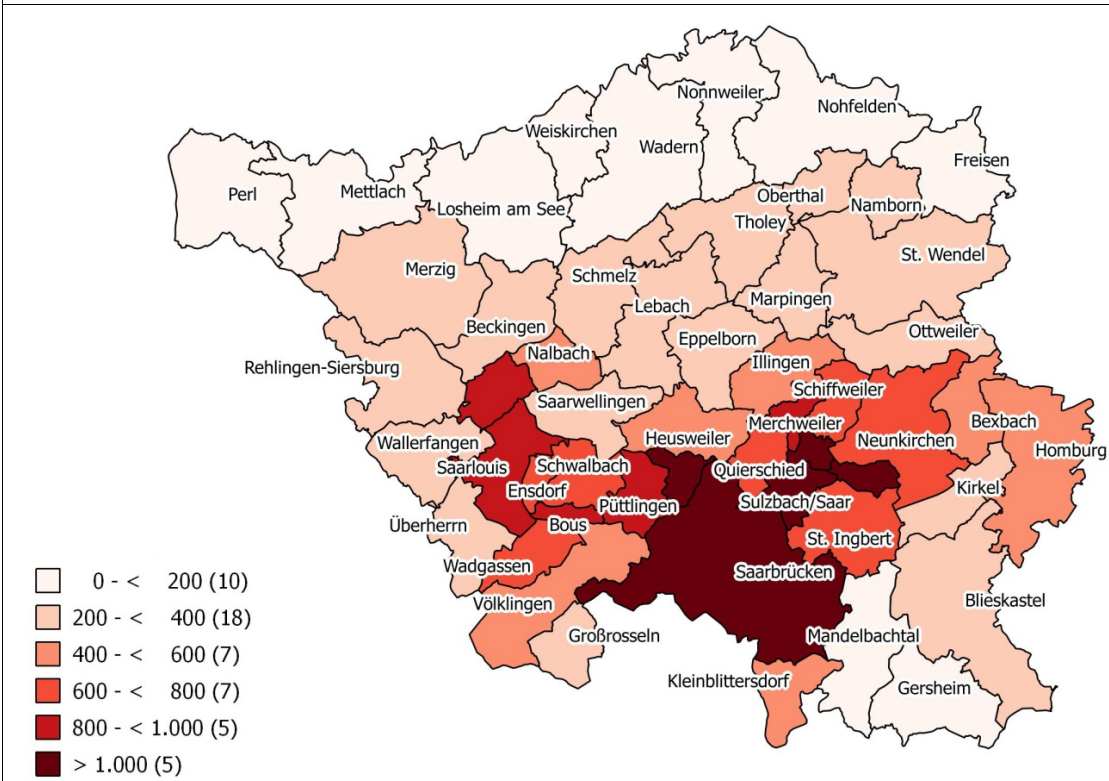
68 Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg werden aufgrund der strukturell differierenden Aufgabenorganisation sowie ihrer nicht trennbaren Verknüpfung von Landes- und Kommunaleigenschaften im Folgenden nicht in den Vergleich mit einbezogen.

69 Vgl. BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) (2012): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Bonn. S. 39. (= Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd. 6).

70 Vgl. ebd. S. 82.

den nahezu alle saarländischen Gemeinden⁷¹ dem zentralen bzw. sehr zentralen Lagetyp⁷² mit einer guten Erreichbarkeit und hohen Zentralität zugeordnet.

Karte 3: Bevölkerungsdichte der saarländischen Gemeinden am 30.06.2012*
Einwohner je km²



* Die Ergebnisse des Zensus finden hier keine Berücksichtigung, weil diese einen Bruch in die Entwicklungen einbringen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

1.2 Gemeindestruktur und Verwaltungsorganisation

113. Das Saarland gliedert sich gebietskörperschaftlich in 52 Gemeinden, die in fünf Landkreisen und einem Regionalverband zusammengefasst sind (vgl. *Tabelle 9*). Eine kreisfreie Stadt besteht nicht, wohl aber nimmt Saarbrücken im Regionalverband Saarbrücken eine Sonderstellung ein. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden beträgt 19 443 Einwohner und liegt um fast 294 % über dem Durchschnitt der deutschen Flächenländer. Nach Nordrhein-Westfalen weist das Saarland die größte durchschnittliche Ortsgröße un-

71 Vgl. ebd. S. 54 f. Lediglich die Gemeinde Weiskirchen im Landkreis Merzig-Wadern wird als peripher gelegener Raum im Saarland eingestuft.

72 Klassifiziert nach potenziell erreichbarer Tagesbevölkerung.

ter den deutschen Flächenländern auf.⁷³ Als Folge der Gebiets- und Verwaltungsreform im Jahre 1974 hat keine saarländische Kommune weniger als 6 000 Einwohner.⁷⁴ Im Gegensatz zu anderen Bundesländern existieren keine intermediären Kommunalverbände oberhalb der Gemeinde- und unterhalb der Kreisebene (z. B. Ämter, Samt-, Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften).

Tabelle 9: Ortsgrößenstrukturen im Saarland

	Saarland	Durchschnitt der Flächenländer
Zahl der Gemeinden	52	880
durchschnittliche Einwohnerzahl	19 443	6 719
durchschnittliche Gemeindefläche in km ²	49,4	31,0
<i>Gemeindegrößenstrukturen (Bevölkerungsanteil in %)</i>		
unter 5 000	-	15,0
5 000 - 10 000	9,1	11,3
10 000 - 20 000	43,7	15,1
20 000 - 50 000	29,9	18,5
50 000 - 100 000	-	8,9
100 000 und mehr	17,4	31,2
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.		

114. Bei kleinräumiger, interkommunaler Betrachtung zeigt sich allerdings eine deutliche Konzentration der Einwohner auf die urbanen Ober- und Mittelzentren. Allein die Landeshauptstadt Saarbrücken vereint mit etwa 176 000 Einwohnern⁷⁵ als dominierendes Oberzentrum 17,4 % der saarländischen Bevölkerung auf sich. Daneben bestehen mit den Kreisstädten Neunkirchen, Homburg, Saarlouis, Merzig sowie den Städten Völklingen und St. Ingbert sechs weitere Städte mit 30 000 bis 50 000 Einwohnern. Die Größenklasse der Gemeinden von 10 000 bis 20 000 Einwohnern umfasst mehr als die Hälfte aller Kommunen, in denen 43,7 % der Bevölkerung leben.

115. Durch die Zusammenführung des Landkreises Saarbrücken und der kreisfreien Stadt Saarbrücken entstand im Jahr 1974 der Stadtverband Saar-

73 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland. A. a. O. S. 17.

74 Im Zuge der kommunalen Gebietsneugliederung im Saarland Mitte der 1970er Jahre wurden zur Schaffung großer, leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen die damals bestehenden 345 Gemeinden zu 52 kreisangehörigen Einheitsgemeinden zusammengefasst.

75 Stand: 31.12.2012.

brücken. Ziel war es, damit eine planerische Neuausrichtung der Region herbeizuführen. Dieser Stadtverband wurde im Jahr 2008 im Rahmen einer weiteren Verwaltungsreform zum heutigen Regionalverband Saarbrücken umstrukturiert. Entsprechend den Gemeindegrößenklassen und der Leistungsfähigkeit der saarländischen Verwaltungseinheiten erfolgte dabei auch eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land, Gemeindeverbänden und Gemeinden.

116. Die kreisangehörigen Gemeinden erfüllen alle Angelegenheiten der unmittelbaren örtlichen Gemeinschaft die ihnen zur Selbstverwaltung obliegen und die übertragenen staatlichen Aufgaben (nach Weisung der zuständigen Behörden) (§ 5 KSVG). Bestimmte überörtliche, in ihrer Bedeutung auf das Kreisgebiet beschränkte öffentliche Aufgaben werden hingegen durch die übergeordneten Gemeindeverbände (§ 140 Abs. 2 u. §§ 143 u. 144 KSVG), die zugleich auch als untere staatliche Verwaltungsbehörden fungieren, wahrgenommen. Hierzu gehören u. a. soziale und gesundheitliche Leistungen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Trägerschaften der allgemeinbildenden und weiterführenden berufsbildenden Schulen, die Organisation des ÖPNV, die Förderung der Kulturarbeit, das Rettungswesen sowie der Brand- und Katastrophenschutz – d. h. Aufgaben, mit deren Erfüllung kleinere Gemeinden administrativ überfordert wären oder deren Erbringung auf örtlicher Ebene unwirtschaftlich wäre. Ein höherer Kommunalverband besteht hingegen nicht. Die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bei Gemeindeverbänden werden im Saarland anstelle von Verbänden (z. B. Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen) direkt vom Land wahrgenommen (Landesamt für Soziales).

117. Die Landkreise St. Wendel (seit 01.01.2005) sowie Saarlouis und Saarpfalz-Kreis (seit 31.03.2011) nehmen darüber hinaus die Funktion einer Optionskommune nach § 6a SGB II wahr. Sie sind damit alleinverantwortlich für die Grundsicherung für Arbeitsuchende und übernehmen damit zusätzlich die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Die damit verbundenen Mehrausgaben werden den Kommunen vom Bund erstattet, weshalb sie wegen der Höhe dieser Ausgaben ein deutlich höheres – unbereinigtes – Ein- und Auszahlungsniveau aufweisen.

118. Aufgrund der bestehenden Größenunterschiede zwischen der kleinsten kreisangehörigen Gemeinde (Oberthal: 6 150 Einwohner) und der größten Kommune (Landeshauptstadt Saarbrücken: 176 100 Einwohner) beinhaltet

das saarländische Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG) ein sogenanntes gestuftes Aufgabenmodell, d. h. eine größenabhängige Differenzierung der Aufgabenübertragung. Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern, die nicht Sitz einer Landkreisverwaltung sind, werden demnach durch Rechtsverordnung der Landesregierung zu mittleren kreisangehörigen Städten erklärt (§ 4 Abs. 3 KSVG). Diesen Mittelstädten werden, in der Annahme einer besonderen Leistungsfähigkeit sowie zentralörtlicher Funktionen und daraus resultierender Leistungserfordernisse für die umliegende Region, bestimmte staatliche Aufgaben der Gemeindeverbände übertragen. Insbesondere die ehemals kreisfreie Landeshauptstadt Saarbrücken nimmt heute als verbandsangehörige Gemeinde mit Sonderzuständigkeiten neben ihren örtlichen Angelegenheiten in hohem Maße auch Aufgaben von überörtlicher Bedeutung wahr, die außerhalb ihrer originären Zuständigkeit liegen und nicht durch Gesetz oder Rechtsverordnung dem Regionalverband Saarbrücken zugeteilt sind (§ 9 Abs. 3 KSVG). Zu dem erweiterten Aufgabenbereich der Landeshauptstadt zählen beispielsweise Öffentliche Ordnung und Feuerschutz, Sozial- und Jugendhilfe, Bundes- und Landesstraßen sowie die örtliche Bauaufsicht.

119. Der Regionalverband Saarbrücken als „ein der funktionsgerechten Ordnung, Entwicklung und Kooperation im Stadtumlandbereich dienender Verband der benachbarten Gemeinden des Großraums Saarbrücken“⁷⁶ (§ 194 Abs. 1 KSVG Saarland) ist zugleich Gemeindeverband und Gebietskörperschaft. In seiner Organisation und Aufgabenstellung ähnelt der Regionalverband einem Landkreis und erfüllt somit in der Funktion als Gemeindeverband die überörtlichen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Darüber hinaus besitzt der Kommunalverband die Befugnisse eines Planungsverbandes nach § 205 Abs. 6 des Baugesetzbuchs und nimmt die überörtlichen Interessen des Verbandsgebietes wahr (§ 197 Abs. 3 KSVG Saarland). Dabei ist die Gebietskörperschaft mit umfassenden regionalen Kompetenzen neben der Erfüllung der Aufgaben des Landkreises konkret für die Erstellung des Flächennutzungsplanes, die Organisation des ÖPNV und die Wirtschaftsförderung verantwortlich.⁷⁷

⁷⁶ Dem Regionalverband Saarbrücken gehören die folgenden zehn Städte und Gemeinden an: Püttlingen, Saarbrücken, Sulzbach/Saar, Völklingen, Großdrosseln, Heusweiler, Kleinblittersdorf, Friedrichsthal, Quierschied und Riegelsberg.

⁷⁷ Vgl. zu den Aufgaben des Regionalverbandes auch HESSE, J. J./HELLMANN, A./FÜRST, D./WOLFF, D. (2012): Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken. Gutachten im Auftrag der Landeshauptstadt Saarbrücken. Berlin.

120. Eine weitere landesspezifische Besonderheit besteht in der überörtlichen Wahrnehmung der Abfall- und Abwasserentsorgung durch einen landesweiten solidarischen Zweckverband, dem Entsorgungsverband Saar (EVS) als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die allgemeine staatliche Aufsicht (Rechts- und teilweise Fachaufsicht) über die kreisangehörigen bzw. verbandsangehörigen Gemeinden und der Gemeindeverbände übernimmt das Landesverwaltungsamt. Dem Ministerium für Inneres und Sport obliegen darüber hinaus die Aufgaben der obersten Kommunalaufsichtsbehörde.

121. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Zwei-Ebenen-System im Saarland generell eine schlanke Verwaltungsstruktur darstellt. Mit den Verwaltungsstrukturereformen der Jahre 1974 und 2008 wurde die Aufgabenverteilung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie zwischen Kommunen und Land reformiert.

1.3 Bevölkerungsstruktur und demographische Entwicklung

122. Ein zentraler Bestimmungsfaktor für die kommunale Haushaltssituation ist die jeweilige Bevölkerung, deren Umfang und Struktur sowohl das Niveau und die Struktur der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen als auch die lokalen Einnahmepotenziale prägen. Die Bevölkerungsentwicklung nimmt Einfluss auf die Auslastung der Infrastrukturen und des Verwaltungsapparates. Der demographische Wandel in Deutschland, gekennzeichnet durch

- einen generellen Rückgang der Einwohnerzahl durch
 - eine deutlich Abnahme junger Menschen infolge einer geringen Fertilität, wodurch
 - die Zahl der Geburten anhaltend unter die Zahl der Sterbefälle sinkt,
- eine stetige Erhöhung der Lebenserwartung, was zusammen mit dem Geburtenrückgang zu einer deutlichen Alterung der Gesellschaft führt, sowie
- eine wachsende Zahl an Menschen mit Migrationshintergrund

stellt damit Gemeinden, Städte und Gemeindeverbände vor grundsätzliche Herausforderungen hinsichtlich ihrer strategischen Positionierung im Standortwettbewerb, bei der sozioökonomischen und städtebaulichen Entwicklung sowie in Bezug auf den Umbau und die Neuausrichtung der regionalen Infrastrukturversorgung. Dies hat erhebliche fiskalische Konsequenzen:

- Einnahmenrückgänge bei Steuern, Schlüsselzuweisungen, Gebühren und Entgelten aufgrund von Bevölkerungsverlusten,
- Remanenzkosten⁷⁸ aufgrund verringerter Infrastrukturauslastung bei nur zeitverzögerter Kapazitätsanpassung (z. B. Kinder- und Jugendbereich) sowie
- Bedarfszuwächse aufgrund von Bevölkerungskonzentrationen in einzelnen Wachstumsregionen oder von steigenden Seniorenanteilen in wachsenden und schrumpfenden Regionen.⁷⁹

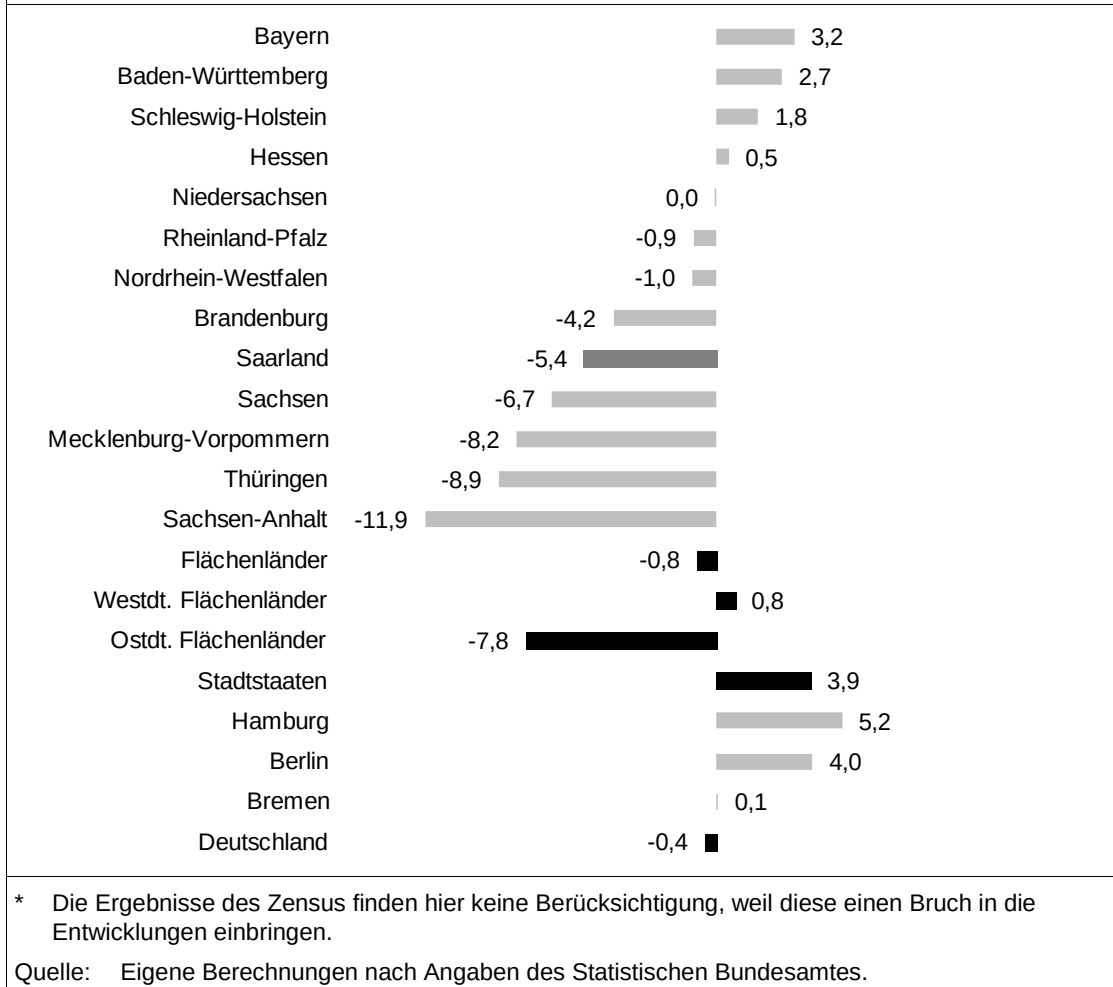
123. Das Saarland verzeichnet seit 1997 einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang. Im Zeitraum von 2000-2012 (jew. 31.12.) hat sich die Einwohnerzahl um 5,4 % verringert (vgl. *Abbildung 26*).⁸⁰ Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern (0,8 %) ist das die mit Abstand negativste Entwicklung und schließt eher zum ostdeutschen Trend (-7,8 %) auf. Zurückzuführen sind die Entwicklungen im Saarland sowohl auf den überdurchschnittlichen Sterbefallüberschuss als auch auf die im Zeitverlauf schwankenden Wanderungsbewegungen. So weist das Saarland im Zeitraum von 2000-2011 eine negative natürliche Zuwachsziffer von durchschnittlich 4,6 je 1 000 Einwohner auf. Während der Wanderungssaldo im Saarland nach der Jahrtausendwende in den Jahren 2000 bis 2003 noch positiv ausgeprägt war (1,7/1 000 Ew. p. a.), weist der Zeitraum 2004 bis 2009 negative Wanderungsraten auf (-1,4/1 000 Ew. p. a.). Seit 2010 lassen sich wieder leicht positive Wanderungssalden verzeichnen (0,6/1 000 Ew. p. a.). Dieser Trend schwächt nachhaltig die Einnahmekraft des Landes, z. B. im Länderfinanzausgleich. Er wirkt sich darüber hinaus auch auf die Pro-Kopf-Verschuldung aus, weil sich die Schuldenlast auf immer weniger Köpfe verteilt (vgl. *Kap. I.6*).

78 Die Kosten zahlreicher kommunaler bzw. öffentlicher Leistungen lassen sich aufgrund von rechtlichen, technisch-betriebswirtschaftlichen oder auch politisch-administrativen Restriktionen nur in begrenztem Maße zurückführen.

79 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.

80 Die Ergebnisse des Zensus finden hier keine Berücksichtigung, weil diese einen Bruch in die Entwicklungen einbringen. Die Veränderung der Einwohnerzahl durch den Zensus ist gesondert zu behandeln.

Abbildung 26: Entwicklung der Bevölkerung in den Ländern von 2000 bis 2012*
jew. 31.12., in %

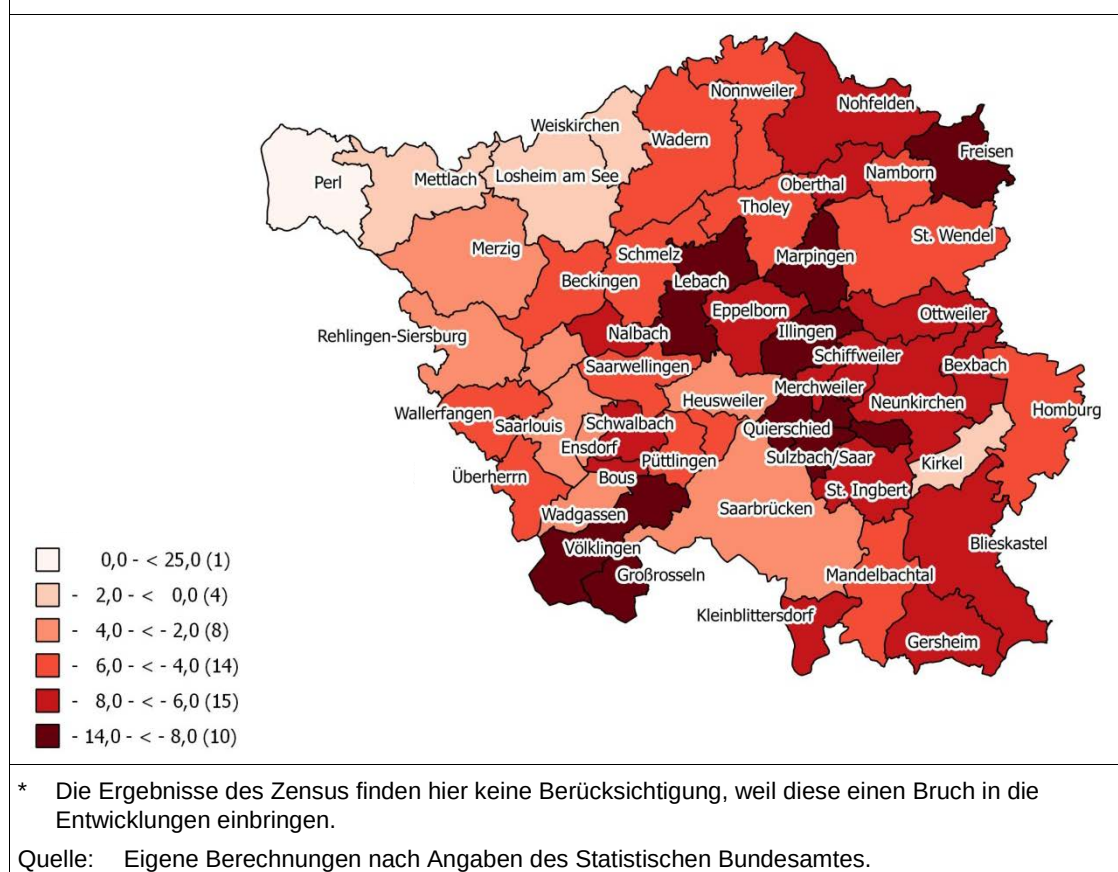


124. Bei kleinräumiger Betrachtung lassen sich für die saarländischen Gemeinden deutliche Unterschiede in der Bevölkerungsdynamik feststellen (vgl. Karte 4). Mit Ausnahme der Gemeinde Mettlach mit einer stabilen Einwohnerentwicklung und der Gemeinde Perl (beide im Landkreis Merzig-Wadern)⁸¹ mit einem stark überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs von 24,2 % infolge einer hohen Zuwanderung weisen alle Gemeinden des Saarlandes eine negative Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2012 auf. Damit ist die Intensität der Bevölkerungsschrumpfung im Landkreis Merzig-Wadern mit 1,2 % deutlich geringer ausgeprägt als in den restlichen saarländischen Kreisen. Insbesondere im Landkreis Neunkirchen ist die Bevölkerung seit dem Jahr 2000 um 7,9 % (-11 683 Ew.) zurückgegangen, was auf ein überdurchschnittliches

⁸¹ Beide Gemeinden liegen direkt an der Grenze zu Luxemburg und sind über einen Autobahnanschluss für Arbeitspendler nach Luxemburg ein idealer Wohnstandort.

Geburtendefizit sowie starke Abwanderungsprozesse zurückzuführen ist. Bezüglich der Schrumpfdynamik lassen sich 29 der insgesamt 52 saarländischen Gemeinden mit einem Bevölkerungsrückgang von mehr als 7,5 % identifizieren, die sich um den Landkreis Neunkirchen, im Südwesten des Regionalverbandes Saarbrücken und im Nordosten des Landkreises St. Wendel konzentrieren. Zu den am stärksten von Schrumpfungsprozessen betroffenen Kommunen zählen Illingen (-10,3 %) im Landkreis Neunkirchen sowie Quierschied (-10,4 %), Friedrichsthal (-10,6 %) und Großrosseln (-13,3 %) im Regionalverband Saarbrücken. Auch die Landeshauptstadt Saarbrücken ist seit dem Jahr 2000 um -3,9 % geschrumpft und hat rd. 7 200 Einwohner verloren. Die unterdurchschnittliche Schrumpfung geht auf eine positive Wanderungsbilanz und einen leicht unterdurchschnittlichen Sterbefallüberschuss zurück.

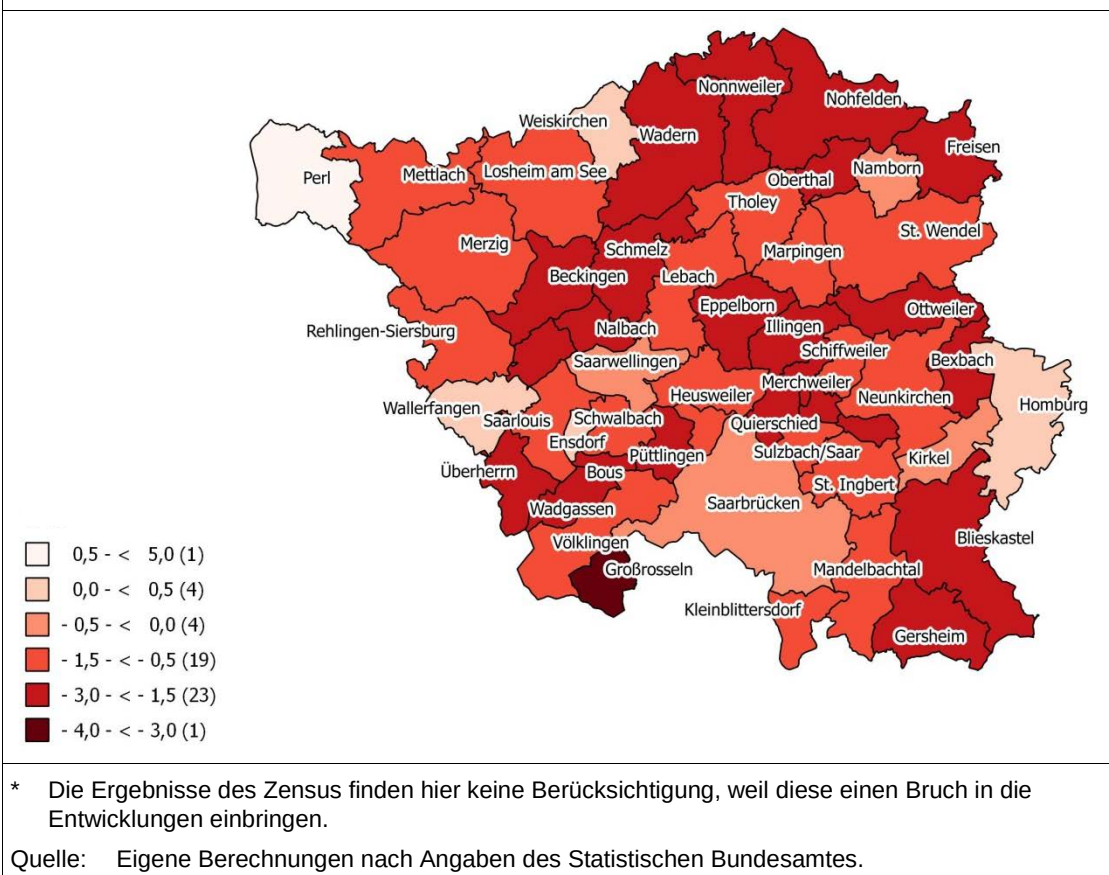
Karte 4: Längerfristige Entwicklung der Bevölkerung in den saarländischen Gemeinden von 2000 bis 2012*
jew. 30.06., in %



125. Aus kurzfristiger Perspektive bestätigt sich der längerfristige Trend. Im Zeitraum 2009 bis 2012 verringerte sich die Bevölkerung landesweit um

-1,1 %. Der jahresdurchschnittliche Verlust (-0,35 %) verringerte sich nur geringfügig (-0,46 % für 2000-2012). Die Gemeinde Perl ist weiter auf Wachstumskurs (+4,3 %), während die Gemeinde Großrosseln (-3,0 %) immer noch die höchste Verlustrate aufweist (vgl. Karte 5). Lediglich für acht Gemeinden kann derzeit eine gewisse Stabilität (+/-0,5 %) angenommen werden. Nach Gemeindeverbänden variiert der Verlust zwischen -0,7 % (Regionalverband Saarbrücken) und -1,5 bzw. -1,6 % (St. Wendel und Neunkirchen).

Karte 5: Kurzfristige Entwicklung der Bevölkerung in den saarländischen Gemeinden von 2009 bis 2012*
jew. 30.06., in %



126. Der 12. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung zufolge wird sich der Bevölkerungsrückgang im Saarland weiter fortsetzen (vgl. Tabelle 10). Für das Land wird bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungsrückgang um 12,4 % prognostiziert, was einer Schrumpfung der Einwohnerzahl von über 1 000 000 auf etwa 888 000 Einwohner entspricht. Im deutschlandweiten Vergleich unterliegt das Saarland dabei einer deutlich stärkeren negativen Bevölkerungsentwicklung als die westdeutschen Flächenländer (-4,1 %) und weist eine nahezu vergleichbare Schrumpfungintensität wie die ostdeutschen Flächenländer

(-13,9 %) auf. Regional betrachtet ist die Schrumpfung wiederum auch zukünftig im Landkreis Merzig-Wadern – mit seiner Ausrichtung auf Luxemburg – mit geringerer Intensität ausgeprägt (-4,5 % bzw. -4 600 Ew.). Alle übrigen saarländischen Gemeindeverbände müssen sich auf deutlich stärkere Bevölkerungsverluste von -11 bis -13 % einstellen.

Tabelle 10: Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeverbandsebene 2011-2030

	gesamt	Kinder/ Jugendliche unter 18 Jahre	Erwerbsfähige 18 bis unter 65 Jahre	Senioren 65 Jahre u. älter
	in %			
Saarland	-12,4	-19,3	-23,8	25,4
Saarbrücken, Regionalverband	-13,6	-17,7	-24,7	22,0
Merzig-Wadern, Landkreis	-4,5	-15,3	-16,1	39,2
Neunkirchen, Landkreis	-15,1	-21,4	-26,6	20,6
Saarlouis, Landkreis	-11,6	-19,9	-23,4	28,5
Saarpfalz-Kreis	-13,2	-20,8	-24,4	22,1
St. Wendel, Landkreis	-13,3	-22,6	-25,6	28,4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

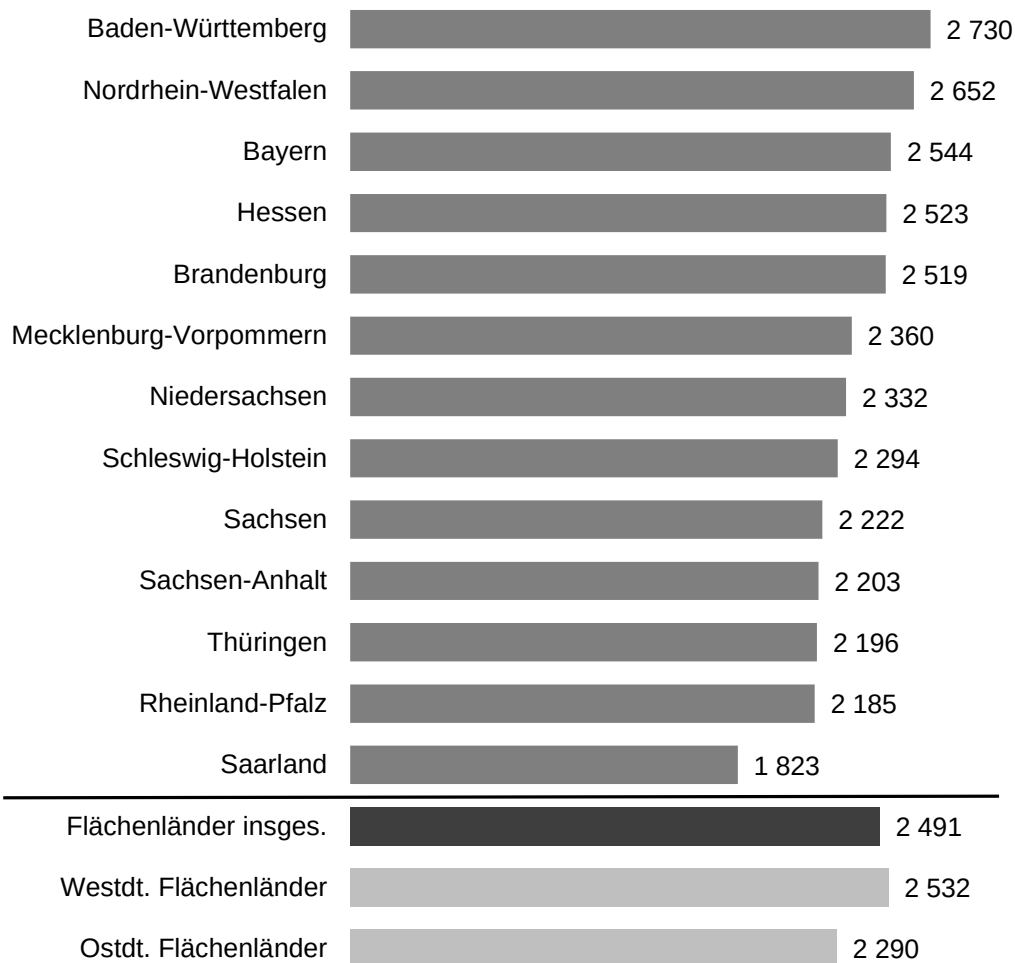
127. Begleitet wird der Bevölkerungsrückgang von einer Verschiebung der Altersstruktur. Während der Anteil von Kindern und Jugendlichen sowie der Anteil der Bevölkerungsgruppe von 18 bis 65 Jahren im Saarland um 19,3 bzw. 23,8 % zurückgehen wird, steigt der Anteil der über 65-Jährigen bis zum Jahr 2030 voraussichtlich um 25,4 %. Hierbei ist hervorzuheben, dass sich der Anteil an Einwohnern in hohem Alter im weniger intensiv schrumpfenden Landkreis Merzig-Wadern mit knapp 40 % deutlich stärker als in den anderen Regionen erhöhen wird. Insgesamt wird in den saarländischen Gemeinden der sogenannte Altenquotient – das Verhältnis der über 65-Jährigen gegenüber der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – um 22 % zunehmen. Dies führt zu einer Schwächung der kommunalen Finanzierungsgrundlage, die in hohem Maße auf den jüngeren, erwerbstätigen Personen basiert, während gleichzeitig die Anforderungen an eine seniorengerechte Kommunalpolitik mit einem steigenden Ausgabenbedarf verbunden sein werden.⁸²

⁸² Mit der schrittweisen Umstellung der Rentenbesteuerung durch höhere Freibeträge auf Einzahlungen in die Altersvorsorge während der Erwerbsphase und eine nachgelagerte Besteuerung der Renteneinkünfte dürften künftig auch Rentner in stärkerem Maße zur steuerlichen Basis in den Gemeinden beitragen. Dafür reduziert sich gegenwärtig die Steuerbasis bei den erwerbstätigen Steuerzahlern.

2 Ein- und Auszahlungen der kommunalen Kernhaushalte

128. Der Finanzmittelsaldo ist ein Indikator für die Finanzlage der Kommunen. Das Ergebnis sagt aber nichts darüber aus, wie er zustande kommt, d. h. wie ihn die Einzahlungen und die Auszahlungen beeinflussen. Geben sie zu viel aus oder nehmen sie zu wenig ein oder trifft beides zu. Hier greift der erste Schritt der Ursachenanalyse. Für das Saarland stellt sich die Situation als sehr einnahmenschwach dar. Mit Einzahlungen von 1 823 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 weisen sie im Ländervergleich das mit Abstand niedrigste Niveau auf (vgl. *Abbildung 27*). Zum nächstliegenden Land Rheinland-Pfalz trennt die saarländischen Kommunen ein Betrag von 362 Euro je Einwohner (-16,6 %); gegenüber dem Land mit den höchsten Einzahlungen beträgt die Differenz sogar 907 Euro (-33,2 %).

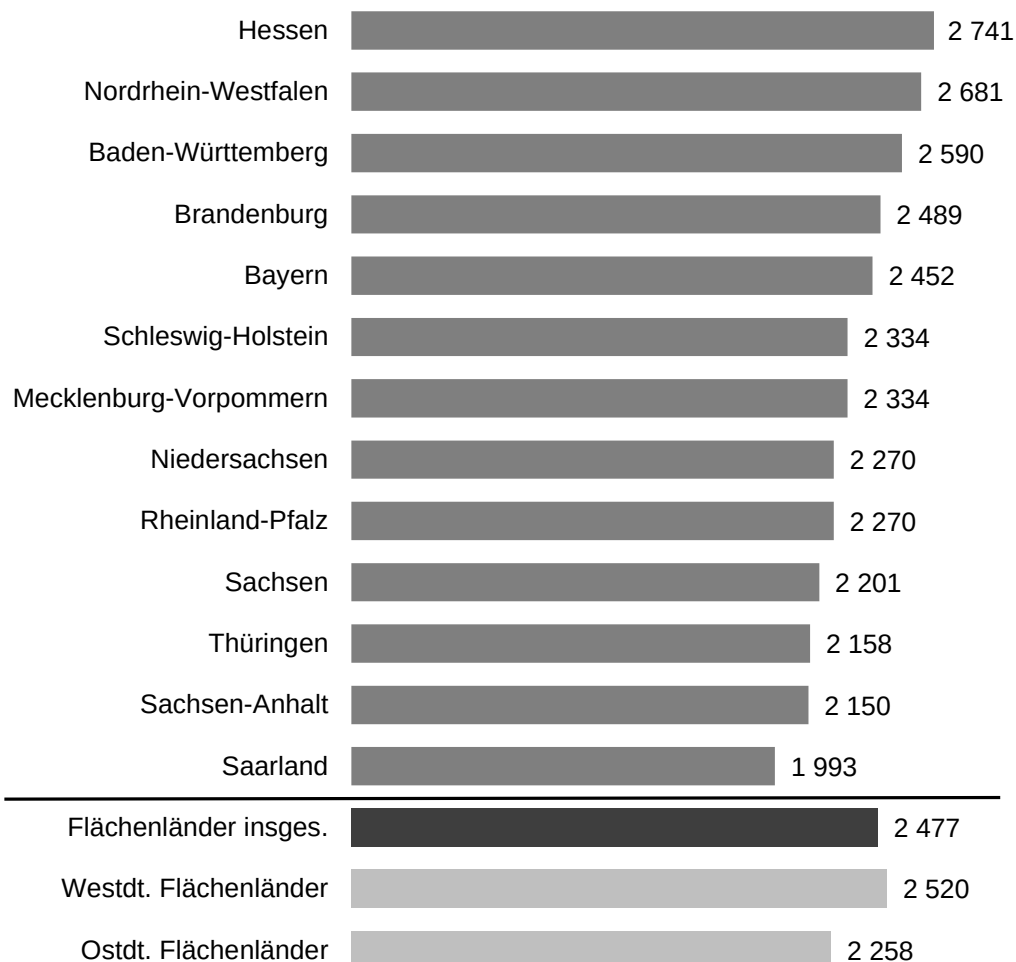
Abbildung 27: Bereinigte Einzahlungen der saarländischen Kommunen im Ländervergleich im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013
– Kernhaushalte – in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

129. Vergleichsweise geringe Einnahmen sind allerdings nur dann ein Problem, wenn die Aufgaben ebenso groß sind wie in den anderen Ländern. Dann wären die Aufgaben unterfinanziert. Die Auszahlungen stellen sich im Saarland in gleicher Weise als deutlich unterdurchschnittlich heraus. Mit 1 993 Euro je Einwohner (2011/2013) liegen die saarländischen Kommunen im Ländervergleich ebenfalls mit Abstand am unteren Ende (*vgl. Abbildung 28*). Zum nächstliegenden Land Sachsen-Anhalt beträgt der Unterschied 157 Euro je Einwohner (-7,3 %); gegenüber dem Land mit den höchsten Auszahlungen beträgt die Differenz 749 Euro (-27,3 %). Zwar geben die saarländischen Kommunen damit deutlich weniger aus als die Kommunen in anderen Ländern. Gleichwohl reichen die ebenso geringen Einzahlungen nicht aus, um den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Abbildung 28: Bereinigte Auszahlungen der saarländischen Kommunen im Ländervergleich im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013
– Kernhaushalte – in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

130. Für die folgende Analyse sind nun Ein- und Auszahlungen getrennt zu untersuchen. Auf der Einzahlungsseite stellt sich die Frage, wieso die saarländischen Kommunen so einnahmenschwach sind. Hierfür sind die kommunale Steuerbasis sowie die Zuweisungen des Landes in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus ist aber auch zu fragen, ob Auslagerungen eine größere Rolle spielen und damit das Gebührenniveau betroffen ist. Hier geht es um die Arbeitsteilung auf der kommunalen Ebene zwischen Kernhaushalten und kommunalen Zweckverbänden, Unternehmen und anderen Organisationseinheiten.

131. Die Auszahlungsseite ist über die Produktebene zu untersuchen. Hier ist zu fragen, ob die saarländischen Kommunen für die Erstellung kommunaler Leistungen zu viel ausgeben. Auch hier spielt die Arbeitsteilung zwischen Kernhaushalten und Auslagerungen eine Rolle. Zugleich muss aber auch die unterschiedliche Arbeitsteilung zwischen den Ländern mitberücksichtigt werden. Sind im Saarland weniger öffentliche Aufgaben „kommunalisiert“, sodass deshalb den Kommunen auch weniger Finanzmittel vom Land zur Verfügung gestellt werden müssen? Bekannt ist, dass im Saarland die Aufgabe des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe vom Land wahrgenommen wird. Damit ist vor allem die quantitativ bedeutende Aufgabe der Eingliederungshilfe für Behinderte nicht im Aufgabenkanon der Kommunen, was sich sowohl bei den Auszahlungen und folglich auch bei den Einzahlungen niederschlagen muss.

2.1 Höhe und Struktur der Einzahlungen

132. Das grundgesetzlich den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Art. 28 Abs. 2 GG verbriefte Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (kommunale Selbstverwaltung) umfasst auch die Gewährleistung für die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Entsprechend verfügen die Gemeinden bei den Realsteuern über eine eigene Steuerhoheit (Art. 106 Abs. 6 GG)⁸³ und sind mit Gemeindeanteilen direkt an der Einkommen- und der Umsatzsteuer beteiligt. Darüber hinaus werden sie ergänzend an den sogenannten Verbundsteuern der Länder beteiligt.⁸⁴ Im eigenen Ermessen der Länder steht es, die Kommunen an weiteren Landessteuern zu beteiligen. Diese Steuerbeteiligungen werden als Zuweisungen an die Kommunen ausgeschüttet, wobei ein Teil davon auch dazu dient, die aus sozioökonomischen Disparitäten resultierenden Unterschiede der Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden auszugleichen (kommunaler Finanzausgleich). Dadurch soll sowohl eine aufgabengerechte Aufteilung der Steuern unter den Kommunen ermöglicht, als auch die Abhängigkeit einer Gemeinde von einer einzelnen Steuer vermieden werden.

133. Während die Einzahlungen aus Steuern und (allgemeinen) Zuweisungen als allgemeine Deckungsmittel keine besonderen Zweckbindungen aufweisen, stehen den Einzahlungen, die die Gemeinden und Gemeindeverbände aus Gebühren, Beiträgen und sonstige Entgelten sowie aus Erstattungen erhalten, einzelne Leistungen gegenüber. Diese äquivalenzorientierten Einzahlungen bilden die primäre Einnahmenquelle der Kommunen, denn sie sind gehalten, ihre Aufgaben nach Möglichkeit direkt mit den Nutzern und dazu noch nach Möglichkeit kostendeckend abzurechnen („Vorrang des Äquivalenzprin-

83 Art. 106 Abs. 6 GG: Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden.

84 Ergänzend verlangt Artikel 106 Abs. 7 GG, dass die Länder die Gemeinden auch an ihrem Anteil der Gemeinschaftssteuern – das sind die Umsatzsteuer, die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer – beteiligen müssen und ihnen weitere Landessteuern ganz oder zum Teil zuweisen können.

zips“).⁸⁵ Erst wenn eine kostendeckende Abrechnung nicht möglich oder aus politischen Gründen nicht gewollt ist, sind Steuern zur Abdeckung der verbleibenden Finanzierungslücke heranzuziehen. Diese Finanzierungslücke wird auch als Zuschussbedarf bezeichnet.

134. Aus kommunalpolitischer Sicht sind vor allem die Einnahmen bedeutsam, die eine Gemeinde in eigener Hoheit erheben kann. Dabei handelt es sich neben den kommunalen Gebühren und Beiträgen um die Grund- und Gewerbesteuer, d. h. bei diesen Abgaben kann die Gemeinde das Steueraufkommen in eigener Verantwortung gestalten (kommunales Selbstverwaltungsrecht).

135. Ausgangspunkt für die Struktur der Einzahlungen sind bereinigte Einzahlungen der saarländischen Kommunen in Höhe von 1 773 Euro je Einwohner im Drei-Jahres-Durchschnitt 2010 bis 2012. Die Steuereinnahmen sind dabei die bedeutendste Einnahmenquelle. Auf sie entfiel ein Anteil von 43,1 % bzw. 764 Euro je Einwohner. Unter den Steuereinnahmen ragen vor allem die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 17,9 und 15,4 % heraus (*vgl. Abbildung 29*). Neben den Steuereinnahmen kommt den Schlüsselzuweisungen mit einem Anteil von 20,0 % eine hohe Bedeutung zu. Der neben Steuern und Schlüsselzuweisungen verbleibende Anteil von 36,9 % der Einzahlungen verteilt sich auf verschiedene Positionen, unter denen die Kostenerstattungen im Sozialbereich mit 6,4 % den größten Anteil hatten, gefolgt von den Gebühren mit 5,7 %.

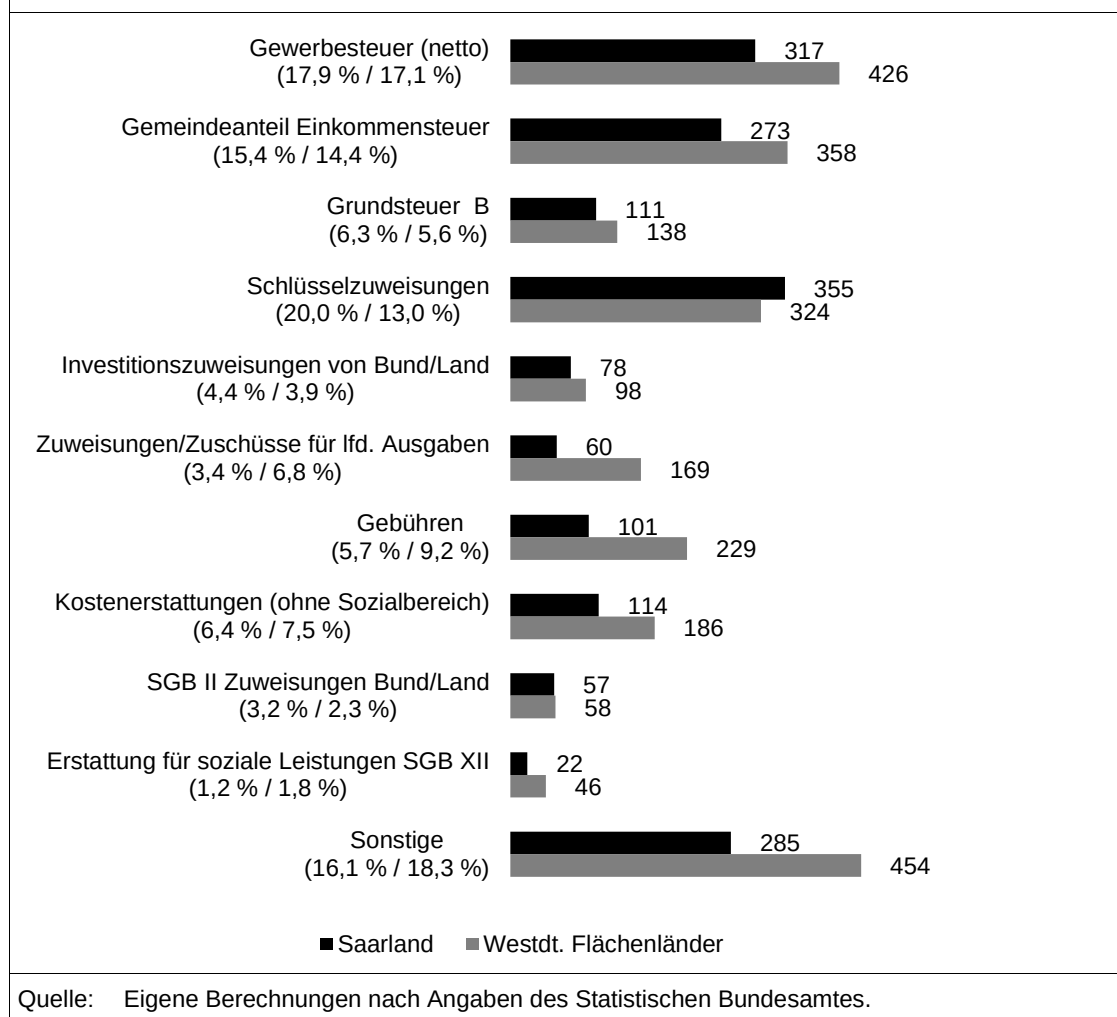
136. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Länder zeigt sich zunächst, dass das Niveau der Einzahlungen im Saarland nur 71,3 % des westdeutschen Niveaus erreicht (westdt. Flächenländer 2 486 Euro/Ew.). Die Einzahlungen fallen um 713 Euro je Einwohner geringer aus. Der Steueranteil im westdeutschen Durchschnitt ist relativ betrachtet geringer (33,6 %), absolut jedoch deutlich höher (986 Euro/Ew.). Auch hier erreichen die saarländischen Kommunen nur ein Niveau von 77,5 % des Durchschnitts. Sowohl bei der Gewerbesteuer als auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer fällt das Saarland um rd. ein Viertel hinter den Durchschnitt zurück. Dafür ist die relative und auch absolute Bedeutung der Schlüsselzuweisungen höher. Hier dürf-

⁸⁵ Vgl. ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Berlin. S. 116 f. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 211). – JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. A. a. O. S. 48.

te u. a. der Ausgleichsmechanismus über den Länderfinanzausgleich wirken, der die geringere Steuerkraft im Saarland ausgleicht (vgl. Kap. II.2.1.2). Deutlich unterdurchschnittlich fallen im Saarland die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Ausgaben für Gebühren und Kostenerstattungen (ohne Sozialbereich) aus. Für die Gebühren könnte die Auslagerung der Abfallwirtschaft in einen landesweiten Zweckverband maßgeblich sein.

Abbildung 29: Struktur der kommunalen Einnahmen im Saarland im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012

in Euro je Einwohner (Anteile in %: Saarland/westdt. Flächenländer)



137. Im Folgenden werden neben den Zuweisungen des Landes die drei wichtigsten Gemeindesteuern einer näheren Betrachtung unterzogen:

- Gewerbesteuer,
- Grundsteuer B und
- der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Für die beiden Realsteuern ist eine Differenzierung in der Betrachtung nach der Bemessungsgrundlage, die Ausdruck des wirtschaftlichen Potenzials sowie der Steuerregelungen ist, und den lokalen Hebesätzen als Ausdruck von örtlichem Anspannungswillen und Anspannungsmöglichkeiten vorzunehmen. Die Analyse basiert auf einem Durchschnitt für die Jahre 2010 bis 2012. Da insbesondere die Gewerbesteuer wegen ihrer konjunkturellen Reagibilität und dem temporären Einfluss einzelner großer Steuerzahler im lokalen Aufkommen stark schwanken kann, ist der Mehrjahresdurchschnitt geeignet, das Aufkommensniveau realistischer zu erfassen.

2.1.1 Gewerbesteuer

138. Alle Gewerbebetriebe – und damit nicht alle wirtschaftlich Tätigen (z. B. Freiberufler) – unterliegen der Gewerbesteuerpflicht. Ihr Gewerbeertrag⁸⁶ ist Besteuerungsgrundlage und somit die Ausgangsbasis für die Steuerfestsetzung. Nach Errechnung des Gewerbesteuermessbetrages wird dieser Betrag mit dem in der Haushaltssatzung jeder Gemeinde festgelegten Hebesatz vervielfältigt. Daraus resultiert die Steuerschuld.⁸⁷ Die Gewerbesteuer ist damit eng an die lokale Ertrags- und Wirtschaftskraft gebunden. Das bewirkt, dass sich der ökonomische Bedeutungsverlust altindustrieller Verdichtungsräume wie dem Saarland auch in einer relativen Verschlechterung ihrer Gewerbesteuerereinnahmen niederschlägt.⁸⁸

139. Durch zahlreiche Eingriffe in das Gewerbesteuergesetz ist die Gewerbesteuer in der Vergangenheit vielfach verändert worden (z. B. durch die Abschaffung von Lohnsummen- und Gewerbekapitalsteuer oder dem Eingriff in die Bemessungsgrundlagen durch Hinzurechnungen und Kürzungen). Dadurch ist die Gewerbesteuer zu einer stark ertragsorientierten Steuer geworden, die im Konjunkturverlauf entsprechend hohe Schwankungen im Aufkommen aufweist.

86 Gewerbeertrag als nach Körperschaft- bzw. Einkommensteuer zu steuernder Gewinn, der die objektive Ertragskraft des Betriebes erfassen soll. Um kleine und mittlere Unternehmen von den Ausweitungen der sogenannten Hinzurechnungen auszunehmen, ist ein Freibetrag von 100.000 € vorgesehen. Denn i.d.R. wird der Gewinn bzw. Verlust übernommen und im Einzelfall um bestimmte Beträge erhöht (Hinzurechnungen, § 8 GewStG) oder vermindert (Kürzungen, § 9 GewStG).

87 Vgl. VOLB, H. (2007): Unternehmensteuerreform 2008. Erläuterungen, Praxishinweise, Gestaltungsempfehlungen. Herne.

88 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Reform des Gemeindesteuersystems, Bd. 1, Analyseergebnisse. Berlin. S. 58 ff.

140. Neben den Eingriffen in die Bemessungsgrundlage sind aber auch Bund und Länder über Umlagen an der Gewerbesteuer beteiligt.⁸⁹ Die Höhe der Beteiligung variierte in der Vergangenheit ebenfalls stark und ließ das lokale Nettoaufkommen zusätzlich schwanken.

2.1.1.1 Ist-Aufkommen

141. Im Durchschnitt beträgt das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer (netto) im Saarland 320 Euro je Einwohner (*vgl. Anhang 10, S. 375*). Der Median, d. h. der mittlere Wert, beträgt 159 Euro je Einwohner, was darauf schließen lässt, dass das Landesaufkommen durch das Gewicht einzelner Gemeinden stark nach oben gezogen wird. Mit anderen Worten: Die Hälfte der Gemeinden erreicht mit ihrem Aufkommen gerade einmal höchstens 50 % des Landesdurchschnitts. Das mit Abstand höchste Aufkommen wird in der Stadt Dillingen/Saar mit 1 220 Euro je Einwohner eingenommen: Es liegt um 380,9 % über dem Landesdurchschnitt. Sechs Gemeinden erreichten hingegen noch nicht einmal 20 % des Durchschnitts und für die Gemeinde Gersheim ist sogar im Dreijahresdurchschnitt ein negativer Betrag feststellbar, weil im Jahr 2010 eine hohe Gewerbesteuerumlage zu zahlen war.

142. Es besteht eine deutliche Variation des Aufkommens nach der Ortsgröße, da mit dieser das Aufkommen steigt. Dies repräsentiert die höhere Wirtschaftskraft in den größeren Städten, während die Hebesätze mit der Ortsgröße – mit Ausnahme von Saarbrücken – kaum variieren (*vgl. Anhang 10, S. 375*). Differenziert nach dem Wachstumstyp fallen die Hebesätze in den schrumpfenden Gemeinden höher aus als in den wachsenden Gemeinden. Festzustellen ist aber, dass die am KELF teilnehmenden Gemeinden – mit Ausnahme von Saarbrücken – ein deutlich geringeres Ist-Aufkommen realisieren, insbesondere die besonders krisenbetroffenen Gemeinden der Stufe 2 (120 Euro/Ew.).

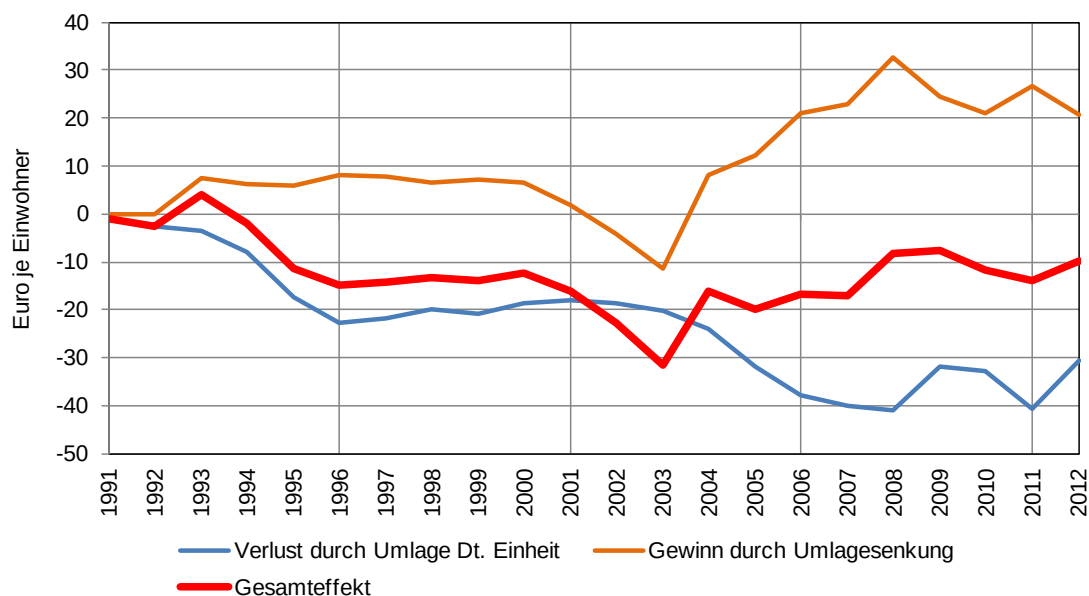
143. Insgesamt weisen die Gemeinden in den Landkreisen Merzig-Wadern (185 Euro/Ew.) und Neunkirchen (199 Euro/Ew.) das geringste Aufkommensniveau im Saarland auf. Es liegt im Durchschnitt um mindestens ein Drittel unter dem Landesdurchschnitt. Das höchste Aufkommen wird im Regionalver-

⁸⁹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. Berlin. (= BMF Dokumentation).

band Saarbrücken mit 375 Euro je Einwohner erzielt (117,0 % des Landesdurchschnitts), wobei allerdings die Landeshauptstadt Saarbrücken (507 Euro/Ew.) das Verbandsergebnis dominiert.

144. Das Nettoaufkommen der Gewerbesteuer wurde in der Vergangenheit durch die Variation der Gewerbesteuerumlage stark durch politische Eingriffe geprägt. Seit dem Jahr 1991 sind die Gemeinden über die Umlage an der Finanzierung der Deutschen Einheit beteiligt. Dadurch verringern sich ihre Einnahmen. Zwischen 2001 und 2003 haben höhere Umlagesätze in Folge der Einkommensteuerreform zu einem starken Entzug von Gewerbesteuererträgen geführt. Erst mit einer erneuten Reform wurden diese Entzugseffekte ab dem Jahr 2004 kompensiert. Der Gesamteffekt der Umlagenänderung war im gesamten Beobachtungszeitraum ab 1991 aber lediglich einmal im Jahr 1993 positiv (vgl. *Abbildung 30*).

Abbildung 30: Gewinn und Verlust an Gewerbesteuer im Saarland aufgrund von Änderungen des Gewerbesteuerumlagesatzes 1991-2012
in Euro je Einwohner

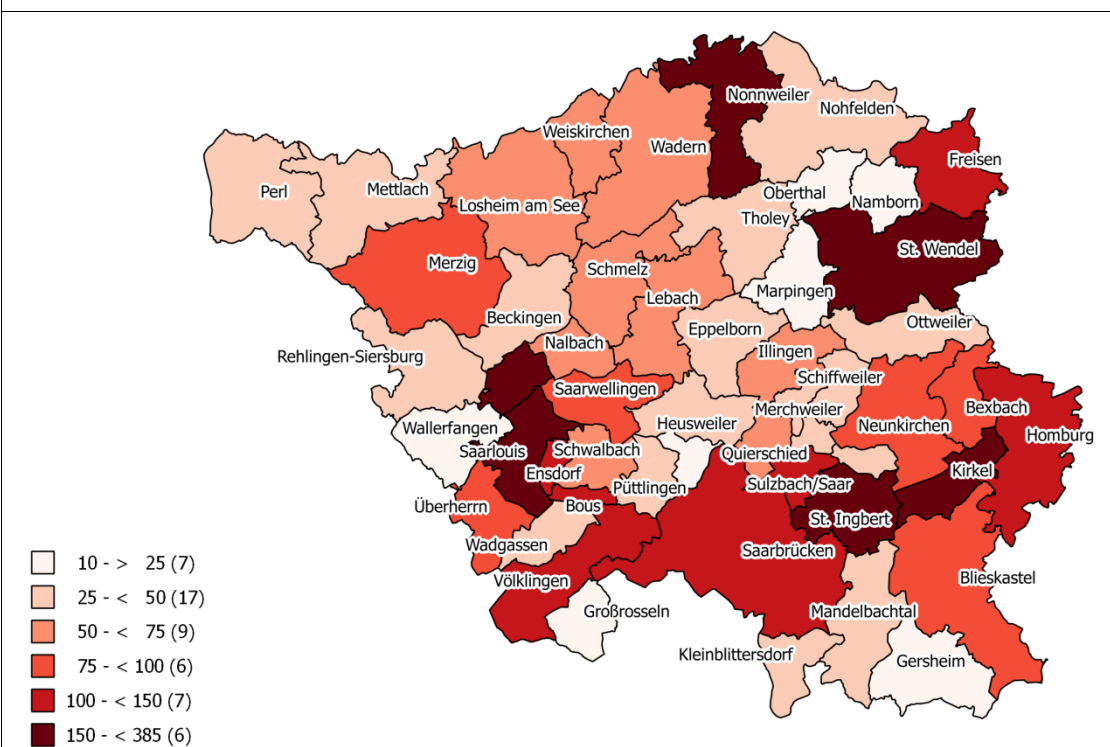


Quelle: Statistisches Amt des Saarlandes, BMF, Deutscher Städtetag und eigene Berechnungen.

2.1.1.2 Bemessungsgrundlagen

145. Die interkommunalen Aufkommensdisparitäten sind eine Folge der unterschiedlichen wirtschaftlichen Stärke der Unternehmen und Betriebe vor Ort sowie ihrer Steuerpolitik. Eine Orientierung an der Ortsgröße ist nicht eindeutig feststellbar. Es gibt nur eine Differenzierung zwischen Gemeinden mit weniger und mit mehr als 25 000 Einwohnern (vgl. *Anhang 10*, S. 375). Hierbei dürfte der Einfluss einzelner Gemeinden eher das Bild prägen als die Klassen an sich (vgl. *Karte 6*). Wiederum erweisen sich die Gemeinden, die am KELF teilnehmen, als extrem steuerschwach. Mit einem Grundbetrag von 44 Euro je Einwohner (Stufe 2) erreichen sie gerade einmal 46,8 % des Landesdurchschnitts (94 Euro/Ew.).

Karte 6: Grundbetrag der Gewerbesteuer in den saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012
In Euro je Einwohner, Saarland = 100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

146. Im Bundesländervergleich zeigt sich für das Saarland im Jahr 2012 ebenfalls eine deutlich unterdurchschnittliche Bemessungsgrundlage von 90 Euro je Einwohner. In den westdeutschen Flächenländern lag sie bei 143,1 Euro je Einwohner (vgl. *Anhang 13*, S. 381).

Exkurs 1: Wirtschaftsleistung

147. Die Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden bei der Gewerbesteuer hängen in erheblichem Maße von der Struktur und der wirtschaftlichen Situation der örtlichen Unternehmen und Betriebe ab. Verfügen diese über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, dann führt dies tendenziell auch zu höheren kommunalen Steuereinnahmen. Demgegenüber korrespondiert ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau häufig mit geringeren Steuereinnahmen und mit überdurchschnittlichen Bedarfen im Sozialbereich, da wertschöpfungs-schwache Unternehmen tendenziell weniger gut in der Lage sind, die lokale Beschäftigungsnachfrage in hinreichendem Maße zu decken. Eingeschränkt wird dieser Zusammenhang durch die steuerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die Unternehmen in die Lage versetzen, ihre Gewinne dorthin zu transferieren, wo die Besteuerung besonders niedrig ist. Dann bleiben von leistungsstarken Unternehmen vor Ort lediglich die aus der Lohnzahlung resultierenden Einkommensteuerleistungen übrig, an denen die Gemeinden mit 15 % beteiligt sind (*vgl. dazu Kap. II.2.1.3*). Für eine grobe Einschätzung der steuerlichen Ertragskraft im Saarland kann als ein zentraler Indikator das Bruttoinlandsprodukt als Kennziffer für die lokale wirtschaftliche Leistungskraft und damit für das lokale Steuereinnahmepotenzial herangezogen werden.

148. Im Saarland wurde im Jahr 2011 ein Bruttoinlandsprodukt⁹⁰ in Höhe von 31 036 Euro je Einwohner erwirtschaftet (*vgl. Tabelle 11*).⁹¹ Die saarländische Wirtschaftsleistung lag somit deutlich (-6,1 %) unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (33 064 Euro/Ew.) (*vgl. Anhang 15, S. 383*). Im Zeitraum von 2008 bis 2011 verzeichnete das Saarland darüber hinaus nur einen Zuwachs des erwirtschafteten Bruttoinlandsproduktes um 3,0 % und damit eine deutlich ungünstigere Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungskraft als in den anderen Flächenländern Deutschlands (*vgl. Anhang 16, S. 384*). Insofern verwundert das unterdurchschnittliche Aufkommen der Gewerbesteuer im Saarland nicht.

90 Das Bruttoinlandsprodukt ergibt sich aus der Summe der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zzgl. der Gütersteuern und abzgl. der Gütersubventionen.

91 Das Jahr 2011 wird als Bezugspunkt für das Bruttoinlandsprodukt gewählt, weil im Gegensatz zur Bundes- und Landesebene die Daten auf der Kreisebene nur mit großer zeitlicher Verzögerung veröffentlicht werden. 2011 ist das derzeit aktuell verfügbare Jahr. Da die interkommunalen Relationen der Pro-Kopf-Werte des Bruttoinlandsproduktes – oder ähnlicher Indikatoren – kurzfristig in der Regel keine größeren Schwankungen aufweisen, können sie zur Lagebeschreibung verwendet werden.

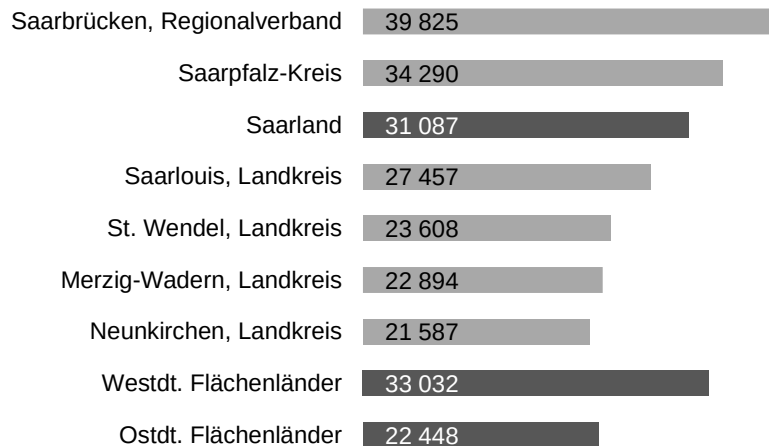
149. Gemessen an der Bruttowertschöpfung entfiel im Saarland ein Anteil von 0,2 % auf den Wirtschaftssektor Land- und Forstwirtschaft bzw. Fischerei, etwa ein Drittel auf das produzierende Gewerbe (33,6 %) sowie knapp zwei Drittel auf den wachsenden Dienstleistungsbereich (66,2 %). Die bedeutendste wirtschaftliche Branche ist gegenwärtig die Automobil- und Automobil-Zulieferindustrie (Ford in Saarlouis, Bosch, INA und Michelin in Homburg). Mit der Saarstahl AG und der AG der Dillinger Hüttenwerke sind zudem zwei große Stahlunternehmen im Saarland ansässig. Stark gefördert und im Wachstum begriffen ist der Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (z. B. IDS Scheer Consulting GmbH in Saarbrücken und SAP AG in St. Ingbert).

Tabelle 11: Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren		
	Saarland	Westdeutsche Flächenländer
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2011 in Euro	31 036	33 064
Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer 2011 in Euro	28 683	30 315
Arbeitslosenquote im März 2013 in %	7,6	6,2
Beschäftigungsquote 30.6.2012 in %	50,1	52,9
SGB II-Bedarfsgemeinschaften je 1 000 Einwohner 2012	40	33
Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung je 1 000 Einwohner 2011	12,3	10,1
Quelle: Eigene Berechnungen nach Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“ der Länder, Bundesministerium der Finanzen und der Bundesagentur für Arbeit.		

150. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit streut unter den saarländischen Kommunen stark. Im Jahr 2011 reichte die Spanne der lokalen Wirtschaftskraft – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – auf Kreisebene von 21 587 Euro je Einwohner im Landkreis Neunkirchen bis hin zu überdurchschnittlichen 34 290 Euro je Einwohner im Saarpfalz-Kreis und 39 825 Euro je Einwohner im Regionalverband Saarbrücken (vgl. *Abbildung 31*). Während die geringere ökonomische Dynamik in den Landkreisen Merzig-Wadern und St. Wendel mit einer vergleichsweise niedrigen Bevölkerungsdichte in Verbindung gebracht werden kann, lässt sich das geringe wirtschaftliche Aktivitätsniveau im Landkreis Neunkirchen nicht auf einen Zusammenhang zwischen raumstrukturellen Gegebenheiten und lokaler Wirtschaftskraft zurückführen. Bei der Betrachtung der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum von 2008 bis 2011 lässt sich insbesondere im Landkreis St. Wendel (10,6 %) sowie im Regionalverband Saarbrücken (10,4 %) eine starke Zunahme feststellen (vgl. *Abbil-*

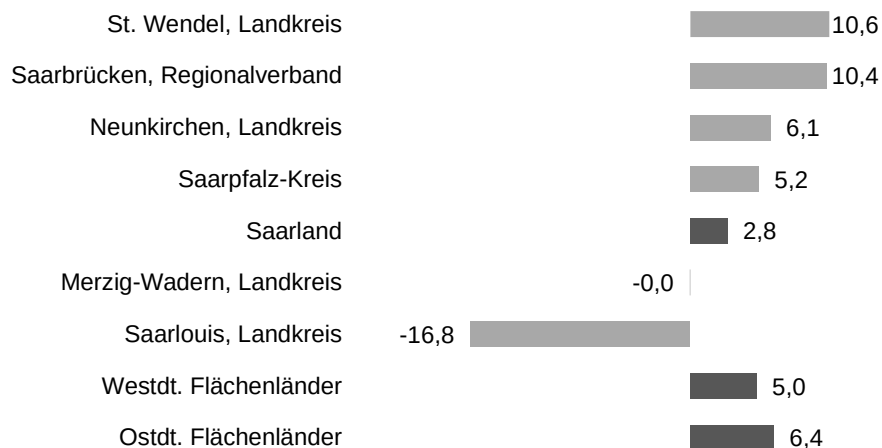
ung 32). Einen ausgesprochen starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 16,8 % verzeichnete im gleichen Zeitraum der Landkreis Saarlouis.⁹²

Abbildung 31: Bruttoinlandsprodukt 2011 nach Kreisen
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Abbildung 32: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner nach Kreisen 2008-2011
in %

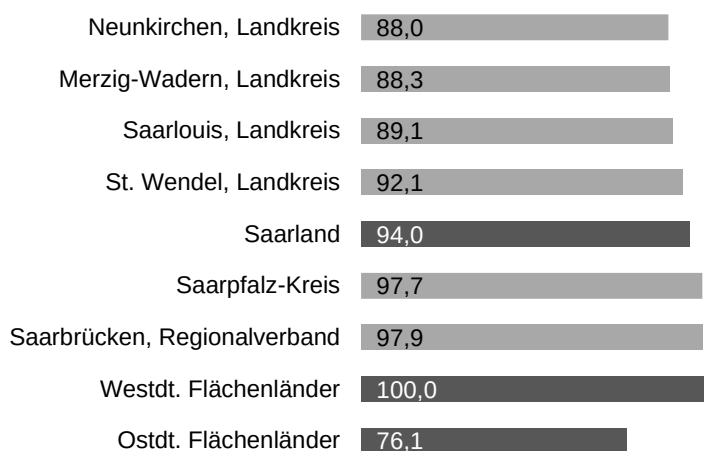


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

⁹² Im Landkreis Saarlouis war das Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2006 bis 2008 jahresdurchschnittlich um 9,3 % angestiegen danach aber im Jahr 2009 wieder massiv (-19,3 %) zurückgegangen. Trotz dieser „kurzfristigen“ Ausschläge zählt die Wirtschaft im Landkreis Saarlouis in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts im Saarland nach dem Regionalverband Saarbrücken (2000 bis 2011: +31,3 %) zu den wachstumsstärkeren Regionen (+29,3 %). Landes- bzw. bundesdurchschnittlich wurde ein Zuwachs von 26,4 % bzw. 26,6 % erreicht. (vgl. ARBEITSKREIS „VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNG DER LÄNDER“ (Hrsg.) (2013): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2011. Wiesbaden. Arbeitsblatt „BIP“. (= Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Reihe 2, Bd. 1).

151. Bezogen auf die Erwerbstätigen erscheint das Saarland nicht so stark vom Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer abgekoppelt (*vgl. Abbildung 33*). Damit bleibt zwar der Tatbestand der nur unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Leistungskraft in den saarländischen Kommunen bestehen. Er relativiert sich allerdings, weil damit auch deutlich wird, dass es neben der unterdurchschnittlichen Leistungsfähigkeit auch ein unterdurchschnittliches Volumen an wirtschaftlichen Aktivitäten gibt. Dies wird an der überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote deutlich (*vgl. Abbildung 37, S. 135*).

Abbildung 33: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2011 nach Kreisen
westdeutsche Flächenländer = 100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

152. Der Vergleich zwischen Bruttoinlandsprodukt und dem Grundbetrag der Gewerbesteuer auf Kreisebene (*vgl. Anhang 10, S. 375*) belegt keinen starken Zusammenhang zwischen beiden Größen. Allerdings überdeckt die Schwankungsintensität der Gewerbesteuer auch mögliche Zusammenhänge. Hier wären Mehrjahresdurchschnitte näher zu betrachten.

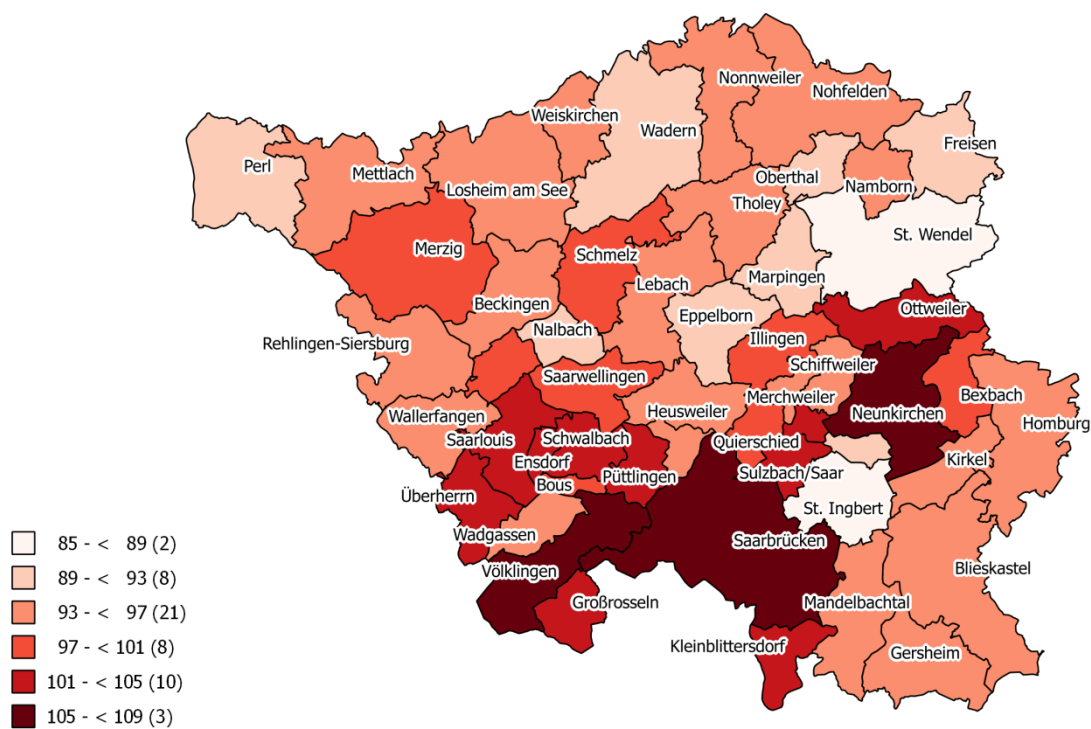
2.1.1.3 Hebesätze

153. Aufgrund der sich verstärkenden Haushaltsprobleme der saarländischen Gemeinden wird die kommunale Hebesatzpolitik immer stärker in den finanzpolitischen Vordergrund gerückt. Vor allem in Gemeinden mit hohen Haushaltsdefiziten ist die Steuerautonomie der Kommunen zu einem bedeutenden Einflusskanal von möglichen Konsolidierungsmaßnahmen geworden.⁹³ Es stellt sich die Frage nach dem lokalen Hebesatzanpassungspotenzial sowie nach dem lokalen Hebesatzanspannungsbedarf. Daraus ergeben sich für die Ursachenanalyse Fragen nach Niveau und Entwicklung der Gewerbesteuerhebesätze.

154. Das Hebesatzniveau der Gewerbesteuer betrug 2012 im Landesdurchschnitt 414 v. H. Dabei ist keine Variation nach der Ortsgröße erkennbar. Allein die Landeshauptstadt Saarbrücken hebt sich ab (450 v. H.) (*vgl. Anhang 10, S. 375*). Im Übrigen zeigen sich nur geringe Unterschiede (*vgl. Karte 7*). Gemeinden, die am KELF teilnehmen, weisen ein leicht höheres Hebesatzniveau auf (411 v. H.) als solche, die nicht daran teilnehmen (398 v. H.). Insgesamt liegt das Hebesatzniveau im Saarland auch über dem Bundesdurchschnitt von 389 v. H., was bedeutet, dass die Disparität zu anderen, wirtschaftsstärkeren Ländern wie Baden-Württemberg (366 v. H.) noch größer ausfällt und damit deutliche Standortnachteile impliziert (*vgl. Anhang 13, S. 381*). Dies gilt für alle Ortsgrößenklassen (*vgl. Abbildung 34*).

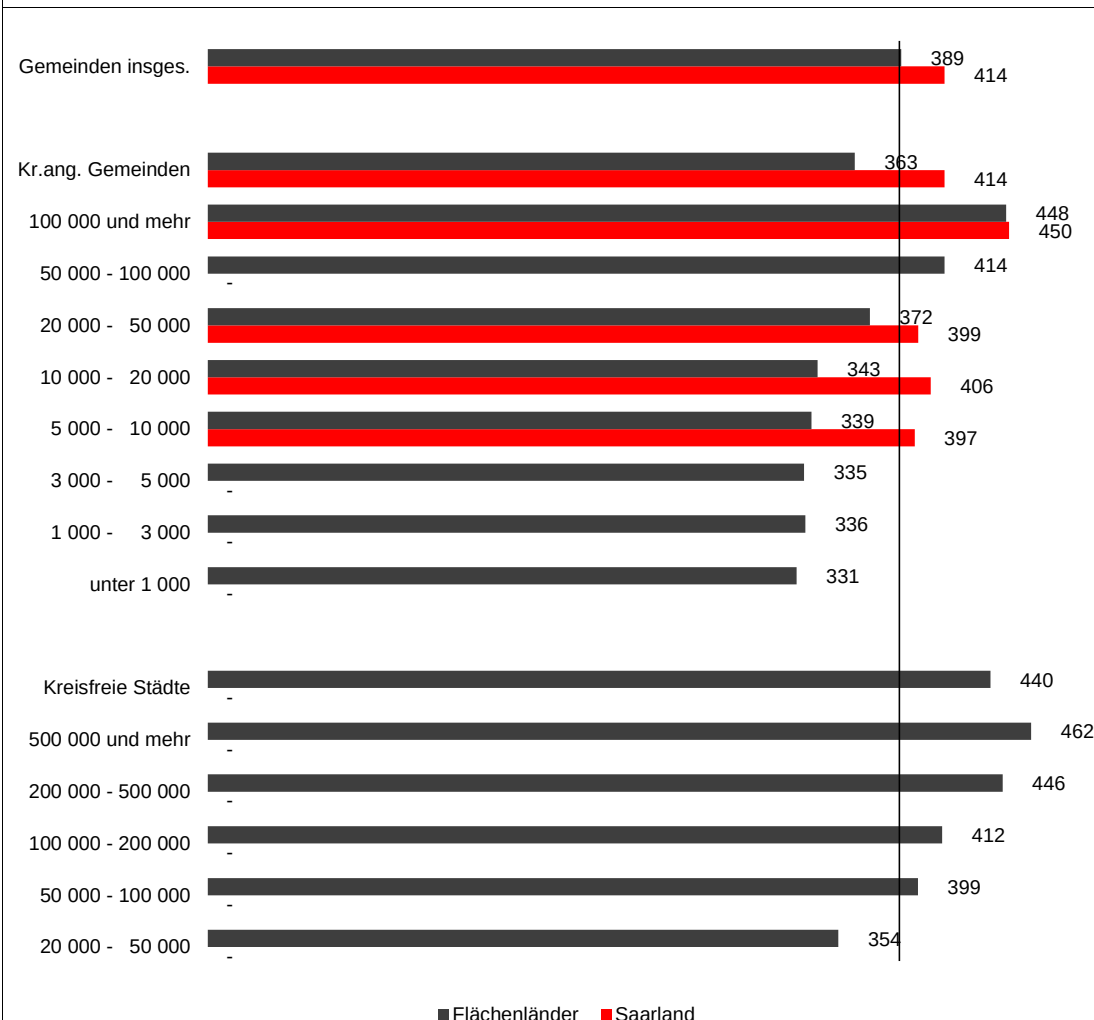
93 Vgl. BOETTCHER, F. (2013): Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik (Teil 1) – Analyse am Beispiel der Gewerbesteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen. In: ZKF, H. 5, Jg. 33. Bonn. S. 104 ff.

Karte 7: Hebesatz der Gewerbesteuer der saarländischen Gemeinden im Jahr 2012
in v. H., Saarland = 100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Abbildung 34: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer 2012 nach Ortsgrößenklassen
Flächenländer und Saarland

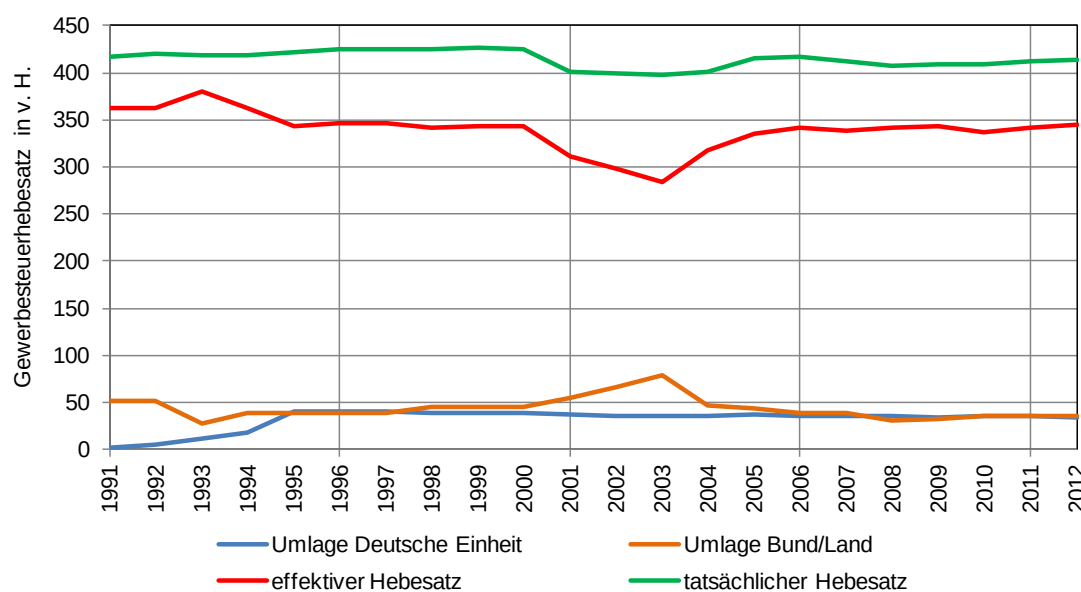


Quelle: Statistisches Amt des Saarlandes und eigene Berechnungen.

155. Die Hebesätze der Gewerbesteuer weisen seit 1991 eine hohe Konstanz auf. Zur Jahrtausendwende wurden sie allerdings im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Strategie, welche als „Gewerbesteuersenkungsprogramm“, „Standortaufwertungsprogramm“ oder auch „Georgi-Programm“ betitelt wurde, gesenkt (vgl. *Abbildung 35*). Im Rahmen dieser Strategie wurde auf Steuereinnahmen der Kommunen durch die Gewerbesteuer in Millionenhöhe verzichtet. Der Einnahmeverlust der Kommunen durch die Senkung der Hebesätze der Gewerbesteuer wurde vom Land gegenfinanziert. Städte und Gemeinden, die ihre Hebesätze der Gewerbesteuer absenkten, bekamen einen finanziellen Ausgleich aus Landesmitteln zugesichert. Durch diese Steuerentlastungen sollten Wachstumseffekte ausgelöst werden, die die steuerlichen Minderein-

nahmen wieder kompensieren. Dies bedeutet aber auch, dass sich das Land und seine Kommunen auf langfristige Wachstumsperspektiven verlassen, wodurch letztlich Steuermehreinnahmen erwartet werden (z. B. Neuansiedlung von Unternehmen).

Abbildung 35: Gewerbesteuerhebesätze im Saarland und Gewerbesteuerumlagesätze 1991-2012
in v.H.



Quelle: Statistisches Amt des Saarlandes, BMF und Deutscher Städtetag.

156. Die bundesweit überdurchschnittliche Belastung der saarländischen Unternehmen durch die Gewerbesteuer sollte sich in drei Jahren auf das bundesdeutsche Durchschnittsniveau der Hebesätze bewegen. Es ist festzuhalten, dass fast alle Kommunen dieses Programm angenommen hatten und die Hebesätze um rund 22 v. H.-Punkte verringerten. Diese Entwicklung sollte den Standortnachteil der Unternehmen im Saarland um 12 Mio. Euro jährlich vermindert haben, der Nachteil lag laut verschiedenen Berechnungen jedoch immer noch bei rund 10 bis 15 Mio. Euro jährlich.⁹⁴ D. h. eine finanzielle Entlastung der saarländischen Unternehmen schien dringend, da die Eigenkapitalbasis schmäler und die Fremdfinanzierung immer problematischer geworden ist.

⁹⁴ Vgl. CDU Saar (2000): Gewerbesteuersenkung im Saarland weiterhin notwendig. Nachricht vom 02.10.2000. Saarbrücken. URL: <http://cdu-saar.de/content/news/35039.htm> (Abruf: 16.07.2013).

157. Ab dem Jahr 2000 sank der Hebesatz der Gewerbesteuer auf teilweise rund 400 v. H. Nach der Standortdiskussion stieg der Hebesatz der Gewerbesteuer seit 2004 wieder kontinuierlich an. Im Jahr 2012 ist das Niveau des Gewerbesteuerhebesatzes wieder auf dem Stand des Jahres 2000. Die Standortdisparitäten bestehen damit fort. Die Strategie der wachstumsorientierten Steuersenkung hat nicht den gewünschten Erfolg gebracht.

2.1.2 Grundsteuer B⁹⁵

158. Die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B ist der Wert des Grundstücks. Die Grundsteuermesszahl wird als ein Anteil vom Einheitswert angegeben und dient letztlich der Berechnung des Grundsteuermessbetrages. Hierauf ist auf kommunaler Ebene der lokale Steuersatz festzusetzen. Die Bemessung der Grundsteuer B orientiert sich damit auch an einer wirtschaftlichen Ertragskraft, wenngleich der Bezug wegen der sehr veralteten Bemessungsgrundlage nicht so deutlich in Erscheinung tritt.

2.1.2.1 Ist-Aufkommen

159. Im Durchschnitt beträgt das Ist-Aufkommen der Grundsteuer B im Saarland 111 Euro je Einwohner (*vgl. Anhang 11, S. 377*). Der Median, d. h. der mittlere Wert, beträgt 78 Euro je Einwohner. Mit anderen Worten: Mehr als die Hälfte der Gemeinden liegt mit dem Aufkommen unter dem Landesdurchschnitt. Das mit Abstand höchste Aufkommen wird in der Landeshauptstadt Saarbrücken mit 195 Euro je Einwohner erzielt (*vgl. Anhang 11, S. 377*): Es liegt um 75,8 % über dem Landesdurchschnitt. Das Minimum wird in Eppelborn mit 62 Euro je Einwohner erreicht.

160. Es besteht im Aufkommen eine Variation nach der Ortsgröße, da das Aufkommen mit dieser steigt. Dies repräsentiert höhere Ertragswerte in den größeren Städten aber auch höhere Hebesätze (*vgl. Anhang 11, S. 377*). Differenziert nach dem Wachstumstyp ist die Variation nicht eindeutig. Festzustel-

⁹⁵ Die Grundsteuer A wird auf landwirtschaftlich genutzte Flächen erhoben und spielt im verstädterten Raum der Analyseregion eine zu vernachlässigende Rolle. Auch im peripheren Raum wird die Grundsteuer A mit einem geringen Hebesatzanspannungspotenzial bewertet.

len ist aber, dass die am KELF teilnehmenden Gemeinden – mit Ausnahme von Saarbrücken – ein deutlich geringeres Ist-Aufkommen realisieren.

161. Insgesamt weisen die Gemeinden im Landkreis St. Wendel mit nur 75 Euro je Einwohner das geringste Aufkommensniveau im Saarland auf (67,7 % des Landesdurchschnitts). Das höchste Aufkommen wird mit 146 Euro je Einwohner im Regionalverband Saarbrücken erzielt (131,7 % des Landesdurchschnitts), wobei die Landeshauptstadt Saarbrücken (195 Euro/Ew.) das Verbandsergebnis allerdings dominiert. Ebenfalls überdurchschnittliche Einnahmen verbuchen noch die Gemeinden im Saarpfalz-Kreis (125 Euro/Ew.; 112,4 %).

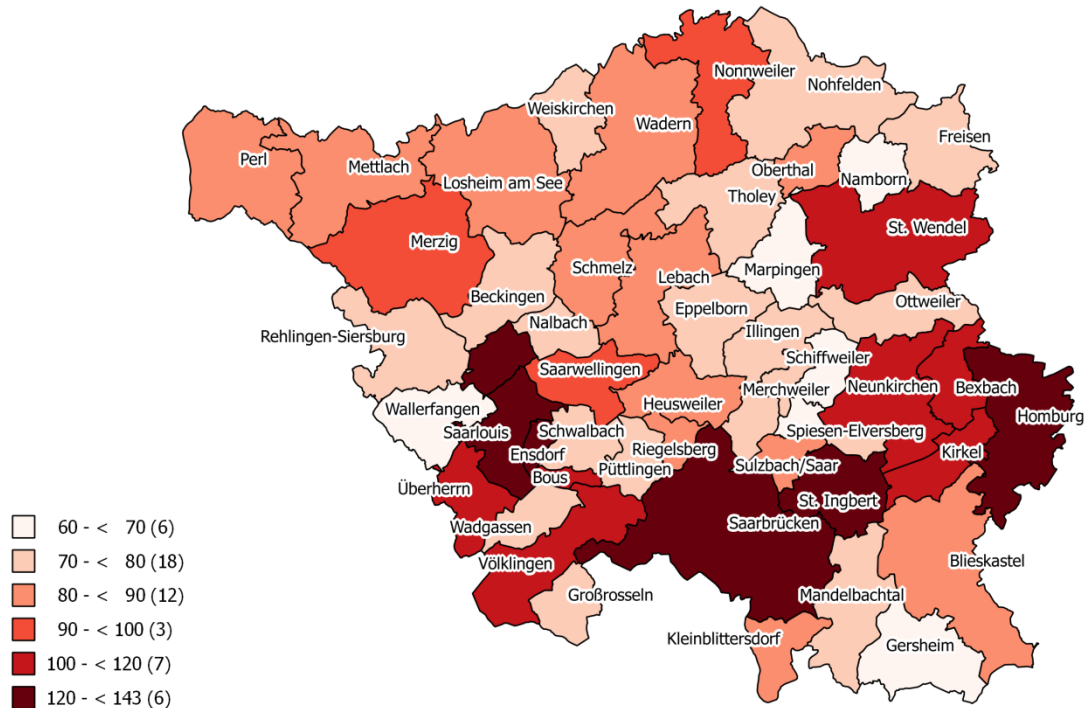
2.1.2.2 Bemessungsgrundlagen

162. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B variiert im Saarland mit der Ortsgröße, welche somit auch das Aufkommen steigert (*vgl. Anhang 11, S. 377*). Sie steigt allerdings erst ab einer Einwohnerzahl von mehr als 25 000 Einwohnern deutlich an. Darunter wird die festgestellte Variation des Aufkommens durch die leicht höheren Hebesätze in den Gemeinden mit 10 000 bis unter 25 000 Einwohner verursacht.

163. Die am KELF teilnehmenden Gemeinden weisen eine deutlich unterdurchschnittliche Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B auf. Sie sind von der Basis her als steuerschwach zu charakterisieren. Nach dem Wachstumstyp differenziert zeigt sich kein eindeutiges Variationsmuster. Die Gemeinden liegen hier ungefähr auf dem gleichen Niveau.

164. Differenziert nach Gemeindeverbänden wiederholt sich im Prinzip das Muster des Aufkommens. Allerdings sind die Disparitäten weniger stark ausgeprägt. D. h. aber, dass die Aufkommensvariation zwischen den Gemeindeverbänden durch Hebesatzunterschiede deutlich verstärkt wird. Die höchsten Bemessungsgrundlagen werden im Regionalverband Saarbrücken und im Saarpfalz-Kreis realisiert (*vgl. Anhang 11, S. 377*). Insgesamt weist der verstädterte Raum die höchsten Werte auf (*vgl. Karte 8*).

Karte 8: Grundbetrag der Grundsteuer B in den saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012
in Euro je Einwohner, Saarland = 100



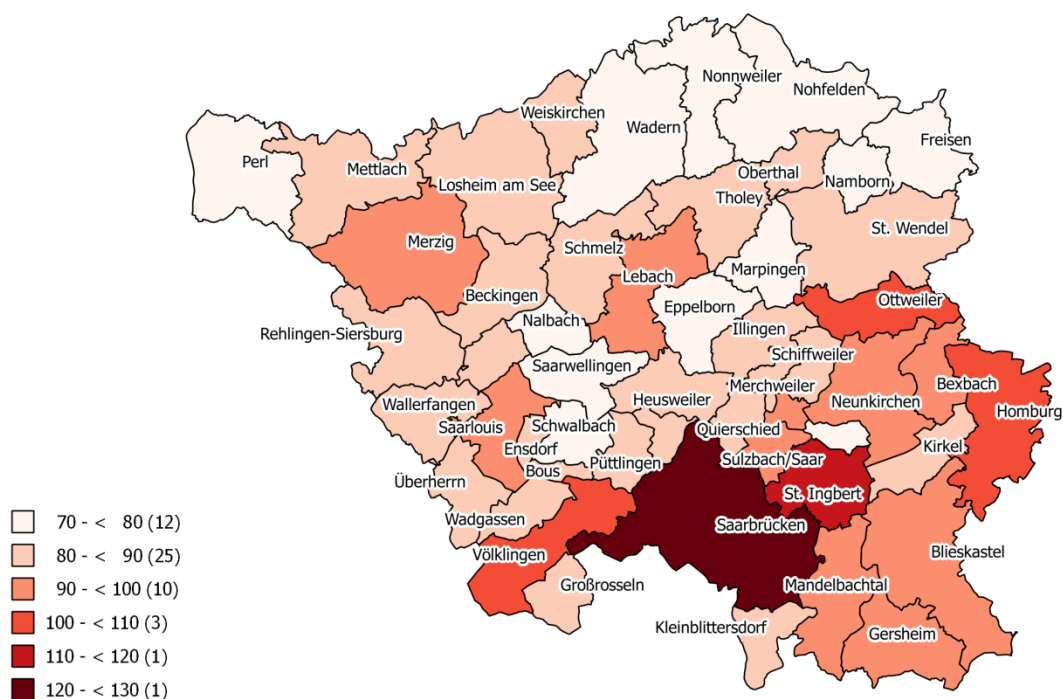
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

2.1.2.3 Hebesätze

165. Die Hebesätze der Grundsteuer B weisen eine den Bemessungsgrundlagen ähnlich starke Variation auf. Sie variieren ebenfalls mit der Ortsgröße (vgl. *Anhang 11*, S. 377). Insofern weisen die verstädterten Regionen (Regionalverband Saarbrücken, Saarpfalz-Kreis) höhere Hebesatzniveaus auf (vgl. *Karte 9*). Auffällig ist aber, dass die Hebesätze der am KELF teilnehmenden Gemeinden – mit Ausnahme der Landeshauptstadt Saarbrücken – deutlich unterdurchschnittlich ausfallen. Hier spielt die Ortsgröße teilweise mit hinein.

166. Die Hebesätze haben sich im Zeitraum 2010 bis 2012 um durchschnittlich 10 v. H.-Punkte erhöht. Dies kann als eine Reaktion auf die kommunale Finanzkrise gewertet werden. Die Erhöhung fiel in den Gemeinden, die nicht am KELF teilnehmen, leicht stärker aus (+13 v. H.-Punkte) als die der Stufe 2 (+8 v. H.-Punkte; ohne Saarbrücken). Für das Jahr 2013 lässt sich eine weitere Erhöhung der Hebesätze um rd. 6 v. H.-Punkte (hier ungewichteter Mittelwert) feststellen. Die Reaktionen der saarländischen Kommunen zeigen, dass sie in Teilen ebenfalls diesen Konsolidierungsweg beschreiten.

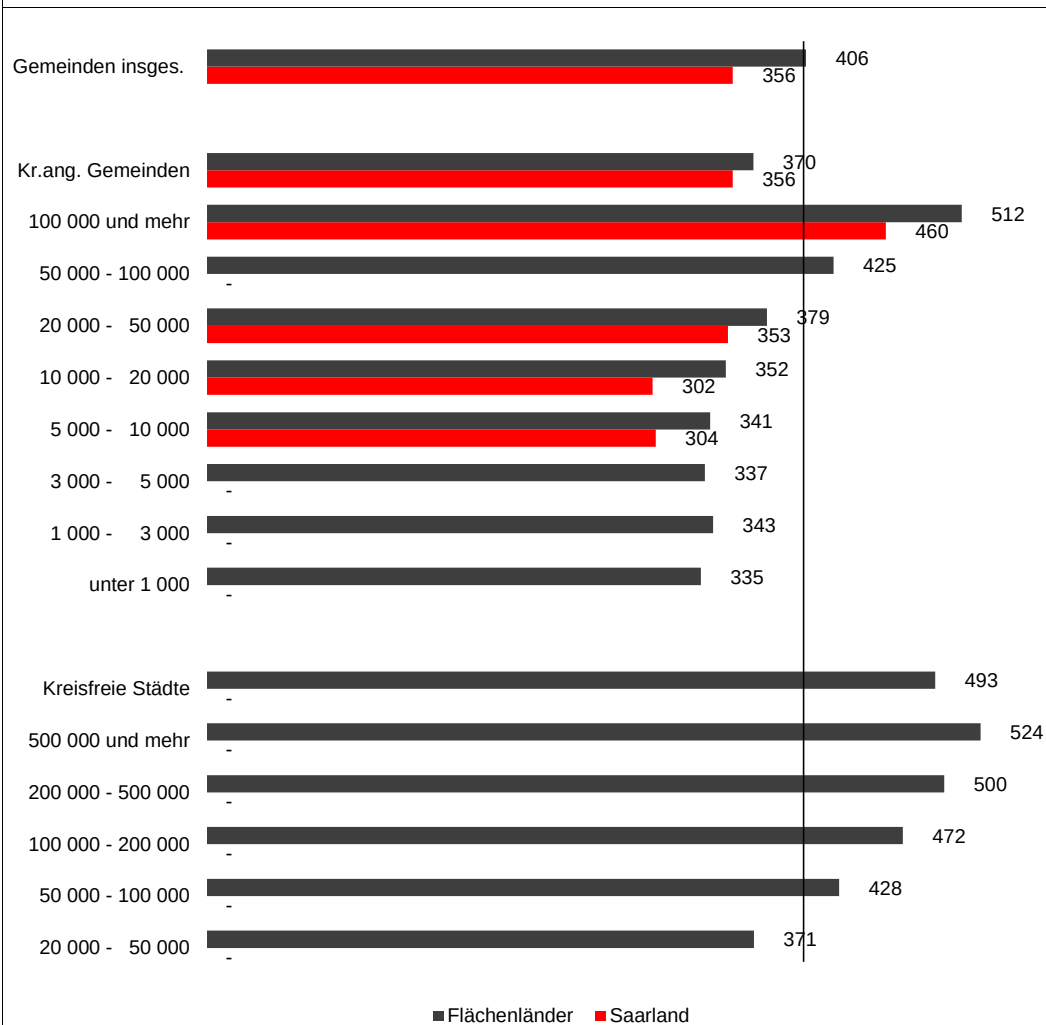
Karte 9: Hebesatz der Grundsteuer B in den saarländischen Gemeinden im Jahr 2012
in %, Saarland = 100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

167. Bei der Grundsteuer B verzeichnen die saarländischen Gemeinden im Vergleich zum Bundes- und Landesdurchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklassen im Jahr 2012 unterdurchschnittliche Hebesätze (*vgl. Abbildung 36*). Hierbei dürfte die geographische Randlage des Saarlandes im Zusammenhang mit einer leicht unterdurchschnittlichen Bemessungsgrundlage eine Rolle spielen, die die Ausschöpfung des Spannungspotenzials bisher begrenzt haben (*vgl. Anhang 14, S. 382*). Die Disparität zu den übrigen Flächenländern hatte sich gegenüber 2011 noch leicht verstärkt, da unter dem Eindruck der intensivierten Konsolidierungsbemühungen in anderen Ländern gerade die Grundsteuer B verstärkt als Einnahmenquelle herangezogen wird.

Abbildung 36: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B 2012 nach Ortsgrößenklassen
Flächenländer und Saarland



Quelle: Statistisches Amt des Saarlandes, BMF, Deutscher Städtetag und eigene Berechnungen.

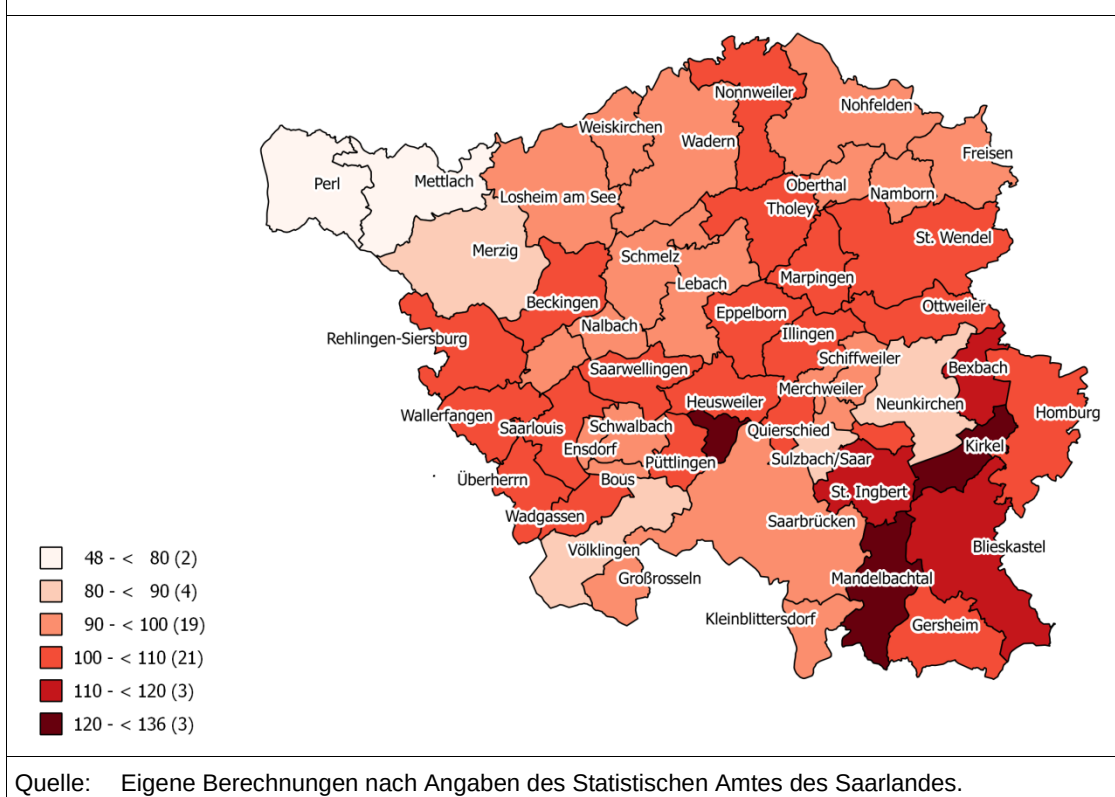
2.1.3. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

168. Das lokale Aufkommen am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hängt von der Zahl der steuerpflichtigen Einkommensbezieher sowie von deren Einkommensniveau ab. Darüber hinaus erfolgt bei der Verteilung des Anteils auf die Kommunen aber eine Nivellierung, weil sehr hohe Einkommen in der Anrechnung gekappt werden.⁹⁶ Insofern kann der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer aufgrund seiner Konstruktion keine großen interkommunalen Aufkommensdisparitäten aufweisen.

⁹⁶ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin. (= BMF Dokumentation).

169. Im Durchschnitt beträgt das Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer im Saarland 273 Euro je Einwohner (*vgl. Anhang 12, S. 379*). Dass der Median, d. h. der mittlere Wert, 274 Euro je Einwohner beträgt, weist darauf hin, dass dieser Wert tatsächlich einen Durchschnitt darstellt. Extremwerte sind selten und deutlich weniger weit vom Durchschnitt entfernt als bei der Gewerbesteuer (*vgl. Karte 10*). Das Maximum liegt gerade einmal 35 % über dem Landesdurchschnitt.

Karte 10: Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012
in Euro je Einwohner, Saarland = 100



170. Die geringe Variation im Aufkommen lässt auch keine Unterschiede nach der Ortsgröße, dem Wachstumstyp oder der fiskalischen Krise – definiert durch die Teilnahme im KELF – erkennen (*vgl. Anhang 12, S. 379*). Auffällig ist allerdings das vergleichsweise geringe Aufkommen der beiden luxemburgischen Grenzgemeinden Perl und Mettlach im Landkreis Merzig-Wadern. Insgesamt weisen die Gemeinden in diesem Landkreis mit nur 242 Euro je Einwohner das geringste Aufkommensniveau im Saarland auf. Das höchste Aufkommen wird im Saarpfalz-Kreis mit 314 Euro erzielt. Hier liegen alle Gemeinden über dem Landesdurchschnitt und in der Gemeinde Kirkel wird mit einem

Aufkommen von 368 Euro je Einwohner auch der höchste Wert im Saarland erzielt.

Exkurs 2: Einkommen und Arbeitsmarkt

171. Nachdem schon das Bruttoinlandsprodukt der saarländischen Wirtschaft leicht unterdurchschnittlich ausfiel, ist es nur folgerichtig, dass auch die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Saarland kleiner ausfallen. Im Jahr 2011 lagen sie mit 28 683 Euro um 5,4 % unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (*vgl. Anhang 17, S. 385*). In gleicher Weise fielen auch die Stundenlöhne mit 22,0 Euro je Stunde im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um 5,6 % geringer aus (*vgl. Anhang 18, S. 386*). Insofern kann nur ein unterdurchschnittliches Steueraufkommen erwartet werden.

172. Die Arbeitslosenquote gibt einen zweiten Hinweis auf das Niveau der Steuerleistungen, denn je höher die Arbeitslosenquote ausfällt, desto geringer wird die Zahl der Steuerzahler sein. Zudem ist sie eine Kennziffer für den sozialen Problemdruck, aus dem in der Folge kommunale Mehrausgaben im Sozialbereich resultieren. Das unterdurchschnittliche Leistungsniveau der saarländischen Wirtschaft spiegelt sich auch in der Arbeitsmarktsituation wider. Mit einer Arbeitslosenquote von 7,6 % im März 2013 ist die Arbeitslosigkeit um 1,4 %-Punkte höher als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (6,2 %) (*vgl. Anhang 19, S. 387*). Die Beschäftigungsquote⁹⁷ im Jahr 2012 liegt im Saarland ebenfalls mit 50,1 % leicht unter dem westdeutschen Flächenländerdurchschnitt (52,9 %) (*vgl. Tabelle 11, S. 121*).

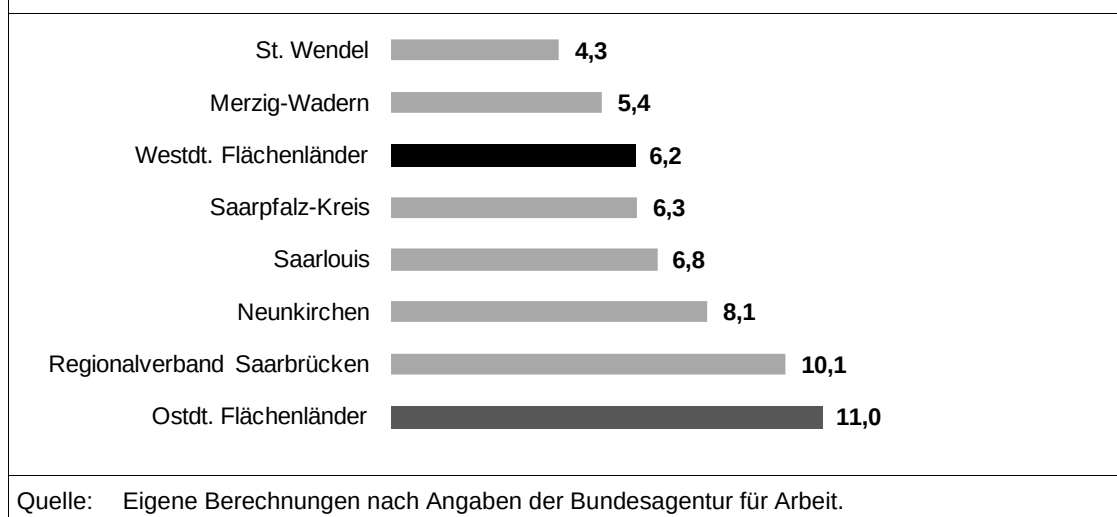
173. Im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit lassen sich erhebliche interkommunale Unterschiede identifizieren. Auf Kreisebene reichten die Arbeitslosenquoten im März 2013 von 4,3 % im Landkreis St. Wendel bis 10,1 % im Regionalverband Saarbrücken. Hier lässt sich ein räumliches Verteilungsmuster in Abhängigkeit vom Verdichtungsgrad ablesen: Im Regionalverband Saarbrücken und in den hochverdichteten Kreisen Neunkirchen, Saarlouis sowie Saarpfalz-Kreis liegt die Arbeitslosenquote im Vergleich zu den Landkreisen St. Wendel

⁹⁷ Die Beschäftigungsquote bestimmt den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 15 bis unter 65 Jahren an der gleichaltrigen Bevölkerung.

und Merzig-Wadern, die eine geringere Siedlungsdichte aufweisen, über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.

Abbildung 37: Arbeitslosenquote nach Kreisen

Stand: März 2013



174. Zusammenfassend zeigt die lokal differenzierte Betrachtung der saarländischen Kommunen, dass die Wirtschaftsleistung und der soziale Problemdruck *nicht* systematisch positiv miteinander korrelieren:

- Mit der höchsten Wirtschaftsleistung (Regionalverband Saarbrücken) geht die höchste Arbeitslosigkeit einher.
- Mit der geringsten Wirtschaftsleistung (Landkreis St. Wendel) korrespondiert die geringste Arbeitslosigkeit.

Im Aufkommen am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer spiegeln sich diese Faktoren wider.

2.1.4 Zuweisungen vom Land

175. Neben den eigenen Steuereinnahmen erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland Zuweisungen von den Ländern. Diese Zuweisungen ergeben sich aus der grundgesetzlichen Verpflichtung nach Art.106 Abs. 7 GG, die von den jeweiligen Landesverfassungen aufgegriffen

werden.⁹⁸ Sie sind ein elementarer Finanzierungsbaustein im Gemeindefinanzsystem.

176. Die Zuweisungen, die ein Land im Rahmen des Steuerverbundes an seine Kommunen leistet, sind im Kontext zweier Parameter zu diskutieren:

- *Aufgabenumfang:* Die von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben, von denen ein großer Anteil Pflichtaufgaben sind, bedürfen einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung. Insbesondere bei Pflichtaufgaben stehen diejenigen in der Verantwortung, die diese Aufgaben gesetzlich festlegen.
- *Finanzierungsmöglichkeiten:* Die Zuweisungen des Landes an die Kommunen stehen in Abhängigkeit zur Einnahmensituation des Landes selbst.

Vor diesem Hintergrund geht es also nicht allein um die Frage, wieviel Geld für die Kommunen bereitgestellt werden muss, sondern auch um die Frage, wie viele Aufgaben gesetzlich definiert werden und welchen Anteil davon den Kommunen übertragen werden.

2.1.4.1 Steuerkraft des Landes und Länderfinanzausgleich

177. Diese Finanzierungsfähigkeit eines Landes ergibt sich aus dem eigenen, „originären“ Steueraufkommen und den Finanztransfers, die aus den drei Stufen des steuereinnahmenorientierten Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern resultieren:

- Stufe 1: Umsatzsteuervorwegausgleich (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG i. V. m. §§ 1 und 2 FAG),
- Stufe 2: Länderfinanzausgleich i. e. S. (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG i. V. m. §§ 4 bis 10 FAG) und

⁹⁸ Die Steuereinnahmen der Kommunen, die ihnen nach Art. 106 Abs. 5, 5a und 6 GG gewährt sind, reichen grundsätzlich nicht zur vollständigen Eigenfinanzierung aus. KIRCHHOF bezeichnet diese Situation als die „Unfähigkeit zur Selbstfinanzierung“ als dem „gesetzlich veranlaßte(n) Regelfall“, der verfassungsrechtlich nur vor dem Hintergrund der „Rechtspflicht zu einem kommunalen Finanzausgleich“ geduldet wird. Vgl. KIRCHHOF, P. (1985): Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs. In: HOPPE, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Köln u. a. S. 11. (= Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4).

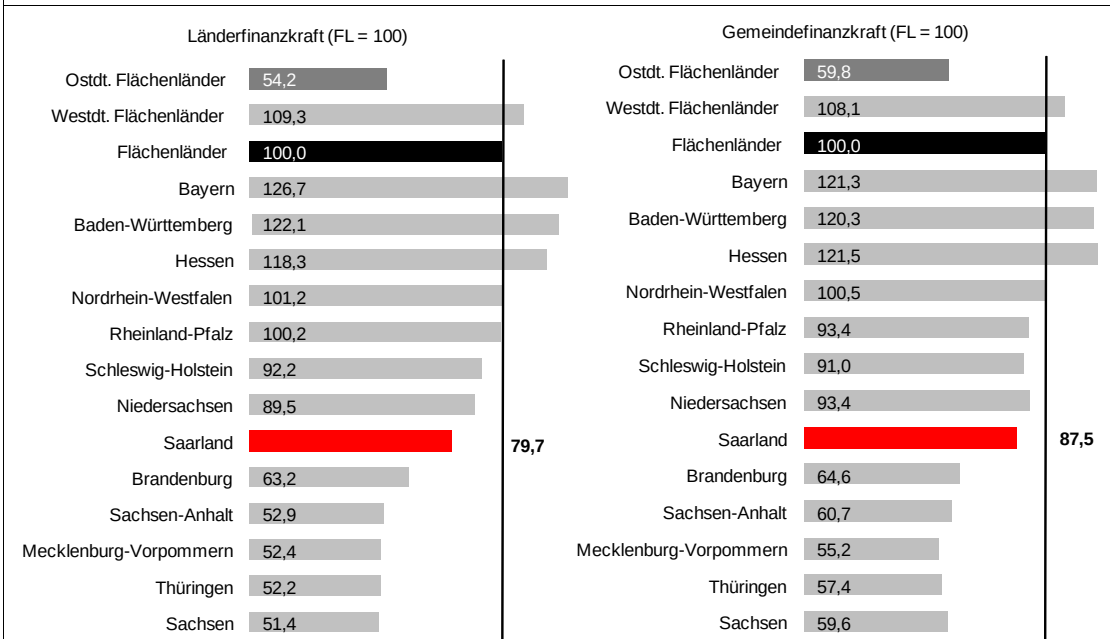
- Stufe 3: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG i. V. m. § 11 Abs. 1 und 3 bis 4 FAG).

Dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ist als „Ausgleich vor dem Ausgleich“ der sog. Umsatzsteuervorwegausgleich vorgeschaltet. Demnach erhalten jene Länder, die ein unterdurchschnittliches Steuereinnahmenniveau aufweisen, Anteile des Umsatzsteueraufkommens der finanzstarken Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft. Danach erfolgt der Länderfinanzausgleich, durch den die Einnahmenunterschiede weiter ausgeglichen, nicht aber vollständig nivelliert werden. Letztendlich werden vom Bund für spezifische Bedarfe Bundesergänzungszuweisungen ausgegeben. Angesichts der unterdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung des Saarlandes (*vgl. Ziff. 148 ff.*) und der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit (*vgl. Ziff. 172 ff.*) ist nur eine im Bundesvergleich unterdurchschnittliche originäre Finanzkraft des Landes und damit eine Abhängigkeit von Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich zu erwarten. Dies schränkt die Fähigkeit des Landes zur Bereitstellung von Finanzzuweisungen an die Kommunen im Vergleich zu anderen Ländern ein.⁹⁹

178. Vor der Finanzkraftnivellierung durch die drei genannten Ausgleichsstufen erreicht das Saarland im Vergleich der Flächenländer lediglich eine Steuerkraft von 79,7 % auf Landesseite und von 87,5 % auf Kommunalseite (*vgl. Abbildung 38*). Dabei sind sowohl das Land als auch die saarländischen Kommunen „Schlusslicht“ im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Auf kommunaler Ebene fällt die Differenz zum Flächenländerdurchschnitt jedoch signifikant geringer aus (-12,5 %) als die der Landesebene (-20,3 %). Dieser Sachverhalt weist auch auf die raumstrukturelle Prägung des Saarlandes hin, bei der keine regionalen „Wachstumspole“ mit hoher Wertschöpfung und ausgeprägtem Bevölkerungswachstum zu identifizieren sind.

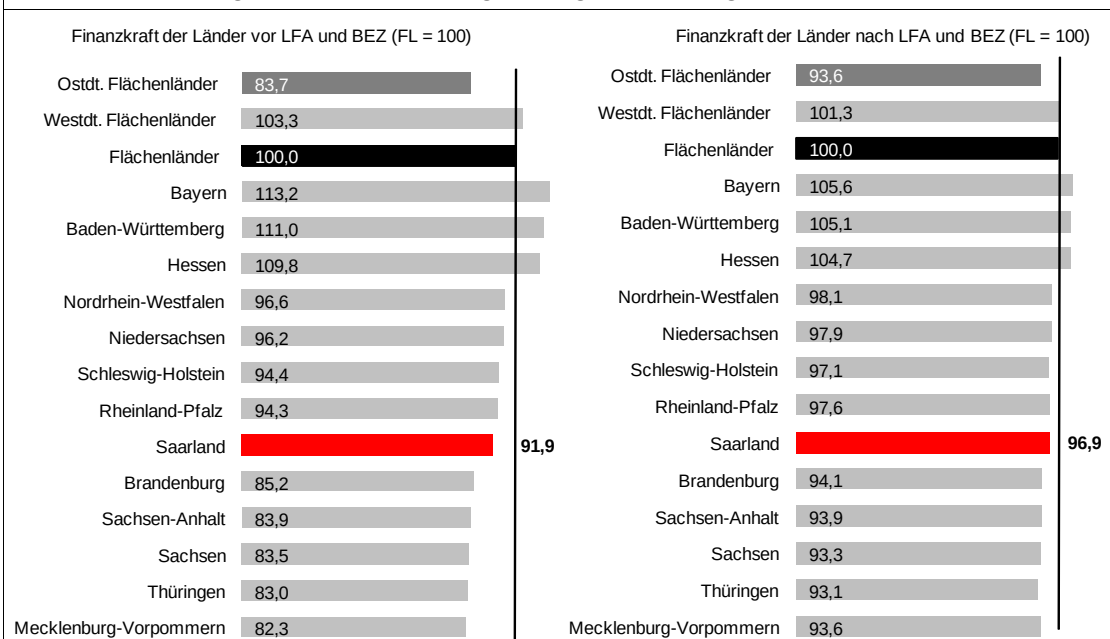
179. Der Umsatzsteuervorwegausgleich hob die Finanzkraft des Landes im Vergleich der Länderaggregate im Jahr 2012 auf ein Niveau von 91,9 % der Flächenländer (*vgl. Abbildung 39*), bzw. von 89 % des Niveaus der westdeutschen Flächenländer. Im Zuge der Anhebung der Finanzkraft durch den Länderfinanzausgleich und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen steigt die Finanzkraft des Saarlandes weiter auf 96,9 % des Flächenländerdurchschnitts.

⁹⁹ Von zentraler Bedeutung ist dabei die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse. Sie ergibt sich durch Anwendung des Verbundsatzes auf die Verbundmasse. Der Verbundsatz beträgt 20,55 % (*vgl. § 6 Abs. 3 KFAG*).

Abbildung 38: Finanzkraft der Länder* und der Gemeinden 2012 vor Finanzausgleich

* Vor Umsatzsteuervorwegausgleich.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF.

Abbildung 39: Finanzkraft* der Länder vor und nach Länderfinanzausgleich einschl. allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen 2012

* Finanzkraft nach LFA – jedoch ohne Modifikation der gemeindlichen Finanzkraft.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF.

180. Trotz des hohen Ausgleichs verfügt das Saarland damit weiter über die geringste Finanzkraft der westdeutschen Flächenländer.¹⁰⁰ Die Positionierung im Ländervergleich bleibt jedoch unverändert – gleichwohl sind die Finanzkraftdisparitäten signifikant geringer. Alle ostdeutschen Flächenländer unterschreiten die Finanzkraft des Saarlandes aber deutlich.

181. Der Länderfinanzausgleich hob die saarländische Finanzkraft 2012 um 150 Euro/Ew. an. Damit betrug die Differenz zu den westdeutschen Flächenländern nur noch 159 Euro je Einwohner (-4,4 %). Die Finanzkraft des Saarlandes liegt jedoch noch um 8,7 %-Punkte unter dem finanzstärksten Land, dem Freistaat Bayern, während die Differenz vor Berücksichtigung der Finanzzuweisungen noch 21,3 %-Punkte betrug (*vgl. Abbildung 39*). Trotz der ausgleichsorientierten Finanzzuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs müssen das Land und damit die saarländischen Kommunen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer mit dem geringsten Finanzvolumen je Einwohner auskommen. Die finanziellen Handlungsspielräume sind somit regelmäßig geringer als beispielsweise in den wirtschafts- und finanzkraftstarken Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, bleiben aber um 3,3 %-Punkte über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer.

182. Die deutlich angehobene, aber immer noch unterdurchschnittliche Finanzkraft des Saarlandes ist im Rahmen der anreizorientierten Ausrichtung des Länderfinanzausgleichs (kein Vollausgleich) und einer angestrebten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (nicht Einheitlichkeit) rechtlich gesetzt. Auf dieser Grundlage müssen Land und Kommunen mit dem Geld auskommen. Die Differenz zum Durchschnitt ist auch nicht so groß, als dass sie als problematisch angesehen werden kann. Allerdings sollte die langfristige Kumulation kleiner Differenzen nicht unterschätzt werden. Erfolgt keine Anpassung an den Finanzrahmen, dann kommen zu den permanenten Mindereinnahmen noch erhöhte Zinsausgaben hinzu, die den Handlungsspielraum nochmals einschränken.

100 Der Bezugspunkt westdeutscher Flächenländer bildet dabei den Maßstab, da er bisher immer auch Entwicklungsziel für die Angleichung der ostdeutschen Länder war.

2.1.4.2 Kommunalen Finanzausgleich

183. Die kommunalen Steuereinnahmen werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch Finanzausweisungen des Landes ergänzt (Aufstockungsfunktion), wobei gleichzeitig eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzen angestrebt wird (Verteilungsfunktion). Die Verpflichtung der Länder zu einem kommunalen Finanzausgleich, d. h. zur Beteiligung der Gemeinden am Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern, ist in Art. 106 Abs. 7 des Grundgesetzes niedergelegt. Wie der Finanzausgleich dann ausgestaltet wird, obliegt den Ländern selbst. Der Streit zwischen Land und Kommunen um den kommunalen Finanzausgleich ist angesichts stets zu knapper Finanzmittel eine permanente Einrichtung und wird vielfach vor Verfassungsgerichten ausgetragen. Ebenso ist die Literatur dazu umfänglich.¹⁰¹ An dieser Stelle sollen allerdings nur die quantitative Dimensionierung und der Verteilungsmodus für das Saarland dargestellt werden, um dann zu einem späteren Zeitpunkt auf das Volumen der allgemeinen Deckungsmittel zu kommen, mit denen die Kommunen alle nicht durch produktspezifische Einzahlungen gedeckten Aufgaben finanzieren müssen.

Das Saarland beteiligt seine Kommunen mit einem Anteil von 20,573 % an der sogenannten Verbundmasse, die sich – von wenigen Ausnahmen abgesehen – aus allen dem Land zustehenden Steuern sowie einigen weiteren Finanzmitteln zusammensetzt (§ 6 KFAG).¹⁰² Die sich daraus ergebende Finanzausgleichsmasse betrug in den Jahren 2010 bis 2012 im Durchschnitt 465,2 Mio. Euro.¹⁰³ Sie wird nach § 7 KFAG im Wesentlichen über Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (59,88 % [Stand 2014]) und die Gemeindeverbände (18,61 %) ausgezahlt. Weiter werden die Leistungen zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs an die Gemein-

¹⁰¹ Vgl. beispielsweise JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6), oder die jährlichen Berichte des Landkreistages, zuletzt WOHLTMANN, M. (2014): Der kommunale Finanzausgleich 2013/2014 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis, H. 7-8. Jg. 84. Stuttgart. S. 396-440 sowie Ders. (2014): Der kommunale Finanzausgleich 2013/2014 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern. In: Der Landkreis, H. 7-8. Jg. 84. Stuttgart. S. 441-512.

¹⁰² Vgl. Kommunalfinanzausgleichsgesetz - KFAG vom 12. Juli 1983, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 3. Dezember 2014 (Amtsbl. I S. 447). Eine graphische Darstellung findet sich bei Wohltmann, M. (2014): Der kommunale Finanzausgleich 2013/2014 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern. A. a. O. S. 474.

¹⁰³ Verbleibende Finanzausgleichsmasse nach Abzug der Vorwegentnahme Fonds K 21; nach Angaben des saarländischen Innenministeriums: 2010: 453,84 Mio. Euro; 2011: 437,27 Mio. Euro; 2012: 504,44 Mio. Euro.

den hierüber ausgezahlt (7,83 %). 86,32 % der Zuweisungen erfolgen somit als allgemeine Deckungsmittel. Die übrigen Finanzausgleichsmittel werden im Rahmen eines Investitionsstocks (2,56 %), von Kommunalisierungszuweisungen an die Gemeindeverbände (5,0 %) sowie eines Ausgleichsstocks für besondere Zwecke (6,12 %) ausgeteilt.

184. Die Verteilung über die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (§§ 7a bis 13 KFAG) erfolgt über

- die Schlüsselzuweisung A zur Aufstockung der Steuerkraft auf ein Niveau von 70 % des Landesdurchschnitts,
- die Schlüsselzuweisung B (85 % der gemeindlichen Schlüsselmasse) im Rahmen eines Steuerkraft-Bedarfsausgleichs mit einem Ausgleichsgrad von 90 % und
- die Schlüsselzuweisung C, die als verbleibender Rest nach Auszahlung von A und B nach der Einwohnerzahl verteilt wird.

185. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände erfolgt ebenfalls im Rahmen eines Umlagekraft-Finanzbedarfsausgleichs bei einem Ausgleichsgrad von 80 % (§ 14 KFAG).

186. Die Bedarfsmessung im Ausgleichsverfahren erfolgt bei den Gemeinden (§ 14 KFAG) über eine Hauptansatzstaffel, in die die Einwohnerzahl, je nach Ortsgröße gewichtet, einfließt. Daneben bestehen Ergänzungsansätze zum Ausgleich besonderer Mehrbelastungen für nicht kasernierte Angehörige der ausländischen Stationierungstreitkräfte, Kinder, Straßen, Grubengemeinden, Kurorte und zentrale Orte. Für die Gemeindeverbände wird die Bedarfsmessung anhand der einfachen Einwohnerzahl zuzüglich eines Ansatzes für überdurchschnittliche Soziallasten vorgenommen (§ 14 Abs. 4 u. 5 KFAG).

187. Für die Steuerkraftmessung der Gemeinden (§ 11 KFAG) werden die einzelnen Realsteuern mit ihren Grundbeträgen bei einheitlichen Hebesätzen sowie die Gemeindeanteile an der Umsatz- und an der Einkommensteuer und die Sonderschlüsselzuweisungen zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs herangezogen. Alles fließt aber nur mit einem Anteil von 85 % in die Steuerkraft ein. Die Umlagekraft der Gemeindeverbände setzt sich aus der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden zuzüglich 85 % der Schlüsselzuweisungen B und C und gekürzt um die Finanzausgleichsumlage zusammen (§ 14 Abs. 3 KFAG).

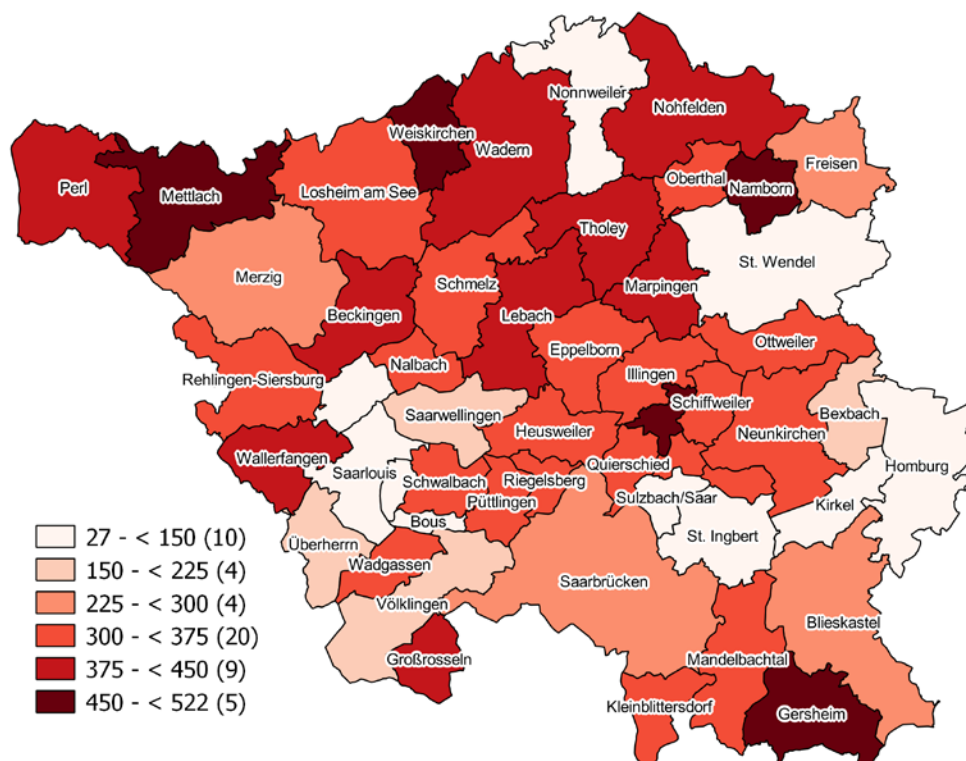
188. Allein die Schlüsselzuweisungen hatten an den kommunalen Einzahlungen einen Anteil von 20,0 %. Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern (13,0 %) war das deutlich mehr, was allerdings weniger an dem absoluten Betrag als vielmehr an den unterdurchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen lag (*vgl. Abbildung 27, S. 110*).

189. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 erhielten die saarländischen Gemeinden Schlüsselzuweisungen in Höhe von 275 Euro je Einwohner (278,7 Mio. Euro)¹⁰⁴. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen schwankte zwischen 27 Euro je Einwohner in Nonnweiler und 522 Euro je Einwohner in Namborn. Insgesamt fünf Gemeinden erhielten Schlüsselzuweisungen von über 450 Euro je Einwohner, zehn Gemeinden erhielten weniger als 150 Euro je Einwohner. In der Masse – 20 Gemeinden – wurden zwischen 300 und 375 Euro je Einwohner an die Gemeinden überwiesen (*vgl. Karte 11*). Insofern findet neben der fiskalischen Aufstockung auch ein erheblicher Ausgleich der tatsächlichen Steuereinzahlungsunterschiede statt.

190. Auf die Gemeindeverbände entfiel im Durchschnitt ein Betrag von 87 Euro je Einwohner (87,9 Mio. Euro). Die höchsten Schlüsselzuweisungen erhielten im Jahresdurchschnitt 2010-2012 der Regionalverband Saarbrücken (170 Euro/Ew.) und der Landkreis Neunkirchen (129 Euro/Ew.). In den übrigen vier Landkreisen variierten die Schlüsselzuweisungen zwischen 18 und 43 Euro je Einwohner.

¹⁰⁴ Nach Angaben des Innenministeriums betrug das Volumen der Schlüsselzuweisungen für diesen Zeitraum im Durchschnitt 278,7 Mio. Euro. Der Unterschiedsbetrag von 4,7 Mio. Euro geht auf eine Untererfassung im Jahr 2010 um 14,8 Mio. Euro zurück.

Karte 11: Schlüsselzuweisungen an die saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

2.1.4.3 Symmetrie der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen

2.1.4.3.1 Methodische Grundlagen

191. Die Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene lässt sich näherungsweise über den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben – d.h. den kommunalen Anteil an der gesamten Ausgabentätigkeit – erfassen. Werden die Kommunen von der Landesebene in hohem Maße zur staatlichen Leistungserbringung herangezogen, resultiert ein höherer Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum finden sich verschiedene konzeptionelle Zugänge zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades der Ausgaben. Diesen liegt häufig entweder

- der Gemeindeanteil an den gesamten unmittelbaren Ausgaben,¹⁰⁵

¹⁰⁵ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

- der kommunale Anteil an den aggregierten bereinigten Ausgaben von Land und Kommunen,
- der Gemeindeanteil an den aggregierten laufenden Ausgaben von Land und Kommunen oder
- der Gemeindeanteil an den gesamten Nettoausgaben beider Ebenen¹⁰⁶

zugrunde.

192. Für die Analyse der vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen wird das Prinzip des Kommunalisierungsgrades erweitert.¹⁰⁷ Den Ausgangspunkt dieses Konzeptes bildet die Annahme, dass Landes- und Kommunalaufgaben grundsätzlich gleichwertig und daher auch in gleichem Maße zu finanzieren sind. Aus diesem Grundsatz wird das finanzpolitische Leitbild einer aufgabensymmetrischen Einnahmenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene abgeleitet: Wenn die Aufgaben der Ebenen prinzipiell gleichwertig sind, sollte sich die vertikale Verteilung der Steuereinnahmen an der jeweiligen Aufgabenbelastung bemessen – die Einnahmen sollten aufgabensymmetrisch zwischen Landes- und Kommunalebene verteilt werden. Aus der Forderung einer aufgabensymmetrischen vertikalen Einnahmenverteilung folgt, dass der föderale Einnahmenanteil einer Ebene ihrem Aufgabenanteil entsprechen sollte. So stellt das Symmetriegebot auch eine Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes dar, der den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen gegenüber dem Land begrenzt.

193. Da eine Erfassung der jeweiligen Aufgabenbelastung nur im Rahmen einer umfassenden einzelgemeindlichen bzw. landesweiten Bedarfsanalyse möglich wäre, wird auf den relationalen Vergleich der Einnahmen und Ausgaben und somit die Finanzierungsverantwortung beider Ebenen abgestellt. Somit lässt die Symmetrieanalyse auch keine Rückschlüsse darauf zu, ob das Volumen der Finanzausgleichsmasse hinreichend ist (im Sinne einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung). Nach dem Postulat der „Mindestfinanzausstattung“ sollte die kommunale Finanzausstattung mindestens so bemessen sein, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Lage sind, neben den staatlich festgelegten – und von kommunaler Seite daher nicht bzw. nur eingeschränkt gestaltbaren – Pflichtaufgaben auch eigene (d. h. in

106 Vgl. ZIMMERMANN, H. (2010) Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.

107 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2011): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.

eigener Verantwortung gewählte und durchgeführte) Selbstverwaltungsaufgaben zu erbringen.

194. Um das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie empirisch umzusetzen, müssen in einem ersten Schritt die Ausgaben und Einnahmen von Land und Kommunen auf sachgerechte Weise abgegrenzt werden. Den zu verteilenden Einnahmen werden daher nur Ausgaben gegenübergestellt, die eine entsprechende Steuerverteilung mangels anderweitiger Finanzierung durch Entgelte, Zweckzuweisungen, Erstattungen etc. erforderlich machen. Analog zur ebenenspezifischen Ermittlung der Ausgaben (Deckungsmittelverbrauch) werden auch die Einnahmen von Landes- und Kommunalebene abgegrenzt. Bei der Berechnung der Finanzausstattung werden somit ausschließlich Einnahmen mit Deckungsmittelcharakter – d. h. zweckungebundene Finanzmittel – berücksichtigt (Deckungsmittelbestand). Der Schuldendienst findet im Sinne einer Periodenabgrenzung bei der laufenden Ausgabenverteilung keine Berücksichtigung, da diese Ausgaben sich auf kreditfinanzierte Ausgaben der Vergangenheit beziehen. Im Falle divergierender haushaltsrechtlicher Zugriffsmöglichkeiten auf die Kreditfinanzierung käme die Berücksichtigung der Zinsausgaben einer doppelten Begünstigung der kreditfähigeren Ebene im intraföderalen Steuerverteilungswettbewerb gleich. Denn zusätzlich würde die vertikale Ausgabenverteilung in diesem Fall noch durch die mit der Kreditfinanzierung einhergehenden Zinslasten systematisch verzerrt.¹⁰⁸

Abbildung 40: Der Symmetriekoeffizient unter Betrachtung der kommunalen Ebene

Berechnung

$$\frac{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand}}{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelverbrauch}} = \text{Symmetriekoeffizient}$$

Interpretation

Symmetriekoeffizient = 1 $\triangleq$ „Perfekte Symmetrie“

Symmetriekoeffizient < 1 $\triangleq$ Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene

Symmetriekoeffizient > 1 $\triangleq$ Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁰⁸ Vgl. BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie. In: Wirtschaftsdienst, H. 4, Jg. 92. Hamburg. S. 261-266.

195. Im Kern der Analyse steht die Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch in einer Relationskennziffer: Der vertikale Symmetriekoeffizient ergibt sich als Doppelbruch der kommunalen Anteile am Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch von Land und Kommunen insgesamt. Wenn Ausgaben- und Einnahmenanteil einander exakt entsprechen, nimmt der Symmetriekoeffizient den Wert 1 an. Ist der Koeffizient kleiner als 1, liegt eine Ungleichverteilung des allgemeinen Deckungsmittelbestands zulasten der kommunalen Ebene vor. Bei einem Wert größer 1 übersteigt der kommunale Einnahmen- den Ausgabenanteil (*vgl. Abbildung 40*).

2.1.4.3.2 Empirische Ergebnisse

196. Im Zeitverlauf ist die Dynamik, aber auch die Konjunkturreagibilität der Steuereinnahmen auf kommunaler Seite erwartungsgemäß deutlich ausgeprägter als auf Landesebene (*vgl. Tabelle 12*). Dies ist insbesondere auf die hohe Bedeutung der kommunalen Gewerbesteuererinnahmen zurückzuführen. Die Steuereinnahmen des Landes stiegen dagegen ab 2009 vergleichsweise stetig, jedoch mit deutlich geringerer Wachstumsrate. Auffallend ist der starke Rückgang der investiven Ausgaben des Landes: Die Ausgaben für Baumaßnahmen liegen selbst nominal nur noch auf der Hälfte des Niveaus von 2001, auf kommunaler Ebene stagnierten diese zumindest nominal. Die in Relation zum Land überdurchschnittlichen Einnahmesteigerungen der Kommunen wurden durch signifikant stärker steigende Ausgaben überkompensiert (*vgl. Tabelle 12*). Auffällig ist auch der im Vergleich zur Landesebene signifikant höhere Personalausgabenanstieg, teilweise induziert durch Neuaufgaben im Sozialbereich.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Vgl. Kapitel III.2.3.

Tabelle 12: Entwicklung ausgewählter Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen 2001-2013
normiert, 2001=100

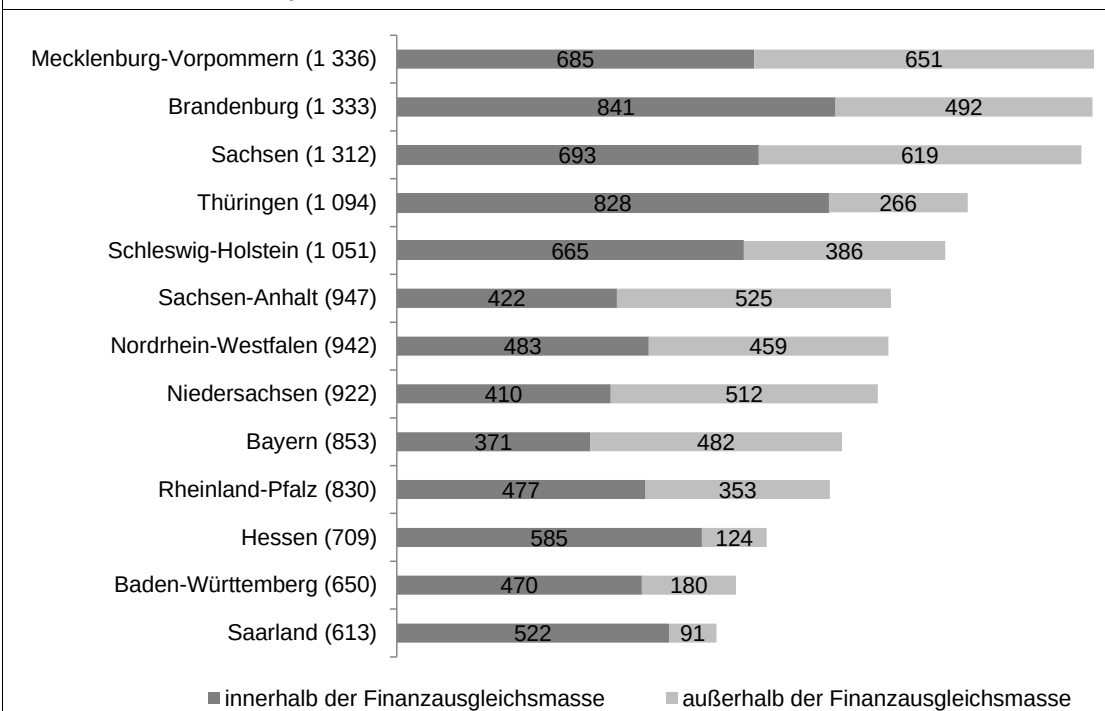
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Bereinigte Einnahmen													
G./Gv.	100	102	100	101	106	119	113	119	112	114	117	121	128
Land	100	91	91	88	78	81	92	88	81	91	103	101	106
Steuereinnahmen (Steuern und steuerähnliche Abgaben)													
G./Gv.	100	97	100	108	116	132	144	152	127	125	146	143	145
Land	100	91	98	93	98	103	120	120	109	109	120	121	128
Personalausgaben													
G./Gv.	100	102	105	105	106	105	104	107	112	116	122	124	128
Land	100	103	105	95	97	93	94	95	98	101	103	103	106
Zinsausgaben und Tilgung an den öffentlichen Bereich													
G./Gv.	100	100	99	89	86	91	107	120	103	100	97	93	104
Land	100	99	98	98	102	102	110	115	117	131	123	134	128
Laufender Sachaufwand													
G./Gv.	100	99	100	102	99	100	103	107	121	118	127	161	129
Land	100	90	91	88	90	92	96	99	55	63	54	56	53
Baumaßnahmen													
G./Gv.	100	80	88	95	87	96	105	104	113	126	112	92	99
Land	100	94	105	126	119	109	97	104	29	18	29	51	51
Bereinigte Ausgaben													
G./Gv.	100	98	98	101	102	118	107	112	111	122	117	129	137
Land	100	101	103	100	101	102	102	103	109	120	116	121	118
Deckungsmittelbestand													
G./Gv.	100	100	99	101	105	113	121	127	116	113	124	128	131
Land	100	87	86	88	72	77	90	89	79	95	100	105	111
Deckungsmittelverbrauch													
G./Gv.	100	93	97	102	100	113	112	114	113	127	124	140	146
Land	100	101	103	105	103	105	102	108	117	134	116	131	128

* Für die Jahre 2012 und 2013 nach Angaben der Kassenstatistik.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

197. Die kommunale Verbundquote bleibt mit 20,573 % im Flächenländervergleich angesichts des relativ geringen Kommunalisierungsgrades der Ausgaben konstant auf überdurchschnittlichem Niveau.¹¹⁰ Im Flächenländervergleich sind die Gesamtzuweisungen (Zuweisungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs) an die saarländischen Kommunen jedoch signifikant geringer (vgl. *Abbildung 41*). Mit durchschnittlich 613 Euro je Einwohner weist das Saarland das im Flächenländervergleich geringste Gesamtzuweisungsvolumen auf. Dies ist allerdings auch mit den institutionellen Besonderheiten – insbesondere dem geringen Kommunalisierungsgrad – zu begründen.

Abbildung 41: Gesamtzuweisungsvolumen (netto) an die Kommunen im Flächenländervergleich 2013
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an LENK, T./HESSE, M./LÜCK, O. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Leipzig. S. 18.

¹¹⁰ Vgl. LENK, T./HESSE, M./LÜCK, O. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Leipzig. S. 36. Vgl. auch MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (2013): Finanzplan des Saarlandes 2013-2017. Aufgestellt vom Ministerium für Finanzen und Europa, beschlossen von der Landesregierung am 24. September 2013. Saarbrücken.

199. Die folgenden empirischen Ergebnisse aus der Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelbedarf in Form des Symmetriekoeffizienten stellen zunächst unabhängig von weiteren Informationsbausteinen ein Maß für die ausgabensymmetrische Finanzmittelverteilung dar. Nach den Berechnungen schwanken die jährlichen Koeffizienten für das Saarland im Betrachtungszeitraum von 2001 bis 2013 um den Symmetriewert von 1, wobei in den Jahren 2001 und 2004 sowie von 2011-2013 der Symmetriewert von 1 unterschritten wird. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ist der Symmetriekoeffizient ausgeglichen und schwankt in diesem Zeitraum nur geringfügig (vgl. Tabelle 13).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Deckungsmittelbestand der Kommunen (kommunaler Anteil in %)													
Saarland	29,1	32,1	32,2	32,0	37,6	37,8	35,6	37,0	37,5	32,8	33,9	33,3	32,6
westdt. FL	38,2	37,7	36,6	38,3	39,1	39,1	39,6	40,2	39,8	39,2	39,5	38,7	39,5
Deckungsmittelverbrauch der Kommunen (kommunaler Anteil in %)													
Saarland	33,3	31,6	32,0	32,6	32,5	34,8	35,3	34,6	32,5	32,0	34,7	34,8	36,3
westdt. FL	37,6	36,5	36,8	37,9	38,5	39,0	39,1	39,2	39,4	40,0	39,7	38,3	39,9
Symmetriekoeffizient													
Saarland	0,87	1,01	1,01	0,98	1,15	1,08	1,01	1,07	1,15	1,03	0,98	0,95	0,90
westdt. FL	1,02	1,03	0,99	1,01	1,02	1,00	1,01	1,02	1,01	0,98	1,00	1,01	0,99

* Für die Jahre 2012 und 2013 nach Angaben der Kassenstatistik.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

200. Die Symmetrieanalyse im Saarland ergibt für den Zeitraum 2007 bis 2013 einen Ausgleichsbetrag zur Herstellung ausgabensymmetrischer Finanzmittelverteilung in Höhe von 7,55 Mio. Euro zulasten der Kommunen (vgl. *Tabelle 14*). Die Finanzmittelverteilung stellt sich in diesem Zeitraum als nahezu ausgeglichen dar, mit einer geringfügigen Asymmetrie der Ausgaben zugunsten der kommunalen Ebene. Dies drückt sich auch im Symmetriekoeffizienten aus, der in diesem Zeitraum einen durchschnittlichen Wert von 1,006 annimmt – für den gesamten Untersuchungszeitraum (2001-2013) beträgt der Symmetriekoeffizient durchschnittlich 1,009. Wird für die Symmetrieanalyse allein auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre (2011-2013) abgestellt, weist der Symmetriekoeffizient mit 0,940 eine deutliche und im Zeitverlauf zunehmende Asymmetrie der Ausgaben zulasten der Kommunen auf.

Tabelle 14: Ausgleichsabschätzung zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Verteilung (Ø 2007-2013)					
		Kommunen		Land	
		in Mio. Euro	Anteil in %	in Mio. Euro	Anteil in %
„Ist“	Deckungsmittelbestand	1 197	34,54	2 269	65,46
	Deckungsmittelverbrauch	1 277	34,32	2 444	65,68
„Soll“	Deckungsmittelbestand	1 190	34,32	2 276	65,68
	Deckungsmittelverbrauch	1 277	34,32	2 444	65,68
Ausgleichsbetrag		-7,55	--	+7,55	--
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.					

201. Bezogen auf die durchschnittlich in den Jahren 2011 bis 2013 verfügbare Gesamtsumme des Deckungsmittelbestandes in Höhe von 3 747 Mio. Euro müsste der kommunale Deckungsmittelbestand eine Summe von 1 324 Mio. Euro erreichen. Gegenüber den tatsächlich verfügbaren Deckungsmitteln ergibt sich somit ein Fehlbetrag in Höhe von 79,36 Mio. Euro. Der Deckungsmittelbestand des Landes müsste entsprechend um diesen Betrag verringert werden. Dies würde sich in einer angepassten Verbundmasse bzw. Verbund-

quote widerspiegeln (vgl. Tabelle 15).¹¹¹ Durch eine derartige Anpassung ließe sich jedoch allenfalls eine ausgabensymmetrische vertikale Finanzmittelverteilung herstellen.

Tabelle 15: Ausgleichsabschätzung zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Verteilung (Ø 2011-2013)					
		Kommunen		Land	
		in Mio. Euro	Anteil in %	in Mio. Euro	Anteil in %
„Ist“	Deckungsmittelbestand	1 245	33,21	2 503	66,79
	Deckungsmittelverbrauch	1 397	35,33	2 557	64,67
„Soll“	Deckungsmittelbestand	1 324	35,33	2 423	64,67
	Deckungsmittelverbrauch	1 397	35,33	2 557	64,67
Ausgleichsbetrag		+79,36	-	-79,36	-
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.					

202. Über den gesamten Betrachtungszeitraum ist die Verteilungssymmetrie gewahrt. Wird nur auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre abgestellt, liegt eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene vor. Dabei stellt die Symmetrieanalyse jedoch nur einen Informationsbaustein dar, der im Lichte institutioneller Besonderheiten und symmetriefremder Aspekte im Rahmen einer politischen Gesamtabwägung zu würdigen ist. Mit Blick auf die normative Festsetzung der kommunalen Einnahmenanteile im Finanzsystem der Flächenländer ist stets eine qualitative Erweiterung der empirischen Betrachtung um Tatbestände vorzunehmen, die die Ein- oder Ausgabenanteile der Landes- oder Kommunalebene verzerren (vgl. Kapitel III.2.1.4.3.3).

203. Aus dem Symmetrieergebnis kann somit nur eingeschränkt auf Anforderungen an die zukünftige Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen geschlossen werden. Am „aktuellen Tellerrand“ ist jedoch ein signifikanter

¹¹¹ Die Situation der öffentlichen Haushalte wird in erheblichem Maße durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Aufgrund der ausgeprägten Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer gilt dies speziell für die kommunalen Einnahmen. Je nachdem, wie die Untersuchung in zeitlicher Hinsicht abgegrenzt wird, können die Ergebnisse der Symmetrieanalyse daher variieren. Der gewählte Zeitraum sollte repräsentativ für die Gesamtsituation sein und konjunkturelle Einflüsse darin ausgleichen. Der gewählte Zeitraum sollte ferner frei sein von untypischen Einflüssen bzw. Sonderentwicklungen.

Ausgleichsbetrag für die Kommunen darstellbar. Angesichts der zunehmenden Asymmetrie zulasten der Kommunen seit 2011 ist somit sicherzustellen, dass die Verteilungssymmetrie zwischen dem Land und seinen Kommunen gewahrt bleibt. Bei einer Fortsetzung dieser Entwicklungstendenz ist ein weiterer Beitrag der Landesebene zur Entlastung der Kommunalhaushalte zu prüfen.

2.1.4.3.3 Einschränkungen bei der Interpretation des Symmetriekoeffizienten

204. Für eine uneingeschränkte Interpretation des ermittelten Symmetriekoeffizienten wären zumindest die folgenden drei Voraussetzungen zu erfüllen:

1. Der Ausgabenanteil spiegelt nur die Aufgabenbelastung wider.
2. Der Ausgabenanteil spiegelt ausschließlich jeweils eigene Aufgaben wider.
3. Auch wenn die Ist-Ausgaben nicht zwangsläufig dem Finanzierungsbedarf entsprechen, ist eine einseitige Unwirtschaftlichkeitsvermutung zulasten einer der beiden Ebenen nicht gerechtfertigt.¹¹²

205. Der Rückgriff auf die Ausgaben beider Ebenen ist vor allem deshalb problematisch, weil durch die Arithmetik des Symmetriekoeffizienten als Relationskoeffizient Mehrausgaben einer Ebene mit einem höheren Erstattungsanspruch gegen die andere Ebene „belohnt“ werden, während (relative) Einsparungen mit einer Erstattungspflicht an die andere Ebene zusätzlich „bestraft“ werden. Wegen der sich daraus ergebenden unerwünschten Fehlanreize ist von einer wiederholten Nutzung der Methodik zur Evaluierung des kommunalen Finanzausgleichs abzuraten. Der Symmetriekoeffizient lässt zudem keine Rückschlüsse auf die dahinter liegenden Ursachen zu: Hat das Land den Kommunen Deckungsmittel vorenthalten oder spiegeln sich darin nur besondere Einsparanstrengungen des Landes wider?¹¹³ Hierdurch wird deutlich, dass für die zukünftige Überprüfung der Aufgabenangemessenheit Methoden zur Bestimmung der Aufgabenbelastung von Land und Kommunen gefunden werden müssen.

112 Vgl. BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern. In: HANSMANN, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin. S. 73.

113 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben – Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.

206. Auf Landesebene decken Kredite zumindest teilweise die Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Da die Zinsausgaben beim Land strukturell höher sind als bei den Kommunen, ergäbe sich unter Einschluss des Schuldendienstes beider Ebenen ein anderes Bild (vgl. *Tabelle 16*). Der Ausgleichsanspruch der kommunalen Ebene kommt nur zustande, wenn der Schuldendienst beider Ebenen unberücksichtigt bleibt oder nur teilweise Berücksichtigung findet.

Tabelle 16: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten unter Berücksichtigung des Schuldendienstes (2001-2013)													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Deckungsmittelbestand der Kommunen (kommunaler Anteil in %)													
Saarland	29,1	32,1	32,2	32,0	37,6	37,8	35,6	37,0	37,5	32,8	33,9	33,3	32,6
westdt. FL	38,2	37,7	36,6	38,3	39,1	39,1	39,6	40,2	39,8	39,2	39,5	38,7	39,5
Deckungsmittelverbrauch der Kommunen (kommunaler Anteil in %)													
Saarland	30,9	29,5	29,9	30,3	30,1	32,4	32,7	32,1	30,2	29,6	31,9	32,0	33,6
westdt. FL	36,2	35,1	35,3	36,4	36,8	37,4	37,5	37,6	37,9	38,5	38,2	37,0	38,6
Symmetriekoeffizient													
Saarland	0,94	1,09	1,08	1,05	1,25	1,17	1,09	1,15	1,24	1,11	1,06	1,04	0,97
westdt. FL	1,05	1,07	1,04	1,05	1,06	1,05	1,06	1,07	1,05	1,02	1,03	1,04	1,02
* Für die Jahre 2012 und 2013 nach Angaben der Kassenstatistik.													
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.													

207. Würde der Bund aktuell kostenwirksame Entscheidungen treffen, die nicht durch das Konnexitätsprinzip gedeckt sind (etwa bei „Altaufgaben“ im Sozialbereich), so würde dies den Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Aufgabenträger und ihren Finanzausgleichsanspruch ceteris paribus erhöhen. Dies würde aber nicht zu einer Vollkostenerstattung führen. Vielmehr erhielten die Gemeinden höhere Zuweisungen nur im Rahmen des im Land vorhandenen Gesamtdeckungsmittelbestandes. Hier kann ein Konflikt zwischen aufga-

benangemessener Finanzausstattung und der Verteilung eines verfügbaren Finanzrahmens bestehen.¹¹⁴

208. Zwischen Landes- und Kommunalebene bestehen gravierende haushaltsrechtliche Regulierungsunterschiede, die grundsätzlich einen verzerrenden Effekt auf die Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Ebenen aufweisen:

- Die Ausgabenanteile werden durch die jeweiligen Finanzierungsmöglichkeiten geprägt. Hier sind insbesondere die haushaltsrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die Kreditfinanzierung von Bedeutung. Wenn eine Ebene ihre Ausgaben mittels Kreditfinanzierung stärker ausweiten kann, spiegelt der Unterschied der Ausgabenanteile vor allem auch den unterschiedlichen Konsolidierungsdruck wider.
- Ein Großteil der kommunalen Ausgaben wird zudem für Aufgaben getätigt, die Bund und Land veranlasst haben. Es besteht die Möglichkeit der Verdrängung kommunaler Selbstverwaltungs- durch rechtlich regulierte Pflichtaufgaben. Auch die Verdrängung freiwilliger Aufgaben würde sich nicht im kommunalen Gesamtausgabenanteil widerspiegeln. Größere haushaltspolitische Gestaltungsspielräume des Landes führen grundsätzlich zu einer Verschiebung der Verteilungssymmetrie zugunsten des Landes.¹¹⁵
- Zudem gilt es, die unterschiedlichen Gestaltungsspielräume im Rahmen der Steuerautonomie zu beachten. Die Landesebene kann die Steuereinnahmen allein über die Grunderwerbsteuer anpassen oder auf die Höhe der Gemeinschaftssteuern einwirken, bei den Kommunen sind Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze einzelngemeindlich festsetzbar. Hier könnte im Rahmen der Symmetrieanalyse auf landeseinheitliche, fiktive Hebesätze zurückgegriffen werden.

209. Vor dem Hintergrund der skizzierten Restriktionen bei der finanzpolitischen Interpretation der Symmetrieanalyse ist festzuhalten, dass der ausga-

¹¹⁴ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben – Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.

¹¹⁵ Vgl. STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG (2012): Anhörung nach § 81 Abs. 2 Satz 1 GOLT in der 41. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zum Dritten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes – Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 5/5964). Potsdam.

benorientierte Symmetriekoeffizient der vertikalen Einnahmenverteilung aufgrund einer Vielzahl verzerrender Einflüsse nur als ergänzender Maßstab geeignet ist. Ein verlässlicher Verteilungsmaßstab kann nur in einer Gesamtschau aller Informationstatbestände abgeleitet werden. Damit ist insbesondere die Frage verknüpft, ob Land und Kommunen ihre originären Handlungsmöglichkeiten zur Überwindung der fiskalischen Haushaltsschiefelage ausgeschöpft haben.

2.1.5 Allgemeine Deckungsmittel und Kreisumlage

210. Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen und den allgemeinen Zuweisungen, deren bedeutendste Komponente die Schlüsselzuweisungen sind. Die Schlüsselzuweisungen sollen bei den Gemeinden einerseits die kommunalen Steuereinnahmen ergänzen und andererseits Steuerkraft-Bedarfsunterschiede ausgleichen (*vgl. Abschnitt 2.1.4.2*). Für die Gemeindeverbände, die über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen verfügen, stellen die Schlüsselzuweisungen die einzige eigene nicht zweckgebundene Finanzierungsquelle dar. Sie werden darüber hinaus über die Kreisumlage ihrer jeweiligen Mitgliedsgemeinden finanziert.

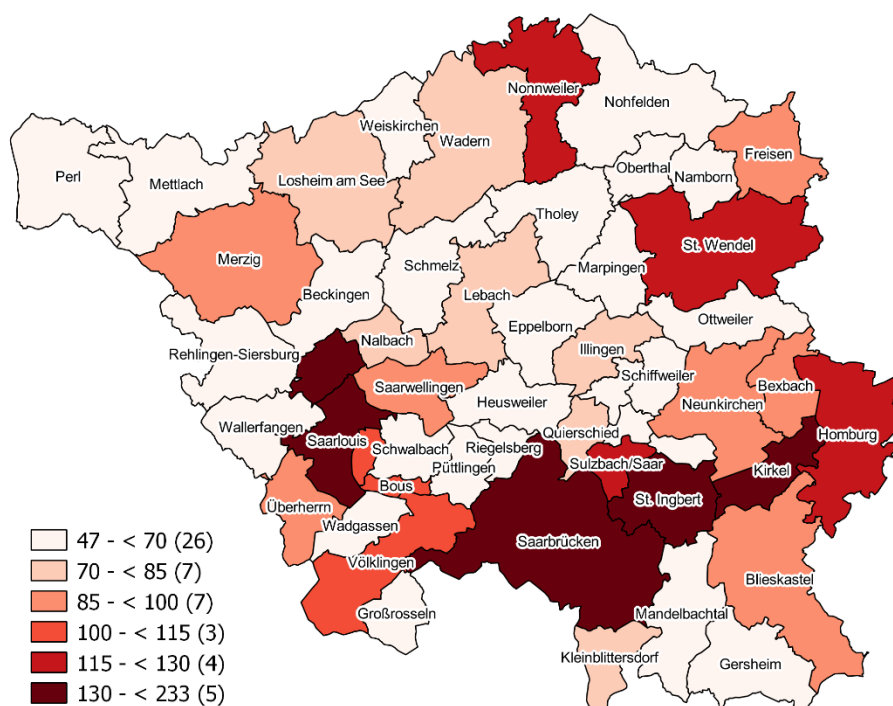
211. Vorausgesetzt, der Finanzausgleich ist hinreichend mit Finanzmitteln ausgestattet, sollten nach der fiskalischen Aufstockung der Finanzen bei gleichzeitig bedarfsgerechter Verteilung der Schlüsselzuweisungen alle Gemeinden über ein hinreichendes Finanzvolumen zur Erfüllung ihrer Aufgaben, d. h. ihrer ansonsten nicht durch produktspezifische Einzahlungen gedeckten Auszahlungen verfügen. Verbleibende Differenzen im Finanzmittelniveau aufgrund des nur 90 %igen Ausgleichs der Steuerkraft-Bedarfsunterschiede sind im Rahmen der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs hinzunehmen und in eigener Verantwortung zu verwalten. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird durch die verbleibenden Unterschiede nicht in Frage gestellt. Insofern erfordern die Finanzeinnahmenunterschiede eine lokale Anpassung der Aufgabenwahrnehmung an das finanziell Mögliche.

212. Der Vergleich von *Karte 12* – Verteilung der Steuereinzahlungen – und *Karte 13* – Verteilung der Einzahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln – zeigt das Ergebnis des Ausgleichsmechanismus. Die Steuereinnahmen der

saarländischen Gemeinden variierten im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 noch zwischen 47,3 und 233,0 % des Landesdurchschnitts. 26 Gemeinden erreichten dabei noch nicht einmal 70 % des Landesmittelwertes. Unter Hinzurechnung der allgemeinen Zuweisungen und insbesondere der Schlüsselzuweisungen reduzierten sich die Unterschiede auf 70,6 bis 170,2 % des Landesdurchschnitts. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen schwankte dabei zwischen 27 Euro je Einwohner in Nonnweiler und 512 Euro je Einwohner in Namborn. Damit erreichten beide fast gleich großen Gemeinden (unter 9 000 Einwohner) ein Niveau der allgemeinen Deckungsmittel von 983 bzw. 901 Euro je Einwohner.

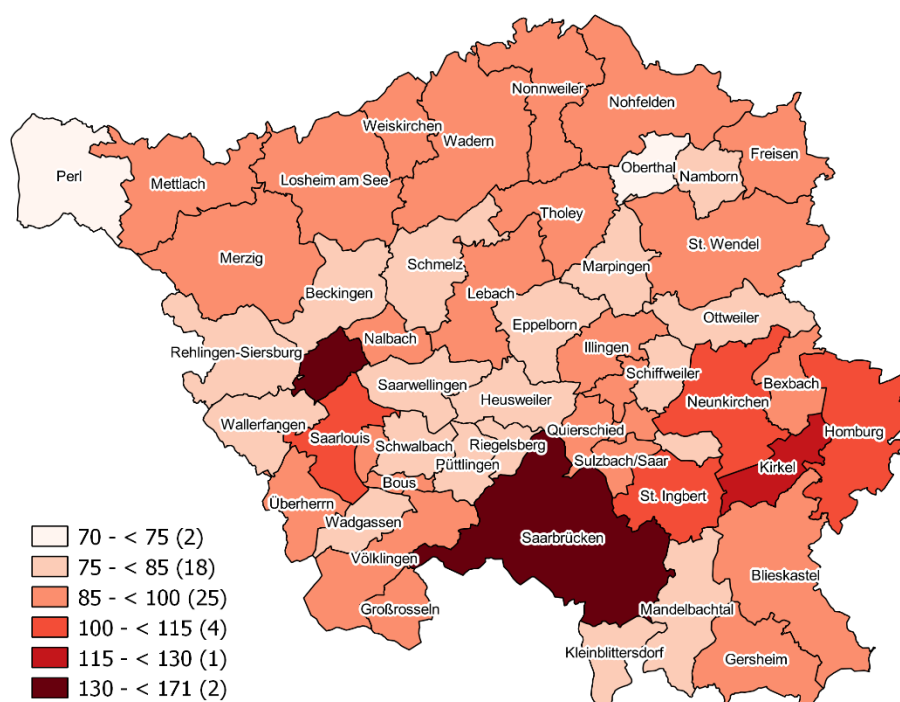
213. Das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel variiert zwischen 750 Euro je Einwohner (Oberthal) und 1 382 Euro je Einwohner (Saarbrücken). Lediglich die Stadt Dillingen ragte mit einem Finanzvolumen von 1 807 Euro je Einwohner darüber hinaus. Sie konnte hohe eigene Steuereinnahmen verbuchen, erhielt dafür aber auch nur sehr geringe Schlüsselzuweisungen. Insgesamt nur sieben Gemeinden erreichten ein Niveau oberhalb des Landesdurchschnitts. Darunter waren insbesondere die großen Städte vertreten. Neben Saarbrücken und Dillingen waren das St. Ingbert, Homburg, Saarlouis und Neunkirchen. 20 Gemeinden lagen bei 70 bis 85 % und weitere 25 Gemeinden bei 85 bis unter 100 % des Mittelwertes. Gegenüber der Streuung der Steuereinnahmen sind die Finanzeinnahmenunterschiede deutlich reduziert.

Karte 12: Steuereinzahlungen (netto) der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012, Saarland = 100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Karte 13: Allgemeine Deckungsmittel der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012, Saarland = 100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

214. Trotz des erheblichen Ausgleichs der tatsächlichen Steuereinzahlungsunterschiede bleibt beispielsweise für die Gemeinde Namborn gegenüber der Gemeinde Nonnweiler eine Lücke von 8,3 % übrig. Um diese Differenz muss Namborn seine Aufgaben in reduziertem Maße ausfüllen oder aber durch andere Einzahlungen ergänzen. Im Übrigen verbleiben Finanzeinnahmenunterschiede auch aufgrund von Bedarfsunterschieden.

215. Die kreisangehörigen Gemeinden müssen von ihren allgemeinen Deckungsmitteln die Kreisumlage an ihre Gemeindeverbände abführen. Deren allgemeine Deckungsmittel setzen sich aus den Schlüsselzuweisungen und vor allem der Kreisumlage zusammen. Die Kreisumlage wird auf der Basis der gemeindlichen Finanzkraft erhoben (§ 18 KFAG). Dazu wird die Steuerkraft der einzelnen Gemeinde, die schon bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen ermittelt worden war (*vgl. Ziff. 187*), mit den Schlüsselzuweisungen addiert und mit einem Multiplikator, dem Kreisumlagesatz, den jeder Landkreis für sich festlegt, multipliziert. Auf diese Weise wird jede kreisangehörige Gemeinde eines Landkreises entsprechend ihrer Finanzkraft gleich belastet.

216. Der Umlagesatz ist dabei von den Gemeindeverbänden so festzulegen, dass Überschüsse bzw. Fehlbeträge spätestens im zweitfolgenden Jahr ausgeglichen werden (§ 189a Abs. 3 KSVG). Damit ist der Ausgleich der Kreishaushalte mittelfristig immer sichergestellt – allerdings zu Lasten der Gemeindehaushalte.

217. Während die allgemeinen Deckungsmittel der saarländischen Gemeinden zwischen 2003 und 2012 um 31,1 % auf 1 127,6 Mio. Euro gestiegen sind, wuchs die an die Gemeindeverbände anzuführende Umlage um 49,0 % auf 539,9 Mio. Euro. Damit erreichte die Umlage einen Anteil von 47,9 % an den allgemeinen Deckungsmitteln der Gemeinden. Mit anderen Worten: Die Gemeinden müssen mittlerweile knapp die Hälfte ihrer allgemeinen Deckungsmittel an die Gemeindeverbände abtreten, während es 2003 noch 43,1 % waren. Die nach Abzug der Kreisumlage tatsächlich zur eigenen Verfügung stehende Finanzmasse der Gemeinden ist – trotz etwaiger Anhebung von Realsteuerhebesätzen – nur um 22,8 % angewachsen, was den Handlungsspielraum deutlich einschränkt. Im Landesdurchschnitt verfügten die Gemeinden nur noch über allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 523 Euro je Einwohner.

218. Die Gemeindeverbände kamen durch Kreisumlage und allgemeine Zuweisungen von Bund und Land im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 auf

ein verfügbares Deckungsmittelniveau von 661 Euro je Einwohner. Dabei bestand eine Spannbreite zwischen 822 Euro je Einwohner im Regionalverband Saarbrücken und 538 bzw. 542 Euro je Einwohner in den Landkreisen Merzig-Wadern und Saarlouis. Die drei übrigen Landkreise lagen bei 602 und 605 Euro je Einwohner (Saarpfalz-Kreis und St. Wendel) sowie 640 Euro je Einwohner (Neunkirchen).

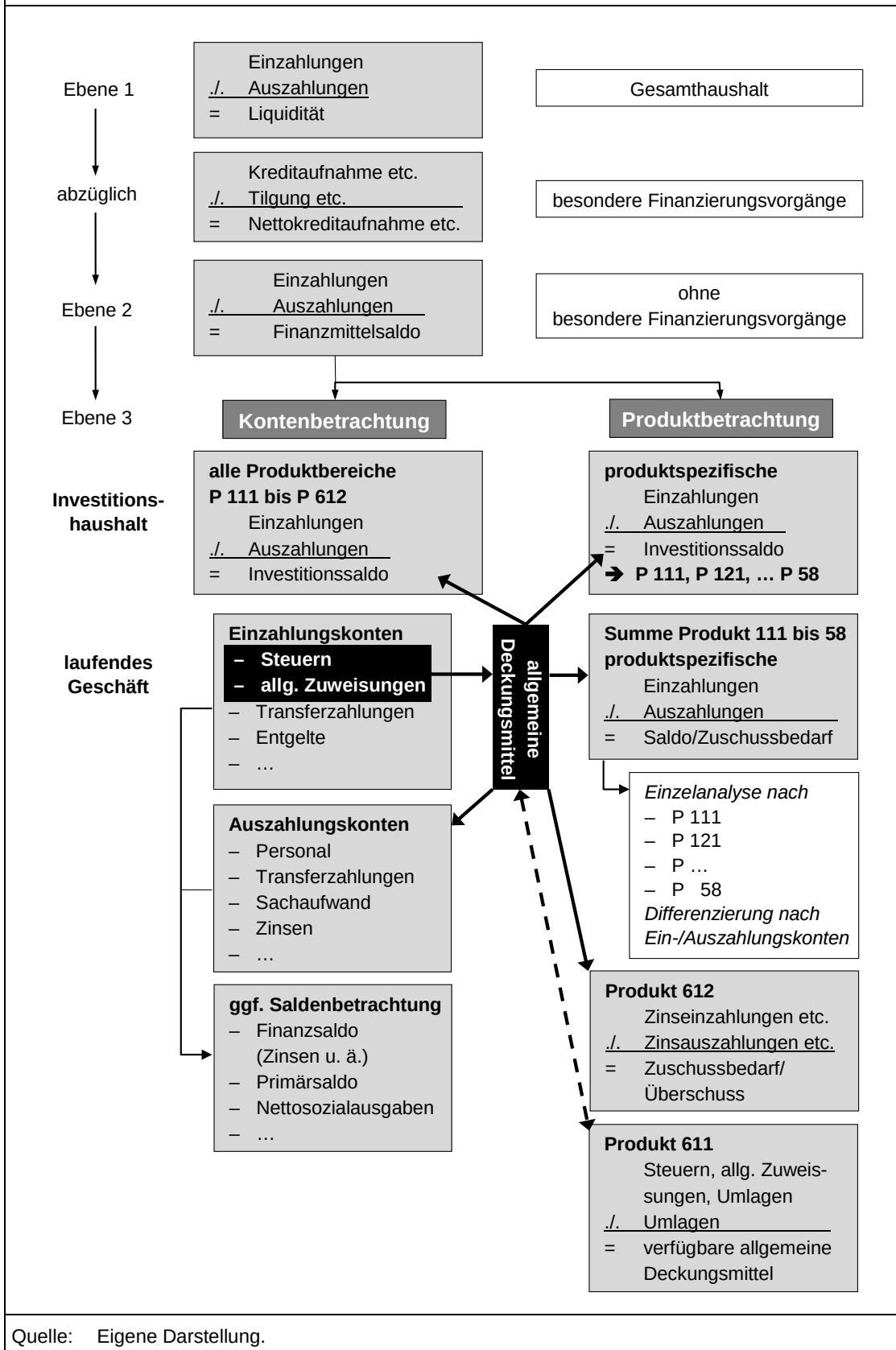
219. Vor dem Hintergrund dieser Niveaus der allgemeinen Deckungsmittel sollen im Folgenden die Ausgabenniveaus und Zuschussbedarfe der Gemeinden und Gemeindeverbände betrachtet werden.

2.2 Höhe und Struktur der Auszahlungen und Zuschussbedarfe

2.2.1 Methodische Einführung

220. Auf der Einzahlungsseite stand in erster Linie eine Betrachtung nach einzelnen Einzahlungsarten und hier vor allem der allgemeinen Deckungsmittel, d. h. vor allem der kommunalen Steuern sowie der Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kommunen, im Vordergrund der Analyse. Sie waren vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu untersuchen. Auf der Auszahlungsseite ist eine solche an Auszahlungsarten bzw. Auszahlungskonten orientierte Analyse nur bedingt zielführend, denn die Ausgaben erfolgen vor dem Hintergrund der Aufgabenwahrnehmung mit ihren jeweils spezifischen lokalen Ausprägungen. Insofern ist hier eine differenzierte Betrachtungsweise nach wahrzunehmenden Aufgaben bzw. Produkten notwendig (*vgl. Abbildung 42*). Die alleinige Betrachtung beispielsweise der Summe der Personalauszahlungen ist nur eine oberflächliche Information, weil sie vor dem Hintergrund interkommunal differierender Produktstrukturen, aber auch unterschiedlicher Grade von Auslagerungen (z. B. Eigenbetriebe/Eigengesellschaften) und Outsourcing (z. B. Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft), nur schwer interpretierbar ist.

Abbildung 42: Wege der kommunalen Finanzanalyse



221. Lediglich in zweierlei Hinsicht ist die produktorientierte Analyse durch eine Betrachtung von Auszahlungskonten zu ergänzen:

- Kreisangehörige Gemeinden müssen einen erheblichen Teil ihrer allgemeinen Deckungsmittel an die Kreise abführen, die über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen verfügen und nur in begrenztem Umfang allgemeine Zuweisungen sowie aufgabenspezifische Erstattungen im Sozialbereich erhalten. Die Kreisumlage wird im Produktbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (hier unter PG 611) verbucht.
- Da die Kreditaufnahme für Investitionen wie auch zur Liquiditätssicherung nicht produktspezifisch erfolgt, fallen die dafür fälligen Zinsen nicht in den aufgabenbezogenen Produkthaushalten an, sondern werden im Produktbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (hier unter PG 612) verbucht. Da hier auch etwaige Einnahmen anfallen, kann der Saldo dieser Produktgruppe, der in der Regel einen Zuschussbedarf anzeigt, als Ergänzung zur produktspezifischen Ausgabenanalyse verstanden werden.

222. Auf der Produktebene ergibt sich das Ausgabenniveau aus der Summe der Ausgaben für die einzelnen Einsatzfaktoren: Personal, Sachmittel, Transferleistungen etc. Dabei ist zwischen den Aufwendungen für laufende Zwecke und für Investitionen zu unterscheiden. Im Weiteren wird die Ausgabenanalyse auf das laufende Geschäft beschränkt. Die Investitionstätigkeit erfolgt in großer Abhängigkeit von den nach erfülltem laufendem Geschäft verbleibenden Finanzmitteln und ist nur über den gesamten Haushalt hinweg interkommunal vergleichbar. Auf der Produktebene bestehen hingegen wegen der variierenden Investitionsschwerpunkte starke temporäre Schwankungen. Die Investitionstätigkeit kann folglich wie die Kreisumlage und die Zinsen nur insgesamt betrachtet werden.

223. Neben dem produktspezifischen Auszahlungsniveau ist vor allem der jeweilige Zuschussbedarf für ein Produkt bzw. eine Aufgabenerfüllung von Bedeutung. Der Zuschussbedarf ist derjenige Finanzierungsbedarf, der übrig bleibt, wenn von den produktspezifischen Auszahlungen die produktspezifischen Einzahlungen abgezogen werden (*vgl. Abbildung 42*). Diese Restlücke ist durch allgemeine Deckungsmittel zu schließen. Zugleich zeigt der Anteil der Einzahlungen an den Auszahlungen den produktspezifischen Deckungsbeitrag, d. h. den Eigenfinanzierungsanteil, an.

224. Unter Konsolidierungsgesichtspunkten gibt der interkommunale Vergleich der Zuschussbedarfe einen Hinweis auf die kommunale Belastungssituation durch ein Produkt. Diese kann in Bezug auf die Auszahlungsseite auf über- oder unterdurchschnittliche Ausgabenniveaus und damit auf potenzielle Einsparmöglichkeiten untersucht werden. Bezogen auf die Einzahlungsseite kann ein über- oder unterdurchschnittliches Einzahlungsniveau Hinweise auf eine höhere Gebühren- bzw. Entgeltanspannung geben. Dabei sollte die Analyse der Aufgabenbereiche sich am quantitativen Gewicht der Aufgaben orientieren: Große Aufgabenblöcke können auch größere Konsolidierungspotenziale beinhalten. Bei kleineren Bereichen stellt sich – in Abhängigkeit vom Pflichtigkeitsgrad der Aufgabe – hingegen sehr schnell die Frage nach einer grundsätzlichen Fortführung der Aufgabenwahrnehmung.

225. Wie schon in der methodischen Einführung zu Beginn der Analyse ausgeführt, kann der Kommunalvergleich nur jeweils für funktional gleiche Kommunen erfolgen (*vgl. Ziff. 13*). Insofern ist im Weiteren die Ausgaben- und Zuschussbedarfsanalyse für folgende Gemeindeklassen vorzunehmen:

- Gemeinden mit bis zu 25 000 Einwohnern,
- Gemeinden mit 25 000 bis 60 000 Einwohnern (mittelgroße Städte),
- Saarbrücken als Stadt mit rd. 170 000 Einwohnern und
- Gemeindeverbände.

226. Eine funktionale Trennung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden ist nur bei einer Einwohnerzahl von 25 000 sinnvoll. Einerseits gibt es nur hier einen Sprung in der Ortsgröße (zwischen 21 000 Einwohner [Blieskastel] und 26 000 Einwohner [Kreisstadt St. Wendel]) und darüber hinaus weist die saarländische Gemeindeordnung den Mittelstädten (Völklingen und St. Ingbert) eine besondere Bedeutung durch die Übernahme von Aufgaben des Kreises zu (§ 7 i. V. m. § 4 Abs. 3 KSVG). Für die Landeshauptstadt Saarbrücken ist nur ein Vergleich mit ähnlichen Städten außerhalb des Saarlandes möglich.

227. Die Analyse erfolgt auf Grundlage des Jahresdurchschnitts 2010 bis 2012. Sie steht wiederum unter dem Vorbehalt der problematischen Datenlage der Finanzstatistik (*vgl. Ziff. 17*). Dies gilt insbesondere für die Gemeindeverbände, da hier die Sozialausgaben größere Datenlücken aufweisen. Aus diesem Grunde wird für dieses zentrale Aufgabenfeld der Gemeindeverbände eine gesonderte Auswertung der Sozialhilfestatistik vorgenommen. Im An-

schluss an die Ausgaben und Zuschussbedarfsanalyse wird ergänzend der Personalstand der Kommunen betrachtet.

228. Darüber hinaus ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass die Analyse auf der Grundlage der Finanzrechnung nur Zahlungen nicht aber Kosten erfasst. Damit bleiben die nicht zahlungswirksamen Positionen wie Abschreibungen und Pensionsrückstellungen unberücksichtigt. Sofern abschreibungsrelevante Tatbestände allerdings als Bestandteil des Preises für extern bezogene Leistungen mit in die Zahlungen einfließen (z B. über das Mieten von Gebäuden oder Anlagen), können auch interkommunale Auszahlungsunterschiede aus der unterschiedlichen Handlungsweise der Kommunen resultieren. Ausgeglichene Primär- oder Finanzmittelsalden geben somit nur einen Hinweis für eine gute Finanzsituation. Sie müssen in Bezug auf den Ergebnishaushalt noch überprüft werden. Insofern ist die hier vorzunehmende interkommunal vergleichende Analyse als Suchinstrument zu verstehen, dem bei Hinweisen auf Probleme weitergehende Analysen folgen müssen.

2.2.2 Ausgaben- und Zuschussbedarfsanalyse

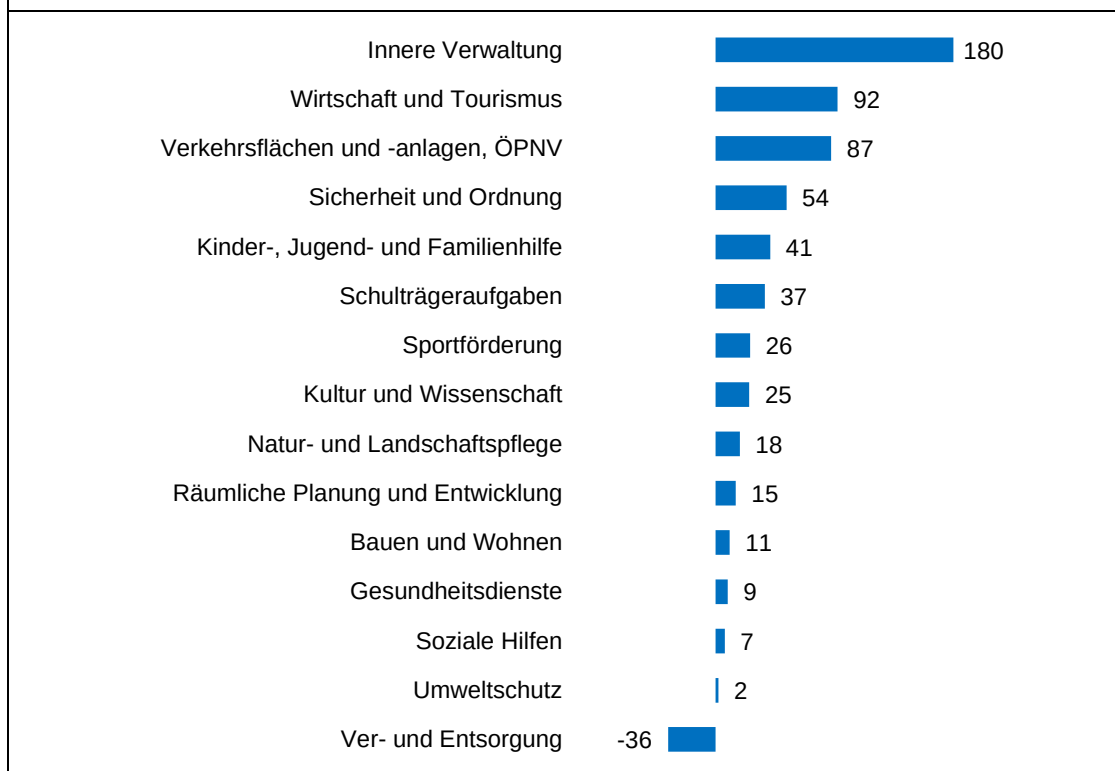
229. Der Zuschussbedarf einer Aufgabe ist ein Belastungsindikator, der signalisiert, wie stark eine Aufgabe auf die Deckung durch allgemeine Deckungsmittel angewiesen ist. Dieser ist abhängig von der quantitativen Bedeutung der Aufgabe, gemessen an der Auszahlungshöhe und der produktspezifischen Refinanzierung durch Gebühren, Entgelte, zweckgebundene Zuweisungen und Zuschüsse sowie Kostenerstattungen.

2.2.2.1 Gemeindeebene

230. Gemessen am Zuschussbedarf ist auf der Gemeindeebene der Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ mit den zentralen Querschnittsämtern und Organen einer Kommune (Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, Rechnungsprüfung etc.) derjenige, der absolut betrachtet den höchsten Bedarf an allgemeinen Deckungsmitteln hat (*vgl. Abbildung 43*). Die „Innere Verwaltung“ (PG 11) beanspruchte bei einem Gesamtzuschussbedarf der Produktgruppen ohne „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (Produktgruppen 11-57 ohne 61) im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden von 570 Euro je Ein-

wohner einen Betrag von 180 Euro je Einwohner (31,5 %).¹¹⁶ Ihr folgen mit einem halb so großen Finanzbedarf der Produktbereich „Wirtschaft und Tourismus“ (PG 57: 92 Euro/Ew. bzw. 16,2 %) und der Bereich „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ (PG 54: 87 Euro/Ew. bzw. 15,3 %). Mit nochmals deutlich weniger Zuschussbedarfen folgen die Bereiche „Sicherheit und Ordnung“ (PG 12: 54 Euro/Ew. bzw. 9,4 %) und „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (PG 36: 41 Euro/Ew. bzw. 7,2 %). Einzig der Produktbereich „Ver- und Entsorgung“ weist einen Überschuss auf, der allerdings in der Systematik der Zuschussbedarfsanalyse ein negatives Vorzeichen aufweist. Zu diesem Überschuss tragen vor allem die Konzessionsabgaben bei, die somit auch zur Finanzierung der übrigen Aufgaben dienen können.

Abbildung 43: Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

¹¹⁶ Im Laufe der Analyse fiel auf, dass die Stadt Saarbrücken fast sämtliche Personalauszahlungen – zumindest in der Finanzrechnung – im Produktbereich Innere Verwaltung verbucht hatte. Daraufhin wurde von der Stadt Saarbrücken die Verteilung der Personalauszahlungen auf die Produktbereiche nach der Ergebnisrechnung zur Verfügung gestellt, so dass für die Daten der Finanzstatistik eine Bereinigung vorgenommen werden konnte, um den von Saarbrücken ausgehenden verzerrenden Effekt auf die Produktstruktur auszugleichen.

231. Der Sozialbereich spielt für die kreisangehörigen Gemeinden keine Rolle, weil er von den Gemeindeverbänden wahrgenommen wird. Auch bei Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nehmen die Gemeinden nur Aufgaben der Kindertagesbetreuung wahr. Die Jugendhilfe ist wiederum bei den Gemeindeverbänden angesiedelt.

232. Die Höhe der Zuschussbedarfe spiegelt sich auch in der Höhe der Auszahlungen wieder. Wiederum steht die innere Verwaltung an der Spitze (214 Euro/Ew.), gefolgt von „Wirtschaft und Tourismus“ (119 Euro/Ew.) und „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ (97 Euro/Ew.) (vgl. *Abbildung 44*). Die „Ver- und Entsorgung“ rückt aber stark nach vorne (42 Euro/Ew.). Sie wird nur durch die deutlich höheren Einzahlungen beim Zuschussbedarf an das untere Ende der Rangskala gedrückt.

Abbildung 44: Auszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen
in Euro je Einwohner

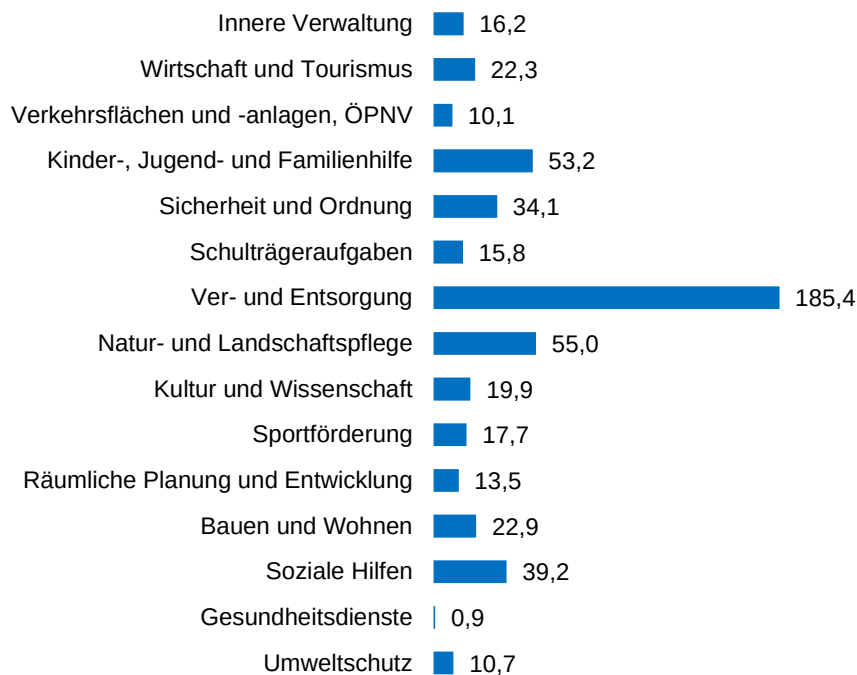


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

233. Die Rangfolge beim Zuschussbedarf wird durch die Refinanzierung durch produktspezifische Einzahlungen nur in geringem Umfang beeinflusst, da die Ausgabenunterschiede ansonsten zwischen den Produktbereichen zu groß sind. Gleichwohl zeigen sich sehr unterschiedliche Refinanzierungsanteile

le (vgl. *Abbildung 45*). Neben dem Bereich „Ver- und Entsorgung“ mit seinen hohen Einzahlungen werden die Bereiche „Kinder-, Jugend und Familienhilfe“ und „Natur- und Landschaftsschutz“ zu über 50 % aus eigenen Einzahlungen refinanziert. Im ersten Fall dürften die Elternbeiträge sowie die Finanzierungs- beteiligung von Land und Kreisen eine Rolle spielen; beim zweiten Bereich könnten zweckgebundene Zuweisungen und Zuschüsse von Bedeutung sein. In den übrigen Bereichen fallen die Refinanzierungsanteile deutlich kleiner aus.

Abbildung 45: Refinanzierungsanteil der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen
Anteil der Einzahlungen an den Auszahlungen in %
 in der Reihenfolge der Höhe der Auszahlungen je Einwohner

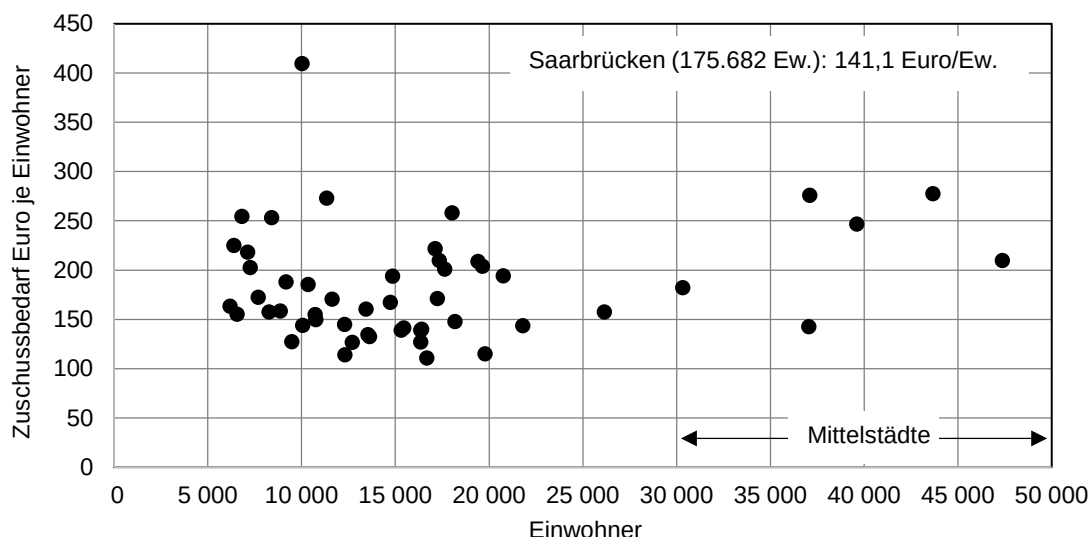


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

234. Ein erster interkommunaler Vergleich bietet sich mit der Darstellung der Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden in einem Streudiagramm an. Für den bedeutendsten Produktbereich, die Innere Verwaltung, zeigt sich dabei eine große Streubreite (vgl. *Abbildung 46*). Er variiert zwischen etwas über 100 Euro je Einwohner und rd. 290 Euro je Einwohner. Ein Extremwert liegt bei etwas über 400 Euro je Einwohner. Die Ortsgröße spielt für die Höhe des Zuschussbedarfs keine Rolle. Insofern müssen hier spezifische lokale

Faktoren der Zuordnung von Aufgaben angenommen werden, die eine vergleichende Analyse erheblich erschweren.

Abbildung 46: Zuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Produktbereich „Innere Verwaltung“
in Euro je Einwohner
sortiert nach der Ortsgröße

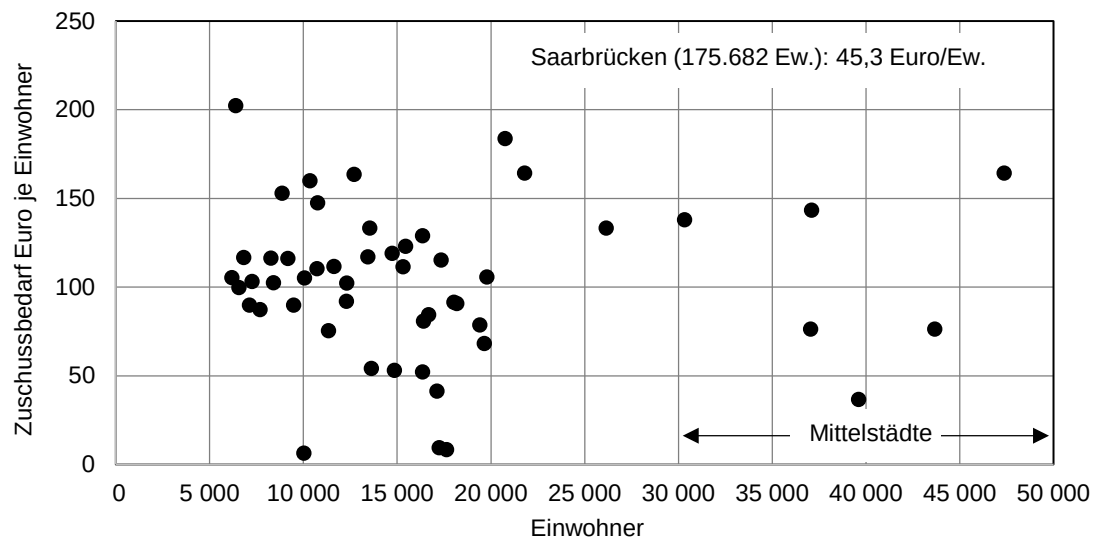


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

235. Noch uneinheitlicher zeigt sich das Bild im zweitgrößten Produktbereich „Wirtschaft und Tourismus“. Hier variiert der Zuschussbedarf zwischen wenigen Euro und etwas über 200 Euro je Einwohner (*vgl. Abbildung 47*). Ähnlich verhält es sich auch bei Tageseinrichtungen für Kinder, einem Bereich, von dem angenommen werden könnte, dass bei annähernder Gleichverteilung von Kindern unter 6 Jahren die Variationsbreite der Zuschussbedarfe im Dreijahresdurchschnitt nicht zwischen knapp 10 und rd. 75 Euro je Einwohner liegen sollte.

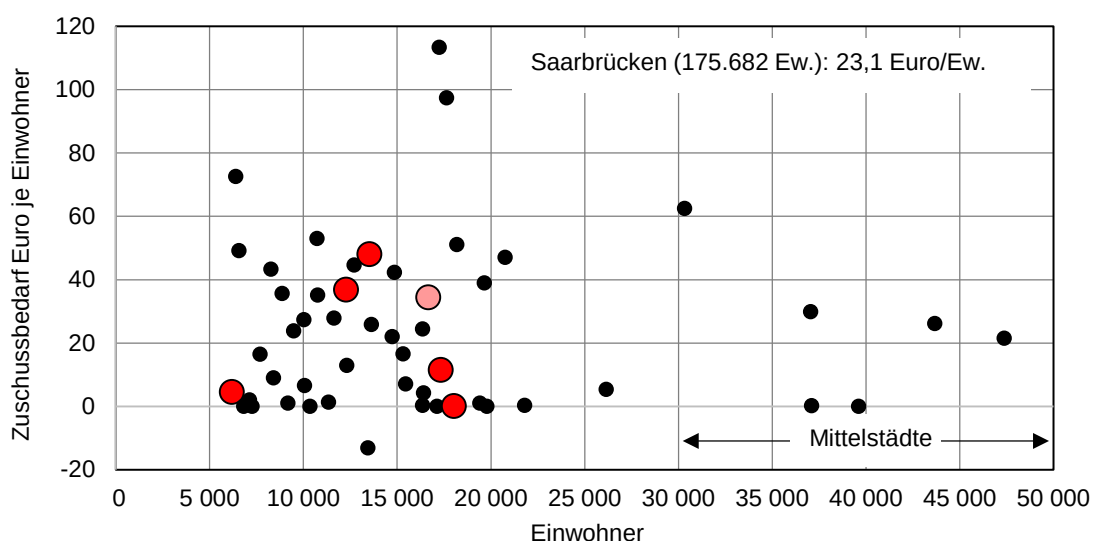
236. Ein Problem anderer Art für den Kommunalvergleich zeigt sich für das Produkt „Sportstätten und Bäder“. Die Variationsbreite der Zuschussbedarfe liegt hier zwischen Null und über 110 Euro je Einwohner (*vgl. Abbildung 48*). Eine Auswertung der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen (rote Markierung in der Abbildung) zeigte aber, dass für zwei Gemeinden, die kaum Zuschussbedarfe aufwiesen, nach 2012 Konsolidierungsmaßnahmen in Form von Bäckerschließungen vorgenommen wurden. In diesen Gemeinden wurden die Bäder aber nicht direkt aus dem Kernhaushalt finanziert. Insofern konnten auch keine überdurchschnittlichen Zuschussbedarfe gefunden werden.

Abbildung 47: Zuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Produktbereich „Wirtschaft und Tourismus“
in Euro je Einwohner
sortiert nach der Ortsgröße



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Abbildung 48: Zuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 im Produktbereich „Sportstätten und Bäder“
in Euro je Einwohner
sortiert nach der Ortsgröße*

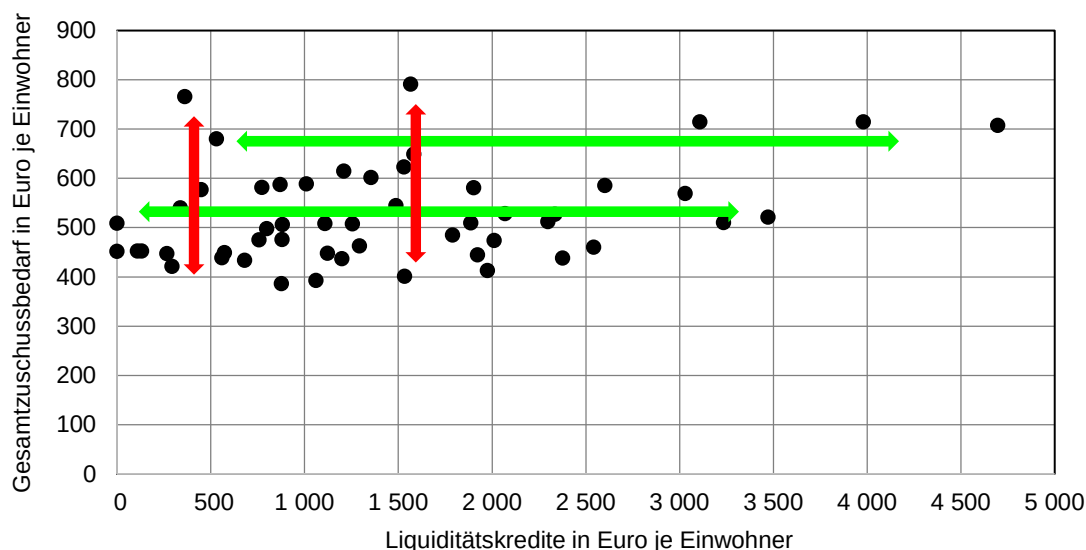


* Die rote Hervorhebung zeigt Gemeinden, in denen nach 2012 Bäder geschlossen wurden oder aber die Zuschüsse gesenkt wurden bzw. werden sollen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

237. Die Zuschussbedarfsanalyse als Instrument zur Aufdeckung von Auffälligkeiten im interkommunalen Vergleich stößt aber noch auf ein weiteres Problem, das die Suche nach Konsolidierungsmöglichkeiten erschwert. Ein Zusammenhang zwischen der derzeitigen Höhe der Liquiditätskredite und dem Zuschussbedarf der laufenden Verwaltung der Jahre 2010 bis 2012 ist nicht feststellbar (vgl. *Abbildung 49*). Geringe Liquiditätskredite bestehen sowohl bei aktuell hohen als auch niedrigen Zuschussbedarfen (rote Pfeile). Gemeinden mit aktuell gleichen Zuschussbedarfen weisen sowohl hohe als auch geringe oder gar keine Liquiditätskredite auf (grüne Pfeile). Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass der aktuelle Zuschussbedarf noch nichts über die Notwendigkeit von Konsolidierungsmaßnahmen aussagt. Die scheinbar hohe Individualität der Kommunen bei der produktspezifischen Zuordnung von Zuschussbedarfen behindert zudem – zumindest derzeit unter den Bedingungen einer problematischen Finanzstatistik – den Einsatz der Zuschussbedarfsanalyse als Suchinstrument fiskalischer Problemlagen.

Abbildung 49: Gesamtzuschussbedarf der kreisangehörigen Gemeinden 2010/2012 aller Produktbereiche ohne allgemeine Finanzwirtschaft und Liquiditätskreditbelastung in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

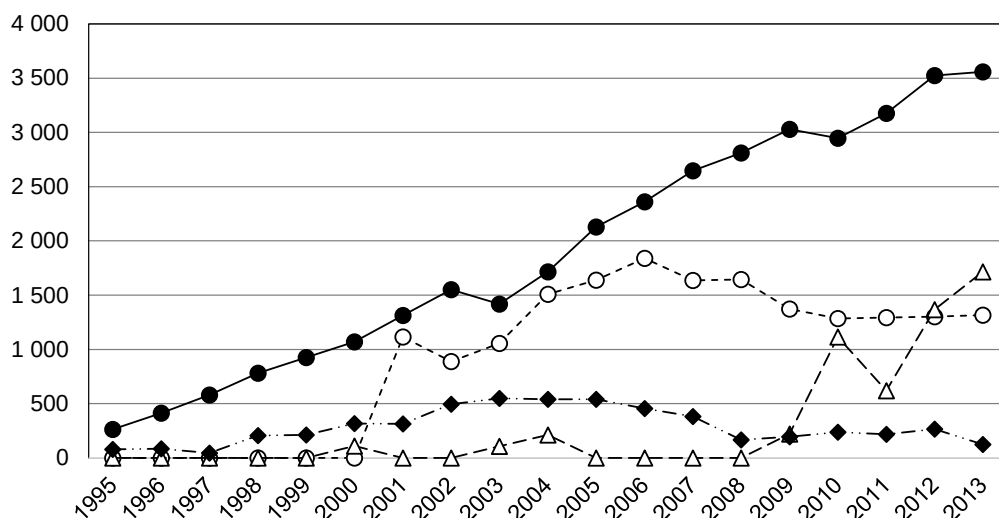
238. Vor diesem Hintergrund kann nur mit einem individuellen Einzelvergleich einer Kommune auf deren spezifische Konsolidierungsnotwendigkeit und das vorhandene Konsolidierungspotenzial geschlossen werden. Dabei spielen neben den Zuschussbedarfen in den Produktgruppen die oben genannten

Kreisumlagen, die Zinsbelastungen sowie der Investitionssaldo eine wichtige Rolle. Ferner muss dem Auszahlungsniveau das Einzahlungsniveau der allgemeinen Deckungsmittel gegenübergestellt werden.

239. Dabei geben das Niveau und die Entwicklung der Liquiditätskreditbelastung wichtige Hinweise auf das Anpassungsverhalten einer Kommune in der Vergangenheit. Es lassen sich drei Typen unterscheiden (vgl. *Abbildung 50*):

- Eine permanente Unterfinanzierung führt ohne sichtbaren Konsolidierungsansatz zu einer immer höheren Belastung mit Liquiditätskrediten, die dann immer mehr Finanzen zur Bedienung der Zinsen bindet (Linie mit schwarzen Punkten).
- Ein singuläres Ereignis mit einem einmalig hohen Finanzierungsbedarf oder ein dauerhafter Finanzierungsausfall führen zu einer abrupten Zunahme der Liquiditätskredite, die ohne Konsolidierung – d. h. anschließende Tilgung – dann bestehen bleiben und ebenso Mittel für die Zinsausgaben nach sich ziehen (Linien mit ungefüllten Kreisen und Dreiecken).
- Gemeinden mit nur geringem Liquiditätskreditzuwachs können eher konsolidieren und damit die Zinsbelastung in Grenzen halten (Linie mit schwarzen Rauten).

Abbildung 50: Typen unterschiedlicher Liquiditätskreditentwicklung 1995 bis 2013 am Beispiel von vier saarländischen Gemeinden
Liquiditätskredite in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

240. Der individuelle Einzelvergleich kann in dreierlei Weise erfolgen:

- in Bezug auf den Durchschnitt der jeweiligen Ortsgrößenklasse bzw. funktionalen Einheit;
- als Best-Practice-Vergleich mit der Kommune, die die geringsten Zuschussbedarfe oder aber Liquiditätskredite aufweist;
- zum Durchschnitt einer Gruppe von drei Gemeinden mit den geringsten fiskalischen Problemen.

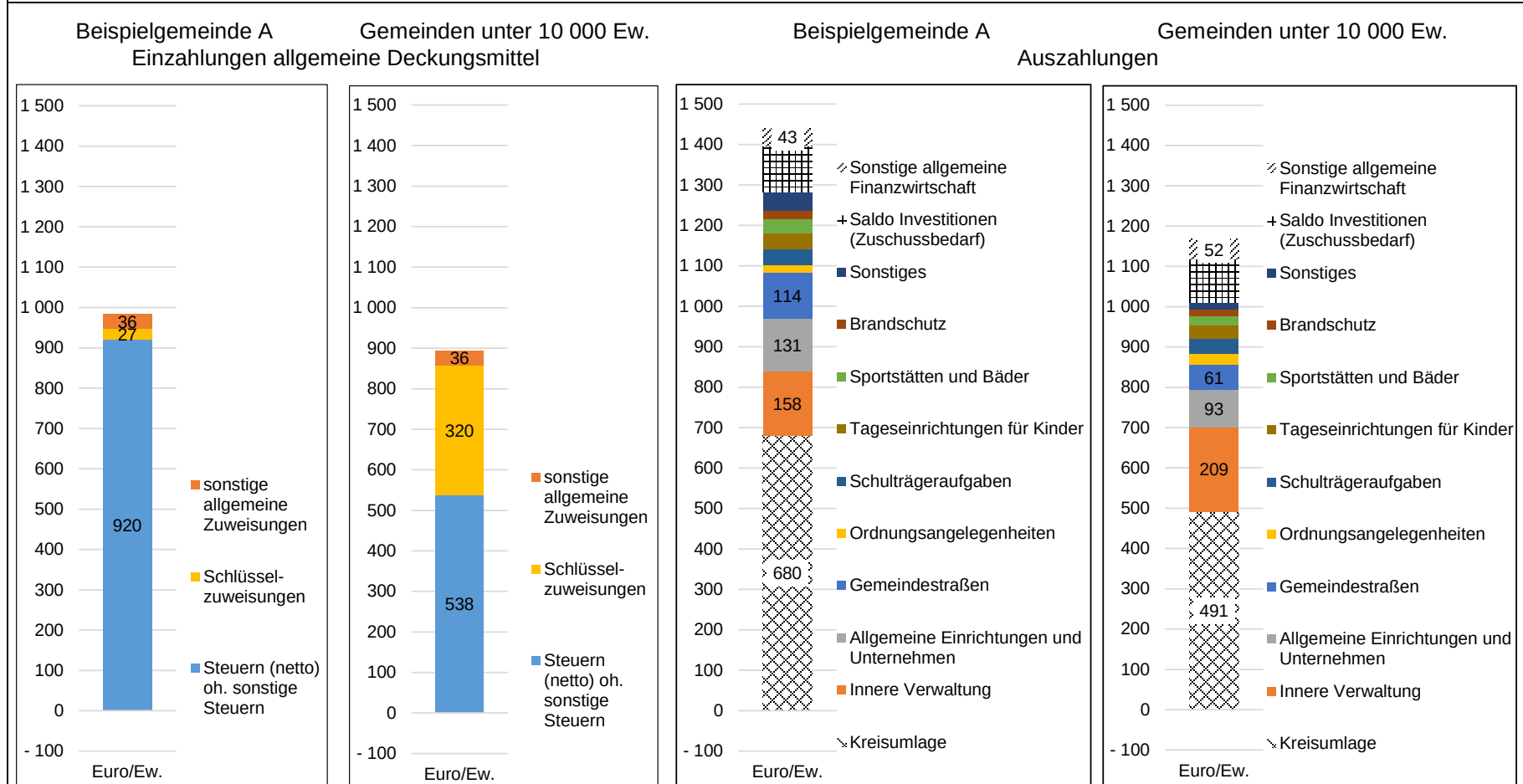
241. Der Vergleich zum Durchschnitt einer ganzen Gemeindegruppe ist insofern problematisch, als er durch die Gemeinden mit den größten Problemen beeinflusst wird. Der Best-Practice-Vergleich überschätzt die lokale Gestaltungskraft, weil er die lokalen Besonderheiten des Best-Practice-Falls ohne Kontrolle überträgt und überzieht damit die Anforderungen an die Konsolidierung. Insofern wäre der Durchschnittswert einer Gruppe von Kommunen mit keinen oder nur geringen Finanzproblemen am ehesten geeignet, um als Vergleichsmaßstab zu dienen.

