

|  |                     |  |
|--|---------------------|--|
|  | <b>Vorlagen-Nr.</b> |  |
|  | <b>0698-BR/2021</b> |  |

# Stadtverwaltung Eisenach

## Berichtsvorlage

|                 |            |                     |
|-----------------|------------|---------------------|
| <b>Dezernat</b> | <b>Amt</b> | <b>Aktenzeichen</b> |
| Dezernat I      | 20         |                     |

|  |
|--|
| <b>Betreff</b>   |
| <b>Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen; Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Institutes an der Universität Köln im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales</b> |

|                             |                |                       |  |
|-----------------------------|----------------|-----------------------|--|
| <b>Beratungsfolge</b>       | <b>Sitzung</b> | <b>Sitzungstermin</b> |  |
| Stadtrat der Stadt Eisenach | Ö              | 28.09.2021            |  |

| <b>Finanzielle Auswirkungen</b>   |  |                               |                    |
|---|--|-------------------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> keine haushaltmäßige Berührung<br><input checked="" type="checkbox"/> Einnahmen Haushaltsstelle: 90000.04100<br><input type="checkbox"/> Ausgaben Haushaltsstelle: |  |                               |                    |
| HH-Mittel   | Lt. HH / NTHH d. lfd. Jahres<br>(aktueller Stand)<br>-EUR- | Haushaltausgabereist<br>-EUR- | Insgesamt<br>-EUR- |
| Ansatz Haushalt / Jahresrechnung  |  |                               |                    |
| + über-/außerplanmäßige Ausgaben  |  |                               |                    |
| + Deckungsmittel  |  |                               |                    |
| <b>Summe Haushaltsmittel</b>  |  |                               |                    |
| ./. gesperrte Mittel  |  |                               |                    |
| ./. bereits verausgabte Mittel  |  |                               |                    |
| ./. gebundene Mittel  |  |                               |                    |
| <b>verfügbare Mittel</b>  |  |                               |                    |
| ./. erforderliche Mittel lt. Beschluss  |  |                               |                    |
| <b>zusätzlich erforderliche Mittel /<br/>noch zur Verfügung stehende Mittel</b>   |  |                               |                    |

**Sachverhalt:**

Der Stadtrat der Stadt Eisenach hat in seiner Sitzung am 21.07.2021 folgenden Beschluss gefasst:

*„Die Oberbürgermeisterin wird beauftragt, gegenüber dem Stadtrat in seiner nächsten Sitzung darüber zu berichten, welche konkreten Empfehlungen aus dem "Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln" im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales - Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen" zu entnehmen sind und welche finanziellen Auswirkungen für die Stadt Eisenach im Falle einer vollständigen Umsetzung der Empfehlungen abgeleitet werden können.*

*Die Oberbürgermeisterin wird weiterhin beauftragt, in ihrem Bericht darzustellen, ob und inwieweit er gegenüber dem Städte -und Gemeindebund Thüringen eine Stellungnahme auf die Stadt Eisenach abgegeben hat und welchen Inhalt die Stellungnahme konkret hatte.“*

**Bericht:**

Mit Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10) hat der Thüringer Landtag seinerzeit die Reform des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes für das Finanzausgleichsjahr 2022 beschlossen.

Demzufolge wurde durch die Landesregierung dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität in Köln ein Auftrag zur Erstellung eines Gutachtens

*„zur Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen“*

erteilt. Dieses Gutachten liegt dem Land seit dem 25.03.2021 vor und wird seither im Unterausschuss kommunaler Finanzgleich beraten.

Die wesentlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Gutachtens werden nachstehend zusammen gefasst dargestellt.

- *Die aktuell bestehende Einwohnerstaffel (§ 9 ThürFAG) besteht „weder theoretisch noch empirisch auf einer validen Grundlage“ besteht und sollte demzufolge durch „regressionsanalytisch bestimmte Bedarfs unter Berücksichtigung struktureller Unterschiede ersetzt werden“.*
- *Eine turnusmäßige Überprüfung der Regressionskoeffizienten sowie der horizontalen und vertikalen Symmetrie der Kosten im Sozialbereich sei sinnvoll.*
- *Der aktuelle, aufgabenspezifische Ansatz zur Bestimmung der kommunalen Mindestausstattung wird bestätigt. Es werden allerdings transparentere und statistisch besser kommunizierbare Benchmarks vorgeschlagen.*
- *Die Sonderlastenausgleiche für Schullasten, Schülerbeförderung, Kindertagesbetreuung und Infrastrukturpauschalen werden prinzipiell bestätigt. Nicht weiter berücksichtigt werden sollte der bisherige Ansatz für Kurorte, wie auch die Ansätze für unterdurchschnittliche Einwohnerdichte und Kulturlasten, die mit der Begutachtung in die Schlüsselzuweisung integriert seien. Sonderlastenausgleiche sollten zukünftig „nur dann zum Tragen kommen, wenn es sich um Pflichtaufgaben besonderer Wichtigkeit für die Gesamtheit des Landes handelt.“*

- *Investitionspauschalen seien prinzipiell zu begrüßen, um die Investitionstätigkeit der Kommunen zu unterstützen.*
- *Der Mehrbelastungsausgleich vor dem Hintergrund des Art. 93 der Verfassung des Freistaats Thüringen sei sachgerecht, die aktuelle Ausgestaltung weise jedoch Schwachstellen auf.*
- *Im Rahmen der Analyse der vertikalen sowie horizontalen Verteilungssymmetrie lag auf der Basis des Jahres 2018 „eine leichte Schiefelage zu Gunsten der Landesebene“ vor. Zur Beseitigung dieser Schiefelage hätte die Finanzausgleichsmasse im Jahre 2018 um 100,5 Mio. Euro angehoben werden müssen (eine Anhebung erfolgte im Jahre 2020 um 100 Mio. Euro). Weiterhin zeige sich eine „deutliche asymmetrische Mittelverteilung“ bei den Teilschlüsselmassen für die Kreis- und Gemeindeaufgaben. „Sowohl ausgabenbasiert im Zeitverlauf als auch auf Basis der Bedarfe ist die aktuelle Mittelverteilung zu Lasten der Gemeinden festgelegt. Die Abweichung ist profund, so dass eine Anpassung zwingend als sachgerecht benannt werden muss. Um eine perfekt symmetrische horizontale Verteilung zu erreichen, hätten im Jahr 2018 131,5 Mio. Euro zusätzlich für die Gemeindeaufgaben anstatt Kreisaufgaben zur Verfügung stehen müssen.*
- *Der im ThürFAG festgelegte Turnus von 4 Jahren zur Überprüfung des KFA wird als angemessen angesehen.*

Im Rahmen einer Sitzung des Arbeitskreises HKR beim GSB am 26.04.2021 und des Präsidiums des GSB am 05.05.2021 wurde das Gutachten mit den kommunalen Vertretern beraten und demzufolge mit Schreiben vom 14.05.2021 eine erste Stellungnahme des GSB (sh. Anlage 1) an das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales gerichtet, mit der u. a. darauf verwiesen wird, dass „die bisherigen Ergebnisse des Gutachtens ... derzeit noch keine abschließende Bewertung zulassen, ob die vorgeschlagenen neuen Methoden und Verteilungsmaßstäbe den tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen an eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen in Thüringen in vollem Umfang genügen“.

In der Stellungnahme des GSB wird zu den im Gutachten enthaltenen Ausführungen zur „Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe“ (Seite 2) darauf hingewiesen, dass die vorgenommene Bedarfsermittlung – wie in der Vergangenheit – auf den Ist-Zahlen der mehrjährigen Jahresrechnungsstatistik fußt und insofern die tatsächlichen Bedarfe im kommunalen Bedarfe auch mit dieser Begutachtung nicht ausreichend berücksichtigt werden. 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.“

Abschließend hat der GSB darauf hingewiesen, dass durch die Landesregierung die Erarbeitung eines konkreten Gesetzgebungsvorschlages zur Reform des KFA erforderlich sei, um seitens der Kommunen konkreter die sich daraus im Einzelnen ergebenden Auswirkungen, z. B. für die große Kreisstadt Eisenach beurteilen zu können.

Ergänzend zur Stellungnahme des GSB haben die Oberbürgermeister/innen der kreisfreien Städte in einer gemeinsamen Stellungnahme eine stärkere Finanzausstattung der kreisfreien und der größeren kreisangehörigen Städte gefordert, da das Gutachten die bestehenden Defizite des kommunalen Finanzausgleiches in Thüringen belege. Sie forderten: „Ziel einer Neuordnung des Finanzausgleichs müsste sein, dass alle Thüringer Städte, Gemeinden und Landkreise mit einer entsprechenden Finanzausstattung durch das Land dauerhaft in die Lage versetzt werden, ausgeglichene Haushalte aufstellen zu können.“ (Anlage 2 Presseartikel TLZ).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass bereits mit Schreiben vom 19.06.2020 der Ministerpräsident und der Innenminister des Freistaates Thüringen darum gebeten wurden, den nun seit dem

01.07.2021 geltenden Status der großen Kreisstadt Eisenach im Rahmen der bevorstehenden Reform des kommunalen Finanzausgleiches ausdrücklich zu berücksichtigen.

Die Staatssekretärin des Innenministeriums hat diesbezüglich mit Schreiben vom 28.07.2020 mitgeteilt, dass dies im Rahmen der Begutachtung mit erfolgen soll.

Inzwischen wurde ein durch die CDU-Landtagsfraktion in Auftrag gegebenes, weiteres Gutachten vorgelegt. Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer hat im Rahmen einer „kritischen Analyse der Begutachtung des kommunales Finanzausgleichs Thüringen durch das FiFo Köln“ zu diesem Gutachten Stellung genommen.

Nachstehend werden die wesentlichen Schlussfolgerungen dieser Begutachtung dargestellt.

**Auszug wesentlicher Aussagen des Gutachtens der deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, vom Juni 2021:**

- *Auf der Basis einer neuen, quantitativ anspruchsvollen, aber methodisch wie inhaltlich höchst angreifbaren Rechenmethode, die zudem nicht einmal bis zum Ende auf ihre Auswirkungen geprüft wurde, wird eine Scheinrationalität suggeriert.“*
- *Die Berechnungen sind zudem gerade auch im Hinblick auf weitere Anpassungsreaktionen bei der Kreisumlage unvollständig. Des Weiteren werden Parameter der Steuer- und Umlagekraftberechnung zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen, die finanzstarke Kommunen begünstigen, nicht überprüft.*
- *Die Berechnungen sind nicht nur deshalb kaum nachvollziehbar, sondern auch weil z. B. auch die ortsscharfen neuen Finanzbedarfskennziffern nicht ausgewiesen werden.*
- *Die Vorschläge implizieren vor diesem Hintergrund höchstwahrscheinlich nicht nur vertikale Verwerfungen zwischen den Landkreisen und ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden, sondern auch zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum. Nach cursorischer Prüfung der schmalen Dokumentation ist außerdem eine Polarisierung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen zu Lasten letzterer zu erwarten.*
- *Die Probleme des kommunalen Finanzausgleiches in Thüringen scheinen allerdings nicht so sehr in den verteilungsrelevanten Details der Berechnung der Schlüsselzuweisungen zu liegen, sondern in seiner unzureichenden Grunddotierung.*
- *Die Grundstrukturen, wie sie im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen sind, sollten belassen werden.*
- *Eine angemessene Aufstockung der Finanzausgleichsmasse I und ggf. des Mehrbelastungsausgleichs nimmt den Druck aus dem System und schafft Raum für „normale“ Anpassungsreaktionen der Kommunen.*

Zu überprüfen wären dabei lediglich,

- *die Aufteilung der Teilschlüsselmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben, die dann aber für keinen der beiden Dotationsbereiche mit Kürzungen verbunden sein sollte,*

- *wie die Verteilungssymmetrie über eine Anpassung der Nivellierungshebesätze an den Landesdurchschnitt und des 30%-Schlüssels für die Berechnung der Kreisumlagekraft in die Nähe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes wieder verbessert werden kann und die Frage,*
- *ob nicht ein kleiner Teil der Schlüsselzuweisungen wieder für Investitionszwecke reserviert, also als Investitionsschlüsselzuweisungen vergeben werden sollte, um ein Mindestniveau kommunaler Investitionen zu sichern.*

Mit Schreiben vom 25.08.2021 hat der GSB einen Referentenentwurf des Thüringer Ministeriums des Innern und für Kommunales (TMIK) für ein Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und zur Aufhebung des Gesetzes über eine Thüringer Investitionsoffensive mit der Bitte um Stellungnahme bis zum 13.09.2021 übersandt. Urlaubsbedingt konnte hierzu im Rahmen der Fristsetzung bisher keine Stellungnahme abgegeben werden. Seitens der Verwaltung ist beabsichtigt, noch eine Stellungnahme zu erarbeiten und dem Gemeinde- und Städtebund zur Verwendung im weiteren (parlamentarischen) Verfahren zuzusenden.

Der GSB hat gegenüber dem TMIK mit Schreiben vom 22.09.2021 eine Stellungnahme zum Referentenentwurf zugesendet. Auf das ebenfalls als Anlage beigefügte Anschreiben wird verwiesen.

Die zentrale Forderung des GSB, „**die gesamte kommunale Finanzausstattung mit frischem Geld dauerhaft deutlich**“ aufzustocken, wird ausdrücklich geteilt, da diese seitens der Thüringer Kommunen in den vergangenen Jahren kontinuierlich erhoben wurde. Begründet wurde und wird dies damit, dass der kommunale Finanzausgleich nicht ausreichend bedarfsgerecht dotiert und für eine bedarfsgerechte und ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung eine bessere Finanzausstattung der Kommunen unbedingt erforderlich sei bzw. ist.

Auf der Basis des vorliegenden Referentenentwurfes wurde durch das TMIK im Rahmen einer Modellrechnung die für die einzelnen Kommunen für das Jahr 2022 voraussichtlich zu erwartende Schlüsselzuweisung mitgeteilt, sofern der Gesetzentwurf im Rahmen des noch anstehenden parlamentarischen Verfahrens vom Thüringer Landtag in der vorliegenden Form tatsächlich beschlossen werden würde. Entsprechend der vorgelegten Modellberechnung könnte die große Kreisstadt Eisenach für das Jahr 2022 mit einer Schlüsselzuweisung in Höhe von 13.516.882 Euro rechnen. Für das Jahr 2021 beläuft sich die gemeindliche Schlüsselzuweisung auf 12.806.170,87 Euro, so dass sich im Vergleich beider Jahre zwar eine Verbesserung ergibt, diese aber aller Voraussicht nach keine bedarfsgerechte Finanzausstattung für die große Kreisstadt Eisenach darstellen wird.

Inwieweit der vorliegende Referentenentwurf im noch durchzuführenden parlamentarischen Verfahren Änderungen erfahren wird, die sich positiv auch für die Stadt Eisenach auswirken, ist derzeit nicht absehbar.

gez. Katja Wolf  
Oberbürgermeisterin

### Anlagenverzeichnis

- Anlage 1a/b - Schreiben des Gemeinde –und Städtebundes vom 14.05.2021 und 22.09.2021  
Anlage 2a/b - OB-Schreiben an den Ministerpräsidenten des Landes Thüringen und den Minister des Innern und für Kommunales vom 19.06.2020  
Anlage 3 - Schreiben der Staatssekretärin des TMIK vom 28.07.2020