



GEMEINDE- UND STÄDTEBUND THÜRINGEN

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

Thüringer Ministerium für Inneres und
Kommunales
Herrn Abteilungsleiter
Frank Hüttemann
Steigerstraße 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: Frank.Huettemann@tmik.thueringen.de

Tag: 22. September 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und zur Aufhebung des Thüringer Gesetzes für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Hüttemann,

mit Schreiben vom 25. August 2021 haben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Vorgang geben. Wir danken Ihnen für die bis zum 22. September 2021 gewährte Fristverlängerung.

Bereits im Juli 2019 hat der Gemeinde- und Städtebund Thüringen einen Forderungskatalog an den neuen Landtag und die neue Landesregierung vorgestellt, der das zentrale Anliegen der kommunalen Verantwortungsträger zum Finanzausgleich klar benannt hat:

- Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs bei gleichzeitiger systematischer Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Nach der Landtagswahl haben sich Landesregierung, Landtag und Kommunen dazu auf den Weg gemacht. Der Thüringer Landtag hat am 5. Juni 2020 beschlossen (Drs. 7/917), dass gemeinsam mit der Landesregierung und einem neuen Unterausschuss „Kommunaler Finanzausgleich“ ein partnerschaftlicher Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs begonnen wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung für das Jahr 2022 setzt sich nun erstmals mit diesem Beteiligungsprozess der vergangenen Monate intensiv auseinander. Damit handelt es sich um die erste Antwort der Landesregierung auf die Forderungen der Gemeinden und Städte.

Unsere Bankverbindungen:

HypoVerleinsbank
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

Setzt man den Beratungstand im Thüringer Landtag zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs als Maßstab für den vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung an, kommen wir zu folgender Bewertung:

- Die Gemeinden und Städte müssen vom Land finanziell besser ausgestattet werden. Das haben ein Gutachten der Landesregierung und eine Expertise des Landtags in diesem Frühjahr wissenschaftlich festgestellt. Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen fordert, dass diese Ergebnisse jetzt im Interesse der Kommunen umgesetzt werden.
- Dabei ist anzuerkennen, dass die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2021 zur Bewältigung der Corona-Krise grundsätzlich auch im Jahr 2022 fortgeführt werden soll.
- Wenn die Landesregierung angesichts der fehlenden Mehrheiten im Landtag auf eine umfassende Reform der Kommunalfinanzen für das kommende Jahr verzichten will, darf dies nicht zulasten der Gemeinden und Städte geschehen.
- Wenn das Land den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen gegenüber dem Jahr 2021 wieder Mittel nehmen sollte, verschärft sich die finanzielle Lage der Kommunen nur weiter. Genauso bedarf es einer klaren Antwort des Landes auf die gutachterlich festgestellte Unterfinanzierung der kreisfreien Städte. Eine umfassende, zeitnahe Reform bleibt unverzichtbar.
- Besser als eine kosmetische Erhöhung der kommunalen Finanzausgleichsmasse durch eine Umbuchung der Investitionspauschale aus dem sonstigen Landeshaushalt in den Finanzausgleich ist eine dauerhafte Aufstockung der Finanzausstattung mit frischem Geld.

Diese Bewertung beruht auf dem Abgleich der Erwartungen der Gemeinden und Städte aus dem partnerschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs mit dem tatsächlichen Regelungsgehalt des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Dazu verweisen wir einleitend auf unsere Stellungnahme vom 14. Mai 2021, die wir gegenüber der Landesregierung zum Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) abgegeben haben (**Anlage**). 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.

Zum Gesetzentwurf der Landesregierung geben wir nach einer Anhörung unserer Mitglieder die nachfolgenden Hinweise:

A. Partnerschaftsgrundsatz

Die Erhöhung des Partnerschaftsgrundsatzes, also der Beteiligung der kommunalen Ebene an den Landeseinnahmen, ist aus Sicht der Gemeinden und Städte zunächst ein Schritt in die richtige Richtung (Nr. 1 a) des Gesetzentwurfs).

Der neue Prozentsatz von 37,11 vom Hundert hätte nach unserer Ansicht aber deutlich höher angesetzt werden können und sollen – und zwar bereits ohne die Integration der Pauschalen der kommunalen Investitionsoffensive. Dies ist insbesondere auf die folgenden Erwägungen zu stützen:

1. Methode zur Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe

Der vorgelegte Gesetzentwurf kann eine wesentliche Frage des bisherigen Reformprozesses nicht beantworten: Was ist die optimale Berechnungsmethode zur Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe der Thüringer Kommunen?

a) Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und kommunalen Ebenen

Aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen arbeitet das FiFo-Gutachten bereits 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 partnerschaftlichen Beteiligungsprozesses zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs 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.

Weitere Zweifel sind durch die Expertise von Frau Prof. Dr. Färber aufgekommen, die auf die Selbstfinanzierung der kommunalen Ebenen durch die umfassenden Hebesatz- und Kreisumlageerhöhungen in den vergangenen Jahren hingewiesen hat. Zudem geht diese Expertise auf die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach dem Auslaufen des Solidarpakts II ein. Allein im Jahr 2021 vereinnahmt das Land fast zwei Drittel der Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich geringer kommunaler Finanzkraft für den eigenen Haushalt. Diese Mittel werden nicht vollständig, zusätzlich und zweckungebunden an die Kommunen durchgereicht.

Schon aus diesen Gründen können wir das Ergebnis des Prüfberichts des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales nach § 3 Absatz 5 ThürFAG nicht bestätigen, nach dem die Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen in Thüringen nicht angepasst werden müsse. Aus unserer Sicht klammert der nun vorgelegte Gesetzentwurf die Kritikpunkte in nicht überzeugender Weise aus. Die anzuerkennende Erhöhung des Partnerschaftsgrundsatzes folgt damit letztlich allein aus der Integration der Pauschalen der kommunalen Investitionsoffensive.

b) „IST-Symmetrie-Koeffizient“, aber keine „aufgabenpezifische Regression“

Zu diesen grundsätzlichen Fragen tritt hinzu, dass das FiFo-Gutachten ein innovatives, wissenschaftliches Verfahren zur Bedarfsmessung („aufgabenpezifische Regression“) vorgeschlagen hat. Der Gesetzentwurf fasst diese Methode wie folgt zusammen:

„Basierend auf den Ergebnissen der Bedarfsanalyse wird vorgeschlagen, eine Verteilung der Teilschlüsselmassen für gemeindliche und kreisliche Aufgaben nicht mehr anhand von Einwohnern, Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen vorzunehmen. Stattdessen wird vorgeschlagen, zur Verteilung für Landkreise sowie Gemeindeformen mit unterschiedlicher Zentralität jeweils spezifische Gesamtkoeffizienten mit individuellen Strukturgrößen auszumultiplizieren und für den Bedarfsansatz aufzuaddieren (aufgabenpezifische Regression).“

Der Gesetzentwurf lehnt dieses Verfahren ausdrücklich ab (S. 7 erster Anstrich). Andererseits nimmt der Gesetzentwurf das Ergebnis des Gutachtens für sich in Anspruch, um die aktuelle Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen zu bestätigen (S. 8 erster Anstrich). Dazu wird überprüft, inwieweit die Einnahmeverteilung mit der sich aus den Aufgaben ergebenden Ausgabenverteilung korrespondiert.

Dieses Spannungsverhältnis versucht der Gesetzentwurf nun dadurch aufzulösen, dass er die Einführung eines sogenannten „IST-Symmetriekoeffizienten“ vorschlägt, um die Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen bei künftigen Revisionen zu überprüfen (Nr. 1 b) des Gesetzentwurfs). Doch statt des im Gutachten vorgeschlagenen „bedarfsorientierten Symmetriekoeffizienten“ – also der auf Grundlage der aufgabenpezifische Regression ermittelten Bedarfe der Kommunen und des Landes – soll eine reine IST-Ausgaben-Betrachtung anhand der vergangenheitsorientierten Jahresrechnungsstatistik ausreichen.

Damit werden selbst die im Gutachten enthaltenen Hinweise nicht aufgegriffen, dass

- erstens bei einer reinen IST-Ausgaben-Betrachtung der fehlende direkte Bezug zu objektiven Bedarfen bereits verfassungsgerichtlich kritisiert wurde (S. 97 des Gutachtens) und
- zweitens eine Fortentwicklung zur verteilungsgerechten Prognose auch zukünftiger Jahre vorgeschlagen wird (S. 102 des Gutachtens), z.B. durch Einbeziehung der Steuerschätzungen auf der Einnahmeseite und durch Einbeziehung von Prognosen für alle Bedarfsfaktoren und Koeffizienten auf der Ausgabenseite.

Daher regen wir an, eine Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs bereits in der Gesetzesbegründung darzulegen.

c) Umsetzung der Ergebnisse des FiFo-Gutachtens durch den Gesetzentwurf

Mit der Einführung des „IST-Symmetrie-Koeffizienten“ wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, wie die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf mit den Anregungen aus dem Gutachten verfährt.

(1) alternative Methoden zur Bedarfsermittlung

Wie schon oben bei a) dargelegt, sind die tatsächlichen Bedarfe aus Sicht der Gemeinden und Städte deutlich höher als Gutachten und Prüfbericht des TMIK annehmen. Diese Erkenntnis ist im Wesentlichen auf den eingeschränkten Erklärungsgehalt der Bedarfsermittlung anhand der IST-Ausgaben vergangener Jahresrechnungsstatistiken zurückzuführen. Diese gilt sowohl für die bestehende Bedarfsermittlung nach der geltenden Rechtslage als auch für das vom Gutachten vorgeschlagene Modell der aufgabenspezifischen Regression.

Alternative Methoden zur Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe hat das Gutachten für den Kernbereich des Finanzausgleichs abgelehnt. Dabei ging der Ablehnung anderer Methoden keine vertiefte inhaltliche Prüfung der möglichen Umsetzbarkeit in Thüringen voraus. Allerdings empfiehlt das Gutachten an anderer Stelle ausdrücklich eine alternative Methode zur Bedarfsermittlung: Soweit der Mehrbelastungsausgleich im übertragenen Wirkungskreis betroffen ist, solle das alternative Standard-Kosten-Modell eingeführt werden. Dieses ermögliche die objektive Quantifizierung von Bürokratiebelastungen und werde international als Standard anerkannt und angewendet.

Dass der Gesetzentwurf der Landesregierung keine alternative Methode der Bedarfsermittlung einführt, lässt sich zunächst nur mit Blick auf das gesetzliche Regelungsbedürfnis für das nahende Finanzausgleichsjahr 2022 rechtfertigen. Denn jede weitere Prüfung und Einführung dürfte mehr Zeit in Anspruch nehmen und erst für spätere Haushaltsjahre zur Verfügung stehen. Allerdings bleibt dann der partnerschaftliche Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs mit dem vorliegenden Gesetzentwurf mangels vertiefter Auseinandersetzung ungeschlossen.

(2) keine optimale Berechnungsmethode zur Bedarfsermittlung

Der bisherige Beratungsstand im Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs lässt aber auch insgesamt keinen zeitnahen Erkenntniszuwachs mehr erwarten. Das Verfahren zur Vergabe des Gutachtensauftrags im Sommer 2020 hat bereits gezeigt, dass nur ein (!) Angebot für die Erstellung eines umfangreichen Gutachtens in der engen Zeitschiene bis zum Frühjahr 2021 abgegeben wurde. Es scheint daher sehr fraglich, ob für das Finanzausgleichsjahr 2022 zusätzlicher gutachterlicher Sachverstand eingebracht werden kann.

Sollte die Landesregierung hingegen auch von weiterem Reformbedarf ausgehen und ein umfassender Abschluss der Reform erst im Jahr 2023 oder 2024 anstehen, wäre in den kommenden Wochen über das weitere Vorgehen erneut zu entscheiden. Doch selbst unter diesen Annahmen haben die bisherigen Beratungen von mehreren Seiten gezeigt, dass es mit großen Unsicherheiten behaftet und finanzwissenschaftlich fraglich ist, ob die optimale Berechnungsmethode im Konsens der Beteiligten gefunden werden kann oder überhaupt gefunden werden muss.

(3) die „zweit-beste“ Lösung des FiFo-Gutachtens

Unter diesen einschränkenden Voraussetzungen könnte die Landesregierung das FiFo-Gutachten in der gegenwärtigen Entscheidungssituation immerhin als zweit-besten Lösungsansatz zur Bedarfsermittlung betrachten. So sehen einige Mitglieder des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen in der „aufgabenspezifischen Regression“ des FiFo-Gutachtens eine jedenfalls gegenüber der seit 2013 bestehenden Bedarfsermittlung weit überlegene Methodik. Sie sei finanzwissenschaftlich fundiert und biete einen willkürfreien Maßstab zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Insbesondere für kleine Gemeinden und kreisfreie Städte könnte die nunmehr auch gutachterlich bestätigte Unterfinanzierung beendet werden. Wenn sich schon die tatsächliche Höhe der Bedarfe nicht vollständig berechnen lässt, nähert sich das FiFo-Gutachten mit der Methode der „aufgabenspezifischen Regression“ diesem Erkenntnisproblem jedenfalls besser an als die Bedarfsermittlung nach geltendem Recht.

Die im Rahmen der Beratungen geäußerte Kritik an der fehlenden Prognoseleistung des FiFo-Gutachtens zu künftigen Ausgabenentwicklungen ist einerseits zutreffend, andererseits geht das Gutachten – wie oben bei der Einführung des IST-Symmetriekoeffizienten beschrieben – selbst von einer Fortentwicklungsmöglichkeit seiner Methodik hin zu einer Integration von Prognosen aus. Insoweit könnte auch die bisherige, verfassungsrechtlich verbindliche Prognose in Form eines Prüfberichts der Revision ergänzend fortgeführt werden.

(4) Zwingende Neuverteilung und Erhöhung der Teilschlüsselmassen

Auch eine Neuverteilung der Teilschlüsselmassen zwischen gemeindlicher und kreislicher Ebene ließe sich sowohl auf Grundlage der „aufgabenspezifischen Regression“ als auch ohne grundlegende Änderung der Bedarfsermittlung in Richtung des FiFo-Gutachtens erreichen. Dazu könnte es genügen, wenn der neue, gutachterlich ermittelte Anteil der kreislichen Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse in Höhe von 49,7 vom Hundert festgesetzt wird und zugleich der hierfür veranschlagte Ansatz des Jahres 2021 verstetigt wird. Bei dieser Verteilung erleidet die kreisliche Ebene keinen Verlust gegenüber 2021 und die gemeindliche Ebene erhält deutlich höhere Zuweisungen. Aber auch bei einer Neuverteilung auf Grundlage des niedriger veranschlagten Ansatzes des Jahres 2022 stünden den Landkreisen wegen der höheren gemeindlichen Schlüsselzuweisungen in Höhe von 50,3 vom Hundert deutlich höhere Umlagegrundlagen zur Verfügung. In der Konsequenz wären in allen Fällen das Partnerschaftsverhältnis und damit die Finanzausgleichsmasse deutlich zu erhöhen.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung kommt aber nur auf einen gemeindlichen Anteil von 43,9 vom Hundert gegenüber einem korrespondierenden kreislichen Anteil von 56,1 vom Hundert (Nr. 4 des Gesetzentwurfs). In der konkreten Veranschlagung – einer ohnehin um 13 Mio. Euro abgesenkten Gesamtschlüsselmasse – kommt es daher zu einem Aufwuchs von 42 Mio. Euro gemeindlicher gegenüber einer Absenkung von 56 Mio. Euro kreislicher Schlüsselzuweisungen. Selbst bei um 5 Mio. Euro erhöhten Demographie-Stabilisierungsansätze (Nr. 5 und 8 des Gesetzentwurfs) werden die Verluste der Schlüsselzuweisungen bei den Landkreisen und kreisfreien Städte in vielen Fällen nicht durch die steigenden Schlüsselzuweisungen der gemeindlichen Ebene

kompensiert werden können. In der Konsequenz wird der Druck auf die Kreisumlagen im kreisangehörigen Raum steigen. Zusätzlichen Druck wird dann für einen Teil unserer Mitglieder die Erhöhung der Umlagekraftmesszahl auf 40 vom Hundert (Nr. 9 des Gesetzentwurfs) auslösen.

Sollte also die insgesamt der kommunalen Ebene zur Verfügung stehende Schlüsselmasse nicht wie gefordert deutlich erhöht werden, bleibt der Gesetzentwurf klar hinter den Erwartungen der Kommunen im partnerschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs zurück - insbesondere wenn die Gesamtschlüsselmasse stattdessen wie vorgesehen sogar gekürzt wird, obwohl noch rund 39 Mio. Euro kommunales Guthaben im Stabilisierungsfonds des Finanzausgleichs als Erhöhungspotential zur Verfügung stehen.

(5) fehlende Weiterentwicklung bei Hauptansatzstaffel und Soziallastenansatz

Gerade vor der Hintergrund fehlender Antworten zu einer möglichen Weiterentwicklung von Hauptansatzstaffel und Soziallastenansatz stellt sich die Frage nach der Einordnung der Erkenntnisse aus dem FiFo-Gutachten einerseits und dem Zweck des Gesetzentwurfs andererseits.

a. erstmals volle Wirkung der Hauptansatzstaffel von 2018

Die Landesregierung muss sich bei diesem Gesetzentwurf fragen lassen, ob sie mit dem partnerschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs die Erwartung verbunden hat, dass sich die Gemeinden und Städte nun wieder in der Debattenlage der Jahre 2017 ff wiederfinden. Denn im Jahr 2022 würde durch den in der Gesetzesbegründung dargestellten Wegfall der Zuweisungen nach dem Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden erstmals die volle Wirkung der „neuen“ Hauptansatzstaffel das Jahres 2018 eintreten.

Bisher haben insbesondere die kleineren Gemeinden und Städte die kürzenden Effekte nicht in vollem Ausmaß wahrgenommen, da die Verluste entweder durch Kompensationszuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs oder im Jahr 2021 durch das Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden aufgehoben wurden. Unsere Mitglieder haben die große Bedeutung dieser Zuweisungen von bis zu maximal 50.000 Euro betont.

Wenn die Landesregierung diese Verteilungswirkung zulasten der einwohnerschwächeren Verwaltungseinheiten zudem gerade jetzt in der Phase der Corona-Pandemie beabsichtigen sollte, wäre im Sinne nachvollziehbarer Transparenz eine solche ausdrückliche Darstellung bereits in der Gesetzesbegründung angezeigt. Im partnerschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs wurde dieses Thema von Seiten der Landesregierung bisher nicht aufgeworfen.

b. unveränderter Soziallastenansatz trotz Handlungsbedarfs

Die offene Frage zum beabsichtigten Umgang mit den stark gestiegenen und auch weiterhin steigenden Sozialausgaben manifestiert sich in den kreislichen Schlüsselzuweisungen – die wie oben bereits dargestellt um 56 Mio. Euro sinken

sollen. Der Gesetzentwurf lehnt ohne Alternativvorschlag eine Übernahme des FiFo-Modells ab, obwohl gerade in dieser Thematik ein Schwerpunkt des partnerschaftlichen Beteiligungsprozesses zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs zu erkennen ist. Dabei hat das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales einen Handlungsbedarf durchaus erkannt, allerdings steht eine Entscheidung der Landesregierung noch aus.

Die Antwort der Landesregierung auf die Gestaltung des Soziallastenansatzes ist jedoch für alle Mitglieder von großer Wichtigkeit – seien es unmittelbare Empfänger der kreislichen Schlüsselzuweisungen oder seien es durch die Kreisumlage mittelbar Betroffene. So wird kritisiert, dass der Aufgabenbereich der Jugendhilfe unbeachtet bleibe und in den Aufgabenbereichen SGB II/KdU und Eingliederungshilfe die Resultate durch die Kappungsgrenzen nach § 13 Absatz 2 Satz 6 ThürFAG verzerrt würden. Nach der Methodik des FiFo-Gutachtens könnten diese Kappungsgrenzen entfallen. Zumindest seien diese aber nach oben von 10 vom Hundert auf 20 vom Hundert zu erhöhen.

Letztlich wird aber bei den Sozialausgaben aus Mitgliedersicht nicht eine neue Verteilung der Mittel die zwingend erforderliche Entlastung erreichen können, sondern nur eine signifikante Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel an sich.

c. „aufgabenpezifische Regression“ als Alternative

Der Gesetzentwurf hätte sich auch an dieser Stelle auf den Vorschlag des FiFo-Gutachtens stützen können. Auf Grundlage der aufgabenspezifischen Regression hätte bei gleichzeitiger Abschaffung von Hauptansatzstaffel und Soziallastenansatz ein neuer Verteilungsmechanismus eingeführt werden können.

Als neuer maßgeblicher Faktor wäre an die Stelle der Hauptansatzstaffel die jeweils gestufte Zentralörtlichkeit der Gemeinde getreten. Die Sozialausgaben wären über Bedarfsfaktoren und Koeffizienten in einer aufgabenspezifischen Regression erfasst worden.

Um den vorzugswürdigen Weg im Rahmen des partnerschaftlichen Beteiligungsprozesses zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs zu klären, hätte der Gesetzentwurf diejenigen zusätzlichen Anforderungen erfüllen können, die im FiFo-Gutachten noch ausbaufähig gewesen sind. So hätten im Gesetzentwurf alle Schritte offenlegt werden können, die eine Herleitung der zugrundeliegenden Annahmen für die Bemessung der Koeffizienten und der Zentralität ermöglichen. Ebenso hätte die Auswahl der Bedarfsfaktoren nachgezeichnet werden können. Auf diese Weise hätte der Gesetzentwurf Transparenz gegenüber den Betroffenen herstellen und die Rechtssicherheit bei Einführung einer neuen Bedarfsermittlungsmethode stärken können. Damit wären bessere Voraussetzungen für eine Akzeptanz in der Breite der gemeindlichen Ebene geschaffen worden – die sicher Gewinner und Verlierer hervorgebracht hätte.

(6) Zwischenergebnis: „Revision, nicht Reform des Finanzausgleichs“

Insbesondere der zuletzt ausgeführte Punkt deutet auf eine unterschiedliche Wahrnehmung unserer ersten Stellungnahme zum FiFo-Gutachten vom 14. Mai 2021 hin: Entgegen der Gesetzesbegründung (Seite 7 im letztem Satz des ersten Anstrichs) spiegelt sich in unserer Stellungnahme keine Sichtweise wieder, die sich schlicht gegen die Übernahme des Vorschlags zur Bedarfsermittlung nach dem FiFo-Gutachten ausspricht. Die Erwartung der Gemeinden und Städte ist vielmehr, dass der partnerschaftliche Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs zu einem Gesetzentwurf der Landesregierung führen kann, der die offenen oder kritischen Punkte des FiFo-Gutachtens im Sinne der Kommunen klärt. Ein wesentlicher Baustein für diese Lösung ist aus kommunaler Sicht eine deutliche Erhöhung der den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse, insbesondere der Schlüsselzuweisungen.

Nimmt man diese Erwartungen der Gemeinden und Städte zum Maßstab für die Bewertung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, liegt eine „Revision, nicht eine Reform“ des Finanzausgleichs vor, die noch die nächsten Jahre fort dauern wird. Eine abschließende Neuregelung kann aus unserer Sicht mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für keine kommunale Ebene erreicht werden. Der partnerschaftliche Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs muss fortgesetzt werden.

2. Anerkennung hoher kommunaler Investitionsbedarfe

Auch wenn das FiFo-Gutachten methodische Herausforderungen bei der Umsetzung der Bedarfsermittlung enthält, ist die festgestellte Unterfinanzierung der Gemeinden und Städte von der Landesregierung aus unserer Sicht bisher nicht belastbar widerlegt worden. Der Gutachter hat zudem selbst in einer Videokonferenz des Beirats für kommunale Finanzen am 19. Mai 2021 vielmehr eingeräumt, dass die tatsächlichen Bedarfe der Gemeinden und Städte noch deutlich höher liegen könnten, da die von ihm vorgeschlagene Methodik z.B. die Problematik des Investitionsstaus nicht messen könne. Damit betont der Gutachter eine Limitierung der Aussagekraft seiner Bedarfsmessung, da sie nur innerhalb der allgemeinen Budgetrestriktionen Bezüge zwischen den staatlichen Ebenen erstellt. Diese Budgetrestriktionen werden z.B. rechtlich durch die sogenannte Schuldenbremse oder ökonomisch durch das Zinsumfeld für die Schuldenaufnahme mit Blick auf künftige Zahllasten oder durch das zur Verfügung stehende Steueraufkommen gesetzt.

Über den kommunalen Investitionsstau berichten die Gemeinden und Städte seit Jahren anhand ihrer ernüchternden Praxiserfahrungen. Die landeseigene Thüringer Aufbaubank hat nun in ihrem Kommunalmonitor 2020 erstmals in einer umfassenden Weise den Investitionsbedarf berechnet, der neben die bereits mit Haushaltsansatz geplanten Investitionen tritt und im Kommunalmonitor als mindestens notwendiger, zusätzlicher Investitionsbedarf in Höhe von rund 1,251 Mrd. Euro pro Jahr dargestellt wird.

Es ist also aus unserer Sicht davon auszugehen, dass die tatsächlichen Bedarfe der Gemeinden und Städte noch deutlich größer als die im FiFo-Gutachten identifizierten Beträge sind.

Mit der Integration der Investitionspauschalen des Thüringer Gesetzes für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 in die regelgebundene Finanzausgleichsmasse (Nr. 1 a, 2 und 10 des Gesetzentwurfs) bezieht die Landesregierung einen kleinen Teilbetrag der hohen kommunalen Investitionsbedarfe in die Finanzgarantie des Landes ein und stellt diese damit nicht mehr unter einen allgemeinen Haushaltsvorbehalt.

Zu diesem Ergebnis steht in Widerspruch, dass die Bedarfe für die kommunalen Investitionspauschalen nur für die Jahre 2022, 2023 und 2024 anerkannt wurden. Die eigenständige Revisionsklausel für das Jahr 2025 zur Überprüfung dieser Zuweisung „dem Grunde und der Höhe nach“ stellt das Vorgehen hinsichtlich dieser spezifischen Art der Bedarfsermittlung in Frage. Diese Unsicherheit sollte durch eine Entfristung und dauerhafte Verstetigung beseitigt werden.

Zudem stellt sich die Integration der Investitionspauschalen in den Finanzausgleich aus Sicht einiger Mitglieder als Kürzung dar. Denn die bisherige Regelung in § 3 Satz 2 und 3 des Thüringer Gesetzes für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 wird ausdrücklich nicht übernommen, sodass die Pauschalen bedarfsmindernd bei Bedarfszuweisungen angerechnet werden können und bei einer bestehenden Haushaltssicherungspflicht ausschließlich notwendige Investitionen zulässig sind. Wir regen daher die Überführung dieser bisherigen Regelung in das geänderte Finanzausgleichsgesetz an.

Die selbstverwaltungsfreundlichste Investitionshilfe könnte den Kommunen aber geleistet werden, wenn das Thüringer Gesetz für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 nicht aufgehoben wird und die neuen Investitionspauschalen im Finanzausgleich zusätzlich und dauerhaft mit frischem Geld gewährt und verstetigt werden.

3. Offene Punkte bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

Nach der Gesetzesbegründung hat die Revision zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung gemäß § 3 Absatz 5 ThürFAG eine Finanzausgleichsmasse I in Höhe von 1,737 Mrd. Euro ermittelt. Nach der geltenden Rechtslage steht diesem ungedeckten Finanzbedarf ein Betrag in Höhe von 1,895 Mrd. Euro gegenüber, der sich aus dem gesetzlichen Partnerschaftsverhältnis in Höhe von 36,19 vom Hundert der einschlägigen Landeseinnahmen ergibt. Auf Vorschlag der Landesregierung sollen mit diesem „Puffer“ von 157,2 Mio. Euro weitere kommunale Mehrbedarfe abgedeckt werden.

In der Gesamtbetrachtung der folgenden offenen Punkte ist der zur Verfügung stehende „Puffer“ zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung zu knapp bemessen:

- Die im Puffer auf Vorschlag des Revisionsberichts enthaltenen Investitionszuschläge von 72,1 Mio. Euro stärken in anerkannter Weise die oben bereits herausgearbeiteten Investitionsbedarfe. Sie reichen aber nicht aus, um den Investitionsstau aufzulösen.
- Ebenso ist in dem Gesetzentwurf anzuerkennen, dass auf die Intervention der kommunalen Spitzenverbände hin eine bedarfsmindernde Anrechnung von zusätzlichen Bundesmitteln bei den Kosten der Unterkunft entgegen dem Ergebnis des Revisionsberichts wieder entfallen ist. Im Vergleich mit der FAG-Masse des Jahres 2021 wirkt sich dies als Verzicht eines Abzuges aus.
- Kritischer ist der im Puffer enthaltene Spielraum für bisher nicht ausreichend berücksichtigte Personalkostensteigerungen zu bewerten:
 - Diese ergeben sich auch aus der Absenkung der durchschnittlichen Arbeitszeit aufgrund der Einigung in der Tarifverhandlung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bund und Kommunen vom 25. Oktober 2020. Hier dürfte es insbesondere im Bereich der Kindertagesbetreuung in den kommenden Jahren zu signifikanten, bisher nicht bezifferbaren Kostensteigerungen kommen, ohne dass diese im Prüfbericht der Revision für die kommenden Jahre zugrunde gelegt wurden.
 - Die bisherige, auf die Kommunalebene bezogene Kostenfolgeschätzung für das Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation stützt sich allein auf die Angabe der Landesregierung, ohne auf das Risiko einer Verzehnfachung der Kosten auf rund 50 Mio. Euro einzugehen, sollten sich gewerkschaftliche Forderungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren durchsetzen.
- Offen ist auch, ob die Methode zur Ermittlung der Preissteigerung noch sachgerecht ist. Diese wurde mit 1,24 Prozent für das Jahr 2022 ermittelt, auf Grundlage des Durchschnitts der Jahre 2016 bis 2020. Daher stellt sich die Frage, ob der sich abzeichnende Preissprung, den die Deutsche Bundesbank perspektivisch mit 5 Prozent zum Jahresende 2021 einschätzt, mit dieser vergangenheitsorientierten Methode außer Ansatz bleiben darf. Denn hier droht eine nicht mehr bedarfsgerechte Verzerrung der Prognose für das Jahr 2022 sowie für den Zeitraum bis zur nächsten Revision.
- Für das Jahr 2022 sind bisher keine Corona-Hilfen des Landes für die Kommunen bekannt. Belastungen für die kommunalen Haushalte ergeben sich aus pandemiebedingten Mehrausgaben, aber auch aus Einnahmeausfällen oder geringeren Steuereinnahmen. Diese liegen nach der Mai-Steuerschätzung 2021 im Jahr 2022 noch um 74 Mio. Euro niedriger als noch in der letzten Vor-Corona

November-Steuerschätzung 2019 geplant. Gab es im Haushaltsjahr 2021 noch eine Steuerkompensationsleistung des Landes von 80 Mio. Euro, ist über deren Verstetigung im Jahr 2022 nichts bekannt. Bei der im Gesetzentwurf erläuterten Ausschöpfung des „Puffers“ teilt sich die Deckung für geringere Steuereinnahmen aber den verbleibenden Restbetrag in Höhe von 23 Mio. Euro mit den Personalkostensteigerungen. Gegenüber der Finanzausgleichsmasse des Jahres 2021 wirkt sich dies zudem nur als Verzicht eines Abzugs aus, nicht wie in den Jahren 2020 und 2021 als zusätzliche Zuweisung mit frischem Geld.

4. Ermittlung der finanziellen Mindestausstattung für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

Das FiFo-Gutachten hat Anpassungsvorschläge zur Ermittlung der finanziellen Mindestausstattung vorgelegt, die vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales für den Prüfbericht der Revision nach § 3 Absatz 5 ThürFAG übernommen wurden. Eine Gesetzesänderung hat die Landesregierung dazu nicht eingebracht. Gleichwohl ist auch dieser Bestandteil der Finanzgarantie in die Gesetzesbegründung einbezogen worden.

Die Umstellung auf den vom FiFo-Gutachten vorgeschlagenen Benchmark führt ab dem Jahr 2022 zwar zu einer rechnerischen Erhöhung der finanziellen Mindestausstattung, allerdings liegt der Bezugspunkt auf allen kommunalen Zuweisungen im Gesamthaushalt des Landes – nicht beschränkt auf den Finanzausgleich im engeren Sinne. In der Folge kann dies ohne finanzielle Auswirkungen dazu führen, dass das Berechnungsergebnis der finanziellen Mindestausstattung – konstraintuitiv – über dem Wert der ungedeckten Finanzbedarfe der sogenannten „angemessenen Finanzausstattung“ im Finanzausgleich liegt. Hier könnte eine Erläuterung in der Gesetzesbegründung zur Klarstellung für den Finanzausgleichsgesetzgeber und die Anhörungsberechtigten beitragen.

Eine Bewertung der für das Jahr 2022 ermittelten finanziellen Mindestausstattung von 1,822 Mrd. Euro macht es erforderlich, die gesamten kommunalen Zuweisungen des Landes zu kennen. Bisher liegt kein Haushaltsentwurf vor, sodass die herkömmlich als „Anlage 3“ bezeichnete Titelübersicht als Informationsgrundlage für eine Bewertung aussteht.

B. Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthält Änderungen zum Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in § 23 ThürFAG.

1. Methodik

Das FiFo-Gutachten hat empfohlen, den Mehrbelastungsausgleich mittels des Standard-Kosten-Modells statt wie bisher über eine Korridormethode zu berechnen. Dieses ermögliche die objektive Quantifizierung von Bürokratiebelastungen und werde international als Standard anerkannt und angewendet.

Die Landesregierung hat eine Umstellung der Berechnungsmethode abgelehnt. Als Gegenargumente wurden Aufwand und Zeitintensität der Einführung des Standard-Kosten-Modells vorgetragen. Dem steht der Hinweis des Gutachtens gegenüber, dass der Normenkontrollrat Arbeitshilfen bereitstelle. Deren Umsetzbarkeit für Thüringen ist bisher noch nicht vertieft geprüft und beraten worden. Von Seiten einzelner Mitglieder wurde zudem angeregt, die Gelegenheit zu nutzen, um den Informationsgehalt im Mehrbelastungsausgleich zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund kann der Gesetzgebungsvorschlag zum Mehrbelastungsausgleich als nicht abschließend im Sinne des partnerschaftlichen Beteiligungsprozesses zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs betrachtet werden.

2. Höhe der Pauschalen

Als Schritt in die richtige Richtung wird von vielen Mitgliedern hingegen die überwiegende Anhebung der Pauschalen des Mehrbelastungsausgleichs betrachtet (Nr. 11 des Gesetzentwurfs). Diese Erhöhungsbeträge fallen zum Teil signifikant aus, sind aber nur das Ergebnis der gesetzlich erforderlichen und durchgeführten Revision für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Dennoch kommt ihnen eine faktische Entlastungswirkung für den Gesamthaushalt zu. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sehen Mitglieder aus der Gruppe der Großen Kreisstädte und Großen kreisangehörigen Städte die Kürzung ihrer Pauschale als nicht sachgerecht an, da eine Verringerung der Kosten in keinem Bereich festgestellt werden kann. Wir regen daher an, an geeigneter Stelle Entlastungen auch für die Gruppe der Großen Kreisstädte und Großen kreisangehörigen Städte zu prüfen.

C. Revisionszeitraum und Konnexität

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht aufgrund einer entsprechenden Bewertung des FiFo-Gutachtens von der Änderung des bestehenden vierjährigen Revisionszeitraums ab. Unabhängig von dem Ergebnis stellen wir in Frage, ob das FiFo-Gutachten in diesem Punkt eine finanzwissenschaftlich vertretbare Begutachtung in insgesamt drei (!) Sätzen durchführen konnte.

Dies gilt gerade im Kontext mit der Diskussion einer neuen verfassungsrechtlichen Konnexitätsregelung für den eigenen Wirkungskreis, um die bisherigen Vorfinanzierungsleistungen der kommunalen Ebene bis zur nächsten Revision zu begrenzen. Für die Gemeinden und Städte ist hier vorrangig, 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. Die „strikte“ Konnexität soll gerade auch für diese Mehrbelastungen garantiert werden, bis eine Kostenerstattung über den Finanzausgleich im Rahmen einer Revision sichergestellt ist. Auf ein ohnehin nur einfachgesetzliches sogenanntes Konnexitätsausführungsgesetz kommt es daher insoweit nicht an.

D. Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden

Der Gesetzentwurf der Landesregierung nimmt selbst Bezug auf das Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden und kürzt die kommunale Finanzausstattung des kreisangehörigen Raumes um 29,5 Mio. Euro. Zur Begründung beruft sich die Landesregierung auf eine „Neuregelung“ des kommunalen Finanzausgleichs durch den vorliegenden Gesetzentwurf. Die Zuweisungen nach diesem Gesetz seien folglich nach der Vorbehaltsklausel des § 1 Absatz 2 2. Halbsatz des Thüringer Gesetzes zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden entbehrlich.

Dieses Abwägungsergebnis der Landesregierung überrascht, denn in dem partnerschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs wurde bisher kein gemeinsames Verständnis dafür entwickelt, wie der unter dem Druck der Kreisumlage stehende kreisangehörige Raum entlastet werden kann. Dieser Schritt wäre aber eine wesentliche Voraussetzung, um eine Entscheidung zu treffen, ob der Finanzausgleichsgesetzgeber die vom FiFo-Gutachten für die Bedarfsermittlung empfohlene „aufgabenspezifische Regression“ einführen soll.

Zudem werden wie bereits oben beschrieben erstmals im Jahr 2022 die Verluste aus der neuen Hauptansatzstaffel von 2018 in vollem Umfang wirksam werden und dann kommunale Ebenen belasten, die noch von den Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen sind.

In Anbetracht dieser grundlegend ungelösten Fragen, ist aus unserer Sicht die Vorbehaltsklausel materiell nicht erfüllt, denn es handelt sich mit Blick auf den einschlägigen Gesetzeszweck gerade um keine umfassende, die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden wahrende, abschließende Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs. Wir regen daher an, eine Fortführung der Zuweisungen nach diesem Gesetz und Veranschlagung der Haushaltsmittel durch die Landesregierung auch im Jahr 2022 zu gewährleisten.

E. Streichung des Reformauftrags für das Finanzausgleichsjahr 2022

Die oben erläuterten, offenen Fragen, insbesondere zur Finanzausstattung des kreisangehörigen Raums, zur Unterfinanzierung der kreisfreien Städte durch die bestehende Bedarfsermittlung sowie zur Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen könnten angesichts der Streichung des § 38 ThürFAG (Nr. 12 des Gesetzentwurfs) bis auf Weiteres unbeantwortet bleiben. Denn diese Vorschrift enthielt den Reformauftrag für das Jahr 2022 sowie eine diesen absichernde Berichtspflicht.

Der bisherige Beratungsverlauf des partnerschaftlichen Beteiligungsprozesses zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs hat hingegen kein so klares Zielbild hervorgebracht, anhand dessen der vorliegende Gesetzentwurf als abschließendes Reformwerk betrachtet werden könnte.

Solange dieses Ergebnis nicht deutlich benannt wird, drängt sich statt einer Streichung des § 38 ThürFAG eine Fortschreibung zunächst für das Jahr 2023 auf. Aus dem Kreise unserer Mitglieder wird konkretisierend die Einführung einer materiellen Rechtspflicht zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs angeregt.

F. Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf hat die Landesregierung angesichts des knappen Zeitfensters ein erstes Zwischenergebnis für das nächste erreichbare Finanzausgleichsjahr 2022 vorgeschlagen. Dieses erste Zwischenergebnis im partnerschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs stellt eine Einsparung zu Gunsten des Landes und zu Lasten der Kommunen von 23 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2021 dar.

Die finanziellen Auswirkungen der mit dem Gesetzentwurf verbundenen Rechtsänderungen lassen sich mit der folgenden Übersicht zusammenfassen:

Finanzausstattung in Mio. Euro gerundet	2021	2022	Differenz
Finanzausgleichsmasse nach ThürFAG	2.229	2.336	107
Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden	30	0	-30
Gesetz für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024	100	0	-100
Insgesamt	2.359	2.336	<u>-23</u>

Durch die Änderungen des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes in Zusammenhang mit der Aufhebung des Thüringer Gesetzes für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 verbleibt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber 2021 von rund 7 Mio. Euro. Berücksichtigt man die fehlende Veranschlagung der Zuweisungen nach dem Thüringer Gesetz zur Stärkung der kreisangehörigen Gemeinden führt dies zu einer geringeren Finanzausstattung von 23 Mio. Euro.

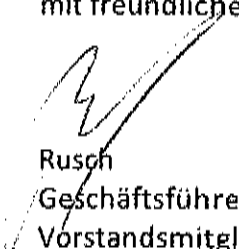
Die Auswertung des Gesetzentwurfs führt zusammenfassend zu den nachfolgenden Feststellungen:

- Die Frage nach der optimalen Berechnung der tatsächlichen Bedarfe der Thüringer Kommunen konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht eindeutig beantwortet werden.
- Die im FiFo-Gutachten vorgeschlagene Methode der „aufgabenspezifischen Regression“ könnte jedoch eine „zweit-beste“ Lösung zur Beendigung der Unterfinanzierung der Gemeinden und Städte darstellen.

- Eine wesentliche Voraussetzung wäre dafür allerdings, dass die gesamte kommunale Finanzausstattung mit frischem Geld dauerhaft deutlich aufgestockt wird.
- Im Rahmen des partnerschaftlichen Beteiligungsprozesses zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs könnte ein künftiger Gesetzentwurf für die noch offen gebliebenen Punkte des FiFo-Gutachtens abschließende Regelungsvorschläge erarbeiten.
- Bis zu einer abschließenden Reform sollte im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf jedenfalls die beabsichtigte Erhöhung der Finanzausgleichsmasse mit frischem Geld und nicht durch eine schlichte Umsetzung von Haushaltstiteln erfolgen. Eine zusätzliche Erhöhung des Partnerschaftsgrundsatzes sollte eine Entlastung insbesondere der kreisfreien Städte bewirken. Die Zuweisungen nach dem Thüringer Gesetz zur Stärkung der kreisangehörigen Gemeinden sollten bis zu einer Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs über das Jahr 2022 hinaus verstetigt werden.

Abschließend bedanken wir uns für die Beteiligung des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen im Rahmen des Anhörungsverfahrens und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Rusch
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied

- Anlage -



- Anlage -

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 Mittelhüringen
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