



# GEMEINDE- UND STÄDTEBUND THÜRINGEN

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

Thüringer Landtag  
Haushalt- und Finanzausschuss  
Herrn Bieler  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
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: A2023-ste  
(bitte unbedingt angeben)

Bearbeiter: Markus Steinmeier

Tag: 4. Oktober 2022

## **Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes**

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 7/6082

## **Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023**

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 7/6132

hier: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 5. September 2022 haben Sie dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen Gelegenheit zur Stellungnahme zu den oben bezeichneten Gesetzentwürfen der Landesregierung gegeben. Nach Anhörung unserer Mitglieder und Beratung in unseren Gremien haben wir die nachfolgenden Anmerkungen:

### **1. Erhöhung der Finanzausgleichsmasse**

Der Gesetzentwurf sieht eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2023 um 154 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2022 vor. Damit steigen die Leistungen des Landes auf 2,590 Mrd. Euro.

Die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse I (eigener Wirkungskreis) ist einer regelgebundenen Steigerung auf Grundlage der Mai-Steuerschätzung 2022 geschuldet. Damit wird schlicht die geltende Rechtslage umgesetzt, die erst im Februar 2022 mit einer Erhöhung des Partnerschaftsgrundsatzes auf 37,17 % sowie der Einführung eines dauerhaften, zusätzlichen Festbetrages von 100 Mio. Euro geschaffen wurde:

Weil sich die Steuereinnahmen des Landes im Jahr 2022 deutlich stärker entwickeln als die der Kommunen, müssen die Landeszuweisungen an die Kommunen um 118 Mio. Euro steigen.

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

---

Noch nicht konkret abschätzbar, aber sicher zu erwarten, sind substantielle Steuerausfälle aufgrund der Rezession, die den Gesamtstaat im Jahr 2023 belasten werden. Die Gemeinden und Städte werden durch Gewerbesteuerausfälle vor große Herausforderungen gestellt werden.

Die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse II (übertragener Wirkungskreis – Mehrbelastungsausgleich) ist ebenfalls auf die geltende Verfassungsrechtlage des vollständigen Kostenausgleichs zurückzuführen, wobei durch die vorgeschlagene, einfachgesetzliche Rechtsänderung ein genauerer Inflationsausgleich in Höhe von 6 Mio. Euro erfolgen kann.

Die weitere Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 23 Mio. Euro durch Entnahme aus dem Stabilisierungsfonds, d.h. aus dem Abrechnungsguthaben der Kommunen gegen das Land, dient hingegen allein dem Ausgleich von Verlusten der Landkreise aus der Fortentwicklung des Soziallastenansatzes – folglich wird diese Kompensation mit kommunalem Geld selbst bezahlt. Treffend fasst das Vorblatt des Gesetzentwurfs diese Sichtweise des Landes zusammen: *„Die vorgesehene Entnahme wirkt ergebnisneutral, da diese mit einer Reduzierung des Stabilisierungsfonds als Verbindlichkeit des Landes korrespondiert“*.

## **2. Geringere Erhöhung der Schlüsselmasse – Streichung der Leistungen nach dem Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden**

Die Schlüsselmasse erhöht sich um 91 Mio. Euro gegenüber den vergleichbaren Ansätzen des Jahres 2022. Zu beachten ist hier, dass die bisher gesondert veranschlagten, demografiebedingten Stabilisierungsansätze in Höhe von 12 Mio. Euro nunmehr über die Berechnung der Schlüsselzuweisungen unmittelbar verteilt werden.

Der Anstieg der Schlüsselmasse liegt aber insgesamt deutlich unter dem Berechnungsergebnis für die Finanzausgleichsmasse I von 118 Mio. Euro, mithin um rd. 23 % niedriger. Maßgeblich für diese Entwicklung sind nicht zuletzt die Einführung bzw. Erhöhung zweckgebundener Sonderlastenausgleiche (Theaterpauschale und Klimaschutzinvestitionen) zulasten der Schlüsselmasse.

Letztlich verbleiben der Gesamtheit der Kommunen aber nur 61 Mio. Euro mehr an dauerhaft regelgebundenen, allgemeinen Deckungsmitteln aus Landeszuweisungen. Denn die Zuweisungen nach dem in enger Verbindung zum Finanzausgleich stehenden Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden in Höhe von bisher rund 30 Mio. Euro sollen 2023 gestrichen werden. Auch entfällt dadurch eine zumindest teilweise Kompensation der kleinen Gemeinden für im Verhältnis niedrigere Zuweisungen aufgrund der neuen Hauptansatzstaffel, die in den letzten Jahren mit dieser gesetzlichen Leistung gewährt wurde. Eine sehr große Zahl unserer Mitglieder hat auch im Rahmen dieser Anhörung die Bedeutung dieser Leistungen für den ländlichen Raum betont.