242. Da an dieser Stelle nicht für alle saarländischen Gemeinden Einzelvergleiche vorgenommen werden können, soll im Folgenden an zwei Beispielen das Verfahren aufgezeigt werden. Beide Gemeinden haben unter 10 000 Einwohner und werden hier mit dem Durchschnitt der Gemeinden unter 10 000 Einwohner verglichen.

– Beispiel A –

243. Die Beispielgemeinde A ist eine steuerstarke Kommune und erhielt im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 nur geringe Schlüsselzuweisungen. Die Summe der allgemeinen Deckungsmittel (983 Euro/Ew.) überstieg den Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse (894 Euro/Ew.) um 10,0 % (89 Euro/Ew.) (vgl. *Abbildung 51*). Bis vor wenigen Jahren benötigte sie auch keine Liquiditätskredite, baute dann aber ab 2009 sprunghaft ein hohes Kreditvolumen auf, sodass sie aktuell (31.12.2013) den Gemeindetypendurchschnitt (1 570 Euro/Ew.) leicht übertraf. Ursächlich für die Entwicklung war u. a. ein Steuereinkbruch auf der Einzahlungsseite. Aber auch die Auszahlungen stiegen an. Insgesamt reichen also die Einzahlungen nicht mehr aus, um die Auszahlungen zu decken. Das Defizit betrug im Beobachtungszeitraum 457 Euro je Einwohner.

Abbildung 51: Individueller Gemeindevergleich für Beispielgemeinde A
– Ein- und Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2010/2012 in Euro je Einwohner –



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

244. Auf der Auszahlungsseite wies die Gemeinde entsprechend dem höheren Niveau der allgemeinen Deckungsmittel auch höhere Zuschussbedarfe in den Produktbereichen auf. Ohne Kreisumlage, Zinsen und Investitionen fielen die Zuschussbedarfe für laufende Zwecke (602 Euro/Ew.) nahezu um 82 Euro je Einwohner höher aus als der Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse (520 Euro/Ew.), wie auch die Einzahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln höher waren. Dabei zeigten sich allerdings in den einzelnen Produktbereichen deutliche Unterschiede der Zuschussbedarfe. Beispielsweise wurde für die innere Verwaltung fast ein Viertel weniger verausgabt (158 zu 209 Euro/Ew.), dafür wurde für die Sportstätten und Bäder deutlich mehr ausgegeben (114 zu 61 Euro/Ew.). Gleiches galt auch für die allgemeinen Einrichtungen und Unternehmen (131 zu 93 Euro/Ew.).

245. Neben dem Zuschussbedarf für die laufenden Zwecke betrug der Investitionssaldo, d. h. der Zuschussbedarf für Investitionen nach Abzug von Investitionszuweisungen, Beiträgen u. a. investitionsbezogenen Einzahlungen, 115 Euro je Einwohner, zehn Euro mehr als im Durchschnitt. Durch die sonstige allgemeine Finanzwirtschaft, d. h. vor allem durch Zinsen auf Kredite, war die Gemeinde mit 43 Euro (Durchschnitt 52 Euro/Ew.) belastet. Um das Defizit von 457 Euro zu schließen, mussten folglich massive Einsparungen vorgenommen werden.

246. Die Steuerungsfähigkeit der Beispielgemeinde auf der Ausgabenseite ist allerdings begrenzt, denn die größte Einzelposition war die Kreisumlage mit 680 Euro je Einwohner. Wegen der Steuerstärke fiel sie deutlich höher aus als im Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse (491 Euro/Ew.). Die Kreisumlage fiel auch noch größer aus als der Zuschussbedarf in den Produktbereichen.

247. Ein automatischer Anpassungsprozess dürfte bei der Kreisumlage wie bei den Schlüsselzuweisungen erfolgen, denn die gesunkene Steuerkraft dürfte höhere Schlüsselzuweisungen und eine Verringerung der Kreisumlage bewirken. Gleichwohl bleibt die Kreisumlage selbst für eine autonome Steuerung zur Absenkung des Defizits unzugänglich. Hier kann nur der Kreis durch Konsolidierung in seinem Haushalt zur Absenkung der Kreisumlage beitragen. Angesichts des hohen Anteils der Kreisumlage an den Auszahlungen der Gemeinden besteht hier auch eine große Verantwortung.

248. Die zu zahlenden Zinsen auf die Liquiditätskredite sind ebenfalls nur bedingt steuerbar. Sie hängen von der Marktentwicklung der Zinsen ab. Steuern kann die Gemeinde hier nur durch eine schnelle Anpassung der Haushaltssituation und die Erwirtschaftung von Überschüssen, mit denen das Kreditniveau abgebaut werden kann.

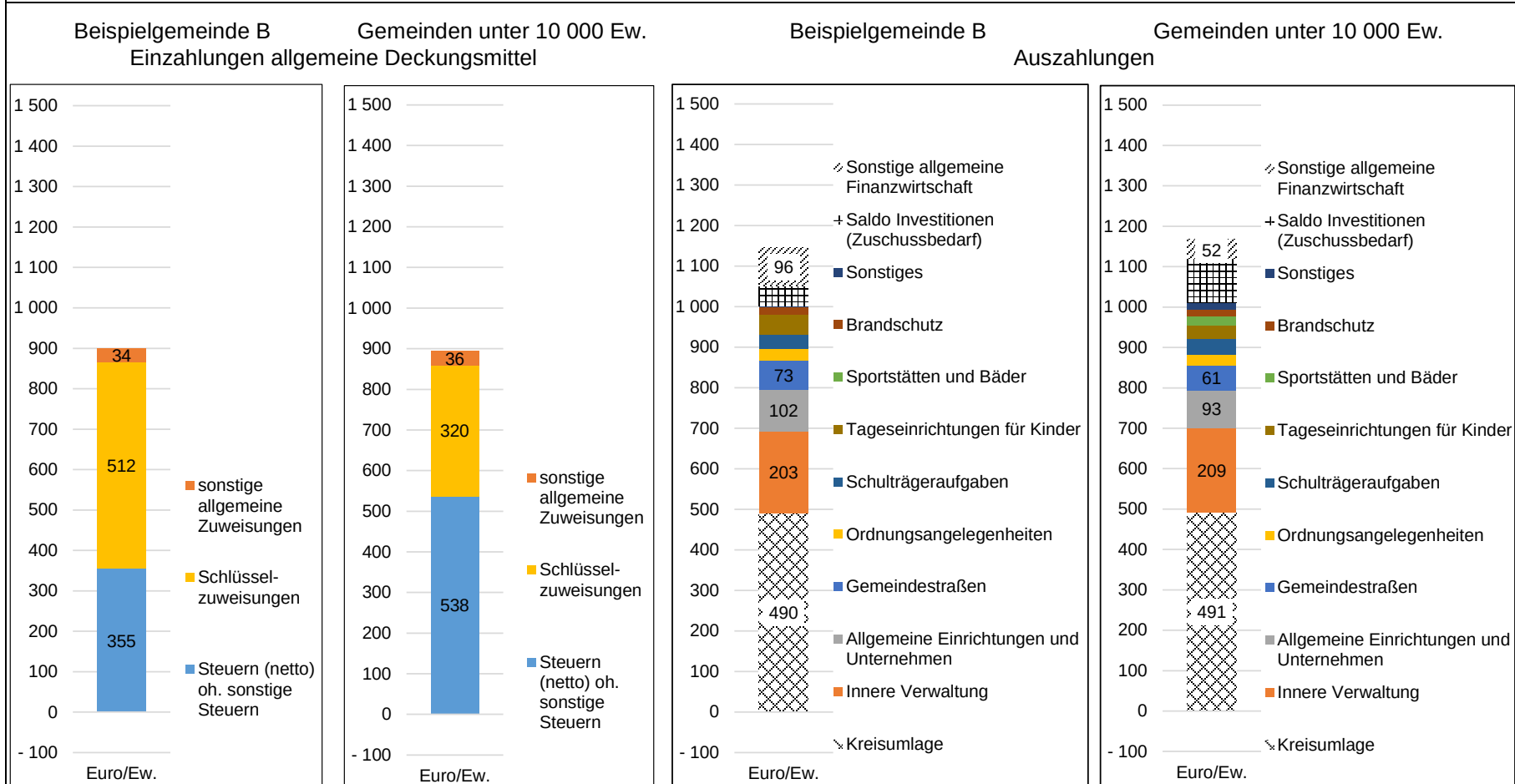
249. Die oben festgestellte Individualität der Zuschussbedarfe lässt im Übrigen keine Rückschlüsse auf Konsolidierungspotenziale zu. Hier bedarf es tiefergehender Analyse, die zusätzlich die Ein- und Auszahlungen in den Produktbereichen berücksichtigt, um so Potenziale auf der Ausgabenseite (Einsparungen) und der Einzahlungsseite (Gebühren und Beiträge zu erhöhen) zu erkennen.

250. Letztendlich bleibt auch noch die Möglichkeit der Anhebung der Realsteuerhebesätze. Die Gemeinde lag hier im Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse. Eine begrenzte Anpassung nach oben sollte ohne Konsequenzen möglich sein. Insbesondere um möglichst schnell die Kreditbelastung zu verringern und damit die Zinsbelastung zu senken wäre dieses Instrument sinnvoll.

– Beispiel B –

251. Die Beispielgemeinde B ist eine steuerschwache Kommune. Deshalb erhielt sie im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 deutlich mehr Schlüsselzuweisungen (512 Euro/Ew.) als der Gemeindedurchschnitt (320 Euro/Ew.). Damit wurde das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel (901 Euro/Ew.) leicht über den Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse (894 Euro/Ew.) angehoben (7 Euro/Ew.) (*vgl. Abbildung 52*). Die Gemeinde baute seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich Liquiditätskredite auf. Das Niveau übertrifft den Gemeindetypendurchschnitt (1 570 Euro/Ew.) aktuell (31.12.2013) um das Doppelte. Ursächlich für die Entwicklung war u. a. ein Steuereinbruch auf der Einzahlungsseite. Das Defizit betrug im Beobachtungszeitraum 201 Euro je Einwohner.

Abbildung 52: Individueller Gemeindevergleich für Beispielgemeinde B
– Ein- und Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2010/2012 in Euro je Einwohner –



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

252. Auf der Auszahlungsseite wies die Gemeinde bei dem durchschnittlichen Niveau der allgemeinen Deckungsmittel auch einen durchschnittlichen Zuschussbedarf in den Produktbereichen auf. Ohne Kreisumlage, Zinsen und Investitionen fielen die Zuschussbedarfe für laufende Zwecke (510 Euro/Ew.) sogar um 10 Euro geringer aus als der Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse (520 Euro/Ew.). Wiederum zeigen sich in den einzelnen Produktbereichen Unterschiede der Zuschussbedarfe. Sie waren aber weniger ausgeprägt als bei der Beispielgemeinde A.

253. Neben dem Zuschussbedarf für die laufenden Zwecke betrug der Investitionssaldo, d. h. der Zuschussbedarf für Investitionen nach Abzug von Investitionszuweisungen, Beiträgen u. a. investitionsbezogenen Einzahlungen nur 50 Euro je Einwohner und war damit nur halb so groß wie im Durchschnitt (105 Euro/Ew.). Dafür war die Gemeinde aufgrund der hohen Liquiditätskredite durch die sonstige allgemeine Finanzwirtschaft, d. h. vor allem durch Zinsen auf Kredite, mit 96 Euro (Durchschnitt 52 Euro/Ew.) deutlich stärker belastet. Auch hier müssen, um das Defizit von 201 Euro zu schließen, massive Einsparungen vorgenommen werden.

254. Die Steuerungsfähigkeit der Beispielgemeinde auf der Ausgabenseite ist wiederum begrenzt. Die größte Einzelposition im Haushalt war die Kreisumlage mit 490 Euro je Einwohner. Wegen der durchschnittlichen Finanzkraft der Gemeinde fiel sie nur durchschnittlich aus. Gleichwohl müsste auch hier der Kreis seine Verantwortung für die Gemeinden in Bezug auf die Kreisumlage wahrnehmen.

255. Die zu zahlenden Zinsen auf die Liquiditätskredite sind für die Gemeinde ein wesentlicher Kostenblock, aber nur bedingt steuerbar. Das Zinsänderungsrisiko ist hier besonders hoch. Steuern kann die Gemeinde hier nur durch eine schnelle Anpassung der Haushaltssituation und die Erwirtschaftung von Überschüssen, mit denen das Kreditniveau abgebaut werden kann.

256. Hierzu besteht die Möglichkeit der Anhebung der Realsteuerhebesätze. Die Gemeinde lag etwas unter dem Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse, hatte aber bereits in den Jahren 2012 und 2013 eine leichte Anpassung nach oben vorgenommen. Eine weitere Anpassung nach oben sollte auch hier ohne Konsequenzen möglich sein, um möglichst schnell die Kreditbelastung zu verringern und damit die Zinsbelastung zu senken.

– Saarbrücken –

257. Der interkommunale Vergleich von Kommunen ist ein Suchverfahren, um anhand von Unterschieden zwischen Kommunen Hinweise auf Stärken und Schwächen zu identifizieren. Für die saarländische Landeshauptstadt ist dieser Vergleich innerhalb des Saarlandes nicht möglich, weil keine vergleichbare Stadt vorhanden ist. Es können jedoch einige erste Hinweise gegeben werden, die bei einer vertiefenden Analyse berücksichtigt werden sollten:

- Die Länder unterscheiden sich hinsichtlich der Kommunalisierung von Aufgaben. Im Saarland ist der Kommunalisierungsgrad bundesweit am geringsten.¹¹⁷ Deshalb kann es nur eine erste Annäherung sein, Saarbrücken mit einer Stadt aus einem Land zu vergleichen, das wesentlich mehr Aufgaben auf die Kommunen übertragen hat. Hier wären sachgerechte Bereinigungen vorzunehmen. Allerdings wäre der Vergleich für solche Aufgabenfelder möglich, in denen die Aufgabenwahrnehmung in etwa identisch ist.
- Saarbrücken kann als kreisangehörige Stadt nur mit einer anderen kreisangehörigen Stadt verglichen werden. Da kreisfreie Städte zugleich auch Aufgaben wahrnehmen, die im kreisangehörigen Raum von den Gemeindeverbänden wahrgenommen werden, müsste sich hier der Vergleich auf solche Aufgaben beschränken, die nicht von den Gemeindeverbänden wahrgenommen werden. Unter Einbeziehung der Kreisumlage könnte das Gesamtniveau des Zuschussbedarfs aber gegenüber kreisfreien Städten zumindest eingeordnet werden.
- Letztlich muss der Vergleich sich auch auf eine funktional ähnliche Stadt beziehen. Hierbei kann die Ortsgröße als eine Richtschnur dienen. Zugleich ist aber die Funktion der Landeshauptstadt mit einem besonderen Status verbunden.

258. Das alles schränkt die Vergleichsmöglichkeiten für Saarbrücken ein. In der Ortsgrößenklassen von kreisangehörigen Städten über 100 000 Einwohner existieren bundesweit insgesamt nur zehn Städte. Neben Saarbrücken sind das zwei in Niedersachsen (Hannover und Göttingen), eine in Baden-

¹¹⁷ Die großen Abweichungen im Kommunalisierungsgrad zwischen den Ländern resultieren insbesondere aus der unterschiedlichen Zuordnung der überörtlichen Trägerschaft für Leistungen nach dem SGB XII und hier insbesondere der Eingliederungshilfe für Behinderte zu Land oder Kommunen.

Württemberg (Reutlingen) und sechs in Nordrhein-Westfalen (Aachen, Moers, Neuss, Paderborn, Recklinghausen und Siegen). Unter den kreisfreien Städten befinden sich immerhin 29 Städte in der Größenklasse 100 000 bis 200 000 Einwohner, davon acht in Nordrhein-Westfalen, fünf in Bayern und drei in Rheinland-Pfalz.

259. Die unterschiedliche Arbeitsteilung hinsichtlich der Eingliederungshilfe für Behinderte zwischen dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Bayern würde an dieser Stelle keine Rolle spielen, da die Belastung der kreisfreien Städte über die Umlagen an die Landschaftsverbände und Bezirke im Produktbereich allgemeine Finanzwirtschaft erfolgt, der hier aber ausgeschlossen ist. Gleiches gilt für die kreisangehörigen Städte in Nordrhein-Westfalen, die über die Kreisumlage die höheren Kommunalverbände mitfinanzieren.

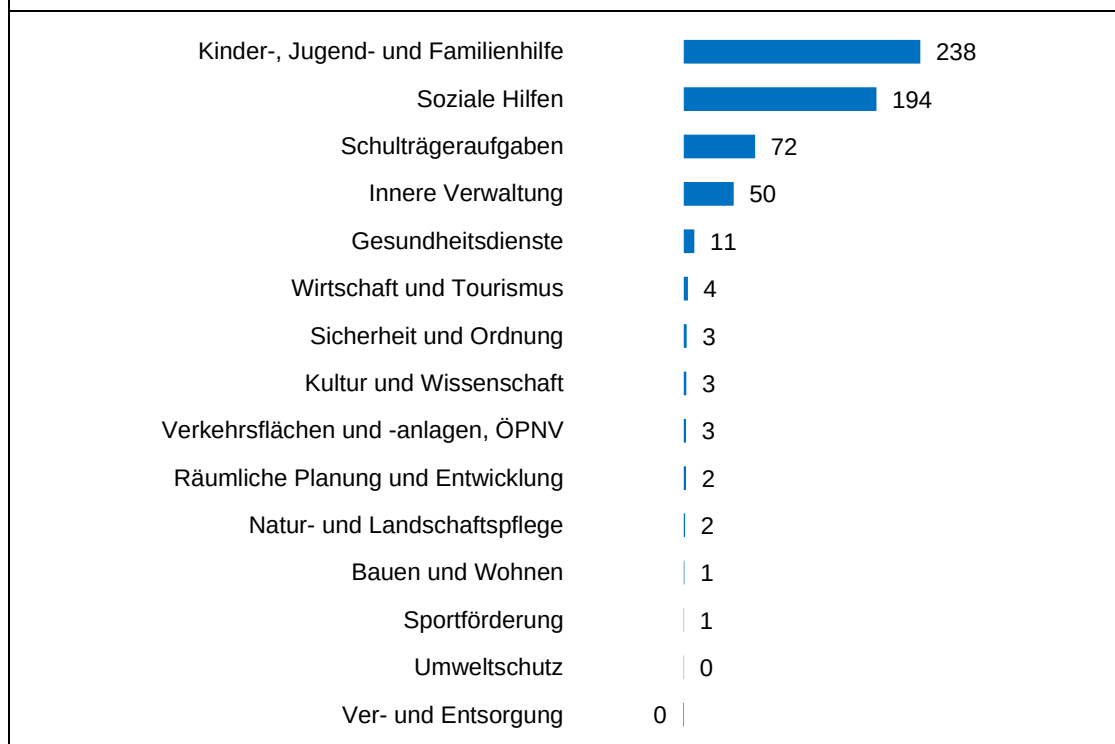
260. Der Kreisumlage für Saarbrücken (für den Regionalverband Saarbrücken) ist besondere Bedeutung beizumessen. Sie ist mit 718 Euro je Einwohner in etwa genauso groß wie der Zuschussbedarf der Produktbereiche ohne allgemeine Finanzwirtschaft mit 707 Euro je Einwohner. Die von Saarbrücken zu zahlende Kreisumlage ist allerdings nicht allein das Ergebnis der Deckungslücken des Regionalverbandes Saarbrücken, sondern resultiert auch aus dem Verhältnis der Finanzkraft Saarbrückens zur Finanzkraft der anderen verbandsangehörigen Städte und Gemeinden.

261. Schließlich ist die Auszahlungs- und Einzahlungstätigkeit der Stadt Saarbrücken auf der Ebene der einzelnen Produktgruppen zu betrachten. Hier sind die Aufgabenteilung mit dem Regionalverband Saarbrücken und die Verflechtungen mit den Auslagerungen („Konzern Stadt“) in den Blick zu nehmen. Eine Beurteilung der Haushaltssituation und -entwicklung der Stadt Saarbrücken kann aufgrund der aufgezeigten Komplexität im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht auf hinreichend belastbare Weise erfolgen.

2.2.2.2 Gemeindeverbandsvergleich

262. Werden die Gemeindeverbände analog den Gemeinden nach dem Zuschussbedarf der Aufgabenbereiche betrachtet, dann fällt sofort die Konzentration auf den Sozialbereich auf. Der Aufgabenbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (PG 36) hatte im Jahresdurchschnitt 2010 bis 2012 mit 238 Euro je Einwohner den größten Bedarf an allgemeinen Deckungsmitteln (vgl. *Abbildung 53*). Das entsprach 40,9 % der Zuschussbedarfe aller Produktgruppen ohne die allgemeine Finanzwirtschaft. Ihm folgten die sozialen Hilfen (PG 31-35) mit 194 Euro je Einwohner (33,3 %). Zusammen beanspruchte der Sozial- und Jugendhilfebereich somit insgesamt knapp drei Viertel der Zuschussbedarfe (74,2 %). Aufgrund der Doppikeinführung, aber auch durch den Übergang der Landkreise Saarlouis und Saarpfalz-Kreis zur Optionskommune im Jahr 2011, ist dieser Anteil durch Buchungsprobleme etwas untererfasst.

Abbildung 53: Zuschussbedarfe der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen
in Euro je Einwohner



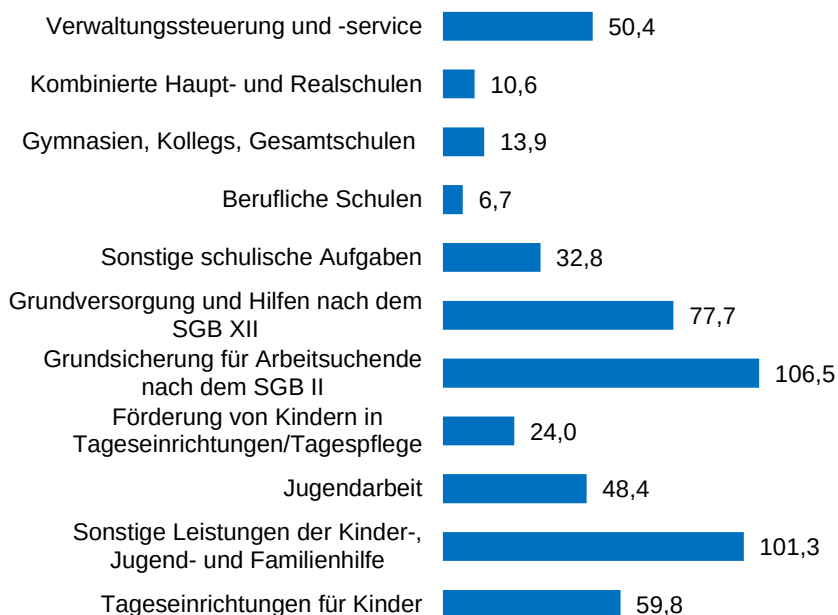
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

263. Deutlich geringe Zuschussbedarfe wiesen die „Schulträgeraufgaben“ (PG 24-24) mit 72 Euro je Einwohner (12,3 %) und die „Innere Verwaltung“ (PG 11) mit 50 Euro je Einwohner (8,6 %) auf. Daneben führt die Trägerschaft

für die Gesundheitsämter noch zu einem höheren Bedarf (PG 41: 11 Euro/Ew. bzw. 1,9 %). Alle übrigen Aufgabenbereiche sind unbedeutend. Mit Ausnahme des Bereichs „Sicherheit und Ordnung“, der sich zu 77,8 % selbst refinanziert und deshalb nur einen geringen Zuschussbedarf aufweist, sind die anderen Bereiche bei den Gemeindeverbänden auch tatsächlich, d. h. bezogen auf die Ausgaben, nur marginal vertreten.

264. Innerhalb des Sozial- und Jugendhilfebereichs konzentrieren sich die Zuschussbedarfe auf die Hilfen nach dem SGB XII, die Grundsicherung für Arbeitsuchende, d. h. vor allem die Leistungen für Unterkunft und Heizung, und die Leistungen der Kinder- Jugend- und Familienhilfe, worunter vor allem die Hilfe zur Erziehung und hier kostenmäßig die stationären Hilfen den größten Anteil haben (vgl. *Abbildung 54*).

Abbildung 54: Zuschussbedarfe der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach ausgewählten Produkten in Euro je Einwohner

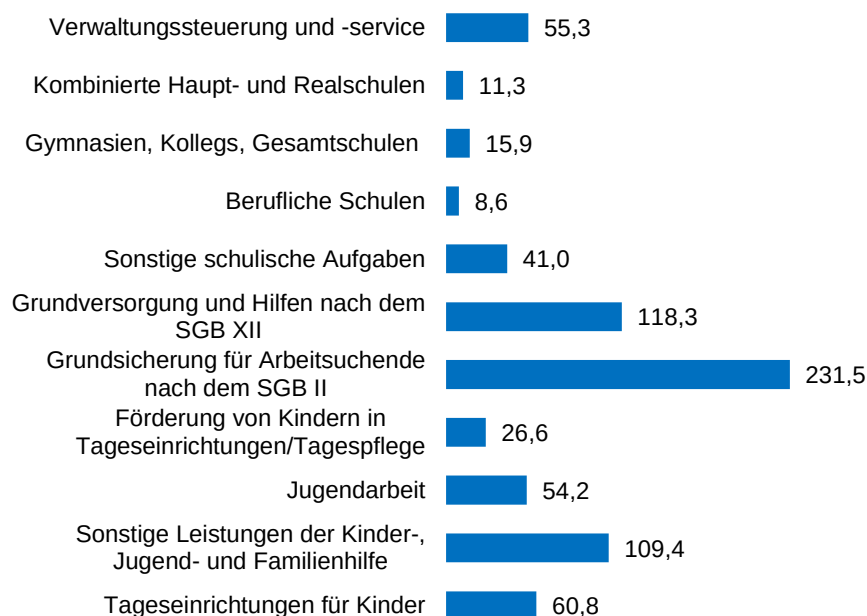


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

265. Wie bei den Gemeinden spiegelt die Höhe der Zuschussbedarfe auch die Höhe der Auszahlungen, allerdings mit einer deutlichen Abweichung. Die Auszahlung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II fällt wesentlich höher aus als der Zuschussbedarf und hat die größte quantitative Bedeutung (231 Euro/Ew.), gefolgt von den Hilfen nach dem SGB XII (118 Eu-

ro/Ew.) und den sonstigen Leistungen der Kinder- Jugend- und Familienhilfe (109 Euro/Ew.) (vgl. *Abbildung 55*). Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden die Gemeindeverbände zu 54 % durch bereichsspezifische Einzahlungen entlastet (vgl. *Abbildung 56*). Darin enthalten ist die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Da über sie aber auch die Leistungen für Bildung und Teilhabe ausgezahlt werden, ist die Refinanzierungsquote der Grundsicherung selbst überzeichnet. Zudem ist anzunehmen, dass die oben schon erwähnten Buchungsprobleme einen verzerrenden Einfluss haben. Neben der Grundsicherung für Arbeitsuchende weisen die Leistungen nach dem SGB XII sowie beruflichen Schulen und die sonstigen schulischen Aufgaben höhere Refinanzierungsanteile zwischen 20 und 34 % auf. In allen anderen Produktbereichen ist die Refinanzierung eher gering.

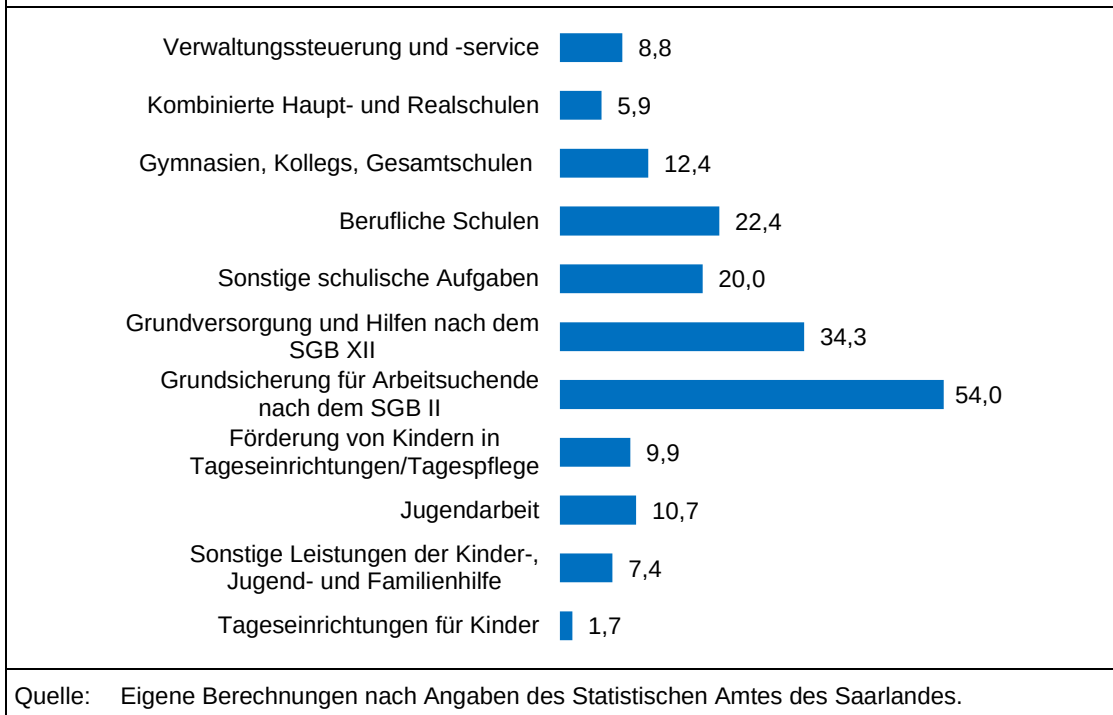
Abbildung 55: Auszahlungen der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach ausgewählten Produktbereichen in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

266. Aufgrund der Buchungsprobleme der Finanzstatistik im Sozialbereich, aber auch wegen des besseren Zugriffs auf den Sozial- und Jugendhilfebereich über die Fachstatistiken wird die Analyse der Kreise in diesem für sie zentralen Aufgabenfeld separat vorgenommen. An dieser Stelle wird der weitere Vergleich auf die wenigen bedeutenden Felder außerhalb des Sozialen beschränkt.

Abbildung 56: Refinanzierungsanteil der Gemeindeverbände 2010/2012 im Landesdurchschnitt nach Produktbereichen
Anteil der Einzahlungen an den Auszahlungen in %
 in der Reihenfolge der Höhe der Auszahlungen je Einwohner

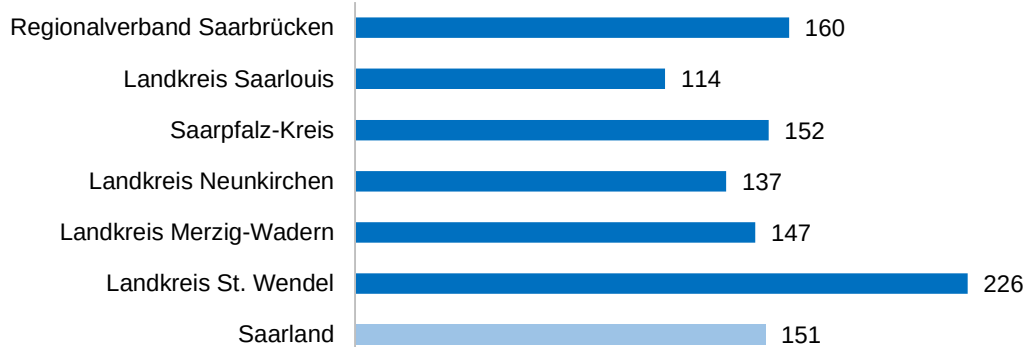


267. Ein erster Kreisvergleich bietet sich mit der Darstellung der Zuschussbedarfe in einem Balkendiagramm an. Ohne den Sozial- und Jugendhilfebereich liegt der Zuschussbedarf aller übrigen Produkte zwischen 114 und 226 Euro je Einwohner. Diese große Spannweite wird aber durch die beiden Ausreißer Saarlouis (nach unten) und St. Wendel (nach oben) geprägt. Die übrigen Landkreise variieren eher in einer geringen Spanne zwischen 137 und 160 Euro je Einwohner (vgl. *Abbildung 57*).

268. Die starke Abweichung im Landkreis St. Wendel erklärt sich vor allem aus dem im Vergleich sehr hohen Zuschussbedarf im Produktbereich „Innere Verwaltung“ (111 Euro/Ew.), der knapp 50 % aller Zuschussbedarfe ausmacht und mehr als doppelt so groß ist wie in allen anderen Gemeindeverbänden (vgl. *Abbildung 58*). In den anderen Landkreisen liegt der Anteil der inneren Verwaltung bei rd. einem Drittel, im Regionalverband Saarbrücken bei 25 %. Quantitativ gewichtiger ist der Bereich Schulträgeraufgaben, bei dem der Regionalverband Saarbrücken (91 Euro/Ew.; 57,1 % der Zuschussbedarfe) sich von den Landkreisen abhebt (vgl. *Abbildung 59*, S. 184). Eine differenzierte

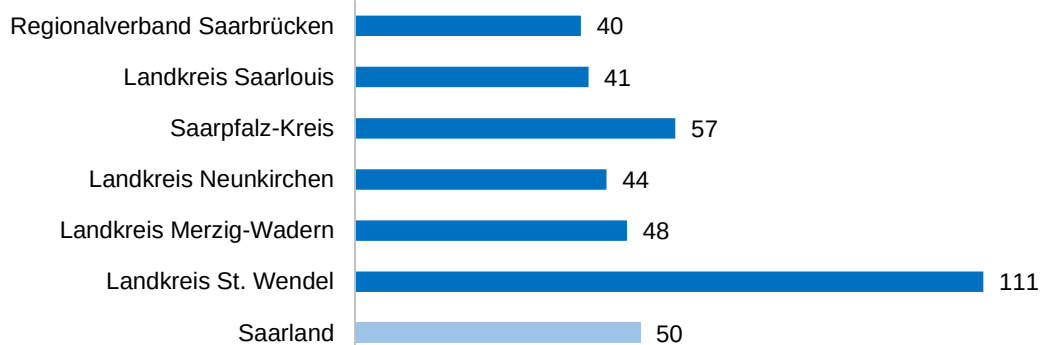
Betrachtung des Bereichs ist nicht möglich, weil der Regionalverband sie hier nicht vornimmt.

Abbildung 57: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 ohne die Produktbereiche Sozial- und Jugendhilfe und ohne allgemeine Finanzwirtschaft
in Euro je Einwohner (sortiert nach der Kreisgröße)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Abbildung 58: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 im Produktbereich „Innere Verwaltung“
in Euro je Einwohner (sortiert nach der Kreisgröße)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

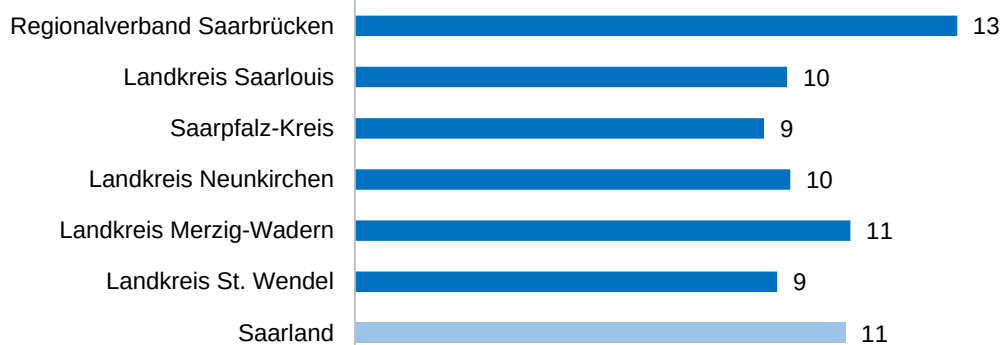
Abbildung 59: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“
in Euro je Einwohner (sortiert nach der Kreisgröße)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

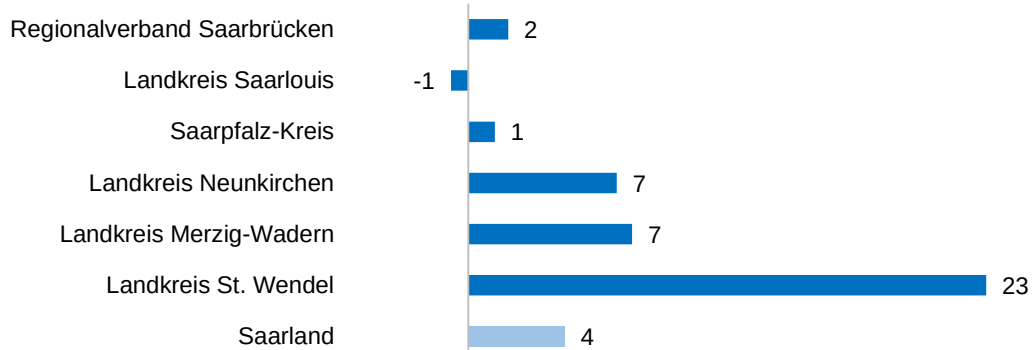
269. Der Gesundheitsbereich ist bei den Landkreisen mit Zuschussbedarfen von 9 bis 11 Euro unauffällig (vgl. *Abbildung 60*). Der leicht höhere Zuschussbedarf im Regionalverband Saarbrücken dürfte Folge des höheren sozialen Problemdrucks in dem verstädterten Raum sein. Auffällig ist hingegen der Bereich „Wirtschaft und Tourismus“ (vgl. *Abbildung 61*). Hier zeigt sich eine Differenzierung zwischen dem Regionalverband Saarbrücken, dem Landkreis Saarlouis und dem Saarpfalz-Kreis auf der einen Seite mit marginalen Zuschussbedarfen, den Landkreisen Neunkirchen und Merzig-Wadern mit je 7 Euro je Einwohner sowie dem Landkreis St. Wendel mit davon abweichend sehr hohen Zuschussbedarfen von 23 Euro je Einwohner.

Abbildung 60: Zuschussbedarf der Landkreise 2010/2012 im Produktbereich „Gesundheitsdienste“
in Euro je Einwohner (sortiert nach der Kreisgröße)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Abbildung 61: Zuschussbedarf der Gemeindeverbände 2010/2012 im Produktbereich „Wirtschaft und Tourismus“
in Euro je Einwohner (sortiert nach der Kreisgröße)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

270. Vor dem Hintergrund der Buchungsprobleme sind diese Werte aber weiter zu hinterfragen. Ein dem Gemeindevergleich analoger individueller Vergleich einzelner Kreise mit dem Landesdurchschnitt der Gemeindeverbände ist dabei derzeit nicht möglich.

2.3 Sozialausgabenanalyse

2.3.1 Methodische Herangehensweise

271. Die Kommunen sind in der Regel die Hauptträger für das letzte soziale Auffangnetz in Deutschland. Hierzu gehören die Systeme zur Existenzsicherung, wie beispielsweise die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII oder die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Daneben bestehen die Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem SGB XII wie beispielsweise die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und die Hilfe zur Pflege, soweit diese nicht aus anderen Sozialversicherungssystemen, z. B. der Pflegeversicherung, geleistet werden. Letztendlich sind die Kommunen auch Träger der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, die teilweise eng mit den Hilfen zur Existenzsicherung in Zusammenhang steht. Die Ausgaben für diese sozialen Leistungen sind in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten stetig angestiegen.¹¹⁸ Und weil sie in der Regel stärker gestiegen sind als die kommunalen Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln, wirken sie sich entsprechend belastend auf die Haushaltssituation der Kommunen aus.

272. Soweit es die Systeme der Existenzsicherung betrifft, ist für das Saarland ein höherer Ausgabenbedarf zu vermuten, weil der Strukturwandel hier zu einem hohen Verlust an Arbeitsplätzen in den Bereichen Kohle und Stahl geführt hat (*vgl. zur Arbeitslosigkeit bereits Ziff. 172*). Die Hilfen in besonderen Lebenslagen hängen hingegen stark von der demographischen Situation ab. Im Folgenden sollen nunmehr anhand der Fachstatistik der sozialen Leistungen die Belastungssituation des Saarlandes im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern sowie die Situation in den einzelnen Gemeindeverbänden als Träger der sozialen Leistungen im Saarland untersucht und ein Einstieg in die Wirtschaftlichkeitsanalyse gemacht werden. Dabei konzentriert sich die Analyse auf folgende quantitativ gewichtige Hilfearten des SGB II und SGB XII:

- Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II,

118 Vgl. beispielsweise ECK, A./FREI, X./RÖSEL, F. (2015): Immer mehr Bedürftige: Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2013. Dresden. S. 21-32. (= ifo dresden berichtet, Nr. 1). – JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./BOLL, D./ADAM, S. unter Mitarbeit von ALLMER, M. (2014): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2013. Konsolidierung verstärkt – Pfadwechsel noch nicht erreicht. Essen. S. 540-557.

- Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- Hilfe zur Pflege und
- Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.

273. Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen wird hier mit untersucht, obwohl sie in der Trägerschaft des Landes liegt (*vgl. Ziff. 279*).

274. Die fiskalische Belastungslage wird anhand der Nettoausgaben einer Hilfeart je Einwohner betrachtet. Der Einstieg in die Wirtschaftlichkeitsanalyse erfolgt durch die Verknüpfung der Ausgabenstatistik mit der Statistik der Leistungsbezieher (die Zahl der Fälle). Dabei stehen zwei Indikatoren im Mittelpunkt:

- Die Dichte der Empfänger sozialer Leistungen (Zahl der Empfänger je 10 000 Einwohner, in der Regel zum Stichtag 31.12.) bildet eine Mengenkomponekte der Inanspruchnahme ab. Hohe bzw. niedrige Sozialausgaben können hier über den sozialen Problemdruck – auch als Belastungsindikator interpretierbar – erklärt werden. Dabei muss aber unterstellt werden, dass die Inanspruchnahme wie auch die Genehmigungspraxis überall gleich sind. Je stärker eine Hilfe regelgebunden ist (z. B. über feste Hilfesätze und klare Ursachenvoraussetzungen), desto mehr kann zumindest von einer einheitlichen Genehmigungspraxis ausgegangen werden. Mit wachsendem Ermessen (z. B. bei der Wahl von Therapieangeboten) werden aber die Spielräume größer, ohne dass bei der Genehmigung von kostenintensiven Leistungen von vornherein Unwirtschaftlichkeit unterstellt werden kann. Hier kommt es auf den Therapieerfolg an.
- Damit kommt die Kostenintensität (Nettoausgaben je Leistungsempfänger als Jahressumme) als Preiskomponekte der sozialen Leistungen zum Tragen. Der Preis hängt je nach Hilfeart von unterschiedlichen und nur bedingt steuerbaren Faktoren ab. Bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung sind es das lokale Mietpreisniveau (auch als Folge der Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum) sowie die lokalen Ener-

giepreise.¹¹⁹ Bei der Hilfe zur Pflege hängt die Kostenintensität von der medizinisch festgestellten Pflegestufe, der Möglichkeit von ambulanter Pflege und den z. T. verhandelbaren Pflegesätzen ab.

275. Im vorliegenden Rahmen kann nur ein erster Schritt zum Wirtschaftlichkeitsvergleich vorgenommen werden, indem Empfängerichte und Kostenintensität dargestellt und räumlich verglichen werden. Hier geht es also mit Hilfe eines vergleichsbasierten Suchrasters um das Aufdecken von Abweichungen als Ansatzpunkt für weitere Analysen. Dementsprechend beinhalten die vorliegenden Berechnungen keine abschließende Bewertung.

276. Die Auswahl von Brutto- oder Nettobetrachtung hat Einfluss auf das Analyseergebnis. Die auf die Ausgaben fokussierte Bruttobetrachtung richtet sich stärker auf die Wirtschaftlichkeitsfrage. Die Nettobetrachtung fokussiert hingegen die Belastungsfrage und in Kombination mit den Einnahmen wird die Finanzierungsfrage thematisiert. Daher sind in der vorliegenden Nettobetrachtung nicht nur die Ausgaben, sondern auch etwaige landesspezifische Einnahmenposten der örtlichen Träger berücksichtigt. Die Platzierung der örtlichen Träger im Ranking ist somit von geringeren Ausgaben und/oder höheren Einnahmen abhängig.

277. Da die Analyse auf die Fachstatistik zurückgreift, werden etwaige Ausgaben und Einnahmen außerhalb der Fachstatistik nicht berücksichtigt. Die Einbeziehung von landesseitigen – außerhalb der Fachstatistik verbuchten – Zahlungen bzw. Erstattungen der ausgewählten Vergleichsländer an die jeweiligen örtlichen Träger würde die Positionierung der örtlichen Träger im Vergleich der Nettoausgaben hingegen verbessern und die saarländischen Gemeindeverbände im Ranking eher zurückfallen lassen.¹²⁰ Da die Bruttoausgabenbetrachtung generell von der Einnahmenseite abstrahiert, ist diese von etwaigen Einnahmenergänzungen außerhalb der Fachstatistik nicht betroffen.

278. Es werden zum Teil nicht die Zu- und Abgänge einer Hilfeart im Betrachtungszeitraum untersucht, sondern nur die Zahl der Empfänger der Sozi-

¹¹⁹ Dies gilt nicht nur für die Leistungen nach dem SGB II, sondern auch für alle diesbezüglichen Leistungen des SGB XII, die eine solche Komponente enthalten, z. B. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

¹²⁰ So wurden z. B. die örtlichen Träger in Niedersachsen im Jahr 2012 nach § 14 a Nds. AG SGB XII mit 109,6 Mio. Euro und nach § 26c BVG mit 12,0 Mio. Euro vom Land unterstützt. Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES FINANZMINISTERIUM (2013): Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014. Einzelplan 05: Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration. Hannover, S. 108 u. 142.

alhilfe jeweils zum 31.12. des Jahres. Diese Fallzahlen werden den Nettoausgaben unter der Annahme gegenübergestellt, dass Ausgaben- wie Empfängerstatistik sich auf gleiche Leistungsfälle beziehen. Da die im Laufe eines Jahres abgeschlossenen Hilfen nicht erfasst sind, ist der Ausgabenwert somit überzeichnet. Dies gilt für alle Länder im Ländervergleich, sodass der Vergleich selbst nicht wesentlich verzerrt sein dürfte.

279. Dabei sind des Weiteren Einschränkungen für den interkommunalen bzw. interregionalen Vergleich zu benennen, die sich aus der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung des Sozialhilfebereichs der Länder ergeben. Diese sind

- die Unterscheidung nach örtlichem und überörtlichem Träger der sozialen Leistungen, wobei kreisfreie Städte und Kreise generell die örtlichen Träger sind,
- die länderspezifische Verteilung von Aufgaben auf diese Träger und
- die Zuordnung der überörtlichen Trägerschaft auf höhere Kommunalverbände (z. B. Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen), wobei die operativen Aufgaben des überörtlichen Trägers auf kreisfreie Städte und Kreise (z. B. Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern) oder Sozialämter der Länder (Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie die Stadtstaaten) übertragen worden sind, hier aber die Kommunen teilweise eine Mitfinanzierung übernehmen (z. B. Rheinland-Pfalz).¹²¹

Lediglich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung an die Empfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II besteht eine bundesweit einheitliche Zuordnung der Trägerschaft auf die kreisfreien Städte und Kreise.

280. Uneingeschränkt vergleichbar sind ansonsten nur die Gesamtleistungen eines Sozialbereiches zwischen den Ländern, die ohne Beachtung der Trägerschaft vorgenommen werden, und die Vergleiche innerhalb eines Landes, weil hier die institutionellen Rahmenbedingungen einheitlich sind. Bei einem Vergleich der kommunalen Sozialleistungen zwischen den Ländern auf der Kreis-

121 Vgl. zur Trägerschaft auch BUNDESGEMEINSCHAFT DER ÜBERÖRTLICHEN TRÄGER DER SOZIALHILFE: Mitglieder der BAGüS. Münster. URL: http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/wir_ueber_uns/mitgliederderbag (Abruf: 12.01.2015).

ebene muss deshalb die Zuordnung der Trägerschaft genau beachtet werden. Dies setzt Detailkenntnisse voraus, die im Rahmen des vorliegenden Gutachtens jedoch nur ansatzweise über die landesspezifischen Verteilungen der Ausgaben auf die Träger berücksichtigt werden können. Dazu kann die nachfolgende Tabelle 17 herangezogen werden, die die Anteile der Träger anhand der Bruttoausgaben nach Hilfeart und Land aufzeigt.

Tabelle 17: Anteil nach örtlicher und überörtlicher Trägerschaft je Hilfeart nach Bruttoausgaben, 2012, in %								
Land	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen		Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		Hilfe zur Pflege		Hilfe zum Lebensunterhalt	
	Trägerschaft							
	örtlich	über-örtlich	örtlich	über-örtlich	örtlich	über-örtlich	örtlich	über-örtlich
BW	100	0	100	0	100	0	100	0
BY	0,0	100,0	66,1	33,9	12,8	87,2	34,4	65,6
HE ¹²²	14,3	85,7	85,8	14,2	89,6	10,4	70,2	29,8
NI	19,9	80,1	77,9	22,1	85,2	14,8	60,4	39,6
NW	4,7	95,3	82,2	17,8	82,0	18,0	58,8	41,2
RP	5,0	95,0	75,2	24,8	14,7	85,3	53,9	46,1
SL	0,0	100,0	84,2	15,8	81,1	18,9	67,5	32,5
SH	100	0	100	0	100	0	100	0
westdt. Flächenländer	23,5	76,5	82,4	17,6	67,0	33,0	62,7	37,3
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.								

281. Im Folgenden werden die Mindestsicherungsquote sowie die Kosten für Unterkunft und Heizung, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege und die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen thematisiert. Es wird zunächst ein Bundesländervergleich ohne Unterscheidung der Sozialhilfeträgerschaft vorgenommen und dann auf die saarländischen Gemeindeverbände eingegangen. Es handelt

122 Aufgrund fehlender Datenverfügbarkeit wurde das Land Hessen nicht in den Vergleich einbezogen.

sich hierbei um eine statistische Dokumentation, die keine Ursachenanalyse und damit auch keine abschließende Bewertung umfasst.

2.3.2 Mindestsicherungsquote

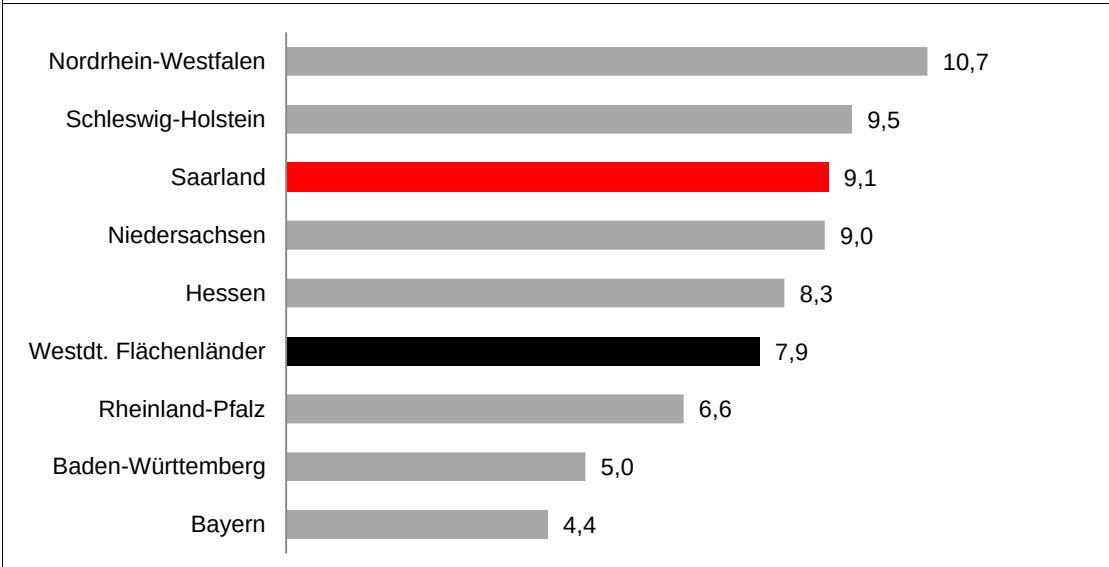
282. Als Einstieg in die Thematik „Existenzsicherung“ kann auf die Mindestsicherungsquote als Belastungsindikator Bezug genommen werden.¹²³ Sie ist ein aggregierter Anteilswert der Empfänger von unterschiedlichen Sozialleistungen an der Gesamtbevölkerung (jeweils am Jahresende). Zusammengefasst sind hier die Empfänger von

- Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem SGB II „Grundsicherung für Arbeitsuchende“,
- Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII (ohne einmalige Leistungen),
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII (ohne einmalige Leistungen),
- Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und
- laufende Leistungen der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz.

283. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer erhalten 7,9 % der Einwohner Deutschlands Leistungen aus einem System der Existenzsicherung (vgl. *Abbildung 62*). Dabei reicht die Spanne von 4,4 bzw. 5,0 % in Baden-Württemberg und Bayern bis zu 9,5 und 10,7 % in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. In den alten Bundesländern zeigt sich das schon lange bestehende Nord-Süd-Gefälle. Das Saarland befindet sich dabei im oberen Feld auf dem dritten Rangplatz, knapp vor Niedersachsen. Insofern besteht hier ein doppelt so großer sozialer Problemdruck wie in Bayern.

¹²³ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Sozialberichterstattung. B.1.1 Mindestsicherungsquote.

Abbildung 62: Mindestsicherungsquote
am Jahresende 2012, in %



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder sowie Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

2.3.3 Kosten für Unterkunft und Heizung

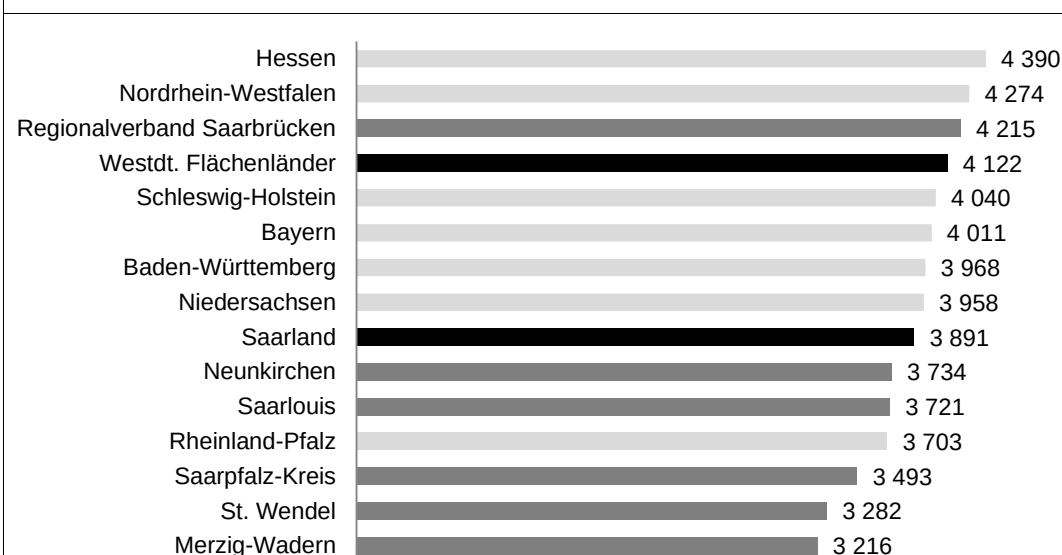
284. In den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II wurden zum 1. Januar 2005 die staatlichen Leistungen der Arbeitslosenhilfe und die kommunale Sozialhilfe zum Lebensunterhalt zusammengeführt. Die Kommunen tragen u. a. die Leistungen für Unterkunft und Heizung¹²⁴ (§ 22 SGB II) einschließlich der Zuschüsse an Auszubildende (§ 27 Abs. 3 SGB II).

285. Es zeigt sich mit 411,4 zu durchschnittlich 330,6 Bedarfsgemeinschaften je 10 000 Einwohner eine höhere Sozialbelastung des Saarlandes (+24,4 %) im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern; dies gilt mit 621,6 Bedarfsgemeinschaften je 10 000 Einwohner insbesondere für den Regionalverband Saarbrücken (+88,0 %) und den Landkreis Neunkirchen (+1,9 %) (vgl. *Anhang 25*, S. 392). Die Nettoausgaben je Einwohner im Saarland lagen 23,8 Euro bzw. 17,5 % über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, wobei sich wieder allein der Regionalverband Saarbrücken (+125,7 Euro bzw. +92,2 %) und der Landkreis Neunkirchen (+20,2 Euro bzw. +14,8 %) überdurchschnittlich zum westdeutschen Flächenländerdurchschnitt positionieren (vgl. *Anhang 24*, S. 392). Die Nettoausgaben je Bedarfsgemeinschaft des

¹²⁴ Leistungen für Unterkunft und Heizung (LfU) und Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) werden synonym verwendet.

Saarlandes weisen mit Minderausgaben in Höhe von 231 Euro (-5,6 %) hingegen eine unterdurchschnittliche Merkmalsausprägung auf (vgl. *Abbildung 63*). Dies könnte u. a. auf ein geringeres Mietpreisniveau zurückzuführen sein (vgl. *Anhang 21*, S. 389). Der interne Vergleich der saarländischen Gemeindeverbände offenbart eine Bandbreite von 3 216 Euro (Merzig-Wadern) bis 3 734 Euro je Bedarfsgemeinschaft (Neunkirchen). Die Landkreise Neunkirchen und Merzig-Wadern liegen 9,4 % bzw. 22,0 % unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Allein der Regionalverband Saarbrücken weist im Vergleich zum westdeutschen Flächenländerdurchschnitt Mehrausgaben in Höhe von 92,7 Euro je Bedarfsgemeinschaft (+2,3 %) auf.

Abbildung 63: Nettoaussgaben für Kosten der Unterkunft
im Jahr 2012 in Euro je Bedarfsgemeinschaft

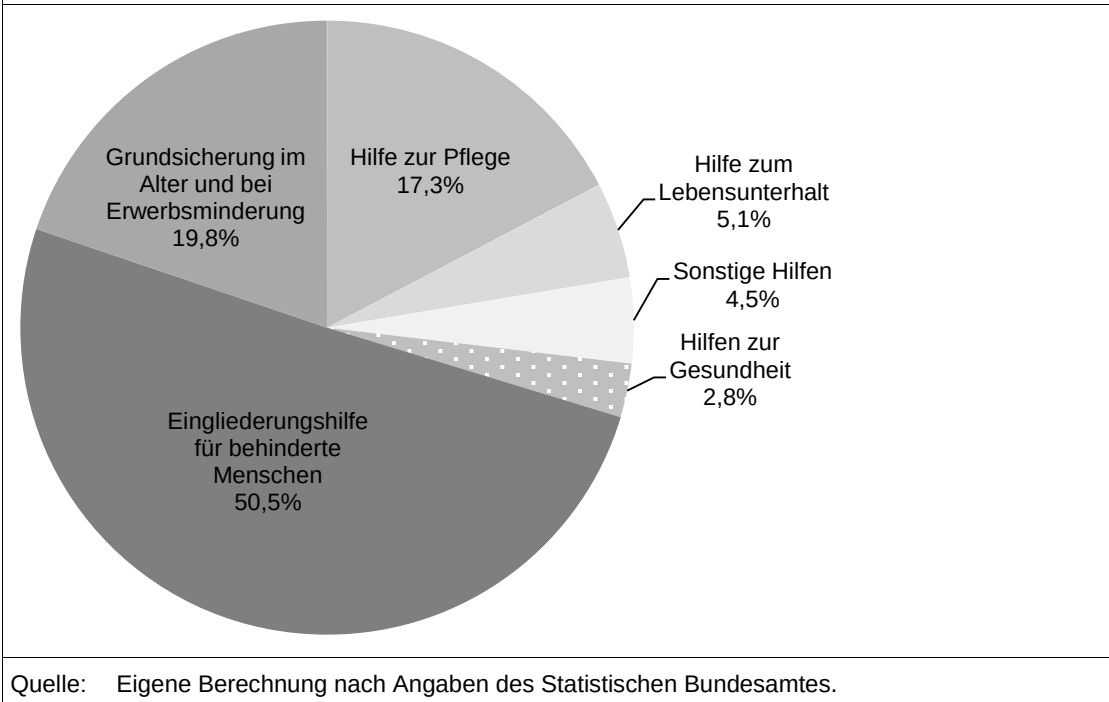


Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2.3.4 Hilfe zum Lebensunterhalt

286. Nach der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 2005 zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Hilfe zum Lebensunterhalt in ihrer Bedeutung stark geschrumpft. Ihre absolute Höhe bzw. ihr Anteil an den Hilfen des SGB XII beträgt im Saarland nur noch 17 Mio. Euro bzw. 5,1 % (vgl. *Abbildung 64*).

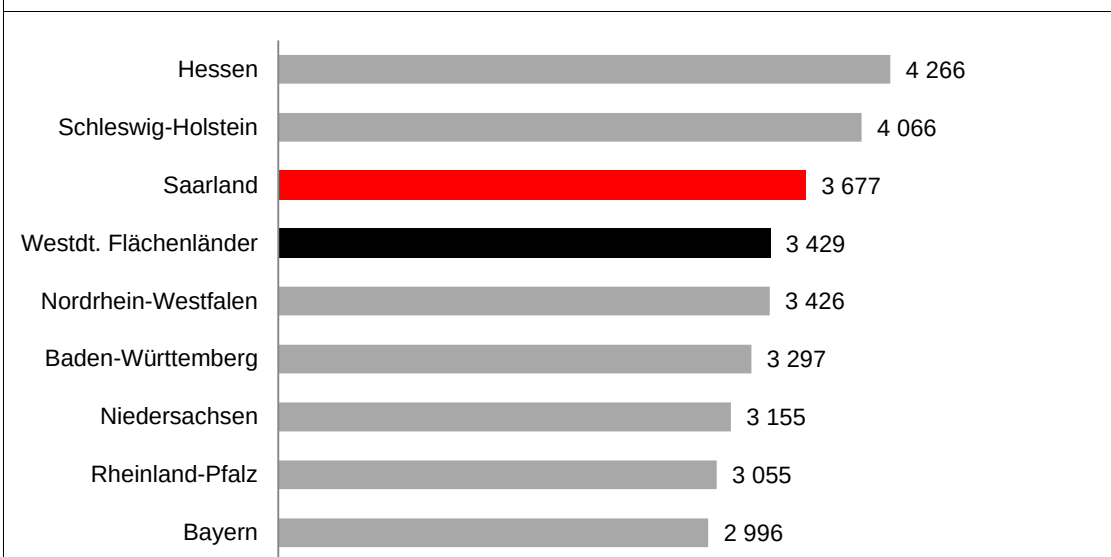
Abbildung 64: Anteile der Hilfearten des SGB XII
anhand der Nettoausgaben 2012 im Saarland, örtliche und überörtliche
Träger insgesamt, in %



287. Auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII haben Personen einen Rechtsanspruch, deren finanzielle Mittel nicht ausreichen, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft oder aus Leistungen vorgelagerter Sozialsysteme (Sozialversicherungen oder andere Hilfearten) zu bestreiten. Nach der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist diese Sozialhilfeart zu einer Art Restgröße für alle Personen geworden, die nicht anderen Bereichen zugeordnet werden können – oder noch nicht zugeordnet werden konnten. Insofern können sehr unterschiedliche Gründe für die Hilfegewährung vorliegen.

288. Die Nettoausgaben in Höhe von 16,9 Euro je Einwohner liegen 24,3 % über dem westdeutschen Flächenländerdurchschnitt (13,6 Euro je Einwohner); auch die Empfängerdichte zeigt mit 46,6 zu 40,3 Empfängern je 10 000 Einwohner einen um 15,6 %-Punkte überdurchschnittlichen Wert auf (vgl. *Anhang 26 u. Anhang 27, S. 393*). Die Nettoausgaben je Empfänger offenbaren Mehrausgaben in Höhe von 248 Euro je Empfänger (+7,2 %), womit sich das Saarland an dritter Stelle über dem Durchschnitt der Vergleichsländer positioniert (vgl. *Abbildung 65*).

Abbildung 65: Nettoaussgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt in den westdt. Flächenländern im Jahr 2012 in Euro je Empfänger*



* Bezogen auf den 31.12.2012.

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

289. Im Folgenden wird die Analyse auf die örtlichen Sozialhilfeträger im Saarland und die westdeutschen Vergleichsländer (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) fokussiert. Im Saarland hatten sie einen Anteil von 67,5 % an den Gesamtausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt (vgl. Tabelle 17, S. 190). Im Vergleich ist zu beachten, dass die Anteile der örtlichen Träger unter den Ländern zwischen 53,9 % (Rheinland-Pfalz) und 60,4 % (Niedersachsen) schwanken.

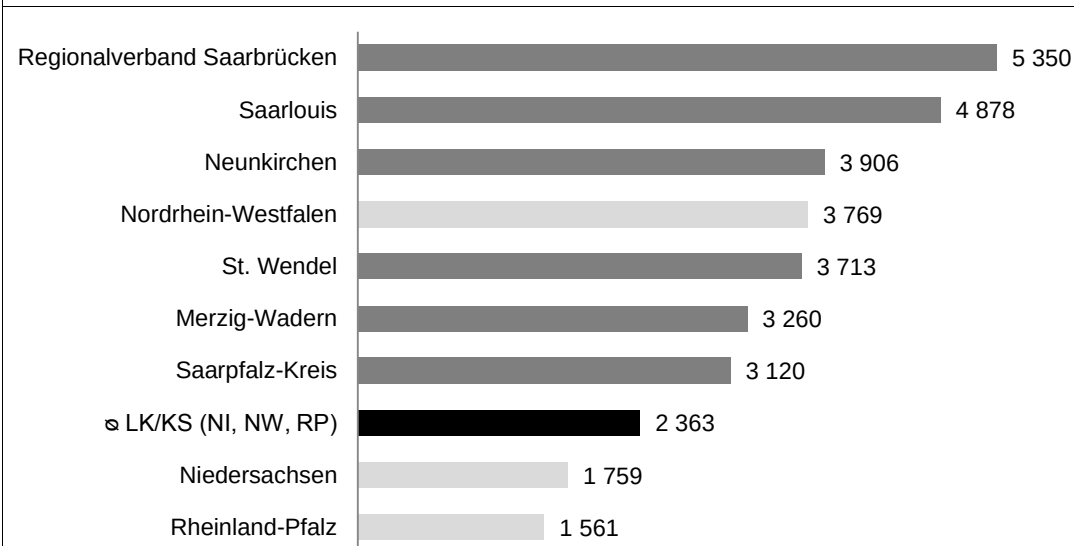
290. Es zeigt sich, dass die Nettoaussgaben je Einwohner bei einem Durchschnitt der Vergleichsländer in Höhe von 7,7 Euro für den Landkreis Saarlouis (+99,5 %), den Regionalverband Saarbrücken (+93,2 %) und den Landkreis Neunkirchen (+16,1 %) überdurchschnittlich ausfallen (vgl. Anhang 28, S. 394). Die Empfängerdichte aller örtlichen Träger im Saarland ist hingegen unterdurchschnittlich ausgeprägt (11,7-31,7 zu durchschnittlich 35,8 Empfängern je 10 000 Einwohner) (vgl. Anhang 29, S. 394).

291. Der interne Vergleich der örtlichen Träger im Saarland zeigt eine Bandbreite von 3 120 Euro (Saarpfalz-Kreis) bis 5 320 Euro (Regionalverband Saarbrücken) zu durchschnittlich 2 363 Euro je Empfänger auf. Im Gegenzug liegen also überdurchschnittliche Nettoaussgaben je Empfänger für den Regio-

nalverband Saarbrücken (+2 987 Euro bzw. +126,4 %) und für alle Landkreise vor: Saarlouis (+2 516 Euro bzw. +106,5 %), Neunkirchen (+1 543 Euro bzw. +65,3 %), St. Wendel (+1 350 Euro bzw. 57,1 %), Merzig-Wadern (+897 Euro bzw. +38,0 %) und Saarpfalz-Kreis (+757 Euro bzw. +32,0 %) (vgl. Abbildung 66).

292. Im internen Vergleich des Saarlandes sind der Regionalverband Saarbrücken und der Landkreis Saarlouis in allen drei Indikatoren auf den ersten beiden Plätzen vertreten. Der Landkreis St. Wendel ist bei den Nettoausgaben je Einwohner (4,3 Euro) und der Empfängerichte im Vergleich (11,7 Empfänger je 10 000 Einwohner) zwar am besten aufgestellt, erreicht bei den Nettoausgaben je Empfänger aber dennoch den vierten Platz.

Abbildung 66: Nettoausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt der örtlichen Träger im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012 in Euro je Empfänger*



* Bezogen auf den 31.12.2012.

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2.3.5 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

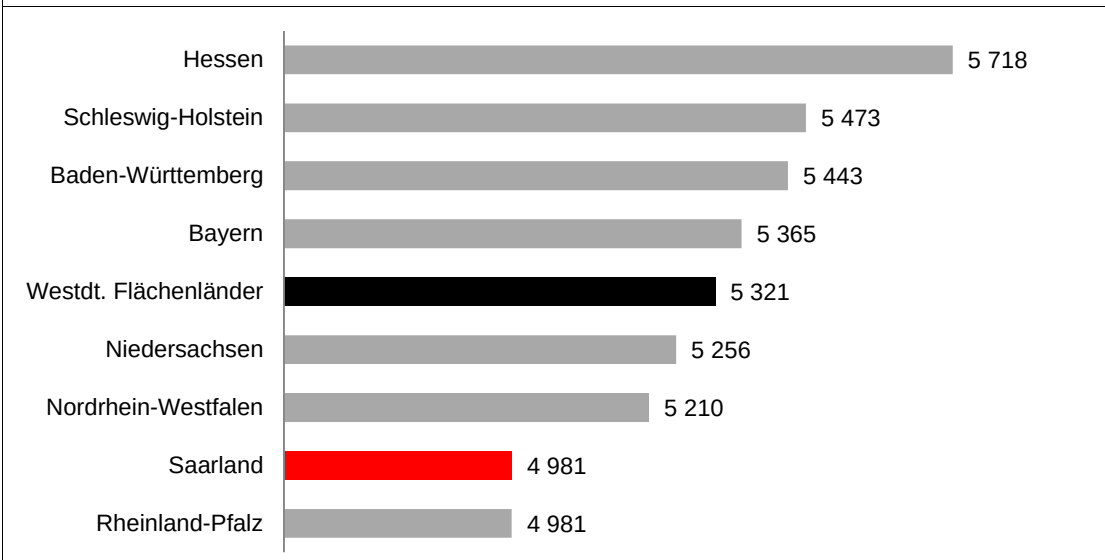
293. Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII) haben Personen ab dem 65. Lebensjahr und Personen, die aus gesundheitlichen Gründen auf unbestimmte Zeit außerstande sind, unter den üblichen allgemeinen Arbeitsmarktbedingungen mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein, und bei denen davon ausgegangen werden kann, dass die Minderung der Erwerbsfähigkeit nicht zu

beheben ist. Unterschreiten die eigenen Einkünfte aus Renten oder anderen Quellen die im Leistungsgesetz definierten Mindestgrenzen für die Lebenshaltung, dann erhalten sie Leistungen bis zur Deckung des Mindestniveaus. Diese Grundsicherung wurde 2003 aus der Hilfe zum Lebensunterhalt ausgekoppelt, um insbesondere die versteckte Altersarmut zu bekämpfen. Dazu diene auch die Regelung, dass kein Unterhaltsrückgriff auf unterhaltspflichtige Anverwandte mit einem Jahreseinkommen von weniger als 100 000 Euro stattfindet.

294. Mit der Ausgliederung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aus der Hilfe zum Lebensunterhalt war eine Anhebung des Leistungsniveaus verbunden. Dieser Belastungsanstieg für die Kommunen wurde durch eine Entlastung des Bundes kompensiert. Seit dem Jahr 2011 hat der Bund allerdings schrittweise bis 2014 die vollen Nettoaussgaben der Grundsicherung übernommen, sodass Träger dieser Grundsicherungsleistung finanziell weitgehend freigestellt werden. Diese Entlastung befreit sie aber nicht von einer wirtschaftlichen Leistungserfüllung.

295. Die absolute Höhe bzw. der Anteil der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an den Hilfen des SGB XII beträgt im Saarland 67 Mio. Euro bzw. 19,8 % der Leistungen nach dem SGB XII (*vgl. Abbildung 64, S. 194*). Die Nettoaussgaben je Einwohner liegen mit 66,0 Euro 15,4 % oberhalb des westdeutschen Flächenländerdurchschnitts in Höhe von 57,2 Euro (*vgl. Anhang 30, S. 395*). Eine überdurchschnittliche Ausprägung nimmt mit 132,5 zu durchschnittlich 107,6 Empfängern je 10 000 Einwohner zudem die saarländische Empfängerichte ein (+23,1 %) (*vgl. Anhang 31, S. 395*). Bei den Nettoaussgaben je Empfänger positioniert sich das Saarland im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern mit 340 Euro Minderausgaben hingegen auf dem vorletzten Platz (*vgl. Abbildung 67*).

Abbildung 67: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012 in Euro je Empfänger*



* Bezogen auf den 31.12.2012.

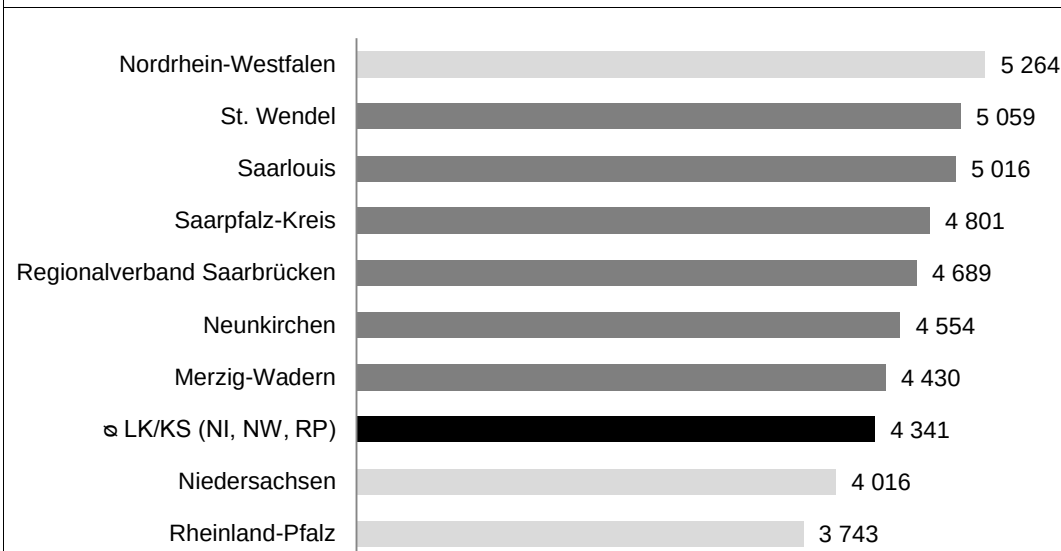
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

296. Im Folgenden wird die Analyse auf die örtlichen Sozialhilfeträger fokussiert. Im Saarland hatten sie einen Anteil von 84,2 % an den Gesamtausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. Tabelle 17, S. 190). Im Vergleich ist zu beachten, dass die Anteile der örtlichen Träger unter den Ländern zwischen 75,2 % (Rheinland-Pfalz) und 82,2 % (Nordrhein-Westfalen) schwanken.

297. Bei den Nettoausgaben je Einwohner (34,9-46,0 Euro zu durchschnittlich 48,4 Euro) sind vier saarländische Landkreise auf den untersten Plätzen vertreten. Allein der Regionalverband Saarbrücken (78,3 Euro) und der Landkreis Neunkirchen (57,5 Euro) weisen mit höheren Ausgaben in Höhe von 61,7 % bzw. 18,7 % überdurchschnittliche Merkmalsausprägungen auf (vgl. Anhang 32, S. 396). Bei der Empfängerichte sind vier saarländische Landkreise auf den untersten Plätzen vertreten (78,7-91,8 zu durchschnittlich 111,2 Empfänger je 10 000 Einwohner). Auch in diesem Zusammenhang sind allein der Regionalverband Saarbrücken und der Landkreis Neunkirchen mit 167 (+50,2 %) bzw. 126,2 (+13,5 %) Empfängern je 10 000 Einwohner überdurchschnittlich belastet (vgl. Anhang 33, S. 396). Bei den Nettoausgaben je Empfänger der örtlichen Träger offenbart sich eine abweichende Positionierung.

Der interne Vergleich der örtlichen Träger im Saarland zeigt bei dieser Hilfeart eine Bandbreite von 4 430 Euro (Merzig-Wadern) bis 5 059 Euro (St. Wendel) zu durchschnittlich 4 341 Euro je Empfänger auf. Demnach liegen der Regionalverband Saarbrücken und alle saarländischen Landkreise über dem Durchschnitt der örtlichen Träger in den Vergleichsländern: St. Wendel (+718 Euro bzw. +16,5 %), Saarlouis (+675 Euro bzw. 15,5 %), Saarpfalz-Kreis (+460 Euro bzw. 10,6 %), Regionalverband Saarbrücken (+348 Euro bzw. +8,0 %), Neunkirchen (+212 Euro bzw. 4,9 %) und Merzig-Wadern (+89 Euro bzw. 2,0 %) (vgl. *Abbildung 68*).

Abbildung 68: Nettoaussgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der örtlichen Träger im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern
im Jahr 2012 in Euro je Empfänger*



* Bezogen auf den 31.12.2012.

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

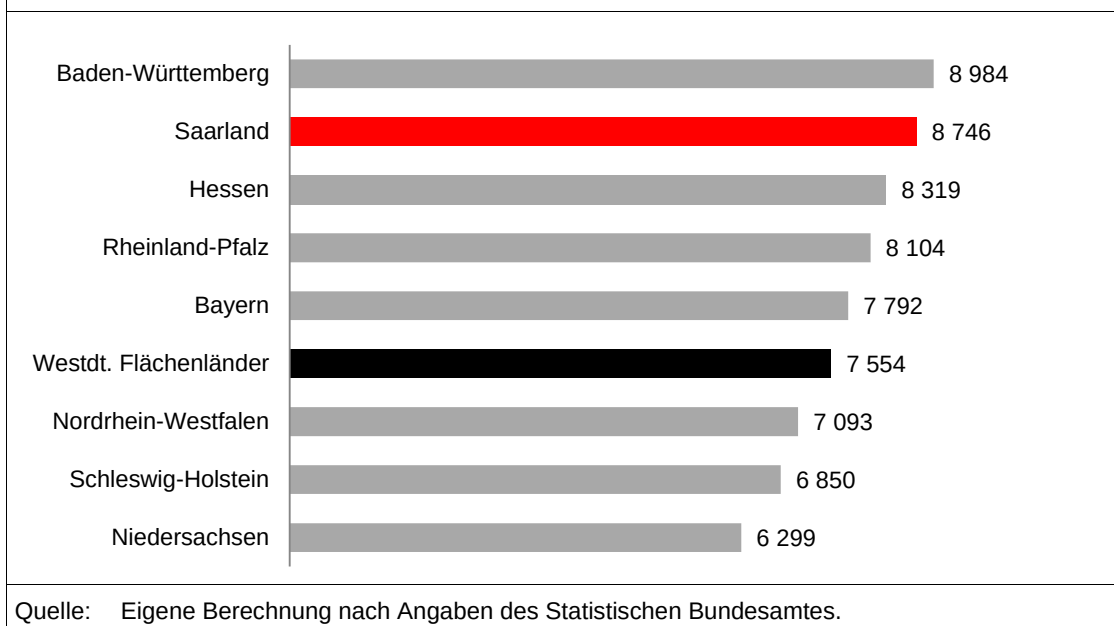
2.3.6 Hilfe zur Pflege

298. Für pflegebedürftige Personen, deren Bedarfe nicht aus der Pflegeversicherung oder anderen vorgelagerten Sozialsystemen gedeckt werden, kann bedarfsorientiert Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII gewährt werden. Der Umfang hängt von der durch die Pflegekassen im Rahmen des SGB XI festgestellten Pflegebedürftigkeit (§ 62 SGB XII) und von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des Pflegebedürftigen und seiner nächsten Angehörigen ab. Mit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1996 verlor

die Hilfe zur Pflege ihre große Bedeutung im Rahmen der Sozialhilfe. Es zeigt sich aber derzeit, dass die Pflegeversicherung nicht alle Bedarfe abdeckt und größere Versorgungslücken entstehen, sodass die Zahl der Leistungsberechtigten wieder ansteigt. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Reformbemühungen um die Pflegeversicherung zu sehen. Die örtlichen Träger der Sozialhilfe würden hier wieder entlastet, wenn die Pflegeversicherung finanziell besser ausgestattet würde. Insofern besteht ein enger inhaltlicher Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Pflegeversicherung und der starken Zunahme alter und damit verstärkt pflegebedürftig werdender Menschen im Zuge des demographischen Wandels.

299. Das Ausgabenvolumen für die Hilfe zur Pflege beträgt im Saarland absolut 58 Mio. Euro und nimmt damit einen Anteil in Höhe von 17,3 % an den Hilfen des SGB XII ein (*vgl. Abbildung 64, S. 194*). Die Nettoausgaben liegen mit 57,7 Euro je Einwohner 18,4 Euro (+46,7 %) über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Damit positioniert sich das Saarland mit 11,2 Euro Vorsprung zum zweitplatzierten Bundesland (*vgl. Anhang 34, S. 397*). Auch die Empfängerichte zeigt mit 66 zu durchschnittlich 52,1 Empfängern je 10 000 Einwohner und damit der erneuten Positionierung auf dem ersten Platz eine höhere Belastungsintensität (+26,7 %) im Saarland auf (*vgl. Anhang 35, S. 397*). Auch die Kostenintensität in Form der Nettoausgaben je Empfänger ist überdurchschnittlich ausgeprägt: So werden im Saarland mit 8 746 Euro je Empfänger 1 192 Euro (+15,8 %) mehr als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer verausgabt (*vgl. Abbildung 69*).

Abbildung 69: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zur Pflege in den westdt. Flächenländern im Jahr 2012 in Euro je Empfänger



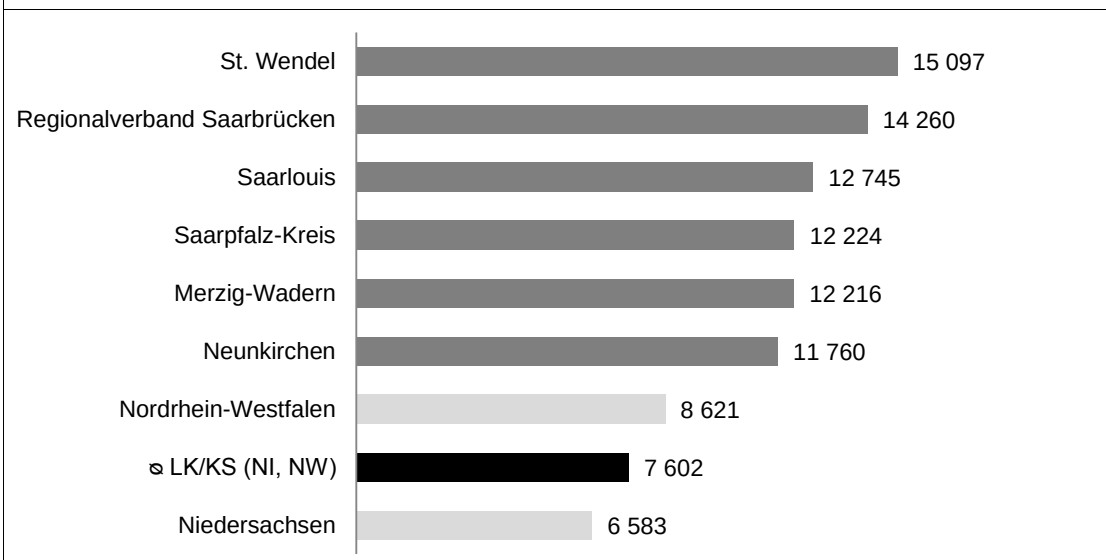
300. Im Folgenden wird die Analyse auf die örtlichen Sozialhilfeträger fokussiert. Im Saarland hatten sie einen Anteil von 81,1 % an den Gesamtausgaben der Hilfe zur Pflege (vgl. Tabelle 17, S. 190). Im Vergleich ist zu beachten, dass die Anteile der örtlichen Träger bei den zu vergleichenden Ländern 82 % (Nordrhein-Westfalen) und 85,2 % (Niedersachsen) betragen.

301. Der differenziertere Vergleich der örtlichen Träger offenbart eine unterdurchschnittliche Positionierung aller Landkreise und des Regionalverbands Saarbrücken, wobei sich vier Landkreise zwischen 26,4-32,3 Empfängern je 10 000 Einwohner sowie der Regionalverband Saarbrücken und der Landkreis Neunkirchen mit 42,5 bzw. 41,1 Empfängern je 10 000 Einwohner einordnen. Der Durchschnitt der örtlichen Träger der Vergleichsländer beträgt dabei 42,7 Empfänger je 10 000 Einwohner (vgl. Anhang 37, S. 398). Bei den Nettoausgaben je Einwohner befinden sich der Regionalverband Saarbrücken mit 60,6 Euro (+85,5 %) und der Landkreis Neunkirchen mit 49,5 Euro (+51,3 %) auf den ersten beiden Plätzen. Die übrigen Landkreise weisen eine Spannbreite von 33,9-41,2 Euro zu durchschnittlich 32,7 Euro auf: Saarlouis (+26,1 %), St. Wendel (+21,8 %), Saarpfalz-Kreis (+17,9 %), Merzig-Wadern (+3,6 %) (vgl. Anhang 36, S. 398).

302. Die Nettoausgaben je Empfänger aller örtlichen Träger weisen des Weiteren eine starke Abweichung zum Durchschnitt (7 602 Euro je Empfänger) auf

(vgl. Abbildung 70). So beträgt die Spannweite 11 760-15 097 Euro je Empfänger und somit liegen jeweilig folgende Mehrausgaben je Empfänger vor: St. Wendel (+7 495 Euro bzw. +98,6 %), Regionalverband Saarbrücken (+6 658 Euro bzw. +87,6 %), Saarlouis (+5 143 Euro bzw. 67,6 %), Saarpfalz-Kreis (+4 622 Euro bzw. 60,8 %), Merzig-Wadern (+4 614 Euro bzw. 60,7 %) und Neunkirchen (+4 157 Euro bzw. 54,7 %).

Abbildung 70: Nettoausgaben der Hilfe zur Pflege der örtlichen Träger im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012 in Euro je Empfänger*



* Bezogen auf den 31.12.2012.

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

303. Der Vergleich der Nettoausgaben ist bei der Hilfe zur Pflege aufgrund von landesspezifischen Einnahmenstrukturen der örtlichen Träger durch die Bruttoausgaben zu erweitern. So liegen in Nordrhein-Westfalen durchschnittliche Einnahmen in Höhe von 10 011 Euro je Empfänger vor, wohingegen diese im Saarland 753,1 Euro je Empfänger und in Niedersachsen 646,8 Euro je Empfänger betragen. Die Bruttoausgabenbetrachtung ohne Berücksichtigung der Einnahmenstrukturen ergibt daher ein ergänzendes Analyseergebnis. So ist bei den Bruttoausgaben je Einwohner mit +11,2 % alleinig der Regionalverband Saarbrücken überdurchschnittlich aufgestellt, wohingegen sich die Landkreise unterdurchschnittlich positionieren: Neunkirchen (-5,4 %), St. Wendel (-22,4 %), Saarpfalz-Kreis (-22,9 %), Saarlouis (-23,0 %) und Merzig-Wadern (-39,8 %).

304. Allerdings verbleiben die Bruttoausgaben je Empfänger des Landkreises St. Wendel (+28,3 %), des Regionalverbandes Saarbrücken (+14,0 %) sowie des Saarpfalz-Kreises (+6,6 %) und des Landkreises Saarlouis (+3,8 %) weiterhin überdurchschnittlich. Die Bruttoausgaben je Empfänger der Landkreise Neunkirchen (-1,9 %) und Merzig-Wadern (-5,3 %) nehmen hingegen eine unterdurchschnittliche Ausprägung an (vgl. auch Tabelle 18 u. Tabelle 19, S.206 u. 207).

2.3.7 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

305. Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem 6. Kapitel SGB XII dient der Aufgabe, Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen in die Gesellschaft zu integrieren und ihnen – soweit möglich – Hilfe zum selbstständigen Leben zu geben. Die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen setzen sich aus sechs Teilleistungen zusammen:

- Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (§ 54 Abs. 1 SGB XII i. V. m. §§ 55-59 SGB IX),¹²⁵
- Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen,
- Hilfen zur angemessenen Schulbildung,
- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben,
- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation,
- sonstige Leistungen und Unterstützungen.

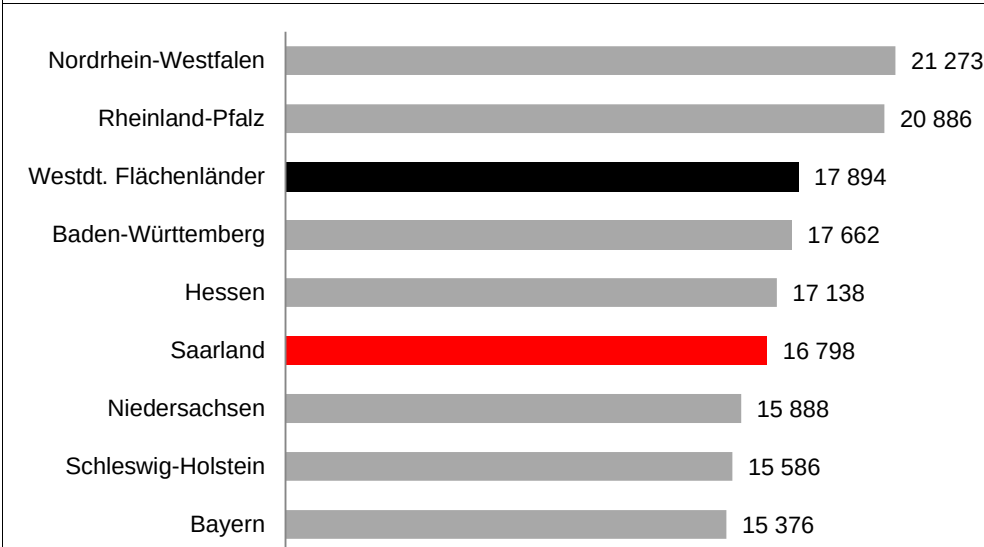
306. Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen liegt im Saarland in der Trägerschaft des Landes (vgl. Ziff. 279 u. Tabelle 17, S. 190). Hierbei ist aber ein im Jahr 2004 erfolgter Tausch der Zuständigkeiten im Sozialbereich zwischen dem Land und den Kommunen zu berücksichtigen. So übernahm das Land die Zuständigkeit für die ambulante Eingliederungshilfe von den Kommunen, wohingegen diese die Zuständigkeit für die stationäre Hilfe zur Pflege für Personen über 65 Jahren vom Land übernahmen. Die Kosten der von den Kommunen übernommenen Aufgaben fallen jedoch höher aus als die der abgegebenen Aufgaben. Daher zahlt das Land gemäß einer Finanzierungsvereinbarung jährlich den Differenzbetrag an die Gemeindeverbände.

¹²⁵ Dazu gehören solche Leistungen, die behinderten Menschen die Teilnahme am gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Leben ermöglichen und sichern und diese so weit wie möglich von Pflege unabhängig machen.

Somit obliegen die Kosten für die ambulante Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen weiterhin den Kommunen.¹²⁶

307. Die absolute bzw. anteilige Höhe der Eingliederungshilfe an den Hilfen des SGB XII beträgt im Saarland 170 Mio. Euro bzw. 50,5 % (vgl. *Abbildung 64, S. 194*). Die Nettoaussgaben betragen 168,2 Euro je Einwohner und liegen damit leicht unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer in Höhe von 172,6 Euro. Die Empfängerichte ist mit 100,1 zu durchschnittlichen 96,4 Empfängern je 10 000 Einwohnern hingegen leicht überdurchschnittlich (+3,8 %). Die Nettoaussgaben je Empfänger liegen mit 16 798 Euro 1 096 Euro unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (vgl. *Abbildung 71, S. 204*). Damit positioniert sich das Saarland bei allen drei vergleichenden Indikatoren bezüglich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen unauffällig.

Abbildung 71: Nettoaussgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012 in Euro je Empfänger



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

¹²⁶ Vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT SAARLAND (2015): Eingliederungshilfe – Besonderheiten wegen Änderung der Zuständigkeiten im Saarland. Saarbrücken.

2.3.8 Zusammenfassung

308. Die statistische Auswertung im vorliegenden Abschnitt hat Unterschiede der Sozialausgaben zwischen den saarländischen Gemeindeverbänden und im Vergleich zu ausgewählten Bundesländern aufgezeigt. Die Erklärung dieser Unterschiede ist jedoch mittels weiterer Untersuchungsschritte zu vertiefen. Hierbei ist der Blick besonders auf die Ursachen dieser Unterschiede zu richten, wobei hierfür die Bereitschaft zur Aufdeckung und die vor Ort vorliegenden Erkenntnisse der Gemeindeverbände unumgänglich sind.

309. Es lassen sich hier folgende Unterschiede feststellen: Bei den Kosten der Unterkunft positionieren sich der Regionalverband Saarbrücken und der Landkreis Neunkirchen bezüglich der Nettoaussgaben je Einwohner (+92,2 % bzw. +14,8 %) und der Dichte an Bedarfsgemeinschaften (+88,0 % bzw. +1,9 %) über dem westdeutschen Flächenländerdurchschnitt. Die Nettoaussgaben je Bedarfsgemeinschaft fallen hingegen allein für den Regionalverband Saarbrücken überdurchschnittlich aus (+2,3 %) (*vgl. Ziff. 285*).

310. Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt liegen der Landkreis Saarlouis (+99,5 %) und der Regionalverband Saarbrücken (+93,2 %) bezüglich der Nettoaussgaben je Einwohner weit über dem Durchschnitt der Vergleichsländer. Die Empfängerichte fällt aber bei keinem der saarländischen Gemeindeverbände überdurchschnittlich zu den drei Vergleichsländern aus. Die Nettoaussgaben je Empfänger sind stattdessen für alle Gemeindeverbände von +32 % bis +126,4 % stark überdurchschnittlich ausgeprägt (*vgl. Ziff. 290-291*).

311. Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind die Nettoaussgaben je Einwohner und die Empfängerichte des Regionalverbandes Saarbrücken und des Landkreises Neunkirchen überdurchschnittlich ausgeprägt. Alle anderen Landkreise positionieren sich unauffällig unter dem Durchschnitt der drei Vergleichsländer. Die Nettoaussgaben je Empfänger fallen hingegen im Vergleich zu dem Durchschnitt der drei Vergleichsländer für alle saarländischen Gemeindeverbände überdurchschnittlich aus (+2,0 % bis +16,5 %) (*vgl. Ziff. 297*).

312. Bei der Hilfe zur Pflege ist die Empfängerichte aller Gemeindeverbände unterdurchschnittlich ausgeprägt. Die Nettoaussgaben je Einwohner fallen hingegen für alle Gemeindeverbände überdurchschnittlich aus: Es zeigen sich Mehraussgaben in Höhe von 3,6 % (Merzig-Wadern) bis hin zu 51,3 %

313. Die saarländischen Nettoausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen je Einwohner und Empfänger fallen im westdeutschen Flächenländervergleich unterdurchschnittlich aus. Allein die Empfängerdichte ist leicht überdurchschnittlich ausgeprägt (vgl. Ziff. 307).

314. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Netto- (und Brutto)ausgaben je Einwohner des Regionalverbandes Saarbrücken und des Landkreises Neunkirchen bei den Kosten der Unterkunft und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung überdurchschnittlich ausfallen (vgl. Tabelle 18). Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt zeigen sich bezüglich der Netto- und Bruttoausgaben je Einwohner die Landkreise Saarlouis und Neunkirchen sowie der Regionalverband Saarbrücken auffällig. Bei der Hilfe zur Pflege sind bezüglich der Nettoausgaben je Einwohner hingegen alle Gemeindeverbände überdurchschnittlich vertreten, wohingegen unterdurchschnittliche Bruttoausgaben für alle Landkreise vorliegen.

Tabelle 18: Netto- u. Bruttoausgaben je Einwohner der örtlichen Träger von ausgewählten Hilfearten des SGB XII Abweichung zum Durchschnitt ausgewählter Vergleichsländer, in %						
Gemeindeverbände	Hilfe zum Lebensunterhalt		Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		Hilfe zur Pflege	
	Nettoausgaben	Bruttoausgaben	Nettoausgaben	Bruttoausgaben	Nettoausgaben	Bruttoausgaben
Regionalverband Saarbrücken	+93,2	+76,6	+61,7	+60,4	+85,5	+11,2
Merzig-Wadern	-11,8	-18,8	-28,0	-27,8	+3,6	-39,8
Neunkirchen	+16,1	+10,5	+18,7	+16,9	+51,3	-5,4
Saarlouis	+99,5	+90,8	-5,0	-6,5	+26,1	-23,0
Saarpfalz-Kreis	-9,3	-17,2	-8,9	-10,5	+17,9	-22,9
St. Wendel	-44,1	-49,5	-14,8	-15,8	+21,8	-22,4
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.						

Gemeindeverbände	Hilfe zum Lebensunterhalt		Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		Hilfe zur Pflege	
	Nettoausgaben	Bruttoausgaben	Nettoausgaben	Bruttoausgaben	Nettoausgaben	Bruttoausgaben
Regionalverband Saarbrücken	+126,4	+106,7	+8,0	+7,1	+87,6	+14,0
Merzig-Wadern	+38,0	+26,9	+2,0	+2,3	+60,7	-5,3
Neunkirchen	+65,3	+57,1	+4,9	+3,4	+54,7	-1,9
Saarlouis	+106,5	+97,2	+15,5	+13,7	+67,6	+3,8
Saarpfalz-Kreis	+32,0	+20,4	+10,6	+8,7	+60,8	+6,6
St. Wendel	+57,1	+41,9	+16,5	+15,2	+98,6	+28,3

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

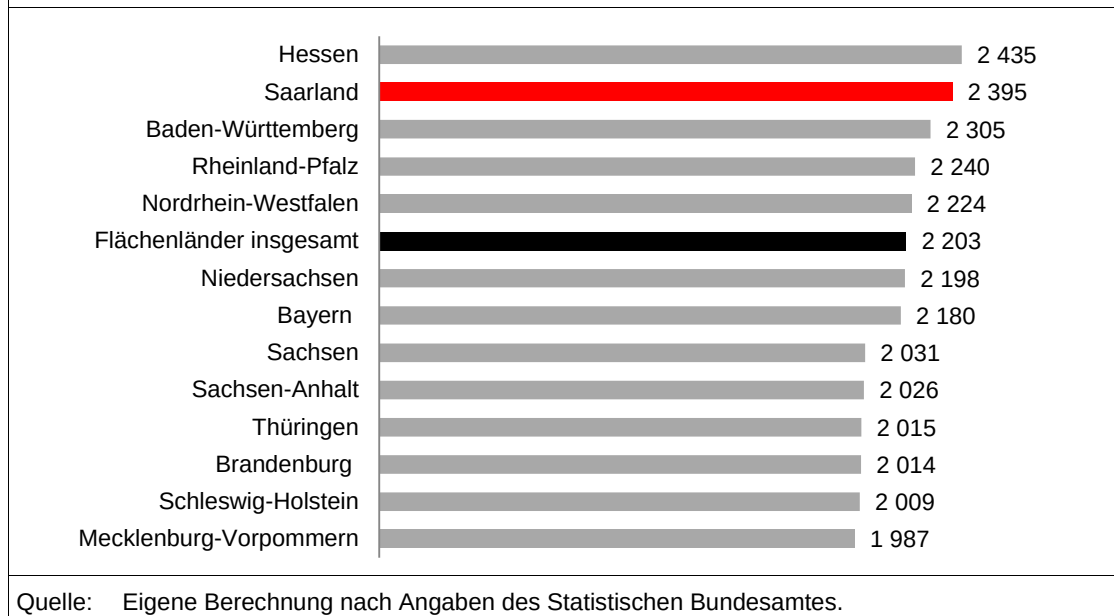
2.4 Personalausgaben

2.4.1 Personalausgabenstand (2013)

317. Die Personalausgaben des Saarlandes (Land und Kommunen insgesamt, Kern- u. Extrahaushalte) belaufen sich im Jahre 2013 auf etwa 2 400 Euro je Einwohner und liegen damit etwa 200 Euro je Einwohner bzw. 8,7 % über dem Durchschnitt der Flächenländer (vgl. *Abbildung 72*).¹²⁷ Diese Differenz deutet im Ländervergleich ein Konsolidierungspotenzial im Bereich der Personalausgaben an. Es ist in einem weiteren Analyseschritt aber zwischen den Verwaltungsebenen zu differenzieren.

Abbildung 72: Personalausgaben der Flächenländer

Kern- u. Extrahaushalte im Jahr 2013 in Euro je Ew.



318. So liegen die Personalausgaben der Landesebene mit etwa 1 715 Euro je Einwohner um etwa 240 Euro je Einwohner über und die der Gemeinden/Gemeindeverbände mit etwa 680 Euro je Einwohner um etwa 50 Euro je Einwohner unter dem Flächenländerdurchschnitt (vgl. *Tabelle 20*). Die Landesebene positioniert sich auf den ersten Blick im Ländervergleich also mit einem überdurchschnittlichen Personalausgabenniveau auf dem ersten Platz,

¹²⁷ Die vorliegenden Berechnungen und Abbildungen beziehen sich auf die – durch das Statistische Bundesamt (Fachserie 14, Reihe 2) veröffentlichten – vierteljährlichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts für das Jahr 2013. Auf Basis dieser Angaben werden die Personalausgaben in den Kern- und Extrahaushalten der Flächenländer sowie Gemeinden/Gemeindeverbände betrachtet.

wohingegen die Gemeinden/Gemeindeverbände einen Platz unterhalb des Flächenländerdurchschnitts einnehmen.

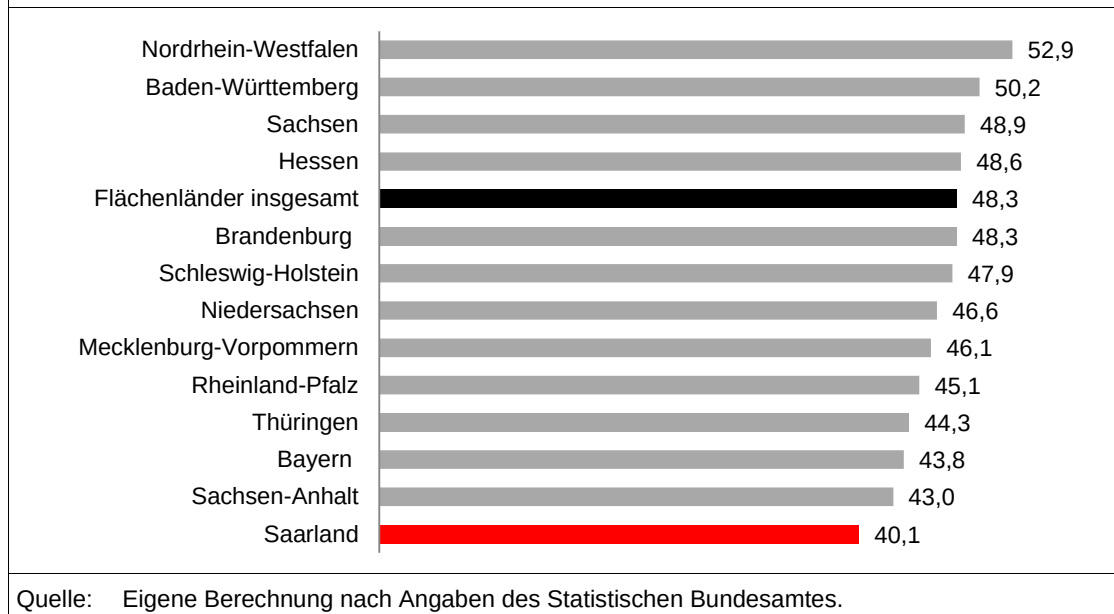
Tabelle 20: Personalausgaben der Landesebene u. Gemeinden/Gv. Kern- u. Extrahaushalte im Jahr 2013 in Euro je Ew., sortiert nach <i>Abbildung 72</i>		
Flächenland	Länder	Gemeinden/Gv.
Hessen	1 642	793
Saarland	1 715	680
Baden-Württemberg	1 531	774
Rheinland-Pfalz	1 572	669
Nordrhein-Westfalen	1 455	770
Flächenländer insgesamt	1 475	728
Niedersachsen	1 455	770
Bayern	1 506	674
Sachsen	1 236	796
Sachsen-Anhalt	1 267	759
Thüringen	1 315	700
Brandenburg	1 196	818
Schleswig-Holstein	1 403	606
Mecklenburg-Vorpommern	1 347	641
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.		

319. Aus unterdurchschnittlichen Personalausgaben aufseiten einer Ebene kann jedoch nicht geschlossen werden, dass dort kein Konsolidierungsbedarf vorliegen würde. Denn im Flächenländervergleich ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsteilung von Land und Kommunen unterschiedlich ausfällt und damit von beiden Ebenen unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen sind, die sich in unterschiedlichen zu erwartenden Ausgaben – insbesondere Personalausgaben – ausdrücken. Diese unterschiedliche Arbeitsteilung kann näherungsweise durch den Kommunalisierungsgrad (KG) erfasst werden, der hier den kommunalen Anteil an den laufenden Ausgaben von Land und Kommunen abbildet. Somit wird anstelle der zu erfüllenden Aufgaben auf die sich daraus ergebenden Ausgaben abgestellt, um die Arbeitsteilung von Land und Kommunen näherungsweise abzubilden.

320. Der Kommunalisierungsgrad der laufenden Ausgaben fällt für das Saarland mit 40,1 % erwartungsgemäß sehr niedrig aus und liegt 8,2 % unter dem

Flächenländerdurchschnitt (vgl. *Abbildung 73*). Dies kann u. a. darin begründet sein, dass die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen vom Land getragen wird (vgl. auch *Ziff. 306*).¹²⁸

Abbildung 73: Kommunalisierungsgrad nach lfd. Ausgaben, im Jahr 2013 in %

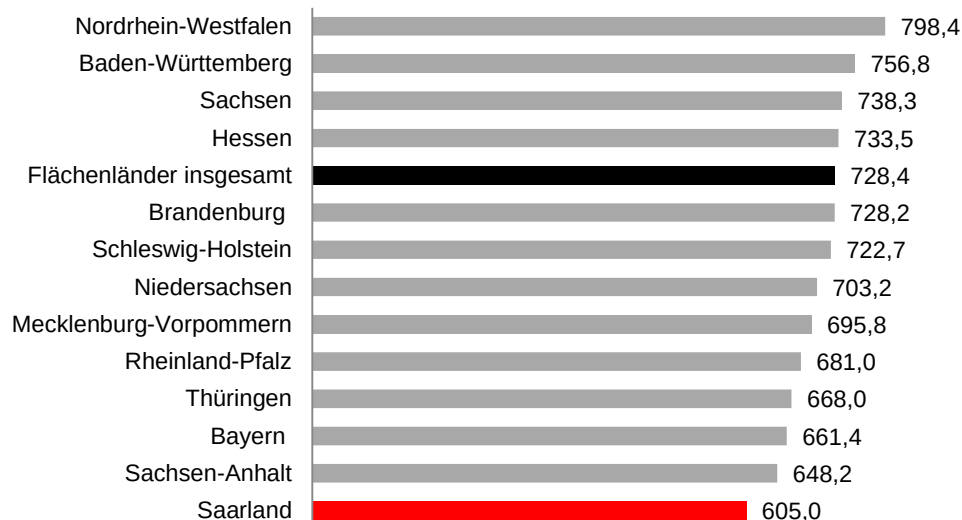


321. Folglich sind bei einem geringeren Kommunalisierungsgrad im Ländervergleich – wie im Saarland – auch ein geringerer Personalbedarf und geringere Personalausgaben aufseiten der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erwarten. Die Verknüpfung von Ist-Personalausgaben und Kommunalisierungsgrad erbringt daher für eine nächste Auswertungsstufe die „erwarteten Personalausgaben“ nach Bereinigung durch den Kommunalisierungsgrad, dessen Ergebnis in *Abbildung 74* veranschaulicht ist.

