

Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich Thüringen

M a s t e r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Master of Science

vorgelegt von
Jennifer Michall

Meißen, 30.09.2022

Abstract

Die anhaltenden Diskussionen bezüglich einer ausreichenden Finanzausstattung für Kommunen sind Ausgangspunkt für zahlreiche Gutachten und Berichte. Mit der vorliegenden Arbeit gilt es zu beantworten, welche Kriterien eine angemessene Bedarfsbemessung im kommunalen Finanzausgleich Thüringen erlauben. Daher wird die folgende Forschungsfrage gestellt: Unter welchen Bedingungen ermöglicht der Thüringer kommunale Finanzausgleich eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen?

Um die Forschungsfrage zu beantworten, wurde eine quantitative Forschung in Form von Datenanalysen betrieben. Dabei wurde sowohl das Gutachten der letzten Revision des Thüringer Finanzausgleichs von 2021 untersucht als auch ein Vergleich der Finanzausgleichsgesetze der Bundesländer hinsichtlich der Bemessung der jeweiligen Bedarfsansätze durchgeführt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für die Durchführung einer Simulationsrechnung zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben in Thüringen.

Die Analysen zeigen, dass die Erweiterung von berücksichtigten Strukturgrößen und die Verwendung von individuellen Gewichtungsfaktoren entsprechend der Zentralität helfen, die Kommunalbedarfe im Finanzausgleich genauer zu bemessen. Neben den bestehenden Bedarfsansätzen werden daher auch Kinder zwischen 6 und 18 Jahren sowie Siedlungs- und Verkehrsflächen als Einflussgrößen für Bedarfsbemessung der Gemeinden herangezogen. Bei Kreisaufgaben spielen Kinder- beziehungsweise Schülerzahlen, Soziallasten sowie ebenfalls Flächengrößen in der Berechnung eine Rolle.

In der alternativen Bedarfsberechnung für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen kommt es durch die Anpassungen zu massiven Verschiebungen bei der Verteilung der Schlüsselmassen. Hier profitieren vor allem die kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohnern und ohne Zentralität. Auf Ebene der Kreisaufgaben erfolgt eine Umverteilung zu Gunsten der kreisfreien Städte.

Inhaltsverzeichnis

Darstellungsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis.....	IV
1 Einleitung.....	1
2 Öffentliche Aufgaben und deren Finanzierung.....	3
2.1 Kommunale Aufgaben.....	3
2.2 Bedarfsgerechte Kommunalfinanzen.....	5
2.3 Tragfähigkeit zur langfristigen Aufgabenerfüllung.....	7
3 Aktuelle Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen.....	9
3.1 Grundlagen und Ziele.....	9
3.2 Vertikaler Finanzausgleich.....	12
3.3 Horizontaler Finanzausgleich.....	15
4 Revision des Finanzausgleichs in Thüringen.....	19
4.1 Ziel und Zweck der Revision.....	19
4.2 Revision durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.....	20
4.3 Kritische Würdigung des Gutachtens.....	23
4.3.1 Inhaltliche Schwächen.....	23
4.3.2 Methodische Kritikpunkte.....	26
4.3.3 Stärken der Aufgabenspezifischen Regressionsanalyse.....	28
5 Alternative Möglichkeiten zur Bedarfsbemessung im kommunalen Finanzausgleich.....	30
5.1 Kommunaler Finanzausgleich in anderen Bundesländern.....	30
5.2 Simulation alternativer Bedarfsermittlung am Beispiel Thüringen.....	34
5.2.1 Grundlagen der Berechnungen.....	34
5.2.2 Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben.....	39
5.2.3 Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben.....	41
5.3 Schlussfolgerungen für eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen.....	44
6 Schlussbetrachtung.....	46
6.1 Zusammenfassung.....	46
6.2 Kritische Würdigung und Ausblick.....	48

Anhangsverzeichnis.....	IV
Literaturverzeichnis.....	XVIII
Rechtsquellenverzeichnis.....	XX
Internetquellen.....	XXI
Eidesstattliche Versicherung.....	XXII

Darstellungsverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Gestaltungsspielraum für kommunale Aufgaben.....	4
Abbildung 2: Bildung der Finanzausgleichsmasse gemäß § 3 ThürFAG.....	12
Abbildung 3: Verwendung der Finanzausgleichsmasse gemäß §§ 4, 3 Abs. 3b, 24 ThürFAG.....	13
Abbildung 4: Ermittlung der Schlüsselzuweisungen.....	18
Abbildung 5: Identifizierte Bedarfsfaktoren (anteilig) für kommunale Aufgaben.	21
Abbildung 6: Berücksichtigte Faktoren in anderen Bundesländern (Gemeindeaufgaben).....	33
Abbildung 7: Berücksichtigte Faktoren in anderen Bundesländern (Kreisaufgaben).....	34
Abbildung 8: Beurteilung der neu berechneten Bedarfsansätze für Gemeindeaufgaben nach Gemeindegröße.....	40
Abbildung 9: Auswirkungen Anteil Kinder an Bevölkerung auf die neu berechneten Bedarfsansätze für Gemeindeaufgaben.....	41
Abbildung 10: Auswirkung Einwohnerdichte auf die neu berechneten Bedarfsansätze für Gemeindeaufgaben.....	41
Abbildung 11: Durchschnittlicher Anteil verschiedener Strukturgrößen an Einwohnerzahlen.....	42
Abbildung 12: Durchschnittlicher Anteil verschiedener Strukturgrößen an Einwohnerzahlen in Landkreisen.....	43

Tabellen

Tabelle 1: Schlüsselzuweisungen vergessener Gemeinden im Gutachten des FiFo Köln.....	24
Tabelle 2: Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmassen.....	31
Tabelle 3: Ausgewählte Strukturgrößen für Simulationsrechnung.....	35
Tabelle 4: Gegenüberstellung Gesamtansätze und Grundbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmesszahl.....	37

Abkürzungsverzeichnis

BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
FiFo Köln	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität zu Köln
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
KFAG	Kommunalfinanzausgleichsgesetz
LEP 2025	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SZ G	Schlüsselzuweisung für Gemeindeaufgaben
SZ K	Schlüsselzuweisung für Kreisaufgaben
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürStaKoFiG	Thüringer Gesetz zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen

1 Einleitung

Die kommunale Bedarfsbestimmung im Kontext des Finanzausgleichs stellt ein jahrzehntelanges Konfliktthema zwischen Land und Kommunen sowie auch innerhalb der kommunalen Ebene dar. Dabei beschränken sich diese Diskussionen nicht nur auf das Land Thüringen und seine Kommunen, sondern werden in allen Bundesländern geführt und auch bei Verhandlungen der Landesebene mit dem Bund, wie zuletzt bei der Reform des Länderfinanzausgleichs. Auch durch Verfassungsklagen und die regelmäßig durchgeführten Revisionen der Länderfinanzausgleichssysteme wird die Problematik immer wieder Schwerpunkt von Diskussionen zwischen den betroffenen Parteien. Dadurch gibt es mittlerweile eine Vielzahl von Gutachten, Berichten und Artikeln rund um das Thema bedarfsgerechte Ausstattung der Kommunalfinanzen. Die Komplexität der Ausgleichssysteme sowie eine Vielzahl von sich dynamisch ändernden Grundlagen und Einflussfaktoren macht eine abschließende Beurteilung jedoch unmöglich und soll auch nicht das Ziel dieser Arbeit sein.

Die vorliegende Arbeit wird sich viel mehr mit der Frage befassen, unter welchen Bedingungen der kommunale Finanzausgleich in Thüringen eine finanziell bedarfsgerechte Ausstattung der kommunalen Ebene ermöglichen kann. Dabei wird ausgehend vom Status quo aufgezeigt, welche weiteren Einflussfaktoren in eine Bedarfsbemessung aufgenommen werden können und welche Auswirkungen dies auf die Kommunalfinanzen hätte.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung in dieser Arbeit erfolgt durch quantitative Forschung mittels umfangreicher Datenanalyse von diversen Gesetzesvorschriften und vorliegenden Gutachten sowie der Durchführung darauf aufbauender, umfassender Berechnungen und anschließender Ergebnisanalyse. Es erfolgt keine eigene Datenerhebung, sondern es wird auf bestehende Statistiken zurückgegriffen.

Für die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt zunächst die theoretische Herleitung der Thematik unter dem Aspekt der öffentlichen Daseinsvorsorge und Finanzierung von öffentlichen Aufgaben. Dabei wird dies auch in den Kontext der Betrachtung von Bedarfen und Tragfähigkeit gesetzt.

Im Anschluss erfolgt die Skizzierung der aktuellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen. Dabei wird nach einer kurzen Einordnung der bisherigen Entwicklung sowohl der vertikale als auch der horizontale Finanzausgleich näher beschrieben. Im weiteren Verlauf der Arbeit liegt der Fokus aber auf dem horizontalen Finanzausgleich.

Nach der theoretischen Einordnung und Skizzierung des derzeitigen Regelungsstands erfolgt die Auseinandersetzung mit der 2020 durchgeführten Revision des Thüringer Finanzausgleichs. Dabei wird das hierfür erstellte Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln (FiFo Köln) analysiert und kritisch gewürdigt. Hierbei erfolgt eine Analyse des Gutachtens sowohl auf inhaltliche als auch auf methodische Aspekte.

Nach der Untersuchung und kritischen Würdigung des Gutachtens erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Finanzausgleichssystemen in anderen Flächenbundesländern. Dabei steht vor allem deren Bedarfsbemessung im Mittelpunkt der Erhebung, um im Ergebnis relevante Einflussfaktoren zu identifizieren. Darauf aufbauend wird im Anschluss eine alternative Bedarfsermittlung für den Thüringer Finanzausgleich entwickelt und durchgeführt. Die Ergebnisse der Simulationsrechnung werden abschließend mithilfe verschiedener Strukturgrößen ausgewertet und ins Verhältnis zu den bisherigen Bedarfsansätze gesetzt.

2 Öffentliche Aufgaben und deren Finanzierung

2.1 Kommunale Aufgaben

Die kommunalen Aufgaben enthalten eine Vielzahl an Leistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen. Sie reichen dabei von klassischer Daseinsvorsorge, also der Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur (zum Beispiel Straßen oder Schulen), bis hin zur Förderung des kulturellen und sportlichen Lebens in der Gesellschaft. Dabei gibt es in der konkreten Ausgestaltung des Leistungsangebots, also der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen, regionale Unterschiede aber auch Gemeinsamkeiten.

Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG sind die Kommunen für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst verantwortlich, sofern Gesetze nichts Gegenteiliges bestimmen. Man unterscheidet demnach zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben sowie im Bereich der eigenen Aufgaben zwischen pflichtigen und freiwilligen.

Entscheidend bei der Unterteilung der Aufgabenarten ist demnach jeweils der Gestaltungsspielraum zur Erfüllung der Aufgaben. Hat die Kommune bereits die Wahl, ob sie eine Aufgabe überhaupt wahrnehmen möchte oder nicht, handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe im Rahmen der Selbstverwaltung.¹ Beispiele hierfür finden sich vor allem im Kulturbereich oder auch in Form von Wirtschaftsförderung. Bei pflichtigen Aufgaben wie zum Beispiel dem Brandschutz, dem Bau von Schulgebäuden oder der Wasserversorgung ist die Aufgabenerfüllung durch Gesetze verpflichtend vorgegeben. Die Kommune hat hier jedoch Freiheiten bei der konkreten Umsetzung, auch wenn in Gesetzen und Verordnungen zum Teil gewisse Grundstandards festgeschrieben werden können.² Sowohl die Pflicht- als auch die freiwilligen Aufgaben zählen zu den sogenannten Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (Vgl. § 2 ThürKO).

Im Gegensatz dazu haben Kommunen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises weder ein Mitspracherecht bei der Frage, ob sie diese erfüllen

1 Lenk/Hesse/Lück (2013) S. 6

2 Lenk/Hesse/Lück (2013) S. 6 f.

wollen, noch in welcher Höhe und Güte dies erfolgen soll. Diese öffentlichen Aufgaben des Staates bestimmen sich durch Bundes- oder Landesgesetze und die Kommunen werden zur Erfüllung dieser verpflichtet. Gestaltungsspielräume ergeben sich hier lediglich durch die Organisations- und Personalhoheit. Zu dieser Aufgabenart zählen beispielsweise das Pass- und Meldewesen, Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern oder auch die Durchführung von Volkszählungen wie dem Zensus. Die Unterteilung der Aufgabenarten nach dem jeweiligen Gestaltungsspielraum der Kommunen ist auch in Abbildung 1 dargestellt.

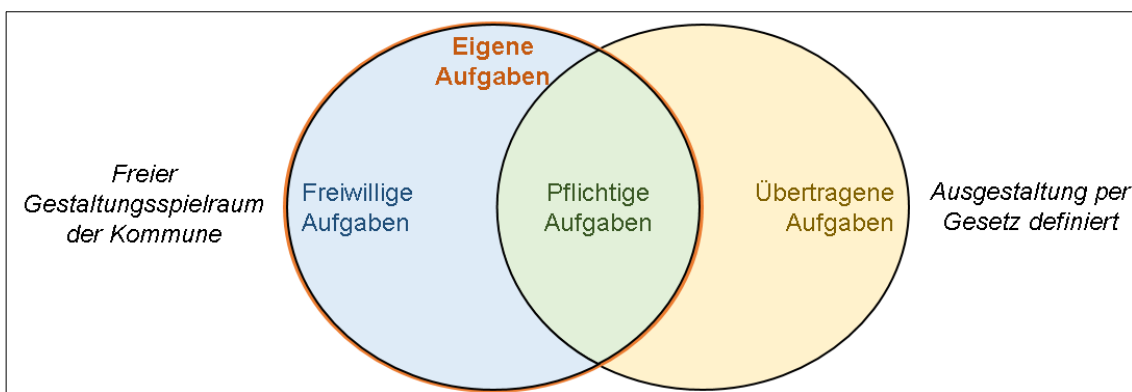


Abbildung 1: Gestaltungsspielraum für kommunale Aufgaben, eigene Darstellung

Dabei sind die Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung einem ständigen Wandel unterworfen. Sie werden maßgeblich beeinflusst vom Effizienz- und Kostendruck, aber auch von geänderten quantitativen sowie qualitativen Ansprüchen sowie den beherrschenden Strukturen vor Ort.

Neben den äußeren Einflüssen zum Beispiel in Form von Bundes- und Landesgesetzen über neue zu erfüllende Aufgaben, beeinflusst unter anderem die Bevölkerungsstruktur einer Kommune enorm die nachgefragte beziehungsweise benötigte Infrastruktur. Beispielhaft zu nennen wäre hier das Angebot von Plätzen in der Kindertagespflege oder auch Fallzahlen im Bereich der Jugendarbeit. Dahingegen beeinflussen die topografische Lage sowie die Bevölkerungsdichte von Kommunen deren benötigte Straßeninfrastruktur sowie den Umfang der dafür notwendigen Instandhaltungsarbeiten. Ebenso beeinflusst das Angebot der unmittelbaren Nachbarkommunen die Frage der Ausgestaltung der eigenen freiwilligen Aufgaben, wie die Betreibung eines Theaters oder eines Freibades.

2.2 Bedarfsgerechte Kommunalfinanzen

Die Ansprüche an den Umfang und an die Qualität bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben werden von unterschiedlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Während Gesetze und Verordnungen ein Mindestmaß von Daseinsvorsorge auf der Kommunalebene vorgeben, ergänzen persönliche Wünsche von Gesellschaft und Politik diese Anforderungen. Die tatsächliche Befriedigung der Wünsche und Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben wird dann wiederum vor allem durch Budgetbeschränkungen bestimmt.³

Das verfügbare Budget zur Aufgabenerfüllung speist sich aus den kommunalen Einnahmen. Die bedeutendsten Größen für Thüringer Kommunen sind dabei Steuern und Landeszuweisungen. In den Jahren 2016-2019 betrug die Zuweisungen und Zuschüsse vom Land an die Kommunen jährlich die Hälfte der kommunalen Gesamteinnahmen, wohingegen deren Steuereinnahmen nur etwa 30 % der gesamten Einnahmen darstellten.⁴ Im Jahr 2020 vergrößerte sich der Anteil der Landeszuschüsse sogar auf 57 % der Gesamteinnahmen, wohingegen die Steuereinnahmen auf 27 % sanken (bei einer insgesamt höheren Summe an Einnahmen). Grund hierfür waren jedoch vorrangig die coronabedingten Einbrüche in den Gewerbesteuern und die im gleichen Zusammenhang ausgereichten Landesmittel aus dem Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds.⁵

Die Aufgabenerfüllung, also die Verwendung der kommunalen Einnahmen, drückt sich in den tatsächlichen Ausgaben der Kommunen aus. Dabei fiel der Großteil der Ausgaben von Thüringer Kommunen in den Jahren 2016-2020 mit konstant 28 % der Gesamtausgaben auf Personalausgaben, gefolgt von Ausgaben für soziale Leistungen (durchschnittlich 25 %).⁶ Eine weitere bedeutende Ausgabeposition stellen die Sachinvestitionen mit stets steigenden Anteilen an den Gesamtausgaben, zuletzt 15 % im Jahr 2020, dar.⁷ Im

3 Vgl. Hesse/Starke (2018) S. 183

4 Vgl. Thüringer Rechnungshof (2022) S. 18

5 Vgl. Thüringer Rechnungshof (2022) S.19

6 Vgl. Thüringer Rechnungshof (2022) S. 20

7 Vgl. Thüringer Rechnungshof (2022) S. 20

Gesamtkontext betrachtet, stellen kommunale Investitionen mit einem stets über 50 %igen Anteil an den öffentlichen Investitionen in Deutschland (2019 sogar 70 %) einen wesentlichen und für die Bevölkerung sichtbaren Beitrag der öffentlichen Infrastruktur bereit.⁸

Die kommunalen Ausgaben drücken eine konkrete Bedürfnisbefriedigung aus. Dabei entspricht die Ausgabe aber nicht unbedingt dem bestehenden kommunalen Bedarf. Bedarfe sind ein Ausdruck der individuellen Bedürfnisse (aufgrund von gesetzlichen Vorschriften oder Ratsbeschlüssen) und dienen zunächst nur als Entscheidungsgrundlage für die konkreten Ausgaben. Ein Bedarf drückt aus, welche Güter beziehungsweise Dienstleistungen von der Kommune angeboten werden müssen. Die Ausgabe drückt aus, welche Güter und Dienstleistungen in welcher Form angeboten werden.⁹

Der kommunale Finanzbedarf befindet sich somit in einem ständigen Zielkonflikt zwischen Befriedigung von Ansprüchen der Daseinsvorsorge, Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und sparsamer Haushaltsführung.¹⁰ Es geht dabei also um allokativen, distributiven sowie finanzielle Effizienzen, welche fortlaufend miteinander konkurrieren und nie zur gleichen Zeit sowie vollständig erfüllt werden können.

Bei der Bestimmung kommunaler Bedarfe muss es demnach darum gehen, zwischen den drei Anforderungen zu priorisieren und daraufhin ein angemessenes Aufgabenniveau festzustellen. Es geht dabei darum, kommunale Unterschiede zu berücksichtigen und teilweise auszugleichen (distributive Effizienz), um ein erforderliches Maß an öffentlicher Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (allokative Effizienz) bei sparsamen Mitteleinsatz zur Erfüllung dieser Ziele (finanzielle Effizienz). Dieser so ermittelte Bedarf kann dann Aufschluss über die entsprechend benötigten Finanzmittel geben, die für konkrete kommunale Ausgaben zur Bedarfsdeckung benötigt werden.

8 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2021) S. 25

9 Vgl. Hesse/Starke (2018) S. 183

10 Vgl. Hesse/Starke (2018) S. 185

2.3 Tragfähigkeit zur langfristigen Aufgabenerfüllung

Die Anforderungen an einen angemessenen Finanzbedarf von Kommunen lassen sich noch erweitern, wenn man sie unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit betrachtet. So ist der Anspruch nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht nur regional zu interpretieren, sondern auch bezogen auf die zukünftigen Generationen. Denn Nachhaltigkeit umfasst die Bedürfnisbefriedigung sowohl von derzeitigen als auch von nachfolgenden Generationen in gleichem Maße.¹¹

Es reicht demnach nicht nur, Kommunen jetzt in eine Lage zu versetzen, ihre aktuellen Bedarfe angemessen erfüllen zu können. Ihre finanzielle Ausstattung muss darüber hinaus auch den Bedürfnissen künftiger Generationen gerecht werden und eine langfristige Handlungsfähigkeit der Kommunen gewährleisten.

Dabei sehen sich die kommunalen Haushalte gegenwärtig mit einer Doppelbelastung konfrontiert: Bedienung der Schuldendienste aus der Vergangenheit auf der einen Seite und auf der anderen Seite unterlassene Erneuerungen, Um- und Ausbauten von Infrastrukturen, die nun zu enormen Gegenwarts- und Zukunftslasten führen.¹² Diese Lasten könnten auf Dauer die Handlungsfähigkeit von Kommunen ernsthaft gefährden. Um dies zu verhindern, benötigt es eine nachhaltige Finanzpolitik sowie eine Planung mit langfristigen Zeithorizonten und unter der Berücksichtigung von Risiken sowie der Entwicklung flexibler Lösungen.¹³

Eine Möglichkeit, dies adäquat umzusetzen, ist das Modell zur Infrastrukturbedarfsschätzung, welches die Stadt Köln in den Jahren 2015-2018 zusammen mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (difu) sowie dem FiFo Köln entwickelte. Kernpunkt hierbei sind die kommunalen Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie deren Beurteilung hinsichtlich Nachhol-, Ersatz- und Erweiterungsbedarf in den Jahren 2014 bis 2040.¹⁴ Dabei lässt sich ein enges Zusammenwirken zwischen erforderlicher Infrastruktur und finanzieller Leistungsfähigkeit ableiten. Investitionsbedarfe können nur bei

11 Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (2018) S. 9

12 Klug/Thöne/Schneider (2017) S. 97

13 Klug/Thöne/Schneider (2017) S. 97

14 Klug/Thöne/Schneider (2017) S. 98

ausreichend verfügbaren finanziellen Ressourcen erfüllt werden. Die kommunale Ertragskraft ist wiederum ebenfalls entscheidend von der angebotenen Infrastruktur abhängig.¹⁵

Eine weitere Möglichkeit, künftige kommunale Bedarfe schon heute messbar zu machen, besteht in der Prognose und der Untersuchung von künftigen Bevölkerungsstrukturen wie es zum Beispiel in den Tragfähigkeitsberichten des Bundesministerium der Finanzen regelmäßig erfolgt. Ausgehend von aktuellen Bevölkerungsvorausberechnungen werden hier die hypothetischen Finanzentwicklungen der Haushalte von Bund, Land, Kommunen und Sozialversicherungen betrachtet.¹⁶

Im Ergebnis der Berechnungen und Analysen wird dabei unter anderem auch die Schuldentragfähigkeit als politische Stellschraube für finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte herausgestellt.¹⁷ Aktuelle und künftige Bedarfsbemessungen müssten demnach auch den kommunalen Schuldendienst entsprechend berücksichtigen.

Ein weiterer Punkt zur Erhöhung von kommunaler Tragfähigkeit stellt das Thema Resilienz dar. Dabei geht es grundlegend um die Fähigkeit, mit Störereignissen umzugehen und dabei die Basisstrukturen weitestgehend zu erhalten.¹⁸ Es werden bei urbaner Resilienz im Prinzip zwei Dimensionen unterschieden: Robustheit (Fähigkeit zum Verhindern von Krisenauswirkungen) und Anpassungsfähigkeit (Kompetenzen zur Reaktion auf und adäquatem Umgang mit Krisen).¹⁹ Eine Stärkung der beiden Faktoren im Hinblick auf externe Störungen durch beispielsweise Pandemien, Naturkatastrophen oder Bevölkerungsentwicklungstrends dient dem kommunalen Risikomanagement und unterstützt dabei das Bestreben von tragfähigen Strukturen.

15 Schneider/Maruda/Koldert/Thöne (2018) S. 5

16 Bundesministerium für Finanzen (2020) S. 7

17 Bundesministerium für Finanzen (2020) S. 43

18 Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (2018) S. 13

19 Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (2018) S. 17 f.

3 Aktuelle Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen

3.1 Grundlagen und Ziele

Nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG umfasst die kommunale Selbstverwaltung nicht nur die eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft, sondern neben der Finanzhoheit auch das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung, für welche vorrangig die Länder zuständig sind.²⁰

Diese Verantwortung findet sich auch in Art. 93 Abs. 1 S. 1 ThürVerf, wonach das Land Thüringen dafür sorgen muss, dass seine Träger der kommunalen Selbstverwaltung (also seine Gemeinden und Landkreise sowie die kreisfreien Städte) ihre Aufgabenlast entsprechend erfüllen können. Des Weiteren ist das Land auch per Verfassung dazu verpflichtet, für Aufgaben, die es an die kommunalen Gebietskörperschaften überträgt und welche dort zu einer finanziellen Mehrbelastung führen, einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu leisten (Vgl. Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf).

Aus diesen Vorschriften lässt sich ableiten, dass sich die Bemessung der Finanzausstattung von kommunalen Gebietskörperschaften an Personal- und Sachausgaben für die eigenen und übertragenen Pflichtaufgaben bemisst und auch ausreichend Spielraum für den freiwilligen Aufgabenbereich gewähren muss. Dafür sind die vorhandenen Finanzmittel so zwischen Land und Kommunen zu verteilen, dass die eigene Finanzkraft der Kommunen, wo nötig, angemessen ergänzt wird. Ein diesen Anforderungen entsprechender kommunaler Finanzausgleich ist folglich dem Grunde nach aufgabenorientiert und finanzkraftabhängig.²¹

Daraus ergeben sich zwei Ziele für den kommunalen Finanzausgleich. Zum einen verfolgt er einen fiskalischen Zweck, welcher den sogenannten vertikalen Ausgleich bedingt. Dies beinhaltet die anteilige Kompensation mangelnder kommunaler Steuerkraft, um die Kommunen zur adäquaten Aufgabenerfüllung

20 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005) S. 35

21 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005) S. 38

zu befähigen.²² Es geht im Kern also darum, dass die Kommunen, die aus ihren eigenen Einnahmen (Steuern, Gebühren, privatrechtliche Entgelte, etc.) den aus ihren Aufgaben erwachsenden Finanzbedarf nicht decken können, entsprechend finanziell unterstützt werden. Der Finanzausgleich versucht demnach die Finanzierungslücke zwischen eigenen Einnahmen und nötigen Ausgaben anteilig zu schließen.

Zum anderen enthält der Finanzausgleich auch ein redistributives Ziel, welches den horizontalen Ausgleich begründet. Damit ist der finanzielle Ausgleich unter den Kommunen aufgrund der heterogenen Steueraufkommen gemeint.²³ Das heißt, Gemeinden und Landkreise, die über hohe eigene Einnahmen verfügen, benötigen weniger (oder auch gar keine) Finanzausgleichsmittel vom Land zur Schließung ihrer Deckungslücke im Vergleich zu Kommunen mit niedrigen eigenen Einnahmen.

Doch die Art und Weise, wie diese verfassungsrechtlich festgeschriebenen Grundlagen und Ziele durch das ThürFAG adäquat umgesetzt werden, wurde immer wieder kontrovers diskutiert. In der Vergangenheit gab es regelmäßig Diskussionen innerhalb der politischen Ebene und auch mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Ausgestaltung des ThürFAG, welche in zahlreichen Neuregelungen des Gesetzes mündeten.

Im Jahr 2005 erklärte zunächst der Thüringer Verfassungsgerichtshof die bis dato geltenden Regelungen des ThürFAG über die Bildung und Verwendung der Finanzausgleichsmasse als nicht mit der Verfassung des Freistaates Thüringen vereinbar.²⁴ In seinem Urteil stellte er fest, dass der kommunale Finanzausgleich zwar an der Verteilung von finanziellen Mitteln zwischen Bund, Land und Kommunen anknüpft, aber dies nicht die einzige Bestimmungsgröße sei. Ob und in welcher Höhe zusätzliche Finanzmittel zur Finanzkraftstärkung notwendig sind, wird maßgeblich auch von deren Finanzbedarf bestimmt.²⁵

Der damalige Thüringer Finanzausgleich orientierte sich demnach nicht ausreichend an den Aufgabenlasten der kommunalen Gebietskörperschaften

22 Vgl. Lieberknecht (2013) S. 45

23 Vgl. Lieberknecht (2013) S. 45

24 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005) S. 11

25 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005) S. 32

und der daraus folgende finanzielle Bedarf konnte nicht allein aus der Einbeziehung in das System der vertikalen Steuerertragsaufteilung gedeckt werden. Aus diesem Grund kam es zum 1. Januar 2008 zu einer Neuregelung des Thüringer Finanzausgleichs. Es erfolgte eine umfangreiche Erhebung der Finanzbedarfe je Aufgabe, um deren Kostenbelastung mittels Korridorverfahren zu ermitteln und davon ausgehend eine angemessene Finanzausstattung zu berechnen.²⁶ Dieses neue Verfahren der Finanzausgleichsmassenbestimmung wurde 2011 in einem erneuten Verfassungsurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs als verfassungskonform bestätigt.²⁷

Dennoch kam es im Jahr 2013 zu einer erneuten, grundlegenden Änderung der Gesetzesgrundlage. Folgende Ziele sollten dabei umgesetzt werden:

- aktuellere Datenbasis: Ermittlung der Finanzausstattung auf Grundlage der aktuellsten Rechnungsstatistik anstatt Fortschreibung der Erhebungsdaten aus 2003-2005,²⁸
- objektive Bedarfsermittlung: transparent festgeschriebene, aufgabenorientierte Parameter als Bedarfsindikatoren,²⁹
- zielgenaue Zuweisungsverteilung: Trennung der Zuweisungen nach gemeindlichen und kreislichen Aufgaben,³⁰
- Partnerschaftsgrundsatz: regelgebundene Bestimmung der Finanzausgleichsmasse.³¹

Diese Reform bildete die Grundlage des noch heute gültigen Thüringer kommunalen Finanzausgleichs. Dabei bilden die Finanzausgleichs- und Schlüsselmassen die Basis der Regelungen, gefolgt von den sich daraus ergebenden Schlüsselzuweisungen für gemeindliche und kreisliche Aufgaben sowie Sonderlastenausgleiche und abgerundet von diversen zu erhebenden

26 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011) S. 4 ff.

27 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011) S. 2

28 Vgl. Freistaat Thüringen (2012) S. 17 f.

29 Vgl. Freistaat Thüringen (2012) S. 18

30 Vgl. Freistaat Thüringen (2012) S. 18 f.

31 Vgl. Freistaat Thüringen (2012) S. 23

Umlagen. Die konkrete Ermittlung und Ausgestaltung der Merkmale und Mechanismen erfolgt in den Kapiteln 3.2 und 3.3.

3.2 Vertikaler Finanzausgleich

Der vertikale Finanzausgleich umfasst die finanzielle Verteilung zwischen dem Land Thüringen und der Kommunalebene. Dies erfolgt durch die Finanzausgleichsmasse, welche die eigene Einnahmekraft der Kommunen ergänzen soll, um damit eine angemessene Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (Vgl. § 2 Abs. 1 ThürFAG). In die Bildung der Finanzausgleichsmasse fließen verschiedene Einnahmepositionen des Landes, wie die Abbildung 2 verdeutlichen soll.

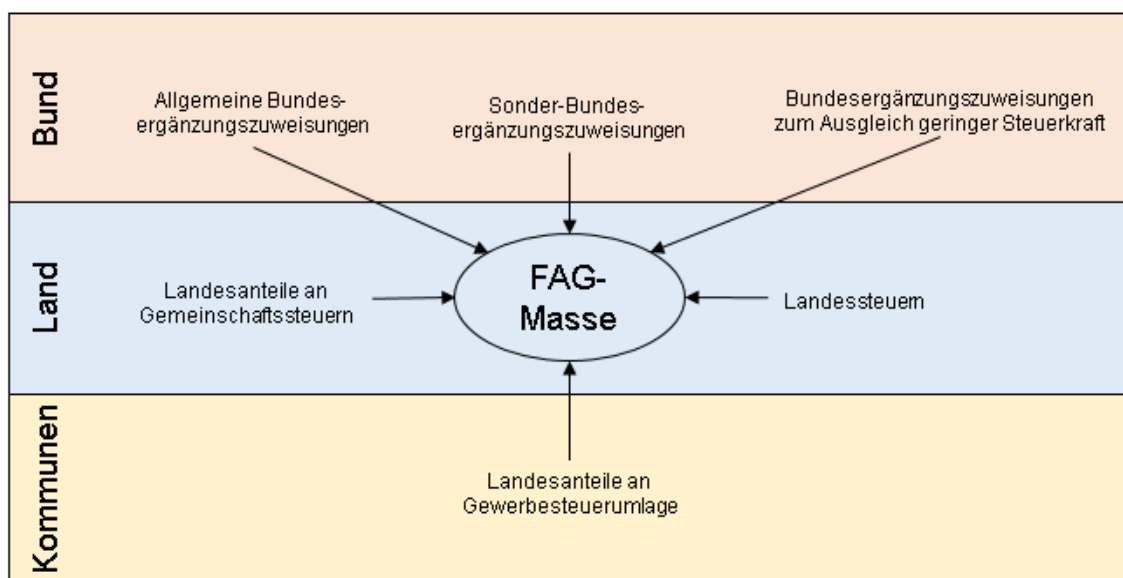


Abbildung 2: Bildung der Finanzausgleichsmasse gemäß § 3 ThürFAG, eigene Darstellung

Die Beteiligung am Steueraufkommen des Landes liegt in Art. 106 Abs. 7 GG begründet. Demnach sind die Länder verpflichtet, einen Steuerverbund mit ihren Kommunen zu bilden und diese angemessen an ihren Landessteuern zu beteiligen.

Die so zusammen mit weiteren Einnahmen von Bundes- und Kommunalebene gebildete Finanzausgleichsmasse wird im Anschluss in zwei Teilmassen, die Finanzausgleichsmasse I und II, aufgeteilt. Die Finanzausgleichsmasse II ist dabei vor allem zur Deckung der durch Übertragung staatlicher Aufgaben entstandenen finanziellen Mehrbelastung gemäß Art. 93 Abs. 1 ThürVerf vorgesehen, den sogenannten Mehrbelastungsausgleich. Die Höhe dieser

Teilmasse bildet sich aus den Haushaltsansätzen des Landes für diese Sonderlastenausgleiche (Vgl. § 3 Abs. 3b ThürFAG).

Die Finanzausgleichsmasse I hingegen muss in ihrer Höhe zwei Anforderungen genügen: Zum einen muss sie hoch genug sein, um eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zu gewährleisten. Zum anderen müssen sich die eigenen Einnahmen der Kommunen zusammen mit dieser Finanzausgleichsmasse I gemäß des Partnerschaftsgrundsatzes gleichmäßig zu den Landeseinnahmen abzüglich der Finanzausgleichsmasse I entwickeln (Vgl. § 3 Abs. 2 ThürFAG). Mit dieser Vorgabe verfolgt der Thüringer Finanzausgleich bei der Bildung der Ausgleichsmassen den sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz.³²

Die genaue Aufteilung der beiden Finanzausgleichsmassen und dessen Verwendung wird auch in Abbildung 3 dargestellt.

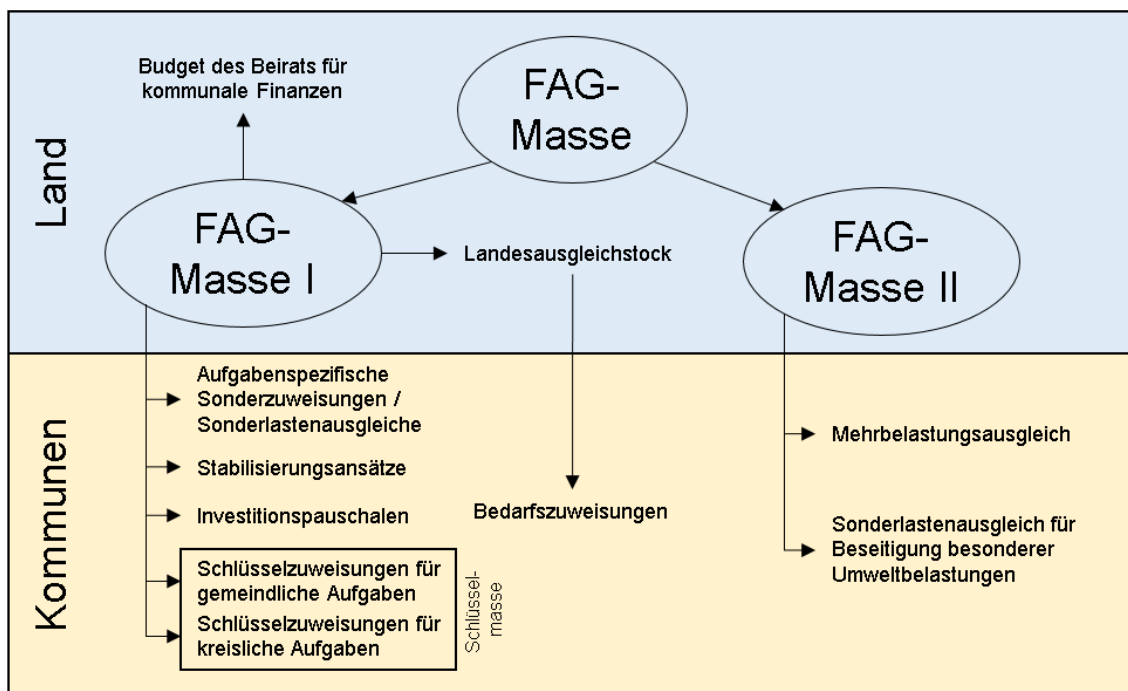


Abbildung 3: Verwendung der Finanzausgleichsmasse gemäß §§ 4, 3 Abs. 3b, 24 ThürFAG, eigene Darstellung

Mithilfe der Finanzausgleichsmasse I werden zunächst zahlreiche Sonderlasten finanziell ausgeglichen, unabhängig von der Finanzkraft der jeweiligen Ausgleichsempfänger sondern aufgrund der entsprechend wahrgenommenen

³² Vgl. hierfür auch Ausführungen in Kapitel 5.1

Aufgaben.³³ Für die folgenden Sonderlasten sind aktuell im Thüringer Finanzausgleich finanzielle Ausgleichszahlungen kalkuliert:

- Schulträgerschaft sowie Schülerbeförderung,
- Aus- und Fortbildungsaufgaben (Umlage an die Thüringer Verwaltungsschule sowie Fortbildungsmaßnahmen der kommunalen Spitzenverbände),
- Bereitstellung von Geobasisdaten,
- Betrieb und Einführung von Digitalfunk im Brand-/ Katastrophenschutz,
- Kindertagesbetreuung,
- Kurorte,
- unterdurchschnittliche Einwohnerdichte und
- überregional bedeutsame Kultureinrichtungen.

Nach den Sonderlastenausgleichen erfolgt des weiteren ein Abzug für Stabilisierungsansätze. Dabei handelt es sich um Sonderzuweisungen gemäß §§ 9a und 13a ThürFAG für einen langjährigen Wohnerrückgang, welcher sich mindernd auf die Bedarfsermittlung in den Schlüsselzuweisungen auswirkt und daher kompensiert werden soll. Hintergrund für einen solchen Demografieansatz sind die dauerhaft sinkenden Bevölkerungszahlen in Thüringen und damit einhergehend die Herausforderung, Infrastrukturen und Verwaltungsangebote nicht in gleicher Geschwindigkeit zurückbauen zu können.

Weitere Aspekte, die durch die Finanzausgleichsmasse I finanziert werden, sind die allgemeinen Investitionspauschalen und die ergänzenden Investitionspauschalen für Schulbauten sowie Zuweisungen an den Beirat für kommunalen Finanzen insbesondere zur Finanzierung von Beratungskosten.

Die verbleibende Finanzausgleichsmasse I wird auch als Schlüsselmasse bezeichnet und stellt den Rahmen für die zu verteilenden Schlüsselzuweisungen dar. Deren Aufteilung ist Inhalt des horizontalen Finanzausgleichs.

Sollten im Zuge der Abrechnung der Bestandteile der Finanzausgleichsmasse I nicht in Anspruch genommenen Mittel ausgewiesen werden, so sind diese in

³³ Vgl. FiFo Köln (2021) S. 35

den Landesausgleichsstock zu überführen (Vgl. § 5 ThürFAG). Aus diesem werden die Bedarfszuweisungen³⁴ an Gemeinden und Landkreise gezahlt.

3.3 Horizontaler Finanzausgleich

Die horizontale Verteilung im Finanzausgleich beschreibt den Ausgleich von Finanzkraftunterschieden innerhalb der Kommunalebene, also die finanzielle Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen Gemeinden und Landkreisen sowie Umlagen zwischen ihnen.

Die Schlüsselmasse bildet die zur Verfügung stehenden Mittel für die Schlüsselzuweisungen. Hierfür wird zunächst die aus der Finanzausgleichsmasse I ermittelte Schlüsselmasse wie auch schon beim vertikalen Finanzausgleich in zwei Teilschlüsselmassen aufgeteilt: eine für die gemeindlichen und eine die kreislichen Aufgaben. Kreisfreie Städte erhalten aus beiden Schlüsselmassen jeweils eine Zuweisung.³⁵

Die Höhe der jeweiligen Teilschlüsselmassen bestimmt sich nach § 7 ThürFAG. Demnach wird zunächst für beide Aufgabenbereiche ein fester Grundbetrag festgelegt und die dann noch verbleibende Schlüsselmasse wird prozentual auf beide Bereiche aufgeteilt.

Zur Ermittlung der konkreten Schlüsselzuweisungen je Kommune werden im Anschluss für jede Kommune jeweils eine Bedarfs- und eine Finanzkraftzahl berechnet und einander gegenübergestellt. Sollte der Bedarf die Finanzkraft übersteigen, so wird diese Differenz in Höhe von 80 % kompensiert. Dieser Betrag bildet die tatsächliche Schlüsselzuweisung der Kommune. Sollten Gemeinden eine um 15 % höhere Finanzkraft im Vergleich zur Bedarfszahl haben, wird diese abgeschöpft und in Form einer Finanzausgleichsumlage den Landkreisen sowie dem Landesausgleichsstock (siehe Kapitel 3.2) zugeführt.

Bei der Ermittlung der jeweiligen Bedarfsmesszahlen werden unterschiedliche Größen zugrunde gelegt. Für Gemeindeaufgaben sind hier gemäß § 9 ThürFAG die Einwohner- und Kinderzahlen zum Stichtag 31. Dezember des vorvergangenen Jahres von entscheidender Größe. Die Einwohnerzahl stellt

34 Bedarfszuweisungen sind Überbrückungshilfen für finanziell in Not geratene Kommunen (Vgl. Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (2019)).

35 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 34

den Hauptansatz dar und sie wird je nach Gemeindegröße noch veredelt, also entsprechend einer Hauptansatzstaffel³⁶ vervielfältigt. Dabei kann die Einwohnerzahl mit 100-165 % in die Berechnung einfließen, abhängig von der jeweiligen Gemeindegröße (je größer die Gesamteinwohnerzahl desto größer der zu verwendende Prozentsatz). Beim Kinderansatz wird für alle Gemeinden die Anzahl an Kindern zwischen 0 und 6 Jahren mit dem Faktor 6,7 multipliziert.

Haupt- und Kinderansatz bilden zusammen den Gesamtansatz, welcher mit einem Grundbetrag vervielfältigt wird, um die Bedarfsmesszahl für Gemeindeaufgaben zu erhalten. Der Grundbetrag wird dabei jedes Jahr neu bestimmt und erhält den Wert, der benötigt wird, um am Ende der Berechnung der Schlüsselzuweisungen die Schlüsselmasse aufzubrauchen.

Die Finanzkraft der Gemeinden wird durch die Steuerkraftmesszahl nach § 10 ThürFAG ausgedrückt. Dafür wird das durchschnittliche Steueraufkommen³⁷ der Gemeinde des vorvergangenen Jahres und der beiden Vorjahre sowie der Ausgleichs- und Stabilisierungszuweisungen nach dem ThürStaKoFiG³⁸ aufsummiert. Um Finanzkraftunterschiede aufgrund individueller Hebesätze für die Kommunalsteuern auszugleichen, werden für Grund- und Gewerbesteuern³⁹ fiktive Hebesätze zugrunde gelegt.

Die Ermittlung der Gesamtbedarfsansatzes für Kreisaufgaben (§ 13 ThürFAG) umfasst wieder einen Haupt- und einen Nebenansatz. Der Hauptansatz wird erneut durch die Zahl der Einwohner zum Stichtag 31. Dezember des vorvergangenen Jahres ausgedrückt, welche diesmal jedoch nicht veredelt wird. Der zweite Ansatz zur Bedarfsbemessung ist der Soziallastenansatz. In diese Größe fließen sowohl die Anzahl an Bedarfsgemeinschaften nach SGB II des vorvergangenen Jahres sowie die Anzahl an Hilfeempfängern von

36 Wird auch als Einwohnerstaffel bezeichnet.

37 Dies umfasst die Grund- und Gewerbesteuern sowie die Gemeindeanteile der Einkommens- und Umsatzsteuer.

38 Das Thüringer Gesetz zur Stabilisierung der Kommunal Finanzen diene dem Ausgleich der eingebrochenen Gewerbesteuereinnahmen infolge der Coronapandemie. (Vgl. § 1 ThürStaKoFiG)

39 Dafür wird das Istaufkommen von Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer durch ihren tatsächlichen Hebesatz geteilt und mit den fiktiven Hebesätzen multipliziert. Das so ermittelte fiktive Steueraufkommen fließt dann in die weitere Berechnung ein. Dabei wird das Gewerbesteueraufkommen noch um die neu zu ermittelnde Gewerbesteuerumlage reduziert.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem 7. Kapitel des SGB XII des vorvorvergangenen Jahres. Beide Größen werden um den Faktor 14 multipliziert und jeweils um einen Prozentsatz verringert oder erhöht, welcher der Abweichung des landesdurchschnittlichen Zuschussbedarfs⁴⁰ in dem Landkreis beziehungsweise in der kreisfreien Stadt entspricht.

Wie auch schon bei den Gemeindeaufgaben bilden auch für die Kreisaufgaben Haupt- und Nebenansatz zusammen den Gesamtansatz, der ebenfalls mit einem Grundbetrag vervielfältigt wird, um die Bedarfsmesszahl zu erhalten. Die Umlagekraftmesszahl, welche die Finanzkraft der Kreisebene ausdrückt, ergibt sich gemäß § 14 ThürFAG i.V.m. § 25 Abs. 2 ThürFAG aus 40 % der durchschnittlichen⁴¹ Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden zuzüglich deren Steuerkraftmesszahlen und abzüglich eventueller Finanzausgleichsumlagen.⁴² Für die Ermittlung der Umlagekraftmesszahl von kreisfreien Städten werden 40 % ihrer Schlüsselzuweisungen für gemeindliche Aufgaben zuzüglich ihrer Steuerkraftmesszahl berücksichtigt.

In Abbildung 4 ist noch einmal zusammenfassend und vereinfacht dargestellt, wie sich der Bedarfsansatz und die Finanzkraft der Kommunen jeweils ermitteln und dann der Bemessung der entsprechenden Schlüsselzuweisungen dienen.

40 Der Zuschussbedarf ergibt sich aus den Nettoausgaben für die Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialhilfe nach dem SGB XII sowie Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II abzüglich der jeweils zugehörigen Nettoeinnahmen.

41 Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahren

42 Da die Finanzausgleichsumlage zu Verlusten bei der Kreis- und Schulumlage führt, wird sie durch das Land in Höhe der Umlagesätze an die Landkreise gezahlt und der Restbetrag dem Landesausgleichsstock zugeführt.

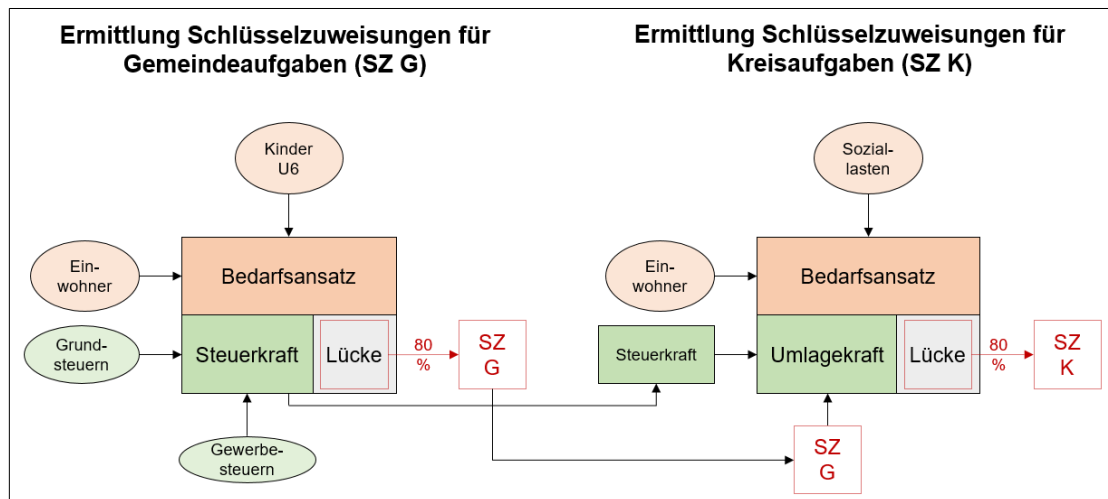


Abbildung 4: Ermittlung der Schlüsselzuweisungen, eigene Darstellung

Neben der Verteilung der Schlüsselmassen gibt es noch weitere Auf- und Umverteilungen von Finanzmitteln innerhalb der kommunalen Ebene auf die zumindest der Vollständigkeit halber kurz eingegangen wird, die aber im weiteren Verlauf der Arbeit nicht weiter betrachtet werden. § 25 ThürFAG ermöglicht es Landkreisen, die mit ihren sonstigen Einnahmen ihren Finanzbedarf nicht decken können, von ihren kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben. Diese ergibt sich aus dem festgesetzten Umlagesatz, der auf Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahlen abzüglich von Finanzausgleichsumlagen der Gemeinden angewandt wird.

Neben der Kreisumlage setzen die Landkreise auch Schulumlagen nach § 28 ThürFAG fest. Dabei werden 80 % des ungedeckten Finanzbedarfs, welcher den Landkreisen aus den Schulen in seiner Trägerschaft zuzüglich der notwendigen Schülerbeförderung entsteht, analog der Kreisumlage auf seine kreisangehörigen Gemeinden umgelegt.

4 Revision des Finanzausgleichs in Thüringen

4.1 Ziel und Zweck der Revision

Das Thüringer Finanzausgleichsgesetz schreibt regelmäßige Überprüfungen des kommunalen Finanzausgleichs vor. Alle vier Jahre soll demnach eine Revision erfolgen (§ 3 Abs. 5 ThürFAG), die sich umfassenden Überprüfungen der Systematik des Finanzausgleichs widmet. Basis für diese Beurteilungen stellen die aktuellsten Jahresrechnungsstatistiken sowie die regionalisierten Steuerschätzungen dar.

Des Weiteren erfolgt auch alle zwei Jahre die sogenannte kleine Revision (§ 3 Abs. 6 ThürFAG), in welcher lediglich die Höhe der Finanzausgleichsmasse auf ihre Auskömmlichkeit zur Deckung der finanziellen Mindestausstattung von Kommunen überprüft wird. In dieser Arbeit steht jedoch die Revision nach § 3 Abs. 5 ThürFAG im Mittelpunkt der Betrachtungen.

Die Revision des Finanzausgleichs dient der Überprüfung, ob es Veränderungen im Aufgabenbestand der kommunalen Ebene gibt, die bisher in der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung unberücksichtigt blieben. Außerdem erfolgt eine Untersuchung der Entwicklung von notwendigen Ausgaben sowie Einnahmen der Kommunen. Sofern neue oder geänderte Aufgaben und/ oder veränderte Haushaltentwicklungen vorliegen, ist die Regel des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse I im Verhältnis zwischen Land und den Kommunen entsprechend anzupassen.

Damit wird das Ziel verfolgt, den Gemeinden und Landkreisen eine auskömmliche finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Sinne der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Aus diesem Grund ist auch die Aufteilung der Schlüsselmassen sowie die Berechnung der Pauschalen für den Mehrbelastungsausgleich, also die Erstattung der Lasten aufgrund übertragener staatlicher Aufgaben an die Landkreise und Gemeinden, Inhalt der regelmäßigen Revisionen.

4.2 Revision durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Für die vorgeschriebene Überprüfung ist das für den kommunalen Finanzausgleich zuständige Ministerium⁴³ ermächtigt, sich externen Sachverständigen hinzuzuziehen (vgl. § 3 Abs. 5 S. 9 ThürFAG). Im August 2020 wurde daher für die Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen das FiFo Köln beauftragt. Ihr Gutachten liegt seit März 2021 vor und umfasst sieben inhaltliche Schwerpunkte.

Das FiFo Köln definiert dabei in seinem Bericht den Finanzbedarf der Kommunen als die durchschnittliche notwendige Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur.⁴⁴ Teil des Gutachtens ist zudem eine Beschreibung der rechtlichen und strukturellen Ausgangslage für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Im weiteren Verlauf des Gutachtens werden die Bedarfe der Kommunen sowie die Bedarfe der Landesebene geprüft. Im Anschluss folgen Symmetrieanalysen sowie die Untersuchung der weiteren Aspekte im Thüringer Finanzausgleich (z.B. die Sonderlastenausgleiche und der grundsätzliche Überprüfungsturnus). Den Abschluss bildet die formale Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichmodells.

Das Besondere an dem vorliegenden Gutachten des FiFo Köln ist die angewandte aufgabenspezifische Regressionsanalyse zur Messung der Bedarfe. Dabei wurde die Bedarfsanalyse separat pro definiertem Aufgabenbereich (welche sich an den Produktgruppen der Thüringer Haushaltssystematik orientiert) durchgeführt. Die Gemeindeaufgaben wurden dabei in 20 Bereiche unterteilt und für Kreisaufgaben wurden 30 Bereiche definiert. Für jeden dieser Aufgabenbereiche erfolgte dann mittels Regressionsanalyse die Identifikation von strukturellen Einflussfaktoren. Im Ergebnis konnten sowohl für Gemeinde- als auch für Kreisaufgaben zahlreiche Bedarfsfaktoren herausgearbeitet werden, welche in Abbildung 5 aufgeführt sind.

43 Hier das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMiK)

44 FiFo Köln (2021) S. 17

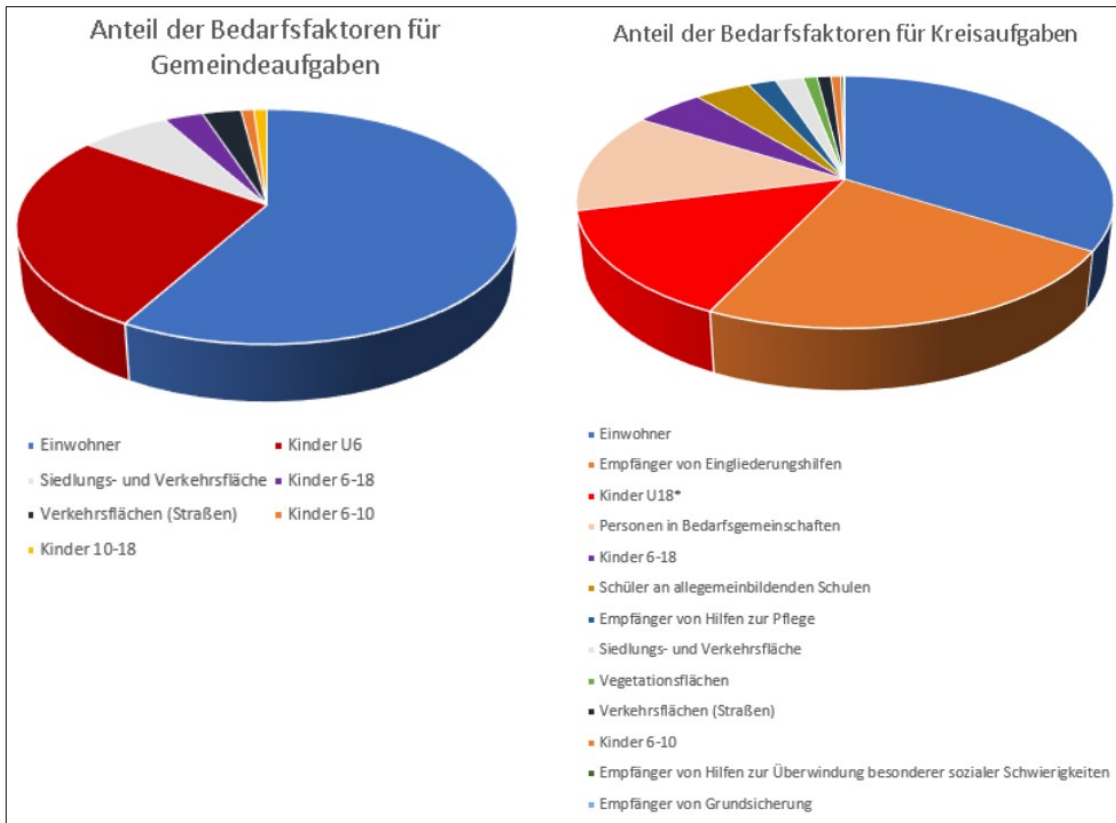


Abbildung 5: Identifizierte Bedarfsfaktoren (anteilig) für kommunale Aufgaben, in Anlehnung an Fifo Köln (2021) S. 56, 63

Als treibende Faktoren für die Bedarfe der Kommunen sind demnach immer noch die Einwohner einer Gemeinde, eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt zu nennen. Doch im Bereich der Gemeinden rücken neben den bereits heute schon berücksichtigten Kindern unter 6 Jahren auch die Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie andere Altersgruppen im Bereich der Kinder stärker in den Mittelpunkt. Für die Messung des Bedarfs der Kreisaufgaben sind neben den aktuell schon berücksichtigten Bedarfsgrößen als relevante Strukturgrößen vor allem Kinder unter 18 Jahren und Schüler zu nennen. Weiterhin spielen auch andere Soziallasten wie die Hilfe zu Pflege nach dem SGB XII sowie verschiedene Flächenarten eine zunehmende Rolle.

Ein weiterer Unterschied zur bisherigen Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben ist der Verzicht auf die Einwohnerstaffel. Stattdessen werden die Gemeinden nach Zentralörtlichkeit gemäß dem Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (LEP 2025) unterteilt und mit

entsprechend individuellen Gesamtkoeffizienten je Strukturgröße versehen.⁴⁵ Auch bei den Kreisaufgaben wird je nach Status (Landkreis oder kreisfreie Stadt) ein anderer Gesamtkoeffizient für die jeweils definierten Strukturgrößen genutzt und in der Bedarfsbemessung entsprechend berücksichtigt.

Die Empfehlung zum Verzicht auf die Einwohnerveredlung mit Hilfe der Einwohnerstaffel und deren Ersatz durch den Ansatz der Zentralörtlichkeit ist unter anderem Teil der Schlussfolgerungen am Ende des Gutachtens.⁴⁶ Darüber hinaus werden die folgenden Punkte herausgestellt:

- Bei Betrachtung der Sonderlastenausgleiche wird empfohlen, künftig auf einen Kurortansatz, einen separaten Kulturlastenausgleich sowie einen Ansatz für eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte zu verzichten.⁴⁷
- Die derzeitige Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleich mit einer Ermittlung auf Basis der Einwohner weist nach Ansicht des FiFo Köln methodische Schwächen auf und sollte daher lieber mit Hilfe des Standardkostenmodells berechnet werden.⁴⁸
- Die vertikale Verteilungssymmetrie zeigte zunächst eine Asymmetrie zu Gunsten des Landes an. Doch diese ist nach der bereits vorgenommenen Anpassung im Jahr 2020 durch Ergänzung der Finanzausgleichsmasse um 100 Mio. € bereits wieder behoben, sodass im Ergebnis hier eine symmetrische Verteilung bestätigt werden konnte.⁴⁹
- Beim horizontalen Finanzausgleich ist eine deutlichere, nicht sachgerechte Schieflage der Teilschlüsselmassen zu Lasten der Gemeinden zu beobachten. 2018 hätte in den Teilschlüsselmassen 131,5 Mio. € von den Kreis- in die Gemeindeaufgaben umverteilt werden müssen, um eine perfekte Symmetrie zu erhalten.⁵⁰

45 Der LEP 2025 gibt eine zentralörtliche Gliederung mit Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie ergänzende Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums vor. (Vgl. Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2014) S. 22)

46 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 141

47 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 142

48 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 142

49 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 143

50 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 143

4.3 Kritische Würdigung des Gutachtens

Nach intensivem Studium des Gutachtens und Reproduktion der dort erläuterten Simulation zur Berechnung von bedarfsgerechten Schlüsselzuweisungen konnten sowohl Stärken als auch Schwächen festgestellt werden. Im folgenden werden zunächst die inhaltlichen Mankos aufgeführt, gefolgt von prinzipiellen und methodischen Schwächen. Im Anschluss folgt noch die Herausarbeitung der Stärken und Vorteile der hier gewählten Untersuchungsmethode.

4.3.1 Inhaltliche Schwächen

Negativ zu bewerten sind zum einen inhaltliche Fehler und eine nur unzureichende Dokumentation der durchgeführten Berechnungen und hierfür genutzten Daten. So werden beispielsweise im Anhang K.10. des Gutachtens die einzelgemeindlichen Simulationsergebnisse der Modellrechnung für einen bedarfsgerechten Finanzausgleich 2019 aufgeführt. Ein Abgleich der dort aufgeführten kreisangehörigen Gemeinden zeigt allerdings, dass einige Thüringer Gemeinden gänzlich fehlen.

Es handelt sich bei allen Betroffenen um Gemeinden von Fusionen im Zuge der Gebietsreform 2019. Zum 31. Dezember 2019 lösten sich in Thüringen insgesamt 34 Gemeinden auf und gliederten sich in Nachbargemeinden ein oder bildeten zusammen eine neue Gemeinde.⁵¹ Im Anhang des Gutachtens fehlen insgesamt 19 Gemeinden. 18 von ihnen bildeten ab 2020 die drei neuen Gemeinden Nottertal-Heilingen Höhen im Unstrut-Hainich-Kreis, Georgenthal im Landkreis Gotha und Grammetal im Landkreis Weimarer Land. Im Jahr 2019 erhielten die im Gutachten vergessenen alten Gemeinden zusammen etwa 3,98 Mio. € Schlüsselzuweisungen für gemeindliche Aufgaben und 2020 circa 4,5 Mio. €.

Eine weitere im Gutachten nicht aufgeführte Kommune ist die Gemeinde Mihla als Teil der neuen Gemeinde Amt Creuzburg. Diese wurde aus insgesamt drei Gemeinden gebildet, von denen aber nur zwei im Anhang K.10. des FiFo Köln aufgeführt werden (Creuzburg und Ebenshausen). Alle fehlenden Gemeinden sind nochmal in der Tabelle 1 mit ihren Schlüsselzuweisungen aufgeführt.

⁵¹ Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2022a)

Gemeinde bis 2019	Schlüsselzuweisung 2019	Gemeinde ab 2020 inkl. Schlüsselzuweisung 2020
Bothenheilingen	150.128 €	Nottertal-Heilinger Höhen 1.926.943 €
Kleinwelsbach	28.951 €	
Neunheilingen	182.659 €	
Obermehler	750.721 €	
Schlotheim, Stadt	405.175 €	
Summe	1.517.634 €	
Georgenthal/ Thür. Wald	647.361 €	Georgenthal 2.459.018 €
Hohenkirchen	67.492 €	
Petriroda	84.704 €	
Leinatal	929.350 €	
Summe	1.728.907 €	
Bechstedtstraß	39.715 €	Grammetal 116.316 €
Daasdorf a. Berge	75.499 €	
Hopfgarten	192.242 €	
Isseroda	0 €	
Mönchenholzhausen	90.418 €	
Niederzimmern	221.456 €	
Nohra	0 €	
Ottstedt a. Berge	52.134 €	
Troistedt	63.831 €	
Summe	735.295 €	
(Creuzburg)	241.348 €	Amt Creuzburg 53.719 €
(Ebenshausen)	122.493 €	
Mihla	0 €	
Summe	363.841 €	

Tabelle 1: Schlüsselzuweisungen vergessener Gemeinden im Gutachten des FiFo Köln, eigene Darstellung⁵²

Neben den offensichtlich fehlenden neuen Gemeinden gab es zum 31. Dezember 2019 auch zwölf Eingliederungen von Gemeinden. Ob diese in den Berechnungen entsprechend berücksichtigt worden sind oder ob mit den alten Daten der Gemeinden gerechnet wurde, ist aus dem Gutachten heraus nicht erkennbar. Hier werden leider nur die endgültigen neuen Schlüsselzuweisungen pro Gemeinde und nicht die dahinter liegenden Bedarfsansätze aufgeführt.

⁵² Daten: Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2022b)

Die vorab beschriebenen unvollständigen Daten könnten auch der Grund sein, warum die Summe aller im Anhang aufgeführten Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben um etwa 2,9 Mio. € geringer ist, als die zur Verfügung gestellte Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben im Jahr 2019.

Bei der aufgeführten Modellrechnung gibt es auch bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisung für Kreisaufgaben nicht eindeutige Datenangaben. Der Anhang K.6. zeigt ein Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes für den Landkreis Eichsfeld für das Jahr 2019. Eine zu ermittelnde Strukturgröße ist hier unter anderem die Einwohnerzahl der unter 18-Jährigen. Beim Abgleich der dort aufgeführten 14.370 Personen mit den Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik kommt es allerdings zu einer Differenz von -2.888 Menschen. Dies entspricht dabei exakt der Zahl der Unter-3-Jährigen im Landkreis Eichsfeld, welche scheinbar nicht mit betrachtet werden soll.

Eine weitere Unklarheit besteht bei der Strukturgröße Personen in Bedarfsgemeinschaften. Im Dezember 2019 gab es laut Bundesagentur für Arbeit Statistik 3.601 Personen in Bedarfsgemeinschaften⁵³, im Gutachten wird hier aber ein Wert von 3.797 Personen angegeben und zur Bedarfsbestimmung verwendet. Bei weiterer Recherche zeigt sich, dass es sich hierbei um den Mittelwert der Monatswerte Januar bis Dezember im Jahr 2019 handelt.

Eine genaue Angabe, welche exakte Datenbasis (Quelle, Stichtag/ Jahr) jeweils verwendet wurde, fehlt leider sowohl im laufenden Text als auch im Anhang oder in Form von Fußnoten und auch das Quellenverzeichnis gibt hierüber nur bedingt Auskunft. Ein Nachvollziehen der Berechnungen ist somit nur erschwert durch einzelne Abgleiche von verschiedenen Statistiken möglich. Dabei fällt ebenfalls auf, dass für die Modellrechnungen, welche im Anschluss auch mit den tatsächlichen Schlüsselzuweisungen 2019 verglichen werden, unterschiedliche Grunddaten für die Bedarfsbemessungen verwendet werden. Für die Festsetzung der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen 2019 wurden durch das Land Einwohner, Kinder unter 6 Jahren sowie die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften jeweils zum Stichtag 31. Dezember 2017 und die Anzahl der Hilfeempfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

⁵³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit Statistik (2022)

zum 31. Dezember 2016 angesetzt. In den Modellrechnungen des FiFo Köln wurden die Daten hingegen alle zum Stichtag 31. Dezember 2019 (oder wie bereits erwähnt als Jahresdurchschnitt 2019) angenommen. Die im Kapitel H.2 des Gutachtens aufgeführten Differenzen sind in ihren Tendenzen nicht gänzlich falsch, aber auf die Absolutwerte bezogen definitiv irreführend.

4.3.2 Methodische Kritikpunkte

Bei der durchgeführten aufgabenspezifischen Regressionsanalyse werden Korrelationen zwischen verschiedenen Indikatoren und dem finanziellen Bedarf von Kommunen ermittelt. Korrelationen können zwar auf einen vorliegenden kausalen Zusammenhang hindeuten, jedoch sind sie nicht automatisch der Beweis für ursächliche Zusammenhänge. In welcher Form eine vertiefende Prüfung über tatsächliche Kausalitäten für die vorliegenden Indikatoren der verschiedenen Aufgabenbereiche und damit Validierung der Ergebnisse für die weiteren Bedarfsbemessungen stattgefunden hat, dazu macht das Gutachten leider keine Angaben. Es gibt lediglich die Aussagen zum adjustierten R^2 , der Angabe darüber, wie viel der Abweichung zwischen Realität und Realitätsausschnitt ein Modell belegen kann.⁵⁴ In den durchgeführten Regressionsanalysen war dieser Wert sehr hoch und lag mit durchschnittlich über 90 % über dem Mindestmaß von 60 %, ab welchem einem Modell ein guter Erklärungsgehalt unterstellt wird.⁵⁵

Daran anknüpfend ist auch die Aussagekraft von Rechnungsergebnissen bezüglich kommunaler Bedarfe kritisch zu sehen. In der vorliegenden Analyse wurden gemäß § 3 Abs. 5 ThürFAG die Jahresrechnungsstatistiken der Gemeinden und Gemeindeverbände der Jahre 2014 bis 2018 untersucht. Aber Rechnungsergebnisse ermöglichen nur bedingt Rückschlüsse zu tatsächlichen Bedarfen. Hohe Zuschüsse in einem Aufgabenbereich⁵⁶ bedeuten nicht zwangsläufig auch begründet hohe Bedarfe, sondern können ebenso auch das Ergebnis von unwirtschaftlicher Haushaltsführung sein. Aber auch unterlassene

54 Vgl. Ortmann (2021)

55 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 50

56 Gemeint ist hier der Zuschussbedarf aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern, Zuweisungen, Umlagen etc. des Hauptproduktbereichs) der sich aus den Ausgaben des Aufgabenbereichs nach Abzug aller zugehörigen Einnahmen des Aufgabenbereichs ergeben.

Ausgaben aufgrund einer angespannten Haushaltslage können als nicht vorhandener Bedarf gedeutet werden und bleiben damit auch künftig unberücksichtigt. Ebenfalls zu bedenken ist, dass die kommunale Doppik in Thüringen nicht verpflichtend und somit nur bei einem kleinen Teil der Gemeinden, Städte und Landkreise eingeführt wurde. Deshalb sind in den Jahresrechnungen auch keine validen Daten zu Abschreibungen und damit zum tatsächlichen Stand des Investitionsstaus beziehungsweise des Vermögens- und Schuldenstands zu finden.

Des Weiteren fehlen in den Jahresrechnungen der Vorjahre auch die finanziellen Auswirkungen von neuen oder geänderten Aufgaben, die erst nach 2018 zu finanziellen Mehrbelastungen führen (Angehörigen-Entlastungsgesetz im SGB XII, Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, höhere Besoldung/ Entschädigung von kommunalen Wahlbeamten⁵⁷) oder die bisher noch kaum Beachtung in den kommunalen Haushaltsplänen und -rechnungen gefunden haben (z.B. Digitalisierung, Klimawandel). Ob also Vergangenheitswerte zur Messung künftiger Bedarfe angemessen sind, darf stark bezweifelt werden. Der Finanzausgleich schafft es so lediglich Asymmetrien und unzureichende Finanzausstattungen der Vergangenheit nachträglich zu ermitteln. Akute Bedarfe müssen und werden immer wieder über Sonderförderprogramme gestillt. Diese ermöglichen zwar die Finanzierung und Durchführung dieser Aufgaben für den Moment, führen jedoch zu weniger kommunaler Selbstverwaltung als würde den Kommunen von Beginn an ein ausreichender finanzieller Spielraum gewährt.

Die Beurteilung auf Grundlage der Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Landkreise birgt aber auch noch eine weitere Schwäche. Die Organisationsstrukturen vor Ort werden damit nur unzureichend berücksichtigt. Kommunen, die Teile ihrer Aufgabenerfüllung und Daseinsvorsorge beispielsweise in Sondervermögen ausgelagert haben, zeigen z.B. ein völlig anderes Investitionsverhalten.

Da diese Ausgangslage und explizit die zu verwendenden Daten aus den Jahresrechnungsstatistiken für die Revisionen jedoch im ThürFAG

⁵⁷ Vgl. Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (2021) S. 40 ff.

vorgeschrieben wird, kann dieser Kritikpunkt nicht dem Gutachten beziehungsweise dem FiFo Köln angelastet werden. Der aus den Rechtsvorschriften abgeleitete Auftrag schrieb die zu nutzenden Daten klar vor und ließen damit kaum Raum für innovative Ideen, welche mitunter besser geeignet wären, um die angemessene Finanzausstattung für künftige Haushaltsjahre zu beurteilen und zu bemessen.

4.3.3 Stärken der Aufgabenspezifischen Regressionsanalyse

Im Vergleich zu anderen statistischen Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs bietet die Regressionsanalyse eine etablierte Möglichkeit, Einflussfaktoren für die Kommunalausgaben zu identifizieren. Sie wurde bereits bei den Revisionen der Finanzausgleiche in Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Hessen und auch Rheinland-Pfalz angewandt.

In den meisten Fällen wurde die Regressionsanalyse jedoch mit den aggregierten pro-Kopf-Ausgaben einer Kommune durchgeführt und nicht wie im Fall des FiFo Köln mit absoluten Ausgabebeträgen je Aufgabenfeld der kommunalen Gebietskörperschaft. Diese Berücksichtigung von Absolutwerten, ohne sie ins Verhältnis zur Einwohnerzahl zu rücken, steht mitunter in der Kritik, da man annimmt, somit große Gemeinden zu bevorteilen. Tatsächlich waren im Thüringer Gutachten des FiFo Köln aber die kleinen Gemeinden mit geringen Einwohnerzahlen und ohne Zentralität die Gewinner in der neuen Simulationsrechnung.⁵⁸

Mithilfe von aufgabenspezifischen Regressionen können gezielt Kostentreiber für die jeweiligen Aufgabenfelder von Gemeinden und Landkreisen beziehungsweise kreisfreien Städten identifiziert werden, um somit als Indikatoren zur Bedarfsbemessung zu fungieren. Nicht alle Aufgabenbereiche in der Daseinsvorsorge lassen sich zur Bedarfsbestimmung mit den Einwohnerzahlen erklären. Kosten wie z.B. Straßeninstandhaltung sind nur bedingt von den Einwohnerzahlen abhängig sondern stärker von der

⁵⁸ Vgl. FiFo Köln (2021) S. 135

Straßenlänge. Genau solche Umstände bilden die ermittelten Gesamtkoeffizienten des FiFo Köln für die Bedarfsermittlung gut ab.

Auch der Aspekt der Zentralörtlichkeit, welcher sich in den unterschiedlichen Gesamtkoeffizienten je Strukturgrößen widerspiegelt, ermöglicht die Berücksichtigung von beispielsweise Skaleneffekten, die bisher in der Bedarfsbestimmung unbeachtet blieben. Großen Gemeinden ist es möglich Aufgaben pro Einwohner betrachtet günstiger als kleine Gemeinden zu erbringen.⁵⁹ Daher erhalten Gemeinden ohne Zentralität z.B. einen höheren Gesamtkoeffizienten für die Strukturgrößen Kinder unter 6 Jahren sowie Kinder von 6-18 Jahren als z.B. Oberzentren. Im Gegensatz dazu werden die Angebote der Daseinsvorsorge großer Gemeinden und gerade auch deren freiwillige Aufgabenbereiche beispielsweise im Kulturbereich oft auch von Einwohnern der Umlandgemeinden genutzt.⁶⁰ Dies spiegelt sich beispielsweise im höheren Gewichtungskoeffizienten für die Strukturgröße Einwohner wider, welche auch durch das FiFo Köln als entscheidende Einflussgröße für die Aufgabenbereiche Kultur, Sport und Erholung identifiziert wurde.⁶¹

Diese Art der Bedarfsbemessung ist damit deutlich detaillierter als der aktuelle Finanzausgleich und ermöglicht eine umfassendere Berücksichtigung von einzelgemeindlichen Spezifika sowie strukturellen Unterschieden bei den Kommunen.

59 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 54

60 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 54

61 Vgl. FiFo Köln (2021) S. 158

5 Alternative Möglichkeiten zur Bedarfsbemessung im kommunalen Finanzausgleich

5.1 Kommunalen Finanzausgleich in anderen Bundesländern

Neben der in den Kapiteln 4.2 und 4.3 analysierten Revision kann auch ein Benchmark Aufschluss über mögliche zu beachtende Faktoren in der kommunalen Bedarfsbemessung geben. Daher erfolgt im Rahmen dieser Arbeit auch eine Kurzanalyse der Finanzausgleichsregelungen in den anderen deutschen Bundesländern mit besonderem Fokus darauf, wie die kommunalen Bedarfe in dem jeweiligen System berücksichtigt werden und wie eine Bedarfsbemessung vorgenommen wird. Aufgrund der besseren Vergleichbarkeit erfolgt diese Untersuchung nur unter den 13 Flächenbundesländern.

Zunächst muss festgestellt werden, dass die Finanzausgleichssysteme der einzelnen Bundesländer sich sehr voneinander unterscheiden. Bereits bei der Spezifizierung des Konnexitätsprinzips in den jeweiligen Landesverfassungen, also die Formulierung der Art des finanziellen Ausgleichs von übertragenen Aufgaben und damit einhergehenden Mehrbelastungen, reicht der Wortlaut von ‚erforderlich‘ im Saarland, über ‚angemessen‘ in Sachsen-Anhalt und Thüringen bis hin zu ‚entsprechend‘ in den anderen Flächenländern.⁶² Auch bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmassen gibt es im föderalen System Deutschlands vier verschiedene Berechnungsgrundsätze: das Verbundquotensystem, das Verstetigungsmodell, den Gleichmäßigkeitsgrundsatz und das bedarfsorientierte System.⁶³ Die Tabelle 2 zeigt die Verteilung der unterschiedlichen Berechnungsmodelle in den untersuchten Bundesländern.

62 Vgl. Färber/Wieland/Salm/Wolff/Zeitz (2012) S. 1

63 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013)

Bundesland	Vertikales Finanzausgleichsmodell	Verankerung im Finanzausgleichsgesetz
Baden-Württemberg	Verbundquotensystem	§ 1 FAG
Bayern		Art. 1 BayFAG
Brandenburg		§ 3 BbgFAG
Niedersachsen		§ 1 NFAG
Nordrhein-Westfalen		§ 2 GFG 2022
Saarland		§ 6 KFAG
Schleswig-Holstein		§ 3 FAG
Rheinland-Pfalz	Verstetigungsmodell	§§ 5, 5a LFAG
Mecklenburg- Vorpommern	Gleichmäßigkeitsgrundsatz	§§ 5-7 FAG M-V
Sachsen		§ 2 SächsFAG
Thüringen		§ 3 ThürFAG
Hessen	Bedarfsorientiertes System	§§ 9-11 HFAG
Sachsen-Anhalt		§ 2 FAG

Tabelle 2: Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmassen, eigene Darstellung⁶⁴

Das Verbundquotensystem stellt mit sieben Flächenbundesländern das wohl am häufigsten vertretene Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse im vertikalen Ausgleich dar. Dabei werden für gewöhnlich nur die Steuereinnahmen der Länder als Grundlage betrachtet und mit Hilfe einer sogenannten Verbundquote erfolgt die Bestimmung der zu verteilenden Ausgleichsmasse.⁶⁵ Die alleinige Einnahmenorientierung ohne Berücksichtigung des tatsächlichen kommunalen Finanzbedarfs führte dabei allerdings in der Vergangenheit immer wieder zu Kritik und Verfassungsklagen.⁶⁶

Das Modell aus Rheinland-Pfalz baut auf dem Verbundquotensystem auf, besitzt darüber hinaus aber noch eine sogenannte Stabilisierungsrechnung zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse, also der Garantie zur Steigerung der Zahlungen des Landes.⁶⁷

Das zweithäufigsten Verfahren zur Finanzausgleichsmassenbestimmung beruht auf dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz (drei von 13 Bundesländern, darunter auch seit 2014 Thüringen). Das Grundprinzip dabei ist die parallele Entwicklung der

64 Daten in der Tabelle: Vgl. Finanzausgleichsgesetze der Länder 2022

65 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013) S. 23

66 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013) S. 23, vgl. hierfür auch Ausführungen in Kapitel 3.1

67 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013) S. 25

Einnahmen auf Seiten des Landes und der Kommunen. Im Vergleich zum Verbundquotensystem erfolgt hier also die Bestimmung des Umfangs der Ausgleichsmasse nicht mehr nur exogen durch eine Landesfestlegung, sondern endogen durch Berechnungen mit den Einnahmegrößen von beiden Ebenen.⁶⁸ Eine konkrete Berücksichtigung der tatsächlichen Kommunalbedarfe erfolgt aber auch in diesem System nicht.

Dies geschieht nur im bedarfsorientierten Modell in den beiden Bundesländern Hessen und Sachsen-Anhalt, obwohl der Ursprung dieses Modells in Thüringen liegt. Die zu dieser Zeit erstmalige Bedarfsorientierung bei der Bestimmung des Umfangs der Finanzausgleichsmasse erfolgte dort im Jahr 2008 mit der Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs und wurde bis 2013 praktiziert.⁶⁹ Grundgedanke im Bedarfsmodell ist, dass die Finanzausgleichsmasse in ihrem Umfang der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entspricht und dabei abhängig von den Kosten der jeweiligen Aufgabenerfüllung ist.⁷⁰

Neben den unterschiedlichen Bestimmungen der Finanzausgleichsmassen macht auch die weitere Ausgestaltung der jeweiligen Finanzausgleichssysteme mit verschiedensten Sonderlastenausgleichen beziehungsweise zahlreichen separaten Sonderzuweisungen außerhalb der Schlüsselmassen einen Vergleich sehr schwer. Diesen in adäquater Form durchzuführen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, weswegen der Fokus nur auf die unterschiedlichen Berechnungen der jeweiligen Bedarfsansätze gelegt wird.

Hier fließt natürlich in allen Systemen zuerst die Einwohnerzahl in die Berechnung ein. In zehn von 13 Berechnungen erfolgt dies jedoch mit der bereits kritisch besprochenen Veredelung durch eine Einwohnerstaffel. Darüber hinaus gibt es aber auch noch weitere Strukturgrößen, die in einzelnen Bundesländern berücksichtigt werden, wie in der folgenden Abbildung 6 zu erkennen ist.

68 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013) S. 26

69 Vgl. hierfür auch Ausführungen in Kapitel 3.1

70 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013) S. 30

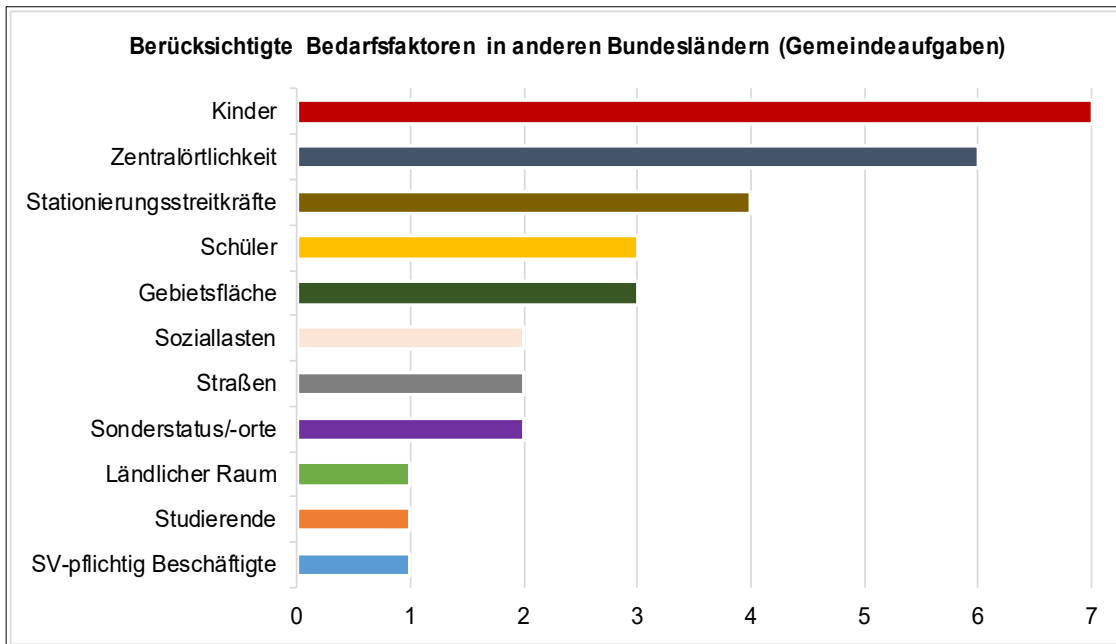


Abbildung 6: Berücksichtigte Faktoren in anderen Bundesländern (Gemeindeaufgaben), eigene Darstellung

Im Bereich der Gemeindeaufgaben sind demnach vor allem Demografiegrößen wie Kinder- und Schülerzahlen aber auch Aspekte wie Zentralörtlichkeit und Flächengrößen relevant. Auch die Berücksichtigung von Mitgliedern der ausländischen Stationierungsstreitkräfte ist mit vier Nennungen zwar ein häufig vertretener Bedarfsfaktor, jedoch hat diese Größe in Thüringen keine Relevanz. In den neuen Bundesländern Deutschlands gibt es aufgrund des Truppenabzugsvertrag vom 12. Oktober 1990 mit der Sowjetunion sowie des Einigungsvertrags vom 31. August 1990 seit 1994 keine ausländischen Militärstützpunkte mehr.⁷¹

Für die Kreisaufgaben sind in den Vergleichsbundesländern vor allem die Soziallasten und darunter vorrangig die Anzahl an Bedarfsgemeinschaften, gefolgt von den Empfängern der Eingliederungs- und Jugendhilfe von zentraler Bedeutung. Aber wie in Abbildung 7 zu sehen ist, werden auch Kinder- und Schülerzahlen sowie Flächenansätze bei den Bedarfsermittlungen in den anderen Bundesländern berücksichtigt.

⁷¹ Vgl. Auswärtiges Amt (2019)

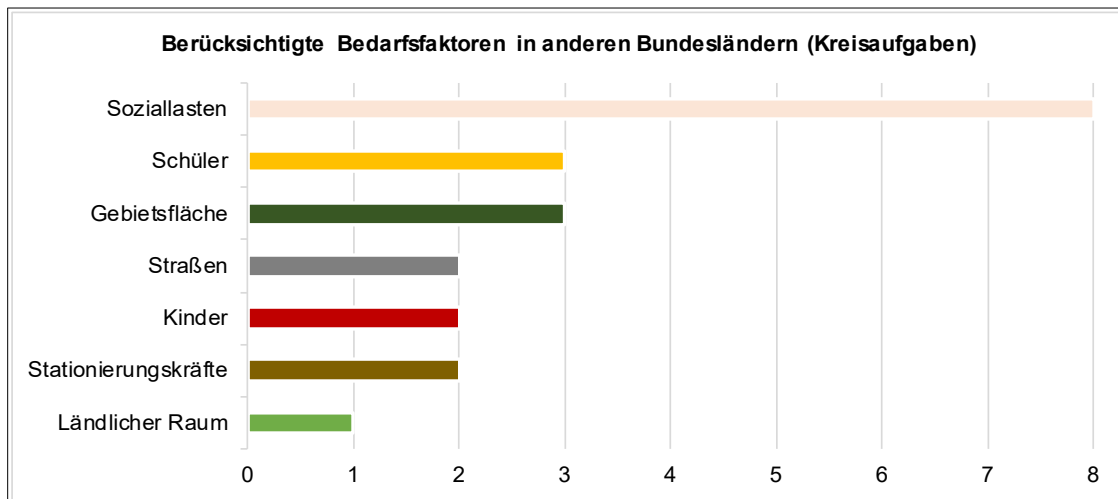


Abbildung 7: Berücksichtigte Faktoren in anderen Bundesländern (Kreisaufgaben), eigene Darstellung

In den anderen Flächenbundesländern werden also bereits heute schon neben den Einwohnerzahlen zahlreiche weitere Strukturgrößen betrachtet, wenn es um die Ermittlung der individuellen Kommunalbedarfe geht. Die im durchgeführten Vergleich erkannten und für Thüringen relevanten Faktoren entsprechen darüber hinaus auch den im Gutachten des FiFo Köln identifizierten Kostentreibern der kommunalen Aufgaben. Es bietet sich daher an, diese Erkenntnisse miteinander zu kombinieren und deren Auswirkungen auf die Bedarfsansatzermittlung in Thüringen zu untersuchen.

5.2 Simulation alternativer Bedarfsermittlung am Beispiel Thüringen

5.2.1 Grundlagen der Berechnungen

Die durchgeführten Berechnungen beziehen sich jeweils auf die Schlüsselzuweisungen der Thüringer Kommunen für das laufende Jahr 2022 und erfolgen sowohl für die kreislichen als auch für die gemeindlichen Aufgaben. Bei gleichbleibenden Teilschlüsselmassen sowie konstanten Steuerkraft- beziehungsweise Umlagekraftzahlen erfolgt eine alternative Ermittlung der Bedarfsmesszahlen. Hierfür werden bei der Ermittlung des Gesamtbedarfsansatzes die Strukturgrößen mit einbezogen, welche in mindestens zwei weiteren Vergleichs-Bundesländern aus Kapitel 5.1 bei der jeweiligen Ermittlung der Bedarfsansätze berücksichtigt werden und die auch das FiFo Köln in seiner aufgabenspezifischen Regressionsanalyse als

Bedarfstreiber identifiziert hat. Da auch die Finanzausgleichssysteme der anderen Flächenbundesländer in Revisionen regelmäßig überprüft werden, weisen die dort berücksichtigten Einflussgrößen eine entsprechende Validität auf und eignen sich daher auch für eine Bemessung der Bedarfsansätze in Thüringen.

Die für die Berechnungen ausgewählten Strukturgrößen sind auch in der Tabelle 3 aufgeführt. Des Weiteren fließen natürlich auch weiterhin die Gesamteinwohnerzahlen als jeweilige Hauptansatzgröße mit in die Berechnung der kommunalen Bedarfe ein.

Bedarfsbemessung Gemeindeaufgaben	
Strukturgröße	Bundesländer⁷²
Kinder U6	Sachsen, Sachsen-Anhalt
Kinder 6-18	Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein
Gebietsfläche	Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz
Straßen	Saarland, Schleswig-Holstein
Bedarfsbemessung Kreisaufgaben	
Strukturgröße	Bundesländer⁷²
Kinder 3-18	Bayern, Schleswig-Holstein
Kinder 6-18	Bayern, Schleswig-Holstein
Schüler	Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen
Personen in Bedarfsgemeinschaften	Bayern, Hessen, Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein Mecklenburg-Vorpommern,
Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	Rheinland-Pfalz, Saarland
Empfänger von Hilfen zur Pflege	Niedersachsen, Saarland
Gebietsfläche	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz
Straßen	Niedersachsen, Schleswig-Holstein

Tabelle 3: Ausgewählte Strukturgrößen für Simulationsrechnung, eigene Darstellung

⁷² Aufgeführt sind die Bundesländer, welche die ausgewählte Strukturgröße ebenfalls in ihren Bedarfsbemessungen berücksichtigen.

In Vorbereitung auf die durchzuführenden Berechnungen erfolgt zunächst die Zusammenstellung aller benötigten Zahlen. Datenquellen sind in den meisten Fällen Auswertungen des Thüringer Landesamts für Statistik sowie der Agentur für Arbeit Statistik. Dies sind auch die genannten Erhebungsquellen im aktuellen Thüringer Finanzausgleich. Der Stichtag der verwendeten Daten ist dabei stets der 31. Dezember 2020 mit Ausnahme der Größen aus der Statistik über die Empfänger von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Hier wird analog der tatsächlichen Festsetzung der Schlüsselzuweisungen 2022 (gemäß § 13 Abs. 2 S. 3 ThürFAG) für die Ermittlung der Bedarfsmesszahl für Kreisaufgaben auf die Daten des vorvorvergangenen Jahres 2019 zurückgegriffen.

Zum Teil liegen nicht alle erforderlichen Werte direkt abrufbar vor, sondern müssen zunächst aus Einzeldaten heraus ermittelt werden. So gibt es zum Beispiel die Bevölkerungsstatistik nur für Gemeinden in der nötigen Altersgruppengliederung, aber nicht für Landkreise und kreisfreie Städte.⁷³

Bei der Datenaufbereitung gibt es darüber hinaus auch einige zwischenzeitliche Gebietsveränderungen zu beachten. So ist die Stadt Eisenach im Jahr 2022 nicht mehr kreisfrei, sondern gliederte sich als nun kreisangehörige Gemeinde in den Wartburgkreis ein. Auch die Gemeinden Greußen, Wolferschwenda und Großenehrich im Kyffhäuserkreis lösten sich bereits zum 1. Januar 2021 auf und bildeten die neue Gemeinde Greußen. In den entsprechenden Statistiken aus dem Jahr 2020 sind diese Änderungen noch nicht abgebildet und müssen daher manuell nachgetragen werden.

Sobald alle Daten für die Kommunen in der benötigten Form vorliegen, können sie mithilfe der Gewichtungskoeffizienten aus dem Gutachten des Fifo Köln vervielfältigt werden.⁷⁴ Der dadurch entstandene Gesamtbedarfsansatz ist um einiges höher als in der ursprünglichen Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2022. Dies hat zwei Gründe: Zum einen erhöht sich der Gesamtbedarfsansatz durch die gestiegene Anzahl an relevanten

73 Die Altersstruktur der Bevölkerung nach Kreisen ist im Bereich der Kinder nur in die Altersgruppen unter 6, 6-15 sowie 15-18 gegliedert. Für die Berechnungen ist aber eine Unterteilung in die Gruppen unter 3, 3-6 sowie 6-18 notwendig.

74 Die Höhe der jeweils verwendeten Gewichtungsfaktoren ist dem Anhang A zu entnehmen.

Strukturgrößen. Zum anderen vergrößerte sich dieser Wert aber vor allem durch die höheren Gewichtungsfaktoren der einzelnen Strukturgrößen. Während die Anzahl an Kindern unter 6 Jahren bisher beispielsweise nur mit dem Faktor 6,7 multipliziert wurde, werden in der Simulationsrechnung hierfür Faktoren zwischen 2.816,43 und 3.296,25 zugrunde gelegt.

Daher wird mit Hilfe einer Zielwertsuche ein neuer Grundbetrag ermittelt, der den festen Betrag der Teilschlüsselmassen soweit wie rechnerisch möglich aufbraucht. Dies entspricht auch den aktuellen Regelungen der §§ 9 Abs. 4 S. 2, 13 Abs. 4 S. 2 ThürFAG zur Ermittlung der jeweiligen Grundbeträge. Demnach ist der Grundbetrag ein manuell festzulegender und entsprechend durch Näherung bestimmter Wert. Eine Gegenüberstellung der jeweiligen alten und neuen Gesamtansätze sowie Grundbeträge ist in der Tabelle 4 ersichtlich.

	Ursprüngliche Berechnung	Neue Berechnung
Gesamtansatz Gemeindeaufgaben	3.399 T€	1.258.746 T€
Grundbetrag Gemeindeaufgaben	741,94 €	2,01 €
Gesamtansatz Kreisaufgaben	3.463 T€	1.760.691 T€
Grundbetrag Kreisaufgaben	581,98 €	1,14 €

Tabelle 4: Gegenüberstellung Gesamtansätze und Grundbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmesszahl, eigene Darstellung

Die restliche Berechnung wies keine Unterschiede zum herkömmlichen Verfahren nach ThürFAG auf. Es erfolgte eine Gegenüberstellung von Bedarfsmesszahlen und Steuer- beziehungsweise Umlagekraftmesszahlen und für den Fall, dass die Bedarfzahl größer ist, erfolgt eine Kompensation in Höhe von 80 % dieser Differenz. Eine ausführliche Darstellung der einzelgemeindlichen Simulationsergebnisse sowie die Berechnungsergebnisse der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte ist den Anhängen C und D zu entnehmen.

Zur Plausibilisierung der Methodik dient unter anderem die Reproduktion der ursprünglichen Schlüsselzuweisungen 2022 sowie der Simulationsrechnung des FiFo Köln für das Jahr 2019. Dabei gab es lediglich rundungsbedingte Abweichungen durch die fehlende Angabe von Nachkommastellen in den entsprechenden Daten des Thüringer Landesamts für Statistik zu den Schlüsselzuweisungen 2022. Diese sind jedoch vernachlässigbar.

Die alternativ ermittelten neuen Bedarfsmesszahlen und neuen Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2022 sollen im Folgenden detaillierter vorgestellt werden. Dabei erfolgt die Analyse der Ergebnisse nach verschiedenen Gesichtspunkten wie Zentralörtlichkeit und Größe der Gemeinden, aber auch nach durchschnittlicher Demografie und Einwohnerdichte. Die Klassifizierung der über- und unterdurchschnittlichen Ausprägungen des jeweiligen Deskriptors erfolgt dabei mit Hilfe der ermittelten Standardabweichung.

In allen Fällen, in denen eine Gemeinde, ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt absolut eine höhere Schlüsselzuweisung erhält, als in der ursprünglichen Berechnung des Landes, wird von einem Gewinn gesprochen, bei einer Verringerung von einem Verlust. Abundante Gemeinden⁷⁵, welche auch in der Simulationsrechnung weiterhin keine Schlüsselzuweisungen erhalten, werden mit dem Vermerk „Keine Veränderung“ gekennzeichnet.

Neben dem Vergleich von ursprünglicher Schlüsselzuweisung und dem Endergebnis der Simulationsrechnung werden im Bereich der Gemeindeaufgaben darüber hinaus auch die jeweils enthaltenen Bedarfsansätze miteinander verglichen. Damit erfolgt die Analyse von Einflüssen der neuen Strukturgrößen in den Berechnungen ohne die Auswirkungen der jeweiligen Steuerkraftmesszahlen.

⁷⁵ Gemeinden werden abundant genannt, wenn ihre Steuerkraftmesszahl höher ist, als ihre Bedarfsmesszahl und sie somit keinen Ausgleich in Form der Schlüsselzuweisung benötigen. Siehe hierzu auch Ausführungen in Kapitel 3.3

5.2.2 Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

Nach den im Kapitel 5.2.1 erläuterten Berechnungen und entsprechend definiertem Rahmen für die Auswertung, kann für die Gemeinden eine äußerst heterogene neue Verteilung der Teilschlüsselmasse festgestellt werden. Insgesamt gibt es mehr Gewinner als Verlierer und in absoluten Zahlen ausgedrückt, konnten 501 der insgesamt 631 Gemeinden in Thüringen mehr Schlüsselzuweisungen erreichen als vorher. Bei 58 der bisher abundanten Gemeinden gibt es auch weiterhin keine Schlüsselzuweisung. Dagegen werden neun Gemeinden in der Simulationsrechnung nun mit einer Zuweisung berücksichtigt, die in 2022 bislang als abundant galten. Eine Gemeinde erhält aufgrund der neuen Bedarfsermittlung nun keine Schlüsselzuweisung mehr.⁷⁶

Auch die Betrachtung der Veränderungen in den Bedarfsmesszahlen zeigt, dass sich für insgesamt 88 % der Gemeinden diese Größe erhöht und zwar um durchschnittlich 14 %. Bei den Gemeinden, für die sich in der neuen Berechnung eine geringerer Bedarfsmesszahl ermittelt, lag diese im Schnitt bei -12 % unter der bisher ermittelten Messzahl. Weitere Erkenntnisse liefern diese Veränderungen, wenn sie mit anderen Größen ins Verhältnis gesetzt werden.

So verdeutlicht zum Beispiel Abbildung 8⁷⁷, dass vor allem kleine Gemeinden (bis 5.000 Einwohner) von der neuen Bedarfsbemessung profitieren. 88 % von ihnen konnten mit der angepassten Ermittlung höhere Bedarfsansätze als derzeit ausweisen. Dies zeigt sich auch unter dem Blickpunkt der Zentralität. Hier weisen sogar 91 % der Gemeinden ohne Zentralität nach der neuen Methodik höhere Bedarfe als vorher auf. Dagegen sinken die Ansätze der beiden Großstädte und der Mehrheit der Kleinstädte (73 %) in der neuen Berechnung. Im Schnitt ergibt sich hier jeweils ein Minderbedarf in Höhe von -3,5 %. Im Bereich der Mittelstädte liegen Verbesserungen und Verschlechterungen in fast gleicher Höhe vor, wobei sowohl die Anzahl der betroffenen Gemeinden als auch deren durchschnittlicher Minderbedarf

76 Die betroffene Gemeinde Brotterode-Trusetal erhielt 2022 eine im Landesvergleich eher geringe Schlüsselzuweisung in Höhe von 41 € pro Einwohner. Der Mittelwert liegt in 2022 bei 332 € pro Einwohner.

77 Alle für die Auswertung erstellten Diagramme sind im Anhang B aufgeführt. Im Folgenden werden lediglich die relevanten Abbildungen dargestellt.

überwiegt. Elf der insgesamt 19 der kleinen und großen Mittelstädte weisen einen Minderbedarf von im Durchschnitt -8,61 % auf. Der Mehrbedarf der anderen Mittelstädte lag durchschnittlich bei +3,81 %.

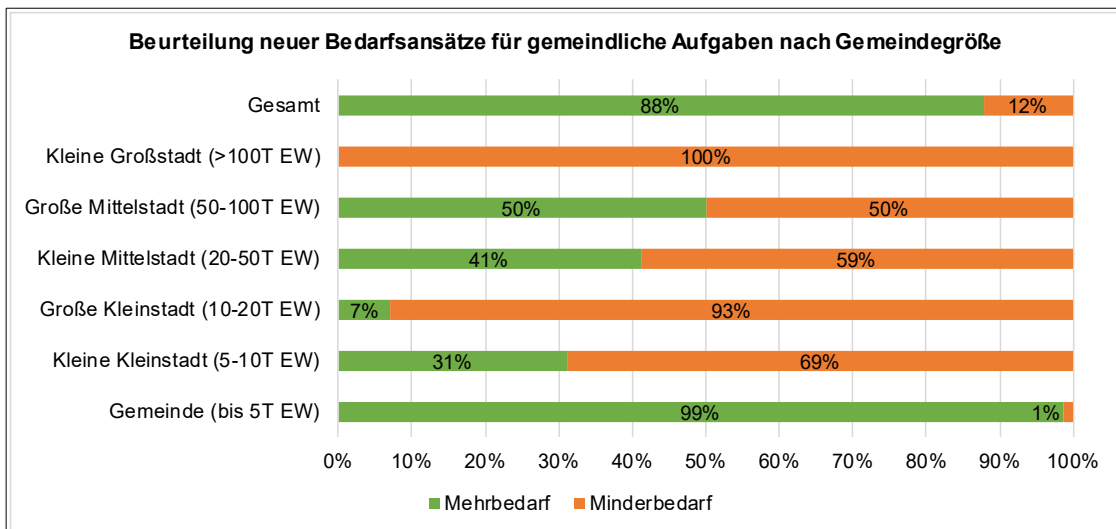


Abbildung 8: Beurteilung der neu berechneten Bedarfsansätze für Gemeindeaufgaben nach Gemeindegröße, eigene Darstellung

Bei genauerer Betrachtung sieht man, dass jeweils drei Faktoren zu höheren Bedarfsmesszahlen geführt haben: eine junge Bevölkerung, eine geringe Einwohnerdichte sowie die Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit. Alle Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren wiesen in der Simulationsrechnung Mehrbedarfe im Vergleich zur ursprünglichen Bedarfsermittlung auf, wie auch in Abbildung 9 deutlich wird. Selbst bei Betrachtung der Unter-6-Jährigen zeigte sich ein ähnliches Bild, obwohl diese Größe bisher auch schon Berücksichtigung bei der Bedarfsbestimmung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen findet. Allerdings erhalten Gemeinden ohne Zentralität einen höheren Gewichtungskoeffizienten für die Strukturgröße der Unter-6-Jährigen als in der aktuellen Bedarfsbemessung. Hier wird die Anzahl der Kinder für alle Gemeinden mit dem gleichen Faktor vervielfältigt.

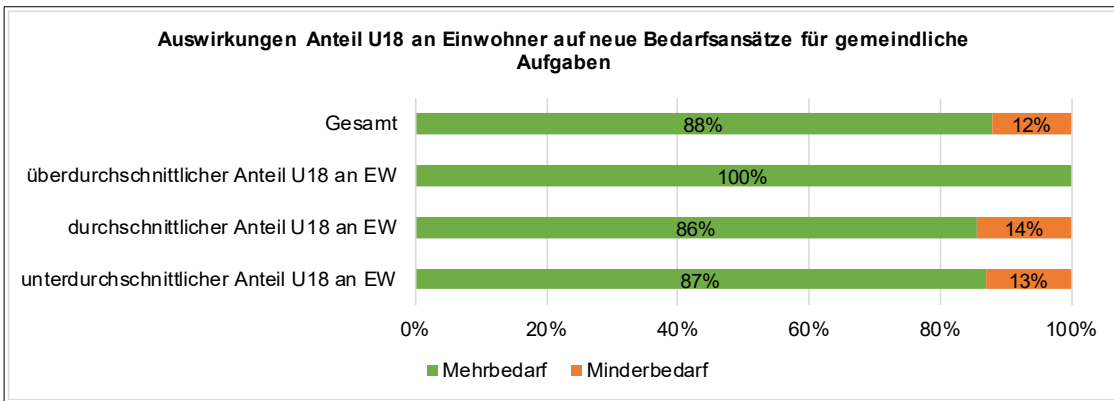


Abbildung 9: Auswirkungen Anteil Kinder an Bevölkerung auf die neu berechneten Bedarfsansätze für Gemeindeaufgaben, eigene Darstellung

Ebenso ergaben sich für alle Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte Mehrbedarfe wie auch Abbildung 10 zeigt. Dies verdeutlicht, dass die Berücksichtigung von weiteren Kostentreibern wie beispielsweise Siedlungs- und Verkehrsflächen sich unmittelbar auf die Bedarfsgrößen auswirkt. Begründet liegt dies in den regressionsanalytisch identifizierten Kostentreibern für Gemeinden zum Beispiel im Bereich Bauen. Hier liegen für die Aufgabenerfüllung vor allem Flächen- anstatt Demografiebedarfsfaktoren vor.⁷⁸

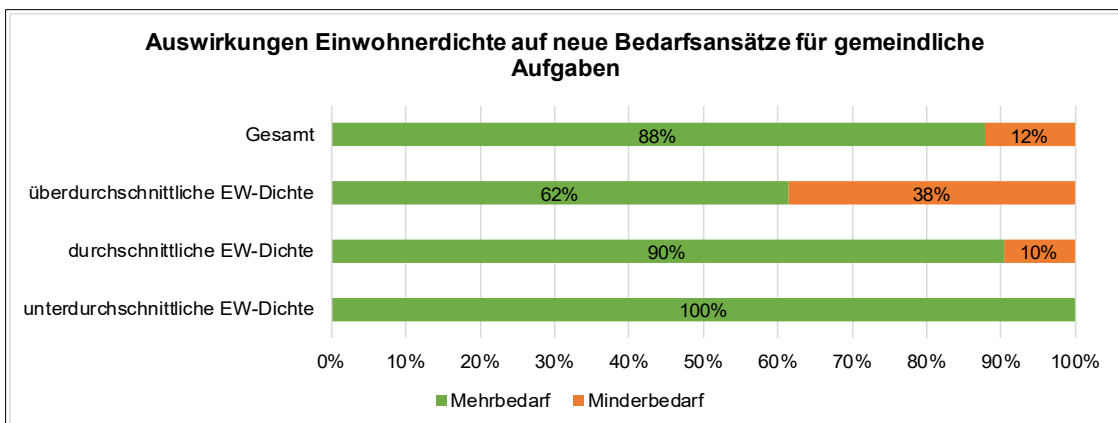


Abbildung 10: Auswirkung Einwohnerdichte auf die neu berechneten Bedarfsansätze für Gemeindeaufgaben, eigene Darstellung

5.2.3 Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

Im Ergebnis der modifizierten Bedarfsermittlung für die Aufgaben der Landkreise und der kreisfreien Städte zeigt sich eine deutliche Umverteilung der Schlüsselmasse zu Gunsten der kreisfreien Städte. Alle fünf kreisfreien Städte erhalten in der Simulationsrechnung mehr Schlüsselzuweisungen als ihnen

⁷⁸ Vgl. FiFo Köln (2021) S. 51

regulär im Jahr 2022 beschieden wurden. Bei den 17 Landkreisen gibt es mit zehn Verlierern hingegen mehr Verluste als Gewinne zu verzeichnen. Die prozentualen Veränderungen bewegen sich dabei in einem Bereich von -18 % bis hin zu +34 %.

Die höheren Schlüsselzuweisungen für kreisfreie Städte aufgrund ihrer neu bemessenen höheren Bedarfe begründen sich vor allem in den unterschiedlichen Gewichtungskoeffizienten für die berücksichtigten Strukturgrößen. In Abbildung 11 sieht man die ausgewählten Strukturgrößen, welche in der Berechnung mitbedacht worden. Die Balken mit einer roten Umrandung zeigen dabei, wer den höheren Gewichtungsfaktor für diese Größe erhalten hat, die kreisfreien Städte oder die Landkreise.

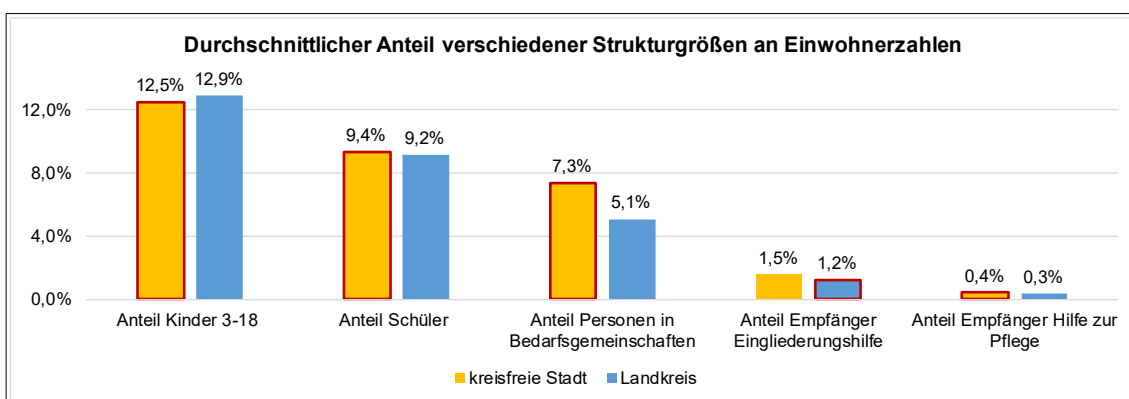


Abbildung 11: Durchschnittlicher Anteil verschiedener Strukturgrößen an Einwohnerzahlen, eigene Darstellung

Es ist zu sehen, dass die kreisfreien Städte im Verhältnis zu ihren Einwohnerzahlen höhere Schülerzahlen als die Landkreise besitzen. Diese werden darüber hinaus auch mit einem um 66 % höheren Gewichtungsfaktor als in den Landkreisen vervielfältigt. Ebenso ist der Anteil von Empfängern von Hilfe zur Pflege nach SGB XII an der Bevölkerung in kreisfreien Städten größer und wird überdies in der Simulationsrechnung auch mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert, der um 33 % höher als in den Landkreisen ist. Selbst die Einwohnerzahlen als Basisstrukturgröße erhalten in kreisfreien Städten bereits aufgrund der Zentrumswirkung für das Umland einen höheren Koeffizienten als die Landkreise. Diese Effekte führen somit bei der Berechnung in Summe zu Mehrbedarfen bei allen kreisfreien Städten und damit auch zu

höheren Schlüsselzuweisungen für kreisliche Aufgaben in diesen kommunalen Gebietskörperschaften.

Betrachtet man weiterhin die Gewinner und Verlierer innerhalb der Landkreise, lassen sich weitere Auswirkungen der Simulationsrechnung feststellen. In der Abbildung 12 sind jeweils der durchschnittliche Anteil der Strukturgrößen an der Gesamteinwohnerzahl unter den Gewinner- und den Verliererlandkreisen dargestellt.

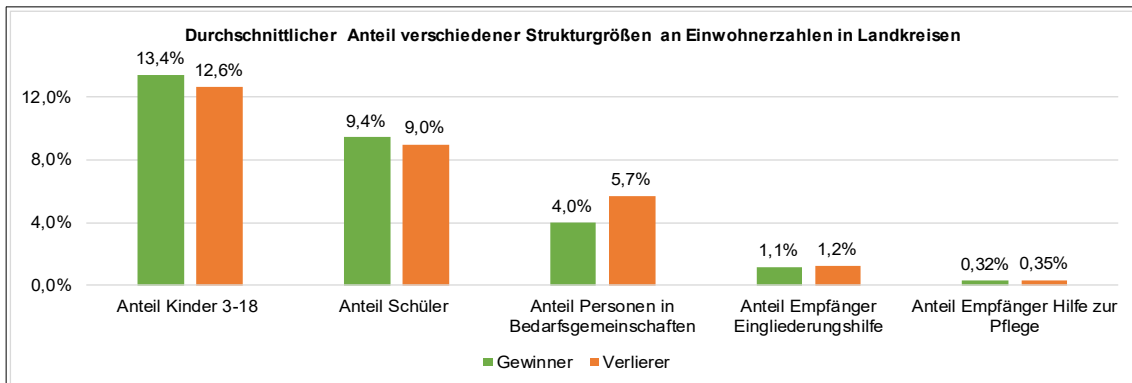


Abbildung 12: Durchschnittlicher Anteil verschiedener Strukturgrößen an Einwohnerzahlen in Landkreisen, eigene Darstellung

Demnach liegt bei den Landkreisen, für die sich nach der neuen Berechnung ein Mehrbedarf und damit auch höhere Schlüsselzuweisungen ergaben, der durchschnittliche Anteil von Kindern im Alter von 3-18 Jahren und der Schüleranteil im Verhältnis zu den jeweiligen Einwohnerzahlen höher als in den Landkreisen mit einer nun geringeren Bedarfsmesszahl. Hier zeigte sich jedoch ein durchschnittlich höherer Anteil bei den Soziallasten beziehungsweise ein größerer Anteil von Sozialhilfeempfängern unter den Einwohnern. Demnach sind die Bedarfsansätze für Kinder und Schüler, welche bisher bei Kreisaufgaben noch keine Berücksichtigung finden, stärker bedarfstreibend als die schon jetzt in der Bemessung enthaltenen Soziallasten.

Daneben spielt auch die Einwohnerdichte eine Rolle bei der Bedarfsbemessung in der Simulationsrechnung. Sowohl bei der durchschnittlichen Einwohnerzahl pro Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche als auch pro Straßenverkehrsfläche, weisen die Landkreise, die Schlüsselzuweisungen hinzugewinnen, eine geringere Einwohnerdichte auf als die Landkreise, bei denen ein geringerer Bedarf und damit auch geringere Schlüsselzuweisungen bemessen wurden.

Dies konnte ebenso bereits im Kapitel 5.2.2 für die gemeindlichen Aufgaben festgestellt werden. Auch hier war eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte ein identifizierter Bedarfstreiber.

5.3 Schlussfolgerungen für eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen

Um die Verteilung der Schlüsselmassen für Gemeinden und Landkreise (sowie kreisfreien Städte) unter Berücksichtigung der individuellen kommunalen Bedarfe gerecht zu gestalten, ergeben sich vielzählige Möglichkeiten. Eine vollkommen gerechte Lösung, die dabei alle individuellen Ansprüche der Kommunen abbildet, wird es dabei vorerst wohl nicht geben. Grund dafür sind unter anderem die Aussagekraft der zur Verfügung stehenden Daten zur Berechnung eines kommunalen Bedarfs (insbesondere im Bezug auf notwendige Ersatzinvestitionen). Dennoch stehen bei der Bestimmung von Kommunalbedarfen verschiedene Faktoren zur Verfügung, welche die jeweiligen Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung und daraus ableitbar die kommunalen Ausgaben abbilden.

In der Bedarfsbemessung des aktuellen Thüringer Finanzausgleichs fallen dabei gleich zwei Defizite zusammen. Zum einen werden nur wenige Einflussfaktoren überhaupt in die Berechnung einbezogen. Zum anderen erfolgt für Kreisaufgaben gar keine und für Gemeindeaufgaben nur eine bedingte Berücksichtigung von Strukturunterschieden.

Die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für gemeindliche Aufgaben erfolgt lediglich unter der Prämisse, dass die Bedarfe von Gemeinden überproportional stark zu ihren Einwohnerzahlen steigen. Sich ebenfalls daraus ergebende Skaleneffekte bleiben jedoch unberücksichtigt, genauso wie eine stärkere Belastung kleiner Gemeinden aufgrund von Vorhaltekosten oder geringerer Flexibilität bei Anpassungsmöglichkeiten in der entsprechenden Infrastruktur. Erfolgt eine Berücksichtigung von Strukturunterschieden für die individuellen Aufgaben und den ihnen zu Grunde liegenden Einflussfaktoren (und zwar nicht nur in Form von reinen Einwohnergrößen) ergibt sich daraus ein realistischeres Abbild der tatsächlichen Bedarfe einer Kommune. Auch das Einbeziehen von weiteren einwohnerunabhängigen Größen wie zum Beispiel der jeweiligen

Siedlungs- und Verkehrsflächen bildet bisher unberücksichtigte Einflussfaktoren für die kommunalen Ausgaben in der Bedarfsbemessung ab und führt somit ebenfalls zu einer Annäherung der geschätzten, bemessenen Bedarfe an die tatsächlichen Bedarfe in den jeweiligen Gemeinden.

Dies gilt ebenfalls für den Aufgabenbereich der Landkreise und der kreisfreien Städte. Auch hier erfolgt mit der Berücksichtigung von Siedlungs- und Verkehrsflächen bei der Bedarfsermittlung die Einbeziehung von bislang nicht bedachten Kostentreibern. Die neu betrachteten Einflussfaktoren Anzahl an Schülern und Anzahl an Kindern verschiedener Altersklassen erhöhen damit gleichermaßen die Aussagekraft der Bedarfsmesszahl für Kreisaufgaben wie die Erweiterung der zu berücksichtigenden Soziallasten.

Aufgrund der Bedarfserhöhung in allen kreisfreien Städten lässt sich feststellen, dass eine differenzierte Betrachtung von Landkreisen und kreisfreien Städten in einer bedarfsgerechten Bemessung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben notwendig ist und in Form von entsprechenden Gewichtungen erfolgen sollte.

Um mehr Bedarfsgerechtigkeit in der Finanzausstattung von Kommunen im horizontalen Finanzausgleich zu erhalten, ist es demnach notwendig, mehrere Einflussfaktoren in die Bedarfsberechnungen zu integrieren. Außerdem sollten diese dabei ebenfalls mit verschiedenen Gewichtungen aufgrund von Gemeindegröße und Zentralität der einzelnen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte versehen werden. Nur so lassen sich Strukturunterschiede und daraus folgende Diskrepanzen bei den Kosten für die Aufgabenerfüllung realistischer abbilden.

6 Schlussbetrachtung

6.1 Zusammenfassung

Entsprechend Artikel 93 der Thüringer Verfassung trägt das Land dafür Sorge, dass die Kommunen ihrer Aufgabenerfüllung im Rahmen der Selbstverwaltung nachkommen können. Damit einher geht der kommunale Anspruch an das Land Thüringen, eine angemessene finanzielle Ausstattung zur Wahrnehmung der Pflichtaufgaben sowie eines grundlegenden Angebots an freiwilligen Aufgaben zu gewährleisten.

Die vorliegende Arbeit untersucht daher, unter welchen Bedingungen der kommunale Finanzausgleich in Thüringen eine bedarfsgerechte Finanzausstattung ermöglicht. Dabei gilt es neben der Darstellung der gegenwärtigen Regelungen sowie der Analyse des aktuellen Revisionsgutachtens auch eine Bemessung der Kommunalbedarfe mit alternativen Einflussfaktoren durchzuführen.

Der kommunale Finanzbedarf versteht sich als Instrument zum Ausdruck der notwendigen quantitativen und qualitativen Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter dem Ziel von allokativer, distributiver und finanzieller Effizienz. Um dabei auch langfristig die Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte zu stärken, sollte die Bedarfsbemessung auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit erfolgen.

Im aktuellen Thüringer Finanzausgleich erfolgt die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse auf Grundlage des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Es erfolgt also eine Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen unter Berücksichtigung einer parallelen Entwicklung von Landes- und Kommunaleinnahmen. Die so ermittelten Schlüsselmassen werden unter den Kommunen entsprechend ihrer Bedarfe und abhängig von der jeweiligen Finanzkraft verteilt. Dabei spielen in der Bedarfsbemessung lediglich Einwohner- und Kinderzahlen sowie Soziallasten eine bedarfsbestimmende Rolle.

Das ThürFAG sieht unter anderem alle vier Jahre eine Revision mit dem Zweck der Überprüfung, ob Höhe und Verteilung Finanzausgleichsmassen noch angemessen und dem Kommunalbedarf entsprechend sind, vor. Diese erfolgte

zuletzt 2020 durch das FiFo Köln und mittels aufgabenspezifischer Regression wurden unter anderem die spezifischen Bedarfs- und Kostentreiber in den kommunalen Aufgabenbereichen identifiziert. Die individuellen Gewichtungskoeffizienten ermöglichen dabei die Berücksichtigung von Strukturunterschieden aufgrund von Zentralität und Gemeindegröße sowie zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten.

Die Analyse des Gutachtens wies jedoch zum Teil erhebliche Schwächen auf. So wurden in den einzelgemeindlichen Betrachtungen 19 Gemeinden nicht betrachtet, weswegen vermutlich auch die Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen nicht der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben entsprach. Weiterhin gab es missverständliche Angaben zu den verwendeten Daten und die Simulationsberechnung erfolgte mit abweichenden Datenstichtagen, weswegen der Vergleich beider Schlüsselzuweisungen verzerrt war. Darüber hinaus sind die im ThürFAG vorgeschriebenen Rahmenbedingungen der Revision als kritisch zu bewerten. Die Annahme, dass kommunale Ist-Ausgaben der Vergangenheit mit deren damaligen Ist-Bedarfen gleichzusetzen und darüber zur Bemessung künftiger Bedarfe geeignet sind, kann nur bedingt bestätigt werden. So bleiben Aspekte wie Investitionsstau und Zukunftslasten in den Betrachtungen leider unberücksichtigt. Dennoch konnten durch aufgabenspezifische Regressionen individuelle Kostentreiber ermittelt und für eine Bedarfsbemessung operationalisierbar gemacht werden. Die so im Gutachten des FiFo Köln identifizierten Kostentreiber pro Aufgabenbereich mit ihren entsprechenden Gewichtungsfaktoren bieten daher dennoch Möglichkeiten für eine neue Bedarfsbemessung.

Weitere Potentiale für die Identifikation von Einflussfaktoren in der Bemessung kommunaler Bedarfe gibt es in den Finanzausgleichssystemen der anderen Flächenbundesländer. Der Vergleich offenbart dabei nicht nur verschiedene Systeme zur Finanzausgleichsmassenermittlung sondern auch diverse mögliche Strukturgrößen zur Ermittlung von kommunalen Bedarfsansätzen. Neben den bestehenden Bedarfsansätzen im Thüringer Finanzausgleich können auch Kinder zwischen 6 und 18 Jahren sowie Siedlungs- und Verkehrsflächen als Einflussgrößen für die Bedarfsbemessung der Gemeinden identifiziert werden. Bei Kreisaufgaben spielen Kinder- beziehungsweise

Schülerzahlen, Soziallasten sowie ebenfalls Flächengrößen eine entscheidende Rolle.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse erfolgt eine alternative Berechnung der Bedarfsansätze und Schlüsselzuweisungen für Kreis- und Gemeindeaufgaben. Im Ergebnis profitieren vor allem die kleinen Gemeinden bis 5.000 Einwohnern und kreisfreie Städte von der neuen Bedarfsbemessung. Dabei führt zum einen die Berücksichtigung von neuen Strukturgrößen wie die Anzahl an Kindern zwischen 6 und 18 Jahren sowie die Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Umverteilungen, aber zum anderen auch die individuellen Gewichtungskoeffizienten für die jeweiligen Strukturgrößen. Je mehr Kostentreiber in die Bedarfsbemessung mit einbezogen werden und je differenzierter deren Einfluss in den Berechnungen abgebildet wird, desto genauer ist dadurch auch das Abbild der Realität in den Berechnungen.

6.2 Kritische Würdigung und Ausblick

Im Rahmen dieser Arbeit konnte nur auf einen Teilaspekt in der komplexen Thematik Finanzausgleich eingegangen werden. Unberücksichtigt blieben bei den Betrachtungen die Auswirkungen von Anpassungen im vertikalen Finanzausgleich. Zwar erfolgte ein Vergleich der in Deutschland vorliegenden Modelle zur Ermittlung der Finanzausgleichsmassen, jedoch wurden daraus keine Schlussfolgerungen gezogen und mögliche Anpassungen der Schlüsselmassenermittlung in Thüringen vorgenommen. So konnte einerseits zwar eine bedarfsgerechtere Verteilung der festen Finanzausgleichsmasse ermittelt werden, aber ob diese andererseits in Summe auch ausreichend ist, um die tatsächlichen kommunalen Bedarfe bei den vorhandenen Einnahmen zu decken, bleibt unbeantwortet. Dies gehört jedoch ebenfalls zur Finanzausstattung einer Kommune und muss für eine abschließende Beantwortung noch betrachtet werden.

Ansatzpunkte für künftige Untersuchungen wären ebenfalls die bisher kaum oder gar nicht berücksichtigten Fragestellungen zum Thema Nachhaltigkeit sowie der Problematik Resilienz. Die Corona-Pandemie in 2020 und die Energiekrise 2022 zeigen, wie sowohl die kommunalen Einnahmen in Form von Gewerbesteuern oder Beiträgen plötzlich wegbrechen können, aber auch wie

die Kommunalausgaben für beispielsweise die Betreuung des öffentlichen Personennahverkehrs oder der kommunalen Bäder und Sportstätten durch steigende Kraftstoff-, Gas- und Strompreise sprunghaft ansteigen können. In beiden Szenarien wird die bedarfsgerechte Finanzausstattung plötzlich und massiv gestört, aber ein Ausgleich würde bei den derzeitigen Finanzausgleichsregelungen erst in den Folgejahren erfolgen. Tragfähige Kommunalfinanzen sollten jedoch nicht nur planbare Bedarfe berücksichtigen, sondern auch die Möglichkeit geben, die kommunale Robustheit und Anpassungsfähigkeit gegenüber externen Stressen zu stärken.

Anhangsverzeichnis

Anhang A: Gewichtungskoeffizienten für Strukturgrößen.....	V
Anhang B: Auswertungsdiagramme der Simulationsrechnung.....	VI
Anhang C: Simulationsrechnung Schlüsselzuweisung nach Einzelgemeinden...	X
Anhang D: Simulationsrechnung Schlüsselzuweisung nach Landkreisen und kreisfreien Städten.....	XVII

Anhang A: Gewichtungskoeffizienten für Strukturgrößen

Gewichtungskoeffizienten für Gemeinden

	Kreisfreie Stadt/ Oberzentrum	Kreisfreie Stadt/ Mittelzentrum mit Funktionen eines Oberzentrums	Mittelzentrum	Mittelzentrum mit Funktionen eines Oberzentrums	keine Zentralität
Einwohner	404,70	396,48	348,93	417,39	314,04
Kinder U6	3.178,49	3.296,25	2.816,43	3.017,09	3.186,32
Kinder 6-18	96,43	124,63	107,84	186,65	282,91
Siedlungs-/ Verkehrsflächen	1.678,49	612,50	585,56	744,51	272,72
Straßenverkehrsflächen	3.853,40	1.636,80	1.574,65	2.702,15	496,57

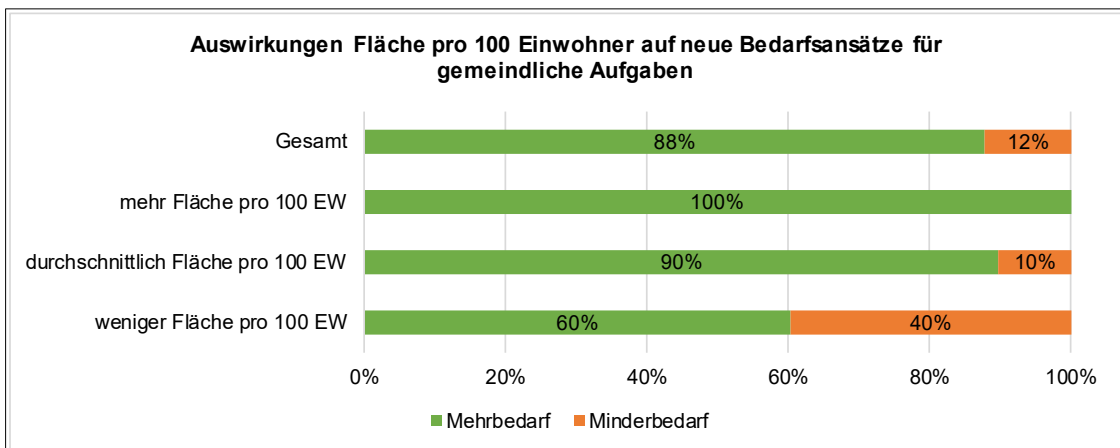
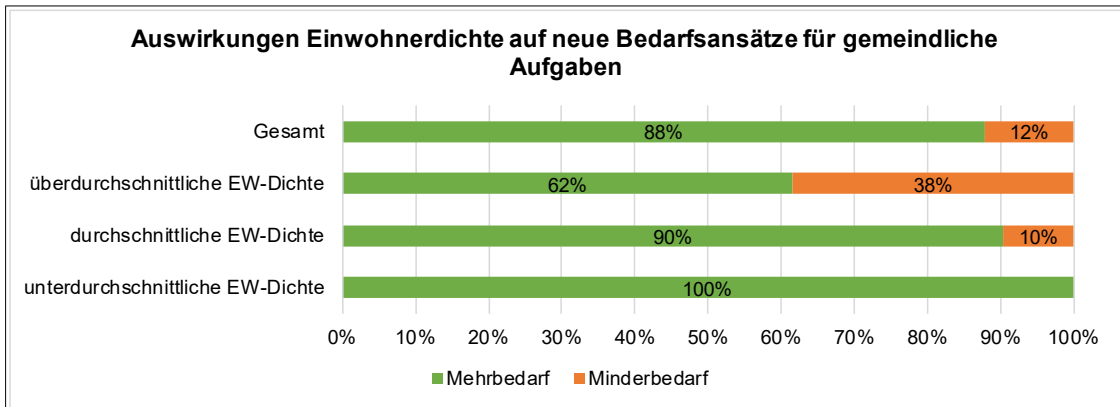
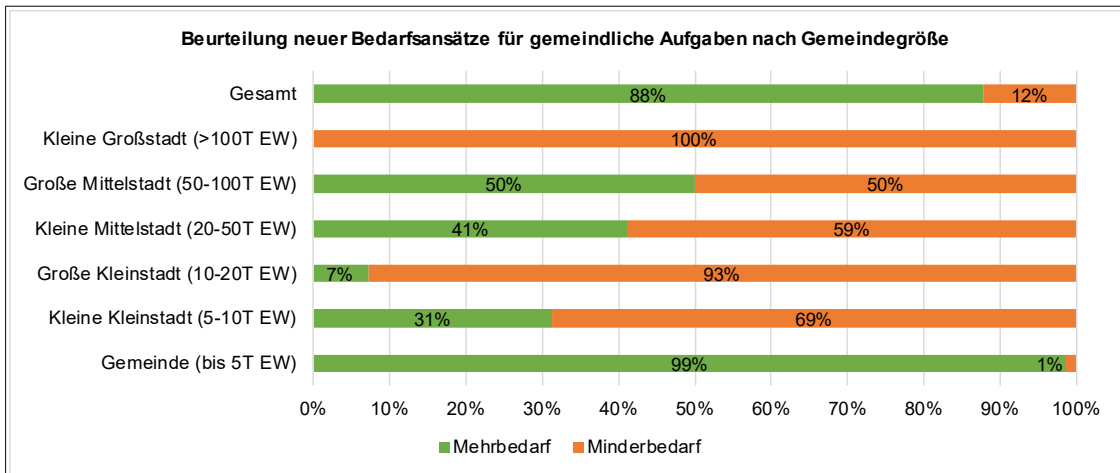
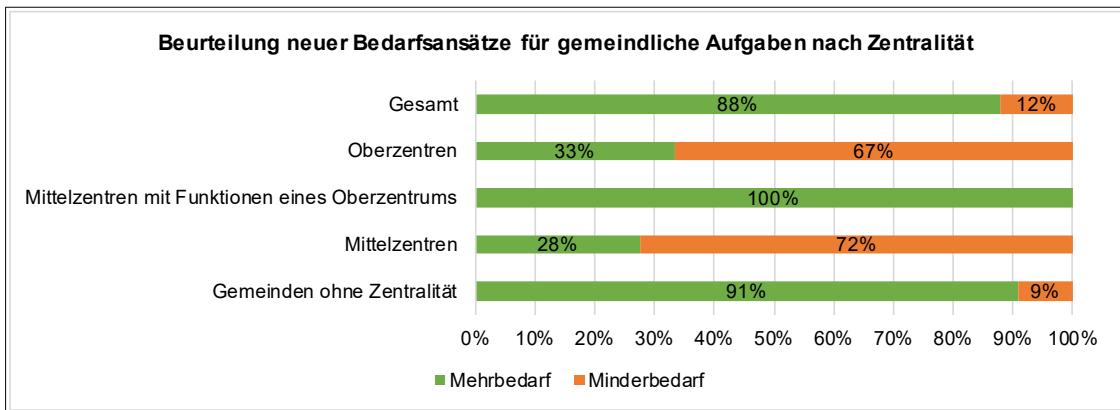
Quelle: FiFo Köln (2021) S. 53

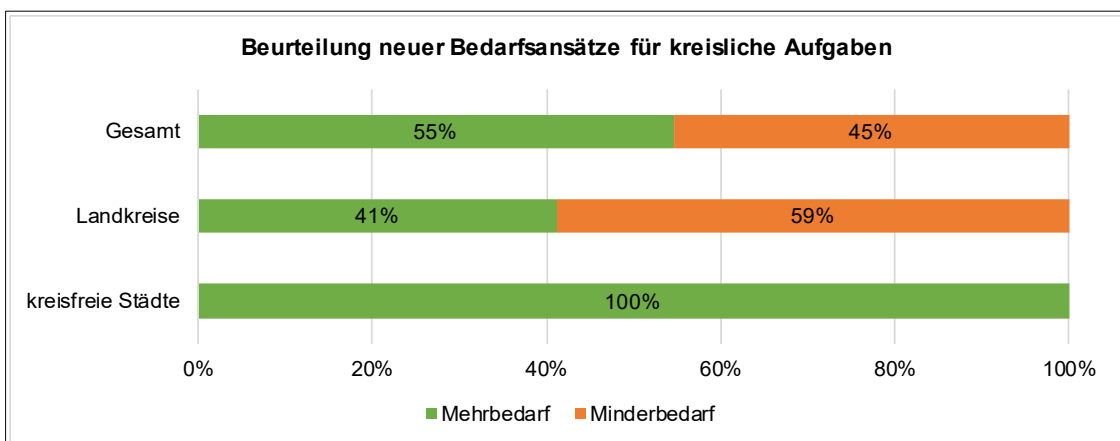
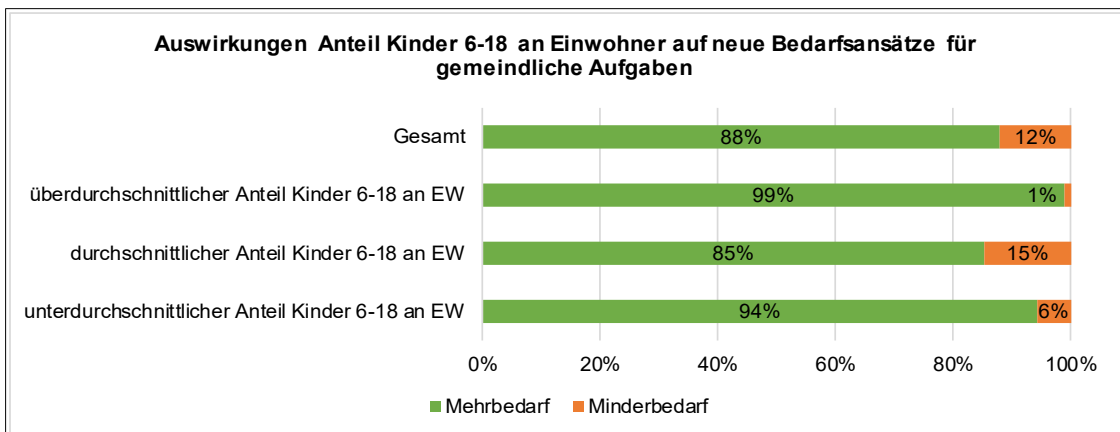
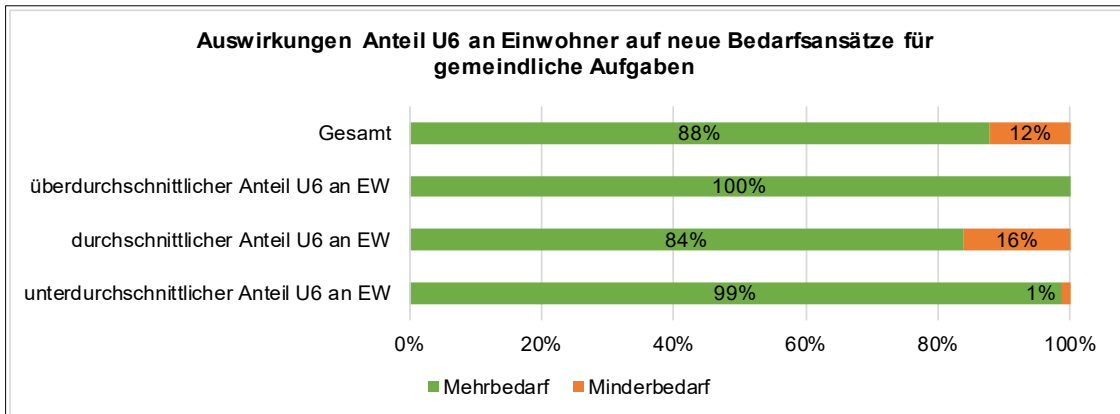
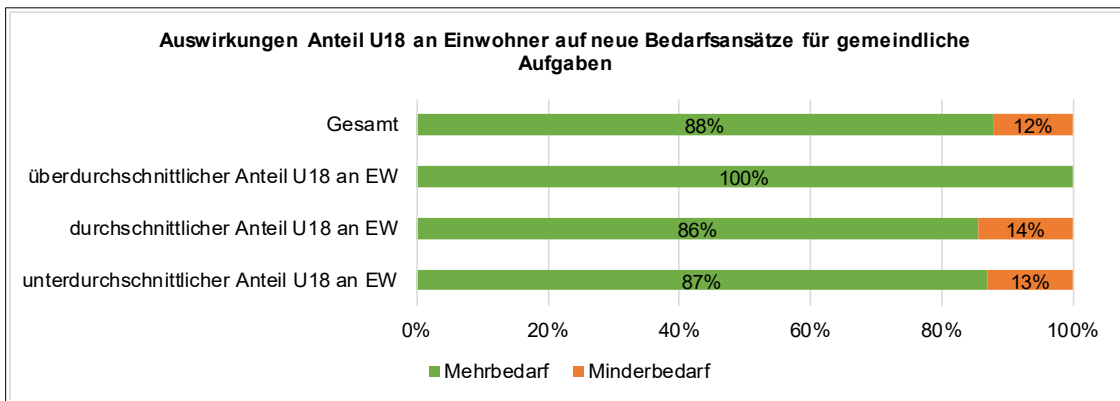
Gewichtungskoeffizienten für Landkreise und kreisfreie Städte

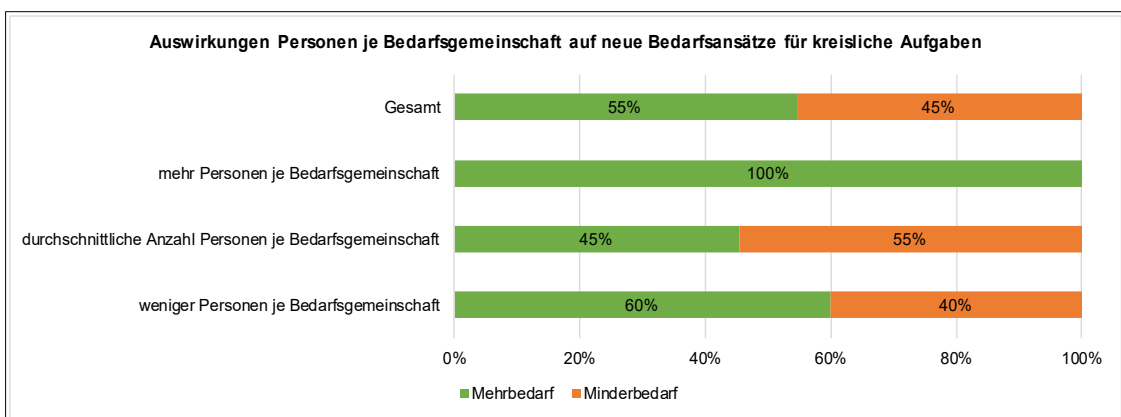
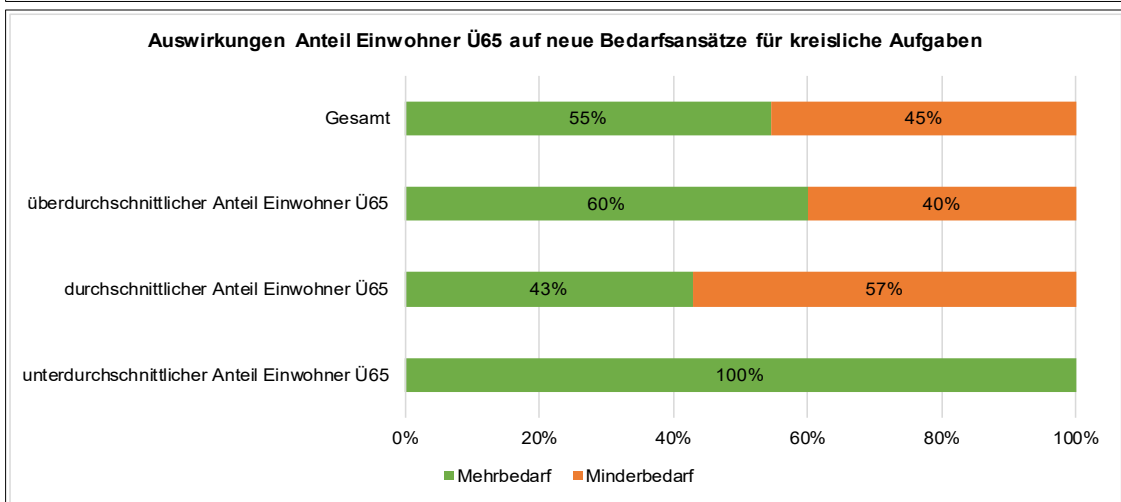
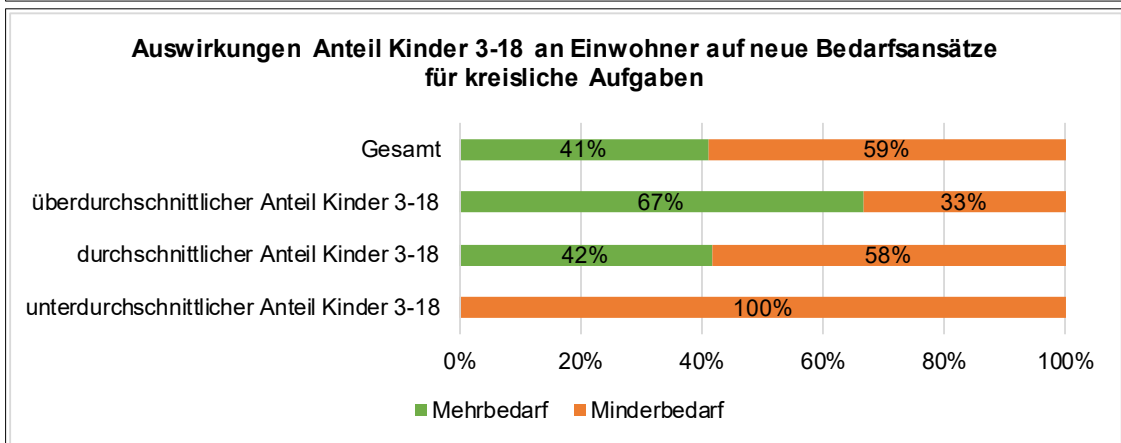
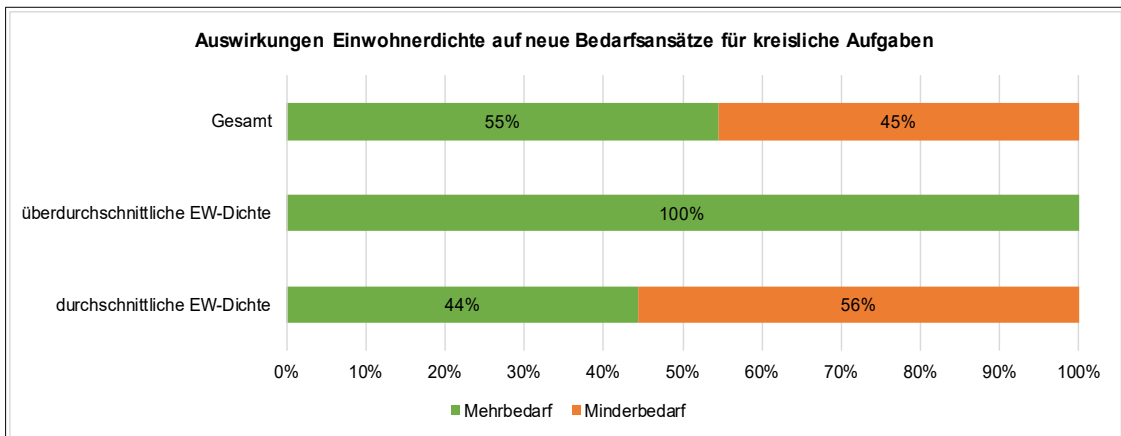
	Landkreis	Kreisfreie Stadt
Einwohner	254,73	305,88
Kinder 3-18	625,17	954,96
Kinder 6-18	328,96	295,65
Schüler	323,76	537,58
Personen in Bedarfsgemeinschaften	1.383,15	1.592,98
Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	14.366,86	14.270,75
Empfänger von Hilfe zur Pflege	4.956,85	6.598,09
Siedlungs-/ Verkehrsflächen	121,00	565,80
Straßenverkehrsflächen	640,29	640,29

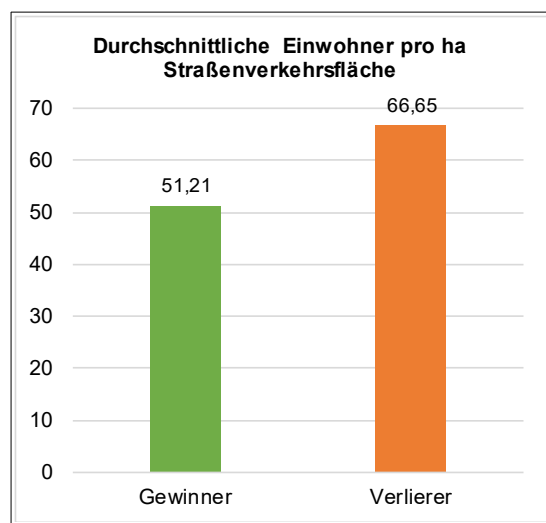
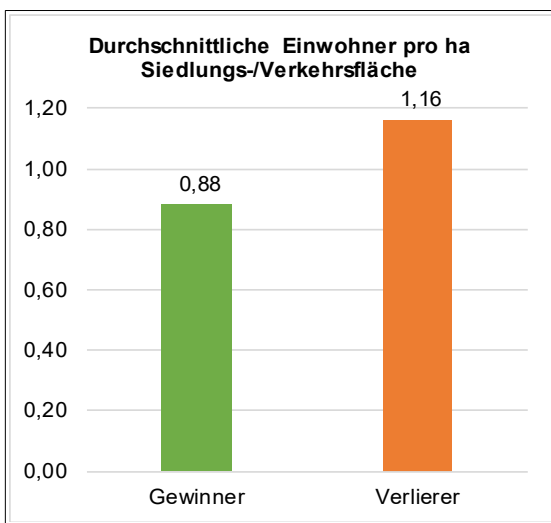
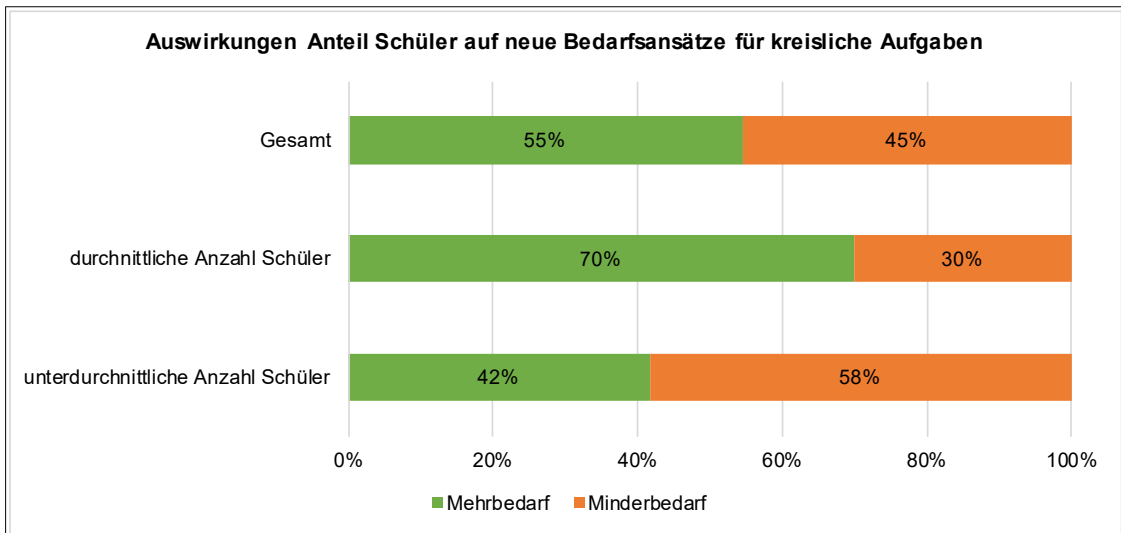
Quelle: FiFo Köln (2021) S. 62

Anhang B: Auswertungsdiagramme der Simulationsrechnung









Anhang D: Simulationsrechnung Schlüsselzuweisung nach Landkreisen und kreisfreien Städten

Landkreis / Kreisfreie Stadt	Einwohner	Kinder 3-18	Kinder 6-18	Schüler	Personen in Bedarfsgemeinschaften	Empfänger Eingliederungshilfe	Empfänger Hilfe zur Pflege	Siedlungs-/Verkehrsfäche	Straßenverkehrsfläche	Gesamtbedarfsansatz	Bedarfsmesszahl	Umlagekraftmesszahl	Unterschiedsbetrag	Korrektur aus Vorjahren	Schlüsselzuweisung inkl. Korrekturen aus Vorjahren
Stadt Erfurt	213.692	28.096	22.054	21.128	17.379	2.811	1.107	26.991	1.389	201.337.354,37	230.491.030,35 €	107.884.245 €	122.606.785,35 €		98.085.428,28 €
Stadt Gera	92.126	11.148	8.829	8.133	9.846	1.442	382	15.218	675	93.633.740,06	107.191.918,21 €	41.509.324 €	65.682.594,21 €		52.546.075,37 €
Stadt Jena	110.731	14.210	11.107	11.643	6.141	1.810	431	11.477	528	102.271.292,56	117.080.189,47 €	55.857.971 €	61.222.218,47 €		48.977.774,78 €
Stadt Suhl	36.395	3.826	3.018	2.428	1.700	624	143	14.162	402	37.810.492,55	43.285.456,96 €	15.722.210 €	27.563.246,96 €		22.050.597,56 €
Stadt Weimar	65.098	9.010	7.102	7.064	5.005	903	267	8.448	390	62.064.170,94	71.051.071,24 €	29.356.131 €	41.694.940,24 €		33.355.952,19 €
Landkreis Eichsfeld	99.463	14.463	11.453	10.133	3.517	1.223	388	94.307	1.791	78.342.655,18	89.686.682,18 €	43.085.775 €	46.600.907,18 €		37.280.725,75 €
Landkreis Nordhausen	82.456	10.639	8.440	7.748	6.547	927	375	71.393	1.407	66.711.937,44	76.371.834,95 €	34.885.374 €	41.486.460,95 €		33.189.168,76 €
Landkreis Wartburgkreis	159.937	20.725	16.512	14.447	7.545	1.945	664	137.113	2.429	123.623.243,76	141.523.908,08 €	71.245.271 €	70.278.635,08 €		56.222.908,06 €
Landkreis Unstrut-Hainich-Kreis	101.898	14.095	11.245	10.476	6.796	1.415	284	97.968	1.347	85.661.505,98	98.065.303,56 €	42.286.819 €	55.778.484,56 €		44.622.787,65 €
Landkreis Kyffhäuserkreis	73.522	9.202	7.374	6.560	5.838	800	241	103.791	1.517	63.323.639,52	72.492.911,04 €	28.771.996 €	43.720.915,04 €		34.976.732,03 €
Landkreis Schmalkalden-Meiningen	124.241	15.534	12.373	11.160	4.361	1.481	386	125.121	1.975	94.669.479,05	108.377.632,35 €	50.885.586 €	57.492.046,35 €		45.983.637,08 €
Landkreis Gotha	134.563	17.640	14.016	12.909	7.457	1.776	386	93.608	1.702	104.254.731,58	119.350.830,73 €	56.889.862 €	62.460.968,73 €		49.968.774,98 €
Landkreis Sömmerda	69.107	9.412	7.463	6.623	3.632	669	219	80.686	1.271	54.384.411,99	62.259.282,16 €	29.010.772 €	33.248.510,16 €		26.598.808,13 €
Landkreis Hildburghausen	62.656	7.897	6.287	5.685	1.749	714	215	93.642	1.509	50.869.947,24	58.235.922,44 €	26.215.107 €	32.020.815,44 €		25.616.652,35 €
Landkreis Ilm-Kreis	105.006	13.464	10.661	9.465	6.154	1.183	376	80.511	1.568	80.007.218,02	91.592.273,95 €	48.863.408 €	42.728.865,95 €		34.183.092,76 €
Landkreis Weimarer Land	82.291	11.964	9.548	7.828	3.921	848	230	80.448	1.519	63.570.136,11	72.775.100,37 €	38.196.710 €	34.578.390,37 €		27.662.712,29 €
Landkreis Sonneberg	57.044	6.611	5.324	4.639	2.004	759	221	46.085	628	42.667.252,98	48.845.476,95 €	24.354.352 €	24.491.124,95 €		19.592.899,96 €
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	102.139	12.206	9.702	8.693	5.061	1.211	271	100.879	1.417	78.510.053,98	89.878.320,35 €	44.937.384 €	44.940.936,35 €		35.952.749,08 €
Landkreis Saale-Holzland-Kreis	82.816	10.990	8.736	7.326	3.218	940	248	81.524	1.614	63.294.954,26	72.460.072,15 €	34.586.702 €	37.873.370,15 €		30.298.696,12 €
Landkreis Saale-Orla-Kreis	79.632	10.100	8.059	7.431	3.261	1.067	230	115.130	2.056	67.882.959,07	77.712.420,67 €	33.926.401 €	43.786.019,67 €		35.028.815,74 €
Landkreis Greiz	96.668	11.892	9.540	8.456	4.159	1.404	356	84.598	1.627	76.901.094,96	88.036.383,85 €	39.679.148 €	48.357.235,85 €	69.364,60 €	38.755.153,28 €
Landkreis Altenburger Land	88.356	10.476	8.408	7.519	6.641	1.119	326	56.939	1.366	68.898.655,65	78.875.190,25 €	34.651.618 €	44.223.572,25 €		35.378.857,80 €

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunalen Finanzreport 2021, Gütersloh 2021

Bundesagentur für Arbeit Statistik: Zeitreihe zum Bestand an Personen in Bedarfsgemeinschaften, in: Eckwerte der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monatszahlen ab 2007), Nürnberg 2022

Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (Hrsg.): Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte?, Bonn 2018

Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.): Tragfähigkeitsbericht 2020, Berlin 2019

Färber, Gisela/Wieland, Joachim/Salm, Marco/Wolff, Johanna/Zeit, Dirk: Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen – Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Freistaates Thüringen, Speyer 2012

FiFo Köln (Hrsg.): Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, Köln 2021

Freistaat Thüringen: Begründung zum Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, in Drucksache 5/5062 vom 08.10.2012, Erfurt 2012

Hesse, Mario/Starke, Tim: Kommunalen Finanzbedarf – Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/ Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018 – Staatsanpassung – Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat, 1. Auflage, Berlin 2018, S. 181-196

Klug, Gabriele/Thöne, Michael/Schneider, Stefan: Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen, der gemeindehaushalt 5/2017, S. 97-104

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Leipzig 2013

Lieberknecht, Christine: Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen, in: Kommunalverlag (Hrsg.): Starke Kommunen – Starkes Deutschland, 1. Auflage, Berlin 2013, S. 44-55

Schneider, Stefan/Maruda, Tatiana/Koldert, Bernhard/Thöne, Michael: Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert – das Beispiel der Stadt Köln – Management Summary, Berlin/Köln 2018

Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 – Thüringen im Wandel, Erfurt 2014

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (Hrsg.): Revision gemäß § 3 Abs. 5 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) – Prüfbericht des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales

Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (Hrsg.) Die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie 2018, Erfurt 2018

Thüringer Rechnungshof (Hrsg.): Thüringer Rechnungshof Jahresbericht 2022 - Überörtliche Kommunalprüfung, Rudolstadt 2022

Thüringer Verfassungsgericht: VerfGH 28/03 Urteil wegen: Vorschriften des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG), Weimar 2005

Thüringer Verfassungsgericht: VerfGH 13/10 Urteil wegen: der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs 2010, Weimar 2011

Rechtsquellenverzeichnis

Bayerisches Finanzausgleichsgesetz v. 16. April 2013 (GVBl. S. 210)

Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz v. 29. Juni 2004 (GVBl.I/04, Nr. 12, S.262)

Finanzausgleichsgesetz (Baden-Württemberg) vom 1. Januar 2000 (GBl. 2000, 14)

Finanzausgleichsgesetz (Sachsen-Anhalt) vom 28. März 2017 (GVBl. LSA 2017, 60, 61)

Finanzausgleichsgesetz (Schleswig-Holstein) v. 12. November 2020 (GVOBl. 2020, 808, 996)

Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern v. 9. April 2020 (GVOBl. M-V S. 166)

Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (Nordrhein-Westfalen) v. 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2021, Nr. 89, S. 1493)

Grundgesetz v. 23. Mai 1949 (BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 100-1)

Hessisches Finanzausgleichsgesetz v. 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298)

Kommunalfinanzausgleichsgesetz (Saarland) v. 12. Juli 1983 (Amtsblatt 1983, 462)

Landesfinanzausgleichsgesetz (Rheinland Pfalz) v. 20. November 1999 (GVBl. 1999, 415)

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich v. 14. September 2007 (Nds. GVBl. 2007, 466)

Sächsisches Finanzausgleichsgesetz v. 23. April 2021 (SächsGVBl. 2021 Nr. 19, S. 487)

Thüringer Finanzausgleichsgesetz v. 31. Januar 2013 (GVBl. 2013, 10)

Thüringer Gesetz zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen v. 11. Juni 2020 (GVBl. 2020, 277, 280)

Verfassung des Freistaats Thüringen v. 25. Oktober 1993 (GVBl. 1993, 625)

Internetquellen

Auswärtige Amt: Truppenstationierungsrecht, Berlin 2019, verfügbar unter:
https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussepolitik/themen/internationales-recht/truppenstationierungsrecht/217066#content_0 [Zugriff am 19.09.2022]

Ortmann, Magdalene: Adjustiertes R-Quadrat, Warendorf 2021, verfügbar unter:
<https://ortmann-statistik.de/glossar/adjustiertes-r-quadrat/> [Zugriff am 11.09.2022]

Thüringer Landesamt für Statistik (a): Gemeinden in Thüringen - Gebietsveränderungen nach dem 01.07.1994, Erfurt 2022, verfügbar unter:
<https://statistik.thueringen.de/datenbank/gebiet2.asp> [Zugriff am 29.08.2022]

Thüringer Landesamt für Statistik (b): Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte (für Gemeindeaufgaben) und kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen – Zeitreihe, Erfurt 2022, verfügbar unter:
<https://statistik.thueringen.de/datenbank/tabWMAnzeige.asp?tabelle=GE001633%7C%7C&ersterAufruf=x&wmID=712080%7C7C4&SZDT=&startpage=99&auswahlNr=> [Zugriff am 02.07.2022]

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales: Bedarfszuweisungen, Erfurt 2019, verfügbar unter:
<https://innen.thueringen.de/kommunales/kommunales-finanzwesen/kfa/bzw> [Zugriff am 19.09.2022]

Eidesstattliche Versicherung

Name: Jennifer Michall

Modul: MaPuGo-25 Wissenschaftliche Abschlussarbeit

Prüfungsleistung: Masterarbeit

Thema: Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich
Thüringen

Ich versichere eidesstattlich, dass die Arbeit von mir selbstständig verfasst wurde, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht wurden und die Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Bera, 30.09.22
Ort, Datum


Unterschrift