Wir sehen auch das bisherige Gesetzgebungsverfahren kritisch, wenn man den vom Thüringer Landtag beschlossenen, partnerschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs (Drucksache 7/917) zum Maßstab nimmt: In mehrmonatigen Gesprächsrunden wurden zwischen dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales sowie den kommunalen Spitzenverbänden die mögliche Fortentwicklung des kommunalen

---

Finanzausgleichs besprochen. Einen Schwerpunkt hat der im Rahmen der kreislichen Schlüsselmasse dominierende Soziallastenansatz gebildet, aber zugleich wurden auch weitere Änderungen in Sonderlastenausgleichen mit möglichen Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselmasse diskutiert. Mit der überraschenden Einführung einer Theaterpauschale und Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz wurden aber ohne jede Vorbefassung 30 Mio. Euro zulasten der Schlüsselmasse umverteilt, obwohl der Thüringer Landtag erst im Februar 2022 wichtige Schritte zur Neubestimmung der regelgebundenen, dauerhaften Finanzausstattung beschlossen hatte: Erhöhung des Partnerschaftsgrundsatzes auf 37,17 %, Einführung eines dauerhaften, zusätzlichen Festbetrages von 100 Mio. Euro, Neubemessung der Aufgabenverteilung zwischen gemeindlicher und kreislicher Ebene. Die plötzlichen Abzüge zulasten der Schlüsselmasse durch die Landesregierung stellen daher eine Zäsur auf dem Weg eines partnerschaftlichen Beteiligungsprozesses dar, denn gegenseitiger Austausch und Verlässlichkeit sind in diesem Punkt deutlich ausbaufähig.

Setzt man die beschriebene, tatsächliche Einnahmesteigerung der Kommunen aus den Schlüsselzuweisungen und gestrichenen gesetzlichen Zuweisungen ins Verhältnis zu den zu erwartenden Ausgabensteigerung für das Jahr 2023, erfolgt nicht einmal ein „Inflationsausgleich“ der Landeszuweisungen für den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung im eigenen Wirkungskreis.

Dies wirkt umso einschneidender auf den Haushaltsausgleich aller Gemeinden und Städte im kommenden Jahr 2023, da die mit der „Großen Revision“ im Jahr 2022 zugrunde gelegte Preissteigerungsrate nach dem Verbraucherpreisindex und damit der vorgeblich „bedarfsgerechte“ Inflationsausgleich nur 1,24 % beträgt. Im Baupreisindex wurden zudem vermutlich corona-bedingte Sondereffekte des Jahres 2020 einbezogen, die zu einer Fortschreibung der dort aufgetretenen sinkenden Baupreissteigerungsraten geführt haben. Ein Inflationsausgleich von 1,24 % jährlich bis zur nächsten terminmäßigen „großen“ Revision für das Jahr 2025 bei inzwischen fast zweistelligen Inflationsraten zu Beginn des Jahres 2023 ist unverhältnismäßig, weil schlechthin ungeeignet, um den angemessenen Finanzbedarf zu ermitteln. Die Schlüsselmasse muss daher signifikant erhöht werden.

### **3. Fortentwicklung des Soziallastenansatzes**

#### **a. „soziale Teilschlüsselmasse“ und Umstellung auf drei Säulen**

Die Aufteilung der kreislichen Schlüsselmasse in soziale Kreisschlüsselzuweisungen und deren Berechnung anhand von künftig drei Aufgabenbereichen (SGB II, SGB IX und XII, SGB VIII) und entsprechend ausgewählten Bedarfsträgern wird als eine grundsätzlich nachvollziehbare Änderung gewertet. Die Wirkung erreiche auch der Höhe nach einen besseren Ausgleich der Sozialkosten.

Ein Mitglied hält jedoch die vollständige Berücksichtigung der Fallzahlen aller betreffenden Hilfeformen für gerechter. Nur die Fallzahlen der Eingliederungshilfe den Zuschussbedarfen aller Hilfeformen (Hilfe zur Pflege usw.) gegenüber zu stellen, möge laut Korrelation ähnlich im Ergebnis enden, sei aber nicht stimmig und wenig angemessen. Ein irregulärer Ausschlag bei den Fallaufkommen einer Hilfeform würde demnach keine Berücksichtigung finden.