322. Die im Ländervergleich erwarteten Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände betragen 605 Euro je Einwohner und liegen damit etwa 75 Euro je Einwohner unter den Ist-Ausgaben (680 Euro je Einwohner). Die erwarteten Personalausgaben der saarländischen Landesebene (als Resultat eines umgekehrten Kommunalisierungsgrades) liegen hingegen bei etwa 1 708 Euro je Einwohner (etwa 230 Euro je Einwohner über dem Flächen-durchschnitt) und damit lediglich 7 Euro je Einwohner unter den Ist-Personalausgaben.

¹²⁸ Zur anderweitigen Erklärung aufgrund der methodischen Einschränkung des Kommunalisierungsgrades vgl. *Ziff. 321*.

Abbildung 74: Erwartete Personalausgaben der Gemeinden/Gv.
Kern- u. Extrahaushalte im Jahr 2013 in Euro je Ew., bereinigt um
Kommunalisierungsgrad der lfd. Ausgaben



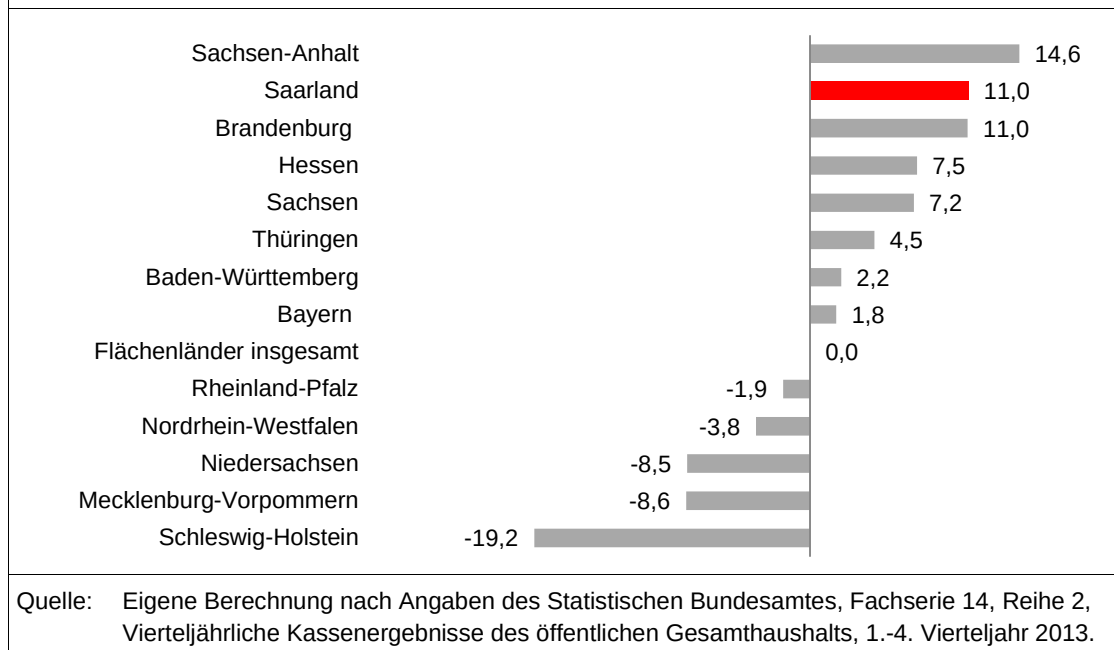
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

323. Es ist also nicht auf die im Ländervergleich zweifelsohne geringen tatsächlichen Pro-Kopf-Personalausgaben der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände abzustellen. Zunächst gilt es, in einem Zwischenschritt die Aufgabenbelastung der Gemeinden/Gemeindeverbände zu berücksichtigen, die hier näherungsweise anhand des kommunalen Anteils der laufenden Ausgaben beider Ebenen dargestellt wird. Erst im Anschluss sind die tatsächlichen Personalausgaben mit den – durch den im Ländervergleich gebildeten Kommunalisierungsgrad – zu erwartenden Personalausgaben zu vergleichen.

324. Ein Ländervergleich von Ist-Personalausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände scheitert hingegen an deren unterschiedlicher Aufgabenverteilung und -belastung. Im Ländervergleich geringe Ist-Ausgaben der saarländischen Gemeinden/Gv. sind daher unter Berücksichtigung des im Ländervergleich geringen Kommunalisierungsgrades mit noch geringeren zu erwartenden Personalausgaben zu vergleichen. Im Ergebnis zeigt sich für die kommunale Ebene also, dass die tatsächlichen Personalausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände (680 Euro je Einwohner) um 75 Euro je Einwohner bzw. 11 % über den erwarteten Personalausgaben (605 Euro je Einwohner) liegen (vgl. *Abbildung 75*).

Abbildung 75: Differenz zwischen tatsächlichen u. erwarteten Personalausgaben der Gemeinden/Gv.

Kern- u. Extrahaushalte im Jahr 2013 in Euro je Ew.



325. Eine Reduzierung der Personalausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände um 10 % würde die tatsächlichen Personalausgaben den erwarteten Personalausgaben deutlich annähern. Damit lägen die tatsächlichen Personalausgaben des Saarlandes noch etwa 8 Euro je Einwohner bzw. 1,3 Prozent über den im Ländervergleich abgeleiteten erwarteten Personalausgaben. Diese nur noch geringfügigen Unterschiede sind aufgrund des Modellcharakters der Berechnungen bzw. statistischer Unschärfe jedoch zu vernachlässigen.

326. Abschließend ist zwingend auf die methodische Einschränkung des Kommunalisierungsgrades hinzuweisen: Der Kommunalisierungsgrad kann auch deshalb niedrig ausfallen, weil die laufenden Ausgaben der Landesebene besonders hoch sind, wobei aber die Personalausgabenentwicklung des Landes von 2001 bis 2013 im Flächenländervergleich unterdurchschnittlich ausfällt (vgl. Ziff. 327). Daher ist zu betonen, dass keine einseitige Unwirtschaftlichkeitsvermutung zulasten einer Ebene angenommen werden kann. In diesem Sinne ist nicht auszuschließen, dass überdurchschnittliche Ausgaben der Landesebene in einem sehr kleinen Bundesland rechnerisch zu einem geringeren Kommunalisierungsgrad und damit geringeren zu erwartenden Personalaus-

gaben führen. In diesem Fall würde die Differenz aus tatsächlichen und zu erwartenden Personalausgaben der Kommunen tendenziell überschätzt.

2.4.2 Personalausgabenentwicklung (2001-2013)

327. Die Personalausgaben der Landesebene (Kernhaushalt) stiegen von 2001 zu 2013 von 1,32 auf 1,40 Mrd. Euro um 6,0 % an.¹²⁹ Damit lag der Zuwachs der Personalausgaben im Vergleich der beiden Jahre 13,1 % unter dem Flächenländerdurchschnitt in Höhe von 19,1 %. Im Zeitraum von 2001-2013 nahmen die Personalausgaben im Durchschnitt jährlich um 0,5 % zu und lagen damit ebenfalls unter dem Flächenländerdurchschnitt (1,5 %). Der Betrachtungszeitraum von 2007-2013 offenbart ebenso unterdurchschnittliche Personalausgabensteigerungen je Jahr in Höhe von durchschnittlich 2,1 % und damit eine Annäherung an den Flächenländerdurchschnitt in Höhe von 2,5 %.

328. Derweil stiegen die Personalausgaben der saarländischen Kommunen (Kernhaushalt) von 2001 zu 2013 von 490,7 auf 627,5 Mio. Euro um 27,9 % an, wobei der Flächenländerdurchschnitt 27,2 % beträgt (*vgl. Tabelle 21*). Die jährliche Personalausgabensteigerung weist in den Jahren 2001-2013 einen Durchschnitt in Höhe von 2,1 % und von 2007-2013 in Höhe von 3,5 % auf und liegt damit leichter über bzw. unter dem Flächenländerdurchschnitt in Höhe von 2,0 % bzw. 3,6 %.

¹²⁹ Die vorliegenden Berechnungen beziehen sich auf die – durch das Statistische Bundesamt (Fachserie 14, Reihe 2 und Reihe 3.1) veröffentlichten – vierteljährlichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts für das Jahr 2012 und 2013 sowie Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2001-2011. Auf Basis dieser Angaben werden die Personalausgaben in den Kernhaushalten der Flächenländer sowie Gemeinden/Gemeindeverbände betrachtet.

Tabelle 21: Personalausgabenentwicklung der Gemeinden/Gv. Kernhaushalte in den Jahren 2001-2013, in %		
Flächenland	2001 zu 2013	± 2001-2013
Baden-Württemberg	44,9	3,2
Rheinland-Pfalz	38,4	2,8
Bayern	34,5	2,5
Saarland	27,9	2,1
Flächenländer insgesamt	27,2	2,0
Niedersachsen	26,2	2,0
Hessen	26,0	2,0
Brandenburg	25,7	2,0
Sachsen	24,3	1,9
Nordrhein-Westfalen	22,1	1,7
Schleswig-Holstein	21,4	1,6
Thüringen	13,6	1,1
Mecklenburg-Vorpommern	5,1	0,5
Sachsen-Anhalt	-4,1	-0,3
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.		

329. Bei Berücksichtigung der demographischen Entwicklung (die Einwohnerzahlen des Saarlandes sanken von 1 066 470 Einwohnern am 31.12.2001 auf 990 718 Einwohner am 31.12.2013) steigerte sich der Zuwachs der oben aufgezeigten Personalausgaben von 2001 zu 2013 aufseiten der Landesebene von 1 237,6 auf 1 411,5 Euro je Einwohner um 14,1 % (Flächenländerdurchschnitt: 21,8 %). Der Durchschnitt der jährlichen Personalausgabensteigerungen im Zeitraum von 2001-2013 erhöhte sich für das Land nunmehr auf 1,2 % (Flächenländerdurchschnitt: 1,7 %) und steigerte sich von 2007-2013 auf 2,8 % (Flächenländerdurchschnitt: 2,9 %).

330. Auf kommunaler Ebene stiegen die Personalausgaben je Einwohner von 2001 zu 2013 von 460,1 auf 633,40 Euro je Einwohner um 37,7 %, wobei ein Flächenländerdurchschnitt von 30,1 % vorliegt (vgl. *Tabelle 22*). Der durchschnittliche jährliche Zuwachs lag im Zeitraum von 2001-2013 bei 2,7 % (Flächenländerdurchschnitt: 2,2 %) und von 2007-2013 bei 4,3 % (Flächenländerdurchschnitt: 3,9 %).

Tabelle 22: Personalausgabenentwicklung der Gemeinden/Gv. unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung Kernhaushalte in den Jahren 2001-2013, in %		
Flächenland	2001 zu 2013	↗ 2001-2013
Baden-Württemberg	44,5	3,1
Rheinland-Pfalz	40,3	2,9
Saarland	37,7	2,7
Sachsen	34,6	2,6
Brandenburg	33,1	2,4
Bayern	31,6	2,3
Flächenländer insgesamt	30,1	2,2
Niedersachsen	28,9	2,2
Thüringen	26,8	2,1
Hessen	26,7	2,0
Nordrhein-Westfalen	25,5	1,9
Schleswig-Holstein	20,9	1,6
Mecklenburg-Vorpommern	15,9	1,3
Sachsen-Anhalt	10,3	0,9
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.		

331. Zusammenfassend zeigen sich im Flächenländervergleich zum einen unterdurchschnittliche Personalausgabensteigerungen der Landesebene sowie zum anderen leicht überdurchschnittliche Personalausgabensteigerungen der Kommunen und eine Verschärfung dieses Befundes durch die Berücksichtigung der demographischen Entwicklung. Die steigenden Personalausgaben je Einwohner im Saarland sind daher u. a. auf sinkende Einwohnerzahlen zurückzuführen. In der Bevölkerungsvorausberechnung zeichnet sich zudem ab, dass die Einwohnerzahl des Saarlandes bis zum Jahre 2030 auf etwa 880 000 Einwohner sinken wird (*vgl. auch Ziff. 126*). Dies deutet auf weiterhin steigende Personalausgaben je Einwohner im Flächenländerdurchschnitt hin, die es auf der Ausgabenseite zu regulieren gilt. So würden die Personalausgaben je Einwohner des Jahres 2013 bei Berücksichtigung der demographischen Entwicklung im Saarland um 11,6 % und im Flächenländerdurchschnitt um 4,8 % im Jahr 2030 ansteigen.

Teil IV:

Instrumentenanalyse: Kritische Würdigung ausgewählter Instrumente der Haushaltskonsolidierung

332. Der enger werdende finanzielle Handlungsrahmen sowie das extreme Ausmaß der Haushaltsnotlage des Saarlandes haben ein umfassendes Zukunftssicherungsprogramm notwendig werden lassen: „Saarland 2020“. In diesem Programm werden die drei Säulen „sanieren“, „investieren“ und „demografiefest machen“ behandelt. Im Rahmen der neu gesetzten Leitlinien der Landesregierung soll durch diese Säulen die Eigenständigkeit des Saarlandes dauerhaft gesichert werden.¹³⁰ Es ist ersichtlich, dass neben einer angemessenen wirtschaftlichen Dynamik und deren adäquaten Förderung eine konsolidierungsverträgliche bundesstaatliche Finanzpolitik zu den ländereigenen und einzelgemeindlichen Konsolidierungs- und Sanierungsmaßnahmen hinzutreten muss.¹³¹

333. Nach der Abschätzung der für die Konsolidierung notwendigen Finanzvolumina sind die Maßnahmen zu quantifizieren, mit deren Hilfe die notwendigen Beiträge erbracht werden können. Die einzelnen Beiträge von Bund, Land und Kommunen haben entweder einen unmittelbaren finanziellen Charakter oder sie üben einen unmittelbaren Einfluss aus (Reduktion von Aufgaben und Standards, effizienzsteigernde Maßnahmen, etc.).

130 Vgl. MINISTERIUM DER FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (2011): Finanzplan des Saarlandes 2011-2015. Saarbrücken. S. 25.

131 Vgl. Ebd. S. 3.

1 Kommunale Eigenanstrengungen: Auswertung von Haushaltssanierungsplänen

1.1 Datenübersicht, Methodik und Restriktionen

334. Die folgende Auswertung beinhaltet die Konsolidierungsmaßnahmen der 34 saarländischen Städte und Gemeinden, die nach § 82a Abs. 1 KSVG zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes (HSP) verpflichtet sind.^{132/133} Dabei wurden alle insgesamt 1 487 Konsolidierungsmaßnahmen der Jahre 2011 bis 2017 in die Auswertung einbezogen.¹³⁴ Hierzu wurden diese in die zwei zusammenfassenden Kategorien „Ausgabenreduzierung“ und „Einnahmensteigerung“ sowie weitere Unterkategorien eingeteilt. Anschließend wurden Vergleichsringe hinsichtlich des Haushaltsdefizits je Einwohner gebildet.

335. Diese aggregierende Vorgehensweise hat das Ziel, in der umfangreichen Datenmenge der Haushaltssanierungspläne Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit zu schaffen. Es werden Wege zur Konsolidierung außerhalb der eigenen Gemeinde- und Stadtgrenzen aufgezeigt, die im lokalen Umfeld noch nicht beschritten oder nicht in einem solchen Ausmaß gewagt wurden. Mit der Auswertung ist daher die Hoffnung verbunden, dass die saarländischen Kommunen durch die vergleichsbasierte Querschnittsprüfung der Haushaltskonso-

132 Von 28 der 34 Kommunen lag der Haushaltssanierungsplan 2014, von 4 Kommunen der Haushaltssanierungsplan 2013/2014 (Heusweiler, Schwalbach, Lebach, Illingen) sowie von einer Kommune der Doppelhaushalt 2014/2015 (Mettlach) vor. Die Gemeinde Großrosseln hatte zum Zeitpunkt der Auswertung im November 2014 hingegen noch keinen Haushaltsplan 2014 beschlossen. Daher wurde in diesem Fall der Haushaltssanierungsplan 2013 herangezogen.

133 18 Kommunen waren nicht zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes verpflichtet: Beckingen, Blieskastel, Bous (unterlag von 2011-2013 einer Sanierungspflicht, die ab 2014 entfallen ist), Dillingen/Saar, Homburg, Kirkel, Losheim am See, Merzig, Nalbach, Neunkirchen, Perl, Rehlingen-Siersburg, St. Ingbert, Saarlouis, Saarwellingen, Wadern, Wadgassen, Wallerfangen.

134 Die Auswertung erstreckt sich bei 28 Kommunen auf den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2017. Die Gemeinde Merchweiler weist zudem Konsolidierungsmaßnahmen für das Jahr 2018 aus, die zur Wahrung der Vergleichbarkeit aber nicht in die Auswertung einbezogen wurden. Für 6 Kommunen ergeben sich folgende Besonderheiten bzw. Einschränkungen der Auswertung: Für die Stadt Bexbach bzw. Gemeinde Kleinblittersdorf lagen Daten der Jahre 2011-2016 bzw. 2011-2015 vor, in denen die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nach Regelung der saarländischen Haushaltssanierungspläne „übererfüllt“ wurden. Aufgrund dessen durfte die Stadt Bexbach 2017 bzw. die Gemeinde Kleinblittersdorf in den Jahren 2016 und 2017 auf Konsolidierungsmaßnahmen verzichten. Für die Gemeinde Großrosseln lagen Daten der Jahre 2011-2016 – aufgrund des zum Zeitpunkt der Auswertung noch nicht beschlossenen Haushaltsplanes 2014 – vor. Für die Gemeinde Illingen lagen die Jahre 2012-2017 vor. Im Jahr 2011 – abseits des offiziellen Sanierungsverfahrens – durchgeführte Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 165 000 Euro konnten in der vorliegenden Auswertung nicht berücksichtigt werden. Für Saarbrücken lagen Daten der Jahre 2010-2014 vor, da der Landeshauptstadt vom Landesverwaltungsamt des Saarlandes zugestanden worden ist, den Haushaltssanierungsplan zu einem späteren Zeitpunkt fortzuschreiben. Für die Kreisstadt St. Wendel lagen die Jahre 2013-2017 vor, da die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes erst ab 2013 bestand.

lidierung für sie bisher neue bzw. bislang nur zurückhaltend durchgeführte sowie monetär gewichtige Konsolidierungsmaßnahmen erkennen und – unter Beachtung der jeweiligen Zuschussbedarfe (*vgl. Abschnitt 2.2*) – umsetzen.

336. Das Ziel der saarländischen Haushaltssanierungspläne ist der kommunale Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2020. Dieser wird durch die sogenannte Bezugsbasis – in Form eines durchschnittlich festgelegten Haushaltsdefizits der jeweiligen Gemeinden auf Basis der Finanzrechnung – dargestellt (*vgl. Ziff. 497*). Es gilt, die Bezugsbasis im Jahr 2011 um 5 % und ab 2012 jährlich um 10 % auf null zu reduzieren. Die Bezugsbasis ist insofern das Abbild der zu bewältigenden finanziellen Herausforderungen der Kommunen (*vgl. ebenso Ziff. 497 zur methodischen Kritik der HSP-Bezugsbasis*). Hierfür müssen diese ausgaben- und einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen einschließlich der monetären Ausprägungen benennen, die in ihrer Gesamtheit von der – im Landesverwaltungsamt des Saarlandes ansässigen – Kommunalaufsicht zu genehmigen sind.

337. Die Bezugsbasis dient im Rahmen der Haushaltssanierungspläne also als Zielgröße, wobei die Kommunalaufsicht diese bei 19 von 34 Gemeinden im betrachteten Zeitraum angepasst hat (*vgl. Anhang 43, S. 401 u. Anhang 44, S. 402*).¹³⁵ So wurde die Bezugsbasis bei 16 Kommunen einmal und bei drei Kommunen zweimal geändert, sodass für diese zwei bzw. drei unterschiedliche Bezugsbasen Anwendung fanden. Für zwölf Kommunen wurde die Bezugsbasis erhöht und bei sechs Kommunen verringert sowie bei einer Kommune zunächst für 2012 angehoben und für 2013-2017 abgesenkt. Hingegen sind 15 Kommunen – einschließlich der Landeshauptstadt Saarbrücken – von keiner Anpassung der Bezugsbasis betroffen, da für diese eine über die Jahre 2011-2017 einheitliche Bezugsbasis festgesetzt wurde.

338. Eine Aufteilung der Kommunen in einwohnerspezifische Klassen mit unter 10 000 Einwohnern (8 Kommunen), zwischen 10 000 und 20 000 Einwohnern (23 Kommunen) sowie über 20 000 Einwohnern (3 Kommunen) offenbart bezüglich des Haushaltsdefizites je Einwohner (nach HSP-Bezugsbasis) eine

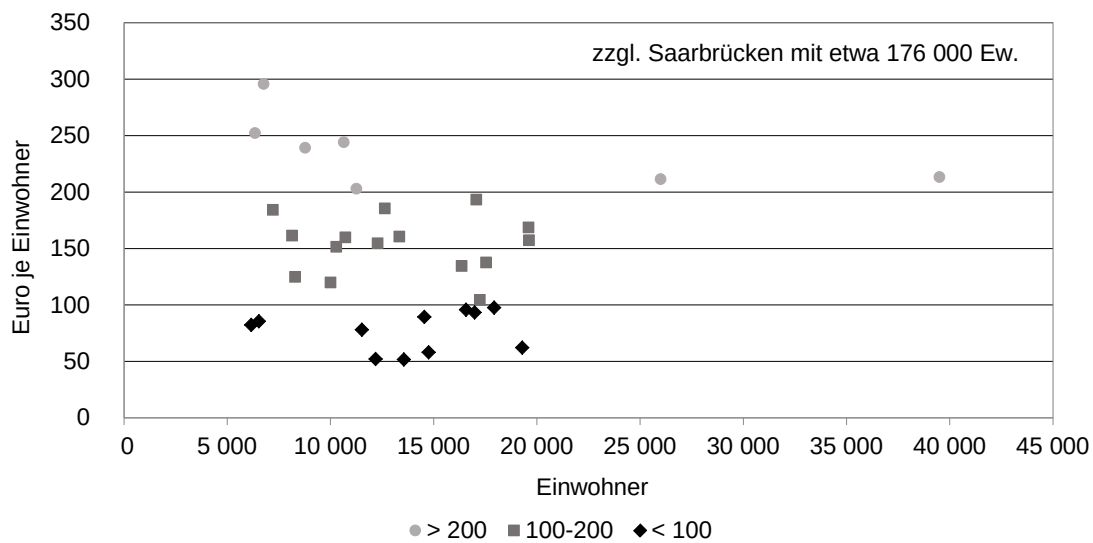
¹³⁵ Für die Auswertung hätten bezüglich der Bezugsbasis zwei Berechnungsansätze verwendet werden können: Es konnte vereinfachend die aktuelle Bezugsbasis der jeweiligen Kommune herangezogen werden, da anzunehmen ist, dass diese für den zukünftigen finanziellen Zustand der Kommune richtungsweisend ist. Dieser Ansatz hätte jedoch die Veränderung der Bezugsbasis im Zeitverlauf ignoriert und somit manche Kommunen in ihrer Darstellung des erreichten Haushaltsausgleichs – abhängig von einer steigenden oder sinkenden Bezugsbasis – unter- oder überschätzt. Daher wurde in der Auswertung ein zweiter Ansatz in Form einer durchschnittlichen Bezugsbasis – nach Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Ansätze – verwendet.

große Spannweite innerhalb der jeweiligen Einwohnerklassen: Die erste Klasse der Kommunen mit unter 10 000 Einwohnern weist demnach eine Bandbreite von 82-296 Euro je Einwohner auf. In der zweiten Größenklasse (10 000-20 000 Einwohner) liegt eine Bandbreite von 52-244 Euro je Einwohner vor. Die dritte Größenklasse (über 20 000 Einwohner) weist eine Bandbreite von 158-213 Euro je Einwohner auf. Die klasseninterne Bandbreite der Haushaltsdefizite je Einwohner zeigt, dass die Kommunen von unterschiedlichen Ursachenbündeln geprägt sind.¹³⁶

339. Der interkommunale Vergleich erfolgt daher in einer Darstellung, die sich nach Haushaltsdefiziten je Einwohner orientiert. Somit werden diejenigen Kommunen verglichen, die in drei Vergleichsringen jeweils ein Haushaltsdefizit unter 100 Euro je Einwohner, 100-200 Euro je Einwohner sowie über 200 Euro je Einwohner aufweisen (vgl. *Abbildung 76*). Es ist zu vermuten, dass Kommunen mit ähnlichem Haushaltsdefizit je Einwohner auch ähnlich ausgeprägte Anstrengungen zur Beseitigung dieser Haushaltsdefizite aufbringen sollten. Im Gegensatz sollte sich eine Kommune mit geringem Haushaltsdefizit in relativer Hinsicht nicht in dem „fiskalischen Stress“ befinden, weitreichende Konsolidierungen durchführen zu müssen und ggf. auch ihre Bürger und Unternehmen durch Leistungseinschränkungen und Einnahmensteigerungen zu belasten wie eine Kommune mit relativ hohem Defizit (vielmehr ist dieser Zustand womöglich ohnehin eine von vielen Ursachen für das geringe Haushaltsdefizit der ersten Kommune). Es wäre schwerlich einen Vergleich zwischen den Kommunen und deren Konsolidierungsmaßnahmen zu ziehen bzw. zu übertragen. Daher werden nicht all diejenigen Kommunen miteinander verglichen, die das gleiche Lösungspotenzial sowie womöglich auch annähernd gleiche Ursachen vereinen, sondern die vergleichbare Anstrengungen realisieren müssen, um das Haushaltsdefizit abzubauen.

¹³⁶ Dies deutet darauf hin, dass das Haushaltsdefizit nicht vollständig durch die Einwohnergrößen der Kommunen zu erklären ist; es müssen vielmehr weitere Einflussfaktoren vorliegen. So wären neben der Einwohnerzahl der Kommunen auch weitere strukturelle Umfeldbedingungen wie die Wirtschaftsstruktur, Sozialstruktur, Siedlungs- und Raumstruktur sowie Verwaltungsstruktur als Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, J. u. a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern und Speyer. S. 70.

Abbildung 76: Haushaltsdefizit je Ew. nach durchschnittlicher HSP-Bezugsbasis in Euro je Ew.



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

340. Es ist zu beachten, dass die Auswertung nur Stromgrößen abbilden kann, aber nicht auf die vorhergehenden Bestandsgrößen achtet, auf deren Grundlage eine Kommune Konsolidierungen anzustreben hat. D. h., dass eine in monetärer Hinsicht relativ umfangreiche Konsolidierungsmaßnahme von *Kommune X* nicht zwingend auf *Kommune Y* zu übertragen ist. Es ist immer die individuelle finanzielle Ausgangslage zu berücksichtigen, in der sich die Kommune befindet und aus der sie ihre Konsolidierungsbemühungen startet. So könnte *Kommune Y* bspw. einen relativ niedrigen Personalbestand aufweisen, sodass weitere Personaleinsparungen angesichts des Aufgabenbestandes nicht möglich sind.

341. Die gemeindespezifische Herangehensweise an den Abbau des Haushaltsdefizits führt dazu, dass sich die einzelnen Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer individuellen Lage zu unterschiedlichsten Konsolidierungsmaßnahmen entschieden haben. Die Auswertung der Haushaltssanierungspläne unterliegt somit der Restriktion, dass die Konsolidierungsmaßnahmen nicht einzeln aufgeführt werden können, da aufgrund der Vielfalt der Konsolidierungsmaßnahmen keine Übersichtlichkeit gegeben wäre und auch keine Vergleichbarkeit erreicht würde.

342. Daher mussten die Konsolidierungsmaßnahmen in Kategorien überführt werden, die über alle Kommunen hinweg relevant sind: Einige Konsolidie-

rungsmaßnahmen finden sich in vielen bzw. sogar allen Kommunen wieder und lassen sich dementsprechend auch als einzelne Kategorien aufführen oder solchen zuordnen. Andere Konsolidierungsmaßnahmen wurden hingegen von wenigen Kommunen gewählt und „verstecken“ sich folglich als Einzelfälle in den aggregierten Kategorien.

343. Es ergibt sich für die Kommunen des Weiteren ein Risiko bei der Realisierung der im Haushaltssanierungsplan aufgelisteten Konsolidierungsmaßnahmen. So können einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen von Verzerrungen betroffen sein. Es ist nicht gesichert festzustellen, ob erhoffte Mehreinnahmen einer Steuererhöhung auch wirklich eintreten, da diese Anreize setzt, das individuelle Verhalten zu ändern, indem bspw. im Falle einer Zweitwohnung diese abgemeldet wird und folglich nicht den angesetzten Mehrertrag einer Erhöhung oder Einführung einer Zweitwohnungssteuer erbringt. Hinzu kommt die konjunkturelle Komponente, dass kurzzeitige Einnahmeneffekte aufgrund einer guten Wirtschaftslage in Zukunft nicht dauerhaft fortbestehen müssen. Daher ist den ausgabenseitigen Maßnahmen ein besonderes Gewicht einzuräumen, da diese den Haushalt planbarer entlasten (aber auch mit teilweise spürbaren Leistungseinschränkungen für die Bevölkerung verbunden sein können).

1.2 Auswertungssystematik

344. Die Auswertung der Haushaltssanierungspläne unterscheidet zwischen ausgaben- (vgl. *Tabelle 23*) und einnahmenseitigen Kategorien (vgl. *Tabelle 24*, S. 223).¹³⁷ In den ausgabenseitigen Kategorien (1.1 bis 1.6) befinden sich auszugsweise vorwiegend folgende Konsolidierungsmaßnahmen (es handelt sich hierbei um Beispiele und um keine repräsentative/vollständige Auflistung):

¹³⁷ Eine gewisse funktionale Gruppierung der Konsolidierungsmaßnahmen wie bspw. im Bereich einer Kindertagesstätte befindet sich damit in mehreren Kategorien: In diesem Fall über die 34 Kommunen hinweg in den Klassen 1.1, 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 1.4, 1.6, 2.3 und 2.6.

Tabelle 23: Kategorien der Ausgabenreduzierungen

1.1	Personalausgaben:
	Personal in Verwaltung, Politische Gremien/Kosten: Gemeinderat, Sitzungsgelder für (weniger) Ausschussmitglieder.
1.2	Laufende Sachausgaben
1.2.1	Leistungseinschränkungen:
	Wegfall von Ehrungen, kulturellen Veranstaltungen, Jugendarbeitsprojekten, Neujahrsempfang, Begrüßungspaketen für Neugeborene; Reduzierung des Winterdienstes, der Spielplatzflächen, Beförderungskosten (für Kitas); Schließung bzw. Reduzierung der Öffnungszeiten von Einrichtungen (MZH/Schulturnhallen in Ferienzeiten, Hallen- und Freibäder, Stadtbibliothek, Kunstschulen, ÖPNV/Gemeindebuslinie, Wildpark, Filmhaus, Kegelbahnen, Toilettenanlage).
1.2.2	Einsparungen beim laufenden Unterhalt:
	Kündigungen von Mitgliedschaften (z. B. DRK, KGST), Städtepartnerschaften, Patenschaften; Repräsentationen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit; Energie- und Heizkosten, Einsparung der Straßenbeleuchtung und deren Modernisierung sowie Demontage; Verfügungsmittel, Umstellung der Datenverarbeitung (Software, Verträge, Versand), Prüfungskosten, Büromaterialien, Fachliteratur.
1.2.3	Zuschusskürzungen: ¹³⁸
	Zuschüsse/Förderungen an Vereine, Musikschulen; Fraktionen und Gemeindegremien (z. B. Bewirtung); Feuerwehrmitgliedschaften/Feuerwehrbudget; Betriebsausflug.
1.3	Investitions- und Unterhaltungsverzicht:
	Kürzung der Unterhaltungsmittel für Natur- und Landschaftspflege (z. B. Bachläufe); Maßnahmen der Verkehrsberuhigung; Deckelung des Aufwands für Gebäudeunterhaltung und Straßen, (touristische) Wege, Brücken und (Sport-)Plätze.
1.4	Defizitreduzierung kommunaler Unternehmen oder Auslagerung von (defizitären) Aufgaben:
	Reduzierung Betriebskostenzuschuss/ Kapitalzufuhr/ Verlustübernahme; Kündigungen von Beteiligungen und Geschäftsbesorgungsverträgen; Neuorganisation ÖPNV.
1.5	Realisierung von Größenvorteilen, interkommunale Zusammenarbeit:
	Auflösung (Verwaltungs-)Sonderstatus; Kooperationen, z. B. Arbeitssicherheit, Bauhöfe, Baumbestandskontrolle, EDV, Forderungsmanagement, Lohnabrechnung, Ordnungsdienst, Standesamt, Versicherungssachbearbeitung, Verkehrsüberwachung, Vollstreckungswesen; Zulassungswesen, Zusammenlegung von Löschbezirken.
1.6	Sonstige Reduzierung der Ausgaben:
	Zins-/Schuldenmanagement; Abriss städtischer Immobilien, Austritt aus Zweckverbänden, Vertragsänderung/-kündigung; Deckelung Zweckverbandsumlage; Schließung von Einrichtungen (sofern nicht aufgeführt wurde, worum es sich genau handelt); Abriss/Schließung Gebäude wie (Schul-/Sport-) Turnhallen.
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.	

138 Die Zuschusskürzungen (1.2.3) könnten auch mit den Leistungseinschränkungen (1.2.1) verbunden sein. Die aufgeführten Konsolidierungsmaßnahmen sind aufgrund der sprachlichen Eindeutigkeit jedoch in der vorliegenden Kategorie verbucht. Die Kategorie 1.2.1 wurde indessen gewählt, wenn mit den Konsolidierungsmaßnahmen eine direkte Leistungseinschränkung der Bürger vorliegt, also durch die Reduzierung oder den Wegfall einer Veranstaltung, eines Programms oder Projekts durch die Kommune. Es ist möglich, dass sich in Kategorie 1.2.3 Konsolidierungsmaßnahmen befinden, die darüber hinaus indirekt zu Leistungseinschränkungen führen können.

345. In den einnahmenseitigen Kategorien (2.1 bis 2.7) befinden sich in gebündelter Form vorwiegend folgende Konsolidierungsmaßnahmen:

Tabelle 24: Kategorien der Einnahmensteigerungen		
2.1	Hebesatzerhöhungen	
	2.1.1	Gewerbesteuer
	2.1.2	Grundsteuer
2.2	Kommunalsteuern:	
	Hundesteuer (und -zahlung), Pferdesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer.	
2.3	Gebühren und Beiträge:	
	Abwasser, Aufgrabungsrichtlinie, Buß- u Verwarnungsgelder, Dauernutzungsverhältnisse, Entsorgung Asche, Fehlalarm Brandmeldeanlage, Gewerbeanzeige, Gewerberegisterauskünfte, Grünflächenpatenschaften Verwaltung (Grundstücksverkehrsangelegenheiten), Kindergarten, Kindertagesstätten, Eheschließungen, Feuerwehrlösungen, Friedhof, Grünschnitt, Kirmesstandgeld, Kompostieranlagen, Lehrschwimmbecken, Marktstand, Mehrzweckhallen, Müllentsorgung, Niederschlagswasser, Parken, Schulaula, Schulbeförderungsentgelte, Schulturnhalle, Sporthallen, Säle, Beförderungsfahrpreise/Eintrittspreise/Gebühren Bäder, Vereinsräume, Verkaufserlöse Marienverehrung, Verkehrsüberwachung, Wegenutzungsentgelt.	
2.4	Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen:	
	Kostenerstattungen für Dienstleistungen der Verwaltung; Gewinnabführung Gemeinde-/Stadtwerke; (Erhöhung) Konzessionserträge, Neuerhebung von Konzessionsabgaben (für Wasser); Mehreinnahmen Strombetrieb.	
2.5	Einnahmen aus gezielten Investitionen (insb. Windkraft- und Solarenergie):	
	Miete, Pacht, Einspeisevergütungen, Nutzungsentgelte, Beteiligungen aus/an Windkraftanlagen/-parks und Solar-/Photovoltaikanlagen/-parks/-dachflächen/-grundstücken; wirtschaftliche Verwertung von Methangas.	
2.6	Mieten und Pachten:	
	Bürozimmer, Campingplatz, Grillstand, Mobilfunkmast, Hallenbadgaststätte, ökologische Flächen, Parkplätze, Trafostation, Turnhalle, Werbefläche.	
2.7	Veräußerung Anlage- und Umlaufvermögen: ¹³⁹	
	Grundstück, Hallenfreibad mit Gelände, Kulturhalle, Personentransportfahrzeug, Sozialstation, Schule.	
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.		

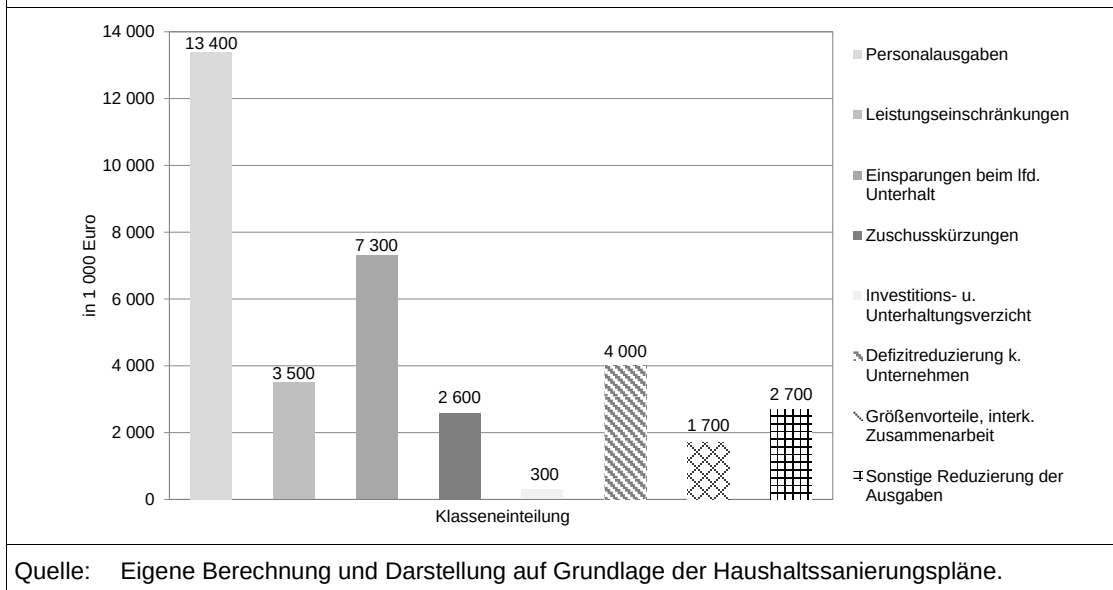
139 Eine Schließung z. B. eines Bades ist unter Leistungseinschränkungen (1.2.1) verbucht, ein Abriss oder ein Verkauf desselben hingegen unter der „sonstigen Ausgabenreduzierung“ (1.6) bzw. der Veräußerung von Anlage- u. Umlaufvermögen (2.7). Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass letztere beide Klassen auch zu einer Leistungseinschränkung führen.

1.3 Absolute Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen

346. Im Zeitraum von 2011-2017 planen die saarländischen Kommunen insgesamt 69,4 Mio. Euro bzw. im Jahresdurchschnitt 9,9 Mio. Euro zu konsolidieren, wovon 35,5 Mio. Euro auf ausgabenseitige und 33,9 Mio. Euro auf einnahmenseitige Konsolidierungen entfallen. Die Ausgabenreduzierungen (51,2 %) sind damit leicht stärker vertreten als die Einnahmensteigerungen (48,9 %).

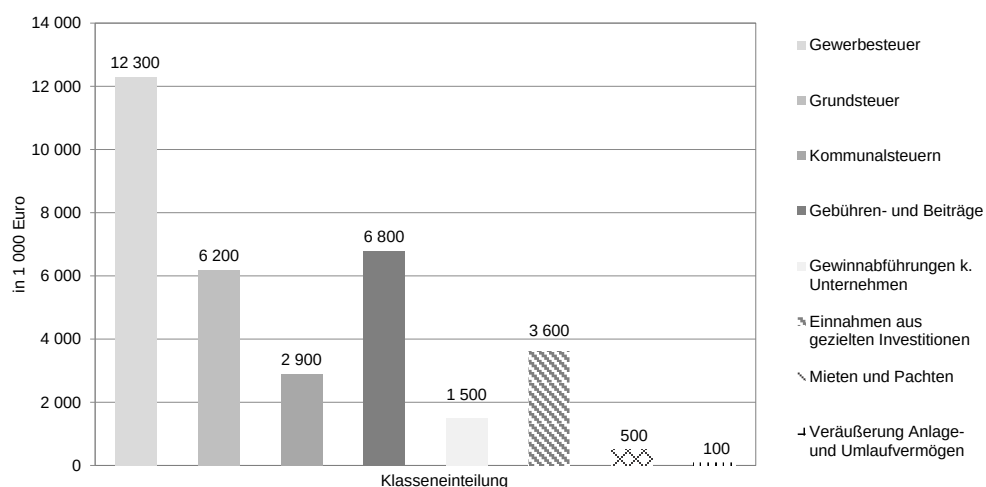
347. Unter den Ausgabenreduzierungen sind die Personalausgaben (13,4 Mio. Euro), die Einsparungen beim laufenden Unterhalt (7,3 Mio. Euro) sowie die Konsolidierungsbeiträge der kommunalen Unternehmen (4,0 Mio. Euro) die drei am stärksten vertretenen Kategorien (*vgl. Abbildung 77*). Es folgen die Leistungseinschränkungen (3,5 Mio. Euro) und Zuschusskürzungen (2,6 Mio. Euro).

Abbildung 77: Absolute Ausgabenreduzierungen nach Kategorien
in 1 000 Euro



348. Die Einnahmensteigerungen umfassen insbesondere die Gewerbesteuer (12,3 Mio. Euro), Gebühren und Beiträge (6,8 Mio. Euro) sowie die Grundsteuer (6,2 Mio. Euro). Mit Abstand folgen die Einnahmen aus gezielten Investitionen aufgrund von Windkraft und Solarenergie (3,6 Mio. Euro) sowie die Kommunalsteuern (2,9 Mio. Euro) (*vgl. Abbildung 78*).

Abbildung 78: Absolute Einnahmensteigerungen nach Kategorien
in 1 000 Euro



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

1.4 Anteile von Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen

349. Für die weiterführende Auswertung ist jede Kommune mit einer Kennung (K1-K34) versehen, um die Darstellung bzw. Lesbarkeit in den Abbildungen zu erleichtern; die Kommunen sind zudem nach Haushaltsdefizit je Einwohner in aufsteigender Reihenfolge sortiert (vgl. *Tabelle 25*).

350. Die Kommunen haben sich zu unterschiedlichen Anteilen auf einnahmen- oder ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen konzentriert. So variiert der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der elf Kommunen (K1-K11) mit einem Defizit unter 100 Euro je Einwohner auf Basis von Ausgabenreduzierungen von 24-64 % (Durchschnitt: 38 %). Die Einnahmensteigerungen variieren derweil von 18-70 % und nehmen einen durchschnittlichen Anteil von 33 % an. In diesem Vergleichsring überwiegen also durchschnittlich die Ausgabenreduzierungen (vgl. *Abbildung 79*, S. 227).

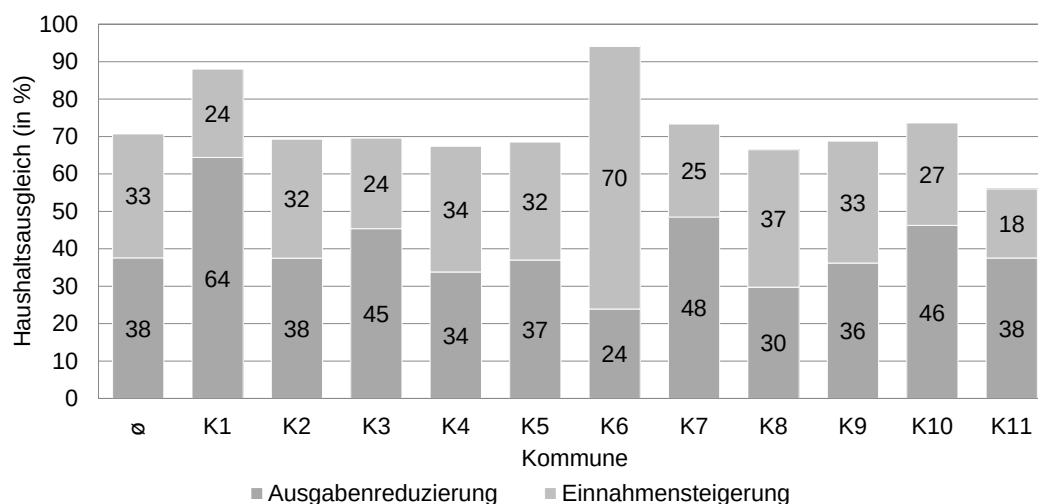
Tabelle 25: Kommunale Kennungsziffern

aufsteigend sortiert nach durchschnittlichem HSP-Haushaltsdefizit je Ew.

Kommunale Kennung	Gebietskörperschaft	Kommunale Kennung	Gebietskörperschaft
K1	Kleinblittersdorf	K18	Mettlach
K2	Spiesen-Elversberg	K19	Püttlingen
K3	Riegelsberg	K20	Saarbrücken
K4	Heusweiler	K21	Marpingen
K5	Überherrn	K22	Quierschied
K6	Oberthal	K23	Freisen
K7	Ensdorf	K24	Lebach
K8	Ottweiler	K25	Namorn
K9	Eppelborn	K26	Tholey
K10	Schmelz	K27	Illingen
K11	Bexbach	K28	Mandelbachtal
K12	Sulzbach/Saar	K29	St. Wendel
K13	Nohfelden	K30	Völklingen
K14	Großrosseln	K31	Nonnweiler
K15	Schiffweiler	K32	Friedrichsthal
K16	Schwalbach	K33	Weiskirchen
K17	Merchweiler	K34	Gersheim
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.			

351. Es wird im Folgenden angenommen, dass alle Anteile, die zu 10 % größer oder kleiner als der Durchschnitt des Vergleichsrings ausfallen, als auffällig bezeichnet werden können. Auf Basis dieser Annahme konsolidierten aufseiten der Ausgabenreduzierung K1 und K7 überdurchschnittlich, wohingegen K6 unterdurchschnittlich ausfällt. Aufseiten der Einnahmensteigerung handelte K1 unterdurchschnittlich bzw. K6 überdurchschnittlich. Beide konzentrierten sich also entweder verstärkt auf die Ausgabenreduzierung oder auf die Einnahmensteigerung. Indessen ist K11 – als Kommune mit dem höchsten Haushaltsdefizit je Einwohner innerhalb des Vergleichsrings – aufgrund einer unterdurchschnittlichen Einnahmensteigerung auch insgesamt mit dem geringsten Anteil am Konsolidierungsziel aufgestellt.

Abbildung 79: Anteile der Ausgabenreduzierung und Einnahmensteigerung am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 52-98 Euro je Ew., in %



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

352. Für die 16 Kommunen (K12-K27) mit einem Defizit von 100 bis 200 Euro je Einwohner ergibt sich derweil eine Spreizung bei den Ausgabenreduzierungen (Einnahmensteigerungen) von 17-82 % (17-65 %) und ein durchschnittlicher Anteil von 40 % (32 %) (vgl. *Abbildung 80*). Auch in diesem Vergleichsring übertreffen die Ausgabenreduzierungen durchschnittlich – wenngleich etwas stärker als im ersten Vergleichsring – die Einnahmensteigerungen.

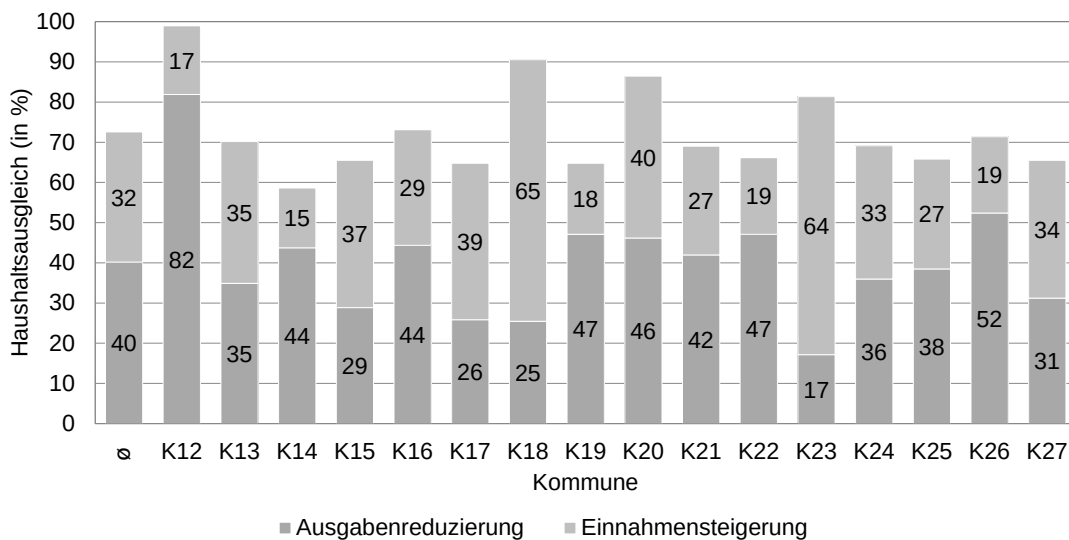
353. Auch in diesem Vergleichsring planen zwei Kommunen (K12 u. K26) mit überdurchschnittlicher Ausgabenreduzierung; wohingegen vier Kommunen (K15, K17, K18, K23) bezüglich des Konsolidierungsanteils der Ausgabenreduzierung unterdurchschnittlich aufgestellt sind. Aufseiten der Einnahmensteigerung planen zwei Kommunen (K18 u. K23) überdurchschnittlich und 5 Gemeinden (K12, K14, K19, K22, K26) unterdurchschnittlich.

354. Damit handeln K18 und K23 mit überdurchschnittlichen Einnahmensteigerungen kompensierend zu den im Vergleich unterdurchschnittlichen Ausgabenreduzierungen. Dieser Zusammenhang gilt in gegensätzlicher Weise ebenso für K12 und K26: Eine überdurchschnittliche Ausgabenreduzierung eröffnet die Möglichkeit, auf Einnahmensteigerungen in relativer Hinsicht verzichten zu können. Damit ist bei insgesamt vier von diesen neun Kommunen in der Prioritätensetzung ein kompensierender Ausgleich von Ausgabenreduzierung

und Einnahmensteigerung festzustellen. Diese Kommunen konsolidieren entweder verstärkt ausgaben- oder einnahmenorientiert.

355. K20 positioniert sich nach K12 und K18 derweil durch beidseitig leicht überdurchschnittliche Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen auf dem dritten Platz. Indessen weist K27 – als Kommune mit dem höchsten Haushaltsdefizit je Einwohner in diesem Vergleichsring – nicht den geringsten Anteil am Konsolidierungsziel auf; K14 kann die schwächste Einnahmensteigerung im Vergleichsring hingegen nicht durch eine leicht überdurchschnittliche Ausgabenreduzierung ausgleichen.¹⁴⁰

Abbildung 80: Anteile der Ausgabenreduzierung und Einnahmensteigerung am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 104-193 Euro je Ew., in %



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

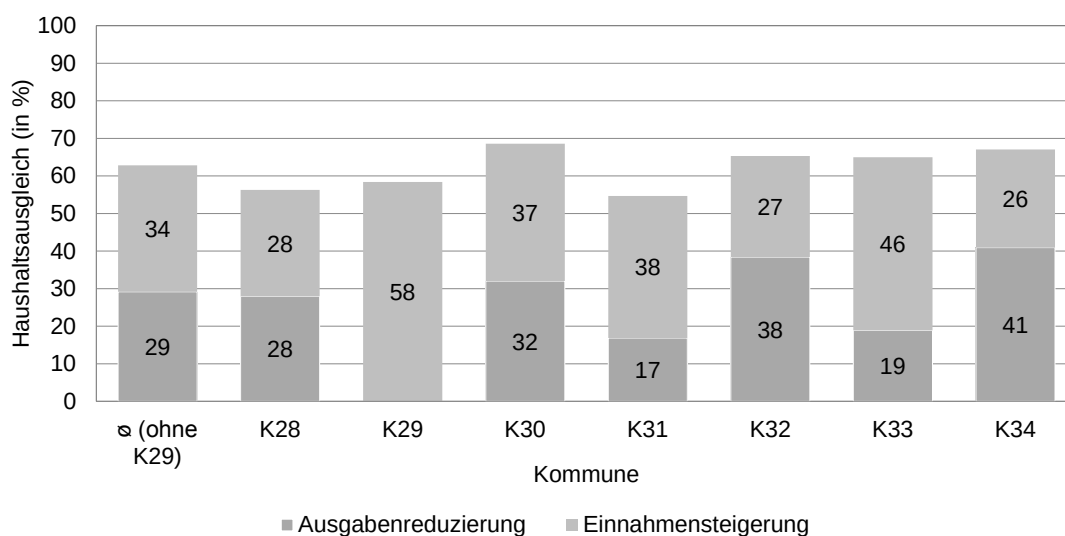
356. Die sieben Kommunen (K28-K34) mit einem Defizit von über 200 Euro je Einwohner unterscheiden sich bei den Ausgabenreduzierungen (Einnahmensteigerungen) von 17-41 % (26-46 %) und nehmen hierbei einen durchschnittlichen Anteil von 29 % (34 %) an (vgl. *Abbildung 81*).¹⁴¹ Im Gegensatz zu den anderen beiden Vergleichsringen setzen die im dritten Vergleichsring befindlichen Kommunen also im Durchschnitt stärker auf Einnahmensteigerungen als auf Ausgabenreduzierungen.

¹⁴⁰ Diese Auffälligkeit kann u. a. darauf zurückzuführen sein, dass im Fall von K14 das Jahr 2017 (vgl. Fußnote 132) in der Auswertung fehlt.

¹⁴¹ Bei der angegebenen Spannweite und dem Durchschnitt ist K29 nicht einbezogen.

357. K32 und K34 beabsichtigen überdurchschnittliche Ausgabenreduzierungen vorzunehmen, wohingegen K31 und K33 unterdurchschnittliche Konsolidierungsanteile aufweisen. Bei den Einnahmensteigerungen sind K29 und K33 überdurchschnittlich aufgestellt, wobei K29 alleinig auf Einnahmensteigerungen setzt.

Abbildung 81: Anteile der Ausgabenreduzierung und Einnahmensteigerung am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 203-296 Euro je Ew., in %



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

358. In einem nächsten Schritt der Auswertung ist die vergleichende – aber noch sehr aggregierte – Darstellung von Ausgaben- und Einnahmenseite weiter aufzuschlüsseln (vgl. *Abbildung 82 bis Abbildung 87, S. 231-235*), indem die in *Tabelle 23* und *Tabelle 24* (S. 222 f.) genannten Kategorien und deren monetäre Ausprägungen im Verhältnis zum Haushaltsdefizit (nach Bezugsbasis) mit in die vergleichende Darstellung der Haushaltssanierungspläne einfließen.¹⁴² Damit lässt sich für jede Kommune der prozentuale Anteil der einzelnen Kategorien zur Verringerung des Haushaltsdefizits feststellen und dieser prozentuale Anteil über die Kommunen hinweg – inner- und außerhalb der drei Vergleichsringe – vergleichen. Dabei sind in den folgenden Abbildungen zwar alle Kategorien in vollem Umfang enthalten, zur Übersichtlichkeit ist aber

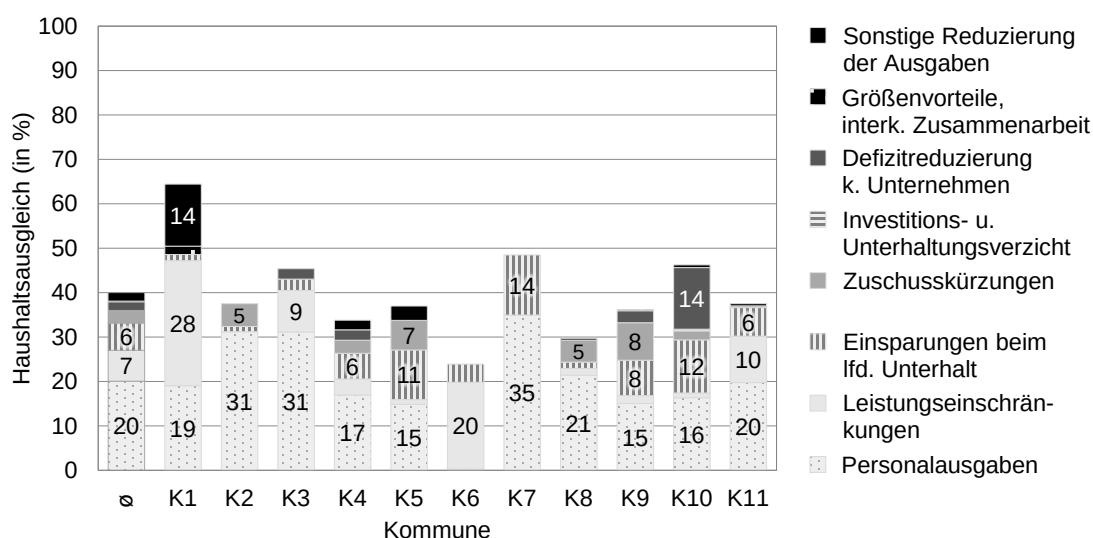
¹⁴² Für K7, K13 und K15 ergibt sich eine Einschränkung der Interpretation, da die Maßnahmen „Erhöhungen von Realsteuerhebesätzen“ und „Steuererhöhungen“ nicht eindeutig zuzuordnen waren und daher hälftig in den Klassen der Gewerbesteuer (2.1.1) und Grundsteuer (2.1.2) verbucht wurden.

nur die Größenordnung solcher Kategorien angezeigt, die zum Haushaltsausgleich mit einem Anteil von mindestens 5 % beitragen (eine Darstellung im Tabellenformat findet sich in *Anhang 45 bis Anhang 49, S. 403-407*).

359. Im ersten Vergleichsring ist der größte Anteil der geplanten Ausgabenreduzierungen mit durchschnittlich 20 % auf die Reduzierung der Personalausgaben zurückzuführen. Der überdurchschnittliche Konsolidierungsanteil von K1 (*vgl. Ziff. 351*) liegt mit 28 % (Durchschnitt: 7 %) an den Leistungseinschränkungen (*vgl. Abbildung 82*). So wurde in K1 ein Hallenbad geschlossen, welches mit 26,8 % einen monetären Großteil der Leistungseinschränkungen trägt. Für K7 ist der überdurchschnittliche Konsolidierungsanteil aufseiten der Ausgaben derweil mit 35 % auf eine überdurchschnittliche Reduzierung der Personalausgaben zurückzuführen. Die unterdurchschnittliche Positionierung von K6 aufseiten der Ausgabenreduzierung ist ebenfalls auf die Personalausgaben abzustellen; wobei – wie zuvor in *Ziff. 340* erläutert – anhand dieser Besonderheit keine Handlungsempfehlung in diesem Bereich abgeleitet werden kann. Hierfür ist schlussendlich auch auf die Zuschussbedarfe (*vgl. Abschnitt 2.2*) abzielen, um ein umfassendes Bild der lokalen Realität zu erhalten.

360. Weitere auffallende Konsolidierungsbeispiele im Bereich der Leistungseinschränkungen lassen sich in K3 (Wegfall Buslinie mit 8,8 %) und K6 bzw. K11 (Schließung Freibad/Hallenbad mit 19,5 % bzw. 10,3 %) finden. Obwohl K1 und K11 mit 170 000 und 180 000 Euro einen ähnlichen absoluten Konsolidierungsbeitrag für die Schließung der Bäder in den Haushaltssanierungsplänen angeben, ergibt sich aufgrund der abweichenden Bezugsbasis (52 zu 98 Euro je Einwohner) ein unterschiedlicher prozentualer Beitrag dieser Leistungseinschränkung zum Haushaltsausgleich. Die überdurchschnittliche Defizitreduzierung kommunaler Unternehmen bei K10 fand im Bereich des Baubetriebes (12,6 %) statt.

Abbildung 82: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 52-98 Euro je Ew., in %

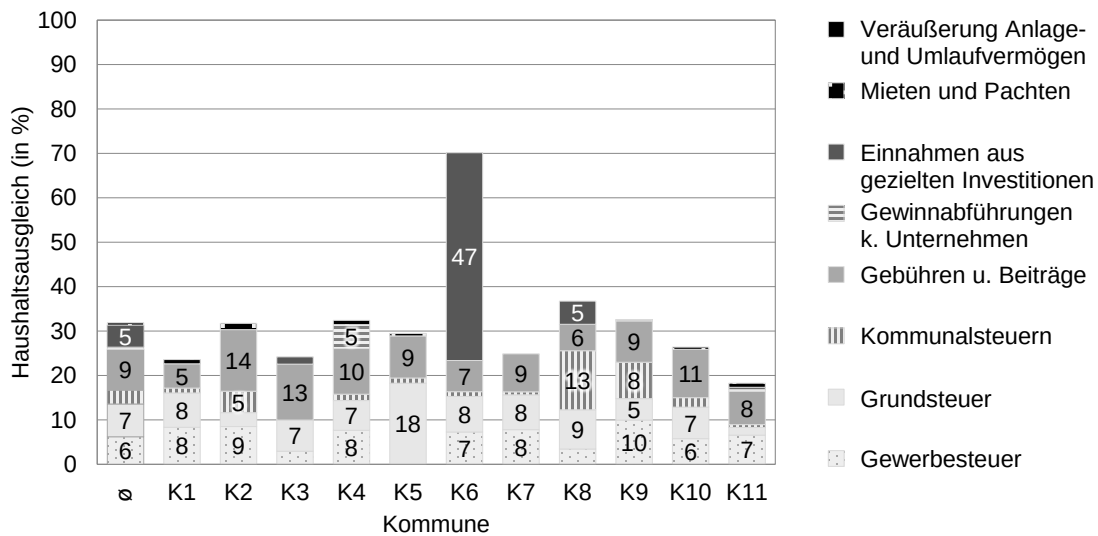


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

361. Die durchschnittlichen Einnahmensteigerungen in Höhe von 33 % sind zu 6 % und 7 % auf die Gewerbe- und Grundsteuer zurückzuführen (vgl. *Abbildung 83*). Weitere 9 % ergeben sich durch die Gebühren und Beiträge. Hier waren insbesondere die Bereiche Friedhöfe, Schulbuchausleihe, Kompostieranlagen, Kindergärten, Bäder und Hallen genannt; wobei K10 bei ersterem die Höhe des Kostendeckungsgrades angibt, welcher schrittweise auf 70 und 100 % angehoben wurde (ebenso K15 mit 100 %). Die Kommunalsteuern umfassen die Zweitwohnungssteuer (K2: 3,4 %, K8: 8,3 %, K9: 5,7 %), die Bestandskontrolle/Erhöhung der Hundesteuer (K2: 1,4 %, K8: 1,9 %, K9: 2,5 %) sowie die Vergnügungssteuer (K8: 3,1 %).

362. Des Weiteren ergeben sich – nach der in dieser Auswertung angewandten Einordnung der Konsolidierungsmaßnahmen – Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen alleinig für K4 in Höhe von 5,4 %, aufgrund einer Konzessionsabgabe für Wasser. Der mit 47 % überdurchschnittliche Anteil an gezielten Investitionen bei K6 umfasst die Pachteinnahmen und die Beteiligung an einer Windpark GmbH sowie bei K8 die „Nutzungsentgelte für Windenergieanlagen“ in Höhe von 5,2 %.

Abbildung 83: Anteile einzelner Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 52-98 Euro je Ew., in %



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

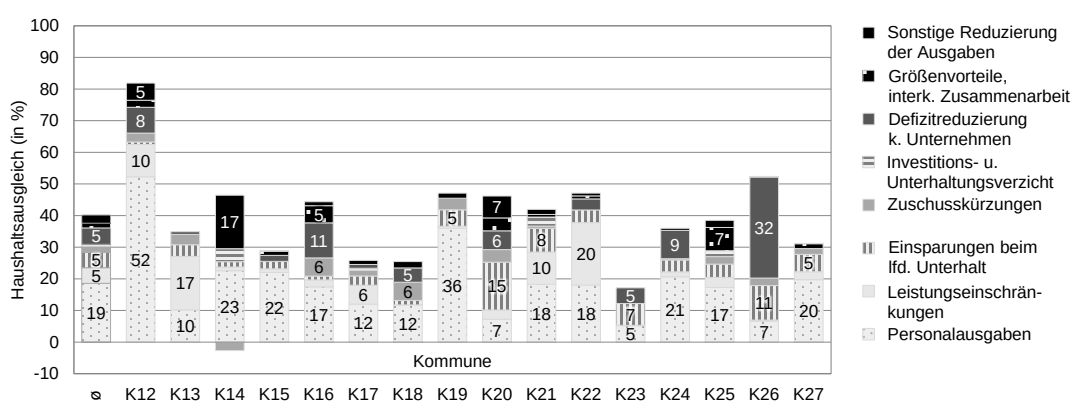
363. Im zweiten Vergleichsring nehmen die Personalausgaben mit 19 von 40 % wie im ersten Vergleichsring den höchsten Anteil der geplanten Ausgabenreduzierungen ein (vgl. *Abbildung 84*). Hierbei konsolidiert insbesondere K12 mit 52 % (sowie K19 mit 36 %) im Bereich der Personalausgaben weit überdurchschnittlich und erlangt daher auch im Vergleich der gesamten Ausgabenreduzierungen (vgl. *Ziff. 353 u. Abbildung 80, S. 228*) mit 82 % vor K1 (64 %) und K26 (52 %) den ersten Platz aller Gemeinden.

364. In der Klasse der Leistungseinschränkungen konsolidieren folgende Kommunen überdurchschnittlich: K12 (Musikschule mit 6 % und Schließung des Freibades mit 4,2 %), K13 (sportliche Veranstaltung mit 15 %), K17 (Buslinie mit 6,0 %), K21 (Grundschul-Dependance mit 5,3 % und Buslinie mit 3,7 %) sowie K22 (Schließung des Hallenbades mit 18,2 %).

365. Eine überdurchschnittliche Defizitreduzierung kommunaler Unternehmen fand in folgenden Kommunen und Bereichen statt: K12 und K16 (Reduzierung der Verlustzuweisung des Abwassernetzbetriebes mit 6,7 % und der „Kommunale Dienste, Freizeit- und Kulturbetriebe“ mit 11,1 %), K24 (Beteiligungskündigung Stadtbahn Saar mit 3,3 % sowie Gewerbe- und Industriepark mit 4,3 %) sowie K26 („Verbundene Unternehmen, Beteiligungen u. Sonderrechnungen“ mit 31,9 %).

366. Die einzigen zwei Kommunen, die mit größeren Anteilen in Höhe von 5 % und 7 % im Bereich der Größenvorteile/interkommunalen Zusammenarbeit auffallen, sind K16 (Bauhöfe mit 4,1 % und Verkehrsüberwachung mit 1,3 %) sowie K25 (Löschbezirke mit 1,9 %, Vollstreckungswesen mit 1,9 %, EDV und Personalwesen mit 1,5 % sowie Standesamt mit 0,6 %).

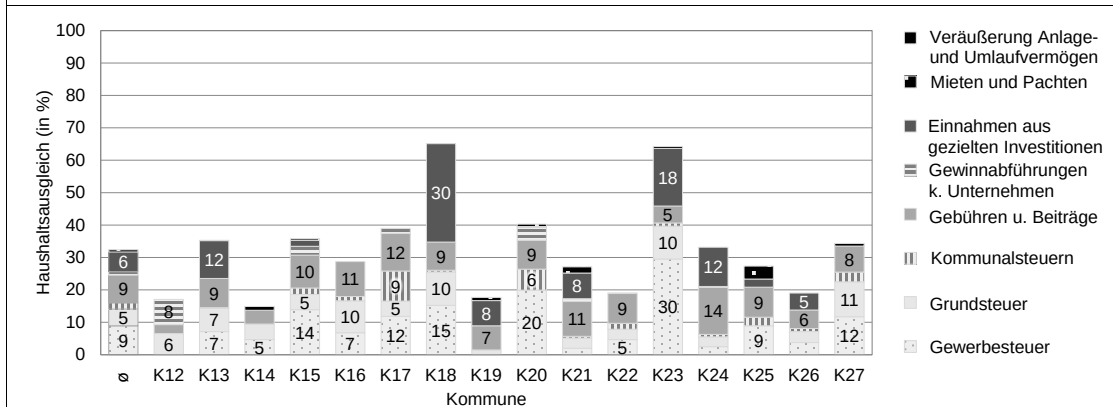
Abbildung 84: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 104-193 Euro je Ew., in %



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

367. Aufseiten der durchschnittlichen Einnahmensteigerungen des zweiten Vergleichsringes entsprechen sich die Gewerbesteuer und die Gebühren/Beiträge anteilig mit jeweils 9 % (vgl. *Abbildung 85*); für Beispiele zu letzteren kann an dieser Stelle aufgrund deren Anzahl an einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen nur auf die Auflistung in *Tabelle 24* (S. 223) verwiesen werden. Im Vergleich zu den Gemeinden im ersten Vergleichsring werden Einnahmensteigerungen etwas stärker auf Basis der Gewerbesteuer (9 statt 6 %) und weniger auf der Grundsteuer (5 statt 7 %) angesetzt. Die Kommunalsteuern ergeben sich durch die Zweitwohnungssteuer (K17: 5,8 %), Vergnügungssteuer (K17: 3,9 %, K20: 4,7 %), Bettensteuer (K20: 1,1 %) und Hundesteuer (K20: 0,7 %). Die gezielten Investitionen in Form von Windkraft (Pacht u. Gestattungsverträge) prägen sieben von 16 Gemeinden (K13, K18, K19, K21, K23, K24, K26).

Abbildung 85: Anteile einzelner Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 104-193 Euro je Ew., in %

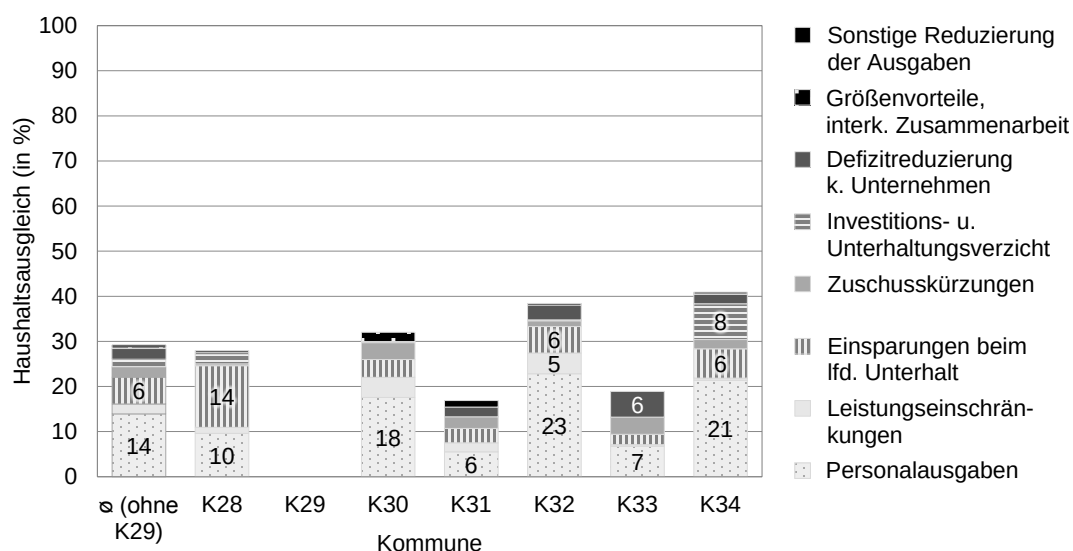


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

368. Die Kommunen im dritten Vergleichsring setzen – im Vergleich zu den Gemeinden in den ersten beiden Vergleichsringen – anteilig weniger auf die Reduzierung der Personalausgaben (*vgl. Abbildung 86*). Auch Leistungseinschränkungen sind im Durchschnitt nicht erkennbar, werden anteilig zu dem Haushaltsdefizit der Kommunen am ehesten sichtbar von K30 und K32 durchgesetzt. Im Bereich der Defizitreduzierung kommunaler Unternehmen sticht alleinig K33 hervor, indem der Zuschuss an der Hochwald-Touristik GmbH mit einem Anteil von 5,5 % zum Haushaltsdefizit reduziert wird. Einzig K34 konsolidiert derweil prozentual sichtbar im Bereich der Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen, indem der Aufwand für die Unterhaltung von Gebäuden, Straßen, Wegen, Brücken und Plätzen gedeckelt wird.

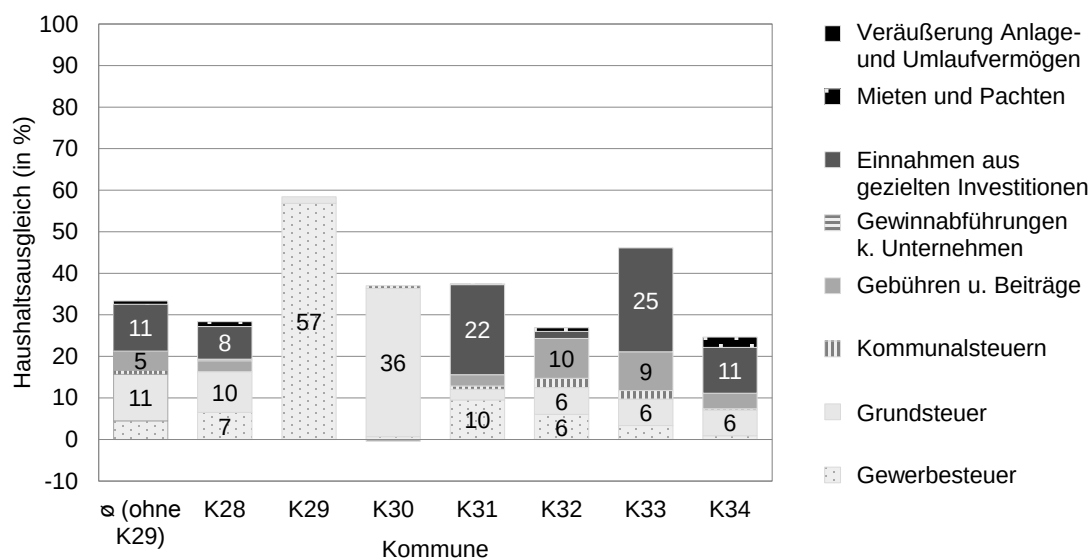
369. Aufseiten der durchschnittlichen Einnahmensteigerungen überwiegen mit jeweils 11 % die Grundsteuer und gezielten Investitionen (*vgl. Abbildung 87*). Der Grund hierfür ist zum einen in K30, welche hauptsächlich auf die Grundsteuer (36 von 37 %) setzt, sowie zum anderen in vier von sieben Kommunen (K28, K31, K33, K34) zu finden, welche auf (Verpachtungen von Grundstücken für) Windkraftanlagen setzen; für K33 lassen sich hierdurch auch die überdurchschnittlichen Einnahmensteigerungen erklären (*vgl. Ziff. 357*). Die überdurchschnittlichen Einnahmensteigerungen von K29 sind hauptsächlich auf die Gewerbesteuer (57 von 58 %) zurückzuführen. Gebühren und Beiträge mit durchschnittlich 5 % fallen im Vergleich zu den durchschnittlichen 9 % der ersten beiden Vergleichsringe kleiner aus. So werden insbesondere die Eintrittspreise und Nutzungsentgelte der Bäder angehoben (K32 und K33) und eine stationäre Geschwindigkeitsüberwachung errichtet (K32).

Abbildung 86: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 203-296 Euro je Ew., in %



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

Abbildung 87: Anteile einzelner Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Kommunen mit Haushaltsdefizit von 203-296 Euro je Ew., in %



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

1.5 Umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen und Differenz zum Konsolidierungsziel

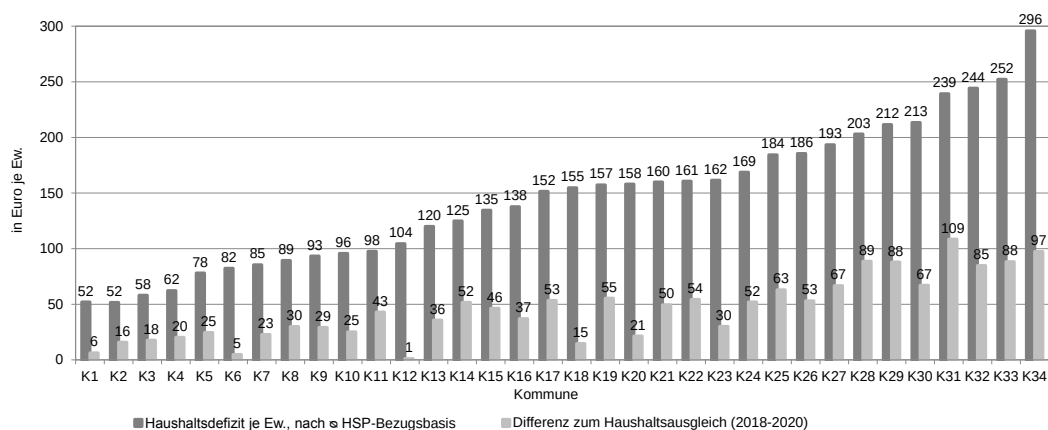
370. Der geplante Anteil einzelner umfangreicher Konsolidierungsmaßnahmen an den kumulierten Konsolidierungsmaßnahmen bis 2017 (nicht zu verwechseln mit dem Haushaltsdefizit) unterscheidet sich zwischen den Kommunen erheblich. So ist die umfangreichste geplante Einzelmaßnahme von 20 Kommunen die Reduzierung der Personalausgaben, wobei der Anteil an den kumulierten Konsolidierungsmaßnahmen von 18 % (K9) bis 53 % (K12) – bei einem Durchschnitt von 35 % – variiert. An zweiter Stelle folgt mit 4 Kommunen die Einnahmenerzielung durch Windkraft, wobei sich die Bandbreite des Anteils von 34 % (K18) bis 48 % (K6) geringer unterscheidet.¹⁴³ An dritter Stelle setzen vier Kommunen (K20: 23 %, K17: 24 %, K23: 36 %, K29: 97 %) auf die Gewerbesteuer. An vierter Stelle folgen mit 3 Kommunen die Leistungseinschränkungen in Form von Hallenbadschließungen (K1: 30 %, K22: 28 %) und die finanzielle Mittelkürzung einer sportlichen Veranstaltung (K13: 21 %). An fünfter und sechster Stelle platzieren sich zwei Kommunen mit der Grundsteuer (K30: 52 %, K5: 27 %) und eine Kommune mit Zuschussreduzierungen an kommunale Unternehmen etc. (K26: 45 %). Entgegen einer ausgewogenen Risikodiversifizierung ihrer Konsolidierungsmaßnahmen scheint es also, als ob manche Gemeinden insbesondere auf der Einnahmenseite in gewichtigem Umfang von der erfolgreichen Realisierung einer einzigen Konsolidierungsmaßnahme abhängig sind.

371. Die Auswertung der Haushaltssanierungspläne bezog sich auf die Jahre 2011-2017. Abschließend ist die Differenz zwischen den in den Haushaltssanierungsplänen geplanten Konsolidierungsmaßnahmen bis 2017 und dem Konsolidierungsziel in Form des Haushaltsausgleichs bis 2020 darzustellen – also das laut Haushaltssanierungsplänen noch bestehende Haushaltsdefizit bzw. die noch offenstehenden Konsolidierungsmaßnahmen von 2018-2020. Hier zeigt sich zusammenfassend zunächst, dass sich einige Kommunen aus dem ansteigenden Verlauf nach Haushaltsdefizit je Einwohner abkoppeln (vgl. *Abbildung 88*), indem diese im Zeitraum von 2011-2017 überdurchschnittlich auf der Ausgaben- bzw. Einnahmenseite konsolidierten. Damit müssten diese eine – im Vergleich zu ihren fiskalischen Nachbargemeinden (K_{x-1}/K_{x+1}) – geringere Konsolidierungsbelastung in den zukünftigen Haushaltsjahren tragen.

¹⁴³ Als zweitumfangreichste Konsolidierungsmaßnahme setzen zudem 5 Kommunen – mit einem Durchschnitt von 16 % – zwischen 12 % und 19 % auf Windkraft und Solarenergie.

Es ist hierbei aber darauf zu achten, wie hoch die Umsetzungswahrscheinlichkeit dieser Konsolidierungsmaßnahmen ausfällt. So scheinen z. B. die überdurchschnittliche Reduzierung von Personalausgaben (z. B. K12), die Schließung eines Bades im Bereich der Leistungseinschränkungen (z. B. K1) oder Grundsteuerermehreinnahmen (z. B. K30) eher im angegebenen Umfang eintretende Konsolidierungsmaßnahmen zu sein als erhoffte Mehreinnahmen bspw. durch Windkraft (z. B. K6/K18/K23) aufgrund von Änderungen der Marktbedingungen sowie Gewerbe- (z. B. K29) und Kommunalsteuern aufgrund von konjunkturellen Verläufen und Ausweichreaktionen.

Abbildung 88: Differenz zum Haushaltsausgleich (2018-2020) nach Haushaltssanierungsplan
sortiert nach aufsteigendem durchschnittlichem HSP-Haushaltsdefizit je Ew. (K1-K34), in Euro je Ew.



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne.

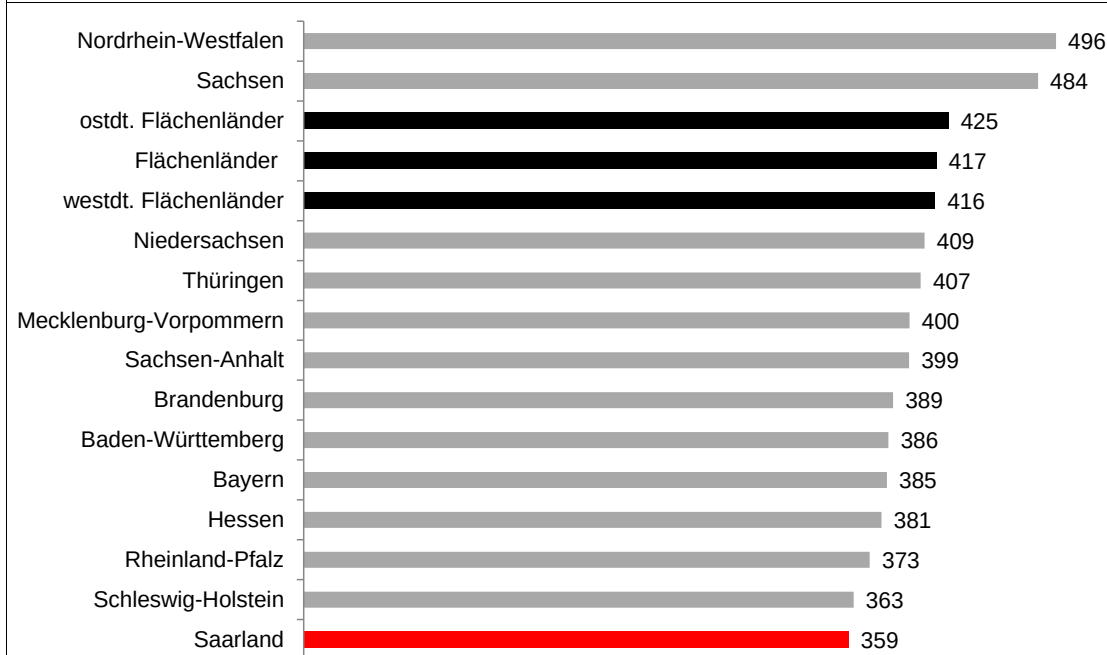
2 Hebesatzanspannungen als einnahmenseitige Konsolidierungsstrategie

372. Im Rahmen kommunaler Eigenanstrengungen stellt die Anspannung der Realsteuerhebesätze ein zentrales Konsolidierungsinstrument zur Ausschöpfung bestehender Einnahmepotenziale dar. Dies bezieht sich überwiegend auf die Bemessung der Realsteuern, d.h. auf die Anspannung der Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer.¹⁴⁴ Bei den Realsteuern ist hinsichtlich der Gewerbesteuerhebesätze teilweise bereits eine – im Ländervergleich – hohe Belastung erreicht worden, weshalb die Hebesätze in den letzten Jahren kaum noch angehoben wurden. Somit konzentriert sich die Diskussion vor allem auf die Grundsteuer B.

373. Der gewogene Grundsteuer-B-Durchschnittshebesatz der saarländischen Kommunen liegt mit 359 Hebesatzpunkten im Jahr 2013 deutlich unter dem Flächenländerdurchschnitt (*vgl. Abbildung 89*). Bis zum Jahr 2015 wurde in zahlreichen Kommunen eine Anspannung der Hebesätze geplant oder umgesetzt. Im Vergleich zum Jahr 2013 ergibt sich für das Jahr 2015 ein zu erwartendes Mehraufkommen von etwa 8,1 Mio. Euro, darunter 4,9 Mio. Euro Mehraufkommen bei der Grundsteuer B sowie 3,2 Mio. Euro bei der Gewerbesteuer. Der gewogene Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B steigt um 4,2 % auf 374 Hebesatzpunkte, für die Gewerbesteuer ergibt sich eine Steigerung um 0,8 % auf 418 Hebesatzpunkte. Es gilt jedoch zu beachten, dass somit im Flächenländervergleich allenfalls eine nachholende Entwicklung erfolgte, da eine allgemeine Niveauverschiebung der Hebesätze zu verzeichnen ist.

¹⁴⁴ Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sind als zuweisungsähnliche Steuerbeteiligungen in ihrer Höhe lokal nicht selbstbestimmbar. Insofern erübrigt sich eine Analyse unter dem Aspekt der Einnahmenschöpfung. Lediglich mittelbar und mittel- bis langfristig besteht eine örtliche Einflussmöglichkeit der lokalen Steuerbasis über die Stadtentwicklungspolitik, d. h. über die Ansiedlung von Unternehmen und die Anziehung neuer Bürger. Diese Möglichkeiten dürfen aber nicht überschätzt werden, da der kommunale Finanzausgleich unterhalb der Abundanzschwelle zusätzliche Steuereinnahmen in einem hohen Maße wieder durch eine Minderung der Schlüsselzuweisungen kompensiert.

Abbildung 89: Hebesätze der Grundsteuer B im Flächenländervergleich 2013
gewogener Durchschnitt



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

374. Trotz der prekären finanziellen Lage der saarländischen Kommunen lässt sich festhalten, dass die Entwicklung der Realsteuerhebesätze – insbesondere hinsichtlich der Grundsteuer B – nur in geringem Maße der Haushaltsentwicklung entspricht, d.h. für die Zukunft ist eine weitere und vor allem stärkere Hebesatzanspannung notwendig, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung weiterhin im Blick zu behalten. Zur Quantifizierung des Hebesatzanpassungspotenzials sind die folgenden leitenden Forschungsfragen hervorzuheben:

- Wie sind die Einnahmenpotenziale der saarländischen Kommunen zu bewerten? Stehen – vor dem Hintergrund des Ländervergleichs – zusätzliche Einnahmenpotenziale zur Verfügung? Wie groß sind diese gegebenenfalls?
- Wie stark kann der lokale Realsteuerhebesatz angespannt werden, ohne fiskalische Nachteile und sozialunverträgliche Mehrbelastungen zu induzieren?

2.1 Hebesatzanspannungspotenzial

375. Die Möglichkeiten der Hebesatzanspannung hängen insbesondere von der Steuerzahlungsfähigkeit und der Steuerzahlungsbereitschaft der Besteuer-ten ab: Während erstere vor allem eine Funktion der ökonomischen Leistungs-fähigkeit der Besteuerten ist, hängt die Zahlungsbereitschaft insbesondere von der Standortattraktivität bzw. dem Leistungsspektrum der Gemeinden ab. Der Hebesatzanspannungsbedarf ergibt sich in einer schematischen Betrachtung auch aus dem Umfang der lokalen Ausgabenerfordernisse. Ein vergleichswei-se umfassender Aufgabenkatalog (überdurchschnittliche Quantität und/oder Qualität der kommunalen Leistungserbringung) sollte demzufolge ebenso mit einem überdurchschnittlichen Anspannungsbedarf korrespondieren wie eine fiskalische Krisensituation mit einer strukturellen Lücke zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben.

376. Die Höhe der Steuern sollte dabei entsprechend gruppenäquivalenzori-entiert an das Angebot an kommunalen Leistungen gebunden sein.¹⁴⁵ Das Konzept der Gruppenäquivalenz steht aber der Forderung entgegen, bei-spielsweise den Gewerbesteuerhebesatz massiv anzuspannen und damit die wirtschaftsbezogene Steuer de facto zur Finanzierung wohnbevölkerungsori-entierter Aufgabenbereiche (z. B. Kulturförderung) einzusetzen. Ebenso ist es aus finanzwissenschaftlicher Sicht abzulehnen, die Bürger einer Gemeinde steuerlich überproportional hoch zu belasten, wenn die zu schließende De-ckungslücke beispielsweise exogen durch Verletzungen des Konnexitätsprin-zips entstanden sein sollte, oder erhebliche endogene Wirtschaftlichkeitsre-serven bestehen.

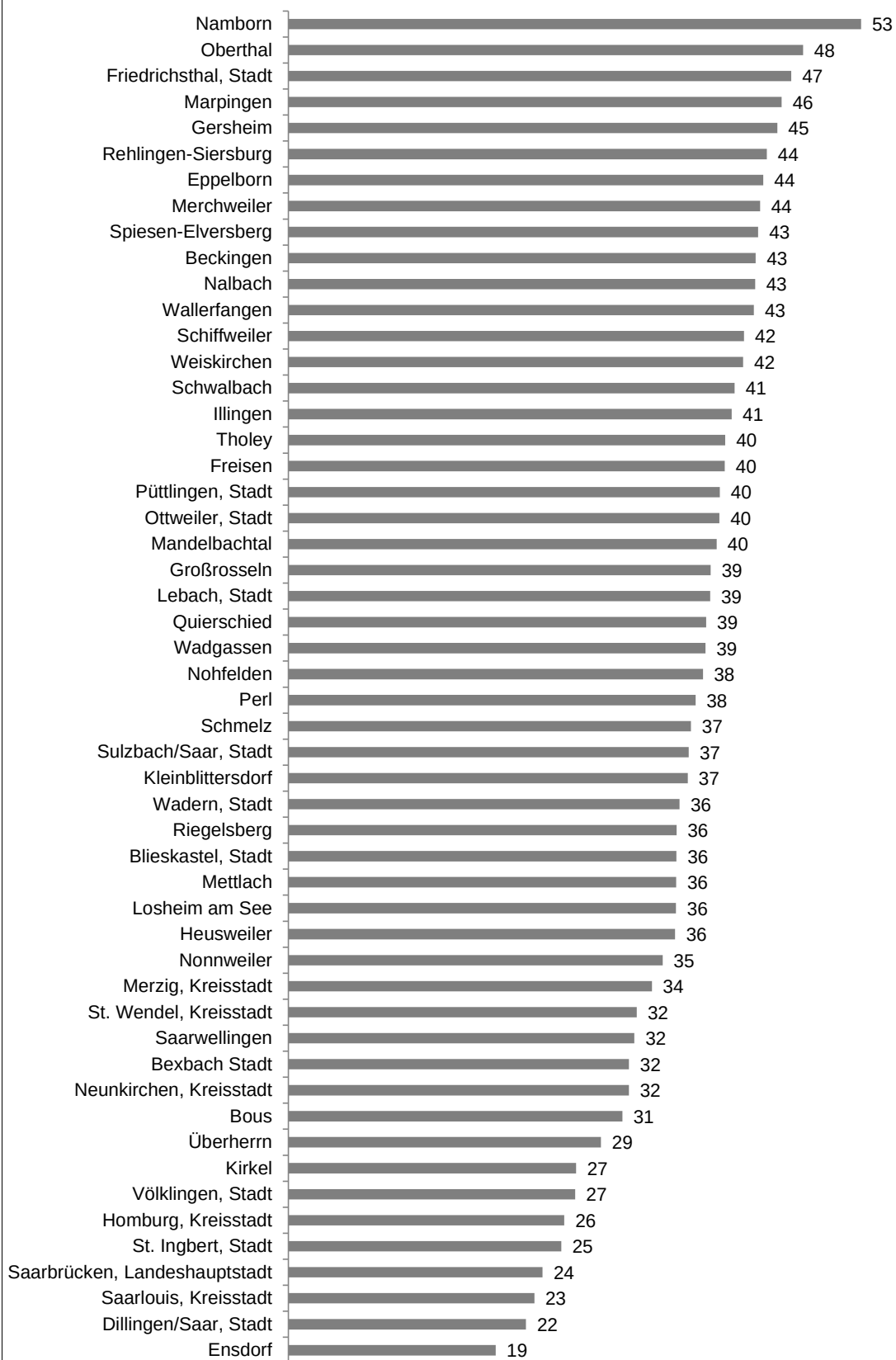
377. Die zu erzielenden Mehreinnahmen werden von der Grundsteuerpro-duktivität beeinflusst. Ein identischer Hebesatz führt in Gemeinden mit unter-schiedlicher Steuerproduktivität zu unterschiedlichen Konsolidierungsbeiträ-gen. Unter diesen Umständen würden finanzstarke Kommunen entweder schneller Liquiditätskredite abbauen können oder ihre Einwohner weniger be-lasten. Auch dieses muss wieder unter dem Aspekt der generellen Verpflich-tung zum Haushaltsausgleich und zur Tilgung der Liquiditätskredite abgewo-gen werden. Der „Vorteil“ kann aber auch dazu genutzt werden, über eine schnellere Tilgung Zinslasten einzusparen. Die Ermittlung der Bemessungs-grundlagen erfolgt auf bundesgesetzlicher Basis (Gewerbesteuergesetz,

145 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. A. a. O. S. 53 ff.

Grundsteuergesetz) und ist somit nicht von kommunaler Seite gestaltbar. Mit der Darstellung der notwendigen Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B zur Erzielung von 10 Euro Mehraufkommen je Einwohner wird die interkommunale Spreizung der Grundbeträge anschaulich illustriert. Während in Dillingen, Saarbrücken sowie Saarlouis bereits eine Steigerung des Grundsteuerhebesatzes um weniger als 25 Hebesatzpunkte ausreichen würde, müssten in Namborn aufgrund der geringen Grundbeträge bereits mehr als 50 Hebesatzpunkte veranschlagt werden (*vgl. Abbildung 90*). Landesweit müssten die Hebesätze der Grundsteuer B zur Erzielung von 10 Euro Mehraufkommen je Einwohner um durchschnittlich 29 Hebesatzpunkte angehoben werden. Die in Teilen sehr niedrigen Grundbeträge im Saarland erschweren die Konsolidierungsbemühungen, die den notwendigen Erhöhungen der Hebesätze zu Grunde liegen. Dabei variieren die Grundbeträge der Grundsteuer B landesintern zwischen 18,9 Euro je Einwohner in Namborn und 52,1 Euro je Einwohner in Ensdorf. Der Landesdurchschnitt beträgt im Bezugsjahr 2013 32,1 Euro je Einwohner.

378. Aufgrund der geringen Grundbeträge führt eine moderate Anhebung in der Mehrzahl der Gemeinden zu kaum spürbaren Mehreinnahmen. Allein eine merkliche Hebesatzanspannung ist hier auch fiskalisch ergiebig. Für einen Beitrag der Grundsteuererhöhung in der Größenordnung der über die Haushaltsanalyse abgeleiteten strukturellen Lücke wäre der Hebesatz der Grundsteuer B landesdurchschnittlich auf mindestens 838 Hebesatzpunkte festzusetzen (*vgl. Anhang 20, S. 388*).

Abbildung 90: Erforderliche Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B zur Erzielung von 10 Euro Mehraufkommen je Einwohner (Bezugsjahr: 2013)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

379. Zur Deckung der identifizierten Finanzierungserfordernisse ist insbesondere auf die Grundsteuer B abzustellen, bei der ausgeprägter Hebesatzanspannungsbedarf und hohes Hebesatzanspannungspotenzial zu verzeichnen sind.¹⁴⁶ Die nachfolgend skizzierten Modellrechnungen stützen sich auf eine ortsgrößenspezifische Anpassung der Hebesätze. Grundlage ist jeweils der durchschnittliche Hebesatz in der jeweiligen Ortsgrößenklasse der maßgeblichen Vergleichsgruppe. Für alle saarländischen Kommunen wird eine Anpassung der Realsteuerhebesätze auf die Durchschnittswerte der entsprechenden Gemeindegrößenklassen modelliert. Bei Hebesätzen, die bereits im Jahr 2013 über dem Vergleichsdurchschnitt lagen, wird keine Anpassung „nach unten“ vorgenommen. Im direkten Vergleich überdurchschnittlich hohe Hebesätze saarländischer Kommunen werden dementsprechend nicht an die (niedrigeren) Referenzhebesätze angepasst, sondern in ihrem Niveau beibehalten. Die zu erwirtschaftenden Mehreinnahmen dieser beispielhaften Möglichkeiten für eine (notwendige) Hebesatzanspannung in den Städten und Gemeinden des Saarlands sind in *Tabelle 26* dargestellt.

380. Folgende drei Modellrechnungen zur Anspannung der Hebesätze und damit einhergehenden Mehreinnahmen werden dargelegt (Aufkommensgrundlage ist für die saarländischen Kommunen das Berichtsjahr 2013, das Bezugsjahr für die übrigen Flächenländer ist 2012 bzw. für Modell 3b das Jahr 2013):

- Modell 1: Die nachholende Anpassung an den durchschnittlichen Realsteuerhebesatz der westdeutschen Flächenländer (*vgl. Anhang 40, S. 400*).
- Modell 2: Eine nachholende Anpassung an den durchschnittlichen Realsteuerhebesatz der westdeutschen Flächenländer, allerdings ohne die sich kommunalfinanzpolitisch positiv entwickelnden Länder Bayern und Baden-Württemberg (*vgl. Anhang 41, S. 400*).
- Modell 3a/b: Nachholende Anpassung an die durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der mit vergleichbaren Problemlagen und Problemdimensionen konfrontierten nordrhein-westfälischen Kommunen (*vgl. Anhang 42, S. 400*).

¹⁴⁶ Vgl. Kapitel III.2.1.3.

Tabelle 26: Modellrechnungen zu potenziellen Mehreinnahmen durch Hebesatzan- spannung (Basis: SL 2013)			
	Ø Hebesatz in v. H. (differenziert nach Ortsgrößenklassen)	Ø Hebesatzsteigerung	Potenzielle Mehreinnahmen (SL insgesamt) in Euro
Modell 1 (westdeutsche Flächenländer, 2012)			
Grundsteuer A	323-401	21,1 %	279 948
Grundsteuer B	334-512	10,4 %	12 176 624
Gewerbsteuer	338-448	0,2 %	962 747
geschätzte Mehreinnahmen insgesamt:		13,42 Mio. Euro p. a.	
Modell 2 (westdeutsche Flächenländer, ohne BY und BW, 2012)			
Grundsteuer A	305-404	15,7 %	207 750
Grundsteuer B	338-519	12,1 %	14 171 041
Gewerbsteuer	354-452	0,6 %	2 288 664
geschätzte Mehreinnahmen insgesamt:		16,67 Mio. Euro p. a.	
Modell 3a (Nordrhein-Westfalen, 2012)			
Grundsteuer A	237-252	0,6 %	7 678
Grundsteuer B	415-466	20,0 %	23 407 614
Gewerbsteuer	415-448	3,0 %	11 518 594
geschätzte Mehreinnahmen insgesamt:		34,93 Mio. Euro p. a.	
Modell 3b (Nordrhein-Westfalen, 2013)			
Grundsteuer A	244-267	1,3 %	17 372
Grundsteuer B	418-489	24,7 %	28 841 852
Gewerbsteuer	418-449	2,9 %	11 337 361
geschätzte Mehreinnahmen insgesamt:		40,20 Mio. Euro p. a.	
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes und des Statistischen Bundesamtes.			

381. Die Modelle legen den entsprechenden Hebesatz jeweils differenziert nach Ortsgrößenklassen zu Grunde. Modellabhängig bewegen sich die Mehreinnahmepotenziale für die Realsteuern zwischen insgesamt 13,4 und 40,2 Mio. Euro pro Jahr. Wird allein auf die Erhöhung der Grundsteuer B abgezielt, sind Mehreinnahmen von 12,2 bis 28,8 Mio. Euro zu erwarten. Eine Anpas-

sung an das nordrhein-westfälische Realsteuerhebesatzniveau verspricht dabei die höchsten Mehreinnahmen. Im Vergleich mit den zu erwartenden Mehreinnahmen bei Grundsteuer B sowie Gewerbesteuer wird bei Gegenüberstellung der Modellrechnungen die geringe Ergiebigkeit der Grundsteuer A deutlich. Selbst bei einer Anhebung des Hebesatzes um 21 % resultieren nur Mehreinnahmen von weniger als 0,28 Mio. Euro p. a.

2.2 Belastungswirkungen einer Grundsteuererhöhung

382. Als Sollertragsteuer auf Grundstückseigentum handelt es sich bei der Grundsteuer zwar um eine gewichtige, verlässliche und nicht volatile Einnahmequelle, allerdings führen die veralteten Einheitswerte zu einer starken Unterbewertung des Grundvermögens. Die derzeitige Praxis der Berechnung der Grundsteuer auf der Basis von Einheitswerten aus dem Jahr 1964 in den westdeutschen Ländern bzw. 1935 in den ostdeutschen Ländern führt zu Verzerrungen bei der Höhe der Grundbeträge. Derzeit sind zwei Verfassungsbeschwerden gegen die gegenwärtige Praxis der Grundsteuererhebung in Karlsruhe anhängig.¹⁴⁷

383. Die Grundsteuer zeichnet sich durch eine stabile Bemessungsgrundlage und ein zu erwartendes langfristig hohes Aufkommenspotenzial aus. Bezogen auf die Grundsteuereinnahmen ist im Zuge der demographischen Entwicklung mit einem im Vergleich zu anderen Einnahmearten wie dem Anteil an der Einkommensteuer unterproportionalen Rückgang zu rechnen (Remanenzeffekt der Haushaltsstrukturen). Angesichts der bestehenden Unterbewertung der Grund- und Immobilienvermögen durch die Anwendung veralteter Einheitswerte bei der Bemessung der Grundsteuerschuld dürfte das zusätzliche Aufkommenspotenzial einer Stärkung der Grundsteuer, beispielsweise durch eine verkehrswertnähere Bewertung, beträchtlich sein.¹⁴⁸

384. Eine stabile Bemessungsgrundlage sowie ein relativ stetiges Aufkommen verdeutlichen die hohe Steuerungsrelevanz der Grundsteuer. Während die Grundsteuer B von Haus- und Wohnungseigentümern direkt zu entrichten ist, müssen Mieter diese indirekt über ihre Mietkosten tragen. Somit ist jeder

147 Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2014): Pressemitteilung 26/2014. Berlin.

148 Vgl. BROER, M. (2013): Grundsteuer: Gemeindesteuer und Reichensteuer? In: DIW Vierteljahrshefte, H. 1, Jg. 82. Berlin. S. 191 f.

Privathaushalt grundsteuerpflichtig. Neben den Besitzern von Wohnimmobilien und Grundstücken bzw. Wohnungsmietern werden auch alle Gewerbetreibenden direkt über den Immobilien- und Grundstücksbesitz oder indirekt über die Betriebskosten (bei Miete oder Pacht) miterfasst. Da die Grundsteuer alle Bürger betrifft, handelt es sich um eine fühlbare und transparente Steuer.

385. Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen auf eine Erhöhung der Grundsteuer dürften begrenzt sein. Für eine Hinterziehung der Grundsteuer besteht faktisch kein Spielraum, aufgrund der Immobilität von Grund- und Immobilienvermögen kann sich der Steuerpflichtige der Besteuerung nicht entziehen. Auch ist nicht anzunehmen, dass eine Erhöhung der Grundsteuer Wohnsitzverlagerungen auslösen würde. Realistische Erhöhungen der Grundsteuer würden nicht zu einem Belastungsanstieg führen, der effektive Abwanderungsanreize bewirkt (vgl. *Tabelle 27*). Theoretisch wäre denkbar, dass eine Anhebung der Grundsteuer eine Verschiebung weg von Wohneigentum hin zu Wohnen in Miete bewirkt. Allerdings ist die Annahme plausibel, dass für die Entscheidung zum Erwerb von Wohneigentum eine Reihe anderer Faktoren wesentlich größere Bedeutung haben. Zumal wenn davon ausgegangen wird, dass die Grundsteuer zumindest zum Teil in die Mieten überwälzt und daher durch einen Wechsel von Wohneigentum zu Mietwohnen nur teilweise vermieden werden kann.¹⁴⁹ Allenfalls wird der Anreiz zur Bautätigkeit gemindert, hier ist allerdings der Grunderwerbsteuer eine höhere Bedeutung beizumessen.¹⁵⁰

386. Zur Analyse der Belastungswirkung ist zwischen der Gruppe der Mieter und der Wohneigentümer zu unterscheiden. In dem Ausmaß, in dem die Vermieter die Grundsteuerzahlung auf die Mieter überwälzen können, werden diese effektiv mit der Grundsteuer belastet. BÜTTNER konstatiert im Rahmen einer Analyse von Paneldaten baden-württembergischer Gemeinden keine Überwälzung der Grundsteuer auf die monatlichen Mieten, sondern deren Kapitalisierung in den Grundpreisen, d. h. dass eine Steuererhöhung zu einem Sinken der Verkaufspreise führt und nicht die Mieter belastet.¹⁵¹ Um zu vermeiden, dass durchschnittliche Wohneigentümer von einer Erhöhung der Grundsteuer übermäßig stark belastet werden, könnte der Wert einer durch-

149 Vgl. BROER, M. (2013): Grundsteuer: Gemeindesteuer und Reichensteuer? In: DIW Vierteljahrshefte, H. 1, Jg. 82. Berlin. S. 192 ff.

150 Vgl. SCHRATZENSTALLER, M. (2013): Vermögensbezogene Steuern – Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland. Wien.

151 BÜTTNER, T. (2003): Tiebout Visits Germany: Land Tax Capitalization in a Sample of German Municipalities. Mannheim.

schnittlichen Wohnimmobilie ermäßigt, der darüber hinausgehende Wert dagegen höher besteuert werden. Generelle Freibeträge sind dagegen bei der Grundsteuer aufgrund ihres Äquivalenzcharakters kaum zu rechtfertigen.

Tabelle 27: Beispielhafte Modellrechnungen für die Anpassung der Grundsteuer B						
Hebesatz in v. H.	geschätzte Mehr- einnahmen in Euro	Wohnung (80 m ²)		Einfamilienhaus (150 m ²)		Wohnung/Haus
		Belastung p. a. in Euro	monatliche Mehr- belastung in Euro	Belastung p. a. in Euro	monatliche Mehr- belastung in Euro	prozentuale Erhöhung für die Steuerpflichtigen
300 (Status quo, St. Wendel)	--	137	--	306	--	--
auf 325 (Merzig)	202 000	148	0,9	331	2,1	8 %
auf 359 (gewogener Ø SL)	476 000	163	2,2	366	5,0	19 %
auf 410 (St. Ingbert)	887 000	187	4,2	418	9,3	36 %
auf 471 (gewogener Ø NRW)	1 379 000	214	6,4	480	14,5	57 %
auf 825 (Selm)	4 233 000	375	19,8	841	44,6	174 %
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.						

387. Selbst bei einer Anhebung des Hebesatzes auf den bundesweiten Spitzenwert von 825 Hebesatzpunkten beträgt die monatliche Mehrbelastung für die Beispielimmobilen jeweils weniger als 20 bzw. 45 Euro je Haushalt (vgl. *Tabelle 27*).¹⁵² Zum einordnenden Vergleich: Die Höhe der durchschnittlichen Mobilfunkrechnung von Smartphone-Nutzern in Deutschland beträgt im Jahr 2013 insgesamt 26,5 Euro pro Monat.

388. Mit einer haushaltsbezogenen Wohneigentumsquote von 56,8 % nimmt das Saarland vor Rheinland-Pfalz (54,5 %) und Baden Württemberg (52,9 %)

¹⁵² Ist-Aufkommen Grundsteuer B, St. Wendel (2013): 2,4 Mio. Euro; Modellbeispieldaten: Verkehrswert EFH: 300 000 Euro, Einheitswert: 39 000, Verkehrswert Wohnung: 100 000 Euro, Einheitswert 13 000 Euro.

den Spitzenplatz im Ländervergleich ein. Bundesdurchschnittlich liegt die haushaltsbezogene Wohneigentumsquote bei 43 %. Das verfügbare Nettoeinkommen – und damit die Kaufkraft – liegt im Saarland mit 19 680 Euro je Einwohner jedoch um 7,1 % unter dem Bundesdurchschnitt (rd. 21 180 Euro je Einwohner, 2014). Allerdings ist das Preisniveau des saarländischen Wohnungs- und Immobilienmarktes hinsichtlich Mietenniveau, Immobilienpreisen und Bodenrichtwerten ebenfalls als unterdurchschnittlich einzustufen (*vgl. Anhang 21, S. 389*).¹⁵³ Auch in Relation zu anderen relevanten Ausgabenposten im Wohnimmobilienbereich nimmt die Grundsteuerbelastung eine überschaubare Größenordnung ein (*vgl. Abbildung 91*) und steht in ihrer Entwicklungsdynamik insbesondere der Heiz- und Stromkostenentwicklung nach.

389. Als Sollertragsteuer führt die Grundsteuer prinzipiell nicht zu einer Substanzbesteuerung. Eine solche kann am ehesten im Falle selbstgenutzten Wohneigentums, das keine laufenden Erträge erbringt, auftreten, und dies umso mehr, je mehr sich die Bewertung des steuerpflichtigen Grund- und Immobilienvermögens an den Verkehrswerten orientiert.¹⁵⁴ Allerdings ist hier zunächst die äquivalenztheoretische Begründung der Grundsteuer zu berücksichtigen, die die Besteuerung auch ertraglosen Grund- und Immobilienvermögens rechtfertigen kann. Zudem kann die Annahme der Ertraglosigkeit von Wohnungseigentum grundsätzlich in Frage gestellt werden.¹⁵⁵ Die zu entrichtenden Beträge sind im Vergleich zum Immobilienwert weiterhin gering und können typischerweise aus dem Vermögensertrag aufgebracht werden (*vgl. Tabelle 27*). Dies gilt sowohl im Falle der vermieteten Objekte als auch bei selbstgenutzten Grundstücken, da wirtschaftlich gesehen die ersparten Aufwendungen für Wohnkosten als Ertrag anzusetzen sind. Vielmehr werden die anfallenden Steuern regelmäßig aus den Grundstückserträgen erwirtschaftet werden können. Insofern fehlt es bei den allgemein zur Erzielung von Einnahmen erhobenen Steuern – im Unterschied etwa zur Gebührenerhebung – bereits an einer im Abgabentatbestand vorgegebenen Verknüpfung zwischen den Steuersätzen und den Ausgabeansätzen.¹⁵⁶

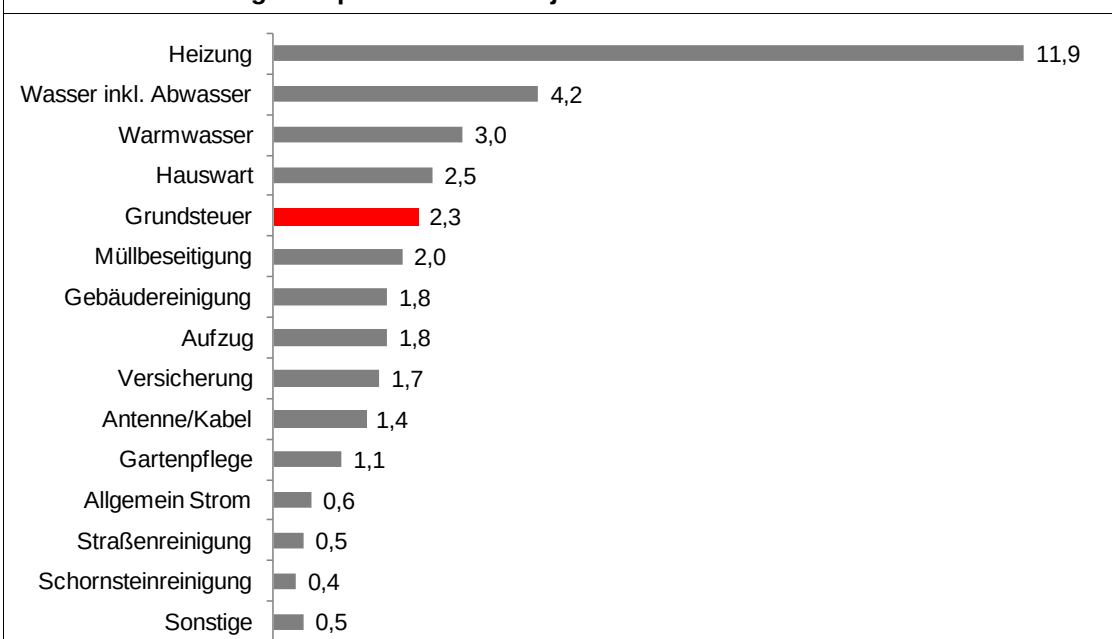
153 Vgl. ZENTRALE GESCHÄFTSSTELLE DER GUTACHTERAUSSCHÜSSE FÜR GRUNDSTÜCKSWERTE DES SAARLANDES (Hrsg.) (2014): Grundstücksmarktbericht Saarland 2014. Saarbrücken.

154 Vgl. SCHRATZENSTALLER, M. (2013): Vermögensbezogene Steuern – Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland. Wien.

155 BACH, S. (2009): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. In: DIW Wochenbericht, H. 30, Jg. 76. Berlin. S. 478 ff.

156 Vgl. VERWALTUNGSGERICHT GELSENKIRCHEN (2012): Az. 5 K 1139/12, 18.12.2012, 5. Kammer, Urteil 5 K 1139/12.

Abbildung 91: Betriebskostenspiegel 2012/2013 (Deutschland)
Ausgaben pro Jahr in Euro je m²



Quelle: Eigene Berechnungen nach Deutscher Mieterbund e. V.

390. Aus rechtlicher Perspektive darf auf Steuerquellen grundsätzlich nur zurückgegriffen werden, soweit die sonstigen Einnahmen nicht zur Deckung des Haushalts ausreichen. Diese Prämisse wird durch die Mehrheit der saarländischen Kommunen erfüllt. Zulässig ist zudem die Ausrichtung des Hebesatzes an den detailliert aufgeschlüsselten finanziellen Bedürfnissen der Kommune – es besteht ein weiter (kommunalpolitischer) Entschließungsspielraum: ein innerhalb der Grenzen des „Satzungsermessens“ für die Gemeinde verbleibender Beurteilungsfreiraum, der der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Erforderlich ist jedoch eine Gesamtabwägung zur Angemessenheit und Zumutbarkeit der Steuerbelastung. Die Steuer darf gemessen an einer normalen finanziellen Leistungskraft keine „erdrosselnde“ Wirkung haben. Bei dieser Prüfung ist eine typisierende Betrachtung zulässig, soweit entsprechende Ausnahmen für Härtefälle vorgesehen sind. Dies ist im Grundsteuerrecht der Fall, denn einer individuell übermäßigen Belastung ist nach der Konzeption des Gesetzes durch einen Erlass im Einzelfall zu begegnen (vgl. §§ 1 Abs. 2 Nr. 5, 227 AO). Einer Grundsteuererhöhung wird in der aktuellen Rechtsprechung erst eine erdrosselnde Wirkung zugesprochen, wenn sie allgemein und unter normalen Umständen zur Vernichtung der Steuerquelle selbst führt (im Falle von Wohneigentum also zur Veräußerung der Immobilie). Als übermäßig wird diese eingestuft, wenn sie allgemein und unter normalen Umständen in

Bezug auf die Finanzierungsfunktion von Steuern auf der einen und den besteuerten Gegenstand auf der anderen Seite außer Verhältnis steht. Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen stellte zudem klar: Hebesätze anderer Kommunen liegen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Satzungsgebers und binden ihn nicht. Auch aus der Relation zu anderen Hebesätzen ergebe sich kein Kriterium für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des festgesetzten Hebesatzes.¹⁵⁷

391. Zudem gilt es, den Charakter der Konsolidierung als Generationenaufgabe zu vergegenwärtigen, sodass auch Hebesätze gefordert werden müssen, die nicht das öffentliche Leistungsniveau widerspiegeln. Die Hebesätze der Grundsteuern und der Gewerbesteuer sind für die Einwohner und Gewerbetreibenden vor Ort direkt „spürbar“ und eignen sich daher außerordentlich gut als Steuerungsinstrument auf dem Weg zu ausgeglichenen Haushalten.¹⁵⁸

392. Jeder alternative Konsolidierungsvorschlag verringert die erforderliche Ausprägung der Hebesatzanpassung. Es liegt dann bei Rat und Verwaltung der Kommune, durch eigene Anstrengungen auf der Ausgabenseite dieses Erfordernis zu reduzieren.¹⁵⁹ Eine Rückführung dieses Bürgerbeitrags kann in Aussicht gestellt werden, wenn konstant Überschüsse im Ergebnishaushalt erwirtschaftet werden.

393. Somit bildet die Grundsteuererhöhung ein zentrales Konsolidierungsinstrument. Als grundsätzlich zweckmäßig zu erachten und politisch rascher realisierbar erscheint eine stufenweise Grundsteuerhebesatzerhöhung. Angenommen wird zudem in der folgenden Modellrechnung, dass der Lückenschluss nur anteilig über eine Hebesatzerhöhung erfolgen kann. In *Abbildung 92* wird exemplarisch von einem Beitrag von 25 % – bezogen auf die im Rahmen der Haushaltsanalyse abgeleitete strukturelle Finanzierungslücke – ausgegangen. Dabei ist eine erhebliche Spreizung des einzelgemeindlich anzustrebenden Hebesatzniveaus der Grundsteuer B zu beobachten (*vgl. Abbildung 92, S. 252*). In diesem Szenario würde keine saarländische Kommune

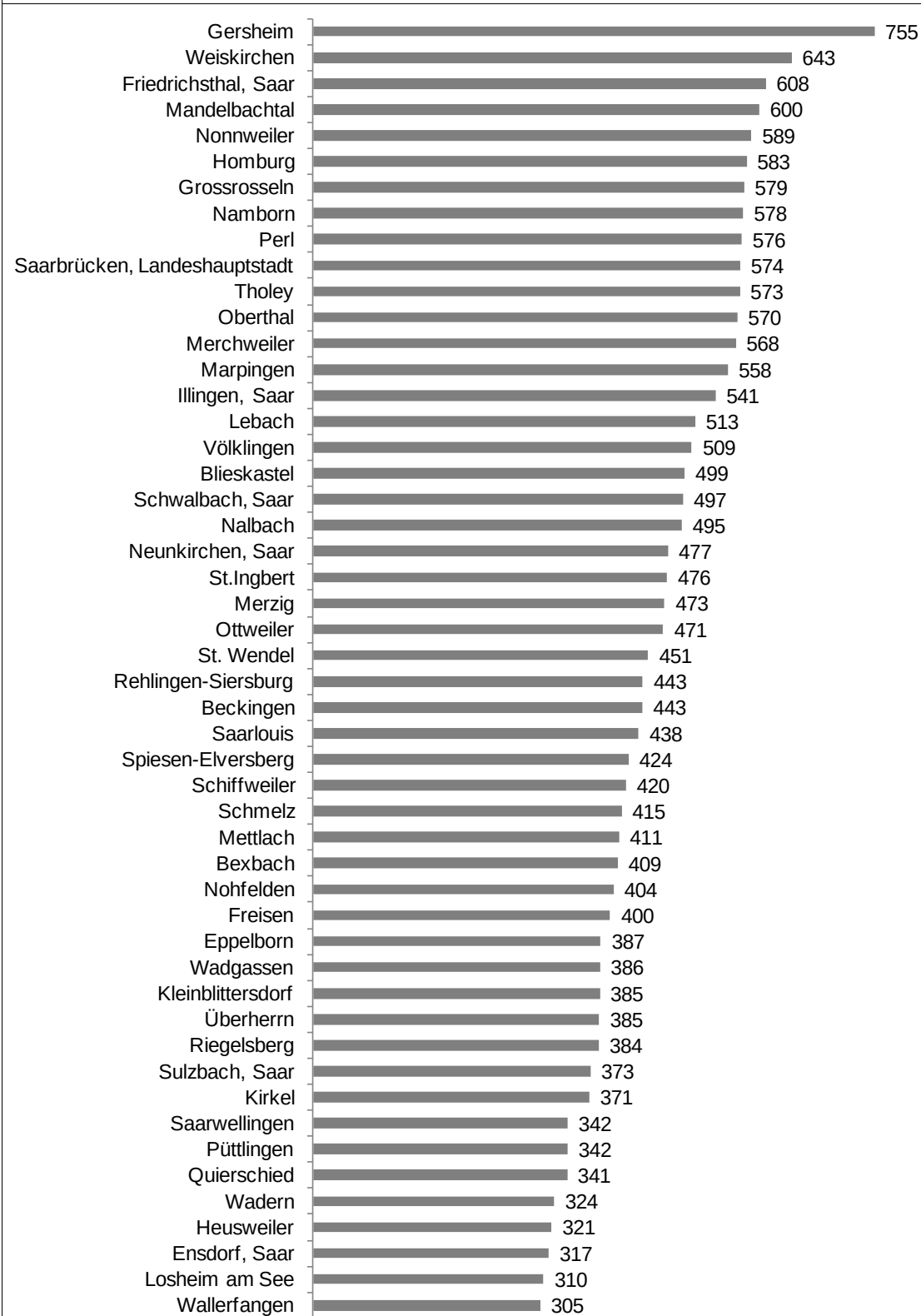
¹⁵⁷ VERWALTUNGSGERICHT GELSENKIRCHEN (2012): Urteil vom 18.12.2012, 5 K 1139/12.

¹⁵⁸ Im Rahmen eines diese Maßnahmen flankierenden Kommunikationskonzeptes könnten die notwendigen Einsparmaßnahmen nach dem „hessischen Modell“ einzelfallorientiert in Hebesatzpunkten ausgedrückt werden (z. B. „Der Erhalt des Freibades entspricht einer Mehrbelastung von 30 Hebesatzpunkten.“).

¹⁵⁹ JUNKERNHEINRICH, M./LENK, T./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau: Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin. S. 85 ff.

ein Hebesatzniveau aufweisen, welches die derzeitige „Spitzengruppe“ im Flächenländervergleich aufweist (z. B. Nauheim 960, Dierfeld 900, Selm u. Haltern am See 825, Werl u. Rüsselsheim 800). Landesdurchschnittlich müsste das Hebesatzniveau für diesen anteiligen Konsolidierungsbeitrag bei 479 Hebesatzpunkten liegen.

Abbildung 92: Erforderliches Hebesatzniveau der Grundsteuer B zur anteiligen (25 %) Deckung der jeweiligen bereinigten strukturellen Lücke (Ø 2007-2012)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

3 **Infrastrukturevision: Das Beispiel der öffentlichen Bäder**

394. Durch den hohen Regulierungsgrad der kommunalen Pflichtaufgaben rücken im Rahmen der ausgabenseitigen Haushaltskonsolidierung freiwillige Aufgaben und damit in Verbindung stehende Wirtschaftlichkeitsreserven in den Fokus. Dieser Sachverhalt kann am Beispiel der regionalen Infrastrukturausstattung mit öffentlichen Bädern veranschaulicht werden. Häufig stehen kommunale Bäder im Zentrum der Konsolidierungsmaßnahmen. Diese zählen nicht zum pflichtigen Kernbereich der kommunalen Aufgabenerfüllung. Sie befinden sich zudem verstärkt in Rivalität zu anderen Investitionsbedarfen, z. B. Ganztagschulen, Maßnahmen der Inklusionsförderung oder der Straßensanierung. Zudem ist in der Bäderinfrastruktur ein ausgeprägter Investitionsstau zu konstatieren.¹⁶⁰

395. Investitionen in die kommunale „Bäderlandschaft“ sind in der Regel kommunale Einzelentscheidungen. Die langfristige Finanzierung der laufenden Betriebskosten ist allerdings für die Kommunen belastender als der Bau von Infrastruktureinrichtungen – auch der Wettbewerbsdruck durch konkurrierende Bäderbetriebe wird häufig unterschätzt. Schwimmen gehört zu den kostenintensivsten Sportarten, die Kommunen subventionieren.¹⁶¹ Der Breitensport ist insgesamt angebotsinduziert, für die Altersgruppe der über 65-Jährigen gilt das Angebot an öffentlichen Bädern als der wichtigste Einflussfaktor für das Sportverhalten insgesamt.¹⁶²

396. Neben der sich insgesamt verändernden Nachfrage im Zuge des demographischen Wandels (insb. in von Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen) und der Ausdifferenzierung der Sportarten sind veränderte Nachfrageprofile sowie neue qualitative Anforderungen zu berücksichtigen. Demzufolge besteht eine zentrale Aufgabe der kommunalen Sportstättenentwicklungsplanung gegenwärtig nicht in der quantitativen Bedarfsdeckung in Form des Ausbaus der bestehenden Infrastruktur, sondern in der qualitativen Optimierung des Angebots. Die Sportministerkonferenz der Länder hat bereits 1999 beschlos-

160 REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, S./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin. (= Edition Stadt Forschung Praxis, Bd. 4).

161 Vgl. BUND DER STEUERZAHLER NIEDERSACHSEN UND BREMEN E. V. (Hrsg.) (2008): Kommunale Schwimmbäder im Vergleich. Statistische Untersuchung zur Kostendeckung von Hallenbädern in Niedersachsen. Hannover.

162 Vgl. OCHSENBAUER, C. (2014): Langzeittrends öffentlicher Bäder in Deutschland. In: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DAS BADEWESEN (Hrsg.): Archiv des Badewesens, H. 2, Jg. 77. Essen. S. 84-97.

sen, einwohnerbezogene Richtwerte nicht mehr als Parameter der Bedarfsermittlung heranzuziehen. Trotz der starken Veränderungen der Nachfragestruktur und im allgemeinen Freizeitverhalten (u. a. dem Trend zu nicht organisierten Sportarten) werden diese Orientierungswerte weiterhin angewendet, da sich bisher noch keine alternativen Standards entwickelt haben.¹⁶³ Diesen neuen Anforderungen an die Quantität und Qualität der klassischen Sportstätteninfrastruktur ist Rechnung zu tragen.

397. Die letzte bundesweite Erhebung von Sportstätten wurde im Jahr 2003 veröffentlicht.¹⁶⁴ Für das Saarland wurden dabei 725 „gedeckte Anlagen“, darunter 533 Sporthallen, erfasst. Landesweit wurden zudem insgesamt 822 „ungedeckte Anlagen“, darunter 438 Großspielfelder, aufgeführt. Hinsichtlich der öffentlichen Bäder wurden im Bezugsjahr 109 Betriebe erfasst, darunter 62 Hallenbäder (unter Berücksichtigung von Kleinschwimmbädern und Lehrschwimmbecken). Bezogen auf die Wasserfläche je Einwohner lag das Saarland damit um 64,5 % über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.

398. Der regionale Vergleich bzw. die Auswahl der Vergleichsregionen konnte aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit nur mit den Agglomerationen Metropole Ruhr und Berlin sowie Bayern und Brandenburg erfolgen. Mit Brandenburg wird ein überwiegend ländlich geprägter Raum einbezogen, der trotz der dispersen Siedlungsstrukturen (und nur etwa 22 % der saarländischen Einwohnerdichte) eine in Relation zu der Bevölkerungszahl signifikant geringere Bäderausstattung aufweist (vgl. *Tabelle 28*). Das Saarland weist demnach – trotz doppelt so hoher Einwohnerdichte – eine mit dem finanzstärksten und auch touristisch prosperierenden Bundesland Bayern vergleichbare Ausstattung mit öffentlichen¹⁶⁵ Bädern auf. Trotz bereits erfolgter Bäderschließungen¹⁶⁶ bestehen somit weiterhin Anhaltspunkte für einen Überbesatz an öffentlichen Bädern. Auch in den finanzstarken bayerischen Kommunen

163 Vgl. EULERING, J. (2009): 50 Jahre Goldener Plan. In: IAKS Special Sektion Deutschland. Köln. S. 2.

164 SPORTMINISTERKONFERENZ/DEUTSCHER SPORTBUND/DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2003): Sportstättenstatistik der Länder. Berlin. Sowie MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT SAARLAND (2003): Sportstättenstatistik für das Saarland. Saarbrücken. Zur Sportstättenentwicklungsplanung vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES, FAMILIE, FRAUEN UND SPORT SAARLAND (Hrsg.) (2004): Sportverhalten und Sportstättenbedarf im Saarland. Abschlussbericht zum Projekt Sportengagement der saarländischen Wohnbevölkerung. Saarbrücken.

165 Angaben zu Bäderbetrieben in privater Trägerschaft lagen für Bayern nicht vor.

166 Nach Angaben des SSGT wurden in den letzten 10 Jahren mindestens 9 Bäder geschlossen. Davon 5 ohne dass im Gegenzug ein Ersatzbad eröffnet wurde.

wurden öffentliche Bäder geschlossen – seit 2005 wurden 43 Bäderbetriebe geschlossen, 65 weiteren Schwimmbädern droht nach Angaben der Staatsregierung kurz- bis mittelfristig die Schließung.¹⁶⁷

Tabelle 28: Bäderbestand im regionalen Vergleich
aufsteigend sortiert nach Einwohnerdichte (v. l. n. r.)

	Brandenburg 2011	Bayern 2014	Saarland 2014	Metropole Ruhr 2012	Berlin 2014
Einwohner	2,45 Mio.	12,6 Mio.	0,991 Mio.	5,1 Mio.	3,4 Mio.
Fläche	29 479 km ²	70 550 km ²	2 570 km ²	4 435 km ²	892 km ²
Einwohnerdichte (Ew./km ²)	83	179	385	1 150	3 812
Freizeitbäder	12	k. A.	6*	21	4
Hallen- und Kombibäder	38	k. A.	26	87	30
Freibäder	60	k. A.	34**	49	26
Bäder insgesamt	110	889	66	157	60
Einwohner je Bad	rd. 22 300	rd. 14 200	rd. 15 000	rd. 32 500	rd. 56 700
Einwohner je Bad (oh. Freibäder)	rd. 49 000	k. A.	rd. 31 000	rd. 47 200	rd. 100 000
Bäderbetreiber	k. A.	k. A.	> 40	≈ 90	1 (z. T. ver- pachtet)

* Die Saarland-Therme in Kleinblittersdorf wurde nicht berücksichtigt. Das Bad ist ganzjährig geöffnet, es verfügt allerdings nicht über ein sog. Sportbecken. Der gesundheitliche Aspekt des Badens in Thermalwasser steht im Vordergrund.

** Darunter 8 Naturbäder (Bäder mit natürlicher Wasserfläche für den Badebetrieb).

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von elektronisch publizierten Angaben des Saarländischen Schwimmbundes, Auskunft des Ministeriums für Inneres und Sport des Saarlandes, BBB – Berliner Bäderbetriebe, Metropolregion Ruhr, Sportstättenstatistik Brandenburg und des Bayerischen Landtages (Drs. 17/3233).

399. Neben einer regionalen Binnendifferenzierung ist für einen auf Handlungsempfehlungen abzielenden Vergleich der Infrastrukturausstattung jedoch insbesondere auf die in *Tabelle 29* (S. 262) dargestellten Indikatoren abzustellen. Die räumlichen Besonderheiten des saarländischen Standortgefüges werden kartographisch veranschaulicht (vgl. *Karte 14*, S. 257). Bäder in privater

167 Vgl. BAYERISCHER LANDTAG (2014): Schließung von Schwimmbädern: Antwort des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 26.09.2014. Drs. 17/3233. München.

Trägerschaft (drei Betriebe) wurden ebenfalls in die Analyse einbezogen. Grundsätzlich wäre eine an funktionalen Verflechtungskriterien orientierte Regionalisierung gegenüber administrativen Gebietseinheiten zu bevorzugen. Somit könnten auch Angebote außerhalb der Landesgrenzen in die Analyse einbezogen werden.

400. In 42 Städten und Gemeinden bestehen an 62 Standorten¹⁶⁸ insgesamt 66 Bäder (vgl. Anhang 22, S. 390 u. Anhang 23, S. 391).¹⁶⁹ Nach Angaben der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen sind potenzielle Badegäste im städtischen Raum bereit, eine 10-15-minütige Fahrt bis zum Erreichen eines Sporthallenbads, eine rund 20-minütige Fahrt bis zu einem Freibad und eine 20-30-minütige Fahrt bis zu einem Freizeithallenbad in Kauf zu nehmen.¹⁷⁰ Die in *Karte 14* skizzierten 7,5 km-Isodistanzen (15 km-Isodistanzen für Freizeitbäder) stellen somit nur die untere Grenze eines potenziellen Einzugsbereichs dar.¹⁷¹ Durch gleiche oder ähnliche Bäderangebote im Einzugsgebiet besteht in mehreren Teilräumen ein hoher Wettbewerbsdruck. Der begrenzte Markt an potenziellen Badegästen (rd. 50 % der Bevölkerung) wird dadurch noch kleiner und mehrfach aufgeteilt.

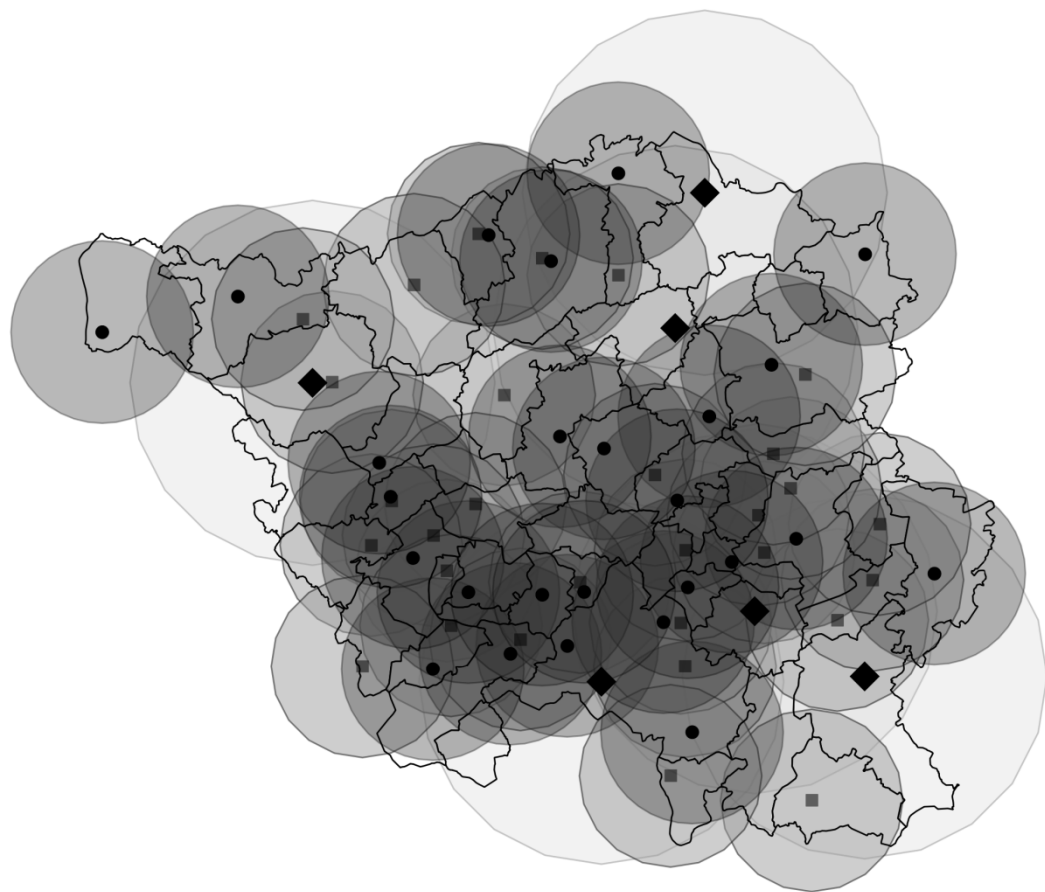
168 In St. Ingbert und Friedrichsthal liegen Hallen- und Freibad unmittelbar nebeneinander, sind jedoch getrennt voneinander nutzbar. In Nohfelden bestehen am Standort Bostalsee neben dem Freizeitbad „Aqua Mundo“ die zwei Strandbäder in Bosen und in Gonnweiler.

169 Neben diesen Bädern existieren zusätzlich 14 Schul- bzw. Lehrschwimmbecken in den folgenden Städten und Gemeinden: Saarbrücken (7), Losheim am See, Illingen, Merchweiler, Schwalbach, Homburg, St. Ingbert und Marpingen (je 1).

170 Vgl. DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DAS BADEWESEN (2013): Überörtlicher Betriebsvergleich Bäderbetriebe, ÜÖBV 2013. Essen.

171 Eine sachgerechtere Methode der Einzugsbereichsabgrenzung kann über Zeitdistanzen (z. B. PKW-Fahrzeiten/ÖPNV-Erreichbarkeit) erfolgen. Die verwendeten Isodistanzen (Luftlinienentfernung) bilden den Einzugsbereich nur näherungsweise ab.

Karte 14: Saarländische Bäderstandorte im Jahr 2014



Legende

- Freibäder
- Hallen-/Kombibäder
- ◆ Freizeitbäder
- Isodistanz 7.5 km (Hallen-/Kombibäder)
- Isodistanz 7.5 km (Freibäder)
- Isodistanz 15 km (Freizeitbäder)

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung. Geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

3.1 Fiskalische Belastungsintensität: Kostendeckungsgrad und Zuschussbedarf

401. Statistische Erhebungen zeigen, dass die Personalkosten in öffentlichen Bädern mit einem Kostenanteil von etwa 50 % den größten Einzelkostenblock darstellen. Darauf folgen die Energiekosten mit einem Anteil von etwa 30 %. Im Vergleich zu anderen Gebäudenutzungen weisen die Hallen- und Freibäder somit den höchsten spezifischen Energiebedarf auf.¹⁷² Der Kostendeckungsgrad von kommunalen Hallenbädern liegt jeweils deutlich unter 50 % – obwohl sich diese Kennzahl nur auf die Betriebs- und nicht auf die Gesamtkosten bezieht. Eine Untersuchung von 88 Bädern im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen hat aufgezeigt, dass die untersuchten Bäder maximal einen Kostendeckungsgrad von 47 % erreichten. Die Deutsche Gesellschaft für das Badewesen hat in den Jahren 2003 bis 2013 einen „überörtlichen Betriebsvergleich Bäderbetriebe“ durchgeführt. Der operative Kostendeckungsgrad der in diesem Rahmen untersuchten Hallenbäder liegt durchschnittlich bei etwa 30 %. Für die untersuchten Freibäder liegt der operative Kostendeckungsgrad der bei rd. 28 %. Der Gesamtfehlbetrag pro Badegast beläuft sich für Hallen- und Freibäder auf jeweils mehr als 10 Euro.¹⁷³ Zwischen den einzelnen Standorten besteht jedoch eine außerordentlich hohe Betriebskostenvarianz. Die Betriebskosten eines Hallenbads hängen stark von der jeweiligen Anlagengröße und -konzeption bzw. der regionalen Konkurrenzsituation ab.¹⁷⁴ Auch die Öffnungszeiten und -perioden sind von Bedeutung für das wirtschaftliche Ergebnis. Die Eintritte müssten unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Kostendeckungsgrade mehr als verdreifacht werden, wenn die Defizitabdeckung allein über die Nutzer finanziert werden müsste.

402. Im Rahmen einer Studie zur Analyse der sportbezogenen Bruttowertschöpfung im Rahmen eines „Sportsatellitenkontos“ wurde eine bundesweite, stichprobenartige Datenerhebung hinsichtlich des bundesweiten Bäderbestands durchgeführt.¹⁷⁵ Übertragen auf den Bäderanteil des Saarlandes müss-

172 Vgl. ENERGIEAGENTUR.NRW (2012): Energieeffizienz in Schwimmbädern – Klimaschutz made in NRW. Wuppertal.

173 OCHSENBAUER, C. (2014): Langzeittrends öffentlicher Bäder in Deutschland. In: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DAS BADEWESEN (Hrsg.): Archiv des Badewesens, H. 2, Jg. 77. Essen. S. 84.

174 Zusatzangebote (z. B. Sauna- und Wellnesszonen) lassen zwar die Kosten steigen, können aber bei entsprechender Vermarktung ebenfalls den Kostendeckungsgrad steigern.

175 BMWI (Hrsg.) (2012): Die wirtschaftliche Bedeutung des Sportstättenbaus und ihr Anteil an einem zukünftigen Sportsatellitenkonto. Berlin.

ten sich die Gesamtausgaben für öffentliche Bäder (Personal-, Betriebs- und Investitionskosten) in einer Größenordnung von mindestens 50-60 Mio. Euro p. a. bewegen. Analog verbleibt dabei selbst nach optimistischer Schätzung (bei Annahme eines durchschnittlichen Kostendeckungsgrades von 50 %) ein Zuschussbedarf von mindestens 25 Mio. Euro p. a. Diese Einschätzung deckt sich mit Auskünften des Saarländischen Städte- und Gemeindetages, nach denen im Rahmen einer Umfrage in den saarländischen Städten und Gemeinden das jährliche Defizit für Freibäder der an der Befragung teilnehmenden Kommunen bei bis zu 0,52 Mio. Euro, für Hallenbäder bei bis zu 0,8 Mio. Euro und für Kombibäder oder bei mehreren Bäderformen in einer Gemeinde auf bis zu 2,8 Mio. Euro beziffert wird. Bei saarlandweit über 60 kommunalen Bäderbetrieben erscheint die geschätzte Untergrenze der Gesamtbelastung somit durchaus plausibel. In einzelnen Kommunen entfällt auf den Bäderbereich sogar fast die Hälfte des laufenden Finanzierungsdefizits.

3.2 Handlungsoption: Bäderentwicklungsplanung

403. Kommunale Infrastrukturen sind in den letzten Jahrzehnten häufig weder interkommunal abgestimmt noch regional optimiert worden. Der Bedarf an öffentlichen Gütern, die nicht kostendeckend angeboten werden, erscheint stets grenzenlos. Aus einzelgemeindlicher Sicht rationales Verhalten, wie der Neubau eines Hallenbades, kann jedoch in gesamträumlicher Perspektive negative Folgen entfalten. Daher bestehen erhebliche Potenziale für eine bedarfsgerechte und wirtschaftlich tragfähigere Infrastrukturausstattung. Mit der qualitativen Optimierung des bestehenden Angebots ist anstelle eines Standortwettbewerbs vielmehr interkommunale Kooperation angezeigt. Bäder stehen als Teil des kommunalen Infrastrukturangebotes für die kommunale Standortqualität. So ist der gesamte öffentliche Wert der Bäder als meritorisches Gut zu beachten – beispielsweise mit Blick auf ihre pädagogische und gesundheitspolitische Funktion. Daher ist bei einer Bedarfsanalyse stets zwischen Gesichtspunkten der Effizienz und Gemeinwohlorientierung abzuwägen. Eine alleinige Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte ist aufgrund der systembedingt außerordentlich hohen Zuschussbedarfe nicht zweckmäßig.

404. Angesichts des Überbesatzes öffentlicher Bäder ist zur langfristigen Steuerung ein strategischer Überbau erforderlich, etwa in Form eines Landesentwicklungsprogramms bzw. einer landesweiten Bäderleitplanung. Somit

könnten bezüglich der zentralen Raumfunktionen – insbesondere unter Berücksichtigung des demographischen Wandels und der finanziellen Rahmenbedingungen – grundlegende Entwicklungsziele festgehalten werden. Anhand übergeordneter Entscheidungskriterien ist der Bestand qualitativ hochwertiger Sportstätten in bedarfsgerechter Menge zu sichern.

405. Im Saarland existiert bislang – wie in den meisten Bundesländern – keine regionale Bäderentwicklungsplanung und kein aktuelles Bäderkataster zu Struktur und Zustand der öffentlichen Bäder. Eine Bestandsaufnahme sowie die damit zu verbindende Angebots- und Bedarfsanalyse (*vgl. Tabelle 29, S. 262*) könnte dabei auch einen überörtlichen Betriebsvergleich anhand ausgewählter betriebswirtschaftlicher Kennzahlen sowie die Analyse von „Best Practice“-Nutzungskonzepten ermöglichen. Dabei ist auch das standortspezifische Wissen der Nutzergruppen in die Entscheidungsfindung bzw. Gesamtabwägung einzubeziehen. Die folgenden Vorschläge zur Bestandsaufnahme beschränken sich nicht auf die Bäderinfrastruktur, sondern sind grundsätzlich auch für weitere Sportstätten (Sporthallen, Multifunktionshallen etc.) oder andere kommunale Infrastrukturen anschlussfähig.

406. Die Infrastrukturrevision sollte einen Gesamtüberblick über Struktur und Zustand der öffentlichen Bäder vermitteln. Zurzeit existieren aktuelle Daten nur vereinzelt und auf unterschiedlicher Basis, sodass gegenwärtig keine überörtliche Bäderleitplanung möglich ist. Dabei sind folgende Analyseschritte als grundsätzlich zweckmäßig zu erachten:

- I. Die Bestandsaufnahme und -analyse des Bäderangebotes unter Berücksichtigung der Wasserflächen, Nebenangebote, Öffnungs- und Betriebszeiten, Nutzungscharakteristik, Erlöse und Kosten (*vgl. Tabelle 29*).
- II. Darüber hinaus sollte eine Erfassung zum Instandhaltungs- bzw. Sanierungsstau in Verbindung mit einer Abschätzung der Investitionsbedarfe erfolgen.
- III. Für die einzelnen Bäderbetriebsstandorte ist eine Besucherpotenzialanalyse durchzuführen. Im Zentrum stehen dabei die jeweiligen Einzugsbereiche sowie die regionale Wettbewerbs- bzw. Konkurrenzanalyse.
- IV. Es folgen die abschließende Gesamtbewertung der Betriebsstandorte hinsichtlich ihrer regionalen Bedeutung sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen zu einer interkommunalen Bäderleitplanung (strate-

gische Ausrichtung des Standortsystems) bzw. einer tragfähigen Bäderinfrastruktur (z. B. Sanierungs-, Investitions- und Rückbauprioritäten, alternative Organisations- und Finanzierungsformen etc.).

407. Bezugsgrundlage kann in diesem Fall nur eine umfassende, landesweite Bedarfsermittlung sein, die im Ergebnis die richtwertorientierte Sportstättenentwicklungsplanung durch einen bedarfs- bzw. nutzerorientierten Ansatz ablöst. Diese langfristig angelegte Bäderleitplanung verknüpft querschnittsorientiert landes- bzw. regionalplanerische, ökonomische (Effizienz der Leistungsbereitstellung), politische (Abwägung zwischen konkurrierenden Investitionsbedarfen) und soziale (Gemeinwohlorientierung) Belange mit dem Ziel qualitativ hochwertiger Infrastruktur in bedarfsgerechter Menge. Für die verbleibenden Bäder könnten somit Handlungsspielräume für Reinvestitionen mit langfristigem Sparpotenzial geschaffen werden. Erst die Angebotskonzentration kann diese wertsteigernden (Investitionen in Bestand und Neubau, Energieeffizienzerhöhung, Auslastungssteigerung durch Multifunktionalität) bzw. werterhaltenden (Instandhaltung) Maßnahmen ermöglichen. Gleichzeitig eröffnet ein marktgerechtes Bäderkonzept die Reduzierung der Zuschussbedarfe in Folge erhöhter Auslastung der verbleibenden Bäder.

Tabelle 29: Elemente eines Prüfrasters zur Bestandsanalyse öffentlicher Bäder	
Erfassungsdimension	Indikatoren
Angebotsmenge	• Nutzungskapazität¹⁷⁶ (Wasserfläche in m² etc.) • Nutzungsintensität (Besucheranzahl, Spitzenbelastungen) • Erreichbarkeit/Einzugsbereich
Angebotsqualität	• Öffnungszeiten und -perioden/Betriebsstunden je Woche • Instandhaltungs-/Sanierungsbedarf • Ausstattungsmerkmale • Zusatzangebote
Bedarf	• Zielgruppen (Besucherpotenzial) • Nutzungszweck • Wettbewerbs-/Konkurrenzanalyse
Finanzierungsstruktur	• Trägerschaft, Rechtsform (Eigenbetrieb, Verein, Zweckverband etc.) • Einnahmen je Normbesuch • Investitions- und Betriebsaufwand • Energiebedarf je m² Wasserfläche • Zuschussbedarf je Normbesuch • Kostendeckungsgrad
Quelle: Eigene Darstellung.	

408. Die bereits erfolgten Bäderschließungen werden allerdings im Rahmen einer unvermeidlichen weiteren Anpassung des Versorgungsstandards nicht ausreichen. Berücksichtigt man die gesamten Lebenszykluskosten, müssten die Eintrittspreise so stark steigen, dass die Konkurrenzfähigkeit aufgrund der hohen Dichte an öffentlichen Bädern nicht mehr gegeben ist. Die Überführung des Betriebs in ein neues Trägerschaftsmodell (z. B. die Übernahme von Bädern durch Vereine)¹⁷⁷ kann jedoch aus einem Hallenbad kein gewinnträchtiges Anlagevehikel machen. Ohne kommunale Beiträge wird es nicht möglich sein, öffentliche Bäder zu konkurrenzfähigen Preisen vorzuhalten. In den vorliegenden Haushaltssanierungsplänen der saarländischen Kommunen werden

176 Die Kapazitäten leiten sich aus der Norm DIN EN 15288-2 ab. Eine funktionstypische Auslastungsgrenze für Bäder, die hauptsächlich zum Schwimmen und für Schwimmunterricht vorgesehen sind, liegt bei einer Wasserfläche von 3 m² je Badegast bzw. rd. 125 Personen pro Standardbecken (25 m x 10 m). Für Freibäder gibt es keine vergleichbaren Normen. Neben den reinen Wasserflächen sind bei einer Kapazitätsbetrachtung der Freibäder zudem die Liegeflächen zu berücksichtigen.

177 Insbesondere bei Sportstätten, die von Vereinen genutzt werden, werden teilweise erhebliche ehrenamtliche Leistungen erbracht. Schwimmsporttreibende Vereine sind zur Übernahme von Bädern in Vereinshand grundsätzlich genauso in der Lage wie Tennisvereine für Tennisanlagen oder Fußballvereine für Sportplätze. Zudem könnten zusätzliche Finanzierungsquellen (Bund, Krankenkassen, Unternehmen etc.) erschlossen werden.

neben Eintrittspreiserhöhungen und Schließungen oder Veräußerungen auch die Energiekostenreduzierung sowie die Erhöhung von Mieten und Pachten als Konsolidierungsbeiträge aufgeführt. Das erwartete Einsparvolumen beträgt insgesamt rd. 2,5 Mio. Euro (Haushaltsjahre 2011-2017).

409. Die Kommunen müssen ihre Bewirtschaftungsstrategie im Rahmen des zur Verfügung stehenden finanziellen Budgets weiter anpassen. Bei der Bedarfsabschätzung sind konkurrierende Angebote sowie die regionale Ausstattung im Einzugsbereich einzubeziehen. Die Konkretisierung von Sanierungs- bzw. Investitionsprioritäten – und damit eine Priorisierung der Ausgabenzwecke – ist zwingend erforderlich. Im Sinne einer integrierten Entwicklungs- und Finanzpolitik sollten Folgekosten zu Beginn jeder Entscheidung zur Verausgabung investiver Mittel in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Darüber hinaus sind die im Folgenden überblicksartig skizzierten Maßnahmen zu prüfen:

- Stärkung der zentralen Orte als Entwicklungsrahmen zur Steuerung und als landesplanerische Vorgabe für die Kommunen in Verbindung mit der Intensivierung interkommunaler Kooperationen¹⁷⁸ als Verbundlösung (zur Erhöhung der Erreichbarkeit ist der verstärkte Einsatz flexibler Bedienformen im ÖPNV zu prüfen – etwa in Form von Schwimmbadbussen);
- Einführung von Verlustobergrenzen für Betrieb und Ausbau der Bäder und die Verknüpfung von Bädernkonzepten mit der mittelfristigen Finanzplanung;
- Eintrittspreiserhöhungen und die Reduktion von Eintrittspreisermäßigungen zur Steigerung des Kostendeckungsgrades;
- Implementierung einer laufenden Strukturbeobachtung in Form des überörtlichen Betriebsvergleichs als zentrales Informations- und Entscheidungsinstrument sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Bestimmung der Folgekosten, etwa des abdiskontierten Verlustes über den Lebenszyklus.

¹⁷⁸ Nach Angaben des SSGT haben 10 Mitgliedsverwaltungen vom Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit Gebrauch gemacht, insbesondere im Personalbereich und im Rahmen der Überwachung der Schwimmbadtechnik.

410. Die zukünftige „Bäderlandschaft“ ist dabei aufgrund der sozioökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen unter dem Leitbild der Infrastrukturkonzentration als langfristige und bedarfsorientierte Strategie der Bestandssicherung fortzuentwickeln. Um eine qualitative Aufwertung des Bäderbestandes zu ermöglichen, muss die Quantität des Bäderangebotes auf ein bedarfsgerechtes (und finanzierbares) Maß zurückgeführt werden. Mittel- bis langfristig werden weitere nachfrageschwache bzw. wirtschaftlich nicht tragfähige Bäderbetriebe schließen müssen. Ansonsten können Reinvestitionen im Rahmen der selektiven Standortaufwertung nicht sichergestellt werden. Denkbar ist auch eine stärkere Spezialisierung der im Standortsystem verbleibenden Bäder auf spezifische Angebote und Zielgruppen. Das Eintrittspreisniveau sowie der Wegezeitaufwand für Bäderbesuche werden tendenziell steigen. Eine haushaltverträgliche Neustrukturierung der „Bäderlandschaft“ in Form der Angebots- bzw. Standortkonzentration ist angesichts der kommunalen Finanzlage intensiv zu prüfen. Die freiwilligen Leistungen der Kommunen können nur aufrechterhalten werden, wenn sich diese am Maßstab der tragfähigen bzw. nachhaltigen Finanzierung ausrichten. Insgesamt ist für das Maßnahmenfeld „Infrastrukturrevision“ ein erhebliches Konsolidierungspotenzial zu identifizieren. Durch das Erfordernis einer langfristigen Infrastrukturentwicklungsplanung und das damit verbundene verzögerte Eintreten von Einspareffekten wird jedoch kein exakt dimensionierter Konsolidierungsbeitrag angegeben.

4 Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung

411. Im Rahmen struktureller Maßnahmen für alle Gemeinden bzw. Gemeindeverbände dienen Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung als flankierende Instrumente der ausgabenseitigen Haushaltskonsolidierung. Dabei können Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung oder -erleichterung, die Aufgabenkritik und der damit einhergehende Abbau bzw. die Flexibilisierung kommunalbelastender Standards endogene Konsolidierungspotenziale erschließen. Solange Ausgabensteigerungen regelmäßig die Wachstumsraten der Einnahmenzuwächse übersteigen, sollte die kritische Analyse des kommunalen Aufgabenkataloges und seiner Entwicklung eine Fokussierung auf kommunale Kernaufgaben zur Folge haben, ansonsten werden notwendige Konsolidierungsbemühungen durch parallelen Ausgaben-, Aufgaben- und Standardaufwuchs überkompensiert.

4.1 Definition und Typisierung

412. Aufgabenkritik umfasst die Überprüfung des öffentlichen Leistungsspektrums auf Aufgaben und Standards, deren Rückführung die kommunale Daseinsvorsorge nicht beeinträchtigen würde. Aufgabenkritik im engeren Sinne beinhaltet das „ob“ der Aufgabenerledigung. Häufiger ist allerdings die partielle Reduzierung kommunaler Leistungen: Aufgabenvollzugskritik umfasst die Analyse des Umfangs der Leistungen (Pflichtaufgaben und freiwillige Leistungen). An dieser Stelle geht es um die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Da der Gesetzgeber hinsichtlich der Durchführung – auch hinsichtlich der Pflichtaufgaben – teilweise keine Mindeststandards (z. B. Stellenausstattung) vorgibt, sind auch pflichtige Aufgaben nach Art und Umfang der Wahrnehmung disponibel, insbesondere wenn diese über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Generell zur Disposition stellen kann die Kommune nur freiwillige Aufgaben (z. B. die Schließung öffentlicher Bäder, Jugendzentren, Mehrzweckhallen etc.).¹⁷⁹ Möglich ist aber auch die Reduzierung der Leistungsqualität (z. B. in Form eingeschränkter Öffnungszeiten öffentlicher Einrichtungen). Resultate der Aufgabenkritik können u. a. folgende Maßnahmen sein:

- die vollständige Einstellung der Aufgabe,
- eine teilweise Einstellung der Aufgabe,
- die Verlagerung der Aufgabe auf einen anderen internen Aufgabenträger,
- die Verlagerung der Aufgabe auf einen externen Aufgabenträger sowie
- der Ausbau der Aufgabe.

413. Dem vielschichtigen Begriff „Standards“ liegt kein einheitlicher Definitionsansatz zugrunde. Die Arbeitsgruppe „Standards“ der Gemeindefinanzkommission definiert sie allgemein als einheitliche oder vereinheitlichte, durch rechtliche Regelungen (z. B. Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Verordnungen oder Satzungen) fixierte, anzuwendende oder anzustrebende Art und Weise, wie ein politisches Ziel oder eine Aufgabe erfüllt bzw. durchgeführt werden soll.¹⁸⁰ Es geht demzufolge nicht um die Eignung eines politischen Ziels oder einer daraus abgeleiteten Aufgabe, sondern um den Weg bzw. die Norm der Zielerreichung oder Aufgabenerfüllung.¹⁸¹

¹⁷⁹ Vgl. SCHWARTING, G. (2011): Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin. S. 158.

¹⁸⁰ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2010b): AG „Standards“ – Abschlussbericht vom 3. November 2010. Berlin. S. 4.

¹⁸¹ BURTH, A./GNÄDINGER, M. (2014): Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Darmstadt. URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-standard.html> (Abruf: 15.12.2014) und

414. Auf übergeordneter Ebene lassen sich rechtliche, politische und ökonomische Standards der Leistungserstellung ableiten. Aus aufgabenspezifischer Sicht ist zwischen normativen, technischen, sozialen und ethischen Standards zu unterscheiden. Standards können unmittelbar oder mittelbar verpflichtend sein oder als Orientierungshilfe dienen. Zudem lassen sich Standards nach ihrer Wirkung in Form von Ordnungs-, Sicherungs- und Ausgleichsleistungen klassifizieren. In einer schematischen Typisierung wird im Folgenden grundsätzlich zwischen folgenden Standardtypen unterschieden:

- **Personalstandards/Inputstandards:**
Vorschriften, die im Sinne einer Mindestvoraussetzung oder bestimmten Bandbreite für einzelne Aufgaben allgemein Fachpersonal oder eine bestimmte Besetzungstärke, ggf. eine besondere Ausbildung oder Qualifikation für Dienstkräfte vorschreiben (z. B. anhand von Personalschlüsseln). Inputstandards sind dabei die im öffentlichen Bereich häufigste Standardform.
- **Sachstandards/Outputstandards:**
Vorschriften, die im Sinne einer Mindestvoraussetzung oder bestimmten Bandbreite qualitative und/oder quantitative Anforderungen enthalten: z. B. bei der Errichtung von Bauten oder bei der Beschaffung und Vorhaltung von Einrichtungsgegenständen (z. B. Raumgrößen, Vorhaltung bestimmter Sachmittel, Einhaltung von Normen, Erfolgsnachweise, Taktdichte im ÖPNV).
- **Verfahrens- bzw. Organisationsstandards:**
Vorschriften, die Anforderungen an das anzuwendende Verfahren bzw. die Organisation stellen (z. B. Einladungsmodus zu Gemeinderatssitzungen).

415. Nach dieser Standarddefinition umfassen die Verursacher kommunaler Standards neben der Regulierungskaskade aus Europäischer Union, Bund, Ländern und Kommunen auch die Nachfrager öffentlicher Leistungen selbst (gesellschaftliche Anspruchshaltungen fungieren ebenfalls als Kostentreiber, sog. „Anspruchsinflation“). Standards dienen dabei sowohl der Qualitätssicherung als auch der wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung. Beide Anforderungen sind somit nicht isoliert voneinander zu betrachten. Eine alleinige Ausrichtung an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten birgt jedoch das Risiko von Quali-

tätsmängeln mit mittelfristig höheren Gesamtaufwendungen. Mit der Standardsetzung wird daher regelmäßig eine normative Zielvorstellung verbunden (z. B. die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als zentrale Leitvorstellung von Bund und Ländern).

4.2 Bundesebene: Gemeindefinanzkommission

416. Auf Bundesebene gelten der Nationale Normenkontrollrat (NKR) sowie die Messung von Bürokratiekosten auf Grundlage des Standardkostenmodells (SKM) als zentrale Vorhaben im Rahmen des allgemeinen Vorschriften- und Bürokratieabbaus. Von besonderer Bedeutung für die kommunale Ebene war auch die Arbeitsgruppe „Standards“ der Gemeindefinanzkommission (2009-2011).

417. Die Arbeitsgruppe hat dabei fast 400 kommunalrelevante Standards überprüft. Der Schwerpunkt der Änderungsvorschläge lag entsprechend dem kommunalen Ausgabenschwerpunkt im Politikbereich „Arbeit und Soziales“. Die Breite der Wirkung von Bundesgesetzen auf die kommunale Ebene zeigte sich darin, dass bis auf den Politikbereich „Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ Änderungsvorschläge für alle Fachressorts des Bundes vorlagen. Insgesamt verblieben 87 Prüfaufträge zur Standardflexibilisierung. Im Bericht des Bundesfinanzministeriums zum Stand der Umsetzung wird konstatiert, dass 8 % der von der Gemeindefinanzkommission zur Prüfung vorgesehenen Vorschläge umgesetzt sowie 12 % zur Umsetzung vorgesehen sind. Diese Maßnahmen wie z. B. Verfahrensänderungen und Gebührenanpassungen fallen insbesondere in die Politikbereiche „Inneres“ bzw. „Arbeit und Soziales“. Über 45 % der Vorschläge werden entweder in bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen beraten, sind in laufende Verfahren eingebunden oder im Gesamtzusammenhang von grundlegenden Gesetzesnovellierungen zu behandeln. 35 % der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden verworfen. Hierzu zählen insbesondere Vorschläge, die allein eine Lastenverschiebung zwischen den Verwaltungsebenen zur Folge hätten. Insgesamt sind jedoch nur geringfügige Änderungen bei bundesrechtlich normierten Standards zu verzeichnen.¹⁸² Initiativen sind häufig bereits am Fachwiderstand der Bundesressorts gescheitert, sodass es nicht mehr zu Verhandlungen mit den Ländern kam.

¹⁸² Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2010b): AG „Standards“ – Abschlussbericht vom 3. November 2010. Berlin. S. 4.

Hinsichtlich weiterzuverfolgender Vorschläge für Standardänderungen aus der Gemeindefinanzkommission wurde ein Abschlussbericht vorgelegt.¹⁸³ Eine belastbare Ermittlung der finanziellen Auswirkungen der Vorschläge war nicht möglich. Positiv hervorgehoben wurde, dass die Fachressorts von Bund und Ländern nachhaltig für kommunale Kostenfolgen sensibilisiert worden seien, die aus bundesrechtlich gesetzten Standards resultieren.

4.3 Landesebene: Maßnahmen im Saarland sowie in anderen Bundesländern

418. Insbesondere seit der Jahrtausendwende erfolgte in zahlreichen Flächenländern eine Revision kommunalrelevanter Standards mit dem Ziel einer Flexibilisierung der Vorgaben über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. So hat der Landtag des Saarlandes im Jahr 2003 das Gesetz zur Flexibilisierung kommunaler Standards (Standardflexibilisierungsgesetz, StaflexG) verabschiedet. Das Standardflexibilisierungsgesetz räumt als derzeit bis zum 31. Dezember 2017 befristetes Experimentiergesetz die Möglichkeit ein, bestehende Standards zu benennen, die zur angemessenen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich, jedoch kostenintensiv sind. Ziel des Gesetzes ist es, durch Modellversuche – insbesondere auf Antrag von Gemeinden und Gemeindeverbänden – landesrechtlich vorgegebene Standards zu Qualität und Quantität von einzusetzendem Personal, Sachausstattung und dem Betrieb von Einrichtungen festzustellen, die zur Aufgabenerfüllung der Kommunen oder privater Träger nicht mehr benötigt werden. Der Anwendungsbereich erstreckt sich auf alle Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes, die „kommunale Standards“ festsetzen. Neben den kommunalen Spitzenverbänden wird auch kommunalen Zweckverbänden sowie natürlichen und juristischen Personen ein Antragsrecht eingeräumt.¹⁸⁴

419. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes sind insgesamt 11 Anträge eingereicht worden. Bisher wurde jedoch nur einem Antrag stattgegeben, dieser bezog sich auf die Hauptamtlichkeit der Frauenbeauftragten (§ 79a KSVG). Von einer merklichen finanziellen Entlastung in Folge des Standardflexibilisierungsgesetzes ist somit nicht auszugehen. Zur Begründung der Ablehnung der

¹⁸³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2010a): AG „Standards“ – Zwischenbericht vom 25. Juni 2010. Berlin.

¹⁸⁴ LANDTAG DES SAARLANDES (2012): Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung kommunaler Standards. Drs. 15/207. Saarbrücken.

weiteren Anträge wird u. a. auf im Rahmen der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung bereits entfallene Standards sowie im Landesrecht vorhandene Ausnahmemöglichkeiten hingewiesen. Weitere Anträge hatten keinen landesrechtlichen Standard zum Gegenstand oder es fehlte an formellen Voraussetzungen (kein Stadtratsbeschluss, keine konkrete Benennung des Standards, fehlender Nachweis einer Kostenersparnis). Ein Antrag wurde zurückgezogen, bei einem weiteren war keine Kostenreduzierung nachweisbar.¹⁸⁵ Der Ermessensspielraum zur Erteilung einer Standardbefreiung ist sehr groß („Kann-Vorschrift“).¹⁸⁶ Das Standardflexibilisierungsgesetz kann zudem keine verpflichtenden europa- und bundesrechtlichen Vorschriften außer Kraft setzen.¹⁸⁷

420. Neben dem Saarland steht die Frage des Standardabbaus in nahezu allen Flächenländern regelmäßig auf der politischen Tagesordnung. So haben z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg Standardflexibilisierungs-, Standardbefreiungs- bzw. Standarderprobungsgesetze beschlossen. In der folgenden überblicksartigen Aufstellung werden ausgewählte Vorhaben der Standardflexibilisierung in anderen Flächenländern dokumentiert:

- Baden-Württemberg (Gesetz zur Befreiung von kommunalbelastenden landesrechtlichen Standards, Standardbefreiungsgesetz – StaBefrG),
- Bayern (in einigen Rechtsbereichen wurde ein fakultatives Widerspruchsverfahren eingeführt, das eine Wahlmöglichkeit eröffnet zwischen Widerspruchseinlegung und unmittelbarer Klageerhebung: Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung),
- Brandenburg (Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz – BbgStEG),

185 LANDTAG DES SAARLANDES (2012): Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung kommunaler Standards. Drs. 15/207. Saarbrücken.

186 § 3 Abs. 4 StaflexG: „Dem Antrag kann stattgegeben werden, wenn eine den Zwecken der Vorschrift insbesondere dem Schutz von Leib und Leben sowie sonstiger vergleichbarer Rechtsgüter ausreichende Erfüllung der Aufgabe gewährleistet bleibt und die Befreiung zu einer Kostenersparnis führt.“

187 Vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 StaflexG.

- Hessen (institutionalisiertes „Dialogverfahren zum Abbau kommunaler Standards“ zur Entlastung, Umsetzung und Prävention als fortlaufender Prozess),
- Mecklenburg-Vorpommern (Kommunales Standarderprobungsgesetz – KommStEG M-V),
- Niedersachsen (Gesetz zur Erprobung erweiterter Handlungsspielräume in Modellkommunen; Modellkommunen-Gesetz – ModKG),
- Nordrhein-Westfalen (Standardbefreiungsgesetz – StaBefrG NRW; Bürokratieabbaugesetz II),
- Rheinland-Pfalz (Erstes Landesgesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Flexibilisierung landesrechtlicher Standards; Erstes Standardflexibilisierungsgesetz – SFG),
- Sachsen-Anhalt (interministerielle Arbeitsgruppe „Kommunaler Standardabbau“) sowie
- Thüringen (Thüringer Standarderprobungsgesetz – ThürStEG).

421. In der Gesamtschau lassen die Maßnahmen auf Länderebene bisher keinen durchgreifenden Standardabbau erkennen. Zudem weisen sie häufig nur appellativen Charakter auf. Erschwert wird die Standardflexibilisierung, wenn von den Antragstellern der Nachweis zu erbringen ist, dass durch die Flexibilisierung keine anderen Rechtsgüter in Mitleidenschaft gezogen werden. Dadurch ist mit einem hohen Prüfungsaufwand zu rechnen. Der Prüfungsvorgang stellt sich als komplex dar, da partielle Standardänderungen auch Auswirkungen auf andere Aufgabenbereiche haben können. Vor diesem Hintergrund wurde u. a. in Mecklenburg-Vorpommern eine „Beweislastumkehr“ diskutiert. Klar herausgestellt wird in allen Maßnahmen die Rolle von Land, Bund und Europäischer Union als zentrale Standardsetzer und damit als primäre Kostentreiber.¹⁸⁸ Hierzu zählen bundesweit gesetzte Sicherheitsstandards oder Hygieneauflagen. Allein im Bereich der Feuerwehr sind zahlreiche nationale und europäische Normen zu beachten und spezielle Unfallverhütungsvorschriften einzuhalten. So wird eine Vielzahl von Standards ausnahmslos von

¹⁸⁸ SCHWARTING, G. (2011): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. S. 172 f.

Institutionen definiert, die vom jeweiligen Land nicht beeinflusst werden können.

422. Im Zentrum der Vorhaben stand in den meisten Flächenländern die Möglichkeit, dass Kommunen auf eigenen Antrag und nach Einzelfallprüfung von bestimmten Standards, die entweder bereichsweise festgelegt oder frei definierbar sind, abweichen können. Gleichzeitig werden die Kommunen aufgefordert, Vorschläge zu unterbreiten, wie generell Standards gesenkt oder freigegeben werden können. Die Antragszahlen bewegen sich jeweils im niedrigen einstelligen Bereich.¹⁸⁹

423. Die im Rahmen der dritten Workshopsitzung am 28.11.2014 von Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der kommunalen Spitzenverbände benannten kommunalbelastenden Standards beziehen sich insbesondere auf den Sozialbereich. Erwähnt wurden jedoch auch strukturelle Belastungen durch komplexe Gesetze; kleine Gemeinden seien verstärkt auf externe Rechtsberatung angewiesen, z. B. für Anträge bzw. Fördermittelabruf nach dem Städtebauförderungsgesetz. Von der Schulbuchausleihe bis hin zur Beseitigung illegaler Müllablagerungen wurde ein breites Spektrum kommunalbelastender Vorschriften vorgetragen. In mehreren Wortbeiträgen wurde auf hohe Standards bei der gemeindlichen Aufgabenerfüllung durch das Landesjugendamt sowie das Landesamt für Umwelt hingewiesen. Im Sozialbereich wurden folgende ausgewählte kommunalbelastende Standards vorgetragen:

- Die Anhebung der Personal- und Verfahrensstandards bei den Betreuungsbehörden. So müsse z. B. in jedem Betreuungsfall der zu Betreuende persönlich kontaktiert werden; früher nur in einem Drittel der Fälle. Dies bedeute für die saarländischen Gemeindeverbände Mehrausgaben von etwa 1 Mio. Euro p. a.
- Die Novelle des Landesgleichstellungsgesetzes sowie Vorhaben der Inklusionsförderung (insbesondere Kostenfolgen durch Anhebung von Bau- und Personalstandards).
- Die Jugendhilfeträger müssten Pflegesatzverhandlungen führen können. In allen anderen Bundesländern sei die Erteilung einer Betriebser-

189 KURAS, P. (2013): Kommunale Standards als Konsolidierungsansatz. In: BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.): Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle? Gütersloh. S. 191 ff.

laubnis mit den Verhandlungen über die Höhe der Pflegesätze zeitlich verzahnt.

- Kosten der Unterkunft: Es gebe hohe Standards dazu, was eine „angemessene“ Wohnung sei.

424. Auch auf die zunehmende Bedeutung vielfältiger Sicherheitsstandards wurde von kommunaler Seite hingewiesen. So sei der Umfang des Brandschutzes zu hinterfragen, beispielweise wird die Zweckmäßigkeit der Vorgabe zur Anbringung eines Klemmschutzes für Fenster in 3,5 m Höhe hinterfragt. Allein die Elektrogeräteprüfung¹⁹⁰ aller elektrischen Geräte des Landkreises Saarlouis verursache jährliche Kosten in Höhe von 60 000 Euro. Kritisch hinterfragt wurde zudem die Zweckmäßigkeit einer Verkürzung von Prüfintervallen (z. B. bei der Überprüfung von Sicherheitsbeleuchtungen).

425. Zwischen vertikalen Organisationsebenen gesetzte Standards würden weiter ausdifferenziert und damit kostenintensiv erhöht. Hemmnisse der Standardflexibilisierung können dabei vielfach auch in den Ausführungsbestimmungen als Ergebnis „vertikaler Feinabstimmungen“ zwischen den Verwaltungsebenen bestehen – beispielsweise im Bereich der Jugendhilfe, zwischen den örtlichen Trägern (kommunale Jugendämter) und den überörtlichen Trägern der Jugendhilfe (Landesjugendamt und Oberste Landesjugendbehörde).

426. Am Beispiel von Kindertageseinrichtungen und diesbezüglichen qualitativen Regulierungsvorgaben, etwa hinsichtlich Gruppenstärken, Personalschlüssel (Erzieher-Kind-Relation), Leitungsfreistellung oder Flächenvorgaben (innen/außen) ist bereits im Ländervergleich eine signifikante Spreizung der Regulierungsintensität zu konstatieren. So variiert die Qualitätsregulierung von Kindertageseinrichtungen im Bundesländervergleich erheblich: Mit 12 von 14 Punkten belegt das Saarland nach Niedersachsen in der Regulierungsdichte ausgewählter Qualitätsmerkmale Rang 2 (*vgl. Tabelle 30, S. 274*). Sachsen-Anhalt und Bayern bilden demgegenüber mit jeweils 4 von 14 Punkten die Bundesländer mit der geringsten Regulierungsdichte im Ländervergleich. Eine geringere Regulierungstiefe führt allerdings nicht zwangsläufig zu einer Ver-

¹⁹⁰ Die Elektrogeräteprüfung dient der Kontrolle des ordnungsgemäßen Zustandes von Elektrogeräten im Sinne der jeweils geltenden VDE-Bestimmungen. Die Unfallverhütungsvorschrift „Elektrische Anlagen und Betriebsmittel“ (BGV/GUV-A3), die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) und die DIN VDE 0701-0702 verpflichten zu regelmäßigen Wiederholungsprüfungen. Prüfungsgegenstand sind ortsfeste und ortsveränderliche elektrische Betriebsmittel (z. B. Verlängerungsleitungen), stationäre (z. B. Installationen in Gebäuden) sowie nicht stationäre Anlagen.

schlechterung der Angebotsqualität. Die Qualität von Kindertageseinrichtungen ist von zahlreichen nicht „standardisierbaren“ Rahmenbedingungen, etwa vom Engagement der Elternschaft, der Erzieher und der Leitung abhängig. So darf der Kommunalpolitik nicht jeglicher Handlungsspielraum genommen werden, da dezentrale Entscheidungen in der Selbstverwaltung vor Ort häufig qualitativ bessere und häufig auch kostengünstigere Lösungen erreichen als über allgemeingültige Standards. Die meisten Standards im öffentlichen Bereich sind Input-Standards, es wird somit nicht die zu erreichende Leistung festgelegt, sondern darauf abgezielt, durch bestimmte Inputvorgaben die gewünschte Leistungsqualität zu erzielen.¹⁹¹ So sind Input-Vorgaben mit hoher Regulierungsintensität¹⁹² auch Ausdruck mangelnden Vertrauens in die kommunale Selbstverwaltungshoheit.

191 REIDENBACH, M. (1996): Kommunale Standards in der Diskussion: Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten. Berlin. (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 22).

192 Z. B. hinsichtlich der Auflagen im Zuschussverfahren. Diese beziehen sich nicht nur auf den geförderten Zweck und seine spezifische Ausgestaltung, sondern regeln auch detailliert das Antrags-, Bewilligungs- und Prüfverfahren.

Tabelle 30: Qualitätsregulierung von Kindertageseinrichtungen im Ländervergleich
(0 = nicht reguliert, 1 = allgemein reguliert, 2 = präzise reguliert), absteigend sortiert nach Gesamtpunktzahl

	max. Gruppen- größe	Personal- schlüssel	Verfügung s-zeit	Fach- beratung	Fortbildung	Leitungs- freistellung	Flächen (innen/ außen)	Gesamt- punktzahl (max. 14)
NI	2	2	2	1	2	2	2	13
SL	2	2	2	1	1	2	2	12
TH	0	2	2	1	1	2	2	10
BW	2	2	2	0	0	1	2	9
NW	2	2	1	1	1	1	1	9
RP	2	2	1	1	1	1	1	9
SH	2	2	1	1	1	1	1	9
BE	0	2	1	1	1	2	1	8
BB	0	2	1	1	1	1	2	8
HH	0	2	0	1	1	2	2	8
MV	0	2	2	1	2	0	1	8
SN	0	2	0	1	2	2	1	8
HB	2	2	0	0	0	0	2	6
HE	2	2	0	1	1	0	0	6
BY	0	2	1	0	1	0	0	4
ST	0	2	0	0	1	1	0	4

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des DIW (SCHÖBER/SPIESS 2014: S. 465) auf Basis des Ländermonitors Frühkindliche Bildung der Bertelsmann Stiftung 2008.

427. Neben den in der öffentlichen Wahrnehmung dominanten Standardsetzern Bund und Land ist auch auf die Bedeutung privater Organisationen als Standardsetzer (insbesondere das Deutsche Institut für Normung, VDI/VDE, Unfallversicherungen, Gewerkschaften, Berufsgenossenschaften) und resultierende institutionelle Verflechtungen hinzuweisen. Zudem nehmen die Folgen der Rechtsprechung eine bedeutende Rolle ein, etwa hinsichtlich der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe.

4.4 Abzuleitende Handlungsempfehlungen

428. Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung haben die öffentlichen Haushalte bisher nicht merklich entlastet. Eine umfassende, kontinuierliche Aufgabenkritik kann allerdings grundsätzlich als erfolgversprechende Methode im Sinne einer laufenden Evaluation zur wirkungsorientierten Steuerung des Aufgabenkataloges angesehen werden. Dabei ermöglicht eine regelmäßige Prüfung der finanziellen Auswirkungen auf die kommunale Ebene die Abwendung von Standarderhöhungen bzw. die Flexibilisierung bestehender Standards, die mit unverhältnismäßigem Aufwand und übermäßig einschränkender Wirkung einhergehen. So kann höhere Flexibilität auch zu mehr Effizienz in der Aufgabenerfüllung und gesteigerter Innovationsfähigkeit führen. Auch eine regionale bzw. lokal abgestufte Differenzierung der Standards ist zu diskutieren, beispielsweise in Form einer Anpassung an lokale Verhältnisse (z. B. nach Lage/Ortsgrößenklassen etc. – etwa im Aufgabenfeld der Winterdienste). Die Forderung nach interkommunal identischen bzw. „standardisierten“ Leistungen ist kostenintensiv und angesichts der bestehenden regionalen Disparitäten nicht zielführend.

429. Zur dauerhaften Kontrolle und Evaluation sollte der kommunalbelastende Vorschriftenbestand in Gänze erfasst werden. Ein formalisiertes Verfahren zur Ermittlung kommunaler Standards aufgrund gesetzlicher Regelungen und freiwilliger Aufgabenwahrnehmung erleichtert die damit verbundene Abschätzung der Kosten und des Leistungsprofils bzw. der Leistungstiefe sowie die abschließende Identifikation von Gestaltungsmöglichkeiten bzw. Flexibilisierungspotenzialen.¹⁹³ Neben der Überprüfung bestehender Standards gilt es somit, auch die Prävention in Form der Vermeidung künftiger Standards zu gewährleisten. So fordert KURAS neben der Mittelstandsfreundlichkeit auch die vorherige Prüfung auf „Kommunalfreundlichkeit“ von gesetzgeberischen Maßnahmen ein.¹⁹⁴ Folgende Merkmale kommunalbelastender Standards könnten als Entscheidungsgrundlage in Form eines Prüfrasters dieser Standards systematisch erfasst werden:

- Norm- (nach Herkunft: EU, Bund, Land, Kommune) und Normgegenstand,

193 HESSE, J. J. (2013): Reduzierung des Landeshaushaltvolumens durch den Abbau von kommunalen Standards. Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Thüringen. Berlin. S. 2.

194 KURAS, P. (2013): Kommunale Standards als Konsolidierungsansatz. In: BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.): Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle? Gütersloh. S. 214 ff.

- Geltungsbereich und Geltungszeitraum,
- Adressatenkreis (z. B. Verwaltungsebenen),
- Zielsetzung, Zielerreichungsgrad, Verhältnis von Wirkungen oder Ergebnissen zu (gesetzgeberischen) Zielen (Effektivität und Effizienz der Erreichung des Wirkungsziels),
- Grad des Ermessensspielraums,
- Finanzierung bzw. finanzielle Kostenfolgen des Standards inkl. Personalbedarf,
- Dokumentation von Flexibilisierungsmöglichkeiten (Disponibilität) und
- Abwägung der fachlichen Argumente zu den dokumentierten Flexibilisierungsmöglichkeiten.

430. Das Prüfschema könnte somit der Strukturierung des kommunalen Produktportfolios¹⁹⁵ dienen. Anzustreben sind zudem Kosten-Nutzen-Analysen auf Produktebene im Sinne einer strategischen Produktkritik (Verhältnis von Zuschussbedarf und dem entsprechenden Beitrag der Leistung zu den strategischen Zielen).

431. Dies kann und soll nicht zu einer „vorschriftenfreien“ Kommune führen. Erfüllungsaufwand, Informationspflichten etc. sind jedoch auf ein vertretbares Mindestmaß zu reduzieren. Im Rahmen einer Funktionalreform sind Aufgaben- und Standardabbau faktische Grenzen gesetzt. Kommunen sehen sich einer Vielzahl von Institutionen gegenüber, die Aufgaben definieren oder Standards setzen. Der Standardabbau ist bundesweit neben dem Fachressortegoismus insbesondere an rechtlichen Schranken, z. B. Haftungsfragen, gescheitert – hierzu wäre eine umfassende Neudefinition von privaten und öffentlich zu deckenden Risiken erforderlich, um spürbare Entlastungen zu bewirken.¹⁹⁶ Dabei ist die Standardflexibilisierung bereits allein aufgrund der zu erwartenden demographischen Entwicklung angezeigt – etwa in Form der Konzentration bisher dezentral vorgehaltener Angebote.

432. Auch über die Flexibilisierung einzelner Verfahrensstandards können nur durch umfangreiche Eingriffe spürbare Entlastungen erfolgen. Eine dauer-

195 Im Sinne einer Gewichtung des Anteils freiwilliger Aufgaben, pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben aus gesetzlichen Verpflichtungen mit bzw. ohne Ermessen sowie deren Disponibilität.

196 SCHWARTING, G. (2013): Verwaltung 2025 – Versuch einer Reflexion. In: TRAPPE, T. (Hrsg.): Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik. Frankfurt a. M. S. 167.

hafte Standardreduzierung der kommunalen Leistungserstellung setzt die Bereitschaft voraus, Leistungen für die Bürger einzuschränken oder abzuschaffen. So wird für Bundes- und Landesebene eine Umsetzung dieser Forderung erschwert, da bisher als zweckmäßig eingestufte Vorgaben an die kommunale Leistungsbereitstellung ex post in Frage gestellt werden müssten. Auch auf kommunaler Seite bestehen Vorbehalte, etwa durch die potenziell mit einer weitgehenden Standardflexibilisierung einhergehende Intensivierung des interkommunalen Wettbewerbs.¹⁹⁷

433. Die wichtigsten Standards auf der Bundesebene bestehen im Bereich der Sozialgesetzgebung. Im Sinne des Konnexitätsprinzips sind möglichst keine mit einseitigem finanziellem Mehraufwand verbundenen Gesetze einzubringen, die die Standards der Aufgabenerfüllung bei Land und Kommunen weiter erhöhen. Zumindest könnte ein Moratorium für neue Vorschriften Entlastung versprechen. Eine Lastverschiebung der Finanzierungsverantwortung kann allein aufgrund der prekären Finanzlage der betroffenen Ebenen jedoch nur zu einer Problemverlagerung führen. Nicht finanzierbare Aufgaben sind von den übergeordneten Ebenen abzubauen bzw. Aufgabenstandards zu senken. Ansonsten können keine finanzpolitischen Freiräume erschlossen werden. Insgesamt sollten kommunale Entscheidungsspielräume und damit deren Eigenverantwortung vergrößert werden, etwa durch die Verringerung der Regelungstiefe und den Abbau von Genehmigungsvorbehalten.

434. Kommunen sollten auch von Aufgaben befreit werden, die von anderen Trägern effektiver und effizienter wahrgenommen werden können. Hier kann sich das Aufgabenfeld der interkommunalen Kooperation auch als materiell bedeutsam herausstellen. Insbesondere sind Beschränkungen auf einzelne oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben zu vermeiden. Aufgabenkritik, die alle relevanten Ebenen der Verwaltung einbezieht, erleichtert interkommunale Kooperation, beispielsweise hinsichtlich Aufgaben mit hohen Anforderungen an Qualifikationsniveau bzw. Professionalisierungsgrad und Fachwissen, etwa im Aufgabenfeld der Zugangssteuerung (Sozialbereich) oder des EDV-Bereichs in Form von Shared-Service-Centern (SSC) dieser sog. „Backoffice“-Aufgabengebiete.¹⁹⁸ Als komplementäre Strategie ist hier im Rahmen erhöhter

197 Vgl. DÖRING, T. (2012): Alternative Maßnahmen zur Reduzierung kommunaler Finanzierungsprobleme In: DÖRING, T./OTTER, N./RISCHKOWSKY, F. (Hrsg.): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf. Baden-Baden. S. 137 ff.

198 In diesem Zusammenhang ist auch auf das Maßnahmenfeld „Infrastrukturrevision“ hinzuweisen (vgl. Kapitel V.3).

Vergleichbarkeit bzw. Transparenz ein umfassender Benchmarking-Prozess anzustoßen, um über den interkommunalen Vergleich Erfahrungen anderer Kommunen nutzbar zu machen. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass merkliche Entlastungen nur mittel- bis langfristig wirksam werden. Auch die Verkleinerung politischer Gremien ist allenfalls eine mittelfristige Handlungsoption. Entsprechende Entlastungsvolumina lassen sich somit nicht hinreichend genau beziffern.

5 Möglichkeiten einer Stärkung der Finanzkontrolle unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus anderen Bundesländern

5.1 Elemente und Analyse Kriterien

435. Die kommunale Finanzkontrolle besteht aus den Elementen des Haushaltsrechts, der Kommunalaufsicht sowie der örtlichen und überörtlichen Prüfung. Sie erhält ihre Existenzberechtigung durch die politökonomischen Anreize der im politischen Prozess involvierten Akteure. Diese Anreize führen zu öffentlichen Mehrausgaben und Verschuldung auf allen föderalen Ebenen. Daher bedarf es eines institutionellen Gegengewichts, welches kommende Generationen vor einer zu hohen gegenwärtigen Verschuldung schützt.¹⁹⁹

436. Vor diesem Hintergrund verpflichtet das kommunale Haushaltsrecht in Form der allgemeinen Haushaltsgrundsätze (§ 82 KSVG) zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Führung der Haushaltswirtschaft. Von besonderer Bedeutung ist hierfür das kommunale Genehmigungsverfahren seitens der Landesebene durch die Kommunalaufsicht. Die ex ante Kontrolle des kommunalen Haushaltes versetzt diese in eine „hohe Verantwortung für eine nachhaltige kommunale Finanzwirtschaft“; dabei ist jedoch die „Intensität und Qualität der Genehmigungspraxis“ ein zentraler Aspekt, um eine zu hohe Verschuldung abzuwenden.²⁰⁰

437. Daher bedarf es einer transparenten und konsequenten Durchsetzung des Haushaltsrechts vonseiten der Kommunalaufsicht.²⁰¹ Die Anforderung lässt sich ordnungspolitisch derart interpretieren, dass sich das Verhalten der Akteure auf Landes- und Kommunalebene auf gemeinsame Regeln (des Haushaltsrechts) ausrichtet und diese eingehalten werden. Dafür sollten die Regeln von den kontrollierenden Akteuren nicht „aufgeweicht“ bzw. von den kontrollierten Akteuren umgangen werden. Somit sind aufsichtliche Sonderbehandlungen einzelner Akteure abseits der Regeln zu vermeiden, um die gleichwertige Kontrolle aller Akteure zu gewährleisten. Des Weiteren sollte ein Regelverstoß ebenso ausnahmslos zu einer Sanktion führen.

199 Vgl. OEBBECKE, J. (2014): Haushaltsnot trotz Finanzierungsüberschüssen? Darmstadt. URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-haushaltsnot-trotz-finanzierungsueberschuessen.html> (Abruf: 17.09.2014).

200 SCHWARTING, G. (2011): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin. S. 63.

201 Vgl. OEBBECKE, J. (2014): Haushaltsnot trotz Finanzierungsüberschüssen? A.a.O.

438. Im optimalen Fall kann die kommunale Finanzkontrolle dann die Rolle eines „Präventions- und Therapieinstrument[s] von herausragender Bedeutung“ einnehmen.²⁰² Der vorbeugende Charakter der kommunalen Finanzkontrolle ist dabei auch darauf zurückzuführen, dass den Akteuren in Politik und Verwaltung – aufgrund des Präventionseffekts insbesondere vonseiten der (über)örtlichen Prüfung – immerzu die Aufdeckung des individuellen Fehlverhaltens drohen kann, sodass diese versuchen, sich aus eigenem Antrieb an die Regeln zu halten.

439. Eine mangelnde Finanzkontrolle kann hingegen mittels des Indikators der Verschuldung über Liquiditätskredite (*vgl. Abbildung 8, S. 49*) abgebildet werden. Dabei dienen Liquiditätskredite ursprünglich nicht als langfristige (Finanzierungs-)Kredite kommunaler Aufgaben, sondern sind nur für temporäre Zahlungsengpässe bestimmt. Liquiditätskredite werden in einigen Bundesländern – wie auch im Saarland – jedoch mehrjährig und „zur ständigen Vorfinanzierung von konsumtiven Ausgaben“ aufgenommen.²⁰³ Eine solche Praxis entspricht nicht dem „gesetzlich vorgegebenen Sinn und Zweck“ von Liquiditätskrediten und wird in der Literatur daher als rechtswidrig eingestuft; auch der ineffektive Rechtsvollzug vonseiten der jeweiligen Kommunalaufsicht im betreffenden Bundesland und diesbezügliche Weisungen der Innenministerien werden beanstandet.²⁰⁴ Die Verwendung der Verschuldung über Liquiditätskredite als Indikator ist jedoch insofern zurückzuweisen, dass der Ursprung der kommunalen Finanzkrise unterschiedlichste Facetten aufweist, die nicht allein auf Mängel der kommunalen Finanzkontrolle zurückzuführen sind.

440. In diesem Sinne wird die „kommunale Finanzkontrolle“ einer isolierten Betrachtung zugeführt. Hierbei sind drei Fragestellungen zu beantworten:

- Erfüllt die kommunale Finanzkontrolle ihre jeweiligen zentralen Aufgaben?
- Welche institutionellen Stärken und Schwächen der kommunalen Finanzkontrolle bestehen im Saarland?

202 Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENLAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen. In: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, H. 4, Jg. 19. Berlin. S. 410.

203 GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, H. 2, Jg. 11. Oxford und Malden. S. 185 f. Vgl. auch DIEMERT, D. (2005): Das Haushaltssicherungskonzept. Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW. Stuttgart. S. 18 u. 30.

204 Ebd. S. 186 u. 199 f.

- Wie können institutionelle Verbesserungen der kommunalen Finanzkontrolle zu höheren Konsolidierungsbemühungen und -erfolgen der saarländischen Kommunen führen?

441. Die Analyse beinhaltet mit der örtlichen und überörtlichen Prüfung sowie der Kommunalaufsicht drei Elemente der Finanzkontrolle,²⁰⁵ die anhand von vier Analyse Kriterien explorativ bewertet werden (vgl. *Tabelle 31*).

Tabelle 31: Elemente und Analyse Kriterien der Finanzkontrolle		
Örtliche Prüfung	Überörtliche Prüfung	Kommunalaufsicht
Unabhängigkeit		
Personalausstattung/Fachkompetenzen		
Prüfungsbefugnisse		
Sanktionsfähigkeit		
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle, a.a.O., S. 410.		

- Die *Unabhängigkeit* umfasst die institutionelle Trennung zwischen den kontrollierenden Institutionen und der Landesebene sowie den kontrollierten Kommunen. Es wird folglich das Maß der potenziellen Einflussnahme des Landes und der Kommunen auf die Kontrolle abgebildet.
- Die *Fachkompetenzen* bzw. die *Personalausstattung* beziehen sich auf die qualitative bzw. quantitative Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, in denen die kommunale Finanzkontrolle agiert.
- Die *Prüfungsbefugnisse* umfassen die Ermächtigungen und Instrumente, die die Prüfung und Beratung der kommunalen Handlungen gewährleisten.
- Die *Sanktionsfähigkeit* bildet schlussendlich die potenzielle Steuerung kommunaler Handlungen und deren Sanktionierung bei Fehlverhalten ab.

Das erste und zweite Analyse Kriterium betrifft die drei Elemente der Finanzkontrolle – örtliche und überörtliche Prüfung sowie Kommunalaufsicht – gleichermaßen. Die Prüfungsbefugnisse beziehen sich hingegen auf die örtli-

²⁰⁵ Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 410.

che und überörtliche Prüfung, wohingegen eine gewisse Sanktionsfähigkeit ein inhärentes Funktionsmerkmal der Kommunalaufsicht darstellt.

5.2 Örtliche Prüfung

442. Die örtliche Prüfung erfolgt entweder durch (ehrenamtliche) Ratsmitglieder in Form des Rechnungsprüfungsausschusses oder durch diesen und ein zusätzlich beratendes und unterstützendes Rechnungsprüfungsamt. Dabei ist zu beachten, dass die Rechnungsprüfungsämter ein Teil der kommunalen Verwaltung sind und sich daher oft in einer nicht weisungsfreien und unabhängigen Position befinden sollen.²⁰⁶ Die generelle *Unabhängigkeit* der örtlichen Prüfung soll somit nur eingeschränkt gewährleistet sein, da es sich zum Teil um eine Selbstprüfung von Politik und Verwaltung handelt.²⁰⁷

443. Das Ausmaß der *Fachkompetenz* der örtlichen Prüfung ist entschieden davon abhängig, ob eine Gemeinde zusätzlich zum Rechnungsprüfungsausschuss über ein Rechnungsprüfungsamt verfügt. So müssen die fünf Landkreise des Saarlandes (§ 190 KSVG), der Regionalverband Saarbrücken sowie nach § 119 KSVG zehn Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern ein Rechnungsprüfungsamt einrichten (*vgl. Anhang 50, S. 408*).²⁰⁸

444. Die *Personalausstattung* aller Rechnungsprüfungsämter – als quantitative Rahmenbedingung der örtlichen Prüfung – liegt bei 59,5 Verwaltungsprüfern und 13 technischen Prüfern, wobei die gesamte Anzahl je Rechnungsprüfungsamt bei den Gemeindeverbänden von drei bis acht Prüfern und bei den zehn Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern von einem bis vier Prüfer(n) (exklusive der Landeshauptstadt Saarbrücken mit neun Prüfern) variiert.²⁰⁹ Drei Landkreise und vier Gemeinden beschäftigen hingegen keine technischen Prüfer (*vgl. Anhang 50, S. 408*).

445. Alle 41 Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern verfügen im Gegenzug über kein eigenes Rechnungsprüfungsamt (*vgl. Tabelle 32 u. Anhang 51/Anhang 52, S. 409*). Stattdessen stehen 26 Gemeinden in Kooperation mit

206 Vgl. KÄMMERLING, G. (2013): Rechnungsprüfung nicht erwünscht? Im Spagat zwischen Finanzkontrolle und Alibifunktion. In: Der Gemeindehaushalt, H. 11, Jg. 114. Stuttgart. S. 205.

207 Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 411.

208 Diese Gemeinden können zudem „auch mit anderen Gemeinden oder Gemeindeverbänden im Rahmen des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit zusammenarbeiten“ (§ 119 KSVG).

209 Eigene Berechnung auf Grundlage einer Umfrage der jeweiligen Rechnungsprüfungsämter bzw. Kämmergeien (Stand: Januar 2015).

dem Rechnungsprüfungsamt ihres jeweiligen Landkreises. Homburg hat zudem als einzige Stadt mit mehr als 20 000 Einwohnern kein eigenes Rechnungsprüfungsamt und greift auf das Rechnungsprüfungsamt des Saarpfalz-Kreises zurück. Drei Gemeinden (Eppelborn, Illingen, Merchweiler) im Landkreis Neunkirchen haben den Prüfungszweckverband Illtal errichtet, welcher die Prüfung des Jahresabschlusses übernimmt und hierfür eine Person beschäftigt.²¹⁰ Damit sind 13 Gemeinden ohne öffentliche Alternative eines Landkreises oder Prüfungszweckverbandes aufgestellt.

Tabelle 32: Institutionelle Zuordnung der örtlichen Prüfung von Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern			
Gemeindeverbände	Gemeinden mit Rückgriff auf RPA des Gemeindeverbandes	Gemeinden ohne Rückgriff auf RPA des Gemeindeverbandes	Prüfungszweckverband
LK St. Wendel	Freisen, Nohfelden, Nonnweiler, Oberthal, Tholey	Marpingen, Namborn	
LK Merzig-Wadern	Beckingen, Losheim am See, Mettlach, Perl, Wadern, Weiskirchen	/	
LK Neunkirchen	Ottweiler, Schiffweiler, Spiesen-Elversberg (alle bis Januar 2016)	/	Eppelborn, Illingen, Merchweiler
Saarpfalz-Kreis	Bexbach, Gersheim, Homburg, Kirkel, Mandelbachtal	/	
LK Saarlouis	Lebach, Nalbach, Saarwellingen, Schmelz, Schwalbach, Überherrn, Wadgassen	Bous, Ensdorf, Rehlingen-Siersburg, Wallerfangen	
Regionalverband Saarbrücken	/	Friedrichsthal, Großrosseln, Heusweiler, Kleinblittersdorf, Quierschied, Riegelsberg, Sulzbach/Saar	
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage einer Umfrage bei den jeweiligen Rechnungsprüfungsämtern bzw. Kämmereien (Stand: Januar 2015).			

446. Die Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt beauftragen die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise gemäß § 101 Abs. 1 S. 2 KSVG aber lediglich mit der Prüfung der Jahresrechnung. Die Aufgaben eines Rech-

²¹⁰ Die Gemeinde Eppelborn verlässt den Prüfungszweckverband laut Haushaltssanierungsplan mit finanzieller Wirkung zum Haushaltsjahr 2017.

nungsprüfungsamtes gemäß § 121 KSVG sind für diese Gemeinden nicht vorgesehen. Es erfolgt somit auch nur eine Prüfung auf Ordnung und Rechtmäßigkeit:

- für 21 Gemeinden in Form der Prüfung des Jahresabschlusses der Kernverwaltung vonseiten des jeweiligen Landkreises sowie
- für fünf Gemeinden des Landkreises St. Wendel in Form der Kassenprüfung.

447. 39 der 42 Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt bedienen sich des Weiteren für unterschiedliche Aufgabenprofile anderer Abschlussprüfer (Prüfung der Jahresabschlüsse der Kernverwaltung oder der Eigenbetriebe oder beide Prüfungsaufgaben), wobei

- für 28 Gemeinden die alleinige Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe (§ 124 KSVG) und
- für elf Gemeinden beide Prüfaufgaben vorliegen.

448. Allein vier Gemeinden (Friedrichsthal, Heusweiler (ab 2013), Sulzbach/Saar und Wallerfangen) bedienen sich nicht des Rechnungsprüfungsamtes ihres Landkreises oder eines anderen Abschlussprüfers und setzen damit allein auf den Rechnungsprüfungsausschuss ihres Gemeinderates. Zudem setzen drei weitere Gemeinden (Freisen, Quierschied und Riegelsberg) auf ein „Mischverfahren“, indem ein privater Wirtschaftsprüfer zwar den Jahresabschluss begleitend sichtet, die Prüfung aber schlussendlich dem Rechnungsprüfungsausschuss obliegt.

449. Bei diesen Gemeinden erfolgt die Prüfung des Jahresabschlusses durch den Rechnungsprüfungsausschuss ohne vorherige Unterstützung durch ein Rechnungsprüfungsamt und andere Abschlussprüfer. Diese Vorgehensweise wird in der Literatur als problematisch bezeichnet, da die Prüfung nicht hinreichend erfolgen könne.²¹¹ Nach Erfahrung des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz prüfen die Mitglieder des Gemeinderates die Jahresabschlüsse sehr oberflächlich, wohingegen die Rechnungsprüfungsämter eine gründlichere

211 SCHWARTING, G. (2010): Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik. Berlin. S. 368.

Vorarbeit leisten würden.²¹² In Sachsen ist eine begleitete örtliche Prüfung seit 2003 für alle Gemeinden – auch für diejenigen mit weniger als 20 000 Einwohnern – obligatorisch.^{213/214} In Thüringen erfolgt die Prüfung der Gemeinden ohne bestehendes Rechnungsprüfungsamt durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises.²¹⁵ Vor diesem Hintergrund ist für diejenigen Gemeinden im Saarland, die bei der Prüfung des Jahresabschlusses allein auf den Rechnungsprüfungsausschuss setzen, ein institutionelles Defizit der örtlichen Prüfung festzustellen.

450. Ein weiterer Aspekt ist der Prüfungsstand der doppelten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (inklusive des Beschlusses zur Feststellung und der Entlastung des Bürgermeisters). Hierbei ist festzustellen, dass für zwei Gemeinden (Homburg und Mandelbachtal) noch keine abschließend geprüften Eröffnungsbilanzen vorliegen. Der aktuelle Stand der Jahresabschlussprüfung und -feststellung variiert zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (vgl. *Tabelle 33*), wobei nur fünf Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 101 Abs. 2 KSVG einen bis spätestens zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres 2014 festgestellten geprüften Jahresabschluss vorweisen. Damit sind die Bürgermeister aller anderen Gemeinden nicht entlastet und der Haushaltskreislauf nicht abgeschlossen.²¹⁶ Es liegt beim Großteil der saarländischen Gemeinden also ein Vollzugsdefizit der örtlichen Prüfung vor (vgl. *Ziff. 467* zum Prüfungsstand der örtlichen Prüfung durch die überörtliche Prüfung). Es ist daher zu empfehlen, die quantitative (und qua-

212 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2007): Die lokalen Finanzen in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer. S. 16. URL: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/41e/41e704f1-904e-cd11-10f8-18040364cc4b,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (Abruf: 17.09.2014).

213 Vgl. SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (2004): Beratende Äußerung. Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern. Leipzig. S. 9. URL: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/ba040401.pdf> (Abruf: 18.12.2014).

214 Siehe Sächsische Gemeindeordnung: „Die Gemeinden haben ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern können stattdessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.“ (§ 103 Abs. 1 SächsGemO). Laut Einschätzung des Sächsischen Rechnungshofs ist bei dieser Auswahl aber zu berücksichtigen, dass gemeindeinterne Prüfer über „langjährige Kommunal- und Prüfungserfahrungen“ verfügen, die u. a. auch für das Neue Kommunale Rechnungswesen benötigt werden. SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (2013): Jahresbericht 2013. Band II: Kommunalbericht. Leipzig. S. 76.

215 Siehe Thüringer Gesetz über das Neue Kommunale Finanzwesen: „In Gemeinden, in denen kein Rechnungsprüfungsamt besteht, werden die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen.“ (§ 21 Abs. 1 Satz 2 ThürNKFG).

216 SCHWARTING, G. (2010): Der kommunale Haushalt. A. a. O. S. 373.

litative) Personalausstattung der Rechnungsprüfungsämter hinsichtlich einer sachgerechten Aufgabenerfüllung zu überprüfen.

Tabelle 33: Prüfungsstand der Jahresabschlüsse (inklusive Beschluss zur Feststellung und Entlastung) der Gemeinden und Gemeindeverbände								
	n. v.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
Gemeinden ohne RPA	8	1	10	6	6	8	3	42
Gemeinden mit RPA	1	0	0	5	2	1	1	10
Gemeindeverbände	2	0	1	2	0	0	1	6
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage einer Umfrage bei den jeweiligen Rechnungsprüfungsämtern bzw. Kämmergeien (Stand: Januar 2015).								

451. Der Gemeinderat unterliegt hiermit einem Informationsdefizit, welches die Entscheidungsgrundlage für dessen Arbeit beeinträchtigt. Es stellt sich die Frage, ob der Nachholbedarf von Jahresabschlussprüfungen (sowie der vorgelegerten Aufstellung vonseiten der Kämmergei) in Zukunft durch eine verstärkte (über)örtliche Prüfung minimiert werden könnte (vgl. Ziff. 502 zur Genehmigungspraxis der Kommunalaufsicht). Zumindest wäre eine gestärkte (über)örtliche Prüfung eher dazu befähigt, die Gemeinden in beratungsintensiven Themen wie dem Neuen Kommunalen Rechnungswesen zu unterstützen.

452. Daher ist zu überprüfen, ob die örtliche Prüfung intensiviert werden kann, indem die Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt verstärkt in Prüfungszweckverbänden kooperieren oder auf das jeweilige Rechnungsprüfungsamt des Landkreises zurückgreifen. Hierfür ist in beiden Lösungsansätzen eine entsprechende Personalisierung und damit vonseiten der einzelnen Gemeinden ein Finanzierungsbeitrag bzw. eine Prüfungsgebühr²¹⁷ notwendig.

453. Es ist zudem zu empfehlen, in den Rechnungsprüfungsämtern verstärkt spezialisierte Prüfer für kostenintensive Bereiche einzusetzen (zur ähnlichen Problematik der überörtlichen Prüfung vgl. Ziff. 472). Hierfür ist der Personalbestand problemadäquat zu erhöhen und die Anzahl der 16 Rechnungsprü-

²¹⁷ Siehe Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit: „In der Vereinbarung soll eine angemessene Entschädigung für die durch die Übernahme oder die Durchführung der Aufgabe entstehenden Kosten vorgesehen werden.“ (§ 17 Abs. 2 KGG). Siehe auch Fußnote 237 zur gesetzlichen Regelung des § 129 der hessischen Gemeindeordnung.

fungsämter tendenziell eher zu reduzieren und diese für mehrere Gemeinden – über Kooperationen/Rechnungsprüfungsämter der Landkreise – einzurichten/auszubauen, um qualifiziertes Personal akquirieren zu können.

454. Es ist dabei zu beachten, dass die Aufgabenerledigung durch ein anderes kommunales Rechnungsprüfungsamt auch kritisch bewertet wird. So verfügt ein eigenes Rechnungsprüfungsamt neben dem Vorteil der Professionalität und Verfügbarkeit auch über Kenntnisse der lokalen Verhältnisse. Ein fremdes Rechnungsprüfungsamt soll diese für spezielle Prüfaufträge hingegen nicht ausreichend berücksichtigen können und damit seien die fakultativen Aufgaben wie bspw. die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung kaum leistbar. Der Sächsische Rechnungshof fordert daher eine eigene Rechnungsprüfung zumindest für Gemeinden ab 20 000 Einwohnern.^{218/219}

455. Ein weiterer Aspekt ist der unterschiedliche Wirkungscharakter der *Prüfungsbefugnisse*. So ermöglicht § 121 Abs. 2 KSVG, dass dem Rechnungsprüfungsamt neben der Jahresabschlussprüfung weitere Aufgaben übertragen werden können. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Prüfungen der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, die jedoch keine Pflichtaufgabe darstellen. Folglich besteht ein Risiko, dass Gemeinden diese Art von Prüfungen in ihrer Prioritätensetzung als nachrangig einstufen und in notwendigen Fällen nicht anwenden.²²⁰

456. Es ist davon auszugehen, dass in den saarländischen Kommunen ein Ausweitungspotenzial von Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen vorliegt und diese demensprechend stärker als „Pflichtaufgabe“ wahrgenommen werden sollten. Hierbei ist zu beachten, dass der gemeindliche Rechnungsprüfungsausschuss und das Rechnungsprüfungsamt des jeweiligen Landkreises personell nicht in der Lage sind, die Prüfung der gemeindlichen Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten.

457. Eine Aufwertung der örtlichen Rechnungsprüfung mit neuen Kernfunktionen würde dem aktuellen Trend entsprechen. So sollen Prüfer nicht nur Ausgaben und Investitionen kontrollieren, sondern auch in die kommunale Pla-

218 SCHWARTING, G. (2010): Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung. A. a. O. S. 368.

219 Vgl. SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (2013): Jahresbericht 2013. Band II: Kommunalbericht. Leipzig. S. 75.

220 Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 410 f.

nung einbezogen werden und damit aktive Führungsunterstützung leisten. Hierbei sei bspw. die Beratung zur Wirtschaftlichkeit kommunaler Investitionen genannt. Gerade im Hinblick auf Zuweisungen wären oft nicht einkalkulierte Folgekosten berücksichtigt, um Kostensteigerungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden.²²¹

458. Die örtliche Prüfung verfügt schlussendlich über eine generell eingeschränkte *Sanktionsfähigkeit*, da keinerlei unmittelbares Sanktionsinstrument existiert. Neben dem in Ziff. 437 erwähnten Präventionseffekt kann sich durch die Veröffentlichung der Prüfungsberichte jedoch ein Öffentlichkeitseffekt entfalten. Nach § 101 Abs. 3 KSVG ist der Jahresabschluss mit dem Rechenschaftsbericht und dem Prüfungsbericht an sieben Werktagen öffentlich auszulegen. Es ist zu überprüfen, ob der Öffentlichkeitsgrad der örtlichen Prüfung und damit einhergehend die Transparenz der kommunalen Finanzlage erhöht werden kann.

459. So werden die Haushaltspläne der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände auf den jeweiligen Internetpräsenzen nur vereinzelt veröffentlicht. Es waren lediglich 15 Haushaltspläne 2013 (29 %) und 17 Haushaltspläne 2014 (33 %) sowie für die Gemeindeverbände ein Haushaltsplan beider Jahre (17 %) frei zugänglich auf der jeweiligen Internetpräsenz verfügbar bzw. auffindbar (vgl. *Tabelle 34*). Hinsichtlich der Transparenz der kommunalen Finanzwirtschaft und der Akzeptanz anstehender Konsolidierungsmaßnahmen ist die Veröffentlichungsquote daher zu erhöhen. Es ist zu empfehlen, die saarländische Öffentlichkeit durch eine ganzjährige Einsichtnahme – bspw. der Haushaltspläne sowie der Prüfungsberichte über die Internetpräsenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände – zu informieren. Dafür wären zuvor aber verstärkt Prüfungsbefugnisse im Bereich der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung zu gewähren, damit der Öffentlichkeit – aus ihrer Sicht „interessante“ – Ergebnisse präsentiert werden könnten.

221 Vgl. INSTITUT DER RECHNUNGSPRÜFER (2013): Schlechte Prüfer gefährden die Leistungskraft der Kommunen. In: Der Gemeindehaushalt, H. 11, Jg. 114. Stuttgart. S. 259 f.

Tabelle 34: Saarländische Gemeinden und Gemeindeverbände mit veröffentlichten Haushaltsplänen
auf den jeweiligen Internetpräsenzen, alphabetisch sortiert

Gemeinden/ Gemeindeverbände	Haushaltsplan	
	2013 oder 2013/2014	2014 oder 2014/2015
Beckingen		x
Bexbach	x	x
Blieskastel	x	x
Großrosseln	x	x
Heusweiler	x	
Homburg	x	x
Kirkel	x	x
Losheim am See	x	x
Merzig	x	x
Nalbach	x	x
Neunkirchen	x	x
Ottweiler	x	x
Quierschied		x
Saarbrücken	x	
Spiesen-Elversberg		x
Schmelz		x
St. Ingbert	x	x
Sulzbach/Saar	x	x
Weiskirchen	x	x
Landkreis Merzig-Wadern	x	x
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben auf den jeweiligen Internetpräsenzen der Gemeinden/Gemeindeverbände (Abruf: 12.01.2015).		

5.3 Überörtliche Prüfung

460. Die überörtliche Prüfung ist zusammen mit der Kommunalaufsicht im saarländischen Landesverwaltungsamt (LaVA) angesiedelt. Dieses Behördenmodell stellt im bundesdeutschen Vergleich einen Sonderfall dar – in acht von 13 Flächenländern wird die überörtliche Prüfung hingegen vom jeweiligen Landesrechnungshof wahrgenommen (vgl. *Tabelle 35, S. 292*).²²²

461. Nur in Brandenburg wurde die überörtliche Prüfung 2005 vom Landesrechnungshof in eine Abteilung (Kommunales Prüfungsamt) im Landesinnenministerium verlagert (vgl. § 105 Abs. 3 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf)). Die überörtliche Prüfung agiert in allen anderen Bundesländern – mit Ausnahme vom Saarland und von Brandenburg – also getrennt von der Kommunalaufsicht.

462. Auch wenn die überörtliche Prüfung in beiden Modellen in die institutionelle Nähe der Kommunalaufsicht verortet ist, unterscheiden sie sich in einem wesentlichen Punkt: Die ministeriumsinternen Prüfer in Brandenburg sind „bei der Durchführung ihrer Aufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden“ (§ 105 Abs. 4 BbgKVerf), wohingegen die saarländischen Prüfer des nachgeordneten Landesverwaltungsamtes gegenüber ihrem Innenministerium weisungsgebunden sind.

463. Die Weisungsfreiheit und sachliche Unabhängigkeit der Mitarbeiter der überörtlichen Prüfung ist aber zwingend notwendig und daher ist die weisungsgebundene Regelung im Saarland zu kritisieren.²²³ Diese Vorgabe und ausgewählte weitere kritische Argumente einer Zusammenführung von Kommunalaufsicht und überörtlicher Prüfung in Brandenburg wurden 2005 in einem Anhörungsverfahren vorgebracht, und werden wie folgt zusammenfassend dargestellt:

- Die geprüften Kommunen werden einer in einem Ministerium (oder in einer Landesbehörde) ansässigen überörtlichen Prüfung nicht im gleichen Ausmaß Objektivität und Unabhängigkeit zuerkennen, als wenn diese beim Landesrechnungshof angesiedelt wäre.²²⁴ Durch eine sol-

222 Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 406.

223 Für die Ursachen einer fehlenden Unabhängigkeit und die dadurch entstehenden Konsequenzen auf die Arbeit der überörtlichen Prüfung wird auf Ziff. 4863 verwiesen.

224 Vgl. VON DER AUE, G. (2005): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie

che „Besorgnis der Befangenheit“ vonseiten der Kommunen sinkt bei diesen die Bereitschaft, die Prüfer umfassend zu informieren und deren Prüfergebnisse zu akzeptieren. Die kommunale Bereitschaft zur Kooperation und Information mit der überörtlichen Prüfung kann überdies durch die involvierte – mit Sanktionskraft versehene – Kommunalaufsicht erschwert werden (*vgl. Ziff. 467 für das Saarland*).²²⁵

- Es besteht zudem das Risiko politischer Einflussnahme auf die Prüfungsthemen und -gegenstände sowie von negativen Auswirkungen auf die personelle Ausstattung (*vgl. Ziff. 472 für das Saarland*) sowie der unzureichenden Information der Öffentlichkeit (*vgl. Ziff. 477 für das Saarland*).²²⁶
- Die überörtliche Prüfung ist auf Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprüfungen ausgerichtet, die aufgrund der prioritären Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfungen der Kommunalaufsicht jedoch zurückgedrängt werden (*vgl. Ziff. 467 für das Saarland*).²²⁷

zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze. Drs. 41384. Anhörung am 10.03.2005. Potsdam. S. 6.

225 Vgl. RICHTER, M. (2005): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze. Drs. 41384. Anhörung am 10.03.2005. Potsdam. S. 5.

226 Vgl. BINUS, K.-H. (2005): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze. Drs. 41384. Anhörung am 10.03.2005. Potsdam. S. 10.

227 Vgl. RICHTER (2005): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze. A. a. O. S. 7 f.

Tabelle 35: Institutionelle Zuordnung der überörtlichen Prüfung in Deutschland

Bundesland	Institution	Modelltypus
Saarland	Landesverwaltungsamt	Behördenmodell
Bayern	Kommunaler Prüfungsverband	Körperschaftsmodell
Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen	Gemeindeprüfungsanstalt	Anstaltsmodell
Brandenburg	Kommunales Prüfungsamt beim Landesinnenministerium	Integriertes Ministeriumsmodell
Hessen, Mecklenburg- Vorpommern, Niedersachsen ²²⁸ , Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen	Landesrechnungshof	Rechnungshofmodell
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Glöckner und Mühlenkamp (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 404.		

464. Die überörtliche Prüfung verfügt generell – vergleichbar zur örtlichen Prüfung – über keine *Sanktionsfähigkeit*, da es ihr an Sanktionsinstrumenten mangelt. Der institutionelle Vorteil im Saarland könnte aufgrund des Behördenmodells in theoretisch denkbaren Synergieeffekten zwischen Kommunalaufsicht und überörtlicher Prüfung bestehen. Die Kommunalaufsicht könnte mittels der ihr zustehenden Sanktionsinstrumente die Erkenntnisse der überörtlichen Prüfung umsetzen.

465. Dieses abstrakte Gedankenmodell funktioniert in der saarländischen Praxis aber nicht: Es offenbart das Problem der mangelnden *Prüfungsbefugnisse* der überörtlichen Prüfung. Diese besitzt nach Inkrafttreten des Verwaltungsstrukturreformgesetzes zum 01.01.2008 nur noch über die Möglichkeit der Prüfung auf Recht und Ordnungsmäßigkeit (§ 123 KSVG).²²⁹ So wird die

228 In Niedersachsen wurde die überörtliche Kommunalprüfung im Jahre 2011 nach fünf Jahren Erfahrung mit der Kommunalprüfungsanstalt – mit einem Hinweis auf die praxiserprobte Erfahrung anderer Bundesländer – an den Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofes übertragen. Vgl. § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) u. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2010): Neuordnung überörtliche Kommunalprüfung, Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 08.12.2010, Rede von Innenminister Uwe Schünemann zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP. Hannover. URL: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=92607&psmand=33 (Abruf: 22.09.2014).

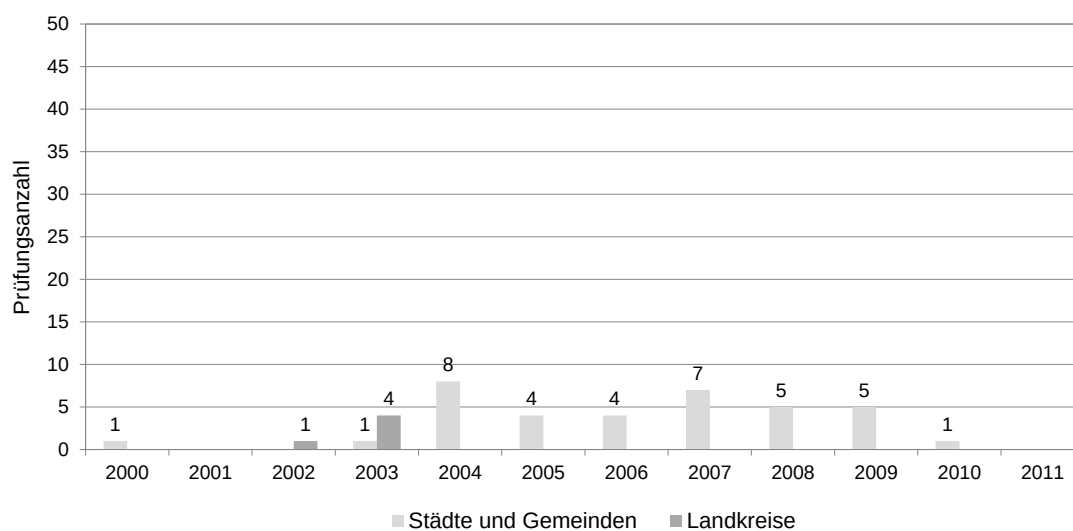
229 Vgl. LANDTAG DES SAARLANDES (2013): Wirtschaftlichkeit des Handelns kommunaler Töchter. Drs. 15/412 (15/226). Saarbrücken. S. 4.

überörtliche Prüfung dazu gezwungen, wenige bzw. gar keine Erkenntnisse zu generieren, die die Kommunalaufsicht in ihrer Tätigkeit folglich nicht umsetzen kann.

466. Solche Prüfungen auf Recht und Ordnungsmäßigkeit wurden vor und nach der Verwaltungsstrukturreform aber ohnehin in eher begrenzter Anzahl durchgeführt. So führte das damalige Gemeindeprüfungsamt bzw. das heutige Landesverwaltungsamt im Zeitraum von 2000 bis 2011 insgesamt 61 Ordnungs- und Kassenprüfungen bei Städten und Gemeinden sowie Landkreisen durch. Hiervon wurden 36 Kommunen in der Dekade erst- und letztmalig geprüft, so bspw. acht bzw. sieben Kommunen in den Jahren 2004 bzw. 2007 (vgl. *Abbildung 93*). Fünf Landkreise wurden hingegen allesamt ein- und letztmalig geprüft, d.h. diese wurden in den Jahren 2004-2011 keiner weiteren Ordnungs- und Kassenprüfung unterzogen. Zusätzlich wurden zehn Kommunen zweimalig geprüft, wobei der durchschnittliche Zeitabstand zwischen den Prüfungen etwa zehn Jahre betrug.²³⁰

Abbildung 93: Ordnungs- und Kassenprüfungen des GPA/LaVA

erst- und letztmalige Prüfung, Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Zweckverbände, sonstige Körperschaften), 2000-2011



Quelle: Eigene Darstellung nach LANDTAG DES SAARLANDES (2013): Wirtschaftlichkeit des Handelns kommunaler Töchter. Drs. 15/412 (15/226). Saarbrücken, S. 6 f.

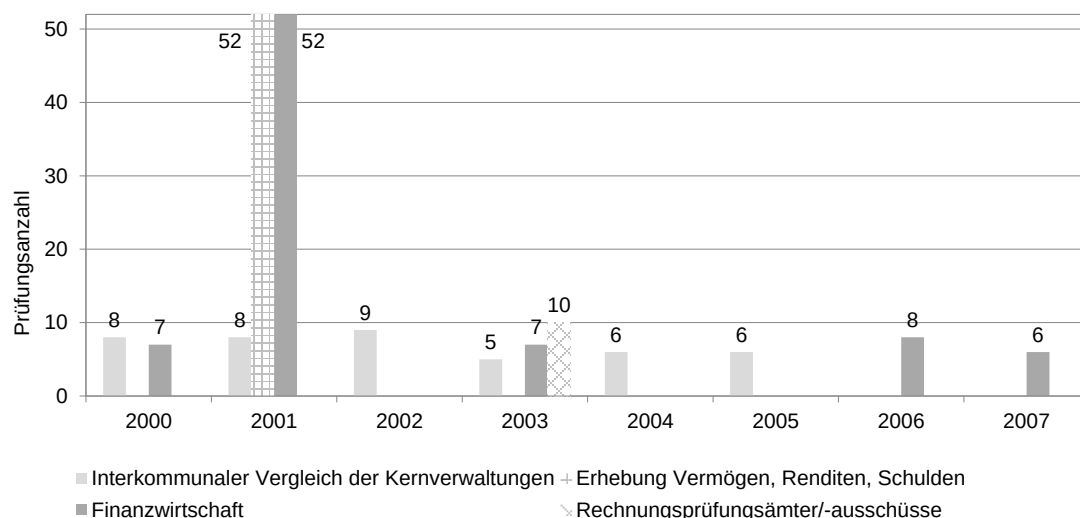
467. Die heutigen optionalen Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungen konnte das damalige Gemeindeprüfungsamt vor dem Verwaltungs-

230 Eigene Berechnung nach Ebd. S. 6 f.

strukturreformgesetz gleichrangig zur Prüfung auf Recht und Ordnungsmäßigkeit durchführen, seitdem gehören diese aber nicht mehr zum Prüfungspflichtprogramm.²³¹ Stattdessen kann das Landesverwaltungsamt die Gemeinden bezüglich der Organisation und Wirtschaftlichkeit gegenwärtig nur noch mit deren Zustimmung (§ 123 KSVG) beraten. Aufgrund mangelnder kommunaler Nachfrage fanden derartige Beratungen bzw. Prüfungen seither praktisch jedoch nicht mehr statt (*vgl. Ziff. 463* als denkbare Ursache).²³² Allein in Merzig hat auf Antrag der Stadt eine Organisationsuntersuchung stattgefunden. Vor diesem Hintergrund wurde die kommunale Finanzwirtschaft letztmalig 2007 geprüft, wohingegen die Rechnungsprüfungsämter bzw. -ausschüsse als Instanzen der örtlichen Prüfung sogar letztmalig 2003 einer Prüfung unterzogen wurden (*vgl. Abbildung 94*). Es lässt sich somit auch quantitativ festhalten, dass die angedachten Synergiepotenziale zwischen überörtlicher Prüfung und Kommunalaufsicht durch die Regelung optionaler Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungen nicht zu realisieren sind.

231 Vgl. Ebd. S. 4.

232 Vgl. Interviewgespräch mit einem Vertreter vom LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND am 03.07.2014.

Abbildung 94: Ausgewählte Wirtschaftlichkeitsprüfungen des GPA²³³Querschnittsuntersuchungen, Gemeinden und Gemeindeverbände²³⁴, 2000-2007

Quelle: Eigene Darstellung nach LANDTAG DES SAARLANDES (2013): Wirtschaftlichkeit des Handelns kommunaler Töchter. Drs. 15/412 (15/226). Saarbrücken, S. 8.

468. Es ist jedoch zu hinterfragen, ob die Synergiepotenziale des saarländischen Behördenmodells in diesem Zusammenhang überhaupt vonnöten sind. So organisieren der Hessische Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsanstalt in Nordrhein-Westfalen überörtliche Vergleiche, deren Ergebnisse neben den Kommunen auch der Kommunalaufsicht zugeführt werden. Der überörtliche Vergleich gilt dabei als ein geeignetes Instrument zur Verbesserung kommunaler Haushalte.²³⁵ Damit verfügen auch die Kommunalaufsichten dieser Bundesländer über die Informationen der jeweiligen überörtlichen Prüfungen, ohne dass letztere den spezifischen Nachteil der fehlenden *Unabhängigkeit* der Kommunalaufsicht zu erleiden haben (vgl. Ziff. 481 im Abschnitt zur Kommunalaufsicht).

233 Zudem wurden Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Bereich Hallenbäder (2001), Bestattungswesen (2001), Brandschutzwesen (2004), Versicherungswesen (2005), Grundsicherung (2006), Gewährung von ambulanten Pflegeleistungen nach dem SGB XII (2007) in unterschiedlichem Umfang von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden durchgeführt.

234 Die sieben Prüfungen der Finanzwirtschaft im Jahr 2003 beziehen sich auf sechs Landkreise sowie auf den damaligen Stadtverband Saarbrücken. Des Weiteren wurden 2005 sechs Landkreise in den interkommunalen Vergleich der Kernverwaltungen einbezogen.

235 Vgl. SCHWARTING (2013): Kommunale Entschuldungshilfen. „Notwendige Hilfe“ oder „Bail-Out“? Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, 23.05.2013. Freiburg. S. 7. URL: http://www.dhv-speyer.de/lba/schwarting/pdf/Kommunale_Entschuldungshilfen_VfSP.pdf (Abruf: 17.09.2014).

469. Ein weiterer Vorteil solcher Querschnittsuntersuchungen ergibt sich durch die Entwicklung von Benchmarks und Richtgrößen direkt für die Kommunen, da sich deren Verwaltungen bei ihrem Personaleinsatz und ihrer Organisation an diesen orientieren können. Hierdurch werden für die Kommunen vergleichende Informationsgewinne aufgezeigt, die der Haushaltskonsolidierung dienlich sind.²³⁶ Vor diesem Hintergrund ist ein weiteres Mal die Reaktivierung obligatorischer Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungen einzufordern.

470. Die Problematik einer zu schwachen überörtlichen Prüfung im Saarland offenbart sich aber vollendend in einem rein quantitativen Vergleich zur Anzahl überörtlicher Prüfungen im Bundesland Hessen, in dem das Rechnungshofmodell zu Grunde liegt (vgl. *Tabelle 35*, S. 292). So zeigen sechs zusammenfassende Berichte des Rechnungshofs Hessen aus den Jahren 2009-2013, dass die Mehrzahl der Städte und Gemeinden sowie Landkreise und Rechnungsprüfungsämter in einer vergleichenden Prüfung untersucht wurde. Im Zeitraum von 2008- 2012 wurde die Haushaltsstruktur bei 269 von 426 Gemeinden (63 %), 20 von 21 Landkreisen (95 %) sowie die Aufbau-, Ablauforganisation und Aufgabenerfüllung bei 21 von 33 Rechnungsprüfungsämtern²³⁷ (64 %) geprüft.²³⁸

471. Die umfangreichere Prüfungsquote in Hessen mag darauf zurückzuführen sein, dass „die Körperschaften in einem Turnus von längstens fünf Jahren in die überörtlichen Prüfungen einbezogen“ werden sollen.²³⁹ Ein freiwillig ge-

236 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2007): Die lokalen Finanzen in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer. S. 17. URL: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/41e/41e704f1-904e-cd11-10f8-18040364cc4b,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (Abruf: 17.09.2014).

237 In Hessen verfügen 21 Landkreise (§ 52 HKO) sowie fünf kreisfreie und sieben kreisangehörige Städte mit mindestens 50 000 Einwohnern über ein Rechnungsprüfungsamt (§ 129 HGO). Andere Gemeinden können ein solches einrichten oder – ggf. unter Prüfungsgebühren – auf das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises zurückgreifen: „In Gemeinden, für die kein Rechnungsprüfungsamt besteht, werden dessen Aufgaben durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen. Zum Ausgleich der Kosten, die dem Landkreis durch diese Prüfungstätigkeit entstehen, können Prüfungsgebühren erhoben werden.“ (§ 129 HGO).

238 Vgl. DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS – ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN (2009-2013): 19.-23. u. 25. Zusammenfassende Berichte 2009-2013. Darmstadt.

239 HESSISCHER RECHNUNGSHOF: Überörtliche Prüfung. Darmstadt. URL: <http://www.rechnungshof-hessen.de/index.php?id=8> (Abruf: 22.09.2014). Siehe auch § 5 Abs. 1 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG). In Baden-Württemberg (§ 114 Abs. 3 GemO BW): „Die überörtliche Prüfung soll innerhalb von vier Jahren nach Ende des Haushaltsjahres [...] vorgenommen werden“. In Sachsen (§ 109 Abs. 3 SächsGemO): „Die überörtliche Prüfung soll innerhalb von fünf Jahren nach Ende des Haushaltsjahres [...] vorgenommen werden.“

setzter oder ein (im KSVG) gesetzlich vorgeschriebener Prüfungsturnus würde den Vorteil mit sich bringen, dass eine zur Aufgabenbewältigung passende Personalausstattung der Prüfungsbehörde offenkundig wird, die vonseiten der Politik folglich zu gewähren ist.

472. Die *Personalausstattung* ist neben der *Fachkompetenz* der ausschlaggebende Hebel, um mittels der gewährten *Prüfungsbefugnisse* eine Handlungsfähigkeit der Prüfungsbehörde herzustellen. Erst eine aufgabenadäquate Personalausstattung kann diese in die Lage versetzen, Prüfungsergebnisse zu produzieren. In der saarländischen Realität sank die Anzahl der Prüfer – neben einem Prüfungsleiter – jedoch von drei Prüfern im Jahre 2008 auf einen Prüfer im Jahre 2014, welcher Ende des Jahres 2014 zudem in den Ruhestand eingetreten ist.²⁴⁰ Zudem wurden die Bauprüfung 2005/2006 und die Sozialprüfung 2007 aufgrund von Personalabbau eingestellt, obwohl beide Bereiche die höchsten finanziellen Schäden in den Kommunen verursachen können.²⁴¹

473. Der Personalmangel der überörtlichen Prüfung ist auf eine fehlende – von der Aufsicht bzw. der Landesebene und den Kommunen –Unabhängigkeit zurückzuführen (vgl. *Ziff. 481* im Abschnitt zur Kommunalaufsicht). Ein weiterer Beitrag zur Lösung des Problems einer zu schwachen überörtlichen Prüfung liegt also in einer problemadäquaten Personalisierung unter Berücksichtigung entsprechender Fachkompetenzen. Vor diesem Hintergrund bemerkt auch der Rechnungshof des Saarlandes im aktuellen Jahresbericht 2013: „Um einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltsdisziplin der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände zu gewährleisten, ist im Interesse des Landes eine funktionierende überörtliche Kommunalprüfung erforderlich, die mittels einer ausreichenden Personalisierung sicherzustellen sein wird.“²⁴²

474. Ein alternativer bzw. komplementärer Lösungsansatz ist die Schaffung eines Budgets für extern beauftragte Gutachten der überörtlichen Prüfung. So beauftragt der hessische Rechnungshof für die überörtliche Prüfung kommu-

240 Vgl. LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND (2014): Beitrag der Kommunalaufsicht zur Problemlösung. Im Rahmen des Gutachtens „Finanzen der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände“ und Besprechung im Ministerium für Inneres und Sport am 4.3.2014. St. Ingbert. S. 5.

241 Vgl. Interviewgespräch mit einem Vertreter vom LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND am 03.07.2014.

242 RECHNUNGSHOF DES SAARLANDES (2014): Jahresbericht 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012. Saarbrücken. S. 132.

naler Körperschaften öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Hierfür stand der überörtlichen Prüfung in Hessen in den Jahren 2008-2011 ein durchschnittliches Budget in Höhe von etwa 4,2 Mio. Euro zur Verfügung. Dies entspricht etwa 0,70 Euro je Einwohner in Hessen. Hiervon entfallen mit 85 % etwa 3,5 Mio. Euro bzw. 0,60 Euro je Einwohner auf Sachkosten, die vermutlich fast ausschließlich für die extern vergebenen Gutachten verwendet werden. Die Personalkosten betragen mit 12 % etwa 508 000 Euro – das hauseigene Personal (acht fachlich besetzte Stellen inklusive Abteilungsleiter und seinem Stellvertreter) fungiert als Projektleiter und die Prüfungen werden überwiegend von privaten Wirtschaftsprüfern/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt.^{243/244}

475. Der im saarländischen Landeshaushalt für die Jahre 2008-2011 durchschnittlich festgelegte Ansatz für Gutachten zur überörtlichen Prüfung liegt derweil bei etwa 272 000 Euro (vgl. *Tabelle 36*), dies entspricht etwa 0,27 Euro je Einwohner im Saarland und damit etwa 45 % des hessischen Budgets für Sachkosten. Von diesen jährlich angesetzten Mitteln wurden aber nur 141 000 Euro im Jahre 2009 wirklich verausgabt. Diese Ist-Ausgaben sind auf einen „Wegfall der Veranschlagung“ zurückzuführen, „da derzeit keine Gutachten geplant sind“.²⁴⁵ Damit sinkt das durchschnittliche Realbudget der Jahre 2008-2011 auf 35 250 Euro. Dies entspricht 0,04 Euro je Einwohner und damit etwa 7 % des hessischen Sachbudgets.

243 Eigene Berechnung nach HESSISCHES MINISTERIUM DER FINANZEN (2009-2012): Landeshaushaltspläne für die Haushaltsjahre 2010 bis 2014, Einzelplan 11 für den Geschäftsbereich des Hessischen Rechnungshofs. Wiesbaden. Jeweils S. 17, 18 oder 19.

244 Vgl. WALLMANN, W. (2013): Hessische Kommunen – mit stabilen Haushalten Gestaltungsfreiheit zurückgewinnen. In: *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung*. Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs. Köln. S. 524.

245 Vgl. MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (2007-2013): Haushaltspläne für das Saarland für die Rechnungsjahre 2008-2014, Einzelplan 03 für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport. Saarbrücken.

Tabelle 36: Budget für Gutachten zur überörtlichen Prüfung der Gemeinden im Saarland, in Euro						
Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ansatz	300 000	300 000	250 000	237 500	237 500	0
☐ Ansatz	271 875					
Ist	0	141 000	0	0	0	0
☐ Ist	35 250					
Quelle: Eigene Darstellung nach MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND EUROPA SAARLAND: Haushaltspläne für das Saarland für die Rechnungsjahre 2008-2014, Einzelplan 03 für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport. Saarbrücken.						

476. Dabei sollte das saarländische Budget für Gutachten – mittels einer rein rechnerischen Übertragung des hessischen Budgets für Sachkosten – etwa 600 000 Euro betragen, um ein gleiches Ausgabenniveau je Einwohner wie in Hessen zu erreichen. Eine Steigerung des Budgets für Gutachten zur überörtlichen Prüfung ist derzeit jedoch nicht in Sichtweite. So sank der jahresbezogene Ansatz im Zeitverlauf von 300 000 Euro in den Jahren 2008/2009 über 250 000 Euro im Jahre 2010 auf 237 500 Euro in den Jahren 2011/2012 und ist für das Jahr 2013 schlussendlich mit 0 Euro angesetzt (vgl. Tabelle 36).

477. Ein weiterer Aspekt – vergleichbar zur Situation der örtlichen Prüfung – betrifft die mangelnde Öffentlichkeit der überörtlichen Prüfung. So werden nach § 123 Abs. 3 KSVG die jeweilige Gemeinde, ggf. die zuständige Fachaufsichtsbehörde und der Rechnungshof anhand des Prüfungsberichtes informiert, womit „eine Veröffentlichung [...] im Gesetz nicht vorgesehen“ ist.²⁴⁶ Der letzte den jeweilig betroffenen Gemeinden zugestellte Prüfungsbericht entstand im Jahre 2007. Die letzte Veröffentlichung des zudem für die Allgemeinheit vorgesehenen Jahresberichtes stammt aus dem Jahre 2002.²⁴⁷ Auch wenn in der Literatur eine begrenzte Wirkung einer Öffentlichkeitsherstellung vermutet wird, ist eine Veröffentlichung gewisser Ergebnisse aufgrund der sehr geringen Kosten dennoch gerechtfertigt.²⁴⁸ In diesem Sinne veröffentlichen der Hessische Rechnungshof die „vergleichenden Prüfungen“ sowie der Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Kommunalberichte. Solche Veröffentli-

246 LANDTAG DES SAARLANDES (2013): Wirtschaftlichkeit des Handelns kommunaler Töchter. Drs. 15/412 (15/226). Saarbrücken. S. 5.

247 Vgl. Interviewgespräch mit einem Vertreter vom LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND am 03.07.2014.

248 Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 417.

chungen insbesondere vergleichender Prüfungen verfügen über eine stichhaltige Begründung: Die Gemeindeprüfungsanstalt in Nordrhein-Westfalen weist darauf hin, dass eine höhere Transparenz zu einer verstärkten öffentlichen und politischen Diskussion führt und damit den Veränderungsdruck erhöht. Es steht also nicht die bloße Wahrnehmung der Ergebnisse des überörtlichen Vergleichs im Mittelpunkt, sondern vielmehr soll der Druck die Akteure in Politik und Verwaltung dazu bewegen, die jeweiligen Entscheidungen und Arbeitsweisen zu verändern.^{249/250}

478. Eine Reaktivierung obligatorischer Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungen wäre daher – neben der Zustellung der Prüfungsergebnisse an den Gemeinderat – auch an eine Veröffentlichungspflicht der überörtlichen Prüfung zu koppeln. Denkbar ist aber auch eine von kommunaler Seite freiwillige Vereinbarung im Sinne einer offenen Umgangsweise mit den Prüfungsergebnissen, indem diese – wie manche Kommunen in Nordrhein-Westfalen – die Prüfungsberichte auf der eigenen Homepage veröffentlichen.²⁵¹

479. Abschließend lässt sich festhalten, dass die überörtliche Prüfung die Defizite der örtlichen Prüfung aufgrund der sie eigens lähmenden Defizite nicht auffangen kann. Deshalb und angesichts der weiteren aufgezeigten Nachteile des saarländischen Behördenmodells sowie der – in acht Bundesländern – positiven Erfahrungen der Ansiedlung der überörtlichen Kommunalprüfung beim Landesrechnungshof ist dieses Modell auch für das Saarland zu fordern. Hierfür spricht auch, dass dieser das Landesparlament und die Landesregierung sowie die Öffentlichkeit als neutrale Institution über „finanzwirksame Maßnahmen zugunsten oder zulasten der Kommunen“ und über die „Schwächen der Kommunalaufsicht“ informieren bzw. beraten kann.²⁵² Eine in der Landesverwaltung integrierte überörtliche Prüfung ist hierzu nicht in der Lage bzw. wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in eine solche Lage versetzt.

480. So weist auch der ehemalige Präsident des Rechnungshofes 2013 darauf hin, dass eine wirksame Kontrolle der Kommunen und Zweckverbände in der jetzigen Form nicht möglich ist und Kosteneinsparpotenziale verdeckt blei-

249 Vgl. SCHWARTING (2013): Kommunale Entschuldungshilfen. „Notwendige Hilfe“ oder „Bail-Out“? A. a. O. S. 7.

250 Vgl. GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NORDRHEIN-WESTFALEN (2011): Kontrolle durch Prüfung und Aufsicht. Herne. F. 24. URL: http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/nkfp/hassenkamp_2011.pdf (Abruf: 22.09.2014).

251 Vgl. Ebd. F. 22.

252 Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 412.

ben. Der Rechnungshof erklärte sich damals in einer „dringliche[n] Bitte“ bereit, die Aufgabe der überörtlichen Prüfung der Kommunen und Zweckverbände vom Landesverwaltungsamt zu übernehmen: „Die Kommunen brauchen künftig den Rechnungshof mehr denn je, sie wissen es nur noch nicht!“²⁵³ Die Voraussetzung hierzu wäre eine entsprechende Personalisierung beim Rechnungshof; diese ist für die überörtliche Prüfung – wie in Ziff. 472 erläutert – aber sowieso angezeigt.

5.4 Kommunalaufsicht

481. Die Kommunalaufsicht ist – ebenso wie die überörtliche Prüfung – beim Landesverwaltungsamt angesiedelt und damit der Landesverwaltung angehörig. Damit befindet sich diese in einem Zielkonflikt, denn die Landesebene ist ein Mitverursacher der kommunalen Haushaltslage und erhebt sich insofern zum Kontrolleur des eigenen Verhaltens. Eine strenge Kontrolle der Kommunen könnte sodann das Land auch als Mitverursacher von kommunalen Problemlagen identifizieren.²⁵⁴ Vor diesem Hintergrund ist die Landesebene in allen Bundesländern – zumindest in kurzfristiger Sichtweise – von politischen Anreizen ergriffen, bei der Kontrolle der Kommunen „die Zügel locker zu lassen“. Eine solche Kontrolle der Liquiditätskredite kann auch ein Ventil darstellen, damit die Kommunen nicht gerichtlich gegen die „Unterfinanzierung“ durch Bund und Land vorgehen.²⁵⁵ Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass aufseiten der Kommunalaufsicht eine lediglich begrenzte *Unabhängigkeit* vorliegt und diese daher keine Position als neutraler Wächter der Kommunen (und des Landes) einnehmen kann.

482. Dieses institutionelle Malheur wird durch Politikverschränkung zwischen den kommunalen und staatlichen Ebenen noch verschärft und eröffnet dadurch neue Risiken einer funktionierenden kommunalen Finanzkontrolle. Der Grund hierfür sind die Wechselbeziehungen zwischen den Politikern der staatlichen Ebene, die kommunal verankert sind, und den Politikern der kom-

253 PLAETRICH, M. (2013): Der Rechnungshof des Saarlandes – gestern, heute und morgen. Ansprache des Präsidenten des Rechnungshofes Manfred Plaetrich aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des Rechnungshofes des Saarlandes sowie der Verabschiedung seines Präsidenten und der Amtseinführung seines Nachfolgers am 21. März 2013 im Saarbrücker Schloss. Saarbrücken.
URL: http://www.rechnungshof.saarland.de/medien/inhalt/Rede_21_03_2013_Druckfassung_neu.pdf (Abruf: 18.12.2014).

254 Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 413.

255 Vgl. GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kasenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse. A. a. O. S. 187 f.

munalen Ebene, die auch auf staatlicher Ebene aktiv sind und Einflussnahme ausüben. So können Konsolidierungsaufgaben von einer weisungsabhängigen Kommunalaufsicht nicht konsequent umgesetzt werden, wenn die Wechselbeziehungen der Politiker auf Kommunal- und Landesebene zu Einflussnahmen führen, derer sich die Kommunalaufsicht nicht verwehren kann.²⁵⁶ So erhöht sich folglich der Druck auf die Kommunalaufsicht, nicht nachhaltige Haushalte zu genehmigen.²⁵⁷ Dieser sollte verstärkt in Zeiten angespannter Kommunalhaushalte auftreten, obwohl gerade dann eine sachlich orientierte und konsequente Durchsetzung von Kontrolle und Sanktionierung notwendig ist.²⁵⁸ Im kleineren Saarland mit kürzeren Wegen und engeren Kontakten ist der kommunale Druck auf die Landesebene womöglich umso stärker ausgeprägt, die Landesebene reagiert nachgiebiger und eine schwächere Finanzkontrolle der Kommunen wird damit wahrscheinlicher.

483. Hierfür sprechen einige lokale Presseartikel, die zusammenfassend die Kleinteiligkeit und die räumliche bzw. personelle Nähe des Saarlandes als die Ursache mangelnder „politischer Härte“ nennen: So heißt es u. a., dass „Kontakte und personelle Verflechtungen zwischen Kommunal- und Landespolitik so eng [ausfallen], dass Aufsicht und erforderliche Konfliktbereitschaft leiden.“²⁵⁹ Zudem würden Politiker „harte Einschnitte“ vermeiden, weil sie „der Unmut der Bürger [...] viel unmittelbarer treffe“.²⁶⁰ In diesem Sinne wird weiterführend genannt, dass keiner dem anderen wehtun wolle, da jeder jeden kenne. Dies soll dazu führen, dass zu sehr auf Konsens gesetzt werde und so die „schmerzhaften, aber nötigen Reformen zu zögerlich“ angegangen werden.²⁶¹ Vor diesem Hintergrund soll auch der „kleine Dienstweg“ möglich sein, indem sich „Bürgermeister an den zuständigen Minister wende[n], um [außer-

256 Vgl. SCHWARTING (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: GENSER, B. (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin. S. 143.

257 Vgl. SCHWARTING (2012): Kommunale Schulden – gefährliches Gift oder Notwendigkeit? A. a. O. S. 8.

258 Vgl. STADT MÜHLHEIM AN DER RUHR – DEZERNAT II – FINANZEN (2008): Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik. Essen. S. 25.

259 SAARBRÜCKER ZEITUNG (2014): Oft zu viel Nähe im Saarland. Ausgabe vom 06./07.09.2014. Saarbrücken.

260 SAARBRÜCKER ZEITUNG (2014): Das Land der (zu) kurzen Wege – Erschwert die Nähe von Bürgern und Politikern notwendige Sparmaßnahmen? Ausgabe vom 06.09.2014. Saarbrücken.

261 SAARBRÜCKER ZEITUNG (2014): Keiner will dem anderen wehtun. Ausgabe vom 22.08.2014. Saarbrücken.

legte Sparmaßnahmen vonseiten der Kommunalaufsicht] doch noch zu verhindern“.²⁶²

484. Eine Lösung des Problems müsste dafür sorgen, dass die Kommunalaufsicht von (parti)politischen Handlungskalkülen befreit wird. Neben der institutionellen Unabhängigkeit ähnlich einem Rechnungshof käme hierfür die Abschaffung des Opportunitätsprinzips, das der Kommunalaufsicht einen Ermessensspielraum erbringt, in Betracht. Demnach würde stattdessen eine Handlungspflicht der Kommunalaufsicht – bspw. bei Konsolidierungsmaßnahmen oder rechtswidriger Aufnahme kommunaler Liquiditätskredite – greifen (vgl. Ziff. 506). In diesem Sinne würde die Maxime „was rechtlich vorgegeben ist, muss politisch nicht verantwortet werden“²⁶³ gelten. Somit wäre die Kommunalaufsicht vor politischer Einflussnahme – insbesondere auf durchzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen – abgesichert; eine institutionelle Unabhängigkeit der Kommunalaufsicht wäre nicht notwendig. Eine Ministererlaubnis könnte sodann Ausnahmefälle für den Verzicht auf den Haushaltsausgleich zulassen, die jedoch begründet und publiziert werden müsste. Die politischen Kosten der Publizität sollen dafür sorgen, dass die Erlaubnis auf Ausnahmefälle beschränkt bleibt.²⁶⁴ Ein solcher Automatismus würde die Sanktionierung kommunaler Fehlhandlungen insbesondere im Saarland erleichtern.

485. Allein im Saarland greift der soeben aufgezeigte Interessenkonflikt von der Kommunalaufsicht zudem auch auf die überörtliche Prüfung über. Die eingeschränkten *Prüfungsbefugnisse* der überörtlichen Prüfung wirken des Weiteren indirekt auch auf die Kommunalaufsicht ein. So überträgt sich die fehlende Unabhängigkeit der Kommunalaufsicht in einem ersten Schritt auf die überörtliche Prüfung und führt zu einer verbesserungswürdigen Ausstattung an Personal und Budget für externe Gutachten (vgl. Ziff. 472 u. 475). Diese wird dadurch und aufgrund der unzureichenden Prüfungsbefugnisse (vgl. Ziff. 465) nicht in die Lage versetzt, für die Kommunalaufsicht verwertbare Prüfungsergebnisse zu generieren. In anderen Bundesländern ist hingegen vorgesehen, dass die Prüfungsergebnisse der dort „funktionierenden“ überörtlichen Prüfungen auch der jeweiligen Kommunalaufsicht zur Verfügung gestellt werden.

262 SAARBRÜCKER ZEITUNG (2014): Das Land der (zu) kurzen Wege. A. a. O.

263 OEBBECKE, J. (2014): Haushaltsnot trotz Finanzierungsüberschüssen? A. a. O.

264 Vgl. OEBBECKE, J. (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung. Rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte. In: Der Gemeindehaushalt, H. 11, Jg. 110. Stuttgart. S. 245.

486. Damit überträgt sich das institutionelle Defizit im Saarland bezüglich der fehlenden Unabhängigkeit nicht nur von der Kommunalaufsicht auf die überörtliche Prüfung, sondern überträgt sich bezüglich der daraus fehlenden Prüfungsergebnisse ebenso zurück auf die Kommunalaufsicht. Daher wird eine Trennung von Kommunalaufsicht und überörtlicher Prüfung empfohlen, auch wenn dabei Synergievorteile geopfert würden – die, wie in Ziff. 465 und 472 dargelegt, aufgrund der momentanen Rahmenbedingungen der überörtlichen Prüfung aber ohnehin nicht realisiert werden können.²⁶⁵

487. Die instrumentale *Sanktionsfähigkeit* der Kommunalaufsicht lässt sich in

- präventive Mittel, die eine „Schutzfunktion“ entfalten, wie die Beratung und Anzeigepflicht bzw. den Genehmigungsvorbehalt kommunaler Liquiditätskredite sowie
- repressive Mittel wie das Beanstandungs-, Aufhebungs-, Anordnungsrecht und die Ersatzvornahme sowie für den Extremfall die Bestellung eines Beauftragten (§§ 130 ff. KSVG)

einteilen. Seit 2008 hat jedoch keine dieser aufsichtsrechtlichen Maßnahmen der Kommunalaufsicht im haushaltswirtschaftlichen Bereich stattgefunden.²⁶⁶

488. Das Lösungspotenzial der Kommunalaufsicht in der gegenwärtigen Situation der saarländischen Kommunen ist in diesem Zusammenhang aber ohnehin zu relativieren, da die Instrumente wie bspw. das Genehmigungsverfahren für einzelne Problemfälle ausgelegt sind, also eher im Sonderfall funktionieren. Bei einer Vielzahl von unausgeglichene Haushalten, die im Saarland den Regelfall darstellen, ist die Kommunalaufsicht hingegen personell zwangsläufig überfordert.²⁶⁷ Dagegen könnten bspw. kommunale Doppelhaushalte den jährlichen Prüfaufwand der Kommunalaufsicht verringern und die Arbeitsbelastung zumindest ansatzweise mindern.²⁶⁸

²⁶⁵ Vgl. GLÖCKNER, A./MÜHLENKAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. A. a. O. S. 414 f.

²⁶⁶ Vgl. Interviewgespräch mit einem Vertreter vom LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND am 03.07.2014.

²⁶⁷ SCHWARTING (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. A. a. O. S. 143.

²⁶⁸ Vgl. MINISTERIUM DES INNEREN, FÜR SPORT UND INFRASTRUKTUR RHEINLAND-PFALZ (2014): Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz. Bericht der Landesregierung. Vorlage an die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. Mainz. S. 4.

489. So sieht das Innenministerium Rheinland-Pfalz ihre Kommunalaufsicht (neben ihrer institutionellen Zuordnung) in einem weiteren Zielkonflikt: So führen Landeszuweisungen zwar generell zu einer Entlastung der Kommunen, Zuweisungen für Investitionsmaßnahmen können hingegen eine weitere Belastung der Kommunen bedeuten, sofern diese ihren Eigenanteil in Form der Investitions- und Folgekosten nur über Kredite finanzieren können.²⁶⁹ Es besteht hierbei das Risiko, dass kommunale Investitionsentscheidungen allein aufgrund von Zuweisungen der Landesebene getroffen und somit falsche Anreize gesetzt werden. Es stellt sich die Frage, ob im Saarland eine vergleichbare Situation vorliegt: So werden seit April 2013 „Sonderkredite für rentierliche Investitionen“ genehmigt, die die Kommunalaufsicht aber nur auf zahlenmäßige Richtigkeit und nicht auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen prüfen kann.²⁷⁰ Vor diesem Hintergrund sollte der Belastungseffekt bzw. der Entlastungseffekt von Investitionsentscheidungen und -genehmigungen von den Kommunen und der Landesebene nicht unterschätzt bzw. überschätzt werden.²⁷¹

490. Mit Blick auf das Haushaltsrecht war es allein den Kommunen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen möglich, in der doppelischen Eröffnungsbilanz neben der allgemeinen Rücklage in Höhe von bis zu einem Drittel des Eigenkapitals eine Ausgleichsrücklage als gesonderten Posten des Eigenkapitals zu bilden (§ 82 Abs. 4 KSVG). Der doppelische Haushaltsausgleich, der eigentlich erreicht ist, sobald sich Erträge und Aufwendungen entsprechen, wurde durch diese Regelung aufgeweicht. Ein Haushaltsdefizit konnte fortan ohne kommunalaufsichtliche Konsequenzen durch den Verzehr dieser Ausgleichsrücklage gedeckt werden (§ 82 Abs. 3 S. 3 KSVG).

491. Den Kommunen wurde also temporär zugestanden, den doppelischen Haushaltsausgleich zu umgehen und die Sanierungspflicht in die Zukunft aufzuschieben.²⁷² Dieser Zeitgewinn ging für manche Kommunen mangels ausreichender Haushaltskonsolidierung mit der Konsequenz weiter fortbestehender Defizite im Ergebnishaushalt und damit dem Verzehr des kommunalen Eigenkapitals einher: So wurde für das Saarland schon 2010 „die ernste Gefahr

²⁶⁹ Vgl. Ebd. S. 6.

²⁷⁰ Vgl. LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND (2014): Beitrag der Kommunalaufsicht zur Problemlösung. A. a. O. S. 4 f.

²⁷¹ Vgl. MINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INFRASTRUKTUR RHEINLAND-PFALZ (2014): Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz. A. a. O. S. 6.

²⁷² Vgl. GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kaschenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse. A. a. O. S. 198.

eines schleichenden Verzehrs des kommunalen Eigenkapitals“ prognostiziert.²⁷³ Diese Entwicklung manifestiert sich nun in der teilweise eingetretenen bzw. teilweise drohenden Überschuldung von Kommunen, die nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen – im Saarland auf Basis des § 82 KSVG – haushaltsrechtlich untersagt ist. Derzeit sind die Stadt Friedrichsthal und die Gemeinde Gersheim von der Überschuldung betroffen und zwei weiteren Kommunen droht diese mit dem Verzehr des Eigenkapitals zum 31.12. der Jahre 2015 (Saarbrücken) und 2016 (Namborn).²⁷⁴

492. Um diesem rechtswidrigen Haushaltszustand zu entgehen, sind die zukünftige Erwirtschaftung von Überschüssen und damit der Aufbau von Eigenkapital von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die entscheidende Frage, wie die für überschuldete Kommunen relevanten „Sanierungshaushalte“ auszugestalten sind, damit diese Entwicklung gelingen kann. Hierfür ist eine dezidiertere Ausformung des § 82a Abs. 2 KSVG notwendig. Eine Lösung des Problems ist hier nicht zu leisten, es ist aber auf die kritischen Hinweise bezüglich der Haushaltssanierungspläne zu verweisen, die ebenso für die Sanierungshaushalte gelten (*vgl. Ziff. 495-505*).

493. Das Saarland vollzog des Weiteren die Abschaffung der Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite im Jahr 2007.²⁷⁵ Vorher war die Ermächtigung der Liquiditätskredite genehmigungsbedürftig, wenn deren Höchstbetrag ein Sechstel (§ 94 Abs. 2 KSVG in der alten Fassung) der Einnahmen im Verwaltungshaushalt überstieg. In der Literatur wird diesbezüglich vermutet, dass die hohen Summen der Liquiditätskredite die Bundesländer zu einer Art von „Kapitulation vor der Realität“ geführt hätten.²⁷⁶ Aktuell verfügen noch (bzw. wieder) sieben Flächenländer über eine Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite (*vgl. Tabelle 37*), die jedoch erst ab einem gewissen Höchstbetrag gilt (*vgl. Fußnote 278*); allein Hessen verzichtet auf einen „genehmigungsfreien Betrag“ unterhalb dieser Höchstgrenze.²⁷⁷

273 Ebd. S. 199.

274 Vgl. LANDESVVERWALTUNGSAMT DES SAARLANDES (2014): Defizitumfrage bei den saarländischen Gemeinden. Basierend auf dem Jahresabschluss 2013 und der Haushaltsplanung 2014 (Stand: Juni 2014). St. Ingbert.

275 Vgl. GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse. A. a. O. S. 186.

276 Vgl. SCHWARTING, G. (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Berlin. Rn. 86 u. SCHWARTING, G. (2007): Kommunales Kreditwesen. Berlin. Rn. 95. Aus: GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse. A. a. O. S. 186.

277 Vgl. SCHWARTING, G. (2014): Kommunales Kreditwesen. Berlin. S. 79.

Tabelle 37: Genehmigungs- sowie Anzeige- bzw. Vorlagepflicht von Liquiditätskrediten im Ländervergleich				
Flächenland	Genehmigungs- pflicht ²⁷⁸	Rechtsgrundlage	Anzeige- bzw. Vorlagepflicht ²⁷⁹	Rechtsgrundlage
Baden- Württemberg	x	§ 89 Abs. 3 GemO BW		
Bayern			x	Art. 65 Abs. 2 GO BY
Brandenburg			x	§ 76 Abs. 2 BbgKVerf
Hessen	x	§ 105 Abs. 2 HGO		
Mecklenburg- Vorpommern	x	§ 53 Abs. 2/Abs. 3 KV MV		
Niedersachsen	x	§ 122 Abs. 2 NKG VG		
Nordrhein- Westfalen			x	§ 80 Abs. 5 GO NW
Rheinland-Pfalz			x	§ 97 Abs. 1 GemO RP
Saarland			x	§ 86 Abs. 2 KSVG SL
Sachsen	x	§ 84 Abs. 3 SächsGemO		
Sachsen-Anhalt	x	§ 110 Abs. 2 KVG LSA		
Schleswig- Holstein			x	§ 79 Abs. 2 GO SH
Thüringen	x	§ 65 Abs. 2 ThürKO		
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben auf den jeweiligen Internetpräsenzen der Gemeindeordnungen (Abruf: 23.09.2014).				

494. Hessen und Sachsen-Anhalt führten die Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite 2011 und 2014 wieder ein; für Rheinland-Pfalz fordert der dortige Rechnungshof ebenso eine Wiedereinführung.²⁸⁰ So bezeichnet dessen Prä-

278 BW: „ab 1/5 der ordentlichen Aufwendungen“; HE: n.v.; MV: „ab 10 % der im Finanzhaushalt veranschlagten laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit“; NI: „ab 1/6 der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit“; SN: „ab 1/5 der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen“; ST: „ab 1/5 der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan“; TH: „ab 1/6 der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen, beim Eigenbetrieb oder [bei der] kommunale[n] Anstalt 1/6 der im Erfolgsplan vorgesehenen Erträge“.

279 Eine Vorlagepflicht der Haushaltssatzung besteht in: BY, BB, RP, SL, SH; eine Anzeigepflicht der Haushaltssatzung in NW.

280 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013. Speyer. S. 62.

sident die Einführung der Genehmigungspflicht als einen „kleine[n] Vorschlag, der bei Weitem nicht alle Probleme lösen werde, der aber ein konkreter Schritt und ein Anfang sei, konkret etwas zu tun und zu verändern.“²⁸¹ Das Innenministerium Rheinland-Pfalz bewertet die Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite jedoch als nachrangig, vielmehr sei zeitlich vorgelagert die Verursachung der Defizite einzuschränken.²⁸² Diese Einschätzung unterstreicht die Relevanz der Haushaltssanierungspläne im saarländischen Konsolidierungsprozess (vgl. Ziff. 495-505).

495. Der Haushaltssanierungsplan (HSP) ist – neben der Genehmigung der Verringerung der allgemeinen Rücklage nach § 82 Abs. 5 KSVG – im Vergleich zu den anderen Aufsichtsmitteln das aussichtsvollste Instrument, welches der Kommunalaufsicht zur Verfügung steht. Das Ziel ist hierbei der Haushaltsausgleich der Kommunen, wodurch beim Ursprung des fiskalischen Problems angesetzt wird (vgl. Ziff. 336 zur näheren Erläuterung der Haushaltssanierungspläne). Es ist jedoch zu kritisieren, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes von 2003-2010 ausgesetzt war.²⁸³ Folglich erhöhten sich die Kredite zur Liquiditätssicherung in diesem Zeitraum von 790 auf 1 626 Euro je Einwohner im Saarland (vgl. Abbildung 8, S. 49).

496. Die in anderen Bundesländern ähnlichen Haushaltssicherungskonzepte werden in der Literatur jedoch teilweise kritisch bewertet. So soll es meist an einer Analyse der Ursachen des gegenwärtigen Haushaltsdefizits fehlen, um darauf aufbauend Verbesserungen zu erlangen. Die Ursachenanalysen im Zuge des Haushaltssicherungskonzepts sollen häufig politstrategisch und nicht problemorientiert erfolgen, indem weniger beeinflussbare Faktoren als nicht beeinflussbare Faktoren herangezogen werden – und sind dementsprechend politikinkompatibel. Als Folge verfangen sich Rats- und Kreistagsmitglieder im Gedanken, dass der Haushalt aus eigener Kraft nicht mehr ausgeglichen werden kann – sie befinden sich fortan in einer psychologischen Vergeblichkeitsfalle.²⁸⁴ Vor diesem Hintergrund ist eine funktionierende überörtliche Prüfung

281 LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (2014): Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. 24. Sitzung am 28.01.2014, Protokoll. Mainz. S. 8. Änderung vom Verfasser.

282 Vgl. MINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INFRASTRUKTUR RHEINLAND-PFALZ (2014): Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz. A. a. O. S. 21.

283 Vgl. Interviewgespräch mit einem Vertreter vom LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND am 03.07.2014.

284 Vgl. HAUSHALTSSTEUERUNG.DE (ohne Jahr): Haushaltssicherungskonzept. URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-haushaltssicherungskonzept.html> (Abruf: 19.09.2014).

gefragt, die bei der Aufstellung der Haushaltssanierungspläne mittels vergleichender Prüfungen informiert und zu Konsolidierungsmaßnahmen berät.

497. Es ist zudem zu kritisieren, dass im Rahmen der Haushaltssanierungspläne ein Haushaltsausgleich zwischen Erträgen und Aufwendungen auf Basis der Ergebnisrechnung nicht vorgesehen ist bzw. gesetzlich nicht formuliert wird (vgl. § 82a Abs. 2 KSVG). Dabei erfordern die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 82 Abs. 3 KSVG, dass der Haushaltsausgleich erst dann gegeben ist, „wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt.“ Stattdessen wird im Haushaltssanierungsplan der Durchschnitt der Haushaltsdefizite (Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich Kredittilgung) der Rechnungsjahre 2008-2010 (bzw. bis zu dem dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahr) als Bezugsbasis für den zu erzielenden Haushaltsausgleich verwendet.²⁸⁵ Dieser Ansatz ist als Zwischenziel gerechtfertigt, um zunächst den Finanzhaushalt auszugleichen; dabei ist aber zwingend zu beachten, dass zukünftig weiterhin Defizite im Ergebnishaushalt auftreten und daher noch kein nachhaltiger Haushaltsausgleich im doppelischen Sinne erreicht wäre.

498. Ein Vergleich der doppelischen Haushaltsdefizite²⁸⁶ 2013 im Ergebnishaushalt mit der HSP-Bezugsbasis²⁸⁷ aller 34 Gemeinden, die zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes verpflichtet sind, offenbart für 17 Gemeinden eine Unterdimensionierung der HSP-Bezugsbasis. So bildet diese im Durchschnitt nur 66 % der doppelischen Haushaltsdefizite ab, wobei die Differenz innerhalb der Gemeinden von 26-93 % stark variiert. Die HSP-Bezugsbasis als Zielmarke für die Haushaltskonsolidierung blendet für diese 17 Gemeinden im Durchschnitt also zusätzliche 34 % an notwendiger Konsolidierungsmasse aus, mit deren Realisierung erst ein generationengerechter Haushaltsausgleich im doppelischen Sinne erreicht wäre.

499. Weitere kritische Punkte sind zum Ersten die jetzige Ausrichtung der Haushaltssanierungspläne auf die monetären Auswirkungen der einzelnen

285 Vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2012): Haushaltserlass 2013. Saarbrücken. Ziff. 1.4.

286 Vgl. LANDESVERWALTUNGSAMT DES SAARLANDES (2014): Defizitumfrage bei den saarländischen Gemeinden. Basierend auf dem Jahresabschluss 2013 und der Haushaltsplanung 2014 (Stand: Juni 2014). St. Ingbert.

287 Im Falle einer Veränderung der HSP-Bezugsbasis im Zeitverlauf vonseiten des Landesverwaltungsamts des Saarlandes ist diese als Durchschnitt der Jahre 2011-2017 verwendet worden, vgl. hierzu Fußnote 135.

Konsolidierungsmaßnahmen, ohne dass die Kommunen bei negativen Entwicklungen mit weiteren Konsolidierungsmaßnahmen nachsteuern mussten. Vielmehr sind die Haushaltssanierungspläne auf die tatsächliche Rückführung des Haushaltsdefizites zu konzentrieren.²⁸⁸ Eine realistische Auswirkung auf das Ergebnis wird dabei eher durch Ausgabenreduzierungen erzielt. Erhoffte Einnahmensteigerungen unterliegen hingegen eher einem verfälschten Effekt, da bspw. konjunkturelle Entwicklungen die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes abschwächen oder Bürger ihre Wohnung im Falle einer Zweitwohnungssteuer abmelden.

500. Zweitens ist die seit 2010 fehlende Berücksichtigung der Steigerung der Kreisumlage zur Berechnung der HSP-Bezugsbasis zu kritisieren.²⁸⁹ Auch wenn die Gemeinden ansteigende Kreisumlagen nicht beeinflussen können, wirken sich diese auf den zu erzielenden Haushaltsausgleich negativ aus. Vielmehr ist auf Konsolidierungsmaßnahmen auf Landkreisebene abzielen, als die Bezugsbasis der Gemeinden „aufzuweichen“ und dadurch steigende Kreisumlagen zu legitimieren.

501. Drittens beläuft sich der für die Kommunalaufsicht absehbare Zeitraum der im Haushaltssanierungsplan festzulegenden Konsolidierungsmaßnahmen durch die jährliche Fortschreibung nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung des Haushaltsplanes auf drei Jahre. Der weitere Zeithorizont ab dem vierten Jahr stellt für die Kommunalaufsicht damit eine Art „Blackbox“ dar, sodass diese keine Rückschlüsse auf die Genehmigungsfähigkeit der Konsolidierungsmaßnahmen in den vorherigen Jahren ziehen kann. Fiskalisch wirksame und unbequeme Konsolidierungsmaßnahmen werden jedoch meistens in die Zukunft verschoben. Es ist daher zu kritisieren, dass die Konsolidierungsmaßnahmen nicht den kompletten Zeitraum bis zum Ziel des Haushaltsausgleichs abdecken. Damit fehlt der Kommunalaufsicht ein Überblick über den gesamten Zeitraum und folglich hat sie keine frühzeitige Entscheidungsgrundlage, ob die Gemeinden im späteren Zeitraum realisierbare Konsolidierungsmaßnahmen ansetzen werden. Es besteht das Risiko, dass die Vielfalt der Konsolidierungsmaßnahmen erschöpft ist und die bestehenden – insbesondere einnahmenseitigen – Maßnahmen höchstens verschärft werden können. Daher sollten die Haushaltssanierungspläne im kompletten Zeitraum alle

288 Vgl. LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND (2014): Beitrag der Kommunalaufsicht zur Problemlösung. A. a. O. S. 3.

289 Vgl. Interviewgespräch mit einem Vertreter vom LANDESVERWALTUNGSAMT SAARLAND am 03.07.2014.

Maßnahmen bis zum Haushaltsausgleich auflisten. Nur so ließe sich das Informationsdefizit der Kommunalaufsicht vermeiden.

502. Des Weiteren stellt sich die Frage nach den Kriterien der Genehmigung der Haushaltssanierungspläne. In Hessen sind für das dortige Haushaltssicherungskonzept neben der Maßnahmenbenennung z. B. weitere Mindestvoraussetzungen eine Ursachenanalyse und ein anzugebender Zeitraum bis zum Haushaltsausgleich. Die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen soll für die Kommunalaufsicht nachvollziehbar und prüffähig dargestellt sein.²⁹⁰ Neben diesen Faktoren ist es zudem zu empfehlen, den Aufstellungs- bzw. Prüfungsstand der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse als einen weiteren relevanten Faktor für die Genehmigung der Haushalte bzw. Haushaltssanierungspläne zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 450 zum Prüfungsstand). So sollten diese nur dann von der Kommunalaufsicht genehmigt werden, wenn die Kommunen ausstehende Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse in einem festgesetzten Zeitraum zum zu genehmigenden Haushaltsjahr aufstellen bzw. prüfen.²⁹¹

503. Es sollte des Weiteren ein glaubhaftes Risiko von Nichtgenehmigung der Haushaltssanierungspläne und Sanktion in Form der vorläufigen Haushaltsführung existieren, damit die Kommunen dazu angeleitet werden, realistische ausgleichsfördernde Konsolidierungsmaßnahmen durchzuführen. Im ersten Fall befindet sich die Kommune aufgrund der nicht gültigen Haushaltssatzung in der vorläufigen Haushaltsführung und darf daher keine neuen Investitionen und freiwillige Aufgaben wahrnehmen.²⁹² Zumindest wird in Nordrhein-Westfalen die Investitionstätigkeit anhand von Prioritätenlisten „besonders kritisch geprüft“.²⁹³ Da sich Kommunalpolitik in hohem Maße über die Investitionstätigkeit definiert, liegt für die Kommunalaufsicht hierdurch ein Kontrollvorteil vor. Das Instrument der Genehmigung wird daher auch als „scharfes Schwert“ bezeichnet.²⁹⁴ Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob

290 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Kommunale Finanzaufsicht. Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010. Wiesbaden. S. 2.

291 Vgl. Ebd. S. 3.

292 Vgl. HOLTkamp, L. (2013): 20 Jahre Haushaltskonsolidierung unter Aufsicht. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle? Bielefeld. S. 42 f.

293 SCHWARTING, G. (2014): Kommunales Kreditwesen. A. a. O. S. 119.

294 Vgl. SCHWARTING (2012): Kommunale Schulden – gefährliches Gift oder Notwendigkeit? Vortrag im Rahmen einer Chinesisch-Deutschen Konferenz in Hangzhou, März 2012. Speyer. S. 8. URL: <http://www.dhv-speyer.de/lba/schwarting/pdf/Kommunale%20Schulden%20-%20Vortrag%202012.pdf> (Abruf: 19.09.2014).

entsprechende Auflagen der saarländischen Haushaltssanierungspläne existieren und ob diese ebenso anreizsetzend wirken.

504. Viertens ist in der saarländischen Regelung der Haushaltssanierungspläne vonseiten der Kommunen die Möglichkeit eines Pausierens der Konsolidierungsmaßnahmen gegeben, sobald eine Übererfüllung der jährlichen Ziele zum Abbau des Haushaltsdefizits vorliegt, obwohl der Haushaltsausgleich noch nicht erreicht wurde. Im Vergleich dazu ist eine solche Verlagerung sofort umsetzbarer Konsolidierungsmaßnahmen auf zukünftige Jahre in Nordrhein-Westfalen hingegen nicht gestattet.²⁹⁵

505. Fünftens werden die Haushaltssicherungskonzepte in nicht öffentlicher Weise zwischen Kommunalaufsicht und Kommunalverwaltung aufgestellt, die die Räte – sicherlich mit Ausnahmen – sodann ohne Informationen über Einzelheiten akzeptieren würden.²⁹⁶ Es ist zu überprüfen, ob die Einbindung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Haushaltssanierungspläne durch deren Ideenbeiträge erstens einen Gewinn an Transparenz und zweitens auch eine Mitnahme bzw. gelebte Akzeptanz der Bürger bei der Konsolidierung der kommunalen Haushalte erbringen könnte.

506. Eine weitere Lösung zur Förderung der kommunalen Haushaltskonsolidierung – und nebenbei zur Entlastung der politischen Kosten der Kommunalaufsicht – knüpft an der Handlungspflicht (*vgl. Ziff. 484*) eben dieser in Form einer eindeutigen Ausgleichsregel für die Kommunen an. Demnach hätte die Kommunalaufsicht die rechtliche Pflicht, ein Haushaltsdefizit einer Kommune durch die Hebesatzerhöhung der Grundsteuer zu schließen.²⁹⁷ Der erzielte Effekt liegt in der Umkehrung der kommunalpolitischen Anreize: Es wäre für Politiker auch angesichts der Akzeptanz der Bürger und der Zustimmung der Wähler fortan rational, Vorschläge zum Haushaltsausgleich zu unterbreiten, da diese eine drohende Anhebung der Grundsteuerbelastung abwenden würden.²⁹⁸

295 Vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES NORDRHEIN-WESTFALEN (2013): Haushaltskonsolidierung nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und nach dem Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) – Ausführungserlass. Düsseldorf. S. 4.

296 Vgl. HOLTKAMP, L. (2013): 20 Jahre Haushaltskonsolidierung unter Aufsicht. A. a. O. S. 43.

297 Vgl. OEBBECKE, J. (2014): Haushaltsnot trotz Finanzierungsüberschüssen? A. a. O.

298 Vgl. OEBBECKE, J. (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung. Rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte. In: Der Gemeindehaushalt, H. 11, Jg. 110. Stuttgart. S. 244 f.

5.5 Zusammenfassende Handlungsempfehlungen

507. Für den Haushaltskonsolidierungsprozess der Gemeinden und Gemeindeverbände ist eine funktionsfähige Finanzkontrolle zwingend erforderlich (*vgl. Ziff. 435-438*). Hierfür sind eine (partei-)politisch unabhängigere Ausgestaltung bzw. Verortung, ein verstärkter Personaleinsatz und eine instrumentelle Ausstattung der Kommunalaufsicht und überörtlichen Prüfung als langfristig rentierliche Investition anzusehen, ohne die der kommunale Haushaltsausgleich im Saarland kurz- und langfristig nicht zu erreichen ist.

– Örtliche Prüfung –

508. Es ist zu empfehlen, die örtliche Prüfung der Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt ebenso zu stärken. Eine sachkundige Jahresabschlussprüfung kann von einem Rechnungsprüfungsausschuss eher nicht geleistet werden. Daher ist für die Jahresabschlussprüfung der Einsatz professioneller Prüfungsinstitutionen (Rechnungsprüfungsämter der Landkreise, Prüfungszweckverbände, andere Abschlussprüfer) für alle Gemeinden gesetzlich einzufordern (*vgl. Ziff. 448-449*).

509. Für die Gemeinden und Gemeindeverbände mit Rechnungsprüfungsamt ist zu empfehlen, verstärkt spezialisierte Prüfer für kostenintensive Bereiche einzusetzen. Hierfür ist der Personalbestand problemadäquat zu erhöhen und die Anzahl der Rechnungsprüfungsämter tendenziell eher zu reduzieren, um qualifiziertes Personal akquirieren zu können (*vgl. Ziff. 444-453*).

510. Dies ist insbesondere Voraussetzung für eine verstärkte Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Es ist zu empfehlen, u. a. Folgekosten von Investitionen und Zweckzuweisungen sowie Kostendeckungsgrade kritisch zu überprüfen. Das Ziel muss darin bestehen, Kostensteigerungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden sowie Konsolidierungspotenziale zu erkennen (*vgl. Ziff. 455-457*).

511. Der aktuelle Stand der Jahresabschlussprüfungen entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben und offenbart Informationsdefizite (*vgl. Ziff. 450-451*). Es ist zu empfehlen, den Aufstellungs- bzw. Prüfungsstand der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse als einen weiteren relevanten Faktor für die Genehmigung der Haushalte bzw. Haushaltssanierungspläne zu berücksichtigen.

512. Schlussendlich ist zu empfehlen, den Öffentlichkeitseffekt der örtlichen Prüfung zu erhöhen, indem Haushaltspläne und Schlussberichte ganzjährig auf den Internetpräsenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände zu veröffentlichen sind (*vgl. Ziff. 458-459*). Die Transparenz der kommunalen Finanzlage sollte erhöht und die Akzeptanz der Bevölkerung für Haushaltskonsolidierungen und insbesondere Leistungseinschränkungen aktiviert werden. Hierfür wird weiterführend empfohlen, Leistungs- und Gebührenkataloge der Kommunen einschließlich der jeweiligen Auslastung und Kostendeckungsgrade zu veröffentlichen.

– Überörtliche Prüfung –

513. Die Existenz und Funktionsfähigkeit der überörtlichen Prüfung kann aufgrund der fehlenden Unabhängigkeit (*vgl. Ziff. 460-463*), unzureichenden Prüfungsbefugnissen (*vgl. Ziff. 464-467*) und einer unzureichenden Personalisierung (*vgl. Ziff. 472-476*) verneint werden. Im aktuellen Behördenmodell überwiegen die aufgezeigten Nachteile die – aufgrund von Synergieeffekten zwischen Kommunalaufsicht und überörtlicher Prüfung – erhofften Vorteile.

514. So fehlt allein im Saarland die organisatorische Distanz zwischen Kommunalaufsicht und überörtlicher Prüfung. Weisungsgebundene Prüfer verschärfen zudem die Problemlage einer fehlenden Unabhängigkeit. Dementsprechend ist die Akzeptanz der überörtlichen Prüfung bei den Gemeinden aufgrund der Nähe zur Kommunalaufsicht als gering zu bezeichnen: Die erforderliche Zustimmung der Gemeinden zu Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist nicht gegeben.

515. Angesichts der aufgezeigten Defizite ist es zu empfehlen, die überörtliche Prüfung auf den Rechnungshof des Saarlandes zu verlagern (*vgl. Ziff. 479-480*). Bei Beibehaltung des jetzigen Organisationsmodells ist es hingegen zwingend notwendig, eine aufgabengerechte Personalisierung vorzunehmen sowie den Prüfern und Prüfungsleitern Weisungsfreiheit zu gewähren. Die Prüfungsbefugnisse auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind gleichrangig zu den Prüfungsbefugnissen auf Recht und Ordnungsmäßigkeit zu reaktivieren und vorrangig durchzuführen. Das Ziel ist eine Transparenz über die kommunale Haushaltswirtschaft und die Generierung vergleichender Informationsgewinne zur Begleitung der kommunalen Haushaltskonsolidierung.

516. Es ist zu empfehlen, die Prüfungsbefugnisse auf die Gemeindeverbände auszuweiten, um Einsparpotenziale (Wirtschaftlichkeit der pflichtigen Aufgaben) aufzudecken und die Gemeinden bei der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Ein lohnender Nebeneffekt einer solchen Überprüfung wäre ggf. die Legitimation der Ausgaben durch die überörtliche Prüfung, sodass steigende Kreisumlagen von den kreisangehörigen Gemeinden eher akzeptiert würden.

517. Es ist zudem zu empfehlen, einen verbindlichen Turnus vergleichender Prüfungen kommunaler Körperschaften von höchstens fünf Jahren in der Gemeindeordnung festzulegen. Eine solche Zielsetzung würde die zwingende Notwendigkeit einer aufgabengerechten Personalisierung mit qualifizierten Prüfern laufend offenlegen (vgl. Ziff. 471).

518. Es ist schlussendlich zu empfehlen, die verpflichtende Veröffentlichung der Jahresberichte zur Information der Öffentlichkeit wiederherzustellen. Darüber hinaus sollten die Gemeinden und Gemeindeverbände die sie betreffenden Prüfungsberichte veröffentlichen (vgl. Ziff. 477-478).

– Kommunalaufsicht –

519. Eine Handlungspflicht (vgl. Ziff. 484) kann die Kommunalaufsicht vor politischer Einflussnahme (vgl. Ziff. 481-483) abschirmen und eine Verstetigung von Sanktionierungen ermöglichen. Hierfür ist eine eindeutige Ausgleichsregel zu empfehlen, z. B. in Form der Hebesatzerhöhung der Grundsteuer.

520. Es sind zudem anreizsetzende Auflagen zu installieren, sodass eine Sanktionskulisse in Form von Nichtgenehmigungen, haushaltswirtschaftlichen Anordnungen und eines Beauftragten zu realistischen ausgleichsfördernden Konsolidierungsmaßnahmen führt (vgl. Ziff. 487-489).

521. Es sind die Haushaltssanierungspläne als Instrument zur Haushaltskonsolidierung in ihrer Regelungsdichte zu verstärken und Sanktionierungen anzuknüpfen. Für die vollständige Bewertung der aktuellen Regelungen der Haushaltssanierungspläne wird auf die Ziff. 495-505 verwiesen. An dieser Stelle ist hingegen darauf hinzuweisen, dass ein Haushaltsausgleich zwischen Erträgen und Aufwendungen auf Basis der Ergebnisrechnung anzustreben ist (vgl. Ziff. 497-498). Die aktuelle Regelung der Haushaltssanierungspläne ist nur als Zwischenziel zu bezeichnen. Ein generationengerechter Haushaltsausgleich im doppelten Sinne ist hierdurch noch nicht erreicht (vgl. Ziff. 490-492).

522. In langfristiger Perspektive ist zur Verhinderung zukünftiger kommunaler Finanzkrisen ein Frühwarnsystem zu errichten, damit die Kommunalaufsicht frühzeitig und risikoorientiert sowie problembezogen auf die jeweilige kommunale Haushaltslage reagieren und diese steuern kann.

Teil V:
Schlussfolgerungen und Ausblick:
Optionen des Lückenschlusses

1 Kommunalfinanzpolitische Problemlage und Problemaufbau

**– Finanzmittelsaldo und Liquiditätskreditbelastung
im Ländervergleich –**

523. Die saarländischen Kommunen haben zuletzt in den Jahren 1991 und 1992 Finanzmittelüberschüsse erwirtschaften können. Seither weisen sie stets mehr oder weniger hohe Finanzierungsdefizite auf. An der konjunkturellen Erholung der Kommunalfinanzen zum Ende der 1990er Jahre haben sie – anders als die westdeutschen Kommunen im Durchschnitt – nicht partizipiert. Auch der Aufschwung 2005 bis 2008 ist bei den saarländischen Kommunen nicht angekommen. Allerdings hat sich die Ende 2008 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise merklich in den saarländischen Kommunalfinanzen niedergeschlagen. Während im westdeutschen Durchschnitt die Kommunen seit 2011 wieder eine Verbesserung ihrer Finanzsituation verspüren und 2012 sowie 2013 sogar Überschüsse erwirtschaften konnten, verharren die Kommunen im Saarland auf einem Haushaltsdefizit von über 200 Euro je Einwohner (Ø 2010-2013).

524. Die kommunale Finanzsituation im Saarland ist damit deutlich abgekoppelt von der Lage im übrigen Deutschland. Gleichwohl sind die saarländischen

Kommunen nicht allein in dieser Situation; sie bilden jedoch das Schlusslicht unter den Flächenländern. Auch in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gibt es vergleichbare Merkmalsausprägungen der fiskalischen Belastungsindikatoren, weshalb die drei Länder auch seit geraumer Zeit als das „kommunalfinanzpolitische Krisentrio“ bezeichnet werden. Seit dem Jahr 1991 haben sich die kommunalen Finanzmittelsalden im Saarland auf einen Betrag von etwa -2 Mrd. Euro aufsummiert. Das Liquiditätskreditvolumen, das im Zeitraum von 1990 bis zum 31. Dezember 2013 zur Abdeckung dieser Deckungslücke aufgenommen wurde, entspricht damit weitgehend dem kumulierten Finanzmittelsaldo. Auch hinsichtlich der Pro-Kopf-Liquiditätskreditbelastung heben sich die saarländischen Kommunen deutlich vom Durchschnitt der Kommunen in den übrigen Bundesländern ab. Selbst in den konjunkturrell „guten Jahren“ haben die saarländischen Kommunen ihre Haushalte nahezu ausnahmslos nicht ausgeglichen. Daher wuchsen die Kredite zur Liquiditätssicherung stetig an.

– Gesamtverschuldung –

525. Neben dem Blick auf die Liquiditätskreditbelastung als häufig genutztem Belastungsindikator gilt es jedoch auch, die kommunalen Gesamtschulden zu berücksichtigen. Insgesamt kommt das Saarland auf die höchste Pro-Kopf-Kommunalverschuldung im Ländervergleich. Bis Ende 2011 hatten die saarländischen Kommunen eine Gesamtverschuldung von 6,32 Mrd. Euro aufgebaut. Mit durchschnittlich 6 224 Euro je Einwohner wiesen sie damit bundesweit noch vor Hessen (5 392 Euro/Ew.) und Nordrhein-Westfalen (5 010 Euro/Ew.) den mit Abstand höchsten Schuldenstand auf. Im Durchschnitt der 13 Flächenländer betrug die Verschuldung von Kernhaushalten und Auslagerungen 4 044 Euro je Einwohner. Hier setzt sich also das ungünstige Bild für die saarländischen Kommunen, das durch die Haushaltsdefizite und die Liquiditätskredite der Kernhaushalte schon gezeichnet wurde, fort. Die Liquiditätskredite, die etwa 28,6 % der Gesamtverschuldung umfassen, sind dabei der Faktor, der die Kommunen im Saarland von denen in den meisten anderen Bundesländern unterscheidet. Bleiben die Liquiditätskredite unberücksichtigt, ist das Verschuldungsniveau zwar immer noch überdurchschnittlich, bewegt sich allerdings auf einer Ebene mit Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und auch Baden-Württemberg.

526. Im Zeitraum von 2000-2010 hat sich das Gesamtschuldenniveau nahezu verdoppelt (+93,4 %). Der Anstieg wurde durch die Zunahme der Liquidi-

tätskredite und der Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen getragen. Erstere erhielten während der Finanz- und Wirtschaftskrise noch einmal einen Schub; letztere nahmen kontinuierlich zu, erfuhren aber zwischen 2007 und 2009 nochmals ein stärkeres Wachstum, um dann 2010 kurzfristig wieder abzusinken.²⁹⁹ Sie betrugen Ende 2001 3 302 Euro je Einwohner und hatten damit einen Anteil an der Gesamtverschuldung von 53,1 %. Die Extrahaushalte weisen keine nennenswerten Schulden auf, jedoch ist es im Jahr 2010 zu einer Umorganisation gekommen, durch die die Schulden der Extrahaushalte in die sonstigen FEUs übergingen. Die investiven Kredite der Kernhaushalte bewegten sich dagegen um ein Niveau von 1 000 Euro je Einwohner (17,2 %). Sie fallen damit deutlich geringer aus als die Liquiditätskredite und sind auch im bundesweiten Vergleich leicht unterdurchschnittlich.

– Landesinterne Verschuldungsdiagnose –

527. Das Verschuldungsproblem betrifft nahezu flächendeckend das gesamte Landesgebiet. Eine ortsgrößenspezifische Differenzierung der Gesamtverschuldung ist nicht zu identifizieren. Die Landeshauptstadt Saarbrücken ragt jedoch mit einer stark überdurchschnittlich hohen Verschuldung heraus. Dieser Sachverhalt weist auch auf die raumstrukturelle Prägung des Saarlandes hin, bei der keine regionalen „Wachstumspole“ mit hoher Wertschöpfung und ausgeprägtem Bevölkerungswachstum zu identifizieren sind. Insbesondere für Gemeinden mit problematischen sozioökonomischen Rahmenbedingungen und/oder einer räumlich peripheren Lage ist eine weitere Verschlechterung der Finanzsituation zu erwarten. Sie dürften insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung zunehmend Probleme bei der Aufrechterhaltung einer umfassenden Daseinsvorsorge aufweisen.

528. Zum 31. Dezember 2012 wiesen nur zwei der 52 saarländischen Städte und Gemeinden keinen Liquiditätskredit auf: die Gemeinde Saarwellingen (Landkreis Saarlouis) sowie die Mittelstadt St. Ingbert (Landkreis Saarpfalz-Kreis). Bei sieben Städten und Gemeinden blieb das Liquiditätskreditniveau unter dem Betrag von 500 Euro je Einwohner. In 32 Fällen lagen die Liquiditätskredite aber bei mehr als 1 000 Euro je Einwohner. Sowohl hinsichtlich des

²⁹⁹ Es ist nicht auszuschließen, dass der Rückgang auch durch die Änderung der Erfassung der Schulden durch die Neufassung der Schuldenstatistik bewirkt wurde, also ein rein statistischer Effekt ist.

absoluten Liquiditätskreditvolumens (825 Mio. Euro) als auch in Relation zu ihrer Einwohnerzahl weist die Landeshauptstadt Saarbrücken die mit Abstand höchsten Liquiditätskreditbestände im Saarland auf (4 685 Euro/Ew.). Auf sie entfiel ein Volumenanteil von 44,4 % an den gemeindlichen Liquiditätskrediten – bei einem Bevölkerungsanteil von nur 17,4 %. Damit zeigt sich eine hohe Problemkonzentration. Zugleich sind aber fast alle saarländischen Städte und Gemeinden von großen oder sehr großen fiskalischen Problemen betroffen.

529. Unter den Landkreisen wiesen am 31. Dezember 2012 nur der Saarpfalz-Kreis (152 Euro/Ew.), der Landkreis St. Wendel (44 Euro/Ew.) und der Landkreis Neunkirchen (37 Euro/Ew.) Kredite zur Liquiditätssicherung auf. Auf Kreisebene, d. h. in der Summe von kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden, weisen der Regionalverband Saarbrücken und der Kreis St. Wendel die größten Finanzprobleme auf.

530. Der Ländervergleich liefert Hinweise darauf, dass die finanzwirtschaftliche Schieflage unter anderem von der Einnahmenseite geprägt ist. Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Länder zeigt sich, dass das Niveau der Einzahlungen im Saarland nur 71,3 % des westdeutschen Niveaus erreicht (westdt. FL 2 486 Euro/Ew.). Die Einzahlungen fallen um 713 Euro je Einwohner geringer aus. Bei den Steuereinzahlungen erreichten die saarländischen Kommunen nur ein Niveau von 77,5 % des Durchschnitts. Sowohl bei der Gewerbesteuer als auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer fällt das Saarland um jeweils rd. ein Viertel hinter den Durchschnitt zurück. Dagegen ist die relative und auch absolute Bedeutung der Schlüsselzuweisungen im Saarland höher. Hier dürfte u. a. der Ausgleichsmechanismus über den Länderfinanzausgleich wirken, der die geringere Steuerkraft im Saarland teilweise ausgleicht. Dies macht die saarländischen Kommunen aber besonders abhängig von externen Transferzahlungen. Deutlich unterdurchschnittlich fallen im Saarland die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Ausgaben für Gebühren und Kostenerstattungen (ohne Sozialbereich) aus. Für die Gebühren könnte die Auslagerung der Abfallwirtschaft in einen landesweiten Zweckverband maßgeblich sein.

531. Im Ländervergleich verfügt das Saarland über die geringste Finanzkraft der westdeutschen Flächenländer. Allerdings unterschreiten alle ostdeutschen Flächenländer die Finanzkraft des Saarlandes. Trotz der ausgleichsorientierten Finanzausweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs müssen die saarländischen Kommunen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer mit

dem geringsten Finanzvolumen je Einwohner auskommen. Die finanziellen Handlungsspielräume sind somit regelmäßig geringer als beispielsweise in den wirtschafts- und finanzkraftstarken Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Hier liegt also eine einnahmenseitige Restriktion vor, die den kommunalen Ausgabenspielraum im föderalen Rahmen gleichwertiger Lebensverhältnisse einschränkt.

– Abschätzung der strukturellen Haushaltslücke –

532. Da aufgrund der aktuellen kommunalen Situation die Frage der Finanzierungsbedarfe für strukturelle Defizite im Vordergrund steht – strukturelle Überschüsse wären im Übrigen auch unproblematisch –, geht es im Folgenden vor allem um diese. Zur Entwicklung problemadäquater Konsolidierungsmaßnahmen ist die Kenntnis der Größenordnung konsolidierungspolitisch erforderlicher Finanzmittelvolumina unabdingbar. Vor dem Hintergrund der skizzierten, weitgehend konjunkturunabhängigen Disparität zwischen Ein- und Auszahlungen stellt die Abschätzung der strukturellen Lücke einen zentralen Informationsbaustein dar. Ein strukturelles Defizit im kommunalen Haushalt – auch „strukturelle Lücke“ genannt – kann zunächst als ein dauerhafter negativer Saldo von Erträgen und Aufwendungen betrachtet werden. Dabei kennzeichnet die strukturelle Lücke den Konsolidierungsbedarf hinsichtlich eines dauerhaft ausgeglichenen Kommunalhaushalts einschließlich der gemessen an der lokalen Leistungsfähigkeit möglichen Kreditfinanzierung von Investitionen. Die Abschätzung des strukturellen Haushaltsergebnisses zeigt bei einem positiven Vorzeichen (struktureller Überschuss) den Vermögenszuwachs einer Kommune in einer Haushaltsperiode auf, im Fall eines negativen Vorzeichens (strukturelles Defizit) bezeichnet es den Substanzverzehr (bis zur Überschuldung) bzw. gibt es den Finanzierungsbedarf an, der zur Vermeidung jährlich neuer und damit fortwährend ansteigender Liquiditätskredite notwendig ist. Bei letzterem muss unterschieden werden zwischen

- dem Finanzierungsbedarf für die kommunalen Aufgaben (laufend und investiv) und
- den Finanzierungskosten für die Liquiditätskredite. Diese Kosten müssen zwar auch aus dem laufenden Haushalt mit erwirtschaftet werden. Da sie aber die „Kosten“ des strukturellen Defizits darstellen, gehören sie – anders als die Kosten für investive Kredite – nicht zur eigentlichen Aufgabenerfüllung und verschwinden beim Abbau der Liquiditätskredite.

533. Die zu schließende strukturelle Haushaltslücke der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände lässt sich nur im Rahmen einer Schätzung ermitteln. Bezug genommen wird dabei auf die Kernhaushalte, da sich in ihnen über Gewinnausschüttungen und Defizitausgleich auch die Ergebnisse der Auslagerungen abbilden. Um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen wird ein Mehrjahresdurchschnitt (2007-2012) genutzt. Bei den Sozialausgaben wird ein aktueller Wert verwendet, da diese Ausgabenart bislang in jedem Jahr und mittlerweile weitgehend konjunkturunabhängig steigt.

534. Die strukturelle Lücke der saarländischen Kommunen ist mit mindestens 150 Mio. Euro zu beziffern, unter Berücksichtigung der zu erwartenden oder seit 2013 bereits eingetretenen Mehrbelastungen (vgl. S. 328) mit mindestens 160 Mio. Euro. Darin enthalten ist der Zinsaufwand für die Liquiditätskredite im Umfang von rd. 40 Mio. Euro p. a. Für den reinen Haushaltsausgleich wären also gegenwärtig rd. 160 Mio. Euro an Konsolidierungsleistung notwendig – wobei hier die Entlastung des Bundes bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung schon eingerechnet ist. Auf einzelgemeindlicher Ebene variiert der Finanzbedarf jedoch erheblich.

– Belastungswirkung der Altschulden und Zinsänderungsrisiko –

535. Die weit überdurchschnittliche Verschuldung der saarländischen Kommunen führt zu einer weit überdurchschnittlichen Belastung durch Zinsen. Dabei entlastet das derzeit außergewöhnlich niedrige Niveau der Zinssätze die Kommunen, die trotz wachsender Verschuldung keine höheren Zinslasten tragen als in früheren Jahren. Für die saarländischen Kommunen besteht somit ein quantitativ relevantes Zinsänderungsrisiko. Zur Abschätzung des Zinsrisikos der saarländischen Kommunen wurde eine entsprechende Modellrechnung erstellt. Davon abweichende Zinssatzentwicklungen würden dementsprechend höhere respektive geringere Steigerungsraten zur Folge haben.

536. Unter der Annahme einer sich dem langjährigen Durchschnitt annähernden Zinsentwicklung für die Liquiditätskredite und unter Berücksichtigung des Liquiditätskreditbestands am 31. Dezember 2012 weist die Projektion allein aufgrund der Dynamik der Zinssätze einen Anstieg des Liquiditätskreditvolumens bis zum Jahr 2025 um rd. 702 Mio. Euro auf insgesamt 2,59 Mrd. Euro auf. Bereits seit der Jahrtausendwende hat sich der Liquiditätskreditbestand nominal mehr als verdreifacht (von 546 Mio. Euro im Jahre 2000 auf 1,89 Mrd. Euro im Jahre 2012). Es gilt jedoch zu beachten, dass mit diesem Szenario

ausschließlich die von der Zinsdynamik getragene, nachholende Entwicklung zum langjährigen Durchschnitt illustriert wird.

537. Eine Tilgung der Liquiditätskredite erfordert darüber hinaus erhebliche Haushaltsüberschüsse. Soll bis 2025 die Hälfte der Liquiditätskredite abgelöst werden, wären dafür jährlich rd. 80 Mio. Euro notwendig. Diese Belastung mindert den Spielraum für kommunales Handeln und wirkt gerade in einem Land mit geringer Finanzkraft doppelt stark. Hochgerechnet für die Jahre 1991 bis 2012 ergibt sich für die saarländischen Kommunen eine Zinslast von 1,3 Mrd. Euro. bzw. 1 218 Euro je Einwohner. Diese Finanzmittel fehlten bei der Aufgabenerfüllung bzw. belasten die Konsolidierung der Haushalte. Vor diesem Hintergrund sind die saarländischen Kommunalhaushalte schnellstmöglich zu konsolidieren, weil bei steigenden Zinssätzen die Konsolidierungserfolge sonst durch Zinsmehrausgaben aufgezehrt werden.

– Szenarien zur Liquiditätskreditentwicklung –

538. Die Höhe der strukturellen Lücke – ohne Zinsaufwand zur Finanzierung der Lücke selbst – wurde auf Basis der Jahre 2007 bis 2012 und unter Berücksichtigung der Entlastung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2014 mit rd. 110 Mio. Euro errechnet. Dies kann als Ausgangsbasis für eine Simulation der Finanzierungsbedarfe zur Schließung der strukturellen Lücke und zur Tilgung der Liquiditätskredite herangezogen werden. Unterstellt, die Liquiditätskredite (Stand 31.09.2014: 2,089 Mrd. Euro) würden nicht weiter anwachsen und sollen bis 2025 auf 945 Mio. Euro halbiert werden, müsste dazu ein jährlicher Betrag von etwa 80 Mio. Euro bereitgestellt werden. Daraus ergäbe sich also ein Finanzierungserfordernis von rd. 189 Mio. Euro, dem dann noch die Zinsen für die Finanzierung der strukturellen Lücke hinzugerechnet werden müssen. Zusammen müsste gegenüber dem gegenwärtigen Zustand also – je nach Zinssatz – ein Betrag von bis zu rd. 243 Mio. Euro erwirtschaftet werden.³⁰⁰ Der Höchststand würde im Jahr 2018 anfallen, weil bis dahin trotz Tilgung die unterstellten Zinssatzsteigerungen die Gesamtbelastung erhöhen. Erst danach würde die Tilgung bei fortan konstanten Zinssätzen zu einer Entlastung durch sinkende Zinsbelastungen führen.

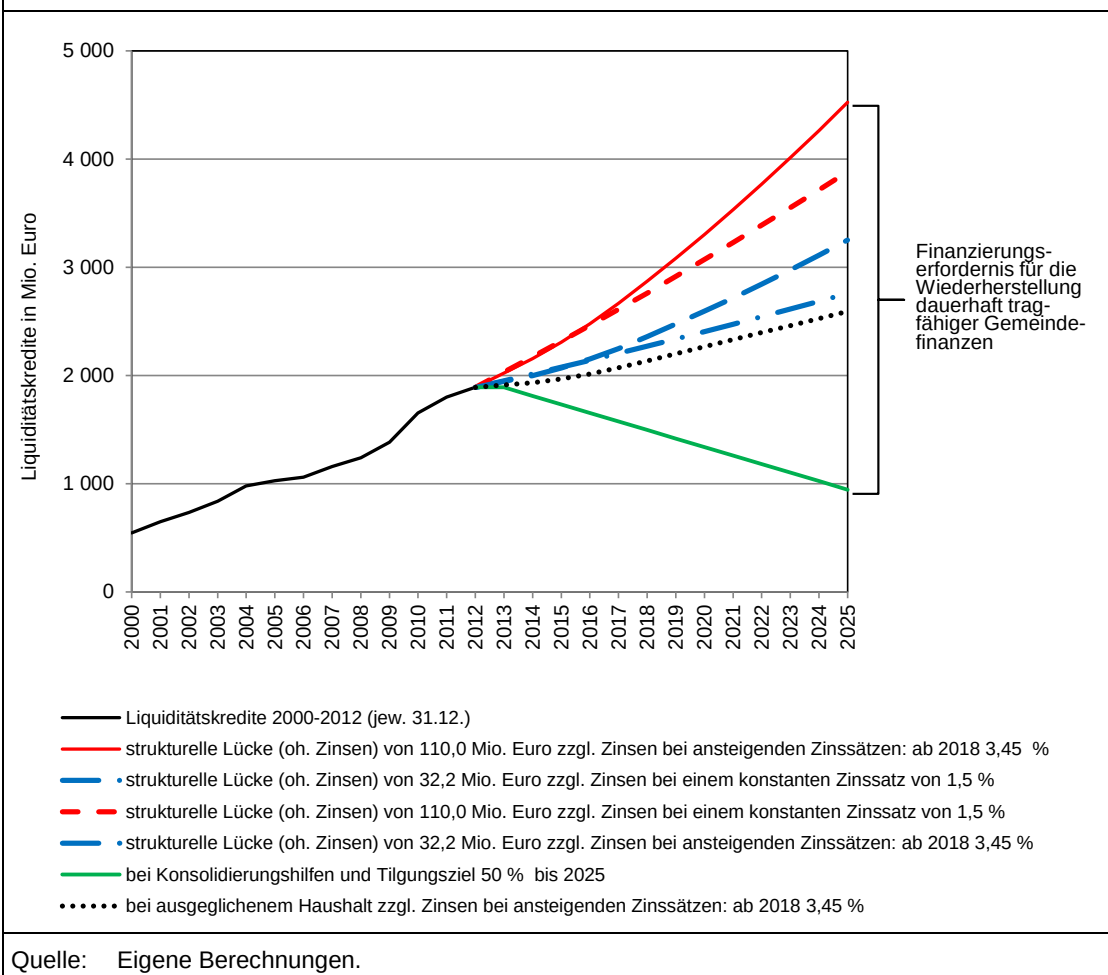
539. Würde dieser Betrag nicht aufgebracht und würden die Liquiditätskredite entsprechend weiter anwachsen, ergäbe sich je nach Zinssatz ein erheblicher Anstieg der Liquiditätskredite (*vgl. Abbildung 95*):

- Bleibt die strukturelle Lücke von 110 Mio. Euro bestehen, ergäbe sich im Jahr 2025 ein Liquiditätskreditvolumen von 3,9 Mrd. Euro bei einem konstanten Zinssatz von 1,5 % und von 4,5 Mrd. Euro bei einem bis 2018 auf 3,45 % ansteigenden Zinssatz.
- Würden die konjunkturrell „guten Jahre“ 2007/2008 mit einem durchschnittlichen Liquiditätskreditzuwachs von 32,2 Mio. Euro zugrunde gelegt, ergäben sich Liquiditätskreditvolumina von 2,8 Mrd. Euro (Zinssatz 1,5 %) bzw. von 3,3 Mrd. Euro (Zinssatz 3,45 %).
- Hätte der Haushaltsausgleich bereits 2013 erreicht werden können und müssten nur die Zinsen für die bestehenden Liquiditätskredite noch kreditfinanziert werden, stiege das Volumen der Liquiditätskredite bei ei-

³⁰⁰ Das entspricht ungefähr 70 % der Nettogewerbesteuereinnahmen des Jahres 2012 bzw. 192 % der Einnahmen aus der Grundsteuer B.

nem bis 2018 auf 3,45 % ansteigenden Zinssatz immer noch auf 2,59 Mrd. Euro an. Dies bedeutet einen Zuwachs um 702 Mio. Euro.

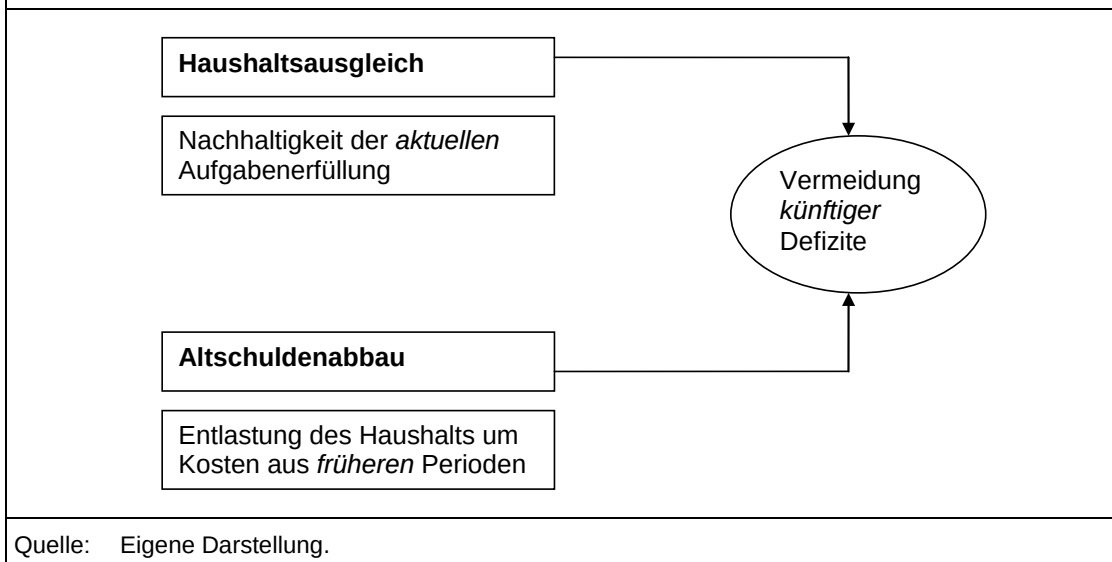
Abbildung 95: Finanzierungserfordernisse für Haushaltsausgleich und Halbierung der Liquiditätskredite bis zum 31.12.2025 (Szenarien)



540. Die Modellrechnungen zeigen, dass die Liquiditätskredite ohne deutliches Gegensteuern massiv ansteigen werden. Selbst eine erhebliche Reduktion der strukturellen Lücke um zwei Drittel würde allein schon wegen der Bedienung der Zinsen das Finanzproblem der saarländischen Kommunen massiv erhöhen. Der Finanzierungsbedarf zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte ergibt sich somit aus zwei Teilzielen: erstens dem Ausgleich der gegenwärtig defizitären Haushalte zur Vermeidung neuer Kredite zur Liquiditätssicherung und zweitens der Entschuldung von Krediten zur Liquiditätssicherung (vgl. Abbildung 96). Der Gesamtfinanzbedarf umfasst damit Mittel, die notwendig sind, um zum einen den fortwährenden Anstieg der Liquiditätskredite zu

stoppen und zum anderen die zur Tilgung der Liquiditätskredite über den Haushaltsausgleich hinaus erforderlichen Überschüsse bereitzustellen.

Abbildung 96: Wege zur nachhaltigen Haushaltswirtschaft: Zwei Stoßrichtungen



– Zwischenresümee –

541. In den vergangenen Jahren sind die saarländischen Kommunen in eine besondere Haushaltsschiefelage geraten. Gleichzeitig wird der aus der demographischen Entwicklung resultierende Anpassungsdruck zunehmen. Die Altschuldenbelastung ist außerordentlich hoch – bei gleichzeitig weiterhin hohen Finanzierungsdefiziten. Daraus resultieren eine kontinuierliche, weitgehend konjunkturunabhängige Expansion des Liquiditätskreditvolumens und eine zunehmende Zinsbelastung.

542. Angesichts der erreichten Verschuldung und der (drohenden) bilanziellen Überschuldung erster Gemeinden ist von politischer Seite rasches Handeln angezeigt. Wird die brisante Lage derzeit auch durch die niedrigen Zinsen an den Kreditmärkten entschärft, so werden mit dem absehbaren Ende der Niedrigzinsphase die ohnehin überproportionalen Kreditfinanzierungskosten der saarländischen Kommunen deutlich ansteigen. Damit werden die Kosten der Verschuldung einen noch größeren Anteil der notwendigen Konsolidierungsbemühungen aufzehren. Die Situationsanalyse macht evident, dass erhebliche und konsequente Konsolidierungsbemühungen notwendig sind.

543. Die Haushaltslage in vielen saarländischen Kommunen ist durch kleinere Korrekturen nicht mehr nachhaltig zu verbessern. Um die kommunale Finanzautonomie zu sichern, sind zum einen ein dauerhafter Haushaltsausgleich zu erreichen und zum anderen der Bestand der Liquiditätskredite deutlich zu reduzieren. Das erfordert eine besondere Kraftanstrengung von den Kommunen. Die Problembewältigung bedarf aber angesichts des erreichten Problemdrucks auch einer externen Unterstützung. Die Aufgabe der Konsolidierung ist im Zusammenwirken von Kommunen, Land, Bund und auch Bürgern zu bewältigen.

544. Eine Ursachenanalyse steht allerdings angesichts der Vielzahl beteiligter Akteure und der bestehenden Verflechtungen vor analytischen Grenzen. So ist keine eindeutige Gewichtung und Zuordnung von Ursachenbündeln vorzunehmen. Das erreichte Problemniveau ist durch einen komplexen Mix aus sozioökonomischen, haushaltsrechtlichen und politikspezifischen Ursachen zu erklären. Dabei spielen neben der hohen rechtlich bestimmten Aufgabenbelastung eine mangelnde Haushaltskontrolle, aber auch eine Gewöhnung an Haushaltsdefizite und Liquiditätskredite und damit eine zu geringe kommunale Haushaltsdisziplin, die sich in einer unterproportionalen Einnahmenschöpfung (z. B. bei der Grundsteuer) und überproportionalen Kosten in einzelnen Aufgabenbereichen niederschlägt, eine zentrale Rolle. Insgesamt haben alle finanzpolitisch relevanten Akteure von Bundes-, Landes- und Kommunalebene mehr oder weniger große Beiträge zur Problemstellung und Problemverfestigung geleistet.

2 Ausgewählte Instrumente der kommunalen Haushaltskonsolidierung

545. Angesichts der Dimension der strukturellen Lücke sind Beiträge aller Akteure in Form eines abgestimmten Instrumentenmix erforderlich. Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen wird sich nur dann nachhaltig sicherstellen lassen, wenn Bund, Land und Kommunen einen signifikanten Beitrag leisten. Für die Kommunen bedeutet das, dass sie ihre Steuerungspotenziale ausschöpfen (vgl. *Kap. IV.1* zu bereits erfolgten oder beabsichtigten Maßnahmen). Dies betrifft sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite. Die strukturelle Lücke in einer Größenordnung von etwa 150 Mio. Euro p. a., ermittelt auf Grundlage der Jahre 2007-2012, wird durch die zusätzliche Belastung der Kommunen im Zuge verschiedener zukünftiger Konsolidierungsbeiträge zum Landeshaushalt um insgesamt 10 Mio. Euro erhöht (vgl. *Tabelle 38*). Somit wäre für den unmittelbaren Lückenschluss ein Konsolidierungsbeitrag von mindestens 160 Mio. Euro zu erwirtschaften.

Tabelle 38: Lückenrelevanz des zusätzlichen Sanierungsbeitrags der Kommunen in Mio. Euro			
	Beitrag	davon lückenrelevant	Erläuterung
Grunderwerbsteuer	22	17	Nettoeffekt
fehlende KELF-Nachfolgeregelung	17	--	KELF existierte im Bezugszeitraum der Lücke nicht
Regionalisierungsmittel ÖPNV	3	3	vollständig lückenrelevant
Verbleib der „Soforthilfe“ des Bundes beim Land	12	--	nicht lückenrelevant
Kulturbeitrag (seit 2012)	16	13	Teilberücksichtigung erfolgte
„ständiger Sanierungsbeitrag für den Landeshaushalt“ seit 2005, 2014: 35 Mio. Euro	35	-23	in der strukturellen Lücke (Ø 2007-2012) durch höhere Beiträge in 2007-2009 überschätzt
Gesamtbeitrag	105	10	Die strukturelle Lücke erhöht sich somit um 10 Mio. Euro p. a.
Quelle: Eigene Darstellung.			

546. Daneben gilt es zu berücksichtigen, dass die ermittelte strukturelle Lücke allein auf Daten der Finanzrechnung basiert. Eine „doppische Lücke“ auf Basis der Ergebnisrechnung fällt zwangsläufig größer aus, da beispielsweise Rückstellungen für Versorgungsansprüche (z. B. Pensionslasten) oder Ab-

schreibungen umfassender abgebildet werden (*vgl. Ziff. 497-498*). Auch das Zinsniveau, Lohnsteigerungen, unerwartete „Neuaufgaben“ (z. B. nicht absehbare Mehrausgaben und Handlungsbedarfe im Zuge der Flüchtlingsunterbringung) müssten durch korrespondierende Mehreinnahmen zumindest kompensiert werden, um das strukturelle Defizit im Zeitverlauf nicht weiter ansteigen zu lassen.

2.1 Beiträge zum Lückenschluss

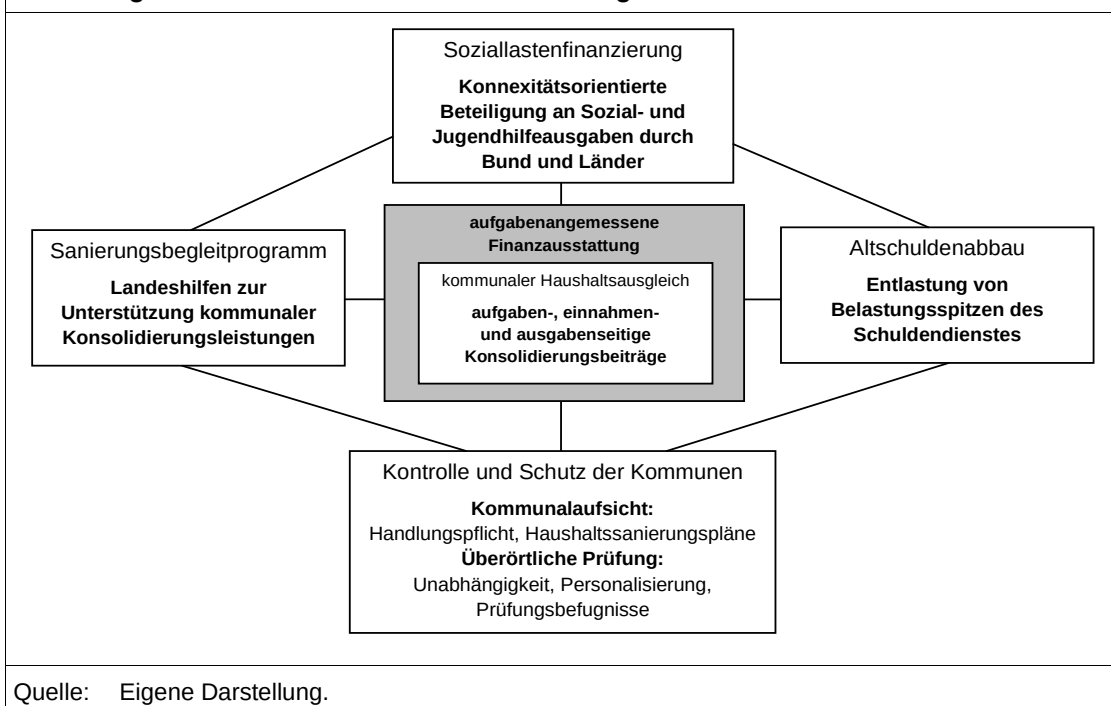
547. Als vorrangiges Ziel ist zunächst der Ausgleich des Primärsaldos zu erreichen. Erst nach erfolgtem Haushaltsausgleich besteht die Möglichkeit, Maßnahmen zum Altschuldenabbau einzuleiten. Unterbleibt die Erwirtschaftung von Primärüberschüssen, werden Schulden noch nicht getilgt, sondern nur durch neue Schulden revolvieret.

548. Mit der grundgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse als Staatsziel wird die Bedeutung ausgeglichener Haushalte für einen dauerhaft funktionsfähigen Gesamtstaat hervorgehoben. Allerdings konkurriert das Ziel einer angemessenen Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen. Somit gilt es, auch die Erfordernisse des „Schlüsseljahres“ 2019 zu berücksichtigen (Auslaufen der Strukturhilfen, Neuordnung des Finanzausgleichs, Gewährleistung der Schuldenbremse und komplementäre Anpassungen der europäischen, nationalen und regionalen Förderverfahren).

549. Im Rahmen einer aufgabenangemessenen kommunalen Finanzausstattung ist der Haushaltsausgleich durch ausgaben-, aufgaben- und einnahmenseitige Konsolidierungsbeiträge sicherzustellen (*vgl. Abbildung 97*). Aus kommunal-, aber auch aus europapolitischer Perspektive sollte die Konsolidierung hochverschuldeter Kommunen eine zentrale Rolle auf der politischen Agenda einnehmen. Das in Abbildung 97 skizzierte Haushaltskonsolidierungsfünfeck macht deutlich, dass die kommunalen Konsolidierungsbemühungen als Primärstrategie im Mittelpunkt stehen müssen. Hier sind teilweise ausgeprägte aufgaben-, einnahmen- und ausgabenseitige Konsolidierungsbeiträge erforderlich. Diese werden aber insbesondere in den fiskalisch hoch belasteten Kommunen nur erfolgreich sein, wenn sie in einen landes- und bundespolitisch gesetzten Rahmen mit zumindest vier Elementen eingebunden sind. Dazu gehören:

- eine aufgabenangemessene Finanzausstattung unter strikter Beachtung des Konnexitätsprinzips,
- Landeshilfen zur Unterstützung des kommunalen Haushaltsausgleichs in Kommunen mit massiven strukturellen Finanzierungslücken (temporäre Konsolidierungshilfen),
- eine Teilentlastung von politisch nicht zu leistenden Zins- und Tilgungsleistungen (z. B. Übernahme von „Spitzenlasten“) und
- eine funktionsfähige Kommunalaufsicht mit einem wirksamen Regelsystem, die das fiskalische Verhalten der Kommunen kontrolliert und gegebenenfalls beschränkt.

Abbildung 97: Elemente der Haushaltssicherung



2.1.1 Beitrag der Kommunen

2.1.1.1 Ausschöpfung der Einnahmepotenziale

– Realsteuern –

550. Der gewogene Grundsteuer-B-Durchschnittshebesatz der saarländischen Kommunen liegt mit 359 Hebesatzpunkten im Jahr 2013 deutlich unter dem Flächenländerdurchschnitt. Bis zum Jahr 2015 wurde in zahlreichen Kommunen eine Anspannung der Hebesätze geplant oder umgesetzt. Im Vergleich zum Jahr 2013 ergibt sich für das Jahr 2015 ein zu erwartendes Mehraufkommen von etwa 8,1 Mio. Euro, darunter 4,9 Mio. Euro Mehraufkommen bei der Grundsteuer B sowie 3,2 Mio. Euro bei der Gewerbesteuer. Der gewogene Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B steigt um 4,2 % auf 374 Hebesatzpunkte, für die Gewerbesteuer ergibt sich eine Steigerung um 0,8 % auf 418 Hebesatzpunkte. Es gilt jedoch zu beachten, dass im Flächenländervergleich allenfalls eine nachholende Entwicklung erfolgte, da eine allgemeine Niveauverschiebung der Hebesätze zu verzeichnen ist (*vgl. Ziff. 381*).

551. Die erstellten Modellrechnungen legen den entsprechenden Hebesatz jeweils differenziert nach Ortsgrößenklassen zu Grunde. Modellabhängig bewegen sich die Mehreinnahmepotenziale für die Realsteuern zwischen insgesamt 13,4 und 40,2 Mio. Euro pro Jahr. Wird allein auf die Erhöhung der Grundsteuer B abgezielt, sind Mehreinnahmen von 12,2 bis 28,8 Mio. Euro möglich. Eine Anpassung an das nordrhein-westfälische Realsteuerhebesatzniveau verspricht dabei die höchsten Mehreinnahmen.

552. Bei überschuldeten oder von Überschuldung bedrohten Kommunen sind die Realsteuerhebesätze, insbesondere hinsichtlich der Grundsteuer B, deutlich anzuspannen. Als Referenzgröße dient im vorliegenden Modell der nordrhein-westfälische Landesdurchschnitt in den jeweiligen Ortsgrößenklassen. Eine Absenkung ist erst mit Stabilisierung der Haushaltslage realistisch, dann jedoch zwingend geboten. Die im Jahr 2015 erfolgten Hebesatzanpassungen werden im folgenden Lückenschlussmodell bereits berücksichtigt (*vgl. Ziff. 373 sowie Tabelle 40, S. 347*).

– Gebühren und Beiträge –

553. Der Gesamtzuschussbedarf, d. h. der nicht durch zweckgebundene Einnahmen (Zweckzuweisungen etc.) gedeckter Auszahlungsbedarf der saarländischen Kommunen ist eher unauffällig. Er liegt nur geringfügig über dem Durchschnittswert für die west- und ostdeutschen Flächenländer. Auffällig ist jedoch, dass die Gesamteinzahlungen deutlich unter den Vergleichswerten liegen, so dass selbst unterproportionale Auszahlungen nur unzureichend gegenfinanziert sind. Dies deutet auf ein Einnahmendefizit bei den kommunalen Entgelteinnahmen (geringe Kostendeckungsgrade, niedrige Gebühren, Beiträge etc.) hin. Hier besteht finanzwissenschaftlicher Analyse- und finanzpolitischer Handlungsbedarf.

554. Die klassischen Gebührenhaushalte³⁰¹ sind auszugleichen. Vorrangig ist dies durch Kostenreduzierung sowie die Anhebung von Gebühren und Beiträgen sicherzustellen. Mit der Festsetzung kostendeckender Gebührensätze sind auch höhere Abführungen der Extrahaushalte an den Kernhaushalt bzw. geringere Leistungen zum Verlustausgleich verbunden.

555. In den kommunalen Haushaltssanierungsplänen sind für die Jahre 2011-2017 bisher Einnahmensteigerungen durch Gebühren und Beiträge in Höhe von insgesamt 6,8 Mio. Euro geplant; dies entspricht 9,8 % des bisher geplanten Konsolidierungsvolumens (*vgl. Ziff. 348*). Bei einer Steigerung der Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen um 10 % sind für die Gemeinden und Gemeindeverbände Mehreinnahmen von rd. 13 Mio. Euro zu erwarten.

2.1.1.2 Begrenzung des Ausgabenwachstums

– Personalausgabenreduktion –

556. Im Flächenländervergleich zeigen sich von 2001 zu 2013 leicht überdurchschnittliche Personalausgabensteigerungen der saarländischen Kommunen. Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung ergibt sich jedoch ein auffälligeres Bild ansteigender Personalausgaben je Einwohner, die sich bis 2030 deutlich vom Flächenländerdurchschnitt abheben (*vgl. Ziff. 331*).

301 Insbesondere die Bereiche Wasser, Abwasser, Abfall und Straßenreinigung.

557. Die saarländischen Personalausgaben je Einwohner lagen 2013 8,7 % über dem Flächenländerdurchschnitt. Die Differenzierung der Verwaltungsebenen zeigt, dass das Land ein überdurchschnittliches und die Kommunen ein unterdurchschnittliches Personalausgabenniveau aufweisen (*vgl. Ziff. 318*).

558. Im Flächenländervergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Arbeitsteilung von Land und Kommunen unterschiedlich ausfällt. Diese kann näherungsweise durch den Kommunalisierungsgrad erfasst werden. Ein geringerer Aufgabenbestand bei den Kommunen im Ländervergleich sollte auch einen geringeren Personalbedarf und geringere Personalausgaben erwarten lassen (*vgl. Ziff. 319*). So positioniert sich das Saarland im Flächenländervergleich mit dem geringsten Kommunalisierungsgrad (*vgl. Abbildung 73, S. 210*). Demnach sollte das Saarland im Ländervergleich nach Bereinigung durch den Kommunalisierungsgrad auch geringere „zu erwartende Personalausgaben“ aufzeigen. Im Ergebnis zeigt sich für die kommunale Ebene jedoch, dass die tatsächlichen Personalausgaben der Kommunen um 11 % über den erwarteten Personalausgaben liegen (*vgl. Abbildung 75, S. 212*). Allerdings sind die methodenimmanenten Restriktionen des Kommunalisierungsgrades zu berücksichtigen (*vgl. Ziff. 326*).

559. Angesichts des niedrigen Kommunalisierungsgrades, der unterproportionalen Finanzierungsmöglichkeiten und der rückläufigen Bevölkerung besteht im Personalbereich ein merklicher Konsolidierungsbedarf. Die erforderlichen Größenordnungen werden aber je nach einzelgemeindlicher Haushaltssituation variieren.

560. Die Personalausgaben können beispielsweise durch eine Deckelung der Personalkosten oder eine Begrenzung der tatsächlich besetzten Stellen (z. B. Stellenbesetzungs- und Beförderungssperren) gesteuert werden. Wenn in einzelnen Bereichen zusätzlicher Personalbedarf unabweisbar ist, muss in diesem Umfang in anderen Bereichen eingespart werden. Auch die allgemeine Fluktuation sowie der Produktivitätsfortschritt ermöglichen Anpassungsmaßnahmen.

561. Für die Jahre 2011-2017 planen die Kommunen in den Haushaltssanierungsplänen mit einem Konsolidierungsvolumen der Personalausgaben in Höhe von insgesamt 13,4 Mio. Euro; dies entspricht 19,3 % des bisher geplanten Konsolidierungsvolumens. (*vgl. Ziff. 347*). Eine Verringerung der Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände im Kernhaushalt um 5 % wür-

de Minderausgaben von 31 Mio. Euro zur Folge haben. Alternativ bzw. ergänzend stellen Maßnahmen höherer Eingriffsintensität eine Handlungsoption dar. So ist mittelfristig gerade angesichts des demographischen Wandels (erwarteter saarlandweiter Bevölkerungsrückgang von über 12 % bis 2030) eine Personalausgabenreduktion von mehr als 5 % in Erwägung zu ziehen.

– Steuerung sozialer Leistungen –

562. Insbesondere die Gemeindeverbände als örtliche Träger im Sozialbereich tragen Verantwortung gegenüber ihren kreisangehörigen bzw. finanzierenden Gemeinden zu einer wirtschaftlichen Durchführung ihrer pflichtigen Aufgaben. Daher ist intensiv zu prüfen, wieso bei zahlreichen bzw. allen Gemeindeverbänden eine höhere Kostenintensität (Nettoausgaben je Empfänger) bei einzelnen Hilfearten vorliegt. So reichen z. B. die Nettoausgaben aller saarländischen Gemeindeverbände bei der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Hilfe zur Pflege im Vergleich zum Durchschnitt der Vergleichsländer von +32 % bis +126,4 % bzw. +54,7 % bis +98,6 %. Die Bruttoausgaben variieren derweil von -5,3 % bis +28,3 % bzw. +20,4 % bis +106,7 %, obwohl die Empfängerdichte bei beiden Hilfearten nicht überdurchschnittlich ausgeprägt ist. Dies hat auch Konsequenzen für die Höhe der Kreisumlagen.

563. Es stellt sich die Frage, ob politisch-administrative Handlungsspielräume zu diesen Unterschieden führen. Zumindest sind kostenrelevante Kenntnisse über das Verhalten der Träger notwendig, um Fallkostenunterschiede im Ländervergleich erklären zu können. Aus einer höheren Kostenintensität kann aber nicht direkt ein Einsparpotenzial abgeleitet werden. Vielmehr sind weitere Faktoren abzuklären, z. B. die Altersstruktur der Hilfeempfänger, die Art und Qualität der Hilfestellung und die lokalen Preisniveaus. Weitere zu prüfende Faktoren sind hierbei auch die Einnahmenstrukturen und die Wirtschaftlichkeit.³⁰²

564. Bereits eine Anpassung der Kreisumlage um 2 % würde die Städte und Gemeinden um jährlich bis zu 12 Mio. Euro entlasten. Bei der Festsetzung der Kreisumlage ist auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen. In Hessen haben sich Anhörungen zum

³⁰² Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./THOMMES, C. (2011): Kommunale Sozialausgaben in Hessen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Kaiserslautern und Bottrop. S. 18 ff.

Kreishaushalt bewährt. Bei defizitären Kreishaushalten sind die betroffenen Landkreise zur Anhörung der Gemeinden verpflichtet.

2.1.1.3 Flankierende Maßnahmen

565. Als komplementäre Strategie ist im Sinne erhöhter Vergleichbarkeit bzw. Transparenz ein umfassender Benchmarkingprozess anzustoßen und zu verstetigen, um über den interkommunalen Vergleich (auch länderübergreifend) Erfahrungen anderer Kommunen nutzbar zu machen (*vgl. Ziff. 469*). Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass merkliche Entlastungen nur mittel- bis langfristig wirksam werden. Auch die Verkleinerung politischer Gremien ist allenfalls eine mittelfristige wirkende Handlungsoption.

566. Kommunale Infrastrukturen – insbesondere die Bäder als kostenintensivste Sportstätte – sind in den letzten Jahrzehnten häufig weder interkommunal abgestimmt noch regional optimiert worden. Durch gleiche oder ähnliche Angebote im Einzugsgebiet besteht ein hoher Wettbewerbsdruck. Der begrenzte Markt an potenziellen Nutzern wird dadurch noch kleiner und mehrfach aufgeteilt. Daher bestehen erhebliche Potenziale für eine bedarfsgerechte und wirtschaftlich tragfähigere Infrastrukturausstattung. Mit der qualitativen Optimierung des bestehenden Angebots ist anstelle eines Standortwettbewerbs vielmehr eine Stärkung interkommunale Kooperation angezeigt.

567. Demzufolge besteht eine zentrale Aufgabe der kommunalen Sportstättenentwicklungsplanung nicht in der quantitativen Bedarfsdeckung in Form des Ausbaus der bestehenden Infrastruktur, sondern in der qualitativen Optimierung des Angebots. Angesichts des hohen Besatzes öffentlicher Bäder ist zur langfristigen Steuerung ein strategischer Überbau erforderlich, etwa in Form eines Landesentwicklungsprogramms bzw. einer landesweiten Bäderleitplanung. Somit könnten bezüglich der zentralen Raumfunktionen – insbesondere unter Berücksichtigung des demographischen Wandels und der finanziellen Rahmenbedingungen – grundlegende Entwicklungsziele festgehalten werden. Anhand übergeordneter Entscheidungskriterien ist der Bestand qualitativ hochwertiger Sportstätten in bedarfsgerechter Menge zu sichern.

568. Eine Bestandsaufnahme sowie die damit zu verbindende Angebots- und Bedarfsanalyse könnten dabei auch einen überörtlichen Betriebsvergleich anhand ausgewählter betriebswirtschaftlicher Kennzahlen sowie die Analyse von

„Best Practice“-Nutzungskonzepten ermöglichen. Die Vorschläge zur Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse beschränken sich nicht auf die Bäderinfrastruktur, sondern sind grundsätzlich auch für weitere Sportstätten (Sporthallen, Multifunktionshallen etc.) oder andere kommunale Infrastrukturen (Verwaltungsgebäude, Schulen und Kindergärten, Bauhöfe, EDV etc.) anschlussfähig.

569. Die Kommunen müssen ihre Bewirtschaftungsstrategie im Rahmen des zur Verfügung stehenden finanziellen Budgets weiter anpassen. Die Konkretisierung von Sanierungs- bzw. Investitionsprioritäten – und damit eine Priorisierung der Ausgabenzwecke – ist zwingend erforderlich. Im Sinne einer integrierten Entwicklungs- und Finanzpolitik sollten Folgekosten zu Beginn jeder Entscheidung zur Verausgabung investiver Mittel in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

2.1.2 Beitrag des Landes

570. Das Saarland weist unter den westdeutschen Flächenländern den höchsten Bevölkerungsrückgang und – gerade auch vor diesem Hintergrund – eine überdurchschnittliche Pro-Kopf-Belastung mit Altlasten (Zinsen, Versorgungsbezüge, Soziale Leistungen) auf. Diese Situation hat dazu geführt, dass sich das Land seit Jahrzehnten bei seiner Kreditobergrenze auf einen besonderen Bedarf beruft, weil die Neuverschuldung die Investitionen übersteigt (Art. 108 Saarl. Verf.). Im Rahmen der Föderalismuskommission II sah sich das Land nur mittels Konsolidierungshilfen in der Lage, der verfassungsrechtlich verankerten „Schuldenbremse“ ab dem Jahr 2020 zuzustimmen. Diese Hilfen sind an einen strikten Defizitabbaupfad geknüpft: Das Land musste sich verpflichten, sein strukturelles Defizit in Höhe von 1 248 Mio. Euro jährlich um 10 % zu verringern. Nur wenn dies gelingt, erhält das Land bis zum Jahr 2019 eine Konsolidierungshilfe von jährlich 260 Mio. Euro. Das Land hat das Defizit seit 2010 bereits um mehr als die Hälfte verringert. Da die jährlich gegenüber dem Stabilitätsrat zu erstattenden Stabilitätsberichte weiterhin auf eine Haushaltsnotlage hinweisen, befindet sich das Land weiterhin in einer „drohenden Haushaltsnotlage“ und muss in einem Sanierungsverfahren halbjährlich über seine Haushaltspolitik und die erzielten Fortschritte berichten.

– Sanierungsbegleitprogramm –

571. Vor dem Hintergrund der Umsetzung des Europäischen Fiskalvertrages, der – anders als die deutsche Schuldenbremse – auch die kommunalen Haushalte in die Defizitbetrachtung mit einbezieht, hatte der Stabilitätsrat die Einführung des KELF und den damit verbundenen Anstieg der strukturellen Neuverschuldung zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig hatte der Stabilitätsrat aber festgestellt, dass das Volumen des KELF in Höhe von 120 Millionen Euro nur zu rechtfertigen sei, „wenn die Vergabe der Mittel an strenge Voraussetzungen und Auflagen geknüpft wird.“ Im Rahmen der Neuordnung der Bundes-Länder-Finanzbeziehungen nach 2019 fordert das Land daher an mehreren Stellen Maßnahmen, von denen auch die Kommunen profitieren:

- a) die Berücksichtigung der kommunalen Altlasten (u. a. die Liquiditätskreditbelastung der saarländischen Kommunen) im Rahmen einer Zins- bzw. Konsolidierungshilfe,
- b) die vollständige Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich,
- c) die Abgeltung der negativen fiskalischen Folgen der demographischen Entwicklung auch auf kommunaler Ebene sowie
- d) die angemessene Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs im Finanzausgleich.

572. Der den Kommunen bevorstehende Konsolidierungsweg ist landesseitig durch ein temporäres Sanierungsbegleitprogramm zu flankieren. Dieses ist in den ersten Jahren mit 17 Mio. Euro und danach quantitativ bis auf Null abschmelzend beziffert worden. Mit der Fortsetzung der Konsolidierungshilfen in Form eines Sanierungsbegleitprogramms sollte das Land weiterhin insbesondere die von Überschuldung betroffenen oder bedrohten Kommunen im Konsolidierungsprozess begleiten. Von der bundesseitig für die Entlastung der Kommunen vorgesehenen Bereitstellung von 5 Mrd. Euro – über den Weg der Eingliederungshilfe für die Kommunen – ist zumindest ein Teilbetrag an die Kommunen weiterzuleiten. Bei ausgabensymmetrischer Beteiligung wäre dies ein Betrag von 22 Mio. Euro. Auf diese Weise wird auch auf die besondere Belastung des Landeshaushaltes Rücksicht genommen.

573. Die aktuell vom Bund avisierten zusätzlichen, aber zeitlich befristeten Mittel in Höhe von 5 Mrd. Euro (1,5 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen, Sondervermögen von 3,5 Mrd. Euro für Investitionen in finanzschwachen Gemeinden/Gv.) sollten den Kommunen voll zugutekommen und zur Anschubfinanzierung des kommunalen Konsolidierungspfades genutzt werden. Daher sollten die Mittel vor Ort auch weniger für neue Infrastruktur als für Instandhaltungsinvestitionen und Rückbaumaßnahmen mit mittel- und langfristigen Einsparpotenzialen genutzt werden (z. B. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in kommunalen Gebäuden).

574. Zudem sollte das Land ab 2020 (also mit der Reform des Länderfinanzausgleichs) den kommunalen Sanierungsbeitrag zum Landeshaushalt zurückführen (aufsteigend ist dieses in der Modellrechnung mit bis zu 35 Mio. Euro veranschlagt).

– Symmetrie der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen –

575. Über den gesamten Betrachtungszeitraum (2001-2013) ist die Verteilungssymmetrie gewahrt. Die Finanzmittelverteilung stellt sich in diesem Zeitraum als nahezu ausgeglichen dar, mit einer geringfügigen Asymmetrie der Ausgaben zugunsten der kommunalen Ebene. Dies drückt sich auch im Symmetriekoeffizienten aus, der in diesem Zeitraum einen durchschnittlichen Wert von 1,006 annimmt – für den gesamten Untersuchungszeitraum (2001-2013) beträgt der Symmetriekoeffizient durchschnittlich 1,009. Wird für die Symmetrieanalyse allein auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre (2011-2013) abgestellt, weist der Symmetriekoeffizient mit 0,940 eine deutliche und im Zeitverlauf zunehmende Asymmetrie der Ausgabenrelationen zulasten der Kommunen auf.

576. Dabei stellt die Symmetrieanalyse jedoch nur einen Informationsbaustein dar, der unter Berücksichtigung institutioneller Besonderheiten und symmetriefremder Aspekte im Rahmen einer politischen Gesamtabwägung zu würdigen ist. Mit Blick auf die normative Festsetzung der kommunalen Einnahmenanteile im Finanzsystem der Flächenländer ist stets eine qualitative Erweiterung der empirischen Betrachtung um Tatbestände vorzunehmen, die die Einnahmen- oder Ausgabenanteile der Landes- oder Kommunalebene verzerren.

577. Die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten stellt in der Gesamtschau kein Argument für eine Ad-hoc-Umverteilung von Finanzmitteln dar. Ansonsten würden erhebliche Fehlanreize bestehen, da beide Ebenen konsolidieren müssen und Konsolidierungserfolge der jeweiligen Ebene nicht aufgeteilt werden sollten. Daher wird im nachfolgenden Lückenschlussmodell mittelfristig die stufenweise Absenkung des kommunalen Sanierungsbeitrags für den Landeshaushalt abgebildet. Im Gegenzug erfolgt parallel die Rückführung des Sanierungsbegleitprogramms für die Kommunen. Eine dauerhafte strukturelle Entlastung durch das Land könnte über die Rückführung des von den Kommunen aufzubringenden Sanierungsbeitrags zum Landeshaushalt erfolgen. Jahresdurchschnittlich leisten die Kommunen hier bislang einen Beitrag von etwa 35 Mio. Euro.

578. Aus dem Symmetrieergebnis kann somit nur eingeschränkt auf Anforderungen an die zukünftige Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen geschlossen werden. Angesichts der zunehmenden Asymmetrie zulasten der Kommunen seit 2011 ist sicherzustellen, dass die Verteilungssymmetrie zwischen dem Land und seinen Kommunen in der Gesamtschau gewahrt bleibt. Bei einer Fortsetzung dieser Entwicklungstendenz ist ein weiterer Beitrag der Landesebene zur Entlastung der Kommunalhaushalte zu prüfen. Zumindest sollten zur Wahrung der Verteilungssymmetrie weitere Eingriffe des Landes in die Finanzausgleichsmasse unterbleiben.

– Straßenausbaubeiträge –

579. Mit der Wiedereinführung einer Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch das Land im Rahmen einer Änderung des § 83 KSVG wird den Kommunen zur Vermeidung hoher einmaliger Ausbaubeiträge und zur Verstetigung und Verbreiterung der Einnahmenbasis die Erhebung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge ermöglicht.

– Finanzkontrolle –

580. Die gegenwärtigen und zukünftigen Konsolidierungsmaßnahmen der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände sind zwingend auf eine funktionsfähige Finanzkontrolle angewiesen (vgl. Ziff. 435-438). Daher ist eine

Stärkung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen, der *Kommunalaufsicht* sowie der *überörtlichen* und *örtlichen Prüfung* für den Erfolg des Haushaltskonsolidierungsprozesses von zentraler Bedeutung.

581. Vor diesem Hintergrund sollte die lokale Kompetenz der *örtlichen Prüfung* in den Haushaltskonsolidierungsprozess eingebunden und diese ebenso gestärkt werden. Für die Jahresabschlussprüfung der Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt ist es zu empfehlen, professionelle Prüfungsinstitutionen gesetzlich vorzuschreiben (vgl. Ziff. 448-449). Die Rechnungsprüfungsämter der Gemeinden und Gemeindeverbände sollten personell verstärkt werden, sodass spezialisierte Prüfer für kostenintensive Bereiche eingesetzt werden können (vgl. Ziff. 444-453). Das Ziel sollte mittels der Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit darin bestehen, Kostensteigerungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden sowie Konsolidierungspotenziale zu identifizieren (vgl. Ziff. 455-457).

582. Aufgrund des aktuellen Standes der Jahresabschlussprüfungen ist zu empfehlen, den Aufstellungs- bzw. Prüfungsstand als einen weiteren relevanten Faktor für die Genehmigung der Haushalte bzw. Haushaltssanierungspläne zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 450 und 451). Für einen höheren Öffentlichkeitseffekt der örtlichen Prüfung sollten die Haushaltspläne und Schlussberichte ganzjährig auf den Internetpräsenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände veröffentlicht werden (vgl. Ziff. 458-459).

583. Die *überörtliche Prüfung* ist von einer fehlenden Unabhängigkeit (vgl. Ziff. 460-463), unzureichenden Prüfungsbefugnissen (vgl. Ziff. 464-467) und einer unzureichenden Personalisierung (vgl. Ziff. 472-476) geprägt. Das Behördenmodell des Saarlandes weist eine zu geringe organisatorische Distanz zwischen Kommunalaufsicht bzw. Landesebene und der überörtlichen Prüfung auf, deren Nachteile die überörtliche Prüfung erheblich einschränken. Es wird der überörtlichen Prüfung nicht ermöglicht, Transparenz über die kommunale Haushalts- und Finanzwirtschaft herzustellen und vergleichende Informationsgewinne zur Begleitung der kommunalen Haushaltskonsolidierung zu generieren. In Anbetracht der in Kapitel 5.3 aufgezeigten Defizite wird daher empfohlen, die überörtliche Prüfung auf den Rechnungshof des Saarlandes zu verlagern (vgl. Ziff. 479-480).

584. Bei einer weiterführenden Verortung der überörtlichen Prüfung im Landesverwaltungsamt sollten zur „Wiederbelebung“ und zukünftigen Stärkung

der überörtlichen Prüfung die Prüfer und Prüfungsleiter im Landesverwaltungsamt weisungsungebunden sein. Es ist zudem eine aufgabengerechte Personalisierung vorzunehmen, die sich nach einem verbindlichen Turnus vergleichender Prüfungen kommunaler Körperschaften von höchstens fünf Jahren zu orientieren hat.

585. Auch aufgrund der Nähe der überörtlichen Prüfung zur Kommunalaufsicht fehlt die erforderliche Zustimmung der Gemeinden zu Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Die obligatorischen Prüfungsbefugnisse auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind daher zu reaktivieren und vorrangig durchzuführen. Diese sollten zudem auf die Gemeindeverbände ausgeweitet werden (vgl. Ziff. 454-456). Des Weiteren sollte die verpflichtende Veröffentlichung der Jahresberichte zur Information der Öffentlichkeit wiederhergestellt werden, dies ist auch durch eine Personalisierung zu leisten. Erst dann kann die überörtliche Prüfung ihr einziges Sanktionselement (Herstellung der Öffentlichkeit) wiedererlangen (vgl. Ziff. 477-478).

586. Die *Kommunalaufsicht* sollte durch eine Handlungspflicht (vgl. Ziff. 484) vor politischer Einflussnahme (vgl. Ziff. 481-483) geschützt werden. Es ist hierfür eine eindeutige Ausgleichsregel zu empfehlen, z. B. in Form der Hebesatzerhöhung der Grundsteuer. Das Ziel sollte sein die politischen Kosten der Kommunalaufsicht zu senken und eine Verstetigung von Sanktionierungen zu ermöglichen. Das zentrale Instrument der Haushaltskonsolidierung sind die Haushaltssanierungspläne. Daher sind diese in ihrer Regelungsdichte zu verstärken (vgl. Ziff. 495-505).

587. Vor diesem Hintergrund sind für den ambitionierten Haushaltskonsolidierungsprozess ebenso anreizsetzende Auflagen wie Nichtgenehmigungen, haushaltswirtschaftliche Anordnungen und die realistische Sanktionskulisse des Sparkommissars vonnöten. In langfristiger Perspektive ist zur Verhinderung zukünftiger kommunaler Finanzkrisen ein Frühwarnsystem zu errichten: Die Kommunalaufsicht muss frühzeitig, risikoorientiert und problembezogen auf die jeweilige kommunale Haushaltslage reagieren und diese steuern können.

– Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung –

588. Solange Ausgabensteigerungen regelmäßig die Wachstumsraten der Einnahmenezuwächse übersteigen, sollte die kritische Analyse des kommunal-

len Aufgabenkataloges und seiner Entwicklung eine Fokussierung auf kommunale Kernaufgaben zur Folge haben, ansonsten werden notwendige Konsolidierungsbemühungen durch parallelen Ausgaben-, Aufgaben- und Standardaufwuchs überkompensiert.

589. Aufgabenkritik und Standardflexibilisierung haben die öffentlichen Haushalte bisher nicht merklich entlastet. Eine umfassende, kontinuierliche Aufgabenkritik kann allerdings grundsätzlich als erfolgversprechende Methode im Sinne einer laufenden Evaluation zur wirkungsorientierten Steuerung des Aufgabenkataloges angesehen werden. So kann höhere Flexibilität auch zu mehr Effizienz in der Aufgabenerfüllung und gesteigerter Innovationsfähigkeit führen. Auch eine regionale bzw. lokal abgestufte Differenzierung der Standards ist zu diskutieren, beispielsweise in Form einer Anpassung an lokale Verhältnisse.

590. Zur dauerhaften Kontrolle und Evaluation sollte der kommunalbelastende Vorschriftenbestand in Gänze erfasst werden. Ein Prüfschema kommunalbelastender Standards könnte der Strukturierung des kommunalen Produktportfolios dienen (*vgl. Ziff. 429*). Anzustreben sind zudem Kosten-Nutzen-Analysen auf Produktebene im Sinne einer strategischen Produktkritik. Neben der Überprüfung bestehender Standards gilt es, auch die Prävention in Form der Vermeidung zusätzlicher Standards zu gewährleisten. Zumindest könnte ein Moratorium für neue Vorschriften eine wichtige Entlastung versprechen. Werden Konsolidierungserfolge stattdessen durch neue bundes- und landesweit beschlossene Aufgaben und Standards aufgezehrt, so ist dies für die Motivation vor Ort und die dauerhafte Bereitschaft zur Konsolidierung kontraproduktiv.

591. Kommunen sollten von Aufgaben befreit werden, die von anderen Trägern effektiver und effizienter wahrgenommen werden können. Hier kann sich das Aufgabenfeld der interkommunalen Kooperation als materiell bedeutsam herausstellen. Insbesondere sind Beschränkungen auf einzelne oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben zu vermeiden. Aufgabenkritik, die alle relevanten Ebenen der Verwaltung einbezieht, erleichtert interkommunale Kooperation, beispielsweise hinsichtlich der Zentralisierung von Aufgaben mit hohen Anforderungen an Qualifikationsniveau bzw. Professionalisierungsgrad und Fachwissen, etwa für die Zugangssteuerung im Sozialbereich oder im EDV-Bereich.

2.1.3 Beitrag des Bundes

592. Neben der bereits erfolgten Kostenübernahme bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde auf Bundesebene eine Entlastung der Kommunen hinsichtlich der Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen angekündigt. Allerdings gilt es für das Saarland die institutionelle Besonderheit zu berücksichtigen, dass das Land Träger der Eingliederungshilfe ist. Wenn eine Weitergabe der Entlastung erfolgen soll, muss ein geeigneter Maßstab für die Entlastungsaufteilung gefunden werden. Dabei bestehen aus grundsätzlich fünf Optionen:

- I. In der Koalitionsvereinbarung ist die Mitfinanzierung der Eingliederungshilfe als Entlastung der Kommunen gedacht. Die Länder finden als Mittelempfänger an keiner Stelle Erwähnung. Die Kommunen fordern entsprechend die volle Entlastung durch die Maßnahme des Bundes ein, weil sie der Adressat der Bundeshilfe seien (rd. 60 Mio. Euro).
- II. Das Land fordert im Saarland den vollständigen Einbehalt des Mittelzuflusses beim Land, weil es Finanzierungsträger der Eingliederungshilfe ist. Dieses entspricht auch der Beschlusslage im Kabinett
- III. Des Weiteren ist ein teilweiser Einbehalt des Landes gemessen am Anteil der Ausgaben der ambulanten Eingliederungshilfe an den Ausgaben der gesamten Eingliederungshilfe denkbar. Dieser Option liegt die Überlegung zugrunde, dass die Kommunen zu diesem Anteil entlastet werden müssten, wenn sie weiterhin die ambulante Eingliederungshilfe finanzieren müssten (anteilige Berechnung der Landesleistungen; 20,7 % der Ausgaben für die Eingliederungshilfe entfallen auf die ambulante Eingliederungshilfe: 12 Mio. Euro).
- IV. Schließlich ist die symmetrische Berücksichtigung des Mittelzuflusses eine mögliche Option: Der Mittelzufluss verschiebt die Einnahmenrelation von Land und Kommunen und müsste in der Relation von Kommunal- und Landesausgaben aufgeteilt werden (ausgabensymmetrische Einnahmenverteilung). Dies würde einer Summe von 22 Mio. Euro entsprechen.
- V. Eine ausgabenträgerorientierte Weitergabe in Form der Aufteilung des Mittelzuflusses in der Relation der Erledigung von kommunalen Aufgaben durch Gemeinden bzw. Gemeindeverbände und das Land würde berücksichtigen, dass das Land im Saarland eine Aufgabe erfüllt, die in anderen Ländern teilweise durch die Kommunen erledigt werden. In diesem Falle würden den Kommunen 58 Mio. Euro zustehen.

593. Als hinsichtlich ihrer politischen Umsetzbarkeit unrealistisch einzustufen sind im Falle des Saarlandes angesichts der massiven Konsolidierungsbemühungen und -notwendigkeiten des Landes und der berechtigten Interessen der Gemeinden und Gemeindeverbände die Optionen der vollständigen Weiterleitung der Mittel an die Kommunen (I.), des vollständigen Mitteleinbehalts (II.) sowie der ausgabenorientierten Weitergabe (V.). Eine Weitergabe von zumindest 22 Mio. Euro an die Kommunen wäre notwendig, damit der Symmetriekoeffizient gegenüber dem Status quo unverändert bleiben kann. Diese Größenordnung ist in das Lückenschlussmodell eingeflossen.

594. Denkbare Entlastungsmaßnahmen wären zudem die Erhöhung bereits bestehender Bundesbeteiligungen sowie die Einführung neuer Bundesbeteiligungen. Für eine vertikale Lastenverschiebung zwischen Bund und Kommunen kommen neben den bereits erfolgten Kostenübernahmen durch den Bund insbesondere folgende Sozialausgaben in Betracht:

- die Kosten für Unterkunft und Heizung (SGB II),
- die Kosten der Hilfe zur Erziehung (SGB VIII) sowie
- die Kosten des Ausbaus der U3-Kinderbetreuung (SGB VIII).

595. Von bundespolitischer Seite angekündigte Finanzmittel, insbesondere das „Investitionspaket“ sowie die in Aussicht gestellten Entlastungsmaßnahmen im Bereich der Kosten für Unterkunft und Heizung, werden nachrichtlich aufgeführt, durch den geringen Konkretisierungsgrad oder den temporären Charakter jedoch nicht mit einer Beitragsdimension erfasst. Der Bund ist aufgefordert die Reform der Soziallastenfinanzierung fortzuführen. Mit Blick auf die struktur- und finanzschwachen Kommunen sind hier insbesondere die Kosten der Unterkunft zu nennen. Neben finanziellen Entlastungsmaßnahmen ist ein mehrjähriges Moratorium bei der Festlegung kostensteigernder Aufgaben und Standards von besonderer Bedeutung. Zu häufig wurden kommunale Konsolidierungsbemühungen in den letzten Jahren durch Mehrkosten (über-)kompensiert.

2.1.4 Gesamtschau der Beiträge

596. In *Tabelle 39* werden die potenziellen Beiträge aller haushaltspolitisch relevanten Akteure überblicksartig zusammengefasst. Die dargestellten Lückenschlussbeiträge sind aus politisch-normativer Perspektive über die Lückendimension abgeleitet – und somit eine Kombination aus verschiedenen Konsolidierungsbeiträgen aller relevanten Akteure. Im Zentrum der Konsolidierungsbemühungen stehen jedoch die Kommunen selbst.

Tabelle 39: Potenzielle Beiträge zum Lückenschluss		
Akteur	Maßnahmenfeld	Beitragsdimension in Mio. Euro
Bund	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	[60] (nicht lückenrelevant)
	Eingliederungshilfe für Behinderte	12-22
	Kosten für Unterkunft und Heizung	N. N.
	„Investitionspaket“ (Verkehrsinfrastruktur, Energieeffizienz, digitale Infrastruktur, Klimaschutz und Städtebauförderung)	-- (temporär, nicht lückenrelevant)
Kommunen	<i>Ausschöpfung der Einnahmepotenziale</i>	
	Realsteuern, insb. Grundsteuer B	12-28
	Gebühren und Beiträge (Kernhaushalt, 10-15 %)	13-19
	<i>Begrenzung des Ausgabenwachstums</i>	
	Personalausgaben (Kernhaushalt, 5-10 %)	31-62
	Steuerung sozialer Leistungen (Anpassung Kreisumlage, 1-3 %)	6-18
	Extrahaushalte und sonstige FEUs (10 %)	8
	Infrastrukturevision/laufender Sachaufwand	5-15
Land	Sanierungsbegleitprogramm	17
	dauerhafte strukturelle Entlastung (Wegfall des kommunalen Sanierungsbeitrages zum Landeshaushalt)	35
	funktionsfähige Kommunalaufsicht und überörtliche Prüfung mit wirksamem Regelsystem	--
Quelle: Eigene Darstellung.		

597. Die Quantifizierung der Konsolidierungsbeiträge erfolgt näherungsweise. Je nach örtlicher Haushaltssituation ergeben sich spezifische und sehr unterschiedliche Handlungsnotwendigkeiten (vgl. *Kap. V.2.3*). Die einzelnen

Maßnahmen sind jeweils kompensationsfähig. Geringere Einnahmensteigerungen sind beispielsweise durch höhere Ausgabenkürzungen auszugleichen. Relevant ist allein die Wirkung auf das Gesamtergebnis. Daher werden in der vorgelegten Modellrechnung zur schrittweisen Haushaltskonsolidierung bis zum Jahr 2024 („dynamisierter Lückenschluss“, vgl. Kap. V.2.2) Bandbreiten angegeben. Ziel ist es aufzuzeigen, durch welche Einzelelemente ein Lückenschluss in der Größenordnung von mindestens 160 Mio. Euro zu erbringen ist.

2.2 Dynamisierter Lückenschluss

598. Vor dem Hintergrund des bereits skizzierten „statischen“ Lückenschlussmodells gilt es zu berücksichtigen, dass die abgeschätzten Entlastungsbeiträge nicht in vollem Umfang unmittelbar wirksam werden. Angesichts der prekären Haushaltslage ist der Schuldenabbau nur langfristig eine realistische Option, selbst der Haushaltsausgleich kann nur mittelfristig dargestellt werden. Allerdings gilt es, potenzielle Konsolidierungsbeiträge schnellstmöglich zu erbringen, auch bei „Planübererfüllung“ – je schneller und intensiver konsolidiert wird, desto früher werden finanzpolitische Handlungsspielräume wiedererlangt und die Zinsänderungsrisiken kontrollierbar.

599. Aufgrund der zu erwartenden Hürden im politischen und administrativen Umsetzungsprozess werden die jeweiligen maßnahmenbezogenen Konsolidierungsbeiträge zeitlich „dynamisiert“. So werden beispielsweise die Einsparpotenziale im Personalausgabenbereich im dargestellten Modell in jährlich proportionalen Schritten realisiert. Auch hinsichtlich der Ausschöpfung der Einnahmepotenziale, insbesondere bei den Realsteuern sowie bei Gebühren und Beiträgen, wird die Zielgröße nur etappenweise anzustreben sein (vgl. *Tabelle 40*). Die Weitergabe der Bundesmittel zur Finanzierung der Eingliederungshilfe erfolgt zunächst nach dem Maßstab des Ausgabenanteils der ambulanten Eingliederungshilfe (Option III), ab 2020 über den Symmetrieansatz (Option IV), da im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen größere finanzpolitische Handlungsspielräume zu erwarten sind und die finanzielle Beteiligung des Bundes auch hinsichtlich weiterer Aufgabenfelder wahrscheinlicher wird.

600. Durch den langen finanzpolitischen „Abbremsprozess“ im modellhaften Szenario bis 2024 (vgl. *Tabelle 40*) ist zudem weiterhin mit einem erheblichen Zinsänderungsrisiko zu rechnen. Neben dem weiter ansteigenden Liquiditätskreditniveau durch die nur teilweise geschlossene strukturelle Lücke kommt der Zinsbelastung eine zentrale Bedeutung zu.

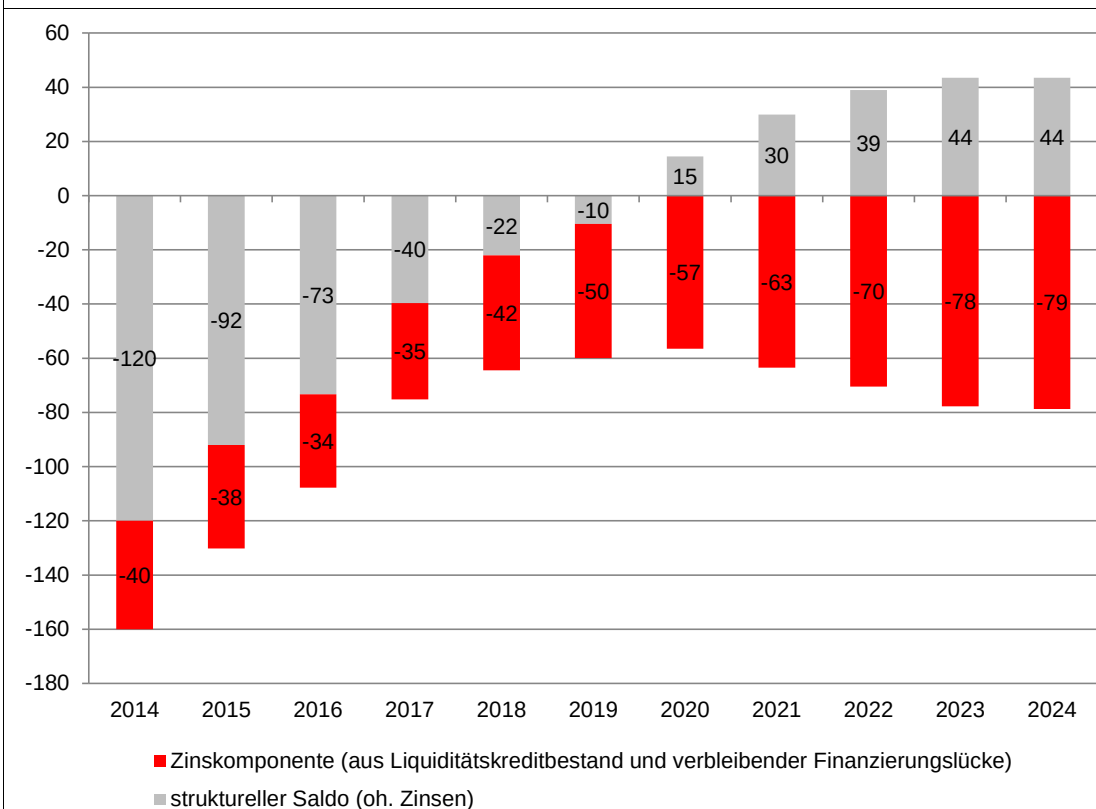
601. Im Mehrjahresdurchschnitt setzt sich die strukturelle Lücke von 160 Mio. Euro aus 120 Mio. Euro Defizit ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben sowie einer Zinskomponente von durchschnittlich 40 Mio. Euro p. a. zusammen. *Tabelle 41* illustriert somit die gegenwärtig allein aus der allgemeinen Niedrigzinsphase resultierende unterproportionale Zinskomponente.

Tabelle 41: Abschätzung der Folgelasten des dynamisierten Lückenschlusses in Mio. Euro, gerundet										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
angenommener Durchschnittszinssatz in %	1,75	1,50	1,50	1,75	2,00	2,25	2,50	2,75	3,00	3,00
struktureller Saldo (oh. Zinsen)	-92	-73	-40	-22	-10	15	30	39	44	44
Zinskomponente (aus Liquiditätskreditbestand und verbleibender Finanzierungslücke)	-38	-34	-35	-42	-50	-57	-63	-70	-78	-79
struktureller Saldo*	-130	-108	-75	-64	-60	-42	-34	-31	-34	-35
Liquiditätskreditbestand am Jahresende	2 181	2 293	2 367	2 424	2 477	2 512	2 539	2 563	2 590	2 624
Einwohnerzahl am Jahresende (Var. 1-W1)	980	974	967	961	954	948	942	936	930	924
Liquiditätskreditbestand je Einwohner	2 226	2 354	2 447	2 523	2 596	2 650	2 695	2 738	2 785	2 840
* Differenzen in den Saldengrößen sind rundungsbedingt. Quelle: Eigene Berechnungen.										

602. Grundlage des Szenarios zur Abschätzung der Folgelasten eines zeitlich verzögerten Lückenschlusses bildet die Annahme, dass die Durchschnittszinssätze ab 2017 von 1,5 % auf 3 % ab 2023 ansteigen (vgl. *Tabelle 41*). Selbst bei ab 2015 landesweit ausgeglichenen Haushalten würde die aus dem Alt-Liquiditätskreditbestand resultierende kumulierte Zinsbelastung bis 2024 rd. 507 Mio. Euro betragen. Für den zeitlich „dynamisierten“ Lückenschluss (gemäß *Tabelle 40*) ist die kumulierte Zinsbelastung im vorliegenden Modell bis 2024 mit rd. 547 Mio. Euro zu beziffern. Dies entspricht einer aus dem verzögerten Lückenschluss resultierenden zusätzlichen Zinslast von insgesamt rd. 40 Mio. Euro im betrachteten Zeitraum (2015-2024). Auch der zu erwarten-

de Liquiditätskreditbestand im Jahre 2024 beträgt selbst im vorliegenden Lückenschlussmodell mindestens 2,624 Mrd. Euro – trotz erheblicher Konsolidierungsbeiträge. Somit ist schnellstmögliches Handeln angezeigt. Darüber hinaus ist auch die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen. Unter Verwendung der Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wurde daher auch eine Projektion zur Entwicklung des Liquiditätskreditbestands je Einwohner erstellt (vgl. *Tabelle 41*). Durch den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang von etwa 5,7 % im Zeitraum 2015-2024 werden die aus der Zinsentwicklung und dem Altschuldenbestand resultierenden Risiken noch verstärkt. Auch die negative Entwicklung der altersstrukturellen Belastungsquotienten lassen den Altschuldenabbau unwahrscheinlicher erscheinen. Mit 2 840 Euro je Einwohner im Jahr 2024 ist der Liquiditätskreditbestand auch vor dem Hintergrund der Tilgungsfähigkeit zu problematisieren.

Abbildung 98: Potenzielle Entwicklung des strukturellen Saldos im Lückenschlussmodell
in Mio. Euro, gerundet



Quelle: Eigene Berechnungen.

603. Im skizzierten Lückenschlussmodell wird erstmalig im Jahr 2020 ein positiver struktureller Saldo erzielt – jedoch ohne Berücksichtigung der aus dem

Schuldendienst für Liquiditätskredite resultierenden Belastung. Selbst bei kontinuierlich ansteigenden Primärüberschüssen ist der strukturelle Saldo insgesamt somit auch im Jahr 2024 negativ (*vgl. Tabelle 41 u. Abbildung 98*). So müssten beispielsweise im Jahr 2024 insgesamt 40 Mio. Euro zusätzlich aufgebracht werden, um den Haushaltsausgleich darzustellen, wenn die Durchschnittszinssätze sich – wie unterstellt – mittelfristig wieder dem Normalniveau annähern. Allein auf ein dauerhaft stark unterdurchschnittliches Zinsniveau zu vertrauen stellt keine finanzpolitische Handlungsoption dar. Gleichzeitig bedeutet die gegenwärtig anhaltende Niedrigzinsphase grundsätzlich eine Erleichterung der Konsolidierungsbemühungen, insbesondere wenn diese sich entgegen der angenommen Entwicklung auch über das Jahr 2017 hinaus fortsetzt. Das Zinsszenario macht deutlich, welche Bedeutung einer zeitnahen Umsetzung der Konsolidierungsbeiträge beizumessen ist. So unterbleibt der Lückenschluss im Modell allein aufgrund der fehlenden Erwirtschaftung von Zinsen. Somit können auch die Finanzmittel zur Altschuldentilgung noch nicht erwirtschaftet werden.

604. Selbst bei einer länger anhaltenden Niedrigzinsphase – beispielsweise bei bis zum Jahr 2024 konstantem Durchschnittszins von 1,5 % – wären jährlich fast 40 Mio. Euro Zinslasten zu finanzieren. Die Gesamtbelastung durch den Schuldendienst im betrachteten Zeitraum wäre gegenüber dem angenommenen Szenario insgesamt rd. 180 Mio. Euro geringer und läge nur noch bei etwa 370 Mio. Euro (*vgl. Anhang 53, S. 411*). Nur bei dauerhaft äußerst geringem Zinsniveau oder externen Hilfen zur Entlastung von Belastungsspitzen des Schuldendienstes ist damit ein ausgeglichener struktureller Saldo darstellbar: Ab 2022 könnte erstmals ein struktureller Überschuss erzielt werden. Damit die bei unterbleibender Tilgung entstehende Zins- bzw. Schuldenfalle den Erfolg der Konsolidierungserfolge nicht unterwandert, scheint die Glättung von Belastungsspitzen des Schuldendienstes über zinslastorientierte Konsolidierungshilfen unabdingbar.

2.3 Lückenschluss auf Basis kommunaler Eigenanstrengungen: Simulation der Belastungsintensitäten

605. Die landesweit aggregierte strukturelle Lücke weist auf einzelgemeindlicher Ebene eine deutliche Spreizung der fiskalischen Belastungsintensität auf. In Relation zu den jeweiligen allgemeinen Deckungsmitteln beträgt die Lücke zwischen 1 % (Wallerfangen/Losheim am See) und 38,9 % (Nonnweiler) (*vgl. Anhang 54 u. Anhang 55, S. 412 f.*). Hinsichtlich der Personalausgaben wird sogar eine Belastung von bis zu 110 % erreicht (Perl), d. h. die Größenordnung des strukturellen Defizits übersteigt das Personalausgabenvolumen um 10 %. Demgegenüber würde in der Gemeinde Wallerfangen bereits eine Personalausgabenreduktion von 2,5 % ausreichen, um die strukturelle Lücke zu schließen (*vgl. Anhang 55*). Die hohe Belastungsspreizung belegt die besondere Bedeutung eines abgestimmten Instrumentenmix, da einzelne Maßnahmen vielfach nicht zur Abdeckung des strukturellen Defizits ausreichen.

606. Mit der Fokussierung auf kommunale Eigenanstrengungen soll im nachfolgenden Modell die interkommunale Differenzierung der Problemdimension verdeutlicht werden. Dabei wird zunächst allein auf die drei Maßnahmen „Anpassung des Grundsteuer-B-Hebesatzes“, „Gebühren- und Beitragserhöhungen“ sowie „Personalausgabenreduktion“ abgestellt. In Abhängigkeit des gemeindeindividuellen strukturellen Defizits und des Ausgangshebesatzes reicht teilweise bereits die Anpassung des Hebesatzes gemäß des vorgestellten Modells nach Ortsgrößenklassen für den Lückenschluss – und sogar für die Erwirtschaftung von Überschüssen – aus. Dies betrifft die Gemeinden Heusweiler, Ensdorf, Losheim am See, Wallerfangen sowie die Stadt Püttlingen.

607. Zur Veranschaulichung der modellhaften Abschätzung endogener Konsolidierungsbeiträge dient die folgende Klassifikation in Form von Konsolidierungsprofilen (*vgl. Tabelle 42*). Abweichungen gegenüber anderen Klassifizierungsansätzen resultieren insbesondere daraus, dass mit dem strukturellen Defizit auf eine Stromgröße abgestellt wird. In diesem Modell finden Bestandsgrößen wie die absoluten Verschuldungsvolumina keine Berücksichtigung. Es wird allein die Ergiebigkeit kommunaler Eigenanstrengungen für die Abdeckung des strukturellen Defizits modelliert.

Tabelle 42: Interkommunale Klassifizierung nach endogenen Konsolidierungsprofilen

Konsolidierungsprofil		Klassifizierungsmerkmale	Gebietskörperschaft
A	A.1	struktureller Überschuss	Dillingen/Saar, Stadt Bous
	A.2	ausgeglichener struktureller Saldo	--
B	B.1	Ausgleich des strukturellen Saldos über einzelne oder mehrere endogene Maßnahmen mittlerer Eingriffsintensität realisierbar	Wallerfangen Losheim am See Ensdorf Heusweiler Püttlingen, Stadt Quierschied Wadern, Stadt Kirkel Sulzbach/Saar, Stadt
	B.2	Ausgleich des strukturellen Saldos über mehrere endogene Maßnahmen höherer Eingriffsintensität realisierbar	Saarwellingen Kleinblittersdorf Wadgassen Riegelsberg
C	C.1 (75-99 %)	Ausgleich des strukturellen Saldos nicht über einzelne oder mehrere endogene Maßnahmen höherer Eingriffsintensität realisierbar; aber kommunaler Eigenbeitrag von mehr als 75 % des strukturellen Defizits	Überherrn Eppelborn Bexbach, Stadt Freisen St. Ingbert, Stadt Nohfelden Schmelz Saarlouis, Kreisstadt Schiffweiler Neunkirchen, Kreisstadt
	C.2 (50-74 %)	Ausgleich des strukturellen Saldos nicht über einzelne oder mehrere endogene Maßnahmen höherer Eingriffsintensität realisierbar; aber kommunaler Eigenbeitrag von 50-75 % des strukturellen Defizits	Ottweiler, Stadt Merzig, Kreisstadt Mettlach Spiesen-Elversberg Völklingen, Stadt St. Wendel, Kreisstadt Beckingen Rehlingen-Siersburg
	C.3 (33-49 %)	Wie C.2 – jedoch ist die Ergiebigkeit des kommunalen Eigenbeitrags signifikant geringer. Dieser deckt selbst bei hoher Eingriffsintensität weniger als 50 % des strukturellen Defizits ab, aber mehr als ein Drittel.	Blieskastel, Stadt Schwalbach Lebach, Stadt Nalbach Namborn Saarbrücken, LHS Marpingen Illingen Tholey Oberthal
	C.4 (< 33 %)	Wie C.3 – aber endogener Konsolidierungsbeitrag entspricht weniger als einem Drittel des strukturellen Defizits. Somit erscheint die Konsolidierung in Eigenregie selbst bei weiterer Steigerung der Eingriffsintensität ausgesprochen unrealistisch.	Friedrichsthal, Stadt Merchweiler Mandelbachtal Weiskirchen Homburg, Kreisstadt Nonnweiler Großrosseln Perl Gersheim

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

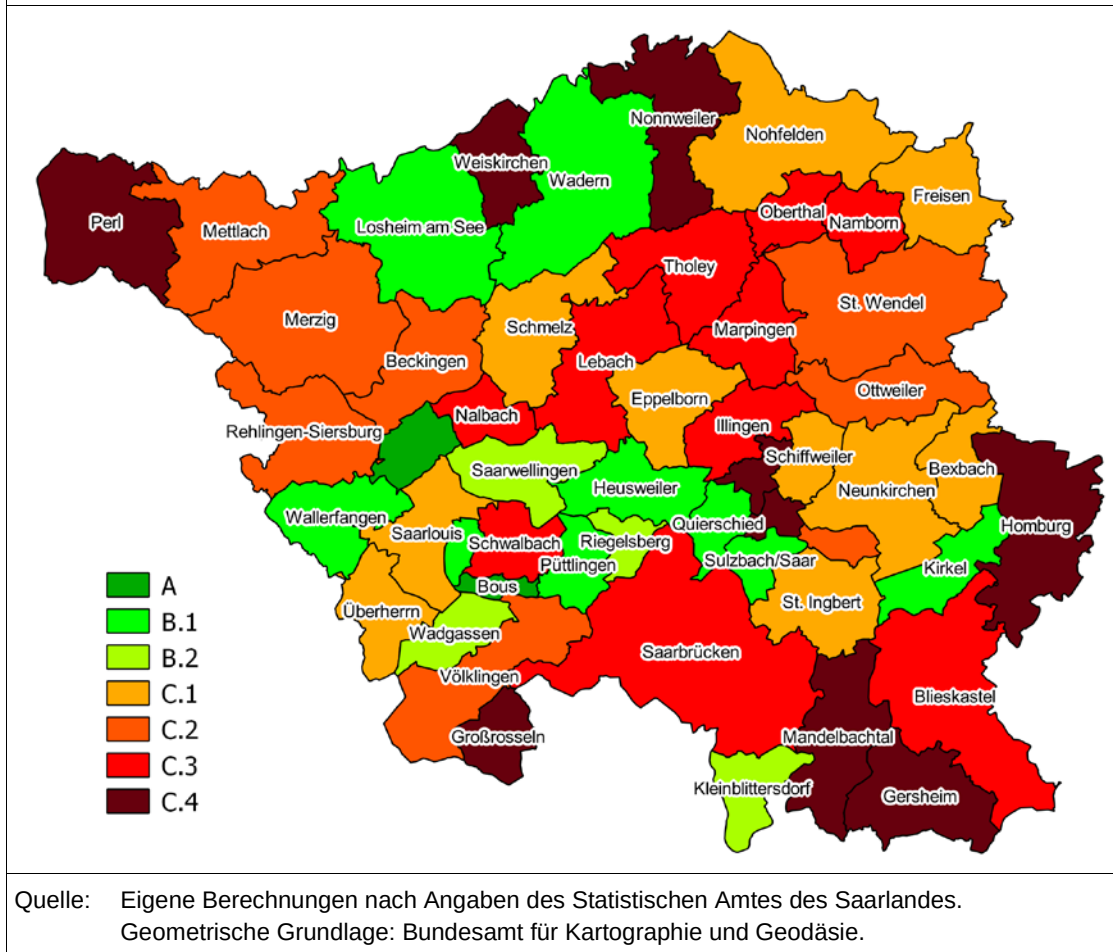
608. Nur zwei Kommunen (Bous und Dillingen) werden in Konsolidierungsprofil A eingruppiert, da hier ein struktureller Überschuss vorliegt (vgl. Tabelle 42). Insgesamt 13 Kommunen sind Konsolidierungsprofil B zuzuordnen. Dabei wird innerhalb des Profils zwischen der jeweiligen Ergiebigkeit potenzieller Eigenbeiträge differenziert. Für alle genannten Kommunen ist der Lückenschluss „aus eigener Kraft“ eine realistische Handlungsoption.

609. Dieser erscheint für in Profil C befindliche Kommunen deutlich weiter entfernt. Eine Konsolidierung in Eigenregie trägt hier nur anteilig zum Lückenschluss bei. Allein die in Profil C.1 klassifizierten Kommunen könnten über eine weitere Steigerung der Maßnahmenintensität einen ausgeglichenen strukturellen Saldo darstellen.

610. Für die neun Kommunen in Profil C.4 tragen die drei zentralen endogenen Konsolidierungsmaßnahmen selbst in der Variante mit höherer Eingriffsintensität nur zu weniger als einem Drittel des Lückenschlusses bei. Als auffälliger Befund ist festzuhalten, dass die vier hinsichtlich ihres endogenen Konsolidierungsprofils schwächsten Kommunen aus Profil C.4 alle weniger als 10 000 Einwohner aufweisen (Nonnweiler, Großrosseln, Perl, Gersheim). Unter den 13 saarländischen Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern befinden sich neun Gemeinden in Konsolidierungsprofil C, davon drei in Profil C.3 und fünf in Profil C.4. Die lokale Problemlage wird durch weiterhin rückläufige Einwohnerzahlen in den betroffenen Kommunen verstärkt. Hier wird deutlich, dass für diese Kleinstgemeinden ohne weitere Konsolidierungshilfen von Bundes- und Landesseite oder eine umfassende Territorial- und Funktionalreform ein Lückenschluss weit entfernt erscheint. Deutlich wird das Erfordernis, die einzelgemeindlichen Problemlagen jeweils ursachenadäquat zu lösen.

611. *Karte 15* illustriert die räumliche Differenzierung anhand des gewählten Klassifikationsansatzes. Dabei ist auch die räumliche Nachbarschaft zwischen Kommunen höchst unterschiedlicher endogener Konsolidierungspotenziale zu beobachten (z. B. Losheim am See und Weiskirchen). Eine räumliche Ballung von Kommunen mit positivem endogenem Konsolidierungsprofil ist insbesondere im nördlichen Umland von Saarbrücken zu lokalisieren (Püttlingen, Riegelsberg, Heusweiler, Quierschied, Sulzbach, Bous). Die Kommunen mit den in Relation zum strukturellen Defizit geringsten zu erwartenden Eigenbeiträgen (Profil C.4) weisen bis auf Friedrichsthal und Merchweiler jeweils eine Grenzlage zu den Nachbarländern bzw. Nachbarstaaten auf.

Karte 15: Endogene Konsolidierungsprofile der saarländischen Kommunen



612. Die Haushaltskonsolidierung der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände stellt Bürger und Wirtschaft sowie Verwaltung und Politik vor eine Vielzahl von Herausforderungen. Es gilt, unterschiedliche Ursachenkomplexe und fiskalische Belastungsintensitäten zu berücksichtigen. Dies wird zu lokalspezifischen Handlungsstrategien mit divergierenden Konsolidierungsintensitäten führen müssen.

613. Der vorliegende Endbericht kann jedoch weder alle gemeindeindividuellen Lösungsansätze ermitteln noch eine alle Interessenlagen gleichermaßen erfüllende Gesamtlösung anbieten. Insbesondere das dargelegte Lückenschlussmodell ist als modellhaftes Szenario mit inkrementellem Charakter zu interpretieren. Weitere Problemverschärfungen können zu weitreichenden Anpassungen der erforderlichen Konsolidierungsbeiträge führen.

614. Für die Bürger ist ein Teil der Maßnahmen durch Mehrausgaben (z. B. bei Steuern und Gebühren) oder Leistungsrückführungen (z. B. bei einem Inf-

rastrukturrückbau) verbunden. Kommunal- und Landespolitik sind daher aufgefordert dieses gemeinsam zu vermitteln. Würde man den schwierigen Weg der kommunalen Haushaltskonsolidierung nicht gehen, so würde dies zu einer umso stärkeren und kaum noch zu finanzierenden Belastung nachfolgender Generationen führen.

615. Konsolidierung bedeutet aber keinesfalls einen mechanischen Schuldenabbau unter Ausblendung unerwünschter Nebeneffekte, sondern zunächst eine Beendigung der zunehmenden Entkopplung der Ausgaben von den Einnahmen. Schließlich gilt es auch, lokale Handlungsspielräume für öffentliche Investitionen wiederzuerlangen. Grundsätzlich liegt es im Eigeninteresse der Kommunen, sich nicht um jeden Preis als „Vollsortimenter“ der Bürger zu verstehen. Aufgabenkritik und eine „Re-Priorisierung“ der öffentlichen Aufgaben sollten sichtbarer Bestandteil der politischen Agenda sein.

Literaturverzeichnis

- ARBEITSKREIS „VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNG DER LÄNDER“ (Hrsg.) (2013): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2011. Wiesbaden. (= Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Reihe 2, Bd. 1).
- BACH, S. (2009): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. In: DIW Wochenbericht, H. 30, Jg. 76. Berlin. S. 478-486.
- Bachmann, M. (2012): Grenzen überwinden, gemeinsam gewinnen – neue Wege in die interkommunale Kooperation. Rede von Frau Ministerin Monika Bachmann auf dem Kongress zur interkommunalen Kooperation am 18.10.2012. Schwalbach-Hülzweiler. S. 7. URL: <http://www.saarland.de/98383.htm> (Abruf: 06.08.2013).
- BAUS, A. (2009): Einführung der Doppik bei den Kommunen. Ein Zwischenbericht aus Sicht der Statistik. In: Statistik Journal. Statistisches Quartalsheft Saarland, H. 4, Jg. 13. Saarbrücken. S. 3-6.
- BAYERISCHER LANDTAG (2014): Schließung von Schwimmbädern: Antwort des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 26.09.2014. Drs. 17/3233. München.
- BERTELSMANN STIFTUNG: Wegweiser Kommune. Gütersloh. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de> (Abruf: 02.03.2015).
- BINUS, K.-H. (2005): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze. Drs. 41384. Anhörung am 10.03.2005. Potsdam.
- BMWI (Hrsg.) (2012): Die wirtschaftliche Bedeutung des Sportstättenbaus und ihr Anteil an einem zukünftigen Sportsatellitenkonto. Berlin.
- BOETTCHER, F. (2013): Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik (Teil 1) – Analyse am Beispiel der Gewerbesteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen. In: ZKF, H. 5, Jg. 33. Bonn. S. 104-108.
- BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von MICOSATT, G. (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern. In: HANSMANN, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin. S. 72-89.
- BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie. In: Wirtschaftsdienst, H. 4, Jg. 92. Hamburg. S. 261-266.
- BROER, M. (2013): Grundsteuer: Gemeindesteuer und Reichensteuer? In: DIW Vierteljahreshefte, H. 1, Jg. 82. Berlin. S. 191-207.
- BUND DER STEUERZAHLER NIEDERSACHSEN UND BREMEN E. V. (Hrsg.) (2008): Kommunale Schwimmbäder im Vergleich. Statistische Untersuchung zur Kostendeckung von Hallenbädern in Niedersachsen. Hannover.
- BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER ÜBERÖRTLICHEN TRÄGER DER SOZIALHILFE: Mitglieder der BAGüS. Münster. URL: http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/wir_ueber_uns/mitgliederderbag (Abruf: 12.01.2015).

- BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) (2012): Raumabgrenzungen und Raumtypen der BBSR. Bonn. (= Analysen Bau. Stadt.Raum, Bd. 6).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin. (= BMF Dokumentation).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. Berlin. (= BMF Dokumentation).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 6. bis 8. Mai 2013. In: Monatsbericht des BMF, H. 5, Jg. 16. Berlin. S. 6-15.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2010a): AG „Standards“ – Zwischenbericht vom 25. Juni 2010. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2010b): AG „Standards“ – Abschlussbericht vom 3. November 2010. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2011): Weiterzuverfolgende Vorschläge für Standardänderungen aus der Gemeindefinanzkommission. Bericht über den Stand der Umsetzung zum 30. Juni 2011. Berlin.
- BURTH, A./GEISLER, R./GNÄDINGER, M./HILGERS, D. (2013): Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- BURTH, A./GNÄDINGER, M. (2014): Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Darmstadt. URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-standard.html> (Abruf: 15.12.2014).
- BÜTTNER, T. (2003): Tiebout Visits Germany: Land Tax Capitalization in a Sample of German Municipalities. Mannheim.
- CDU Saar (2000): Gewerbesteuerensenkung im Saarland weiterhin notwendig. Nachricht vom 02.10.2000. Saarbrücken. URL: <http://cdu-saar.de/content/news/35039.htm> (Abruf: 16.07.2013).
- DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS – ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN (2009-2013): 19.-23. u. 25. Zusammenfassende Berichte 2009-2013. Darmstadt.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DAS BADEWESEN (2013): Überörtlicher Betriebsvergleich Bäderbetriebe, ÜÖBV 2013. Essen.
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2014): Pressemitteilung 26/2014. Berlin.
- DIEMERT, D. (2005): Das Haushaltssicherungskonzept. Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW. Stuttgart.
- DÖRING, T. (2012): Alternative Maßnahmen zur Reduzierung kommunaler Finanzierungsprobleme In: DÖRING, T./OTTER, N./RISCHKOWSKY, F. (Hrsg.): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf. Baden-Baden. S. 137-141.
- ENERGIEAGENTUR.NRW (2012): Energieeffizienz in Schwimmbädern – Klimaschutz made in NRW. Wuppertal.
- ECK, A./FREI, X./RÖSEL, F. (2015): Immer mehr Bedürftige: Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2013. Dresden. (= ifo dresden berichtet, Nr. 1).
- EULERING, J. (2009): 50 Jahre Goldener Plan. In: IAKS Special Sektion Deutschland. Köln.

- GEISSLER, R. (2012): Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), H. 3, Jg. 35. Baden-Baden. S. 267-292.
- GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NORDRHEIN-WESTFALEN (2011): Kontrolle durch Prüfung und Aufsicht. Herne. URL: http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/nkfp/hassenkamp_2011.pdf (Abruf: 22.09.2014).
- GLÖCKNER, A./MÜHLENLAMP, H. (2009): Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen. In: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, H. 4, Jg. 19. Berlin. S. 397-420.
- GRÖPL, C./HEINEMANN, F./KALB, A. (2010): Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, H. 2, Jg. 11. Oxford und Malden. S. 178-203.
- HAUSHALTSSTEUERUNG.DE (ohne Jahr): Haushaltssicherungskonzept. Darmstadt. URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-haushaltssicherungskonzept.html> (Abruf: 19.09.2014).
- HESSE, J. J. unter Mitarbeit von HELLMANNS, A./FÜRST, D./WOLFF, D. (2012): Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken. Gutachten im Auftrag der Landeshauptstadt Saarbrücken. Berlin.
- HESSE, J. J. (2007): Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern: das Beispiel Saarland. Baden-Baden.
- HESSE, J. J. (2013): Reduzierung des Landeshaushaltsvolumens durch den Abbau von kommunalen Standards. Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Thüringen. Berlin.
- HESSISCHER RECHNUNGSHOF: Überörtliche Prüfung. Darmstadt. URL: <http://www.rechnungshof-hessen.de/index.php?id=8> (Abruf: 22.09.2014).
- HESSISCHES MINISTERIUM DER FINANZEN (2009-2012): Landeshaushaltspläne für die Haushaltsjahre 2010 bis 2014, Einzelplan 11 für den Geschäftsbereich des Hessischen Rechnungshofs. Wiesbaden.
- HOLTKAMP, L. (2008): Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.
- HOLTKAMP, L. (2013): 20 Jahre Haushaltskonsolidierung unter Aufsicht. In: BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.): Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle? Gütersloh.
- INSTITUT DER RECHNUNGSPRÜFER (2013): Schlechte Prüfer gefährden die Leistungskraft der Kommunen. In: Der Gemeindehaushalt, H. 11, Jg. 114. Stuttgart. S. 259-260.
- INTERNETPRÄSENZEN der Gemeinden/Gemeindeverbände (Abruf: 12.01.2015).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Reform des Gemeindesteuersystems. Analyseergebnisse. Berlin. (= Schriften zur interdisziplinären Forschung, Bd. 1).
- JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben – Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.

- JUNKERNHEINRICH, M./LENK, T./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2014): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau: Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./THOMMES, C. (2011): Kommunale Sozialausgaben in Hessen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Kaiserslautern und Bottrop.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von BLOME, J. (2013): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Bayern. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von HENCKEL, N.-F. (2001): Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2000. Kommunen in der „Verschuldungsfalle“. Hrsg. Kommunalverband Ruhrgebiet. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./HOLLER, B. (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung – Finanzwissenschaftliche Analyse des Kreises Recklinghausen und seiner Städte. Bottrop und Kaiserslautern.
- JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, J. u. a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern und Speyer.
- KÄMMERLING, G. (2013): Rechnungsprüfung nicht erwünscht? Im Spagat zwischen Finanzkontrolle und Alibifunktion. In: Der Gemeindehaushalt, H. 11, Jg. 114. Stuttgart. S. 198-205.
- KIRCHHOF, P. (1985): Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs. In: HOPPE, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Köln u. a. O. S. 1-29. (= Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4).
- KURAS, P. (2013): Kommunale Standards als Konsolidierungsansatz. In: BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.): Städte in Not. Wege aus der Schuldenfalle? Gütersloh. S. 191-216.
- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN (2006): Standardflexibilisierung bei kommunalen Leistungen. Antrag Nr. 02-08 / A 02706 von Herrn StR Dr. Christian Baretti vom 27.10.2005. Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 07744. Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 29.03.2006 (VB). München.
- LANDESV ERWALTUNG SAMT DES SAARLANDES (2014): Defizitumfrage bei den saarländischen Gemeinden (Stand: Juni 2014). St. Ingbert.
- LANDESV ERWALTUNG SAMT SAARLAND (2014): Beitrag der Kommunalaufsicht zur Problemlösung. Im Rahmen des Gutachtens „Finanzen der saarländischen

Gemeinden und Gemeindeverbände“ und Besprechung im Ministerium für Inneres und Sport am 4.3.2014. St. Ingbert.

LANDTAG DES SAARLANDES (2012): Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung kommunaler Standards. Drs. 15/207. Saarbrücken.

LANDTAG DES SAARLANDES (2013): Wirtschaftlichkeit des Handelns kommunaler Töchter. Drs. 15/412 (15/226). Saarbrücken.

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (2014): Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. 24. Sitzung am 28.01.2014, Protokoll. Mainz.

LENK, T./HESSE, M./LÜCK, O. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Leipzig.

MINISTERIUM DES INNEREN, FÜR SPORT UND INFRASTRUKTUR RHEINLAND-PFALZ (2014): Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz. Bericht der Landesregierung. Vorlage an die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. Mainz.

MINISTERIUM DER FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (2011): Finanzplan des Saarlandes 2011-2015. Saarbrücken.

MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (2013): Finanzplan des Saarlandes 2013-2017. Aufgestellt vom Ministerium für Finanzen und Europa, beschlossen von der Landesregierung am 24. September 2013. Saarbrücken.

MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (2007-2013): Haushaltspläne für das Saarland für die Rechnungsjahre 2008-2014, Einzelplan 03 für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport. Saarbrücken.

MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND EUROPA SAARLAND (Hrsg.) (2012): Bericht des Saarlandes an den Stabilitätsrat nach § 3 Absatz 2 StabiRatG. Saarbrücken.

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES NORDRHEIN-WESTFALEN (2013): Haushaltskonsolidierung nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und nach dem Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) – Ausführungserlass. Düsseldorf.

MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT SAARLAND (2003): Sportstättenstatistik für das Saarland. Saarbrücken.

MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT SAARLAND (2015): Eingliederungshilfe – Besonderheiten wegen Änderung der Zuständigkeiten im Saarland. Saarbrücken.

MINISTERIUM FÜR INNERES, FAMILIE, FRAUEN UND SPORT SAARLAND (Hrsg.) (2004): Sportverhalten und Sportstättenbedarf im Saarland. Abschlussbericht zum Projekt Sportengagement der saarländischen Wohnbevölkerung. Saarbrücken.

NIEDERSÄCHSISCHES FINANZMINISTERIUM (2013): Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014. Einzelplan 05: Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration. Hannover.

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2010): Neuordnung überörtliche Kommunalprüfung, Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 08.12.2010, Rede von Innenminister Uwe Schünemann zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP. Hannover. URL: http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=92607&psmand=33 (Abruf: 22.09.2014).

- OCHSENBAUER, C. (2014): Langzeittrends öffentlicher Bäder in Deutschland. In: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DAS BADEWESEN (Hrsg.): Archiv des Badewesens, H. 2, Jg. 77. Essen. S. 84-97.
- OEBBECKE, J. (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung. Rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte. In: Der Gemeindehaushalt, H. 11, Jg. 110. Stuttgart. S. 241-246.
- OEBBECKE, J. (2014): Haushaltsnot trotz Finanzierungsüberschüssen? Darmstadt. URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-haushaltsnot-trotz-finanzierungsueberschuessen.html> (Abruf: 17.09.2014).
- PLAETRICH, M. (2013): Der Rechnungshof des Saarlandes – gestern, heute und morgen. Ansprache des Präsidenten des Rechnungshofes Manfred Plaetrich aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des Rechnungshofes des Saarlandes sowie der Verabschiedung seines Präsidenten und der Amtseinführung seines Nachfolgers am 21. März 2013 im Saarbrücker Schloss. Saarbrücken. URL: http://www.rechnungshof.saarland.de/medien/inhalt/Rede_21__03__2013_Druckfassung_neu.pdf (Abruf: 18.12.2014).
- RECHNUNGSHOF DES SAARLANDES (2014): Jahresbericht 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012. Saarbrücken.
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2007): Die lokalen Finanzen in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer. URL: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/41e/41e704f1-904e-cd11-10f8-18040364cc4b,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>. (Abruf: 17.09.2014).
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013. Speyer.
- REICHARD, C. (2007): Die Stadt als Konzern: „Corporatization“ als Fortführung des NSM? In: BOGUMIL, J. u. a. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin. S. 55-64. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 30).
- REIDENBACH, M. (1996): Kommunale Standards in der Diskussion: Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten. Berlin. (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 22).
- REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, S./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin. (= Edition Stadt Forschung Praxis, Bd. 4).
- RICHTER, M. (2005): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze. Drs. 41384. Anhörung am 10.03.2005. Potsdam.
- SAARBRÜCKER ZEITUNG (2014): Das Land der (zu) kurzen Wege – Erschwert die Nähe von Bürgern und Politikern notwendige Sparmaßnahmen? Saarbrücken. Ausgabe vom 06.09.2014.
- SAARBRÜCKER ZEITUNG (2014): Keiner will dem anderen wehtun – IHK-Hauptgeschäftsführer Volker Giersch sieht noch Sparpotential bei den Kommunen. Saarbrücken. Ausgabe vom 22.08.2014.
- SAARBRÜCKER ZEITUNG (2014): Oft zu viel Nähe im Saarland. Saarbrücken. Ausgabe vom 06./07.09.2014.

- SAARLÄNDISCHER SCHWIMMBUND (2014): Freibäder, Hallenbäder und Badeseen im Saarland. URL: <http://www.saarland-schwimmbund.de/interaktiv/interaktive-karte> (Abruf: 05.06.2014).
- SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (2004): Beratende Äußerung. Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Leipzig. URL: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/ba040401.pdf> (Abruf: 18.12.2014).
- SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (2013): Jahresbericht 2013. Band II: Kommunalbericht. Leipzig.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1975): Jahresgutachten 1975/1976. Vor dem Aufschwung. Bonn. (= Bt-Drs. 7/4326)
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1993): Jahresgutachten 1993/1994. Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken. Bonn. Ziff. 175-178. (= Bt-Drs. 12/6170).
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (1995): Jahresgutachten 1994/1995. Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen. Bonn. (= Bt-Drs. 13/26).
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2008): Jahresgutachten 2008/2009. Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Wiesbaden.
- SCHMIDT, N. (2011): Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. In: Wirtschaft und Statistik, H. 2, Jg. 62. Wiesbaden. S. 154-163.
- SCHÖBER, P./SPIESS, K. (2014): Die Kita-Qualität ist für das Erwerbsverhalten von Müttern mit Kleinkindern relevant – Zusammenhang eindeutiger in Ostdeutschland. In: DIW-Wochenbericht, H. 21, Jg. 81. Berlin. S. 463-470.
- SCHRATZENSTALLER, M. (2013): Vermögensbezogene Steuern – Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland. Wien.
- SCHWARTING, G. (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: GENSER, B. (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin. S. 131-169.
- SCHWARTING, G. (2010): Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik. Berlin.
- SCHWARTING, G. (2013): Kommunale Entschuldungshilfen. „Notwendige Hilfe“ oder „Bail-Out“? Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, 23.05.2013. Freiburg. URL: http://www.dhv-speyer.de/lba/schwarting/pdf/Kommunale_Entschuldungshilfen_VfSP.pdf (Abruf: 17.09.2014).
- SCHWARTING, G. (2011): Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin.
- SCHWARTING, G. (2012): Kommunale Schulden – gefährliches Gift oder Notwendigkeit? Vortrag im Rahmen einer Chinesisch-Deutschen Konferenz in Hangzhou, März 2012. Speyer. URL: <http://www.dhv-speyer.de/lba/schwarting/pdf/Kommunale%20Schulden%20-%20Vortrag%202012.pdf> (Abruf: 19.09.2014).

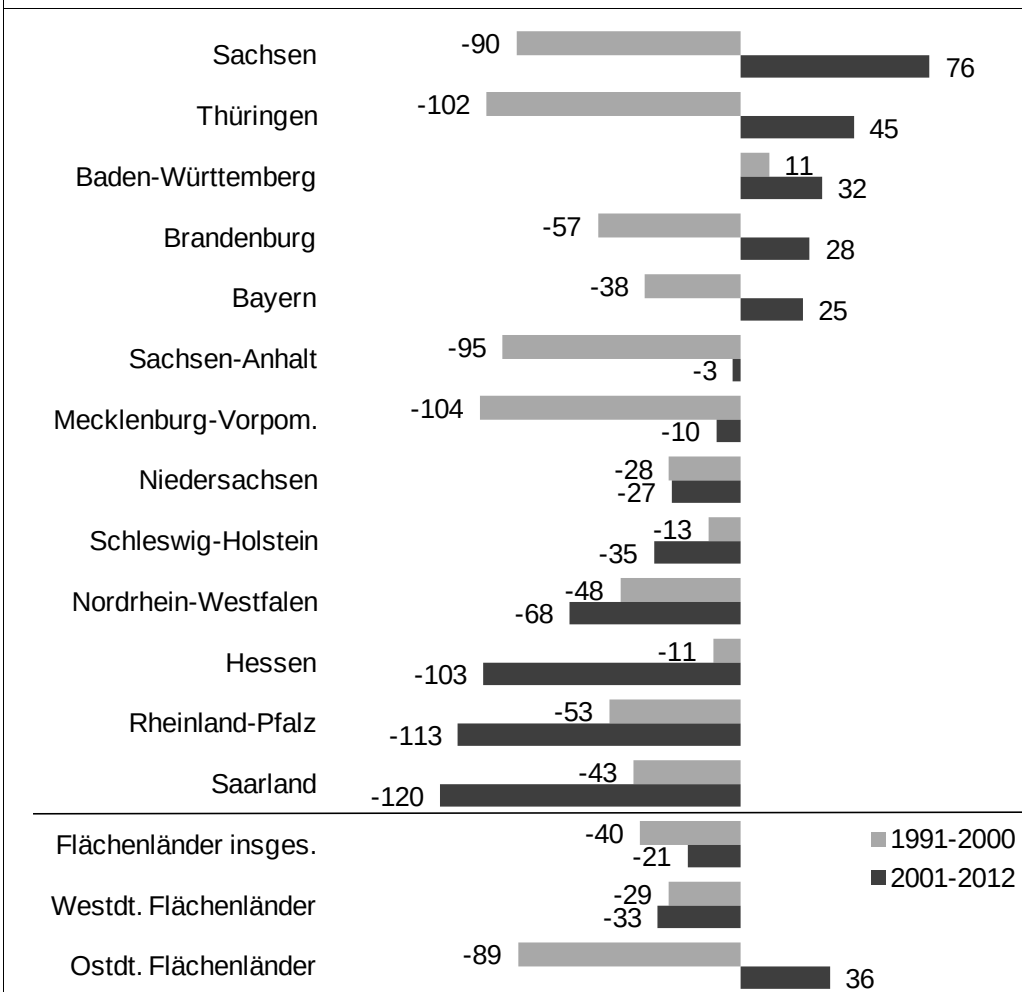
- SCHWARTING, G. (2013): Verwaltung 2025 – Versuch einer Reflexion. In: TRAPPE, T. (Hrsg.): Ausgewählte Probleme der Verwaltungsethik. Frankfurt a. M. S. 141-176.
- SCHWARTING, G. (2014): Kommunales Kreditwesen. Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement – Schuldenbremsen und Entschuldungshilfen. Berlin.
- SPORTMINISTERKONFERENZ/DEUTSCHER SPORTBUND/DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2003): Sportstättenstatistik der Länder. Berlin.
- STADT MÜHLHEIM AN DER RUHR – DEZERNAT II – FINANZEN (2008): Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik. Essen.
- STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG (2012): Anhörung nach § 81 Abs. 2 Satz 1 GOLT in der 41. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zum Dritten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes – Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 5/5964). Potsdam.
- STATISTISCHES AMT DES SAARLANDES (2013): Sozialhilfe und Asylbewerberstatistik im Saarland 2011. Teil I: Ausgaben und Einnahmen. Saarbrücken. (= Statistische Berichte K I 1 / K VI 1).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Schulden der öffentlichen Haushalte 2010. Wiesbaden. (= Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Reihe 5).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2012): Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2010. Wiesbaden. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3).
- VERWALTUNGSGERICHT GELSENKIRCHEN (2012): Urteil vom 18.12.2012, 5 K 1139/12.
- VOLB, H. (2007): Unternehmensteuerreform 2008. Erläuterungen, Praxishinweise, Gestaltungsempfehlungen. Herne.
- VON DER AUE, G. (2005): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze. Drs. 41384. Anhörung am 10.03.2005. Potsdam.
- WALLMANN, W. (2013): Hessische Kommunen – mit stabilen Haushalten Gestaltungsfreiheit zurückgewinnen. In: Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung. Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs. Köln. S. 517-526.
- WOHLTMANN, M. (2014): Der kommunale Finanzausgleich 2013/2014 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis, H. 7-8. Jg. 84. Stuttgart. S. 396.
- WOHLTMANN, M. (2014): Der kommunale Finanzausgleich 2013/2014 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern. In: Der Landkreis, H. 7-8. Jg. 84. Stuttgart. S. 441-512.
- ZENTRALE GESCHÄFTSSTELLE DER GUTACHTERAUSSCHÜSSE FÜR GRUNDSTÜCKSWERTE DES SAARLANDES (Hrsg.) (2014): Grundstücksmarktbericht Saarland 2014. Saarbrücken.
- ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 211).

- ZIMMERMANN, H. (2010) Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.
- ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

Anhang

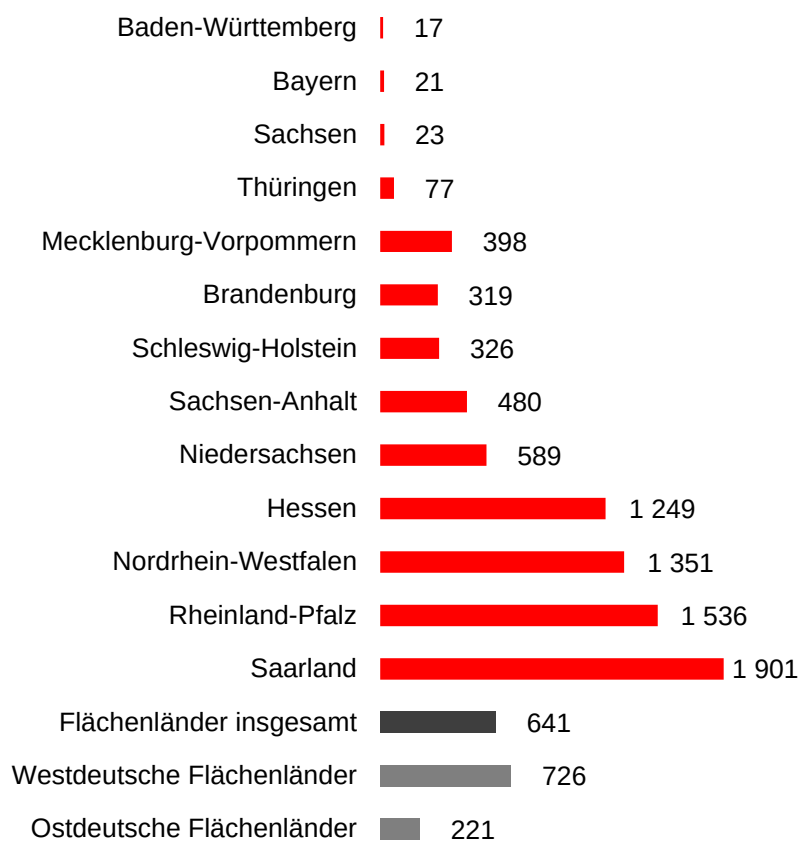
Anhang 1: Schalenkonzept der öffentlichen Haushalte				
öffentlicher Bereich	öffentlicher Gesamthaushalt	Kernhaushalte	Bund	Staatskanzlei, Ministerien, Justizbehörden, Landesverteidigung etc.
			Länder	
			Gemeinden, Gemeindeverbände	Ämter
			Sozialversicherung	Rentenversicherung, gesetzliche Kranken-/Pflegeversicherung, Bundesagentur für Arbeit, gesetzliche Unfallversicherung
		Extrahaushalte (von Bund, Ländern, Gemeinden [Gv.], Sozialversicherung)	öffentliche Fonds, Einrichtungen, Unternehmen des Staatssektors : – öffentlich kontrolliert, – öffentlich finanziert, – auch Marktproduzent, wenn überwiegend (> 80 %) für Kernhaushalte tätig.	Beispiele: <i>Bund</i> : Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V., Finanzmarktstabilisierungsfonds, Investitions- und Tilgungsfonds sowie die FMS Wertmanagement; <i>Länder</i> : ausgegliederte Hochschulen, Statistische Ämter der Länder sowie Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen bzw. Verkehr; ab 2009: Einheiten zur Bewältigung der Finanzmarkt- und Konjunkturkrise (z. B. HSH Finanzfonds AöR, Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH, Garantie Portfolio Baden-Württemberg GmbH & Co. KG [GPBW], Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen), Bau- und Liegenschaftsbetriebe der Länder; ab 2010: u. a. Erste Abwicklungsanstalt (EAA), NECKARPRI GmbH; <i>Gemeinden, Gemeindeverbände</i> : kommunale Zweckverbände, andere juristische Personen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, soweit sie anstelle kommunaler Körperschaften kommunale Aufgaben erfüllen (u. a. die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und Bayern); bis 2009: alle kameral buchenden Zweckverbände unabhängig von ihrer Sektorenzugehörigkeit, die kaufmännisch buchenden Zweckverbände dagegen nicht; seit 2010: Sonderrechnungen sowie öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors auf kommunaler Ebene.
		Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen, Unternehmen (von Bund, Ländern, Gemeinden [Gv.], Sozialversicherung)	öffentliche Fonds, Einrichtungen, Unternehmen des Privatsektors : – öffentliche Beteiligung > 50 % (Nennkapital oder Stimmrecht), – Marktproduzenten (Eigenfinanzierungsanteil > 50 %), – ohne Marktproduzenten, die überwiegend (> 80 %) für Kernhaushalte tätig sind.	Beispiele: Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen, Krankenhäuser sowie Zweckverbände, die nicht zum Sektor Staat gehören (Marktproduzenten).
Quelle: Eigene Darstellung nach STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Schulden der öffentlichen Haushalte 2010. Wiesbaden, S. 7-9. (Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Reihe 5).				

Anhang 2: Finanzmittelsaldo der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2012
in Euro je Einwohner



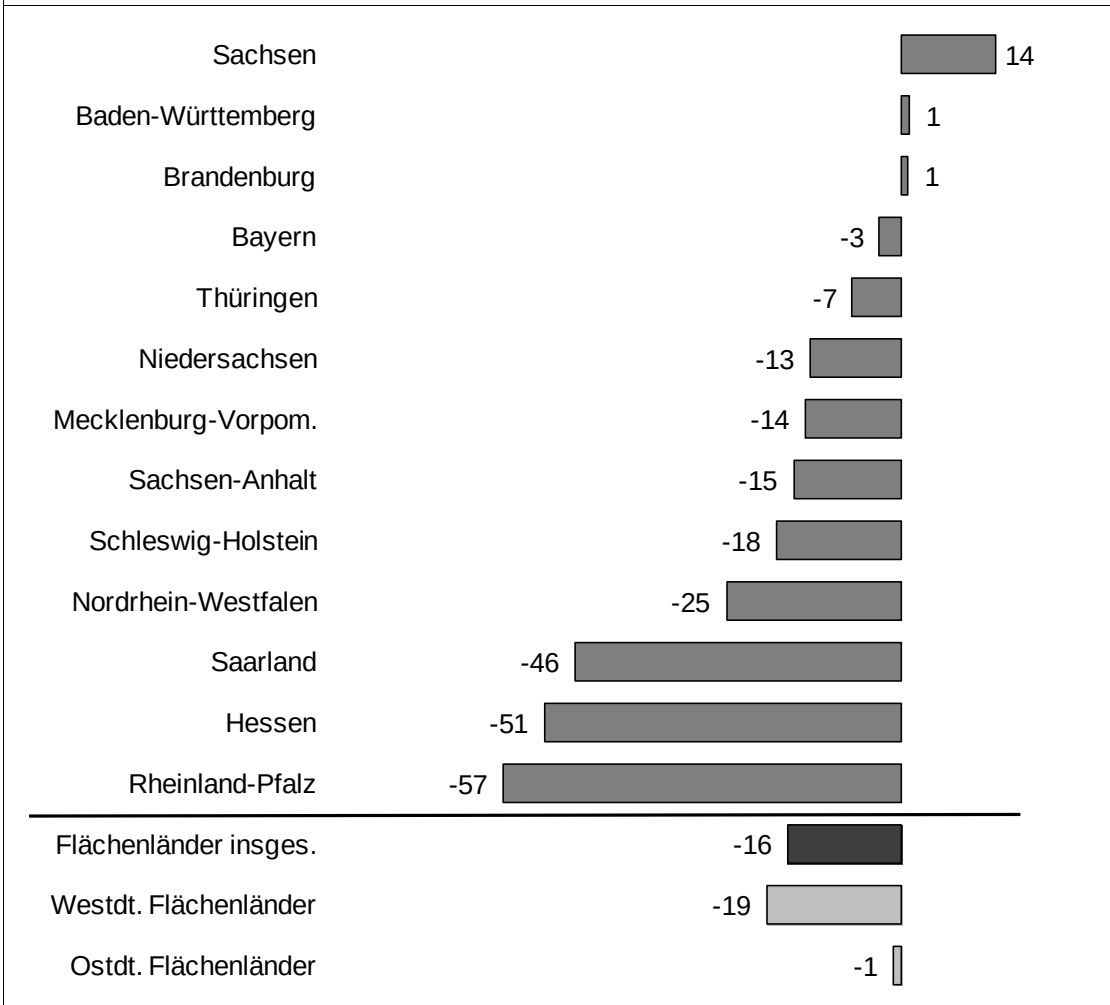
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 3: Kredite zur Liquiditätssicherung am 31.12.2012
Kernhaushalte, in Euro je Einwohner



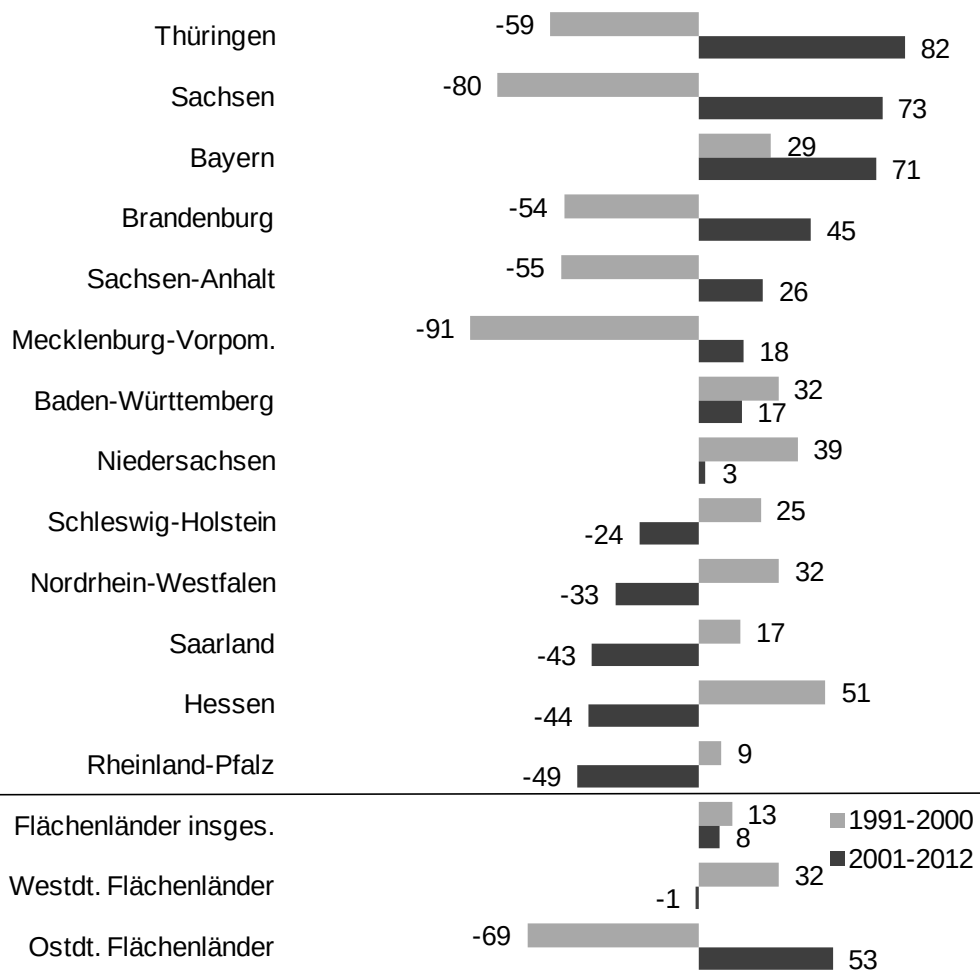
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 4: Finanzsaldo der kommunalen Kernhaushalte 2012
in Euro je Einwohner



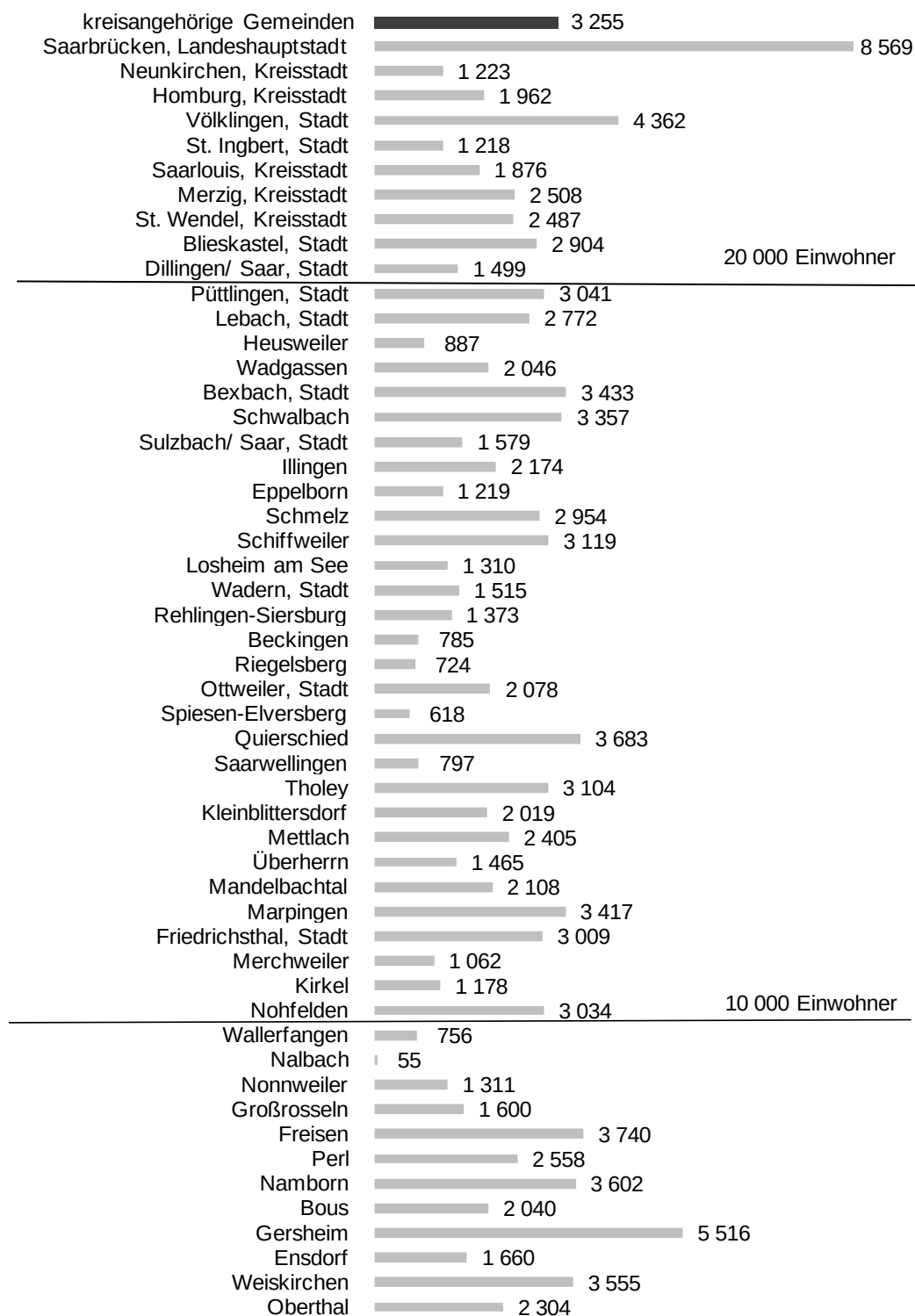
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Anhang 5: Primärsaldo der kommunalen Kernhaushalte im Durchschnitt der Jahre
1991-2000 und 2001-2012**
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

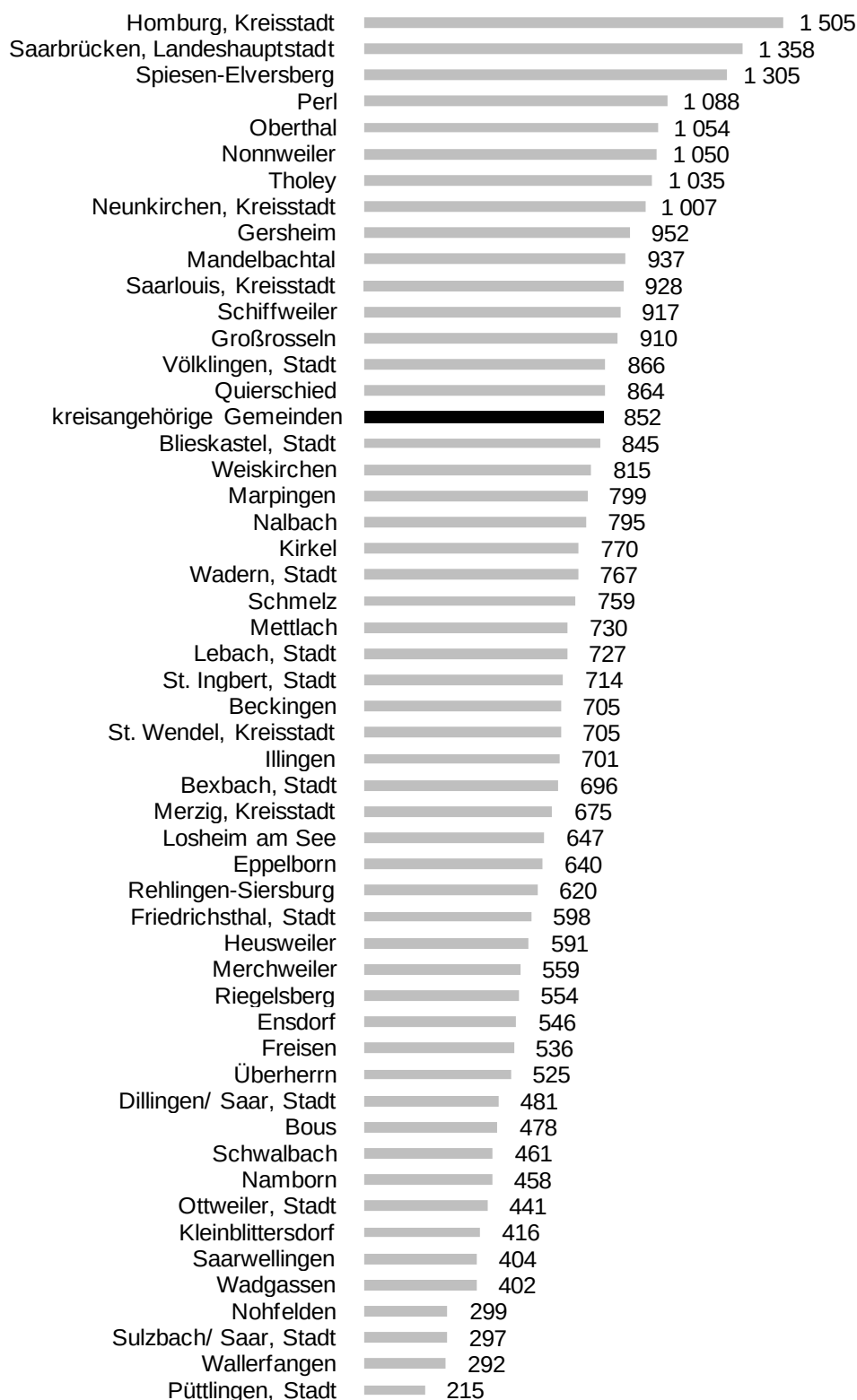
Anhang 6: Gesamtverschuldung der saarländischen Gemeinden* am 31.12.2011
in Euro je Einwohner, nach Ortsgrößen sortiert



* Die Verschuldung der Auslagerungen wurde anhand der Kapitalanteile auf die Trägergemeinden umgelegt; ohne interne Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden) und ohne Verschuldung der Zweckverbände, für die eine gemeindescharfe Aufteilung nicht möglich ist.

Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de>.

**Anhang 7: Fundierte Schulden der saarländischen Gemeinden im Kernhaushalt am
31.12.2011**
in Euro je Einwohner



Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de>.

**Anhang 8: Verschuldung der saarländischen Gemeinden über ihre Auslagerungen*
am 31.12.2011
in Euro je Einwohner****

Saarbrücken, Landeshauptstadt	4 642
Völklingen, Stadt	3 517
Perl	1 908
Tholey	1 907
Schmelz	1 813
Saarlouis, Kreisstadt	1 767
kreisangehörige Gemeinden	1 718
Freisen	1 627
Merzig, Kreisstadt	1 433
Schwalbach	1 320
Homburg, Kreisstadt	1 250
Schiffweiler	1 241
Dillingen/ Saar, Stadt	1 220
Ottweiler, Stadt	1 201
Losheim am See	1 176
Nohfelden	1 157
Bous	1 141
St. Ingbert, Stadt	1 048
Marpingen	1 025
Neunkirchen, Kreisstadt	1 003
St. Wendel, Kreisstadt	962
Sulzbach/ Saar, Stadt	912
Oberthal	872
Püttlingen, Stadt	751
Wadern, Stadt	743
Spiesen-Elversberg	653
Quierschied	550
Lebach, Stadt	524
Namborn	512
Kleinblittersdorf	334
Riegelsberg	320
Beckingen	279
Wallerfangen	184
Eppelborn	120
Mandelbachtal	0
Nalbach	0

* Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften. Die Verschuldung der Beteiligungsgesellschaften wurde anhand der Kapitalanteile auf die Trägergemeinden umgelegt.

** Leere Zeilen beinhalten Gemeinden, die wegen zu geringer Zahl an Unternehmen nicht ausgewiesen werden dürfen

Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de>.

Anhang 9: Ableitung des strukturellen Saldos der Gemeinden 2007 bis 2012*					
Landkreis	Struktureller Saldo Gemeinden – unbereinigt**	Zins- auszahlungen für Liquiditäts- kredite 2012	Finanzbedarf Gemeinden	Finanzbedarf Gemeindever- bände abzgl. GS-Alter	Finanzbedarf insgesamt
	1 000 Euro				
Saarbrücken, Landeshauptstadt	-19 495	-20 162	-39 657	5 589	-34 068
Friedrichsthal, Stadt	-2 002	- 630	-2 631	223	-2 409
Großrosseln	-2 221	- 164	-2 385	188	-2 197
Heusweiler	- 235	- 420	- 656	425	- 231
Kleinblittersdorf	- 674	- 375	-1 048	255	- 794
Püttlingen, Stadt	662	-1 616	- 953	416	- 537
Quierschied	- 802	- 61	- 863	293	- 570
Riegelsberg	-1 040	- 156	-1 196	310	- 886
Sulzbach/Saar, Stadt	-1 008	- 305	-1 312	424	- 889
Völklingen, Stadt	-6 981	-1 755	-8 736	1 043	-7 692
Beckingen	-1 623	- 50	-1 673	- 201	-1 874
Losheim am See	156	- 114	42	- 226	- 185
Merzig, Kreisstadt	-4 405	- 454	-4 859	- 453	-5 312
Mettlach	-1 132	- 353	-1 485	- 174	-1 659
Perl	-2 424	- 186	-2 610	- 115	-2 726
Wadern, Stadt	- 210	- 354	- 564	- 230	- 793
Weiskirchen	-1 418	- 499	-1 916	- 91	-2 007
Eppelborn	-1 114	- 95	-1 208	- 290	-1 498
Illingen	-3 042	- 833	-3 875	- 300	-4 175
Merchweiler	-1 973	- 361	-2 334	- 189	-2 523
Neunkirchen, Kreisstadt	-6 095	- 520	-6 616	- 973	-7 589
Ottweiler, Stadt	-1 009	- 358	-1 367	- 252	-1 619
Schiffweiler	- 926	- 508	-1 434	- 278	-1 712
Spiesen-Elversberg	-1 445	- 121	-1 566	- 230	-1 797
Dillingen/Saar, Stadt	4 959	- 264	4 694	-1 189	3 506
Lebach, Stadt	-1 514	-1 123	-2 637	- 642	-3 279
Nalbach	-1 530	- 29	-1 559	- 301	-1 860
Rehlingen-Siersburg	-1 322	- 221	-1 542	- 529	-2 071
Saarlouis, Kreisstadt	-4 288	- 554	-4 842	-1 493	-6 334
Saarwellingen	- 282	0	- 282	- 845	-1 128
Schmelz	- 806	- 457	-1 263	- 510	-1 774
Schwalbach	-1 212	-1 368	-2 580	- 513	-3 092
Überherrn	- 548	- 202	- 750	- 360	-1 110
Wadgassen	- 635	- 208	- 843	- 577	-1 420
Wallerfangen	328	- 126	203	- 293	- 90
Bous	537	- 154	383	- 224	159

Anhang 9: Ableitung des strukturellen Saldos der Gemeinden 2007 bis 2012*

Landkreis	Struktureller Saldo Gemeinden – unbereinigt**	Zins- auszahlungen für Liquiditäts- kredite 2012	Finanzbedarf Gemeinden	Finanzbedarf Gemeindever- bände abzgl. GS-Alter	Finanzbedarf insgesamt
1 000 Euro					
Fortsetzung auf der nächsten Seite					
Ens Dorf	297	- 178	119	- 213	- 94
Bexbach, Stadt	- 862	- 619	-1 481	- 327	-1 808
Blieskastel, Stadt	-1 865	-1 330	-3 195	- 407	-3 602
Gersheim	-1 926	- 361	-2 287	- 131	-2 419
Homburg, Kreisstadt	-12 104	- 837	-12 941	- 896	-13 837
Kirkel	76	- 137	- 61	- 260	- 321
Mandelbachtal	-1 918	- 719	-2 637	- 197	-2 834
St. Ingbert, Stadt	-3 108	0	-3 108	- 742	-3 850
Freisen	- 250	- 455	- 705	- 259	- 963
Marpingen	-1 833	- 591	-2 424	- 277	-2 701
Namborn	- 692	- 625	-1 316	- 196	-1 513
Nohfelden	- 225	- 575	- 801	- 281	-1 082
Nonnweiler	-2 376	- 242	-2 618	- 312	-2 930
Oberthal	-1 014	- 272	-1 287	- 163	-1 450
St. Wendel, Kreisstadt	-3 068	- 957	-4 024	- 842	-4 866
Tholey	-2 611	- 469	-3 080	- 335	-3 415
struktureller Saldo	-100 244	-43 524	-143 768	-8 152	-151 920
strukturelle Lücke***	-107 259	-42 688	-149 208	-6 740	-155 585
struktureller Überschuss***	7 015	-836	5 441	- 1 412	3 665

* Abweichungen in den Summen durch Rundungsdifferenzen.

** Finanzmittelsaldo oh. besondere Finanzierungsvorgänge, oh. Vermögenstransfers u. oh. Zinsen für Liquiditätskredite.

*** Die Spalten können nicht miteinander addiert werden, da sich unter dem Eindruck der Verteilung der Zinsen bzw. der Landkreiswerte die Einordnung einer Gemeinde zu einer der beiden Gruppen ändert und damit die Summen auch durch Gruppenwechsler verändert werden.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes und der Gemeindeverbände.

Anhang 10: Gewerbesteuer der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012*										
Bezeichnung	KELF-Stufe	Gewerbesteuer								
		Ist-Aufkommen		Grundbetrag		Hebesatz				
		Durchschnitt 2010-2012				2012		10/12	2013	12/13
		Euro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100	%	SL=100	%-Pkt.	%	%-Pkt.
Saarbrücken, Regionalverband	0	375	117,0	102	108,8	445	107,6	17		
Saarbrücken, Landes- hauptstadt	2	507	158,4	135	143,3	450	108,8	22	450	0
Friedrichsthal, Saar	2	149	46,4	41	43,0	430	103,9	0	455	25
Grossrosseln	1	81	25,2	23	24,7	425	102,7	5	430	5
Heusweiler	1	110	34,2	33	35,2	400	96,7	0	404	4
Kleinblittersdorf	2	148	46,1	43	46,1	420	101,5	0	430	10
Püttlingen	1	92	28,7	26	28,0	425	102,7	0	425	0
Quierschied	2	38	12,0	61	64,5	410	99,1	0	420	10
Riegelsberg	1	39	12,3	12	12,7	400	96,7	12	400	0
Sulzbach, Saar	1	516	161,1	141	149,7	430	103,9	0	430	0
Völklingen	0	432	134,7	113	120,4	448	108,3	0	448	0
Merzig-Wadern, Landkreis	0	185	57,8	57	61,0	396	95,7	13		
Beckingen	0	93	28,9	29	31,3	385	93,1	0	385	0
Losheim am See	0	213	66,6	64	68,0	395	95,5	5	395	0
Merzig	0	279	87,2	85	90,6	408	98,6	23	408	0
Mettlach	1	95	29,7	30	31,6	385	93,1	5	385	0
Perl	0	137	42,9	45	47,5	375	90,6	0	375	0
Wadern	0	166	52,0	54	57,3	375	90,6	0	375	0
Weiskirchen	1	165	51,6	53	55,8	390	94,3	10	390	0
Neunkirchen, Land- kreis	0	199	62,3	56	59,4	426	103,0	3		
Eppelborn	1	106	33,0	34	36,4	380	91,9	10	380	0
Illingen, Saar	1	191	59,6	56	59,6	405	97,9	25	405	0
Merchweiler	1	82	25,7	26	27,8	400	96,7	45	400	0
Neunkirchen, Saar	0	339	105,9	89	94,3	450	108,8	0	450	0
Ottweiler	1	92	28,6	26	27,5	430	103,9	0	430	0
Schiffweiler	1	148	46,2	45	48,3	400	96,7	10	400	0
Spiesen-Elversberg	1	109	34,1	36	38,2	373	90,2	0	373	0
Saarlouis, Landkreis	0	369	115,1	108	115,0	412	99,7	1		
Dillingen, Saar	0	1 220	380,9	359	381,7	405	97,9	0	405	0
Lebach	2	166	51,8	49	52,0	400	96,7	0	400	0
Nalbach	0	173	54,0	54	57,0	375	90,6	0	375	0
Rehlingen-Siersburg	0	98	30,6	30	32,1	395	95,5	15	395	0
Saarlouis	0	610	190,3	174	185,1	425	102,7	0	425	0
Saarwellingen	0	256	79,8	76	81,1	405	97,9	0	405	0
Schmelz	1	157	49,0	50	52,7	405	97,9	15	405	0
Schwalbach, Saar	2	161	50,2	47	50,3	420	101,5	20	420	0
Überherrn	1	287	89,7	79	83,5	430	103,9	0	430	0
Wadgassen	0	136	42,6	42	44,5	395	95,5	0	395	0
Wallerfangen	0	57	17,8	17	18,5	390	94,3	0	390	0
Bous	1	384	120,0	119	126,8	410	99,1	20	410	0
Ensdorf, Saar	2	390	121,6	113	119,6	420	101,5	0	420	0
Saarpfalz-Kreis	0	373	116,3	122	129,5	382	92,4	3		
Bexbach	1	283	88,2	82	87,4	410	99,1	0	410	0
Blieskastel	0	252	78,8	78	82,8	395	95,5	0	405	10
Gersheim	2	- 117	-36,4	17	17,6	400	96,7	20	400	0
Fortsetzung auf der nächsten Seite										

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Anhang 10: Gewerbesteuer der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012*

Bezeichnung	KELF-Stufe	Gewerbesteuer								
		Ist-Aufkommen		Grundbetrag		Hebesatz				
		Durchschnitt		2010-2012		2012		10/12	2013	12/13
		Euro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100	%	SL=100	%-Pkt.	%	%-Pkt.
Homburg	0	413	129,0	131	139,2	388	93,8	0	388	0
Kirkel	0	668	208,5	200	212,8	400	96,7	0	400	0
Mandelbachtal	1	80	25,0	28	29,6	400	96,7	62	400	0
St.Ingbert	0	538	168,0	183	194,4	360	87,0	0	360	0
St. Wendel, Landkreis	0	266	82,9	87	92,4	362	87,4	- 15		
Freisen	1	376	117,3	126	133,4	380	91,9	10	380	0
Marpingen	2	62	19,5	20	21,2	380	91,9	0	380	0
Namborn	2	33	10,3	10	11,0	390	94,3	10	390	0
Nohfelden	1	154	48,1	45	48,3	390	94,3	0	410	20
Nonnweiler	1	516	161,1	152	161,5	390	94,3	10	400	10
Oberthal	1	59	18,4	19	19,9	380	91,9	10	380	0
St. Wendel	0	459	143,3	158	167,8	350	84,6	- 25	380	30
Tholey	2	114	35,7	37	39,2	390	94,3	10	390	0
Saarland		320	100,0	94	100,0	414	100,0	6	409	
kommunaler Entlastungs-fonds (KELF) 2013										
keine Teilnahme		391	121,9	118	124,9	398	96,1	- 4		
Stufe 1		181	56,6	54	57,4	406	98,2	10		
Stufe 2										
ohne Saarbrücken		120	37,5	44	46,8	411	99,4	5		
Saarbrücken		507	158,4	135	143,3	450	108,8	22		
Entwicklung nach BBSR										
stark wachsend		137	42,9	45	47,5	375	90,6	0		
wachsend		373	116,4	117	124,4	386	93,2	- 4		
stabil		223	69,7	67	70,9	406	98,2	5		
schrumpfend		320	99,8	90	95,5	434	105,0	12		
stark schrumpfend		0	-	0	-	0	-	0		
kreisangehörige Gemeinden von ... bis unter ... Einwohner										
unter 10 000		192	59,9	63	66,9	397	95,9	12		
10 000 - 25 000		214	66,9	65	69,2	405	97,9	4		
25 000 - 60 000		437	136,5	132	139,8	398	96,2	- 6		
60 000 - 100 000		0	-	0	-	0	-	0		
100 000 - 200 000		507	158,4	135	143,3	450	108,8	22		

Anhang 11: Grundsteuer B der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012*										
Bezeichnung	KELF-Stufe	Grundsteuer B								
		Ist-Aufkommen		Grundbetrag		Hebesatz				
		Durchschnitt 2010-2012				2012		10/12	2013	12/13
		Euro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100	%	SL=100	%-Pkt.	%	%-Pkt.
Saarbrücken, Regionalverband	0	146	131,7	36	112,8	413	116,0	5		
Saarbrücken, Landes- hauptstadt	2	195	175,8	42	134,5	460	129,1	0	460	0
Friedrichsthal, Saar	2	70	63,4	22	68,7	325	91,2	0	345	20
Grossrosseln	1	75	67,6	24	76,3	315	88,4	5	320	5
Heusweiler	1	85	76,5	28	88,3	305	85,6	0	310	5
Kleinblittersdorf	2	83	74,4	27	84,5	310	87,0	0	325	15
Püttlingen	1	76	68,2	25	78,7	305	85,6	0	315	10
Quierschied	2	72	64,4	25	78,2	290	81,4	0	300	10
Riegelsberg	1	87	78,2	27	87,0	320	89,8	5	330	10
Sulzbach, Saar	1	80	72,5	26	82,8	325	91,2	25	325	0
Völklingen	0	126	113,9	34	108,4	380	106,7	30	380	0
Merzig-Wadern, Landkreis	0	79	71,4	27	85,3	301	84,6	11		
Beckingen	0	70	63,0	23	71,6	310	87,0	0	310	0
Losheim am See	0	80	71,9	27	85,3	300	84,2	10	300	0
Merzig	0	92	83,3	30	94,1	325	91,2	20	325	0
Mettlach	1	72	64,5	26	81,9	290	81,4	20	290	0
Perl	0	68	61,6	27	86,7	250	70,2	0	250	0
Wadern	0	77	69,5	28	87,4	280	78,6	0	280	0
Weiskirchen	1	70	63,5	24	75,3	310	87,0	20	310	0
Neunkirchen, Land- kreis	0	82	73,8	26	82,4	323	90,7	21		
Eppelborn	1	62	56,2	22	70,6	280	78,6	0	290	-
Illingen, Saar	1	69	61,7	24	76,7	290	81,4	10	290	-
Merchweiler	1	65	58,7	22	71,3	300	84,2	20	300	0
Neunkirchen, Saar	0	107	96,9	32	101,2	350	98,2	40	350	0
Ottweiler	1	85	76,3	24	76,0	360	101,0	10	360	0
Schiffweiler	1	65	58,8	21	67,5	310	87,0	10	310	0
Spiesen-Elversberg	1	64	57,5	23	72,2	280	78,6	0	280	0
Saarlouis, Landkreis	0	95	85,9	31	99,9	308	86,5	14		
Dillingen, Saar	0	130	117,2	45	142,2	290	81,4	0	290	0
Lebach	2	85	76,3	25	80,6	340	95,4	10	350	10
Nalbach	0	63	56,3	23	72,1	275	77,2	0	275	-
Rehlingen-Siersburg	0	65	58,4	22	71,3	295	82,8	20	295	-
Saarlouis	0	137	123,8	42	132,8	340	95,4	35	340	-
Saarwellingen	0	84	75,9	31	97,2	275	77,2	0	275	-
Schmelz	1	78	70,7	27	85,8	290	81,4	0	315	25
Schwalbach, Saar	2	69	62,0	25	79,3	275	77,2	0	315	40
Überherrn	1	108	97,5	36	113,7	315	88,4	20	315	-
Wadgassen	0	73	65,9	25	77,8	310	87,0	35	310	0
Wallerfangen	0	65	58,5	22	69,8	295	82,8	0	295	-
Bous	1	95	85,3	32	100,1	300	84,2	0	300	-
Ensdorf, Saar	2	117	105,8	38	120,2	310	87,0	0	310	0
Saarpfalz-Kreis	0	125	112,4	34	108,2	370	103,8	6		
Bexbach	1	103	92,4	32	100,1	325	91,2	0	325	-
Blieskastel	0	98	88,1	28	88,6	350	98,2	0	350	-
Gersheim	2	65	58,5	22	69,5	350	98,2	80	350	0
Fortsetzung auf der nächsten Seite										

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Anhang 11: Grundsteuer B der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012*

Bezeichnung	KELF-Stufe	Grundsteuer B								
		Ist-Aufkommen		Grundbetrag		Hebesatz				
		Durchschnitt 2010-2012				2012		10/12	2013	12/13
		Euro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100	%	SL=100	%-Pkt.	%	%-Pkt.
Homburg	0	146	131,3	38	121,6	380	106,7	0	380	0
Kirkel	0	110	99,0	37	118,1	295	82,8	0	350	55
Mandelbachtal	1	74	66,3	25	77,8	350	98,2	75	350	0
St.Ingbert	0	157	141,7	38	121,6	410	115,1	0	410	0
St. Wendel, Landkreis	0	75	67,7	26	83,7	285	80,1	- 2		
Freisen	1	67	60,2	24	76,5	280	78,6	5	280	0
Marpingen	2	59	52,7	22	68,7	270	75,8	0	270	0
Namborn	2	52	46,8	19	60,3	280	78,6	10	300	20
Nohfelden	1	68	61,4	25	78,6	275	77,2	0	300	25
Nonnweiler	1	80	72,1	29	90,7	280	78,6	0	300	20
Oberthal	1	78	70,1	28	87,4	290	81,4	10	290	0
St. Wendel	0	93	84,0	32	100,2	290	81,4	- 15	300	10
Tholey	2	72	64,8	24	77,7	300	84,2	10	300	0
Saarland		111	100,0	32	100,0	356	100,0	10	328	
kommunaler Entlastungs-fonds (KELF) 2013										
keine Teilnahme		109	98,1	33	103,6	338	94,9	13		
Stufe 1		78	70,1	26	82,2	306	86,0	10		
Stufe 2										
ohne Saarbrücken		74	66,8	25	78,4	305	85,7	8		
Saarbrücken		195	175,8	42	134,5	460	129,1	0		
Entwicklung nach BBSR										
stark wachsend		68	61,6	27	86,7	250	70,2	0		
wachsend		109	98,3	32	102,4	341	95,6	6		
stabil		88	79,3	29	92,5	307	86,0	8		
schrumpfend		118	106,1	32	100,8	376	105,4	12		
stark schrumpfend		0	-	0	-	0	-	0		
kreisangehörige Gemeinden von ... bis unter ... Einwohner										
unter 10 000		74	66,5	26	81,4	294	82,4	9		
10 000 - 25 000		80	72,2	27	84,5	305	85,7	8		
25 000 - 60 000		125	112,5	35	112,2	360	100,9	125		
60 000 - 100 000		0	-	0	-	0	-	0		
100 000 - 200 000		195	175,8	42	134,5	460	129,1	0		

Anhang 12: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012*									
Bezeichnung	KELF-Stufe	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Steuereinnahmen (Aufkommen abzgl. Umlage)		Schlüsselzuweisungen		Finanzkraft	
		Ist-Aufkommen							
		Durchschnitt 2010-2012							
		Eu-ro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100	Eu-ro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100
Saarbrücken, Regionalverband	0	266	97,5	843	112,8	463	168,5	1 256	122,9
Saarbrücken, Landeshauptstadt	2	267	97,8	1 047	140,1	285	103,9	1 244	121,8
Friedrichsthal, Saar	2	262	96,0	506	67,8	368	134,0	873	85,4
Grossrosseln	1	259	95,0	434	58,1	468	170,4	910	89,0
Heusweiler	1	277	101,7	492	65,8	374	136,3	882	86,4
Kleinblittersdorf	2	271	99,4	528	70,7	303	110,5	839	82,1
Püttlingen	1	288	105,5	474	63,4	368	134,0	850	83,1
Quierschied	2	283	103,7	419	56,1	404	147,2	838	82,0
Riegelsberg	1	349	127,8	486	65,0	314	114,2	811	79,3
Sulzbach, Saar	1	245	89,8	890	119,0	92	33,7	967	94,6
Völklingen	0	220	80,5	829	110,9	232	84,5	1 013	99,2
Merzig-Wadern, Landkreis	0	242	88,7	537	71,8	428	155,9	994	97,3
Beckingen	0	288	105,7	464	62,0	408	148,8	889	87,0
Losheim am See	0	250	91,7	570	76,2	363	132,1	959	93,8
Merzig	0	243	89,2	654	87,5	297	108,3	979	95,8
Mettlach	1	198	72,5	416	55,6	502	182,8	946	92,5
Perl	0	130	47,7	363	48,6	412	150,1	820	80,3
Wadern	0	271	99,3	544	72,8	420	152,9	1 003	98,1
Weiskirchen	1	246	90,2	499	66,7	459	167,1	985	96,4
Neunkirchen, Landkreis	0	266	97,4	578	77,3	473	172,3	1 054	103,1
Eppelborn	1	292	106,9	474	63,4	357	130,1	860	84,1
Illingen, Saar	1	289	105,8	572	76,5	307	111,9	906	88,7
Merchweiler	1	262	95,9	422	56,5	457	166,6	901	88,1
Neunkirchen, Saar	0	236	86,7	741	99,1	322	117,2	1 033	101,1
Ottweiler	1	295	108,2	491	65,7	355	129,5	841	82,3
Schiffweiler	1	257	94,3	485	64,9	369	134,5	872	85,3
Spiesen-Elversberg	1	287	105,2	473	63,3	325	118,5	829	81,1
Saarlouis, Landkreis	0	271	99,4	774	103,5	266	97,0	1 057	103,4
Dillingen, Saar	0	250	91,7	1 687	225,7	37	13,7	1 775	173,7
Lebach	2	261	95,8	534	71,4	426	155,1	970	94,9
Nalbach	0	273	100,0	518	69,4	391	142,5	947	92,6
Rehlingen-Siersburg	0	282	103,4	461	61,7	346	126,1	828	81,1
Saarlouis	0	275	100,8	1 098	146,9	29	10,5	1 112	108,8
Saarwellingen	0	286	104,8	652	87,3	254	92,7	935	91,5
Schmelz	1	255	93,3	509	68,2	347	126,4	882	86,3
Schwalbach, Saar	2	271	99,4	512	68,5	330	120,2	863	84,5
Überherrn	1	288	105,7	713	95,4	219	79,6	935	91,5
Wadgassen	0	281	103,1	503	67,2	362	131,7	884	86,5
Wallerfangen	0	294	107,9	429	57,4	427	155,5	872	85,3
Bous	1	260	95,5	785	105,1	107	39,0	924	90,4
Ens Dorf, Saar	2	253	92,7	839	112,3	135	49,2	980	95,9
Saarpfalz-Kreis	0	314	115,1	860	115,0	159	58,0	1 052	102,9
Bexbach	1	301	110,5	712	95,3	195	71,0	917	89,7
Fortsetzung auf der nächsten Seite									

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Anhang 12: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft der saarländischen Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2010-2012*

Bezeichnung	KELF-Stufe	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Steuereinnahmen (Aufkommen abzgl. Umlage)		Schlüsselzuweisungen		Finanzkraft	
		Ist-Aufkommen							
		Durchschnitt 2010-2012							
		Eu-ro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100	Eu-ro/Ew.	SL=100	Euro/Ew.	SL=100
Blieskastel	0	313	114,9	691	92,5	245	89,3	950	92,9
Gersheim	2	283	103,7	250	33,4	507	184,5	773	75,6
Homburg	0	295	108,2	942	126,0	79	28,9	1 042	101,9
Kirkel	0	368	135,1	1 177	157,5	41	15,1	1 261	123,4
Mandelbachtal	1	335	122,7	499	66,8	335	121,9	862	84,3
St.Ingbert	0	327	119,8	1 071	143,3	27	9,9	1 170	114,4
St. Wendel, Landkreis	0	280	102,6	652	87,3	287	104,5	994	97,3
Freisen	1	258	94,6	742	99,3	270	98,4	1 078	105,5
Marpingen	2	284	104,2	416	55,6	430	156,5	870	85,1
Namborn	2	264	96,8	355	47,5	522	190,0	895	87,5
Nohfelden	1	265	97,2	515	68,9	396	144,3	941	92,1
Nonnweiler	1	278	102,0	926	123,9	27	10,0	1 020	99,8
Oberthal	1	268	98,2	416	55,7	310	112,8	751	73,5
St. Wendel	0	296	108,5	900	120,3	82	29,8	1 084	106,1
Tholey	2	284	104,2	488	65,2	402	146,3	914	89,4
Saarland		273	100,0	747	100,0	275	100,0	1 022	100,0
kommunaler Entlastungsfonds (KELF) 2013									
keine Teilnahme		272	99,8	819	109,6	0	-	0	-
Stufe 1		278	101,8	561	75,0	0	-	0	-
Stufe 2									
ohne Saarbrücken		272	99,7	488	65,3	0	-	0	-
Saarbrücken		267	97,8	1 047	140,1	285	103,9	1 244	121,8
Entwicklung nach BBSR									
stark wachsend		130	47,7	363	48,6	412	150,1	820	80,3
wachsend		291	106,7	819	109,6	177	64,4	1 028	100,6
stabil		268	98,4	606	81,1	304	110,8	932	91,2
schrumpfend		267	97,8	750	100,3	313	114,2	1 042	102,0
stark schrumpfend		0	-	0	-	0	-	0	-
kreisangehörige Gemeinden von ... bis unter ... Einwohner									
unter 10 000		257	94,1	550	73,6	336	122,2	917	89,7
10 000 - 25 000		280	102,7	599	80,2	322	117,1	941	92,1
25 000 - 60 000		269	98,5	891	119,2	157	57,1	1 061	103,9
60 000 - 100 000		0	-	0	-	0	-	0	-
100 000 - 200 000		267	97,8	1 047	140,1	285	103,6	1 244	121,7

Anhang 13: Grundbeträge und Hebesätze der Gewerbesteuer 2012 im Ländervergleich

Grundbeträge in Euro je Einwohner		Hebesätze in %	
Mecklenburg-Vorpommern	64,0	353	
Thüringen	72,9	378	
Sachsen	75,5	416	
Ostdt. Flächenländer	76,0	372	
Sachsen-Anhalt	79,2	361	
Brandenburg	84,4	315	
Saarland	90,0	414	
Schleswig-Holstein	103,3	358	
Rheinland-Pfalz	122,9	376	
Nordrhein-Westfalen	123,4	442	
Niedersachsen	129,8	388	
Flächenländer insges.	131,8	389	
Westdt. Flächenländer	143,1	394	
Bayern	163,7	369	
Baden-Württemberg	166,7	366	
Hessen	174,6	393	

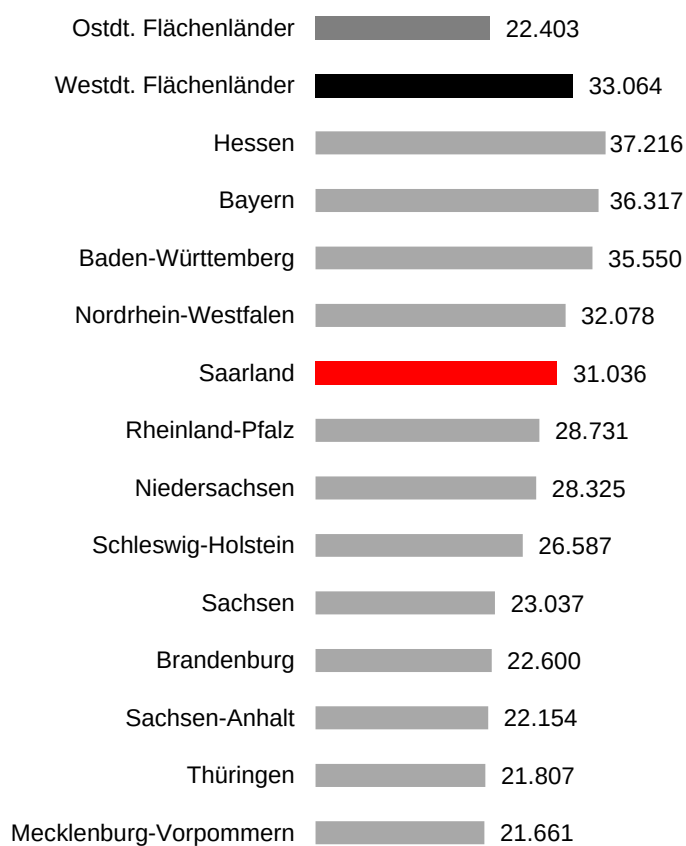
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 14: Grundbeträge und Hebesätze der Grundsteuer B 2012 im Ländervergleich

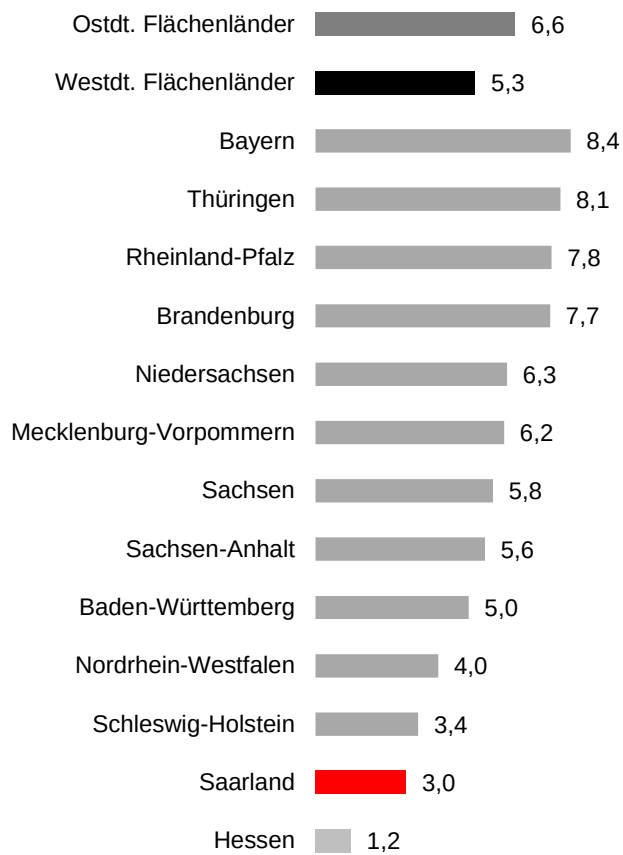
Grundbeträge in Euro je Einwohner		Hebesätze in %	
Thüringen	23,1	394	
Sachsen	23,3	480	
Sachsen-Anhalt	23,4	394	
Ostdt. Flächenländer	23,7	419	
Mecklenburg-Vorpommern	24,3	384	
Brandenburg	24,6	386	
Saarland	31,8	356	
Bayern	33,1	383	
Rheinland-Pfalz	33,2	368	
Flächenländer	33,3	406	
Nordrhein-Westfalen	34,4	471	
Westdt. Flächenländer	35,3	405	
Schleswig-Holstein	36,4	359	
Hessen	37,0	350	
Niedersachsen	37,2	402	
Baden-Württemberg	37,7	385	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

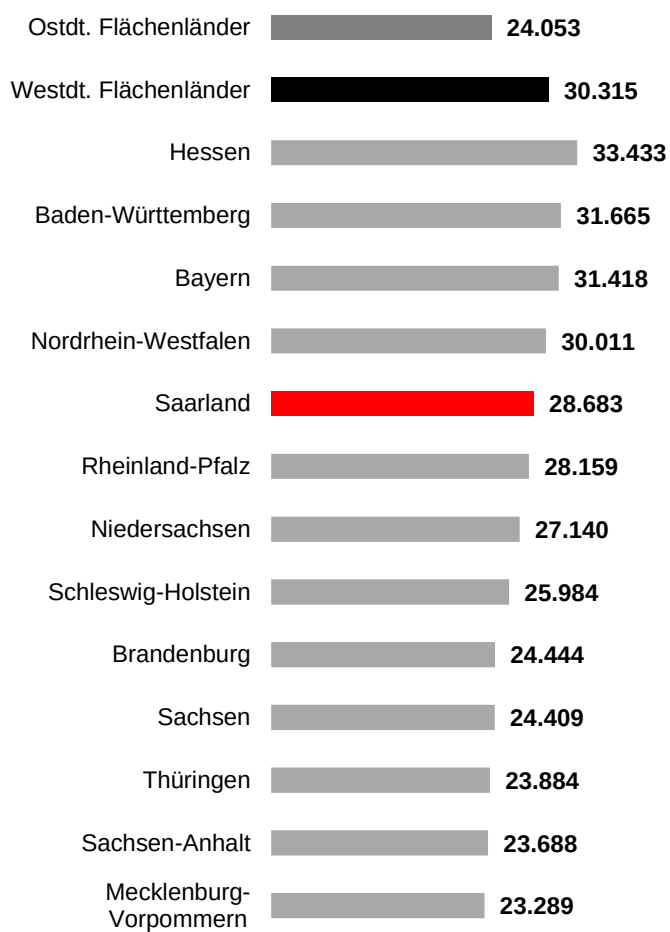
Anhang 15: Bruttoinlandsprodukt 2011 im Ländervergleich
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

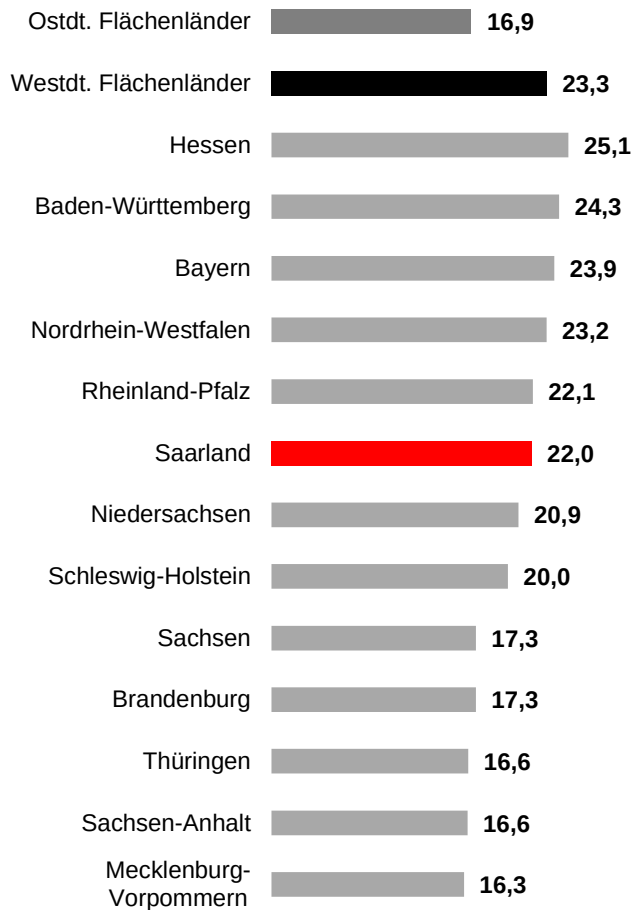
Anhang 16: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner 2008-2011
in %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Anhang 17: Bruttolöhne und -gehälter 2011 je Arbeitnehmer im Ländervergleich


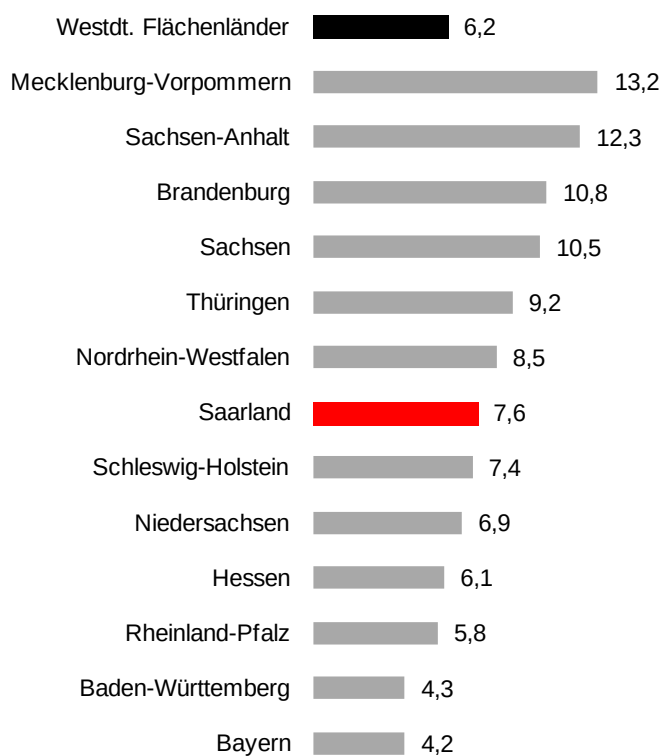
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Anhang 18: Bruttolöhne und -gehälter 2011 je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer im Ländervergleich
in Euro je Stunde



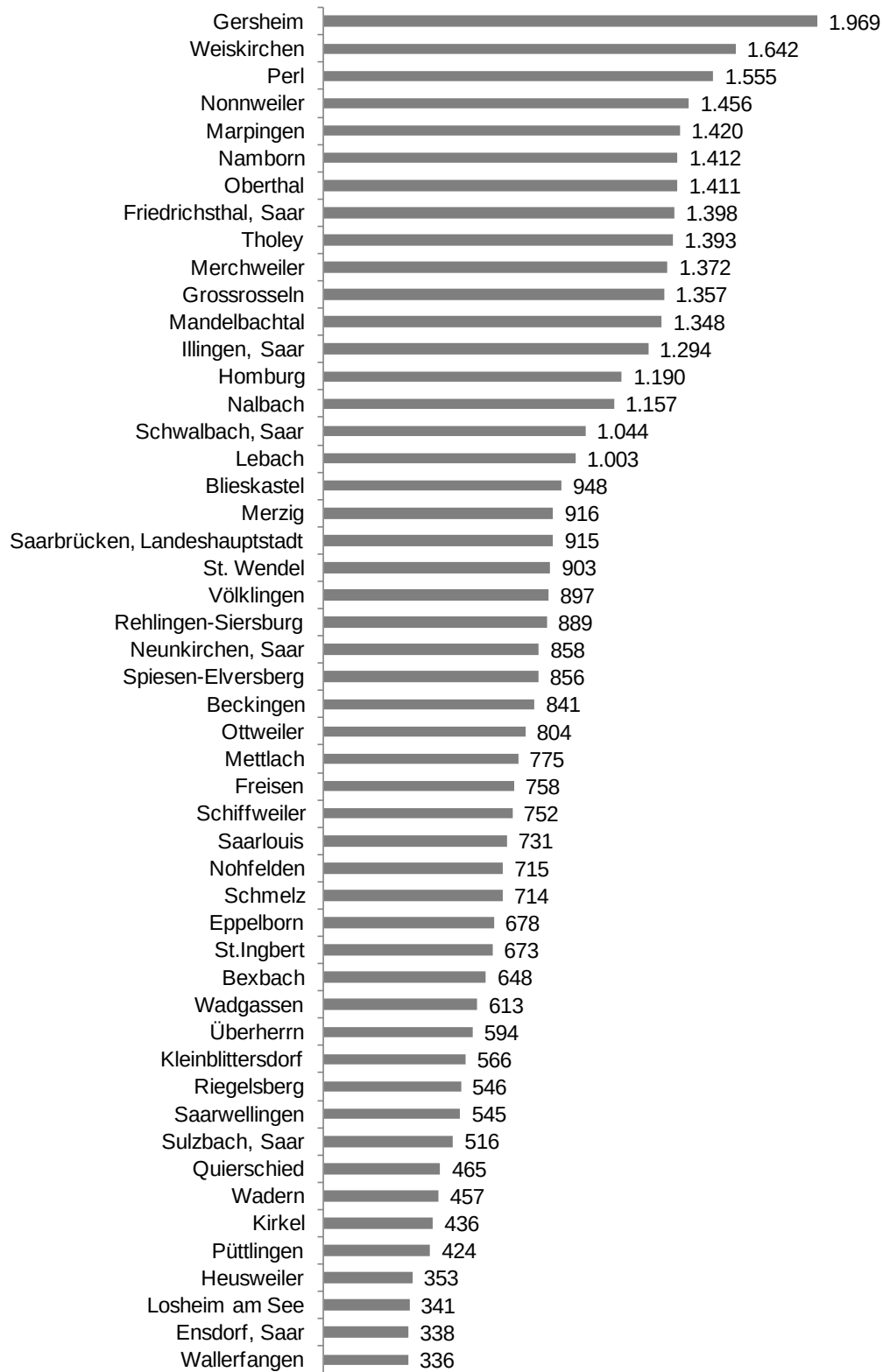
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Anhang 19: Arbeitslosenquote im März 2013 im Ländervergleich
in %

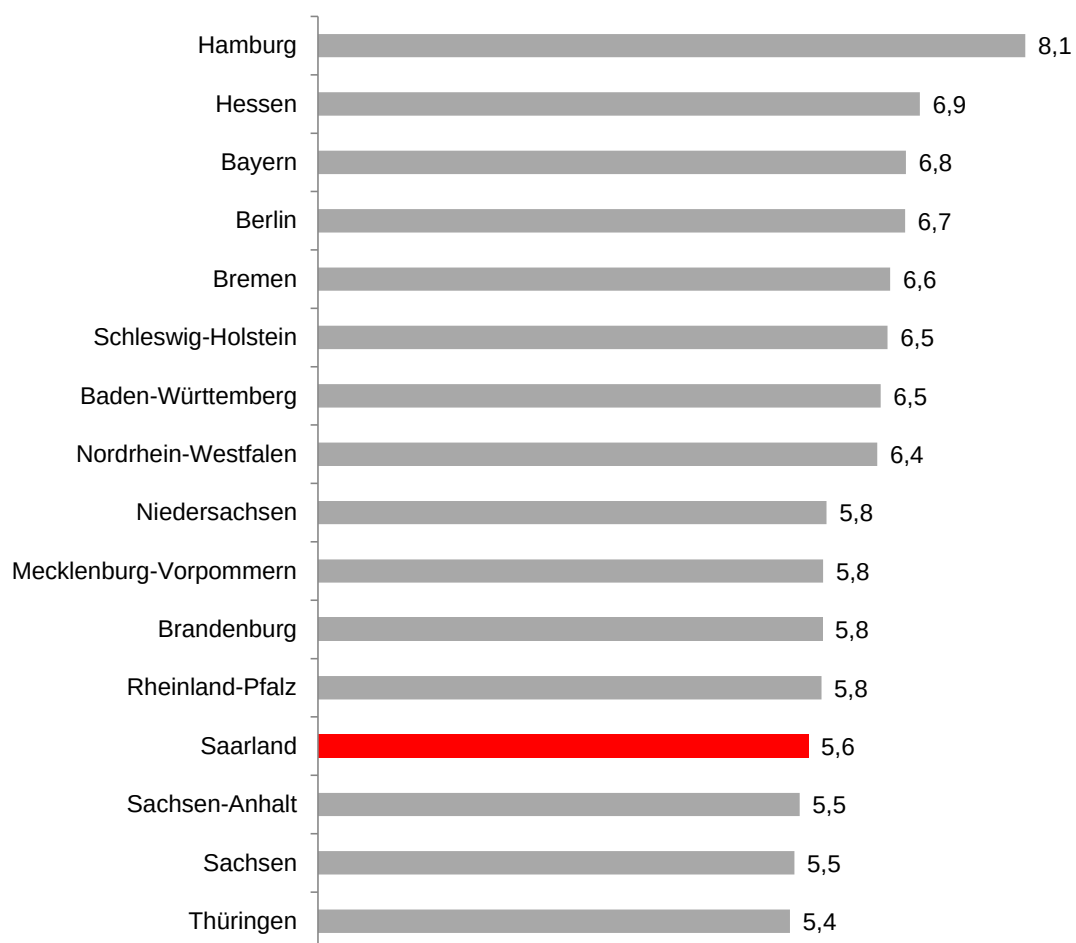


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

Anhang 20: Erforderliches Hebesatzniveau der Grundsteuer B zur Deckung der bereinigten strukturellen Lücke (Ø 2007-2012)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.

Anhang 21: Bruttokaltmiete 2010 im Ländervergleich
in Euro je m²

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 22: Saarländische Bäderbetriebe im Jahr 2014
Hallen- bzw. Freizeit- und Kombibäder

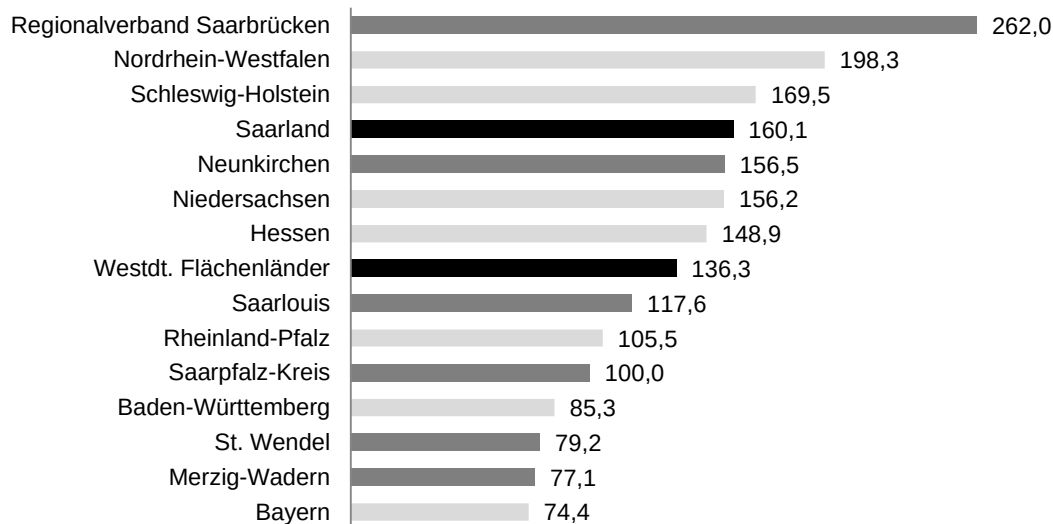
lfd. Nr.	Stadt/Gemeinde	Bezeichnung	Adresse
1	Beckingen	Hallenbad Beckingen	Hindenburgstraße, 66701, Beckingen
2	Blieskastel, Stadt	Freizeitzentrum Blieskastel	Bliesau 1, 66440, Blieskastel
3	Dillingen/Saar, Stadt	Städtisches Hallenbad	Am Fischerberg, 66763, Dillingen/Saar
4	Eppelborn	Hellbergbad	Hellbergstraße 41a, 66571, Eppelborn
5	Freisen	Weiselbergbad	Schwimmbadstraße, 66629, Freisen
6	Friedrichsthal, Stadt	Hallenbad	Schwimmbadstraße, 66299 Friedrichsthal
7	Homburg, Kreisstadt	Kombibad KOI	Kaiserslauterer Str. 19a
8	Illingen	Hallenbad Illingen	Kapellenstraße, 66557, Illingen
9	Lebach, Stadt	Hallenbad Lebach	Am Markt 2, 66822 Lebach
10	Marpingen	Hallenbad Urexweiler	Im Brühl, 66646, Marpingen
11	Merzig, Kreisstadt	DAS BAD	Saarwissenring 3, 66663, Merzig
12	Mettlach	Cloefbad	Cloefstraße 1a, 66693, Mettlach-Orscholz
13	Neunkirchen, Kreisstadt	Die Lakai	Lakaienschäferlei 1, 66538, Neunkirchen
14	Nohfelden	Aqua Mundo im CenterPark	Lindenallee 1, 66625, Nohfelden
15	Nonnweiler	Hochwaldbad	Trierer Straße, 66620 Nonnweiler
16	Perl	Hallenbad	Auf dem Sabel 4, 66706, Perl
17	Püttlingen, Stadt	Hallenbad	Köllerstraße 143, 66346, Püttlingen
18	Riegelsberg	Kleinschwimmhalle	Wolfskaulstraße 88, 66292 Riegelsberg
19	Saarbrücken, LHS	Calypso	Deutschmühlental 7, 66117 Saarbrücken
20	Saarbrücken, LHS	Hallenbad Dudweiler	St. Avolder Straße 1, 66125 Saarbrücken
21	Saarbrücken, LHS	Alschbachbad Altenkessel	Am Schwimmbad, 66126, Saarbrücken
22	Saarbrücken, LHS	Kombibad Fechingen	Bliesransbacher Straße, 66130, Saarbrücken
23	Saarlouis, Kreisstadt	Aqualouis	Holtzendorfer Straße 9, 66740, Saarlouis
24	Schwalbach	Hallenfreibad	Großwaldstraße, 66773, Schwalbach
25	St. Ingbert, Stadt	das blau (Freizeithallenbad)	Arthur-Kratzsch-Straße, 66386, St. Ingbert
26	St. Wendel, Kreisstadt	Wendelinus-Bad	Wolverstraße 1, 66606, St. Wendel
27	Sulzbach/Saar, Stadt	Vopelius-Bad	Quierscheider Weg, 66280, Sulzbach
28	Tholey	Erlebnisbad Schaumberg	Zum Erlebnispark 1, 66636 Tholey
29	Völklingen, Stadt	Raymund-Durand-Bad	Karl-Janssen-Straße 33a, 66333, Völklingen
30	Wadern, Stadt	Dora Rau Hallenbad	Franz-Haas-Straße, 66687 Wadern
31	Wadgassen	Hallenbad Differten	Am Hallenbad 1, 66787, Wadgassen
32	Weiskirchen	Vitalis Bäderzentrum	Kurparkstraße 2, 66709, Weiskirchen

Quelle: Eigene Erhebung und Auskunft des saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Anhang 23: Saarländische Bäderbetriebe im Jahr 2014
Freibäder

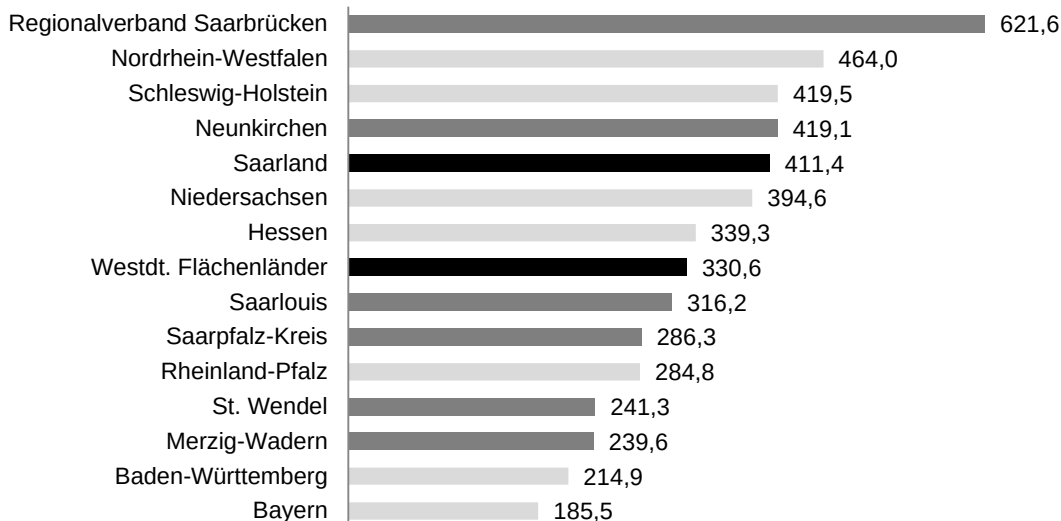
lfd. Nr.	Stadt/Gemeinde	Bezeichnung	Adresse
1	Bexbach, Stadt	Freibad Hochwiesmühle	Hochwiesmühle 1, 66450, Bexbach
2	Dillingen/Saar, Stadt	Freibad	Am Hainbach, 66763, Dillingen/Saar
3	Ensdorf	Schwimmbad Ensdorf	Prälat-Anheiner-Straße, 66806, Ensdorf
4	Friedrichsthal, Stadt	Freibad	Schwimmbadstraße, 66299 Friedrichsthal
5	Gersheim	Freibad Walsheim	Heuweg 1, 66453, Gersheim
6	Illingen	Freibad Sonnenborn	Am Schwimmbad, 66557, Illingen
7	Kirkel	Naturfreibad	Unnerweg, 66459, Kirkel
8	Kirkel	Solarfreibad	Zum Schwimmbad 10, 66459, Kirkel
9	Kleinblittersdorf	Freibad	Wintringerstraße 88, 66271, Kleinblittersdorf
10	Losheim am See	Naturbad	Zum Stausee 198, 66679, Losheim am See
11	Merzig, Kreisstadt	Naturbad Heilborn	Am Heilborn 3, 66663, Merzig
12	Mettlach	Freibad	Britter Straße, 66693, Mettlach
13	Neunkirchen, Kreisstadt	Freibad Wiebelskirchen	Am Kirchberg, 66540, Neunkirchen
14	Neunkirchen, Kreisstadt	Freibad Heinitz	Moselschachtstraße, 66538, Neunkirchen
15	Nohfelden	Strandbad Bosen	Am Seehafen 1, 66625, Nohfelden-Bosen
16	Nohfelden	Strandbad Gannesweiler	Freizeitzentrum Bostalsee
17	Nonnweiler	Naturfreibad Primstal	Am Schwimmbad, 66620, Primstal
18	Ottweiler, Stadt	Ludwig-Jahn-Bad	Mainzweilerstraße 69, 66564, Ottweiler
19	Quierschied	Freibad	Am Schwimmbad, 66287, Quierschied
20	Riegelsberg	Freibad	Wiesenstraße 45, 66292, Riegelsberg
21	Saarbrücken, LHS	Schwarzenbergbad	Am Schwarzenberg, 66121, Saarbrücken
22	Saarbrücken, LHS	Freibad Dudweiler	St. Ingberter Straße 141, 66125, Saarbrücken
23	Saarlouis, Kreisstadt	Sonnenbad Steinrausch	Kurt-Schumacher-Allee 131
24	Saarwellingen	Freibad Saarwellingen	Am Freibad, 66793, Saarwellingen
25	Schiffweiler	Freibad Landsweiler-Reden	Am Volksbad, 66578, Schiffweiler
26	Schmelz	Heidebad	In der Heide, 66839, Schmelz
27	St. Ingbert, Stadt	das blau (Freibadteil)	Arthur-Kratzsch-Straße, 66386, St. Ingbert
28	St. Wendel, Kreisstadt	Freibad St. Wendel	Am Schwimmbad, 66606, St. Wendel
29	Überherrn	Parkbad	Am Parkbad, 66787, Überherrn
30	Völklingen, Stadt	Freibad	Stadionstraße 86, 66333, Völklingen
31	Wadern, Stadt	Freibad	Nordring, 66687 Wadern
32	Wadgassen	Parkbad	Am Parkbad 1, 66787, Wadgassen
33	Wallerfangen	Freibad Wallerfangen	Blaulochstraße, 66798, Wallerfangen
34	Weiskirchen	Natur- und Waldfreibad	Im Hänfert, 66709, Weiskirchen
Quelle: Eigene Erhebung und Auskunft des saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport.			

Anhang 24: Nettoausgaben für Kosten der Unterkunft im Saarland und in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

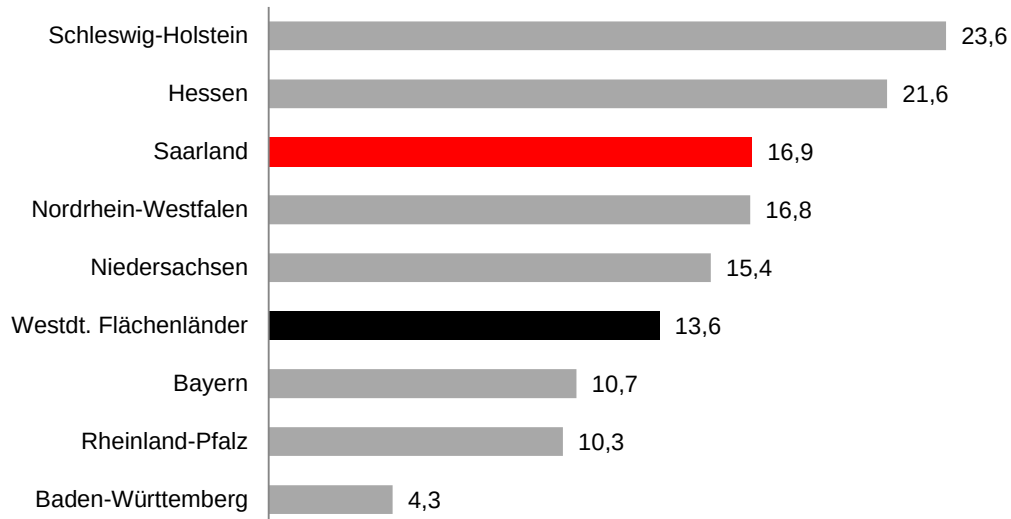
Anhang 25: Dichte der Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen für Unterkunft im Saarland und in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012, Bedarfsgemeinschaften* je 10 000 Einwohner



* als Jahresdurchschnitt

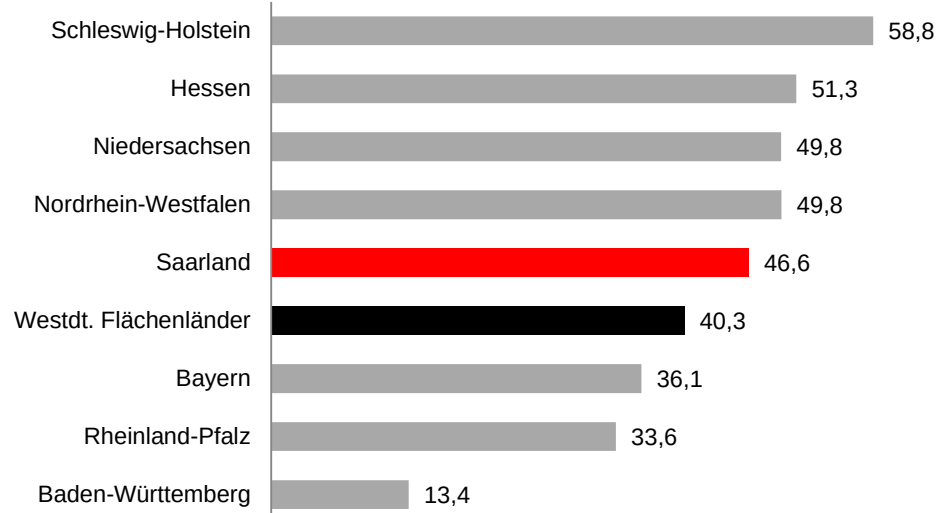
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 26: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

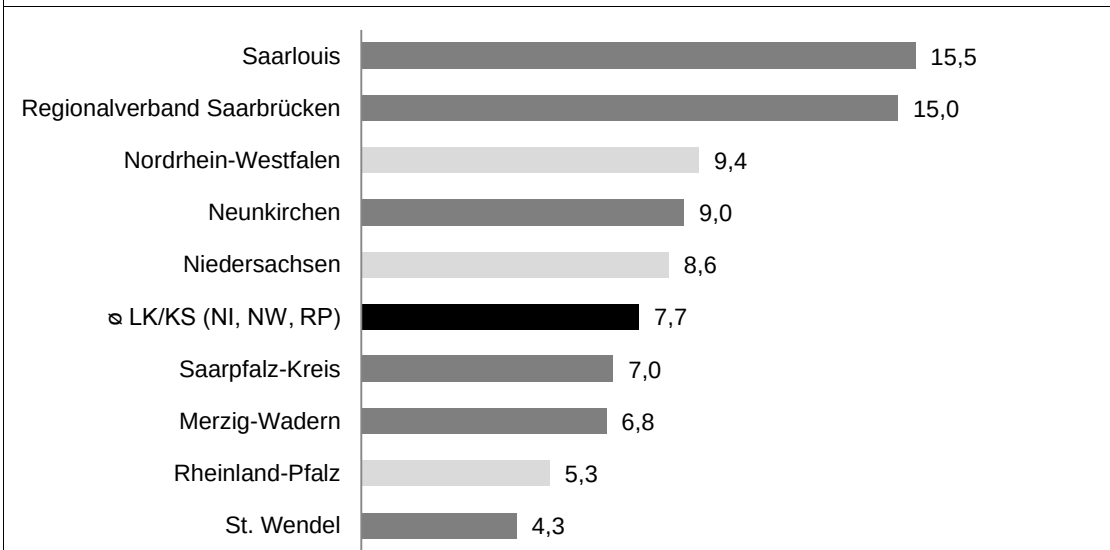
Anhang 27: Empfängerichte der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012, Empfänger* je 10 000 Einwohner



* Bezogen auf den 31.12.2012.

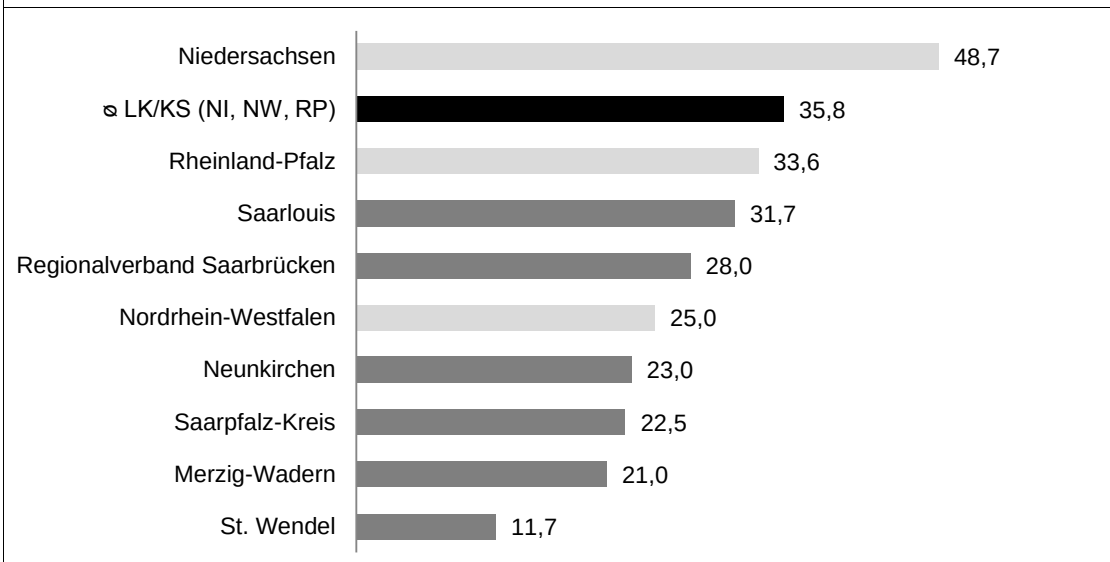
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 28: Nettoaussgaben der örtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

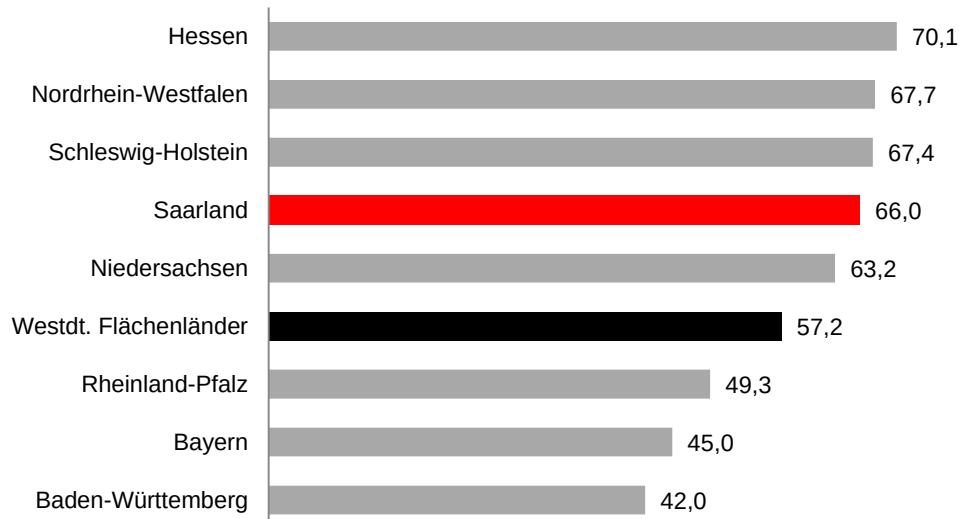
Anhang 29: Empfängerichte der örtlichen Träger für Hilfe zum Lebensunterhalt im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern im Jahr 2012, Empfänger* je 10 000 Einwohner



* Bezogen auf den 31.12.2012.

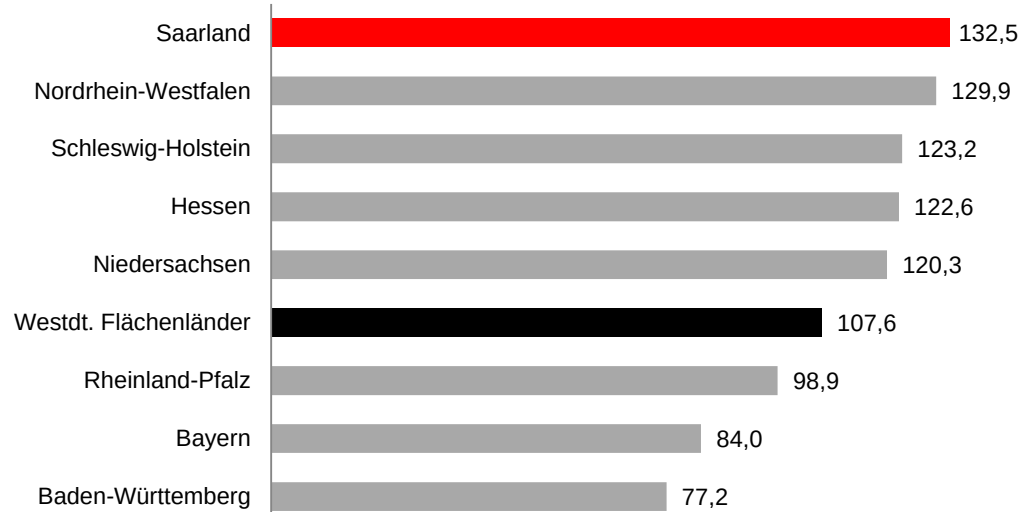
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 30: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

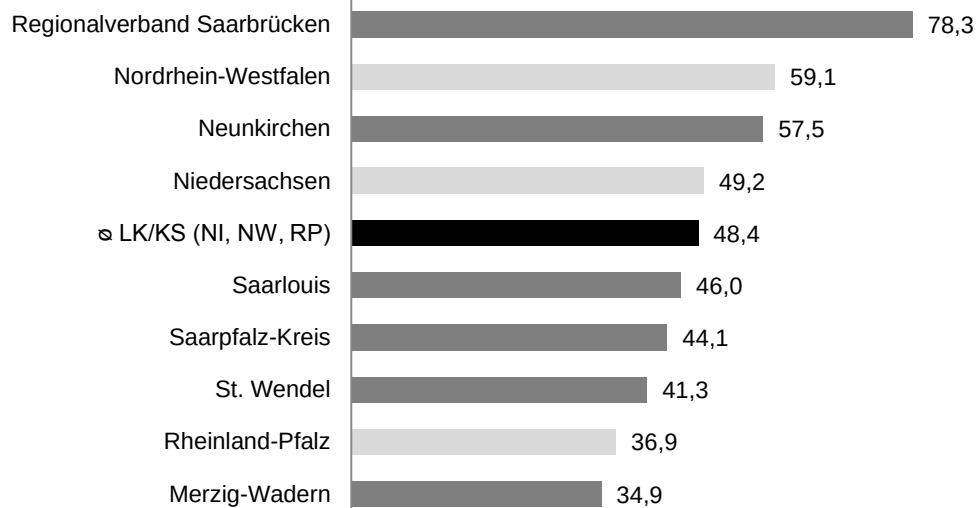
Anhang 31: Empfängerichte der örtlichen und überörtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in den westdt. Flächenländern
im Jahr 2012, Empfänger* je 10 000 Einwohner



* Bezogen auf den 31.12.2012.

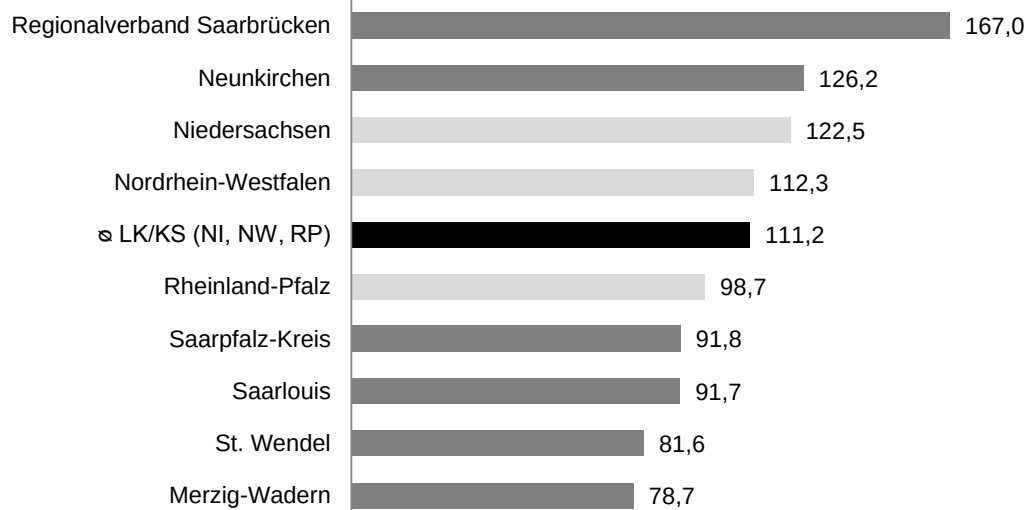
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 32: Nettoausgaben der örtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern
im Jahr 2012 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

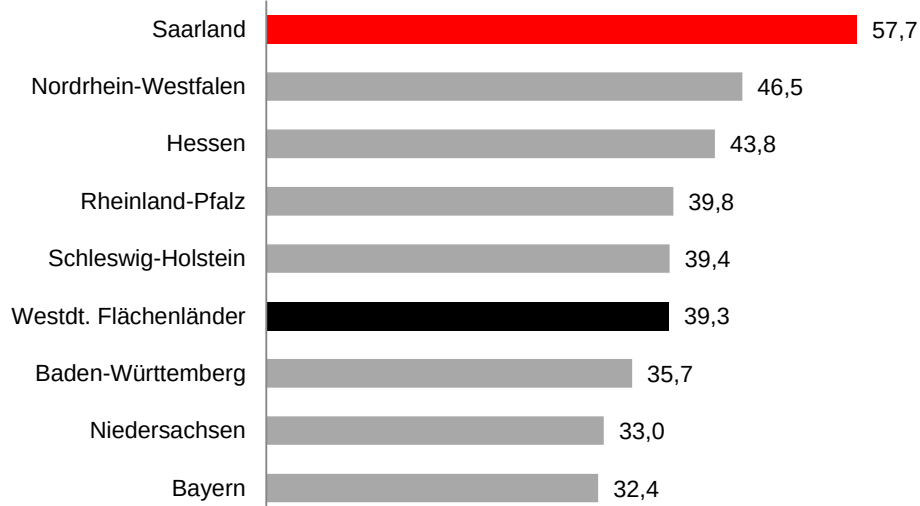
Anhang 33: Empfängerichte der örtlichen Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Saarland und in den westdt. Vergleichsländern
im Jahr 2012, Empfänger* je 10 000 Einwohner



* Bezogen auf den 31.12.2012.

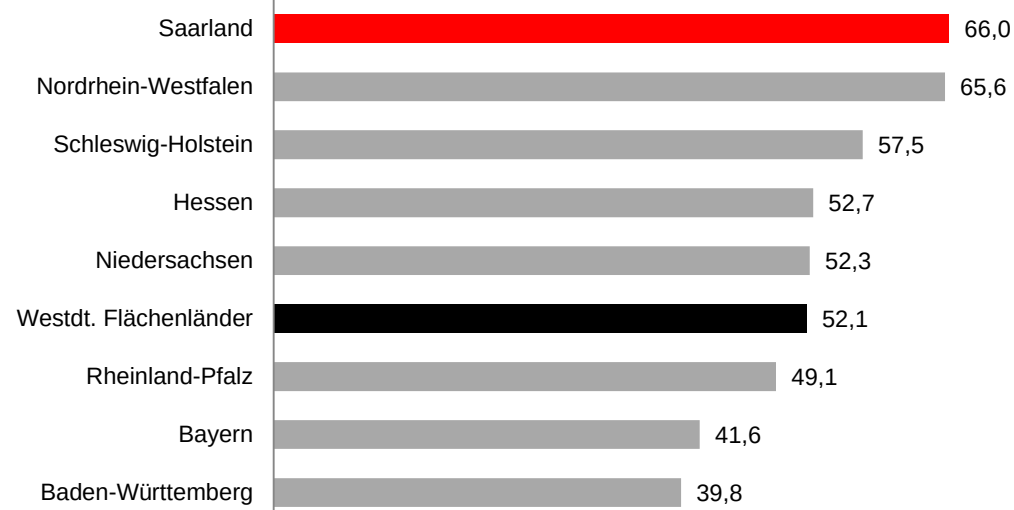
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 34: Nettoausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zur Pflege in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2012 in Euro je Einwohner



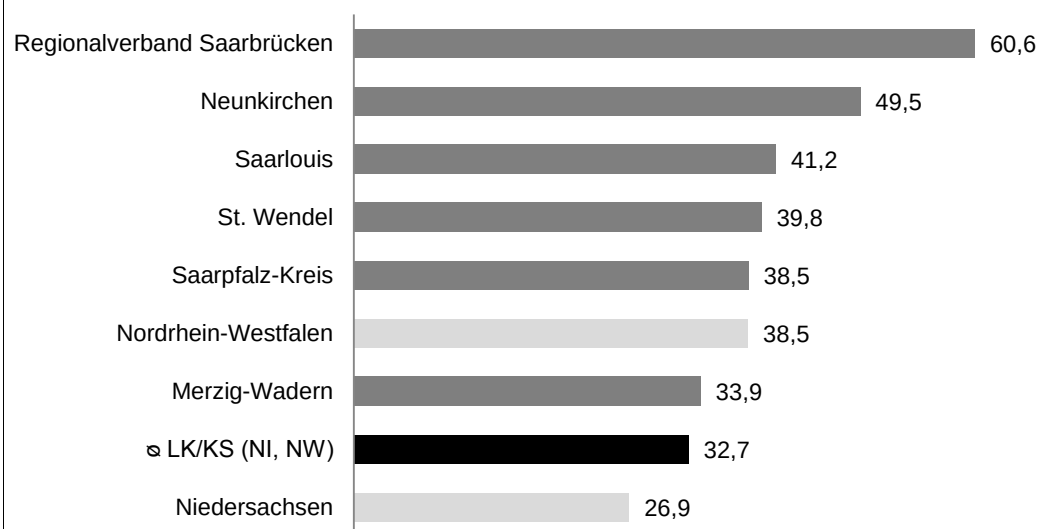
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 35: Empfängerichte der örtlichen und überörtlichen Träger für Hilfe zur Pflege in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2012, Empfänger je 10 000 Einwohner



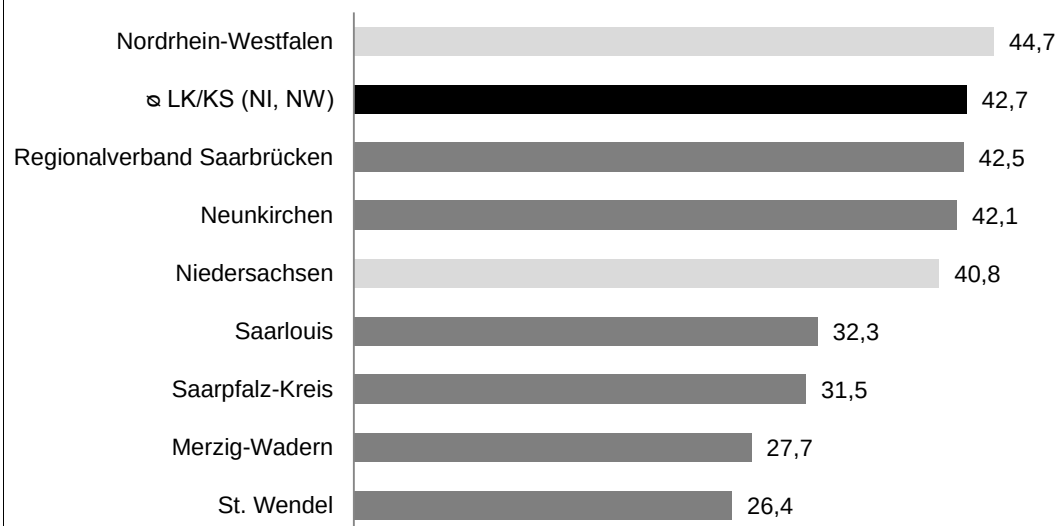
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Anhang 36: Nettoausgaben der örtlichen Träger für Hilfe zur Pflege im Saarland
und in den westdt. Vergleichsländern
im Jahr 2012 in Euro je Einwohner**



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

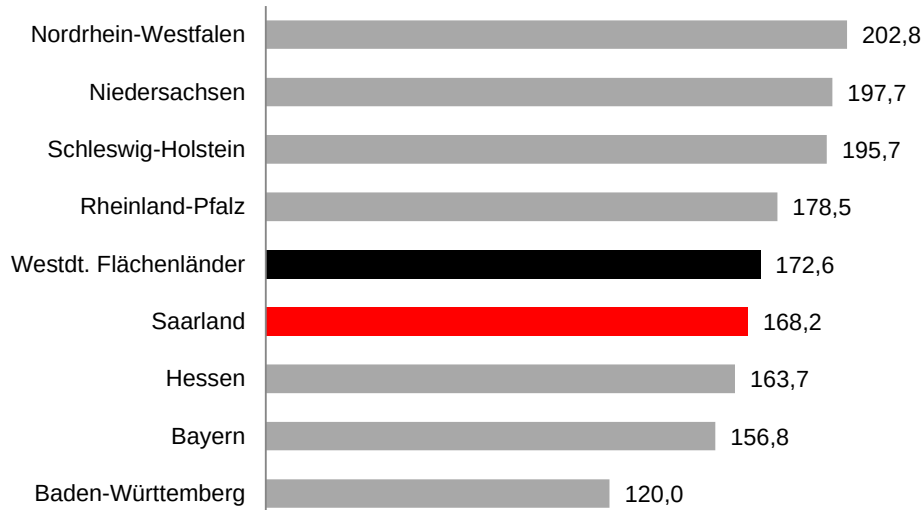
**Anhang 37: Empfängerichte der örtlichen Träger für Hilfe zur Pflege im Saarland
und in den westdt. Vergleichsländern
im Jahr 2012, Empfänger* je 10 000 Einwohner**



* Bezogen auf den 31.12.2012.

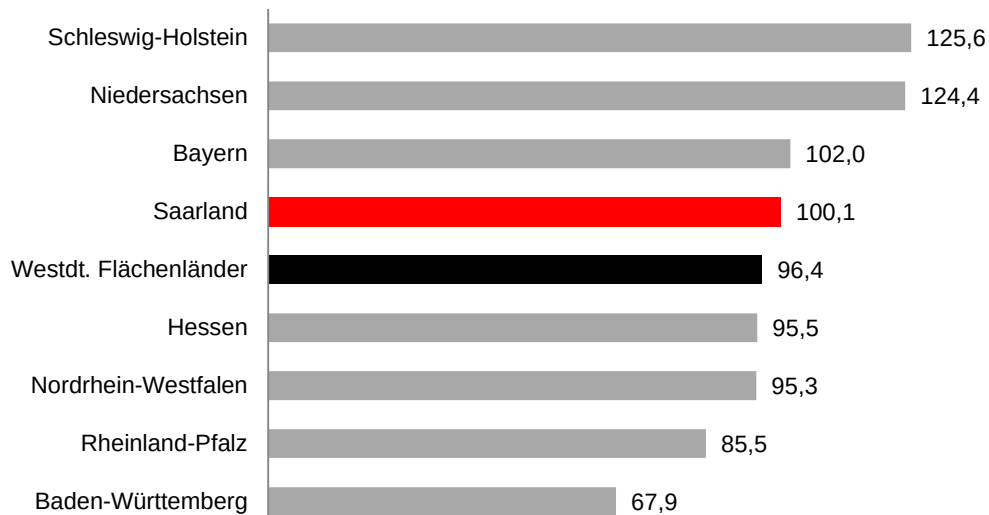
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 38: Nettoaussgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den westdeutschen Flächenländern
im Jahr 2012 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 39: Empfängerichte der örtlichen und überörtlichen Träger für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den westdeutschen Flächenländern
im Jahr 2012, Empfänger je 10 000 Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 40: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze westdeutscher Flächenländer nach Ortsgrößenklassen (2012)

Ortsgrößenklasse	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
unter 1 000 Ew.	318	330	342
1 000 – 3 000 Ew.	343	337	334
3 000 – 5 000 Ew.	331	330	336
5 000 – 10 000 Ew.	323	334	338
10 000 – 20 000 Ew.	308	348	345
20 000 – 50 000 Ew.	291	378	372
50 000 – 100 000 Ew.	272	422	413
100 000 und mehr Ew.	401	512	448

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 41: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze westdeutscher Flächenländer (ohne Bayern und Baden-Württemberg) nach Ortsgrößenklassen (2012)

Ortsgrößenklasse	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
unter 1 000 Ew.	309	328	344
1 000 – 3 000 Ew.	328	336	345
3 000 – 5 000 Ew.	318	329	341
5 000 – 10 000 Ew.	305	338	354
10 000 – 20 000 Ew.	292	356	374
20 000 – 50 000 Ew.	283	385	381
50 000 – 100 000 Ew.	264	429	428
100 000 und mehr Ew.	404	519	452

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 42: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen nach Ortsgrößenklassen (2012/2013)

Ortsgrößenklasse	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbsteuer	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
3 000 – 5 000 Ew.	251	264	406	421	414	421
5 000 – 10 000 Ew.	237	254	415	433	415	418
10 000 – 20 000 Ew.	233	244	418	441	415	421
20 000 – 50 000 Ew.	240	249	425	447	411	407
50 000 – 100 000 Ew.	252	267	447	484	442	446
100 000 und mehr Ew.	243	253	466	489	448	449

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anhang 43: HSP-Bezugsbasis der saarländischen Städte und Gemeinden, mit Anpassung der Bezugsbasis in Euro						
Gemeinde/ Stadt	2011	2012	2013	2012-2017	2013-2017	2014-2017
Ensdorf	209 794	700 000			600 000	
Eppelborn	1 800 000			1 500 000		
Freisen	1 100 000				1 400 000	
Großrosseln	870 00				1 100 000 ³⁰³	
Kleinblittersdorf	240 000			700 000		
Lebach	2 620 000			3 420 000		
Mandelbachtal	2 000 000				2 400 000	
Marpingen	2 000 000					1 500 000
Merchweiler	1 200 000				1 700 000 ³⁰⁴	
Namorn	1 500 000					1 200 000
Nonnweiler	1 600 000				2 300 000	
Oberthal	350 000	450 000			550 000	
Püttlingen	3 300 000				3 000 000	
Quierschied	2 500 000				2 000 000	
Riegelsberg	1 000 000				800 000	
Schmelz	1 300 000				1 700 000	
Schwalbach	2 000 000	2 400 000			2 500 000	
Tholey	2 200 000				2 400 000	
Völklingen	7 000 000				9 000 000	
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne der Gemeinden/Städte.						

303 Nach aktuellem Haushaltssanierungsplan 2013 bezieht sich die Bezugsbasis auf die Jahre 2011-2016.

304 Nach aktuellem Haushaltssanierungsplan 2014/2015 bezieht sich die Bezugsbasis auf die Jahre 2013-2018.

Anhang 44: HSP-Bezugsbasis der saarländischen Städte und Gemeinden, ohne Anpassung der Bezugsbasis in Euro

Gemeinde/ Stadt	2010-2014	2011-2017	2012-2017	2013-2017
Bexbach		1 750 000		
Friedrichsthal		2 600 000		
Gersheim		2 000 000		
Heusweiler		1 200 000		
Illingen			3 300 000	
Mettlach		1 900 000		
Nohfelden		1 200 000		
Ottweiler		1 300 000		
Saarbrücken	27 836 000			
Schiffweiler		2 200 000		
Spiesen-Elversberg		700 000		
St. Wendel				5 500 000
Sulzbach/Saar		1 800 000		
Überherrn		900 000		
Weiskirchen		1 600 000		

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Haushaltssanierungspläne der Gemeinden/Städte.

Anhang 45: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil 1
34 Städte und Gemeinden mit Haushaltssanierungsplan, aufsteigend sortiert nach Einwohnerzahl (< 10 000 Ew., 10 000-20 000 Ew., > 20 000 Ew.) und Haushaltsdefizit je Ew. (K1-K34)

Stadt/Gemeinde	Oberthal	Ensdorf	Großrosseln	Freisen	Namborn	Nonnweiler	Weiskirchen	Gersheim
Gemeindekennung	K6	K7	K14	K23	K25	K31	K33	K34
Einwohner	< 10 000							
Haushaltsdefizit je Einwohner (in Euro)	82	85	125	162	184	239	252	296
1. Ausgabenreduzierung (in %)	23,9	48,5	43,8	17,2	38,5	16,9	18,9	40,9
1.1 Personalausgaben	0,3	35,0	22,6	5,2	17,3	5,5	6,7	21,4
1.2 Laufende Sachausgaben	23,6	13,5	0,2	7,0	9,7	7,7	6,5	9,0
1.2.1 Leistungseinschränkungen	19,5	0,0	1,2	0,1	3,2	2,0	0,3	0,5
1.2.2 Einsparungen beim laufenden Unterhalt	4,1	13,5	1,7	6,9	4,2	3,2	2,3	6,5
1.2.3 Zuschusskürzungen	0,0	0,0	-2,7	0,0	2,3	2,6	3,8	2,0
1.3 Investitions- u. Unterhaltungsverzicht	0,0	0,0	4,1	0,0	1,9	0,0	0,0	8,0
1.4 Ausgaben-, Defizitreduzierung k. Unternehmen oder Auslagerung von (defizitären) Aufgaben	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0	2,2	5,7	2,2
1.5 Größenvorteile, interkommunale Zusammenarbeit	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	0,0	0,0	0,1
1.6 Sonstige Reduzierung der Ausgaben	0,0	0,0	16,9	0,0	2,3	1,4	0,0	0,4
2. Einnahmensteigerung (in %)	70,2	24,9	14,9	64,2	27,3	37,8	46,1	26,2
2.1 Hebesatzerhöhungen	15,3	15,6	9,4	39,6	8,9	12,1	9,7	7,1
2.1.1 Gewerbesteuer	7,3	7,8	4,6	29,5	8,9	9,5	3,4	0,9
2.1.2 Grundsteuer	8,0	7,8	4,8	10,1	0,0	2,5	6,4	6,2
2.2 Kommunalsteuern	1,0	0,7	0,0	1,0	2,7	0,8	2,0	0,3
2.3 Gebühren und Beiträge	7,0	8,5	4,3	5,2	9,3	2,7	9,3	3,8
2.4 Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.5 Einnahmen aus gezielten Investitionen	46,8	0,0	0,0	17,7	2,5	21,6	25,0	11,0
2.6 Mieten und Pachten	0,0	0,0	1,2	0,6	4,0	0,2	0,0	2,5
2.7 Veräußerung Anlage- und Umlaufvermögen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	1,5
3. Offenstehende Maßnahmen 2018-2020 (in %)	5,9	26,6	41,4	18,6	34,2	45,3	35,0	32,9

Anhang 46: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil 2
 34 Städte und Gemeinden mit Haushaltssanierungsplan, aufsteigend sortiert nach Einwohnerzahl (< 10 000 Ew., 10 000-20 000 Ew., > 20 000 Ew.) und Haushaltsdefizit je Ew. (K1-K34)

Stadt/Gemeinde	Spiesen-Elversberg	Kleinblittersdorf	Riegelsberg	Heusweiler	Überherrn	Ottweiler	Eppelborn
Gemeindekennung	K2	K1	K3	K4	K5	K8	K9
Einwohner	10 000-20 000						
Haushaltsdefizit je Einwohner (in Euro)	52	52	58	62	78	89	93
1. Ausgabenreduzierung (in %)	37,5	64,4	45,4	33,8	37,0	29,7	36,2
1.1 Personalausgaben	31,2	19,0	31,1	17,0	14,8	21,4	15,0
1.2 Laufende Sachausgaben	6,3	29,5	11,9	12,3	18,9	8,0	18,2
1.2.1 Leistungseinschränkungen	0,0	28,2	9,4	3,6	1,1	1,6	1,8
1.2.2 Einsparungen beim laufenden Unterhalt	1,2	1,4	2,5	5,8	11,2	1,4	8,0
1.2.3 Zuschusskürzungen	5,1	0,0	0,0	2,9	6,7	5,0	8,4
1.3 Investitions- u. Unterhaltungsverzicht	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4 Ausgaben-, Defizitreduzierung k. Unternehmen oder Auslagerung von (defizitären) Aufgaben	0,0	0,0	2,3	2,3	0,0	0,0	2,7
1.5 Größenvorteile, interkommunale Zusammenarbeit	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
1.6 Sonstige Reduzierung der Ausgaben	0,0	14,0	0,0	2,2	3,2	0,4	0,0
2. Einnahmensteigerung (in %)	31,8	23,6	24,2	33,6	31,5	36,7	32,6
2.1 Hebesatzerhöhungen	11,6	16,1	10,0	14,4	18,3	12,3	14,8
2.1.1 Gewerbesteuer	8,5	8,3	2,9	7,7	0,0	3,5	10,0
2.1.2 Grundsteuer	3,1	7,7	7,0	6,7	18,3	8,8	4,8
2.2 Kommunalsteuern	4,8	1,1	0,0	1,4	1,2	13,3	8,2
2.3 Gebühren und Beiträge	13,9	5,5	12,6	10,3	9,5	6,0	9,3
2.4 Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	0,3
2.5 Einnahmen aus ezielten Investitionen	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	5,2	0,0
2.6 Mieten und Pachten	1,4	0,9	0,0	0,9	0,6	0,0	0,1
2.7 Veräußerung Anlage- und Umlaufvermögen	0,0	0,0	0,0	1,1	2,1	0,0	0,0
3. Offenstehende Maßnahmen 2018-2020 (in %)	30,7	12,0	30,4	32,6	31,5	33,5	31,2

Anhang 47: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil 3
 34 Städte und Gemeinden mit Haushaltssanierungsplan, aufsteigend sortiert nach Einwohnerzahl (< 10 000 Ew., 10 000-20 000 Ew., > 20 000 Ew.) und Haushaltsdefizit je Ew. (K1-K34)

Stadt/Gemeinde	Schmelz	Bexbach	Sulzbach	Nohfelden	Schiffweiler	Schwalbach	Merchweiler	Mettlach
Gemeindekennung	K10	K11	K12	K13	K15	K16	K17	K18
Einwohner	10 000-20 000							
Haushaltsdefizit je Einwohner (in Euro)	96	98	104	120	135	138	152	155
1. Ausgabenreduzierung (in %)	46,2	37,5	81,9	34,9	28,9	44,4	25,8	25,5
1.1 Personalausgaben	16,3	19,8	52,3	10,2	22,0	17,5	12,0	11,7
1.2 Laufende Sachausgaben	15,0	17,3	13,8	23,9	3,5	9,1	10,7	7,2
1.2.1 Leistungseinschränkungen	1,1	10,5	10,2	16,9	1,1	2,2	6,0	0,0
1.2.2 Einsparungen beim laufenden Unterhalt	12,0	6,4	0,8	3,7	2,4	1,2	2,9	1,5
1.2.3 Zuschusskürzungen	2,0	0,4	2,8	3,3	0,0	5,7	1,9	5,8
1.3 Investitions- u. Unterhaltungsverzicht	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
1.4 Ausgaben-, Defizitreduzierung k. Unternehmen oder Auslagerung von (defizitären) Aufgaben	13,9	0,0	8,2	0,8	1,9	11,1	1,2	4,5
1.5 Größenvorteile, interkommunale Zusammenarbeit	0,0	0,0	2,2	0,0	1,4	5,4	0,0	0,0
1.6 Sonstige Reduzierung der Ausgaben	0,6	0,5	5,4	0,0	0,1	1,2	1,3	2,0
2. Einnahmensteigerung (in %)	27,4	18,5	17,1	35,3	36,6	28,7	38,9	65,1
2.1 Hebesatzerhöhungen	12,9	8,3	6,5	14,2	18,6	16,6	16,5	25,5
2.1.1 Gewerbesteuer	5,8	6,6	0,0	7,1	13,9	6,8	11,8	15,2
2.1.2 Grundsteuer	7,1	1,7	6,5	7,1	4,7	9,9	4,7	10,3
2.2 Kommunalsteuern	2,1	0,6	0,0	0,3	2,0	1,4	9,3	0,6
2.3 Gebühren und Beiträge	10,9	7,5	2,8	9,0	10,1	10,8	11,6	8,7
2.4 Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen	0,0	0,4	7,8	0,0	2,7	0,0	1,5	0,0
2.5 Einnahmen aus gezielten Investitionen	0,0	0,5	0,0	11,7	1,8	0,0	0,0	30,3
2.6 Mieten und Pachten	0,5	0,9	0,0	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0
2.7 Veräußerung Anlage- und Umlaufvermögen	1,0	0,2	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0
3. Offenstehende Maßnahmen 2018-2020 (in %)	26,3	44,0	1,0	29,8	34,5	26,9	35,2	9,5

Anhang 48: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil 4
 34 Städte und Gemeinden mit Haushaltssanierungsplan, aufsteigend sortiert nach Einwohnerzahl (< 10 000 Ew., 10 000-20 000 Ew., > 20 000 Ew.) und Haushaltsdefizit je Ew. (K1-K34)

Stadt/Gemeinde	Püttlingen	Marpingen	Quierschied	Lebach	Tholey	Illingen	Mandelbachtal	Friedrichsthal
Gemeindekennung	K19	K21	K22	K24	K26	K27	K28	K32
Einwohner	10 000-20 000							
Haushaltsdefizit je Einwohner (in Euro)	157	160	161	169	186	193	203	244
1. Ausgabenreduzierung (in %)	47,1	42,0	47,1	36,0	52,4	31,2	28,0	38,4
1.1 Personalausgaben	35,9	18,3	18,1	20,7	6,6	19,7	9,6	22,8
1.2 Laufende Sachausgaben	9,5	18,4	23,7	5,7	13,6	9,8	15,4	11,8
1.2.1 Leistungseinschränkungen	0,7	10,2	19,7	1,6	0,3	2,5	1,3	4,6
1.2.2 Einsparungen beim laufenden Unterhalt	5,1	7,5	4,0	3,7	10,9	5,5	13,7	5,9
1.2.3 Zuschusskürzungen	3,7	0,7	0,0	0,4	2,4	1,8	0,4	1,3
1.3 Investitions- u. Unterhaltungsverzicht	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	0,2
1.4 Ausgaben-, Defizitreduzierung k. Unternehmen oder Auslagerung von (defizitären) Aufgaben	0,0	0,0	3,5	8,9	31,9	0,0	0,4	3,3
1.5 Größenvorteile, interkommunale Zusammenarbeit	0,0	0,8	0,9	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
1.6 Sonstige Reduzierung der Ausgaben	1,6	1,6	0,9	0,7	0,2	0,1	0,3	0,4
2. Einnahmensteigerung (in %)	17,7	27,1	19,0	33,2	19,0	34,3	28,4	26,9
2.1 Hebesatzerhöhungen	1,5	5,1	7,8	5,5	7,1	22,5	16,3	12,5
2.1.1 Gewerbesteuer	0,0	2,0	4,7	2,5	3,7	11,7	6,5	6,0
2.1.2 Grundsteuer	1,5	3,2	3,2	3,0	3,4	10,7	9,8	6,5
2.2 Kommunalsteuern	0,0	0,5	1,8	0,8	1,0	3,0	0,0	2,2
2.3 Gebühren und Beiträge	7,4	10,7	9,2	14,5	5,7	8,0	2,6	9,6
2.4 Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen	0,0	0,9	0,2	0,3	0,0	0,0	0,4	0,0
2.5 Einnahmen aus gezielten Investitionen	7,8	7,9	0,0	12,1	5,2	0,0	7,8	1,7
2.6 Mieten und Pachten	1,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,8	1,2	0,9
2.7 Veräußerung Anlage- und Umlaufvermögen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Offenstehende Maßnahmen 2018-2020 (in %)	35,2	31,0	33,8	30,9	28,6	34,5	43,7	34,7

Anhang 49: Anteile einzelner Ausgabenreduzierungen und Einnahmensteigerungen am Konsolidierungsziel, Teil 5
 34 Städte und Gemeinden mit Haushaltssanierungsplan, aufsteigend sortiert nach Einwohnerzahl (< 10 000
 Ew., 10 000-20 000 Ew., > 20 000 Ew.) und Haushaltsdefizit je Ew. (K1-K34)

Stadt	Saarbrücken	St. Wendel	Völklingen
Gemeindekennung	K20	K29	K30
Einwohner	> 20 000		
Haushaltsdefizit je Einwohner (in Euro)	158 €	212 €	213 €
1. Ausgabenreduzierung (in %)	46,2	0,0	32,0
1.1 Personalausgaben	7,2	0,0	17,6
1.2 Laufende Sachausgaben	22,0	0,0	12,1
1.2.1 Leistungseinschränkungen	3,0	0,0	4,5
1.2.2 Einsparungen beim laufenden Unterhalt	15,1	0,0	4,0
1.2.3 Zuschusskürzungen	4,0	0,0	3,7
1.3 Investitions- u. Unterhaltungsverzicht	0,0	0,0	0,0
1.4 Ausgaben-, Defizitreduzierung k. Unternehmen oder Auslagerung von (defizitären) Aufgaben	6,0	0,0	0,2
1.5 Größenvorteile, interkommunale Zusammenarbeit	4,1	0,0	2,1
1.6 Sonstige Reduzierung der Ausgaben	6,9	0,0	0,0
2. Einnahmensteigerung (in %)	40,3	58,4	36,6
2.1 Hebesatzerhöhungen	19,9	58,4	36,4
2.1.1 Gewerbesteuer	19,9	56,8	0,7
2.1.2 Grundsteuer	0,0	1,6	35,7
2.2 Kommunalsteuern	6,5	0,0	0,6
2.3 Gebühren und Beiträge	8,9	0,0	-0,4
2.4 Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen	4,0	0,0	0,0
2.5 Einnahmen aus gezielten Investitionen	0,2	0,0	0,0
2.6 Mieten und Pachten	0,7	0,0	0,0
2.7 Veräußerung Anlage- und Umlaufvermögen	0,0	0,0	0,0
3. Offenstehende Maßnahmen 2018-2020 (in %)	13,6	41,6	31,4

Anhang 50: Personalstand der Rechnungsprüfungsämter der Städte und Landkreise sowie Prüfungsstand der Eröffnungsbilanz/Jahresabschlüsse					
Gemeinden und Gemeindeverbände	Personalbestand		Andere Abschlussprüfer	Prüfungsstand (inkl. Beschluss über die Feststellung)	
	Verwaltungsprüfer	Technische Prüfer		Eröffnungsbilanz	Jahresabschlüsse
LK St. Wendel	4	1	nein	ja	2009
LK Merzig-Wadern	3,25	/	nein	ja	/
LK Neunkirchen	3	/	ja	ja	2010
Saarpfalz-Kreis	4 (+0,75 f. Jobcenter)	1	nein	ja	2010
LK Saarlouis	8 (Soll: 9)	/	nein	ja	n. v.
Regionalverband Saarbrücken	4 (+3 f. Jugend/Soziales)	1	nein	ja	2013
Blieskastel	/ (Soll: 1)	/	ja	ja	2010
Dillingen/Saar	2	1	ja	ja	2010
Merzig	2,5	/	ja	ja	2010
Neunkirchen	2	2	ja	ja	2012
Püttlingen	1	/	ja	ja	2013
Saarbrücken	9 (Soll: 11)	3 (Soll: 4)	ja	ja	2010
Saarlouis	3,5	1	ja	ja	2010
St. Ingbert	2,5	1	ja	ja	2011
St. Wendel	3	/	nein	ja	2011
Völklingen	4	2	ja	ja	n. v.
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage einer Umfrage bei den jeweiligen Rechnungsprüfungsämtern bzw. Kämmergeien (Stand: Januar 2015).					

Anhang 51: Rückgriff der Gemeinden/Städte unter 20 000 Einwohnern ohne Rechnungsprüfungsamt auf Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sowie Prüfungsstand der Eröffnungsbilanz/Jahresabschlüsse, Teil 1				
Stadt/Gemeinde	Rückgriff auf RPA des Landkreises	Rückgriff auf andere Abschlussprüfer	Prüfungsstand (inkl. Beschluss über die Feststellung)	
			Eröffnungsbilanz	Jahresabschlüsse
LK St. Wendel				
Freisen	ja	ja	ja	2009
Marpingen	nein	ja	ja	2012
Namborn	nein	ja	ja	2011
Nohfelden	ja	ja	ja	2009
Nonnweiler	ja	ja	ja	2009
Oberthal	ja	ja	ja	2012
Tholey	ja	ja	ja	2012
LK Merzig-Wadern				
Beckingen	ja	ja	ja	2012
Losheim am See	ja	ja	ja	n. v.
Mettlach	ja	ja	ja	2009
Perl	ja	ja	ja	2010
Wadern	ja	nein	ja	n. v.
Weiskirchen	ja	ja	ja	2013
LK Neunkirchen				
Eppelborn	Prüfungs- zweckverband	ja	ja	2009
Illingen	Prüfungs- zweckverband	nein	ja	2009
Merchweiler	Prüfungs- zweckverband	ja	ja	n. v./
Ottweiler	ja (bis jan. 2016)	ja	ja	2010
Schiffweiler	ja (bis jan. 2016)	ja	ja	2010
Spiesen-Elversberg	ja (bis jan. 2016)	ja	ja	2011
Saarpfalz-Kreis				
Bexbach	ja	ja	ja	2011
Gersheim	ja	ja	ja	n. v.
Homburg	ja	nein	nein	n. v.
Kirkel	ja	ja	ja	2012
Mandelbachtal	ja	ja	nein	n. v.
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage einer Umfrage bei den jeweiligen Rechnungsprüfungsämtern bzw. Kämmergeien (Stand: Januar 2015).				

Anhang 52: Rückgriff der Gemeinden/Städte unter 20 000 Einwohnern ohne Rechnungsprüfungsamt auf Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sowie Prüfungsstand der Eröffnungsbilanz/Jahresabschlüsse, Teil 2

Stadt/Gemeinde	Rückgriff auf RPA des Landkreises	Rückgriff auf andere Abschlussprüfer	Prüfungsstand (inkl. Beschluss über die Feststellung)	
			Eröffnungsbilanz	Jahresabschlüsse
LK Saarlouis				
Bous	nein	ja	ja	2011
Ensdorf	nein	ja	ja	2012
Lebach	ja	ja	ja	2011
Nalbach	ja	ja	ja	2009
Rehlingen-Siersburg	nein	ja	ja	n. v.
Saarwellingen	ja	ja	ja	2009
Schmelz	ja	ja	ja	2008
Schwalbach	ja	ja	ja	n. v.
Überherrn	ja	ja	ja	2012
Wadgassen	ja	ja	ja	2010
Wallerfangen	nein	ja	ja	2013
Regionalverband Saarbrücken				
Friedrichsthal	nein	ja	ja	2009
Großrosseln	nein	ja	ja	2009
Heusweiler	nein	ja	ja	2012
Kleinblittersdorf	nein	ja	ja	2010
Quierschied	nein	ja	ja	2011
Riegelsberg	nein	ja	ja	2013
Sulzbach/Saar	nein	ja	ja	2010
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage einer Umfrage bei den jeweiligen Rechnungsprüfungsämtern bzw. Kämmereien (Stand: Januar 2015).				

Anhang 53: Abschätzung der Folgelasten des dynamisierten Lückenschlusses bei dauerhafter Fortsetzung der Niedrigzinsphase
in Mio. Euro, gerundet

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
angenommener Durchschnittszinssatz in %	1,75	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
struktureller Saldo (oh. Zinsen)	-92	-73	-40	-22	-10	15	30	39	44	44
Zinskomponente (aus Liquiditätskreditbestand und verbleibender Finanzierungslücke)	-38	-34	-35	-36	-37	-37	-38	-37	-37	-37
struktureller Saldo*	-130	-108	-75	-58	-47	-23	-8	2	6	6
Liquiditätskreditbestand am Jahresende	2 181	2 293	2 367	2 424	2 471	2 493	2 501	2 499	2 493	2 487
Einwohnerzahl am Jahresende (Var. 1-W1)	980	974	967	961	954	948	942	936	930	924
Liquiditätskreditbestand je Einwohner	2 226	2 354	2 447	2 523	2 590	2 630	2 655	2 670	2 681	2 692

* Differenzen in den Saldengrößen sind rundungsbedingt.

Quelle: Eigene Berechnungen. Differenzen in den Summen/Saldengrößen sind rundungsbedingt.

Anhang 54: Dimension der strukturellen Lücke aus einzelgemeindlicher Perspektive
absteigend sortiert nach dem Anteil des strukturellen Defizits am
allgemeinen Deckungsmittelbestand (Teil I)

Gebietskörperschaft	Relation der strukturellen Lücke zu...			
	allgemeinen Deckungsmitteln	Personalausgaben	Einnahmen im VWH	Ausgaben im VWH
	2013			
Nonnweiler	38,9 %	79,8 %	25,7 %	17,0 %
Gersheim	33,8 %	76,5 %	28,5 %	21,4 %
Weiskirchen	31,1 %	85,7 %	23,0 %	17,6 %
Perl	28,6 %	110,4 %	24,1 %	18,5 %
Homburg, Kreisstadt	27,3 %	58,6 %	22,2 %	18,3 %
Tholey	27,2 %	62,8 %	20,4 %	17,6 %
Marpingen	26,4 %	54,7 %	20,1 %	18,5 %
Großrosseln	26,0 %	74,5 %	21,7 %	18,8 %
Mandelbachtal	25,9 %	61,3 %	20,8 %	18,2 %
Merchweiler	24,5 %	64,2 %	21,4 %	16,2 %
Illingen	24,4 %	62,8 %	19,5 %	16,8 %
Oberthal	24,3 %	70,4 %	19,5 %	19,1 %
Nalbach	22,0 %	45,8 %	18,3 %	11,3 %
Namorn	20,8 %	40,9 %	15,8 %	14,0 %
Friedrichsthal, Stadt	19,7 %	54,4 %	16,4 %	16,1 %
Blieskastel, Stadt	17,3 %	38,6 %	13,3 %	10,0 %
Merzig, Kreisstadt	16,7 %	34,0 %	11,4 %	9,5 %
Schwalbach	16,3 %	44,2 %	15,2 %	12,5 %
Lebach, Stadt	16,0 %	47,5 %	12,8 %	11,2 %
St. Wendel, Kreisstadt	15,8 %	41,6 %	11,1 %	10,2 %
Völklingen, Stadt	15,4 %	37,4 %	11,5 %	10,6 %
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.				

Anhang 55: Dimension der strukturellen Lücke aus einzelgemeindlicher Perspektive
absteigend sortiert nach dem Anteil des strukturellen Defizits am
allgemeinen Deckungsmittelbestand (Teil II)

Gebietskörperschaft	Relation der strukturellen Lücke zu...			
	allgemeinen Deckungsmitteln	Personalausgaben	Einnahmen im VWH	Ausgaben im VWH
	2013			
Spiesen-Elversberg	14,0 %	39,7 %	11,5 %	9,6 %
Neunkirchen, Kreisstadt	13,2 %	23,4 %	9,7 %	8,4 %
Rehlingen-Siersburg	13,2 %	43,5 %	11,6 %	9,7 %
Saarbrücken, LHS	13,1 %	32,1 %	9,9 %	8,6 %
Saarlouis, Kreisstadt	12,9 %	35,6 %	8,7 %	7,8 %
Beckingen	12,4 %	50,1 %	10,9 %	10,6 %
Mettlach	12,2 %	36,9 %	10,0 %	9,3 %
Ottweiler, Stadt	11,5 %	23,3 %	8,8 %	7,5 %
Schmelz	10,9 %	27,6 %	8,6 %	7,9 %
Nohfelden	10,7 %	24,9 %	8,3 %	7,0 %
Freisen	10,6 %	24,4 %	7,5 %	6,2 %
Schiffweiler	10,4 %	26,0 %	8,1 %	6,8 %
Überherrn	9,8 %	24,3 %	8,2 %	6,6 %
Bexbach, Stadt	9,7 %	22,7 %	7,6 %	6,6 %
Eppelborn	9,3 %	23,1 %	7,6 %	7,0 %
Wadgassen	9,0 %	19,3 %	7,6 %	7,1 %
St. Ingbert, Stadt	8,0 %	19,5 %	5,8 %	5,7 %
Saarwellingen	7,5 %	21,2 %	5,8 %	5,6 %
Kleinblittersdorf	6,7 %	22,0 %	5,6 %	5,5 %
Riegelsberg	6,3 %	22,7 %	5,5 %	4,9 %
Wadern, Stadt	4,9 %	12,0 %	3,9 %	2,9 %
Sulzbach/Saar, Stadt	4,4 %	13,2 %	3,3 %	3,4 %
Quierschied	4,2 %	9,9 %	3,7 %	3,7 %
Kirkel	2,8 %	15,9 %	2,3 %	2,1 %
Püttlingen, Stadt	2,7 %	11,4 %	2,1 %	2,0 %
Ensdorf	1,3 %	3,8 %	0,9 %	1,0 %
Heusweiler	1,2 %	3,3 %	1,0 %	1,0 %
Losheim am See	1,0 %	2,8 %	0,7 %	0,8 %
Wallerfangen	1,0 %	2,5 %	0,8 %	0,7 %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Amtes des Saarlandes.