



GEMEINDE- UND STÄDTEBUND THÜRINGEN

GStB Thüringen e. V., Richard-Breslau-Straße 14, 99094 Erfurt

An
alle hauptamtlich geführten Verwaltungen
im Gemeinde- und Städtebund Thüringen

Landesgeschäftsstelle
Richard-Breslau-Straße 14, 99094 Erfurt
Telefon: (0361) 220 50-0, Telefax: 220 50 50
E-Mail: info@gstb-th.de
Internet: www.gstb-thueringen.de

Unser Zeichen: A202-ste
(bitte unbedingt angeben)

Bearbeiter: Markus Steinmeier

per E-Mail

Tag: 17. Mai 2021

Gutachten zur Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales hat den Gemeinde- und Städtebund Thüringen um Stellungnahme zu dem Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln zur „Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen“ gebeten.

In der Anlage übersenden wir Ihnen zu Ihrer Information die abgegebene Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Steinmeier
Finanzreferent

- Anlage -

Unsere Bankverbindungen:

HypoVereinsbank
Konto-Nr. 6238645
BLZ 820 200 86
IBAN: DE69 8202 0086 0006 2386 45
BIC: HYVEDEMM498

Sparkasse Mittelthüringen
Konto-Nr.: 600080706
BLZ: 820 510 00
IBAN: DE45 8205 1000 0600 0807 06
BIC: HELADEF1WEM

Wartburgsparkasse
Konto-Nr.: 97896
BLZ: 840 550 50
IBAN: DE70 8405 5050 0000 0978 96
BIC: HELADEF1WAK

Unsere Steuernummer:

Finanzamt Erfurt
St.Nr. 151/143/5033/5



GEMEINDE- UND STÄDTEBUND THÜRINGEN

GStB Thüringen e. V., Richard-Breslau-Straße 14, 99094 Erfurt

Thüringer Ministerium für
Inneres und Kommunales
Herrn Thomas R. Rüffler
Steigerstr. 24
99096 Erfurt

Landesgeschäftsstelle
Richard-Breslau-Straße 14, 99094 Erfurt
Telefon: (0361) 220 50-0, Telefax: 220 50 50
E-Mail: info@gstb-th.de
Internet: www.gstb-thueringen.de

Unser Zeichen: A202-ste
(bitte unbedingt angeben)

Bearbeiter: Markus Steinmeier

Vorab per E-Mail: thomas.rueffler@tmik.thueringen.de

Tag: 14. Mai 2021

Gutachten zur Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Rüffler,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales beauftragten Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln zur „Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen“ danken wir Ihnen.

Das Präsidium des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen hat in seiner Sitzung am 05. Mai 2021 das Gutachten mit dem folgenden Ergebnis beraten:

Das Präsidium des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen nimmt das Gutachten zur Kenntnis und fordert vom Land, dass die kommunale Ebene insgesamt so gut finanziell ausgestattet werden muss, dass sie ihre Aufgaben nicht schlechter als andere staatlichen Ebenen erfüllen kann. Soweit das Gutachten zu dem Ergebnis kommt, dass Gemeinden und Städte im Vergleich zu anderen staatlichen Ebenen bei ihrer Aufgabenerfüllung im Jahr 2018 am stärksten eingeschränkt waren, ist das Land aufgefordert, einen Gesetzgebungsvorschlag zu erarbeiten, der dies künftig verhindert. Dies kann durch eine entsprechend bemessene Anhebung der gesamten Finanzausstattung der kommunalen Ebene gelingen, die den Gemeinden und Städten die Aufgabenerfüllung voll ermöglicht, ohne die Landkreise auf Einnahmeverluste zu verweisen. So kann die Finanzausstattung auch nachjustiert werden, um die in dem Gutachten klar erkennbare Unterfinanzierung der kreisfreien Städte zu beseitigen. Zudem weisen Heilbäder und Kurorte darauf hin, dass ihnen nur ein Erhalt des Sonderlastenausgleichs für Kurorte dauerhaft Einnahmen sichert, auf die sie dringend angewiesen sind.

Unsere Bankverbindungen:

HypoVereinsbank
Konto-Nr. 6238645
BLZ 820 200 86
IBAN: DE69 8202 0086 0006 2386 45
BIC: HYVEDEMM498

Sparkasse Mittelthüringen
Konto-Nr.: 600080706
BLZ: 820 510 00
IBAN: DE45 8205 1000 0600 0807 06
BIC: HELADEF1WEM

Wartburgsparkasse
Konto-Nr.: 97896
BLZ: 840 550 50
IBAN: DE70 8405 5050 0000 0978 96
BIC: HELADEF1WAK

Unsere Steuernummer:

Finanzamt Erfurt
St.Nr. 151/143/5033/5

Die bisherigen Ergebnisse des Gutachtens lassen aus unserer Sicht derzeit jedoch noch keine abschließende Bewertung zu, ob die vorgeschlagenen neuen Methoden und Verteilungsmaßstäbe den tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen an eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen in Thüringen in vollem Umfang genügen.