---

Das Mitglied führt weiter aus: „Unsererseits ist hierzu auch anzuregen, dass sich der Zuschussbedarf besser am reinen Leistungsaufwand der Kommunen orientiert und die Ausgaben des sächlichen Verwaltungsaufwandes sowie Personalkosten nicht beinhalten sollte bzw. diese besser einen individuellen Verteilerschlüssel erfahren sollten, da somit eine wesentlich höhere Transparenz und Gerechtigkeit bei der Berücksichtigung der eigentlichen „Sozialausgaben“ möglich wäre.“

Mehrere Mitglieder haben darauf hingewiesen, dass die Herangehensweise der Zugrunde- bzw. Festlegung des prozentualen Satzes der „Steuerbarkeit“ zwischen den Aufgabenblöcken des SGB II, SGB IX / SGB XII und dem SGB VIII nicht ausführlich begründet sei und bitten um Präzisierung.

#### **b. (Wieder-)Einführung einer Sozialbeteiligungskomponente**

Mit der Einführung einer Sozialbeteiligungskomponente greift das Land eine langjährige Forderung der kommunalen Spitzenverbände auf, sich hälftig an künftigen Zuwächsen dieser Ausgaben zu beteiligen. Dieses Signal des Landes entspricht der Spezifik im sozialen Bereich als eine der Aufgaben mit dem größten Ausgabenvolumen der kreisfreien Städte. Damit ist aber auch die Erwartung verbunden, dass die entlastende Wirkung im kreisangehörigen Raum künftig eins zu eins den Druck von den Kreisumlagen nehmen kann. Daher ist das Land aufzufordern, mit dem Einstieg in die Sozialbeteiligungskomponente auch in den kommenden Jahren alle kommunalen Ebenen fest im Blick zu behalten und keine Anreize zu setzen, neue Belastungen durch eine möglicherweise unauskömmliche Finanzausstattung an die kreisangehörigen Gemeinden weiterzureichen.

Zudem ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass die explodierenden Energiekosten auch zu einer großen Belastung der Sozialhaushalte im kommenden Jahr führen werden, denen keine Zahlungen aus der Sozialbeteiligungskomponente im Jahr 2023 gegenüber stehen werden. Das Wirksamwerden der Sozialbeteiligungskomponente erst ab dem Jahr 2024 lässt dieses Problem der zeitnahen Ausgabensteigerung vorerst unbeantwortet.

#### **c. Mehraufwendungen aus Anlass des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine geflüchteten Menschen**

Mit dem Thüringer Gesetz zur Entlastung der Kommunen hinsichtlich der Mehraufwendungen aus Anlass des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine geflüchteten Menschen werden zwar die Bundesmittel in Höhe von 49,5 Mio. Euro im Jahr 2022 weitergereicht. Aber selbst die möglichen Ergänzungsleistungen des Landes nach § 7b im Jahr 2023 beziehen sich nur auf einen Vergleich der Jahre 2021 zu 2022, sodass eine Ausgleichsregelung für Ausgabensteigerungen zwischen den Jahren 2022 und 2023 noch aussteht.

Wir haben schon in jenem Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Aufwendungen der Gemeinden für die Kindertagesbetreuung im Jahr 2023 gesondert betrachtet werden müssen. Aufgrund der Eilbedürftigkeit des Gesetzes konnte zu diesem Punkt leider keine kurzfristige Lösung mehr gefunden werden. Daher drängen wir darauf, anlässlich der Regelung des Finanzausgleichsjahres 2023 auch eine angemessene Finanzierung dieser zusätzlichen Belastungen sicherzustellen.

---

#### **d. Kompensationsleistungen aus kommunalem Geld**

Soweit die vorgeschlagene Regelung zur Kompensation der Verluste durch die Fortentwicklung des Soziallastenansatzes mit einer Entnahme aus dem Stabilisierungsfonds in Höhe von 23 Mio. Euro jährlich von 2023 bis 2025 verbunden ist, ist die Finanzierung dieser Leistungen aus kommunalem Guthaben deutlich zu kritisieren. Diese Problematik ließe sich sachgerechter lösen, wenn die Kompensationsmittel schlicht aus zusätzlichem „frischem“ Landesgeld bereitgestellt werden und die vorgeschlagene Entnahme aus dem Stabilisierungsfonds entweder ausgesetzt oder zugunsten einer Erhöhung der Schlüsselmasse verwendet wird.

#### **4. Flächenansatz – Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte**

Im Zuge der Anhörung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf haben einige Mitglieder angeregt, neben der Fortentwicklung des Soziallastenansatzes auch einen Flächenansatz für die gemeindliche Ebene einzuführen.

Eine dazu erforderliche gutachterliche Berechnung ist für das kommunale Finanzausgleichsjahr 2023 zwar nicht mehr erreichbar. Auch hat der Prüfauftrag im Rahmen des Steinbeis-Gutachtens im Jahr 2017 keine Unterstützung für einen Flächenansatz hervorgebracht, und im FiFo-Gutachten des Jahres 2021 hat die grundlegende andere Methodik einen solchen eigenständigen Flächenansatz entbehrlich gemacht. Mit Blick auf die geltende Finanzausgleichssystematik könnte eine künftige Revision diesen Aspekt gleichwohl erneut mit in die Prüfung einbeziehen.

Bis dahin sollte der mit einer Flächenkomponente versehene Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte substantiell mit „frischem“ Landesgeld erhöht werden, weil die derzeitige Veranschlagung in Höhe von 4 Mio. Euro viel zu niedrig ist, um auch mit der Fläche verbundene Bedarfe ansatzweise auszugleichen.

#### **5. Sonderlastenausgleich Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen**

Die Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz durch die Ausbringung eines zusätzlichen Investitionstitels in Höhe von 20 Mio. Euro wird durch einen Abzug zulasten der Schlüsselmasse finanziert, mithin schlicht mit kommunalem Geld bezahlt.

Eine inhaltliche Begründung für diese Art der Umverteilung innerhalb der kommunalen Finanzmasse liefert der Gesetzentwurf nicht. Dies irritiert, sind doch die materiellen Anforderungen an die Ausbringung selbstverwaltungsfeindlicher Zweckzuweisungen sowie die Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche erst zuletzt Gegenstand des FiFo-Gutachtens gewesen. Soweit das Land ein besonderes Interesse an der landesweiten Umsetzung nach von ihm bestimmten Vorgaben hat, sollten die Mittel jedenfalls durch eine zusätzliche dauerhafte Erhöhung der Finanzausgleichsmasse mit „frischem“ Landesgeld finanziert werden, um eine Schmälerung der Schlüsselmasse zu vermeiden.

#### **6. Neue Zweckbindung bei Einführung der Theaterpauschale**

Die Änderungen des Kulturlastenausgleichs in § 22d ThürFAG – verbunden mit einer zusätzlichen Theaterpauschale in Höhe von 10 Mio. Euro – werden von den begünstigten Kommunen grundsätzlich begrüßt, von anderen Mitgliedern insbesondere deshalb kritisiert, da

---

auch hier die Finanzierung durch einen Abzug zulasten der Schlüsselmasse erfolgt. Zudem wird selbst von begünstigten Städten eine selbstverwaltungsfeindliche Zweckbindung der Theaterpauschale zum Ausgleich von Tarifsteigerungen als systemwidrig kritisiert.

Insbesondere scheint jedoch problematisch, dass eine reine Umverteilung innerhalb der kommunalen Finanzmassen erfolgt, anstatt einer sachgerechten Erhöhung mit dauerhaft zusätzlichem, „frischem“ Landesgeld und eine entsprechende Wiederauffüllung der Schlüsselmasse.

Verschärft wird dieser Gesichtspunkt durch die Gesetzesbegründung, nach der Umlandgemeinden zur Finanzierung der „Theaterpauschale“ herangezogen werden sollen:

*„Die Kommunen, die Theater und Orchester dauerhaft unterhalten, halten ein überregionales kulturelles Angebot vor, von dem auch die umliegenden, nicht mitfinanzierenden Kommunen profitieren. Dies lässt sich anhand von Besucherströmen belegen. Es ist daher folgerichtig, dass der seit 2012 grundsätzlich unveränderte Kulturlastenausgleich als Teil der Finanzausgleichsmasse überarbeitet und erhöht wird, um die kommunale Familie insgesamt an der Finanzierung der Theater- und Orchesterlandschaft angemessen zu beteiligen.“*

Dieses Vorgehen steht nach unserer Auffassung im Widerspruch zu den Grundsätzen des geltenden kommunalen Finanzausgleichs, da diese Argumente bereits bei der Berechnung der Einwohnerveredlung im Rahmen der Hauptansatzstaffel vollständig berücksichtigt wurden – so zuletzt mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Gesetz zur Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs vom 20. September 2017 – Drucksache 6/4497, siehe auch Anlage 2: Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen.

Eine sonst vorliegende Doppelfinanzierung mit kommunalen Geld lässt sich rechtssicher ausschließen, wenn die zu begrüßende Theaterpauschale mit dauerhaft zusätzlichem „frischem“ Landesgeld finanziert wird, auch wenn dies eine Erhöhung des Partnerschaftsgrundsatzes zur Folge hätte. Alternativ könnte auch eine zusätzliche Finanzierung über den Haushalt des Kulturressorts dargestellt werden, um dem unstreitigen Bedarf besser zu decken. Denn auch von begünstigten Kommunen wird kritisiert, dass unter den Bedingungen der Haushaltsicherung eine Theaterfinanzierung in dem bestehenden Umfang nicht mehr möglich ist.

## **7. Sonderlastenausgleich Beratungsleistungen**

Die Fortführung der – für die geförderten Kommunen kostenlosen – Kommunalberatung durch eine anteilige Finanzierung aus dem Etat des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales einerseits und über eine entsprechende Bereitstellung von Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich wird von unseren Mitgliedern weit überwiegend begrüßt. Die Leistungen des Pilotprojekts mit der Thüringer Aufbaubank wurden von den bisher geförderten Kommunen ausdrücklich wertgeschätzt. Daher ist nach dem Ausscheiden der Europäischen Investitionsbank als Fördermittelgeber die Fortführung dieser Beratung aus Sicht der meisten Mitglieder im kommunalen Interesse.

## **8. Änderung Schullastenausgleich**

Die Neufassung des § 17 Absatz 3 Satz 1 ThürFAG soll nach der Gesetzesbegründung lediglich eine redaktionelle Anpassung darstellen, da ein dem Wortlaut der Norm entsprechender selbständiger „angemessener Ausgleich“ tatsächlich nicht erfolge, sondern nur eine Berechnung der Sachkostenbeiträge mit dem Ziel der vollständigen Ausschöpfung der veranschlagten Haushaltsmittel.

Diese Auslegung drängt sich jedoch nicht auf, denn das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport geht in seinem Verordnungsentwurf zur Durchführung des Schullastenausgleichs und der Pauschalerstattung für das Haushaltsjahr 2022 selbst vom Wortlaut der Norm aus: „Die Rechtsverordnung soll den Finanzbedarf der einzelnen Schularten und Schulformen berücksichtigen und einen angemessenen Ausgleich der laufenden Schulkosten der kommunalen Schulträger schaffen.“

Von Seiten unserer Mitglieder wurde im Zusammenhang mit den Anhörungen zu den Verordnungsentwürfen zur Durchführung des Schullastenausgleichs bisher stets die Auffassung vertreten, dass es insbesondere auf Regelmäßigkeit und Planbarkeit ankomme. Jährliche Steigerungsraten sollten mindestens einen Inflationsausgleich gewährleisten. Darüber hinaus müsse sichergestellt werden, dass die derzeit noch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs über eine Sondervereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden und die DigitalPakt-Richtlinie ausgereichten Bundes- und Landesmittel für laufende Kosten der Digitalisierung an Schulen (laufende Ausgaben für Wartung, Administration, Support, Breitbandanschlüsse, etc.) im Schullastenausgleich durch eine dauerhafte, zusätzliche Erhöhung der Finanzausgleichsmasse aus Landesmitteln Berücksichtigung finden, wenn die bestehende Finanzierung künftig wegfällt.

Um die Planbarkeit zu verbessern, könnte die aktuelle Deckungsquote des Schullastenausgleichs bzw. die korrespondierende in der Schlüsselmasse ermittelt werden. Auf dieser Grundlage könnte eine Entscheidung vorbereitet werden, die Veranschlagung im Finanzausgleich gegebenenfalls zu erhöhen und für künftige Finanzausgleichsjahre mit Inflationsausgleich fortzuschreiben.

## **9. Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung**

Zudem wiederholen wir an dieser Stelle einen Punkt, der bereits mehrfach in Anhörungen vorgetragen wurde, nämlich die Überprüfung des Sonderlastenausgleichs für Aufgaben der Schülerbeförderung. Gemäß § 18 ThürFAG werden den Landkreisen und kreisfreien Städten pauschale Zuweisungen zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung gewährt. Dabei werden Mittel zu 2/5 nach der Zahl der Schüler, zu 3/5 nach der Fläche der Landkreise bewilligt. Ein Flächenansatz zu Gunsten der kreisfreien Städte besteht nicht, ohne dass eine belastbare Begründung bekannt ist. Ein solcher sollte mit der vorliegenden Änderung ab dem Jahre 2023 Berücksichtigung finden.

## **10. Investitionspauschalen**

Über einen verfestigten kommunalen Investitionsstau berichten die Gemeinden und Städte seit Jahren anhand ihrer ernüchternden Praxiserfahrungen. Die landeseigene Thüringer

---

Aufbaubank hat – wie auch in den Vorjahren – nun auch in ihrem Kommunalmonitor 2021 den Investitionsbedarf berechnet, der neben die bereits mit Haushaltsansatz geplanten Investitionen tritt und als mindestens notwendiger zusätzlicher Investitionsbedarf in Höhe von rund 1 Mrd. Euro pro Jahr dargestellt wird.

Umso unverständlicher ist daher die Kürzung der Landesregierung bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von 44 Mio. Euro im Gesamthaushalt 2023 – ausgewiesen über die Anlage 3 zu diesem Gesetzentwurf und in der Gruppierungsübersicht des Gesamtplans 2023 bei der Gruppierung 883. Während der Landeshaushalt 2023 um 900 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr wächst, wird die kommunale Infrastruktur gekürzt – zusätzlich zu der sinkenden Investitionskraft aufgrund einer zu erwartenden, fast zweistelligen Inflationsrate im kommenden Jahr.

Vor diesem Hintergrund fordern viele unserer Mitglieder auch eine substantielle Stärkung der Investitionspauschalen.

In jedem Fall sollten korrespondierend mit der Entfristung der Investitionspauschalen in § 22e Absatz 1 ThürFAG auch in Absatz 4 Satz 1 die Worte „bis zum Ablauf des Jahres 2024“ gestrichen werden, damit die Investitionspauschalen auch ab dem Jahr 2025 bei Bedarfszuweisungen nicht bedarfsmindernd berücksichtigt werden.

## **11. Mehrbelastungsausgleich**

### **a. Anpassung an Inflation**

Für die Berechnung der Fortschreibung der Pauschalen im Mehrbelastungsausgleich soll eine Gesetzesänderung in § 23 ThürFAG eine bessere Berücksichtigung der Preissteigerung für 2023 ermöglichen. Wir begrüßen diese Anpassung, auch wenn sie im Bereich der strengen Konnexität im übertragenen Wirkungskreis nur ein verfassungsrechtliches Gebot umsetzt. Allerdings führt dies erst recht zu der erneuten Forderung, auch die bestehende Regelung für den eigenen Wirkungskreis im Rahmen der letzten „großen Revision“ auf ihre Geeignetheit hin zu überprüfen. Ein Inflationsausgleich von 1,24 % jährlich bis zur nächsten terminmäßigen „großen“ Revision für das Jahr 2025 ist bei inzwischen fast zweistelligen Inflationsraten unverhältnismäßig, weil schlicht ungeeignet, um den angemessenen Finanzbedarf zu ermitteln.

### **b. Wohngeld**

Ein wichtiger Bestandteil der Pauschalen des Mehrbelastungsausgleichs wird für die Aufgabe Wohngeldsachbearbeitung geleistet. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass mit der Reform des Wohngeldes im Zuge der Energiepreisexplosion ein sprunghafter Anstieg bis hin zu einer Verdreifachung der Fallzahlen zu erwarten ist. Den sicher zu erwartenden Personal- und Verwaltungskostensteigerungen muss genauso wie einer tatsächlichen Kostendeckung schon für das Jahr 2023 angemessen Rechnung getragen werden, um den bedürftigen Bürgerinnen und Bürgern eine existenzsichernde Leistung auch so schnell wie möglich gewährleisten zu können. Ein Abwarten der turnusmäßigen Überprüfung der Mehrbelastungspauschalen im kommenden Jahr mit einer Anpassung erst für das Jahr 2024 ginge zu Lasten der Leistungsempfänger und stünde in der Verantwortung des Landes.

### **c. Mietspiegel**

Bisher keine Berücksichtigung finden die Ausgaben der Kommunen für den Mehraufwand, der nach dem Entwurf der Thüringer Mietspiegelzuständigkeitsverordnung für die verpflichtende Erstellung eines Mietspiegels nach §§ 558c und 558d BGB entstehen wird. Da sich die Landesregierung hier für eine Übertragung ihrer Aufgabe entschieden hat (§ 1 Satz 2 ThürMietspZustVO: „Die Gemeinden nehmen die Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis wahr.“), ist ein vollständiger Kostenausgleich zu fordern. Bereits die Erstellung eines einfachen Mietspiegels ist mit mindestens 30.000 Euro zu veranschlagen. Der Konnexitätsgrundsatz ermöglicht hierfür neben einer Berücksichtigung dieser Aufgabe im Mehrbelastungsausgleich nach § 23 ThürFAG auch eine Veranschlagung eines gesonderten Mehrbelastungsausgleichs im Einzelplan des zuständigen Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft.

### **d. Digitalisierung im Baubereich**

Der IT-Planungsrat hat am 05.10.2017 die verbindliche Einführung des Standards XPlanung bei IT-Verfahren, die bei der Bearbeitung von Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren zum Einsatz kommen, beschlossen. Nach dem Thüringer Geodateninfrastrukturgesetz nehmen die Kommunen die Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis wahr, sodass die zuständige oberste Landesbehörde im Verordnungswege Regelungen zur Erstattung der Mehraufwendungen erlässt (§ 11 Abs. 2 ThürGDIG). Unberücksichtigt sind bisher leider die Mehraufwendungen, die für die Kommunen im Zuge der Umsetzung des geodatenreferenzierten XPlan-Standards zu erwarten sind. Infolgedessen ist eine zeitnahe Umsetzung dieses wegweisenden Digitalisierungsprojekts zum 01.01.2023 im Bauleitplanungsbereich der Kommunen nicht möglich, da die notwendigen Finanzierungsfragen nicht geklärt sind. Erforderlich ist eine umfassende Kostenschätzung durch das Land. Neben dem Mehrbelastungsausgleich nach § 23 ThürFAG steht auch hier eine Berücksichtigung über einen gesonderten Mehrbelastungsausgleich im Einzelplan des zuständigen Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft in Rede.

## **12. Finanzausgleichsumlage**

Eine belastende Situation ergibt sich durch den Preissteigerungsschock auch für diejenigen Gemeinden, die für 2023 eine Finanzausgleichsumlage leisten müssen. Durch die rückblickende Ermittlung der Finanzkraft gibt sich für diese Gemeinde nun durch die zusätzliche Ausgabenlast eine besondere Herausforderung für den künftigen Haushaltsausgleich in 2023. Denn in der Konsequenz wird in vielen Fällen nur der Weg über eine Erhöhung der Hebesätze verbleiben, die aber das ohnehin schon massiv belastete Gewerbe weiter unter Druck setzen wird – während die anderen staatlichen Ebenen Entlastungen auf den Weg bringen wollen. Die negativen Effekte auf die lokale Finanzkraft unterscheiden sich in der gegenwärtigen Krise insoweit auch von einer konjunkturellen Normalsituation eines Zyklus, in der eine herausgehobene Finanzkraft zusätzliche Spielräume abbilden könnte.

Nicht zuletzt führt die gegenwärtige Regelung der Finanzausgleichsumlage in Sonderfällen auch zu Ergebnissen, die Erfolge der Haushaltskonsolidierung innerhalb eines Zwei-Jahreszeitraum aufzehren. So hat eine Gemeinde im Jahr 2021 erstmals seit Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts in 2014 keine Bedarfszuweisungen mehr erhalten und konnte eine Rücklage aufbauen, die jedoch durch Finanzumlagepflicht und Kreisumlageerhöhung in 2023 – noch vor Ende des Konsolidierungszeitraums – wieder abgeschöpft wird. Gerade mit

---

Blick auf die Preissteigerungen auf der Ausgabeseite und auf die Abhängigkeit der Gewerbesteuer von Entscheidungen in nicht ortsansässigen Konzernzentralen, sollten Flexibilisierungen der Regeln der Finanzausgleichsumlage geprüft werden.

### **13. Aufhebung des Reformauftrags im § 37 ThürFAG**

Der weitreichende Paradigmenwechsel, der im Gutachten des FiFo-Instituts Köln vom März 2021 vorgeschlagen wurde, findet nicht statt. Danach wurde gutachterlich festgestellt, dass Gemeinden und Städte im Vergleich zu anderen staatlichen Ebenen bei ihrer Aufgabenerfüllung während des Begutachtungszeitraums finanziell am stärksten eingeschränkt waren. Doch auch die dort vorgeschlagene Methodik der Bedarfsermittlung konnte wesentliche Bedenken, wie die Orientierung an IST-Zahlen nicht vollständig ausräumen. Gleichwohl hätte es mit erforderlichen Anpassungen die Möglichkeit geboten, eine „zweitbeste Lösung“ für eine umfassende Reform des kommunalen Finanzausgleichs darzustellen. Jedenfalls die dort ermittelte Neubestimmung des Aufgabenverhältnisses zwischen den kommunalen Ebenen hätte auch im Rahmen des bestehenden Systems umgesetzt werden können, wenn die möglichen Verluste kompensiert worden wären.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden wie auch bereits für das Finanzausgleichsjahr 2022 Änderungen vorgenommen, die bestimmte Problembereiche des in seinen Grundzügen seit 2013 geltenden Finanzausgleichssystems adressieren. Aus Sicht zahlreicher Mitglieder könnten diese Schritte – bei der oben beschriebenen zusätzlichen Finanzierung mit Landesgeld – geeignet sein, zwar graduelle Verbesserungen im Sinne der jeweils davon begünstigten Gemeinden und Städte zu erreichen. Der Weg für eine grundsätzliche Diskussion und eine tiefgreifende Veränderung sollte aber offen bleiben, verbunden mit einem echten Reformauftrag mit einer breiten, auch öffentlich zu führenden Debatte. Anstatt ihn wegfallen zu lassen, sollte er in § 37 ThürFAG verankert werden. Die vorgeschlagene Evaluation der hiesigen Änderungen des Sozillastenansatzes sollte daher nur eine ergänzende Regelung in § 37 ThürFAG darstellen.

### **14. Weitere Anmerkung zum Landeshaushalt 2023: Abwasserpakt**

Mit der Novellierung des Thüringer Wassergesetzes wurden die Anforderungen an die Abwasserentsorgung im ländlichen Raum wesentlich verschärft. Dies betrifft u. a. die Verpflichtung der Aufgabenträger der Abwasserentsorgung Siedlungsgebiete mit mehr als 200 Einwohnern grundsätzlich an öffentliche Abwasseranlagen anzuschließen.

Am 15. Mai 2018 wurde dazu ein Abwasserpakt zwischen Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) und Gemeinde- und Städtebund Thüringen geschlossen. Darin wurde neben den neuen Siedlungsgebietsgrößen eine Anschlussgraderhöhung von 80 auf über 90 Prozent bis zum Jahr 2030 als ein wesentliches Ziel definiert. Zur Umsetzung dieser Pläne sollen die Aufgabenträger der Abwasserentsorgung mit zusätzlichen Fördermitteln durch das Land Thüringen unterstützt werden.

2021 haben jetzt alle Aufgabenträger ihre überarbeiteten und behördlich abgestimmten ABK vorgelegt, die die erhöhten Anforderungen des Thüringer Wassergesetzes und die vom Land Thüringen priorisierten Maßnahmen zur Zielerreichung des Europäischen Wasserrahmenrichtlinie berücksichtigen.

---

Die bisherige Förderung von jährlich 20 Mio. Euro aus dem Abwasserpakt reicht für 2023 und die Folgejahre jedoch nicht mehr aus, um die zusätzlichen Anforderungen umzusetzen. Auf mindestens 40 Mio. Euro muss die Förderung im kommenden Haushaltsjahr angehoben werden, um die bestätigten Planungen in Höhe von über 2 Mrd. Euro bis 2030 beginnen zu können. Dies wäre der Einstieg, um die tatsächlichen Förderbedarfe von 100 Mio. Euro p.a. zu decken und so einen Gebührenanstieg abzumildern.

Abwassermaßnahmen sind ein Konjunkturmotor für den ländlichen Raum und lösen jeweils weitere öffentliche und private Investitionen aus – Fördermittel wirken somit als Initialzündung auch für klimaangepasste Dorf- und Stadterneuerungen, sichern Arbeitsplätze und generieren dabei noch Steuereinnahmen.

### 15. Fazit

Selbst die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse unter Einbeziehung der steigenden eigenen Steuereinnahmen in Höhe von zusammen 261 Mio. Euro gegenüber 2022 führen u.a. wegen den sinkenden sonstigen Landeszuweisungen an die Kommunen (sogenannte „Anlage 3“) mit einem verbleibendem Mehr von 3,8 % nicht einmal zu einem vollständigen Inflationsausgleich – trotz Rekordsteuereinnahmen des Landes und einem Anstieg des Landeshaushalts um rd. 883 Mio. Euro oder 7,4 %.

Dem stehen gravierende Ausgabensteigerungen gegenüber, die den kommunalen Haushaltsausgleich 2023 vor sehr große Herausforderungen stellen werden – unter anderem:

- Explodierende Energiepreisentwicklung und mögliche Gasknappheit bis in das 1. Quartal 2023
- Übergreifen von Inflation und Energiepreisexplosion auf die Sozialhaushalte sowie gegebenenfalls zusätzlich steigende Fallzahlen und damit auch weiterer Druck durch Kreisumlagebelastungen auf die kreisangehörigen Gemeinden
- Belastung der Verwaltungshaushalte durch die bevorstehende Tarifrunde und mögliche Effekte einer Lohn-Preis-Spirale
- Belastung der Vermögenshaushalte und damit der Investitionstätigkeit, z.B. durch die bisherige Baupreisentwicklung mit + 23 % über Vorjahresniveau

Zusammenfassend sollten daher jedenfalls die nachfolgenden Punkte mit „frischem“ Landesgeld zusätzlich finanziert werden:

- Fortführung der Leistungen nach dem Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden
- Kompensationsleistungen für Verluste aus der Fortentwicklung des Soziallastenansatzes, ohne Anrechnung auf den Stabilisierungsfonds
- Theaterpauschale
- Sonderlastenausgleich für Investitionen bei Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen
- Erhöhung der Investitionspauschalen

- Erhöhung des Sonderlastenausgleichs für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte
- Erhöhung der Pauschalen für die Verwaltungskosten der Wohngeldsachbearbeitung im Mehrbelastungsausgleich
- Erhöhung der Schlüsselmasse zur Berücksichtigung der tatsächlichen Inflationsrate im eigenen Wirkungskreis

Wir danken für Beteiligung in diesem Gesetzgebungsverfahren und die gemeinsamen Bemühungen zur Verbesserung der Finanzausstattung der Gemeinden und Städte in Thüringen verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Rusch  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied