



# GEMEINDE- UND STÄDTEBUND THÜRINGEN

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

Thüringer Ministerium für Inneres und  
Kommunales

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](mailto:info@gstb-th.de)

Internet: [www.gstb-thueringen.de](http://www.gstb-thueringen.de)

Unser Zeichen:  
(bitte unbedingt angeben)

Bearbeiter:

Vorab per E-Mail:

Tag: 16. Juli 2020

## Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes Ihr Schreiben vom 17. Juni 2020; Ihr Zeichen:

Sehr geehrter

mit Schreiben vom 17. Juni 2020 haben Sie uns den Entwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes mit der Bitte um Stellungnahme übersandt; hierfür bedanken wir uns und möchten uns gern wie folgt äußern:

Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen verpflichtet das Land, den Kommunen sowohl eine von der Finanzkraft des Landes unabhängige Mindestausstattung (Kernbereich) als auch eine darüber hinausgehende von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängige angemessene Finanzausstattung (Randbereich) zu gewährleisten (Urteile des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21.06.2005 – Az. VerfGH 28/03 – Rdnr. 142 f. und vom 02.11.2011 – Az. VerfGH 13/10 – Rdnr. 82).

Trotz zahlreicher schlüssiger und unseres Erachtens überzeugender Argumente, die von kommunaler Seite in den letzten Jahren immer wieder vorgetragen worden sind, konnte sowohl hinsichtlich der Ermittlung und Bemessung einer finanziellen Mindestausstattung als auch hinsichtlich einer angemessenen Finanzausstattung zwischen den Auffassungen des Landes und der Kommunen keine Annäherung erzielt werden; zu weit gehen die Vorstellungen hier auseinander. Dies trifft in besonderer Weise auch wieder für die nun vorgenommene Festsetzung der Finanzausgleichsmasse zu.

Geprägt ist die aktuelle Finanzsituation der Thüringer Gemeinden und Städte insbesondere durch die Folgen der Corona-Pandemie. Der Freistaat Thüringen hat dankenswerter Weise bereits eine Soforthilfe des Landes für die Kommunen in Höhe von 185 Mio. Euro ausbezahlt und im Rahmen der Plenarberatung fraktionsübergreifend angekündigt, dass es sich hierbei nur um einen ersten Schritt handelt, dem weitere folgen werden. Dieses Erfordernis teilen wir ausdrücklich und werden diese Zusage auch zu gegebener Zeit einfordern.

### 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

---

Dennoch werden die Thüringer Kommunen durch die Corona-Pandemie zusätzlich in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Viele Gemeinden und Städte werden aktuell mit dem Problem konfrontiert, ihren Haushalt in diesem und auch im nächsten Jahr nicht ausgleichen zu können. Im konsumtiven Bereich stehen für uns hier zwei wesentliche Gründe im Vordergrund: Dies sind zum einen die deutlichen Einbrüche bei den Steuereinnahmen der Kommunen. Wir sind davon überzeugt, dass bei den nächsten Steuerschätzungen im September und November d. J. die tatsächlichen Steuerausfälle erst deutlich zum Tragen kommen werden.

So sind beispielsweise die Auswirkungen aus der Reduzierung der Umsatzsteuer ab 1. Juli 2020 in den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2020 völlig unberücksichtigt geblieben. Keinen Einfluss finden konnte auch das zögerliche Kaufverhalten der Konsumenten, das in dieser Form nicht zu erwarten war.

Unterschätzt worden scheint zum anderen auch die großzügige Handhabung der Thüringer Finanzämter hinsichtlich der Erteilung reduzierter Gewerbesteuermessbescheide bzw. Null-Bescheide. Nach uns vorliegenden Informationen haben die Finanzämter selbst Unternehmen, die aufgrund guter Auftragslage Sonderschichten fahren mussten, ermuntert, einen Antrag auf Reduzierung des Gewerbesteuer-Messbetrages auf Null zu stellen. Zukunftsängste, Kurzarbeitergeld oder auch drohender Arbeitsplatzverlust bewirken ihr Übriges.

Dies alles lässt uns zu dem Schluss gelangen, dass die Thüringer Gemeinden und Städte deutlich niedrigere Steuereinnahmen zu verzeichnen haben als dies noch im Mai 2020 prognostiziert worden ist. Diese Auswirkungen werden sich auch bis in die nächsten Jahre bemerkbar machen, sodass auch die für das Jahr 2021 prognostizierten Steuereinnahmen wohl deutlich nach unten korrigiert werden müssen.

Damit einher korrespondieren die nun festgesetzten Zuweisungen des Landes über den kommunalen Finanzausgleich. Wenn auch zunächst der Eindruck erweckt wird, dass durch die Ausweisung der Finanzausgleichsmasse 2021 in gleicher Höhe wie im Jahr 2020 eine gleichbleibende Finanzausstattung gewährleistet wird, sehen sich die Kommunen dennoch einer deutlich schlechteren Finanzsituation gegenüber. Wesentliche Ursache hierfür sind die bereits erwähnten deutlichen Einnahmeeinbrüche, aber auch die nicht hinreichend berücksichtigten Kostensteigerungen, z. B. im Bereich der Personal- und Sachkosten, der Migrationsthematik oder auch der Kindergärten.

Stellt man beispielsweise auf die Ende 2019 vorgenommenen Planungen für 2021 ab, ergibt sich im Vergleich der aktuell prognostizierten Steuereinnahmen eine Steuer-Mindereinnahme von 96 Mio. Euro sowie eine Reduzierung der Finanzausgleichsmasse um 24 Mio. Euro. Insgesamt müssen die Thüringer Kommunen für das kommende Jahr damit 120 Mio. Euro weniger einplanen als ursprünglich kalkuliert.

Dies alles führt dazu, dass die Kommunen ihre Verwaltungshaushalte nicht ausgleichen können, schlimmer noch, dass sie ihrer Aufgabe als Konjunkturmotor für die heimische Wirtschaft im nächsten Jahr nicht nachkommen können. Wir sind der Auffassung, dass es oberste Priorität haben muss, im kommenden Jahr die lokale Wirtschaft wieder hochzufahren.

---

Wir würden uns wünschen, dass hier die Gemeinden und Städte wieder von entscheidender Bedeutung für die Wiederbelebung der Wirtschaft sind. Bei der jetzt vorgesehenen Finanzausstattung können allerdings die Kommunen diese Aufgabe nicht erfüllen, da die Kommunen keine Investitionen leisten können, von denen Unternehmen und Handwerk vor Ort profitieren.

Ursachen für die seit Jahren von uns immer wieder bemängelte strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen sind in erster Linie systematische Mängel bei der Ermittlung der Finanzausstattung. Zur dringend erforderlichen Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen haben wir ein umfassendes Zehn-Punkte-Papier vorgelegt, das nach unserer Vorstellung im Rahmen einer gutachterlichen Bewertung analysiert werden sollte. Um Wiederholungen zu vermeiden verweisen wir an dieser Stelle auf das Ihnen vorliegende Zehn-Punkte-Papier unseres Verbandes.

Ungeachtet dessen erlauben wir uns dennoch an dieser Stelle, auf einige Punkte einzugehen, die aktuell von unseren Mitgliedskommunen vorgetragen wurden und **fast wörtlich** wiedergegeben werden. So wie es an der einen oder anderen Stelle bereits in unserem Forderungskatalog enthalten, werden die Probleme aus praktischer Sicht nochmals beschrieben bzw. beleuchtet und könnten vielfach auch ohne eine gutachterliche Bewertung bereits im Entwurf des vorliegenden Finanzausgleichsgesetzes Berücksichtigung finden:

1. Anwendung der Benchmark-Methode zur Ermittlung der finanziellen Mindestausstattung

Die Ermittlung der finanziellen Mindestausstattung erfolgt wie in den Vorjahren mittels einer Benchmark-Methode. Bekanntlich wird dabei der Mindestbetrag aus dem Durchschnitt der drei Teilnehmer je Bedarfsträger/Indikator mit dem niedrigsten Zuschussbedarf gebildet, wobei alle Teilnehmer, die über dem Mindestbetrag liegen, auf diesen abgesenkt werden und alle Teilnehmer, die unter dem Benchmark-Wert liegen, mit ihrem tatsächlichen Wert in die Berechnung eingehen. Grundlage für die Ermittlung sind also allein statistische Werte, die über die tatsächlichen Verhältnisse keinerlei Auskunft geben, mithin also teilweise ein Zerrbild der tatsächlichen Lage darstellen. Ein Benchmarking ist dann sinnvoll, wenn die Teilnehmer des Prozesses die gleichen Ausgangsbedingungen haben, sodass eine einheitliche Basis für die Betrachtung der Ergebnisse des Benchmarkings besteht. Das ist im Vergleich der unterschiedlich strukturierten Kommunen in Thüringen nicht möglich und wird auch nie annähernd möglich sein.

Der Gesetzgeber unterstellt weiterhin, dass die Kommunen mit den niedrigsten Zuschussbedarfen ihre Aufgaben vollumfänglich, effizient und sparsam ausführen. Überprüft ist diese Unterstellung nicht und dürfte in der Realität auch nicht haltbar sein. Regionale Umstände, die gegebenenfalls einen geringeren Zuschussbedarf erst ermöglichen, bleiben genauso unberücksichtigt wie zum Beispiel die Frage, ob die Aufgabe überhaupt angemessen ausgeführt wird oder aufgrund der jahrzehntelang nicht auskömmlichen Finanzausstattung bereits auf ein Erfüllungsniveau gesenkt wurde, das überhaupt nicht mit anderen Kommunen vergleichbar ist.

---

Ziel muss es sein, zum einen durch ein nicht nur statistisches, sondern auch inhaltliches Benchmarking zu erreichen sowie zum anderen eine Bereinigung der Benchmarking-Ergebnisse um die jeweils höchsten und niedrigsten Werte sowie die Nutzung der dann verbleibenden durchschnittlichen Zuschussbedarfe als Grundlage der Ermittlung der finanziellen Mindestausstattung realitätsnah zu gestalten.

## 2. Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung

Nach wie vor basiert die Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung auf Grundlage der Datenlage der Kassenstatistik. Hier ist es dringend geboten, von einer Ist-Bemessung auf eine Bedarfsbemessung umzustellen. Wir hoffen, dass hier das Gutachten einen umsetzbaren Vorschlag liefert.

## 3. Aufgabenbereich freiwillige Leistungen

Gemäß dem Finanzausstattungsgebot nach Art. 93 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist bei einer angemessenen Finanzausstattung auch ein Teil für freiwillige Aufgaben zu berücksichtigen. Der bis jetzt angesetzte Anteil von 3 % der maßgeblichen Mindestausstattung wird den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht und ist eindeutig als zu gering anzusehen. Insbesondere spielt hier die Tatsache eine Rolle, dass es sich nach dem Wortlaut des Gesetzes zwar um freiwillige Aufgaben handelt, es sich in der Praxis und den Ansprüchen der Bürger/Innen aber um sogenannte Quasi-Pflichtaufgaben handelt, die von den Gemeinden in jedem Fall zu erfüllen sind, freiwillige Aufgabe nach dem Gesetz hin oder her. Eine Anhebung des prozentualen Anteils für freiwillige Leistungen ist daher sowohl im Bereich der finanziellen Mindestausstattung als auch der angemessenen Finanzausstattung erforderlich.

## 4. Aufgabenbereich Gemeinkosten

Zu kritisieren ist der gewichtete Fortschreibungssatz der Personalkosten für die Folgejahre mit 2 %, der der tatsächlichen Entwicklung aus 2018 (2,91 %) und 2019 (2,81 %) nur unzureichend Rechnung trägt.

## 5. Jahresstatistik 2015 sowie Berücksichtigung einer Preiskomponente

Es wird Bezug genommen auf die Nettoeinnahmen und Nettoausgaben entsprechend der Jahresrechnung 2015, die mit aktualisierten Parametern hinsichtlich Bedarfsträger und preislicher Komponente auf das Jahr 2021 fortgeschrieben werden sollen.

Bei der Preiskomponente werden die Ausgaben des Jahres 2015 auf das zu erwartende Preisniveau 2021 fortgeschrieben. Hierbei wird der Durchschnitt der Jahresteuern der Jahre 2015 bis 2019 verwandt. Es wird ein Wert von 1,22 % ermittelt. Nicht genügend berücksichtigt wird dabei, dass die Verbraucherpreise in den vergangenen drei Jahren wesentlich stärker gestiegen sind als in den Jahren 2015 und 2016. Nimmt man den Durchschnitt der letzten drei Jahre ergibt sich bereits ein Wert von 1,56 %, der der

Realität, welcher auch die Kommunen im Hinblick auf die Preisentwicklung ausgesetzt sind, näher kommt.

Grundsätzlich ist fraglich, ob die Jahresrechnungsstatistik die Grundlage für die tatsächliche Bedarfsermittlung bilden sollte (siehe auch bereits Ziffer 2). In den Kommunen herrscht ein nicht zu übersehender Instandhaltungstau, der mangels Haushaltsmitteln nicht oder zumindest nicht in ausreichendem Maße abgebaut werden konnte und kann. So finden sich auch in den Jahresrechnungen nur geringe – und keinesfalls die notwendigen – Ausgaben wieder, auf die bei der Ermittlung Bezug genommen wird.

Ebenso verhält es sich bei den übrigen Ausgabearten, z. B. bei den Personalausgaben. Mangels Haushaltsmittel aber auch aufgrund Mitarbeiterfluktuation und dem mittlerweile auch in der Verwaltung zu spürenden Fachkräftemangel können Stellen zum Teil nicht finanziert, zum anderen Teil auch schlicht nicht besetzt werden. Zudem bestehen oftmals Teilzeitvereinbarungen ohne Ausgleich der im Stellplan vorhandenen Stellenanteile. Die Personalausgaben würden sich anders darstellen und wohl wesentlich höher sein, wenn die Personalausstattung im notwendigen Maße dargestellt werden könnte.

#### 6. Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen seit 2008

Es wird dargelegt, dass nach 2016 ein Rückgang der Ausgaben für soziale Leistungen festzustellen sei und diese sich dann stabilisieren würden. Nicht oder zu wenig wird dabei berücksichtigt, dass sich die Ausgaben für soziale Leistungen ab dem Jahr 2016 auf einem wesentlich höheren Niveau bewegen als bis einschließlich dem Jahr 2015.

#### 7. Investitionsbedarf

Auch im investiven Bereich ist zu kritisieren, dass der Bedarf anhand der Ist-Ausgaben der Gemeinden anhand der Jahresrechnung ermittelt wird. Diese beinhalten jedoch im Regelfall lediglich die konsolidierten Gemeindeausgaben, die für die Aufgabenerfüllung zwingend notwendig sind. Unter Punkt I.2 des Berichtes über die Kleine Revision gem. § 3 Abs. 6 ThürFAG wird zwar festgestellt, dass die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen nach dem deutlichen Rückgang im Jahr 2009 wieder angestiegen sind, jedoch wird dies hauptsächlich auf die Investitionsprogramme von Bund und Land zurückgeführt.

Die in diesen Investitionsprogrammen aufzubringenden kommunalen Eigenanteile steigen jedoch aufgrund der überproportional stark ansteigenden Preise im Baugewerbe und einer häufig auf die ursprüngliche Bewilligung begrenzten Zuwendungssumme nicht unerheblich an, was einen weiteren Investitionstau, insbesondere in den Bereichen Schulen, Straßen/Brücken, Kindertagesstätten sowie an kommunalen Verwaltungsgebäuden hervorruft. Dringende Maßnahmen, für die keine entsprechenden Förderprogramme in Anspruch genommen werden können oder welche im Verwaltungshaushalt abzubilden sind, müssen nach wie vor zurückgestellt werden.

Die Aufarbeitung und Berücksichtigung des immer noch in erheblichem Umfang vorhandenen Instandhaltungs- und Investitionsstaus in den Gemeinden in nahezu allen Bereichen sollte ausdrücklich zukünftig für die finanzielle Mindestausstattung eine der wichtigsten Grundlagen werden.

Die zusätzlich in den Jahren 2020 bis 2024 mit der Änderung des ThürKomHG und dem Erlass des Thüringer Gesetzes für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 zusätzlich ausgereichten Mittel werden hierfür nicht ansatzweise ausreichen, umso weniger, als dem Vernehmen nach die kommunale Investitionsoffensive bis 2024 überhaupt nicht fortgeführt werden soll.

#### 8. Berücksichtigung der Kosten im Zusammenhang mit der Betreuung von Flüchtlingen (Migration)

Die hierzu getroffenen Ausführungen im Prüfbericht des TMIK über die Kleine Revision gem. § 3 Abs. 6 ThürFAG werden nicht geteilt. Der vormalige Zuschlag wurde herausgenommen mit der Begründung, die Migranten seien in der Einwohnerstatistik enthalten. Auch wenn diese Aussage rechnerisch durchaus nachvollziehbar ist – den faktischen Gegebenheiten wird dies nicht gerecht. So wird beispielsweise übersehen, dass die Migration nicht nur eine gesellschaftliche, sondern auch eine finanzielle Herausforderung ist. Als wichtiges Beispiel sei auf die frühkindliche Betreuung in den Kindergärten verwiesen. Der Migrationsanteil in manchen Kindergärten von ursprünglich 10 bis 15 % ist auf weit über 50 % angestiegen mit weiterer Steigerungstendenz.

Mit dem gesetzlich normierten Personalschlüssel ist das bisher hohe Qualitätsniveau der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung nicht mehr leistbar. Der Abbau der sprachlichen und kulturellen Barrieren und der damit einhergehende erhöhte Förderbedarf, die Integration in die Gesellschaft, vor allem aber die zwingende Notwendigkeit, den Kindern aus Migrationsfamilien einen gleichwertig guten Start in das Schulleben zu ermöglichen, fordert, aber überfordert auch das Personal. Es wird mehr Personal, aber vor allem qualifiziertes Personal benötigt. Die Thematik zieht sich durch die gesamte Schullaufbahn. Die passenden finanziellen Grundlagen wurden hierfür nicht geschaffen.

#### 9. Finanzbedarfe der Landkreise

Auf den ersten Blick scheint das aktuelle Finanzausgleichssystem ein hohes Maß an Verteilungsgerechtigkeit zu haben. Bei näherer Betrachtung bestehen allerdings große Bedenken hinsichtlich der stetig steigenden Kreisumlageverpflichtungen. Eine spürbare Entlastung der vom Bund propagierten Sofortentlastung für die Eingliederungshilfe besteht scheinbar nicht. Schon mehrfach haben wir darauf hingewiesen, dass hier Gelder des Bundes im Landeshaushalt verschwinden, nicht aber an den eigentlichen Empfänger – nämlich die Kommunen – weitergereicht werden. Die zur Verfügung gestellten Mittel kommen bei den Leistungsträgern nicht an, sondern werden vielmehr bei den Landeszuweisungen gegengerechnet. Es bleibt auch zu konstatieren, dass sich der

---

Mehrbedarf für die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes, der nach Feststellung des Thüringischen Landkreistages bei den Landkreisen mit rund 19 Mio. Euro zu veranschlagen ist, im Prüfbericht nicht niederschlägt. Damit geht dieser Finanzausgleich zu Lasten der Gemeinden und Städte über höhere Kreisumlagen.

Durch die in den letzten Jahren stetig steigenden Kreisumlagezahlungen – in einigen Landkreisen eine Verdopplung innerhalb der letzten 15 Jahre – wird die gemeindliche Aufgabenerfüllung übermäßig stark eingeschränkt.

Bereits diese wenigen Hinweise zeigen, dass es dringend erforderlich ist, die Finanzausgleichsmasse insbesondere aber die Schlüsselmasse anzuheben, um den Kommunen auch im kommenden Jahr den Ausgleich ihres Haushalts zu ermöglichen. Mit Blick auf die auch für 2021 erwartete desolante Haushaltslage der Kommunen erachten wir es als Mindestforderung für gerechtfertigt, hierzu wenigstens die Mittel des Stabilisierungsfonds komplett in den Haushalt 2021 zu überführen und damit die Schlüsselmasse um ca. 46 Mio. Euro zu erhöhen. Dieser Betrag steht im Stabilisierungsfonds nach Entnahme der bereits vorgesehenen ca. 17 Mio. Euro noch zur Verfügung.

Dem Gesetzentwurf noch nicht beigefügt ist die sogenannte Anlage 3. Im Vorgriff hierauf fordern wir bereits jetzt, die darin enthaltenen Zuschüsse und Zuweisungen unter keinen Umständen gegenüber dem Vorjahr zu kürzen, sondern mindestens auf dem Stand des Jahres 2020 zu belassen.

Auch weisen wir an dieser Stelle noch auf einen Punkt hin, der bereits mehrfach Gegenstand von Gesprächen war, 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, warum auch immer, nicht. Ein solcher sollte mit der vorliegenden Änderung ab dem Jahre 2021 Berücksichtigung finden.

Der Vollständigkeit halber erneuern wir abschließend unsere Forderung aus den vergangenen Jahren, die Sonderlastenausgleiche für die Beseitigung besonderer Umweltbelastungen, für Belastungen der Kurorte sowie den Kulturlastenausgleich aus dem kommunalen Finanzausgleich herauszunehmen. So sehr wir die finanzielle Unterstützung der davon betroffenen Kommunen befürworten, so sehr halten wir sie für eine zweckwidrige Zahlung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist die Angleichung der Einnahmeausstattung der Kommunen, um so landesweit annähernd gleiche Lebensverhältnisse im Ganzen zu erzielen. Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist es aber nicht, besondere Belastungen einiger weniger Kommunen auszugleichen; hierfür ist ausschließlich das Land selbst zuständig.

Letztlich regen wir mit allem Nachdruck an, die Regelungen des § 29 ThürFAG (Finanzausgleichsumlage) zumindest für die Jahre 2020 und 2021 außer Kraft zu setzen. Gerade steuerstarke Gemeinden sind besonders von Einnahmeausfällen aufgrund der Corona-

Pandemie betroffen und dadurch finanziell nicht in der Lage diesen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Keinen Haushaltsausgleich zu erreichen und gleichzeitig Finanzausgleichsumlage zu zahlen steht unseres Erachtens zudem in einem systematischen Widerspruch.

Für die Möglichkeit der Stellungnahme bedanken wir uns abschließend und stehen für weitere Gespräche selbstverständlich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied

- Anlage -





## Zehn-Punkte-Katalog des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs

### 1. Neuermittlung des kommunalen Finanzbedarfs

Gemäß Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Landesverfassung (ThürVerf) sorgt das Land dafür, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof folgert hieraus, dass die Finanzausstattung insgesamt so bemessen sein muss, dass diese die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt (ThürVerfGH 28/03). Der Verfassungsgerichtshof hat weiterhin festgestellt, dass der damalige Gesetzgeber vor der Festlegung der Finanzausstattung der Kommunen deren Finanzbedarf nicht hinreichend ermittelt und mangels Kenntnis vom tatsächlichen Finanzbedarf diesen auch nicht angemessen berücksichtigen konnte. Artikel 93 Abs. 1 ThürVerf fordere aber eine Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs der Kommunen. Seit der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs im Jahre 2013 wird dieser „Bedarf“ auf Grundlage der aktuellsten Jahresrechnungsstatistik ermittelt. Zugrunde gelegt wird der tatsächliche ungedeckte Zuschussbedarf auf Basis dieser Statistik. Die letzte Revision erfolgte im Jahre 2017 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2015. Diese Ergebnisse wurden fortgeschrieben auf das Preis- und Fallzahlenniveau 2017. Eine Revision erfolgt gemäß § 3 Abs. 5 ThürFAG alle vier Jahre, sodass die nächste Revision im Jahr 2021 zu erfolgen hat.

Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen hat immer wieder kritisiert, dass hier keine Bedarfsermittlung vorgenommen wird, sondern dass als Grundlage die tatsächlichen Ist-Ausgaben verwendet werden. Es handelt sich, selbst unter Berücksichtigung der vorgenommenen Fortschreibung, um eine immer rückwärts orientierte Betrachtung, die bis zu vier Jahren betragen kann. Grundlage muss u. E. aber nicht eine Ist-Betrachtung sein, sondern auf die Zukunft orientierte Finanzbedarfsermittlung der Kommunen.

Dass eine solche Bedarfsermittlung möglich ist, zeigte bereits der 2020 gutachterlich untersetzte Vorschlag in Form des sog. „Standardkostenmodells“ von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Mögliche Varianten müssten recherchiert werden. Wir halten jedenfalls eine Ermittlung des tatsächlichen, jeweils aktuellen finanziellen Bedarfs der Kommunen für dringend erforderlich.

## **2. Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgabenentwicklung**

Die seit der Revision im Jahre 2013 vorgenommene Ermittlung einer sog. regelgebundenen Finanzausgleichsmasse und der daran anknüpfende Thüringer Partnerschaftsgrundsatz ist nach Auffassung des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen zu einnahmeseitig. Es wird ausschließlich auf die Einnahmeentwicklung des Landes und der Kommunen geschaut, ohne dass die Ausgabenentwicklung beispielsweise durch die Übertragung neuer Ausgaben im eigenen Wirkungskreis oder durch eine vorgenommene Standarderhöhung berücksichtigt wird. Hier muss u. E. eine neue Stellschraube eingebaut werden, mit der auf Veränderungen hinsichtlich des Aufgabenbestandes und der Qualitätsverbesserung durch höhere Standards reagiert wird. Zu denken wäre hier beispielsweise an ein ähnliches System wie beim Mehrbelastungsausgleich.

## **3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips für den eigenen Wirkungskreis**

Während nach Kenntnis des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen in allen anderen Bundesländern das strikte Konnexitätsprinzip bereits im eigenen Wirkungskreis gilt, wurde in Thüringen als einzigem Bundesland das relative Konnexitätsprinzip beibehalten. Zur Umsetzung von Ziffer 2. halten wir daher die Einführung und verfassungsmäßige Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips für den eigenen Wirkungskreis der Kommunen für dringend geboten.

## **4. Umfassende Weiterleitung aller Bundesmittel ohne Anrechnung auf die eigenen Einnahmen der Kommunen**

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in der vorerwähnten Entscheidung bekanntermaßen festgestellt, dass die Kommunen vor allem den bei der Verwirklichung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts entstehenden Finanzbedarf zunächst aus eigenen Kräften decken müssen. Erst wenn dies nach Erschöpfung der gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten nicht mehr möglich ist, muss das Land im Rahmen des KFA eintreten. Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen bezieht diese Aussagen ausschließlich auf eigene Einnahmen der Kommunen, wie eigene Steuereinnahmen, Beitrags- und Gebühreneinnahmen etc. pp. Nicht hierzu zählen u. E. Leistungen des Bundes, die von dort gewährt werden, um die Kommunen finanziell zu entlasten. Wissend, dass es in den letzten Jahren auch Gegenbeispiele gab, war seit der Novellierung des KFA im Jahre 2013 grundsätzlich die Systematik vorgesehen, dass Bundesleistungen bei einer Revision in vollem als eigene Einnahmen der Kommunen berücksichtigt wurden. Dadurch hat sich allerdings nicht die Finanzsituation der Kommunen, sondern die des Landes verbessert. Selbst wenn man über die Auslegung der vorerwähnten Formulierung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs unterschiedlicher Auffassung sein kann, so bietet es u. E. das Gebot der Fairness, dass die Leistungen, die der Bund zur Entlastung der Kommunen gewährt, auch zu 100 % dort ankommen und nicht den Haushalt des Landes verbessern. Eine entsprechende Regelung halten wir kurzfristig für möglich und erforderlich.

## **5. Wegfall von Zweckzuweisungen**

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof weist in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2005 darauf hin, dass der Haushaltgesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Zuweisungen Zurückhaltung üben muss, weil diese zwar grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sind, wegen ihrer potentiell selbstverwaltungsfeindlichen Tendenz aber in einem angemessenen Verhältnis zu den nicht zweckgebundenen Zuweisungen stehen müssen. Wir stellen hingegen fest, dass in den letzten Jahren eine Überfrachtung des Kommunalen Finanzausgleichs mit Zweckzuweisungen vorgenommen wurde. Wir erinnern in diesem Zusammenhang an den Sonderlastenausgleich für die Beseitigung besonderer Umweltbelastungen, für Belastungen der Kurorte oder aber auch den Kulturlastenausgleich. Diese finanziellen Leistungen, so berechtigt sie auch sein mögen, gehören systematisch nicht in den Kommunalen Finanzausgleich. Aufgabe des Kommunalen Finanzausgleichs ist es, allen Kommunen eine gewisse finanzielle Grundausstattung zu garantieren, einen Beitrag zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu leisten und diese durch einen Steuerkraftausgleich zu erzielen. Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen schlägt vor, dass diese Leistungen aus Mitteln des Landes außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden; dies gilt umso mehr, als die durch die Einführung dieser Sonderlastenausgleiche eingetretenen Ungerechtigkeiten immer größer werden. Zu Recht fordern Mitgliedskommunen ebenfalls einen Sonderlastenausgleich, beispielsweise diejenigen, die Sonderlasten als Bundeswehrstandort oder als Universitätsstadt geltend machen.

## **6. Neuregelung der finanziellen Beteiligung des Landes an den sozialen Leistungen**

Die größten Ausgabepositionen der kreisfreien Städte und der Landkreise sind die sozialen Leistungen. Diese sind in den letzten Jahren beispielsweise durch zusätzliche Leistungen, höhere Standards etc. deutlich angestiegen. Aufgrund der Entwicklung in den letzten Jahren ist zu bezweifeln, ob der Bereich der sozialen Leistungen tatsächlich eine kommunale Angelegenheit im eigenen Wirkungskreis ist oder ob es nicht zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe geworden ist, die die Kommunen nicht mehr schultern können. (Bund?) Wir reden im Jahr 2018 immerhin für Thüringen über 1,37 Mrd. Euro. Während die kreisfreien Städte den nicht gedeckten Teil der sozialen Leistungen über eigene Steuereinnahmen finanzieren müssen, müssen die Landkreise ihre Eigenmittel über die Kreisumlage von den kreisangehörigen Kommunen finanzieren. Viele Kommunen waren aufgrund der steigenden Kreisumlage bei gleichzeitiger Kürzung der Schlüsselzuweisungen in den letzten Jahren nicht mehr in der Lage, ihre Umlagebelastungen zu begleichen bzw. außer den Umlagen zusätzliche Aufgaben im eigenen Wirkungskreis zu erfüllen. Ein wesentlicher Streitpunkt ist immer die 2013 vorgenommene Überführung von SGB II und SGB XII in die Schlüsselmasse. Hier halten wir eine gutachterliche Untersuchung hinsichtlich anderer Finanzierungsmöglichkeiten für dringend geboten, wobei auch auf die Frage, inwieweit sich das Land am jährlichen Kostenanstieg mit einem Prozentsatz beteiligt, eingegangen werden sollte. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Schlüsselzuweisungen nach der Steuerkraft verteilt werden, nicht jedoch nach den tatsächlichen Aufwendungen der Sozialhilfeträger. Dieser gesamte Kontext bedarf einer gutachterlichen Untersuchung mit anschließenden, alternativen Lösungsvorschlägen.

## **7. Beteiligung des Landes an den Kosten der Kindergärten**

Was für den Bereich der Kreisaufgaben die Sozialleistungen sind, sind für den Bereich der gemeindlichen Aufgaben die Kosten der Kindergärten (Kindertagesstätten). Auch hier sind in den letzten Jahren zahlreiche Veränderungen durchgeführt worden, die zu finanziellen Belastungen der Kommunen geführt haben. In vielen Kommunen sind die Kindergärten noch die einzige gemeindliche Einrichtung, die sich eine Kommune leisten kann. Auch hier sollte eine gutachterliche Untersuchung hinsichtlich der Finanzierungsströme in Auftrag gegeben und Lösungsansätze dargestellt werden, wie die Finanzierung transparenter und aus Sicht der Kommunen vor allem verbessert werden kann.

## **8. Überprüfung der Hauptansatzstaffel**

Die letzte Anpassung der Hauptansatzstaffel in zwei Schritten wurde ab dem Jahr 2018 vorgenommen. Die Veränderungen wurden vom Gutachter, dem Steinbeis Forschungszentrum Greifswald, als für sachgerecht und begründet erachtet und haben zu einer Verschiebung zu Lasten des ländlichen Raumes geführt. Zwar wurden die Verluste durch die Anpassung der Hauptansatzstaffel aus Mitteln des Stabilisierungsfonds bisher kompensiert, doch hat sich an der Kritik der kleineren Kommunen im ländlichen Raum nichts geändert. Wir geben zu bedenken, ob nicht die Hauptansatzstaffel auf die bis 2017 geltenden Werte zurückgefahren werden sollte und der ermittelte Mehrbedarf der größeren Kommunen durch einen Zentralitätsansatz bzw. durch eine personenbezogene Pauschale für zentrale Orte ausgeglichen werden könnte, so wie es sie bis Mitte der 90er Jahre schon einmal gegeben hat. Damit würde erreicht, dass der wissenschaftlich ermittelte Mehrbedarf für die größeren Gemeinden nicht zu Lasten des ländlichen Raumes ausgereicht würde, sondern mit zusätzlichen Mitteln des Landes. Bei dieser Gelegenheit könnte auch der in § 22c ThürFAG vorgesehene Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte ggf. um ein Jahr vorgezogen werden.

## **9. Ermittlung des Mehrbelastungsausgleichs**

Als Ausgleich für ihre Mehrbelastungen, die ihnen durch die Wahrnehmung übertragener staatlicher Aufgaben nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 91 Abs. 3 ThürVerf entstehen, erhalten die Kommunen pauschale steuerkraft- oder umlagekraftunabhängige allgemeine Finanzausweisungen. Die jeweils ungedeckten Zuschussbedarfe für den Verwaltungshaushalt werden auf Basis der Jahresrechnungsstatistik für alle Kommunen innerhalb eines Verwaltungseinheitstyps ermittelt. Auch hier wird wieder nicht auf den Bedarf, sondern auf die Ist-Kosten abgestellt, dabei aber noch nicht einmal auf die tatsächlichen Kosten, sondern auf einen korridorbereinigten Durchschnittsbetrag. Je Verwaltungseinheitstyp wird auf ein Korridor von 50 % bis 110 % gebildet, auf den die Spitzenwerte abgesenkt oder angehoben werden. Kommunen, die innerhalb des Korridors liegen, werden mit ihrem tatsächlichen Wert berücksichtigt.

Wir sind nach wie vor der Auffassung, dass bei der Ermittlung der Durchschnittswerte Optimierungsbedarf besteht. Aufgrund der verhältnismäßig strikten Vorgaben, wie die Kommunen die ihnen übertragenen Aufgaben auszuführen haben, kann es u. E. nicht zu den teilweise sehr erheblichen Abweichungen hinsichtlich des Kostenaufwands für eine einzelne Aufgabe kommen. Ein Grund könnte beispielsweise die unterschiedliche Verbuchung bei einzelnen Haushaltsstellen sein. Über eine andere Art der Nachweisführung, einer konkreteren Vorgabe hinsichtlich der zu verwendenden Haushaltsstellen, vor allem aber auch der Wegfall des jetzt angewendeten Korridors sollten hier in eine nähere Überprüfung einbezogen werden.

## **10. 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, warum auch immer, nicht. Ein solcher sollte mit einer Änderung des ThürFAG ab dem Jahr 2021 Berücksichtigung finden.