Wir wollen zu dem vorliegenden Gutachten schwerpunktmäßig die nachfolgenden Anmerkungen mitteilen:

Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe

Wenn die Vorschläge des Gutachtens zur neuen Finanzverteilung zu Grunde gelegt werden, hätten den Gemeinden und Städten im Jahr 2019 rund 132 Mio. Euro mehr Schlüsselmasse zur Verfügung gestellt werden sollen, damit alle staatlichen Ebenen ihre jeweiligen Aufgaben gleich gut erfüllen können. Jedoch ist auch nach Vorlage des FiFo-Gutachtens offen, ob dieser absolut berechnete Betrag ausreichend ist, um die tatsächlichen Bedarfe zu decken. Entgegen den Forderungen der Kommunen fußt die Berechnungsgrundlage des neuen Modells wie in der Vergangenheit auch auf den IST-Zahlen der mehrjährigen Jahresrechnungsstatistik. Alternative Methoden zur Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe im Kernbereich des Finanzausgleichs wurden vom Gutachter abgelehnt. Dabei ging der Ablehnung anderer Methoden keine schwerpunktmäßig inhaltliche Auseinandersetzung voraus, die die Umsetzbarkeit in Thüringen vertieft geprüft hätte. Die in dem Gutachten ausgeführte Ablehnung dient vielmehr nur zur abstrakten Begründung der Vorzugswürdigkeit einer Bedarfsanalyse auf Grundlage der aufgabenspezifischen Regression, die der Gutachter entwickelt hat. Dies erstaunt, weil das Gutachten selbst an anderer Stelle für Thüringen eine Umstellung auf das alternative Standard-Kosten-Modell ausdrücklich empfiehlt, um die tatsächlichen Bedarfe im Mehrbelastungsausgleich des übertragenen Wirkungskreises besser zu ermitteln.

Zudem arbeitet das Gutachten mit der zweifelhaften Grundannahme, dass die kommunale Ebene in ihrer Gesamtheit nicht dauerhaft unterfinanziert sei. Daher sind schon nach der Methodik des Gutachtens von vorneherein eher geringe Abweichungen von bestehenden Leistungen des Landes zu erwarten. Nach unserem Verständnis allerdings hätte gerade die Überprüfung dieser Annahme ein Hauptziel des Gutachtens sein sollen. Insoweit zeigt die vom Gutachten vorgeschlagene Neuverteilung der Finanzmassen augenscheinlich nur ein Mindestmaß unerfüllter Bedarfe an, das selbst nach dem gegenwärtigen Finanzausgleich nicht mehr aufgabengerecht gedeckt werden kann.

Von daher bleibt auch offen, ob die seit 2018 erfolgte Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 239 Mio. Euro das von dem Gutachten ermittelte Ungleichgewicht gegenüber dem Land und zwischen den kommunalen Ebenen bereits behoben hat, da die Erhöhung im Jahr 2021 zugleich von den Sonderfaktoren der Corona-Krise bestimmt ist.

Finanzierung der kreislichen Ebene

Vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Einschränkungen in der Aussagekraft des Gutachtens sollte ein Gesetzgebungsvorschlag der Landesregierung sicherstellen, dass die Landkreise nicht gezwungen sind, eine mögliche Neuverteilung der Finanzausgleichsmittel über die Erhöhung der Kreisumlage wieder aufzuzehren. Mit Blick auf die verbleibenden

offenen Fragen zur Höhe der tatsächlichen Bedarfe der Gemeinden, Städte und Landkreise bestehen genug Gründe, die Finanzausstattung der kommunalen Ebene insgesamt so anzupassen, dass die Landkreise in der absoluten Betrachtung nicht die vom Gutachten empfohlenen Einnahmeverluste erleiden müssen. Den kreisangehörigen Gemeinden nutzt es nichts, wenn sie einerseits höhere Zuweisungen erhalten, andererseits diese aber wieder an die Landkreise abführen müssen.

Beseitigung der Unterfinanzierung der kreisfreien Städte

Das Gutachten bietet in diesem Zusammenhang auch die zwingende Gelegenheit, die deutlich herausgearbeitete Unterfinanzierung der kreisfreien Städte zu beenden. Nach der von dem Gutachten angewendeten Methode werden bei diesen ungedeckte Bedarfe in signifikanter Höhe ausgewiesen. Hier zeigt sich nach der Systematik dieses Gutachtens die einschneidende Wirkung der gegenwärtigen Finanzausstattung bei den kreisfreien Städten in besonderer Deutlichkeit. Die Landesregierung ist gehalten eine Aufstockung der gesamten Finanzausstattung der kommunalen Ebene nutzen, um mit ihrem Gesetzgebungsvorschlag eine wesentliche Stelle der Mittelverteilung nachzujustieren und den kreisfreien Städten auf diese Weise eine bessere und angemessene Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Abschaffung Hauptansatzstaffel und Soziallastenansatz

Durch die vom Gutachter vorgeschlagene Abschaffung von Hauptansatzstaffel und Soziallastenansatz wird den Kommunen ein neuer Verteilungsmechanismus auferlegt. Als neuer maßgeblicher Faktor wird an Stelle der Hauptansatzstaffel auf die jeweils gestufte Zentralörtlichkeit der Gemeinde abgestellt. Deshalb sollten jedenfalls bei einem Gesetzgebungsvorschlag alle Schritte offen gelegt werden, die die Herleitung und die zugrundeliegenden Annahmen für die Bemessung der Koeffizienten und der Zentralität ermöglichen sowie die Auswahl der Bedarfsfaktoren nachzeichnen. So wird auch dem Land ermöglicht, künftige Anpassungen auf Grundlage eigener Sachkunde vorzunehmen. Auf diese Weise kann die Rechtssicherheit der Einführung einer neuen Bedarfsermittlung gestärkt werden, was Voraussetzung für eine Akzeptanz in der Breite der gemeindlichen Ebene ist.

Denn nach der abschließenden Simulation der neuen Methode erleiden für das Jahr 2019 zwar nur 9 Gemeinden Einnahmeverluste im einstelligen Prozentbereich, allerdings allein unter der Voraussetzung, dass die Finanzausgleichsmasse um 100 Mio. Euro zwischen den Jahren 2018 und 2019 aufgestockt und zusätzlich zwischen gemeindlicher und kreislicher Ebene 132 Mio. Euro neu verteilt wurden. Das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales hat in diesem Zusammenhang aber schon auf die zwischen 2018 bis 2021 erfolgte Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 239 Mio. Euro verwiesen.

Deshalb muss insbesondere bei einer künftig möglicherweise auch geringer steigenden Finanzausgleichsmasse sichergestellt sein, dass bei Veränderungen der Einnahmesituation einer Gemeinde die zugrundeliegende Berechnungsmethode nachvollziehbar ist. Denn die reinen Umverteilungseffekte der neuen Methode einer aufgabenspezifischen Regression haben in einer Simulation ohne die oben erwähnte Erhöhung der gemeindlichen Teilschlüsselmasse zu Einnahmeverlusten für 116 einzelne Gemeinden von bis zu 18 % geführt. Mittelzentren verlieren in dieser Berechnung anteilig 27 % der Schlüsselzuweisungen, Mittelzentren mit der Teilfunktion Oberzentrum gewinnen anteilig 15 % - bei Kreisfreiheit aber nur 0,9 %. Allein durch die schon erwähnte Neuverteilung der gemeindlichen

Teilschlüsselmasse (100 Mio. Euro zulasten Land, 132 Mio. Euro zulasten kreislicher Ebene) profitieren in der Berechnung für 2019 alle Zentralitätsstufen, Mittelzentren mit 14,2 % gegenüber allen anderen mit Zuwächsen zwischen 25,6 % und 34,6%.

Turnus der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs

Das Gutachten setzt sich kurz mit der Bestimmung eines zweckmäßigen Überprüfungszeitraums für den gesamten kommunalen Finanzausgleich auseinander. Dabei werden Fragen zur Möglichkeit der Prognose künftiger Ausgabenentwicklungen für den folgenden Überprüfungszeitraum nicht behandelt. Im Ergebnis führt dies dazu, dass z.B. bei den Sozialausgaben zwar steigende Fallzahlen bei der jeweiligen (haushaltsjahrbezogenen) Festsetzung der Schlüsselmasse berücksichtigt werden könnten, steigende Kosten pro Fall hingegen nur rückblickend bei der turnusmäßigen Überprüfung alle vier Jahre angepasst werden. Eine vertiefte inhaltliche Abwägung zwischen zeitnaher Anpassung bei Kostensteigerungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mittelverteilung auf der einen und mittelfristiger Planungssicherheit für Gemeinden und Städte auf der anderen Seite sollte jedenfalls Grundlage für einen Gesetzgebungsvorschlag sein, der eine neue Methode der Bedarfsermittlung einführen will.

Kommunale Mindestausstattung

Das Gutachten unterbreitet Anpassungsvorschläge zur Ermittlung der kommunalen Mindestfinanzausstattung, also des Kernbereichs der garantierten, von der Leistungskraft des Landes unabhängigen, absoluten Untergrenze der Mindestausstattung. Die Auswirkungen dieser Vorschläge auf den konkreten Betrag der Mindestausstattung sind noch offen. Vor einer abschließenden Bewertung sollten diese dargestellt werden.

Sonderlastenausgleich für Kurorte und Kulturlastenausgleich

Das Gutachten schlägt die Abschaffung der Sonderlastenausgleiche für Kurorte und Kulturlasten und stattdessen die Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse vor. Die Heilbäder und Kurorte weisen hingegen mit Nachdruck darauf hin, dass ihnen nur ein Erhalt des Sonderlastenausgleichs für Kurorte im kommunalen Finanzausgleich dauerhaft Einnahmen sichert, auf die sie dringend angewiesen sind. Mit der Problematik der konkreten Bedarfe in Kurorten sowie deren spezifischen Finanzierungsmöglichkeiten setzt sich das Gutachten aus unserer Sicht nicht ausreichend auseinander und wirkt daher an dieser Stelle unvollständig. Ebenso wird von den bisherigen Empfängern die Abschaffung des Kulturlastenausgleichs negativ gesehen. Soweit dieser Sonderlastenausgleich in der bisherigen Form abgeschafft werde, muss es eine gleichwertige Lösung für diese spezielle Belastung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs geben.

Weitere Sonderlastenausgleiche, insbesondere Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Bei einem Erhalt der weiteren Sonderlastenausgleiche, soweit sie von dem Gutachten untersucht und bestätigt wurden, sollte die seit langem bestehende Forderung des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen jedenfalls bei anstehenden Gesetzgebungsvorschlägen weiter verfolgt werden, die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen bzw. -betreuung transparenter zu gestalten.

Investitionen

Das Gutachten prüft kurz und abstrakt verschiedene Alternativen von Zuweisungen für Investitionen, die je nach der Schwerpunkt der Zweckerreichung entweder im Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs oder außerhalb desselben geleistet werden. Wesentlich ist jedoch eine insgesamt deutlich stärkere Förderung der Investitionstätigkeit der Kommunen. In diesem Zusammenhang stellt der Thüringer Kommunalmonitor 2020 der landeseigenen Thüringer Aufbaubank die neben den bereits mit Haushaltsansatz geplanten Investitionen, mindestens notwendigen zusätzlichen Investitionsbedarfe pro Jahr dar.

Mehrbelastungsausgleich

Nach dem Gutachten soll der Mehrbelastungsausgleich mittels des Standard-Kosten-Modells statt wie bisher über die Korridormethode berechnet werden. Dazu weist das Gutachten auf die Vorzüge dieser alternativen Methode hin. Die Auswirkungen dieser Vorschläge auf den konkreten Betrag für den Mehrbelastungsausgleich sind noch offen. Vor einer abschließenden Bewertung sollten diese dargestellt werden. Das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales hingegen schätzt die Korridormethode im Mehrbelastungsausgleich als bekannt und bewährt. Der vom Ministerium angeführte Aufwand und die Zeitintensivität der Einführung des Standard-Kosten-Modells für den Mehrbelastungsausgleich könnten jedoch auch in einem größeren Zusammenhang gesehen werden, wenn die Anwendung dieser alternativen Methode der Bedarfsermittlung für den gesamten kommunalen Finanzausgleich geprüft würde.

Konnexität

Das Gutachten gibt keine eindeutige Empfehlung zur Ausgestaltung der Konnexitätsregelungen in Thüringen. Für den Gemeinde- und Städtebund Thüringen steht hier klar im Vordergrund, dass auf Ebene der Thüringer Verfassung eine Erweiterung der bestehenden Finanzgarantie für übertragene Aufgaben auf neue Aufgaben im eigenen Wirkungskreis, auf die Verpflichtung freiwilliger Aufgaben bzw. auf die Setzung neuer oder Erhöhung bestehender Standards erfolgen soll. Auf ein ohnehin nur einfachgesetzliches sogenanntes Konnexitätsausführungsgesetz kommt es daher insoweit nicht an. Die strikte Konnexität soll auch für diese Mehrbelastungen garantiert werden, bis eine Kostenerstattung über den Finanzausgleich im Rahmen einer Revision sichergestellt ist.

Abschließend regen wir an, dass ein konkreter Gesetzgebungsvorschlag zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs die Anwendbarkeit und Berechenbarkeit der Finanzausstattung durch die Haushaltsverantwortlichen in den kommunalen Verwaltungen fördern sollte. Vor dem Hintergrund des nun vorliegenden Gutachtens und seinen Empfehlungen blicken wir erwartungsvoll auf die weiteren Schritte zur Erfüllung des im Thüringer Finanzausgleichsgesetz beschriebenen Reformauftrags für das Finanzausgleichsjahr 2022.

Mit freundlichen Grüßen



Rusch
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied