

**Thüringer Landtag**  
**7. Wahlperiode**

---

Unterausschuss „Kommunaler Finanzausgleich“

10. Sitzung am 7. Juli 2021

**Ergebnisprotokoll**  
(zugleich Beschlussprotokoll)  
**des öffentlichen Sitzungsteils**

Beginn des öffentlichen Sitzungsteils:	13.05 Uhr
Unterbrechung der Sitzung:	14.21 Uhr bis 14.39 Uhr
Ende des öffentlichen Sitzungsteils:	15.09 Uhr

**Tagesordnung:****Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:  
Kommunalen Finanzausgleich in Thüringen anpassen, um Selbstverwaltung zu stärken**

Antrag der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1012 –

dazu: – Vorlagen 7/907 /1640 /1797 /1902 /1996 /2013  
/2031 /2159 /2169 /2257 –

– Kenntnisnahmen 7/378/381 –

nicht abgeschlossen

- a) Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales – Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen (vgl. Vorlage 7/1932)

**Anhörungsverfahren durchgeführt**

(S. 5 – 20)

**Zusage der Landesregierung**

(S. 18)

Mündliches Anhörungsverfahren

**(Beratung gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO)**

Zur Anhörung ist eingeladen:

Frau Prof. Dr. Gisela Färber  
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften  
Speyer  
Deutsches Forschungsinstitut für Verwaltung  
Postfach 1409  
67324 Speyer

– Zuschrift 7/1298 –

**Sitzungsteilnehmer:****Abgeordnete:**

Bilay	DIE LINKE, Vorsitzender
Kalich	DIE LINKE
Kießling	AfD
Sesselmann	AfD
Emde	CDU
Walk	CDU
Merz	SPD, zeitweise
Marx	SPD*, zeitweise
Henfling	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Bergner	FDP, zeitweise
Baum	FDP*, zeitweise

\* Teilnahme in Vertretung

**Regierungsvertreter:**

Schenk	Staatssekretärin im Ministerium für Inneres und Kommunales
Rüffler	Ministerium für Inneres und Kommunales
Waldner	Finanzministerium
Bademann	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
Hausmann	Staatskanzlei

**Anzuhörende zu TOP 1 a:**

Prof. Dr. Färber	Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
------------------	---

**Fraktionsmitarbeiter:**

Gärtner	Fraktion DIE LINKE
Creutzburg	Fraktion der CDU
Jary	Fraktion der CDU
Lerch	Fraktion der SPD
Lange	Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Hildebrand	Fraktion der FDP

**Landtagsverwaltung:**

Noack-Wolf  
Berger  
Lütz

Juristischer Dienst, Ausschussdienst  
Plenar- und Ausschussprotokollierung  
Plenar- und Ausschussprotokollierung

## I. Beratung in öffentlicher Sitzung

### 1. Punkt 1 der Tagesordnung:

#### **Kommunalen Finanzausgleich in Thüringen anpassen, um Selbstverwaltung zu stärken**

Antrag der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1012 –

dazu: – Vorlagen 7/907 /1640 /1797 /1902 /1996 /2013 /2031 /2159 /2169 /2257 –

– Kenntnisnahmen 7/378/381 –

- a) Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales – Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen (vgl. Vorlage 7/1932)

Mündliches Anhörungsverfahren (**Beratung gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO**)

Zur Anhörung ist eingeladen:

Frau Prof. Dr. Gisela Färber

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Deutsches Forschungsinstitut für Verwaltung

Postfach 1409

67324 Speyer

– Zuschrift 7/1298 –

**Vors. Abg. Bilay** sprach seine Irritation darüber aus, dass die Langfassung der von der Fraktion der CDU in Auftrag gegebenen Analyse dem Ausschuss nicht vorliege, aber Kommunalpolitikerinnen/-politiker in Thüringen über dieses ausführliche Positionspapier verfügten. Gleichwohl sei inzwischen seitens der Fraktion der CDU angeboten worden, das ausführlichere Papier über die Landtagsverwaltung dem Ausschuss zukommen zu lassen, sodass es im Nachgang der Sitzung gelesen werden könne.

**Prof. Dr. Färber** gab zunächst an, da sie das Gutachten im Auftrag der Fraktion der CDU abgefasst habe, sei sie davon ausgegangen, dass es nicht ihre, sondern Aufgabe des Auftraggebers sei, dieses weiterzuleiten. Das Wesentliche sei aber in der übergebenen PowerPoint-Präsentation (siehe Zuschrift 7/1298) zusammengefasst.

Sie machte darauf aufmerksam, dass ihre Mitarbeiter und sie im Jahr 2012 für das damalige Finanzministerium das Gutachten geschrieben hätten, weswegen ihr der Kommunale Finanzausgleich in Thüringen, auch die Spezifika in Thüringen, sehr vertraut seien. Sie sei erstaunt

gewesen, wie sich das verändert habe, und habe das Ganze dann auch auf der historischen Linie eingeordnet, um den Kommunalen Finanzausgleich und die heutigen damit zusammenhängenden Probleme zu verstehen.

Die weiteren Ausführungen von Prof. Dr. Färber finden sich in den wesentlichen Aussagen in der übergebenen PowerPoint-Präsentation (Zuschrift 7/1298) wieder.

Abschließend trug sie vor, die Datenanalyse zeige – was sich auch mit ihren subjektiven Eindrücken decke –, dass die schon länger zurückliegenden Einschnitte in den KFA in Thüringen nie korrigiert worden seien. Man habe zu damaliger Zeit vielleicht noch mit Finanznot argumentieren können, aber später habe sich eine sehr gute konjunkturelle Entwicklung angebahnt. Das, was damals gemacht worden sei, belaste das komplizierte Gesamtgefüge des KFA in Thüringen und dafür sprächen auch die dramatischen Anstiege der Kreisumlage und Realsteuerhebesätze seit 2007. Wenn sie eine Empfehlung wagen dürfe, sollte es keinen erneuten Paradigmenwechsel geben. Der KFA sei in den letzten Jahren oft und auch substantiell immer wieder verändert worden, und auch wenn es immer wieder Anpassungsschlüsselzuweisungen gegeben habe, zerreiße das auch politisch und sei teuer. Der Konsens sei in diesem Feld sehr wichtig. Es könne einiges getan werden wie eine angemessene Aufstockung der Finanzausgleichsmasse und – vor allem auch wegen der ansteigenden Soziallasten bei den Landkreisen – des Mehrbelastungsausgleichs, der als Kopfsubvention nach der Einwohnerzahl gezahlt werde; das könnte den Druck aus dem System nehmen und schaffe Raum für „normale“ Anpassungsreaktionen sowohl bei der Kreisumlage als auch nachher bei den Hebesätzen für die Kommunen. Es gebe ein paar Punkte, wo sie Prüfungsbedarf sehe, denn es könne sein, dass die Schlüsselmasse für die Kreisaufgaben angesichts der steigenden Soziallasten der Landkreise und kreisfreien Städte nicht ausreiche. Sie würde eher den Weg in eine Prüfung in die andere Richtung als das FiFo gehen: Eine leichte Anhebung des Anteils für die Kreisaufgaben, das könnte im Übrigen auch die Kreisumlagen nachher wieder rückwärts entlasten. Man sollte die Kreise dann auch „verdonnern“, dass sie das gleich wieder in die Kreisumlage zurückgäben, was sie davon nicht bräuchten. Außerdem könnte man auch noch – das müsste man allerdings erst mal individuell rechnen; dazu sei sie auf die Schnelle nicht in der Lage gewesen – über die Nivellierungshebesätze ein Stück mehr Gerechtigkeit reinbringen und auch bei der Kreisumlagekraft wieder in die Nähe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes gehen, weil damit die Symmetrie wieder zugunsten der Finanzschwächeren, also in die richtige Richtung korrigiert werde. Das sei nicht nur ein Umverteilungsspiel von reich zu arm, sondern damit würde im Grunde die effektive Finanzkraft eingesetzt. Außerdem gehe es um ein gutes oder besseres Konnexitätsprinzip, das methodisch-instrumentell ordentlich unterlegt sei. Zu dem Thema habe sie bzw. ein Mitarbeiter gerade eine Dissertation

fertigbekommen; möglicherweise könnte man dann in Kürze aus der Dissertation von Herrn Köppen ein paar Hinweise bekommen oder ihn anhören.

Anmerken wolle sie noch, dass sie mit Sorge in den Bundesländern den Trend zur Gutachteritis beobachte. Die Gutachten würden immer teurer, lägen inzwischen im sechsstelligen Bereich. Aber wenn sich Politik der Expertise der Gutachten derart ausliefere, dass sie praktisch keine Gestaltungsspielräume mehr für sich in Anspruch nehme und nur auf dieser Grundlage Entscheidungen getroffen würden – und das Thöne-Gutachten sei ein ganz schlechtes Beispiel dafür, genau diese Art der Aussage –, dann verzichte Politik auf ihre eigenen von der Verfassung her vorgegebenen Gestaltungsspielräume. Es sollte durchaus mehr auf Handlungsanreize für die Kommunen gesetzt werden, damit die Kommunen ihr Schicksal mit angemessener Finanzausstattung selbst gestalten könnten.

Auf die Frage von **Abg. Sesselmann**, welches Ländermodell des Kommunalen Finanzausgleichs sie präferieren würde, antwortete **Prof. Dr. Färber**, dass ihr das rheinland-pfälzische ohne Veredelung persönlich gefalle, weil man auch vieles über Nebenansätze regulieren könne. Rheinland-Pfalz sei allerdings seit Jahren nicht an die Nebenansätze rangegangen; man habe regelrecht Angst davor, etwas umzustellen, und werde immer nur durch den Verfassungsgerichtshof dazu gezwungen. Dieser Kommunale Finanzausgleich behandle die kreisfreien Städte und den kreisfreien Raum durch unveredelte Einwohner eigentlich gleich und reguliere im Grunde das nur durch Indikatoren der Zentralität und spezifische Aufgaben, die dann in den kreisfreien Städten auch etwas höher seien. Wenn man in Thüringen aber einen vernünftigen Finanzausgleich habe, der auf bestimmten Parametern, also einem Hauptansatz und einigen wenigen Nebenansätzen basiere, sei das nicht verkehrt. Es müsse handelbar sein und sie habe in ihrem 2012er-Gutachten damals gesagt – man habe ja vier Nebenansätze, nämlich Sozialversicherungsbeschäftigte und Soziallasten und Kinder und Fläche gehabt –: zwei Indikatoren für die Lasten und zwei Indikatoren für die Chancen. In Thüringen sei dann der Kinderansatz eingeführt worden, denn sie habe damals argumentiert, dass es in einer Kommune, in der es keine Kinder mehr gebe, auch nicht mehr viel Zukunft gebe. Und dann müsse man eben auch Soziallasten, Sozialausgaben entsprechend indizieren. Wenn ansonsten ausreichend Geld im System sei, finde sie auch diesen Mehrbelastungsausgleich, den im Übrigen auch Rheinland-Pfalz habe, gut, weil er im Grunde so eine Sockelfinanzierung nur auf der Einwohnerzahl basierend für den übertragenen Wirkungskreis ideeller Art sei. Insofern finde sie das jetzige System in Thüringen nicht verkehrt. Man könne auch über zwei weitere Nebenansätze diskutieren, was aber auch wieder Verwerfungen bedeuten würde. In Anbetracht der politisch schwierigen Mehrheitsverhältnisse würde sie sagen, es derzeit so zu belassen und es ggf. später anzugehen. Jede Umstellung koste Geld, weil sie immer Gewinner und Verlierer produziere. Verlierer könnten nur vermieden werden, wenn am Ende zusätzlich

genug Geld reingesteckt werde. Letztlich seien in den Kommunalen Finanzausgleichen der Länder viele Ähnlichkeiten – immer ein Hauptansatz und Nebenansätze – zu finden; die meisten hätten spezifische Mängel. Aber als Nivellierungshebesatz würde sie doch einen landesdurchschnittlichen aus der jüngsten Vergangenheit nehmen. Dann habe man eine Verteilungssymmetrie und ansonsten würde sie nicht so wahnsinnig viel am KFA machen, weil es nur politische Kraft und Auseinandersetzung koste und man dann die kommunale Familie mit Gewinnern und Verlierern aufeinanderhetzen würde.

**Vors. Abg. Bilay** äußerte, sofern von großer Sympathie für das System in Rheinland-Pfalz gesprochen werde, dass seiner Kenntnis nach das Verfassungsgericht in Rheinland-Pfalz erst Ende letzten Jahres entschieden habe, dass der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz verfassungswidrig sei, insbesondere die dort geltende Verbundquote, die Thüringen als erstes Bundesland 2005 abgeschafft habe. Das Verfassungsgericht in Weimar habe gesagt, es müsse erst eine Mindestfinanzausstattung ermittelt werden, die müsse gesichert sein und darüber hinaus müsse noch ein angemessener Teil für freiwillige Aufgaben vorhanden sein. Andere Länder, wie z.B. Hessen, hätten da sehr schnell nachgezogen, weil auch dort das Verfassungsgericht zu einer ähnlichen Auffassung gekommen sei. Er erkundigte sich deshalb, wie die Sympathie für den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz zu verstehen sei.

**Prof. Dr. Färber** führte aus, dass ihr der Berechnungsmodus der Schlüsselzuweisungen besonders gut gefalle. Überwiegend gebe es immer noch Verbundquotenmodelle. Und in Thüringen, Sachsen-Anhalt, in Hessen und demnächst leider auch in Rheinland-Pfalz habe man diese Mindestfinanzausstattung, die durch bessere Konjunkturerinnahmen, aber hier in Thüringen inzwischen auch wieder durch ein Verbundquotenmodell und Symmetriebetrachtungen abgelöst sei. Im Übrigen habe der Verfassungsgerichtshof in Rheinland-Pfalz nicht überprüfen können, ob die Kommunen tatsächlich unterfinanziert seien. Die Kommunen machten dort diesbezüglich eine sehr gute Propaganda; das sei da auch eine politische Auseinandersetzung. Sie habe auch schon mal gehört, dass Kommunen geraten worden sei, ihre Kassenkredite nicht zu kürzen bzw. zurückzuführen, weil man nur so die Armut demonstrieren könne. Auch die Stadt Speyer, die eine der höchsten Kassenkredite nach Pirmasens und Kaiserslautern habe, aber auch steuerstark sei, könne sie nicht als arm empfinden. Die rheinland-pfälzischen Kommunen seien heute nicht mehr unterfinanziert; das seien sie vielleicht vor 15 Jahren gewesen, als viel Geld für den Nürburgring gebraucht worden sei, und da sei etwas passiert, was nicht gut gewesen sei.

**Abg. Bergner** trug vor, dass der Thüringen-Monitor immer zu Investitionsbedarfen Zahlen ausweise und in Bezug auf die Ermittlung der Finanzbedarfe der Kommunen solche Investitionsbedarfe keine Berücksichtigung fänden, somit ein Investitionsstau entstehe, weil die Kommunen aufgrund fehlender Mittel dafür in der Vergangenheit nichts hätten ausgeben können. Er richtete die Frage an Prof. Dr. Färber, ob sie in dem von ihr kritisierten Gutachten Lösungsansätze in Bezug auf die Problematik des Investitionsstaus sehe.

**Prof. Dr. Färber** legte dar, dass Investitionsausgaben vonseiten des FiFo gar nicht geprüft worden seien. Sie würde sich dafür aussprechen, einen kleinen Teil der Schlüsselzuweisungen als Investitionsschlüsselzuweisungen zu vergeben, damit Kommunen nicht alles für konsumtive Zwecke ausgaben. Der Bedarf für mehr Investitionen sei unzweifelhaft nicht nur in Thüringen, sondern deutschlandweit da, und dies sei überall in Deutschland derzeit nicht ausreichend dotiert.

Auf die Nachfrage von **Abg. Bergner**, ob es mit diesem Anteil für Investitionen ein richtiger Ansatz wäre, die Zweckgebundenheit runterzufahren, also Kommunen mehr Freiheit hinsichtlich der Zuweisungen zu geben, antwortete **Prof. Dr. Färber**, dass es Zweckzuweisungen im Thüringer KFA im Grunde ohnehin nur noch im Schulbau und ein paar indikatorgestützte, also Kultur- und Tourismuszuschüsse gebe. Vom Grundsatz her sollte einfach eine bestimmte Quote an investiven Ausgaben vorgegeben werden.

**Abg. Walk** verwies auf einen Medienbericht, wonach im Jahr 2020 Thüringer Städte, Gemeinden und Kreise finanziell gut durch die Krise gekommen seien, es aber im nächsten Jahr wahrscheinlich wieder anders aussehen werde. Der Präsident des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen habe in der Anhörung gesagt, dass nach der Mai-Steuerschätzung 74 Mio. Euro für nächstes Jahr weniger für die Kommunen bereitstünden. Daran erkenne man, dass Handlungsbedarf bestehe. In der Studie der Bertelsmann Stiftung werde dargestellt – was eine Grundlage des Gutachtens des FiFo gewesen sei –, dass das zehnte Mal in Folge die Kommunen einen Überschuss erzielt hätten. Das von seiner Fraktion in Auftrag gegebene Gutachten sage, dass Thüringer Kommunen unterfinanziert seien; darin werde auf die Steuerkraftschwäche Thüringens im Verhältnis zu den anderen Ländern, die Erhöhung der Hebesätze auf Rekordniveau im Ländervergleich, die Kreisumlagen, die Investitionen, die im Vergleich in Thüringen schlecht ausfielen, die Landeszuweisungen in den Flächenländern Ost pro Kopf verwiesen. Falls er noch etwas vergessen habe, bitte er um Ergänzung. Aber das seien aus seiner Sicht die wichtigsten benannten Parameter für die Begründung, warum Thüringen unterfinanziert sei.

Außerdem bat er Prof. Dr. Färber darum – auch wenn eine Aussage dazu schwierig sei –, eine grobe Zahl zu nennen, wie hoch das System aus ihrer Sicht unterfinanziert sei, oder auszuführen, wie man sich dieser Frage nähern könne.

**Prof. Dr. Färber** führte aus, die Indikatoren für die Unterfinanzierung seien ihres Erachtens einigermaßen vollständig zusammengezogen worden. Sie sei, wie gesagt, auch nur über die indirekte Schiene darauf gekommen, denn anders könne man das nicht feststellen. Glücklicherweise sei man nicht mehr im Bereich Mindestfinanzausstattung, die die absolute Quälerei sei, denn sie halte von der ökonomischen Seite her diese Berechnungsansätze nicht für tragfähig. In Hessen habe man das Problem im Übrigen einfach gelöst, indem irgendeine Methode genommen und dann noch Geld obendrauf gepackt worden sei, damit keiner klage, und nur dann bleibe so was stehen. Also hier sei man wirklich im subjektiven Bereich. Das Land habe berechnete Ausgabeninteressen, wie es mit den Steuereinnahmen umgehen wolle, und die Kommunen brauchten auch eine Finanzausstattung. Es gehe um die konkurrierende Verwendung von Steuermitteln und diesbezüglich müsse man Lösungen finden, die am Ende für alle Seiten tragfähig und vor allem für das gesamte Land, also für Land und Kommunen, zukunftsfähig und nachhaltig seien.

Sie habe, was sich in den PowerPoint-Folien widerspiegeln, sich genau angeschaut – das könnte sie auch noch mal versuchen spezifischer auszurechnen, was aber ein ziemlicher Aufwand sei –, wie viel Geld bekomme das Land Thüringen allein für die Finanzschwäche seiner Kommunen. Seit 2020 gebe es auch die neuen Bundesergänzungszuweisungen für die kommunale Finanzschwäche, und zusammen mache das einen so erklecklichen Betrag, dass dies im Grunde schon 42 Prozent des gesamten Etattitels Kommunalen Finanzausgleich refinanzieren. Das Land lege eigentlich nur noch mal genauso viel Geld obendrauf, wie es für seine finanzschwachen Kommunen, also nur für die Unterdurchschnittlichkeit, bekomme.

Insoweit könne sie nur argumentieren, dass die Zinsen niedrig seien und sie auch keine Angst vor Staatsschulden habe. Sie halte die Schuldenbremse auch für nicht besonders zielführend, zumal schon alle versuchten, Investitionsfonds neben dem Haushalt laufen zu lassen und damit dem Haushaltsgesetzgeber die Verantwortung über den Gesamthaushalt zu entziehen. Sie habe die Schulden dann lieber im Haushalt als in Nebenhaushalten; das halte sie für demokratischer. Aber von der Größenordnung her seien letztes Jahr 100 Mio. Euro draufgelegt worden; sie würde einfach mal versuchen zu verhandeln, was man denn noch bekommen könne. Und es gebe ein paar Anhaltspunkte für eine Argumentation: Die Kommunen hätten 100 Mio. Euro selbst erwirtschaftet, allein die Unterdurchschnittlichkeit finanziere die Hälfte des gesamten Etattitels Kommunalen Finanzausgleich im Einzelplan 20.

**Abg. Kießling** trug vor, insofern das Gutachten des FiFo in vielfältiger Weise kritisiert worden sei, halte er dessen Nachvollziehbarkeit auch für nicht gegeben. Er sehe auch nicht, dass man mit diesem Gutachten einen lösungsfähigen Weg habe, um die Finanzkraft bzw. den Finanzbedarf zu ermitteln. Er erkundigte sich bei Prof. Dr. Färber, ob es ihrerseits Lösungsansätze gebe, wie rechnerisch der Finanzbedarf der Kommunen ermittelt werden könne. Bisher werde der Bedarf mehr oder weniger anhand der Zuweisungen ermittelt und es werde sich daran orientiert, ob es gereicht habe und wie stark die Kritik sei, dann werde ggf. noch was obendrauf gepackt.

Zudem richtete er die Frage an Prof. Dr. Färber, ob ihrer Meinung nach die momentane Aufteilung der Soziallasten in der Bundesrepublik Deutschland auch unter dem Aspekt des Partnerschaftsgrundsatzes gerechtfertigt sei. Des Weiteren fragte er, wie mit Blick auf die Konnexität und den übertragenen Wirkungskreis sichergestellt werden könne, dass Aufgaben, die an die Kommunen delegiert würden, entsprechend ordnungsgemäß finanziert würden.

**Prof. Dr. Färber** legte dar, wie hoch der Finanzbedarf sei, könne man nach deutscher Finanzverfassung nur schwer sagen. Es gebe Anhaltspunkte, nämlich zu schauen, was müssten die verschiedenen Gebietskörperschaften ausgeben, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die jeweiligen Gesetzgeber bzw. die Satzungsgeber, also die Kommunen, könnten zumindest über die Höhe ihrer Steuereinnahmen entscheiden; da müsse die Decke passend gemacht werden. Das Problem mache sich an den Soziallasten fest. Der Bund habe zwar in den letzten Jahren insbesondere bei der Grundsicherung für Erwerbslose, auch bei der Grundsicherung im Alter Anteile übernommen, allerdings würden die Ausgaben ungebremst, vor allem Eingliederungshilfe, Jugendhilfe und anderes, steigen. Das seien Pflichtaufgaben, die nur an den Rändern begrenzt zu gestalten seien. Die meisten Probleme, die heute bezüglich Konnexitätsfragen bestünden, seien im Übrigen die Altlasten und weniger die Neulasten, weil es bei den Neulasten immer die Klagemöglichkeiten gebe. Aber Aufgabenlasten, die von der Bundes- oder europäischen Ebene übertragen würden, machten die größten Probleme – wie das Bundesteilhabegesetz. Das habe sie in Baden-Württemberg gesehen, was das an Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte habe, im Übrigen nachher auch auf freie Träger. Das seien absurde Dinge, die im Bundesgesetz in keiner Weise finanziell unterlegt seien. Man brauche hier nach der Bundestagswahl ohnehin ihres Erachtens noch mal eine echte Verfassungsreform, die diese Konnexitätsprobleme aufgreife. Wenn die Kommunen hier z.B. Mehrbedarfe hätten, könne der Bund bspw. Umsatzsteuerpunkte runterbringen und nicht immer nur Zweckzuweisungen machen. Hier sei man also in einem Bereich, wo nicht nur das Land Lösungsansätze finde. Gleichwohl könne das Land sich an Bundesratsinitiativen beteiligen oder diese selbst anstoßen, um entsprechende Lösungsansätze zu bekommen. Der Bund schwimme im Geld; es bestehe ein vertikales finanzpolitisches Ungleichgewicht zugunsten des Bundes. Wenn der

Bund das Geld verpflichtend für Länder oder Kommunen ausgabe, dann müsse das Geld tatsächlich den Aufgaben folgen. Die Kommunen leiteten am meisten, denn sie seien die unterste Ebene, seien unterfinanziert und müssten darauf warten, dass Mittel kämen. Sie habe gerade einen Ad-hoc-Arbeitskreis der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft geleitet über Kommunen in der Coronakrise und was man daraus lerne. Dabei habe man sich auf die Probleme konzentriert, die sich als Resilienz- oder Strukturprobleme eigentlich schon vorher abgezeichnet hätten und durch die Pandemie noch mal deutlich geworden seien. Es finde sich eine bundesweite Unterfinanzierung der Kommunen, jetzt nicht auf Euro und Cent in dem Punkt, sondern ihnen fehlten Handlungskonzepte. Der Anteil der Hebesatzkommunen habe sich von deutlich höheren Anteilen in der Vergangenheit in den letzten Jahren auf 42 Prozent abgesenkt, also das, was sie selber bestimmen könnten, werde immer kleiner. Ansonsten richte sich der Finanzbedarf, wenn man eine Schuldenbegrenzung habe, unsinnigerweise immer nach den Einnahmen. Der einzige Parameter, den man mit Sicherheit festlegen könne, sei, dass die Kommunen, die Länder, der Bund so viel ausgäben, wie sie hätten, und sie gäben immer bis zum „Kragenknöpfchen“ aus. Insoweit müsse irgendwann politisch festgelegt werden, was der Einnahmerahmen ist. Beim kommunalen Finanzbedarf stelle man ohnehin immer nur horizontale Bedarfsunterschiede fest. Denn mit der Menge an Schlüsselmasse, die das Land in den Kommunalen Finanzausgleich einspeise, also im Zweifel das, was nach Zweckzuweisungen nach allen Abzügen übrigbleibe, ermittle man nicht den tatsächlichen Finanzbedarf, sondern verteile nur und berücksichtige horizontale Bedarfsunterschiede in dem System. Objektiv wisse man gar nichts.

**Vors. Abg. Bilay** fragte, insofern von Unterfinanzierung der Kommunen gesprochen werde und man die Höhe des tatsächlichen Bedarfs nicht kenne, wie man dann zu der Erkenntnis gelange, dass die Kommunen unterfinanziert seien und mit welchen Methoden man den tatsächlichen Finanzbedarf der Kommunen ermitteln könnte.

**Prof. Dr. Färber** äußerte, dass sie gemeint habe, dass die Kommunen strukturell unterfinanziert seien. Sie könne das jetzt nicht für jedes Bundesland sagen, aber die Kommunen hätten Handlungskompetenzen, mit denen sie ihren eigenen finanzpolitischen Handlungsspielraum bestimmen könnten, wie Steuerautonomie. Der Anteil der Steuereinnahmen, die sie über den Hebesatz regulieren könnten, oder anderes, der sei in den letzten Jahren immer weiter verengt worden, auch die Bemessungsgrundlagen seien schmaler geworden und umgekehrt. Man habe den Kommunen Steuereinnahmen gegeben, die nach Schlüsseln verteilt würden. Der Umsatzsteueranteil der Kommunen werde ja nach mehr oder weniger den alten Gewerbesteueranteilen verteilt. Also die Unterfinanzierung bundesweit bestehe im We-

sentlichen bei den Handlungskompetenzen. Die Tatsache, dass die Kommunen 2020 mit einem leichten Überschuss bundesweit abgeschlossen hätten, sei nur eine Folge der Bundes- und Landeshilfen; 2021 und 2022 würden harsche Defizite erwartet. Im Übrigen sei auch nur der Finanzhaushalt ausgeglichen gewesen; der Ergebnishaushalt der Kommunen werde als defizitär gesehen. Dass die Kommunen bei einer Krise als unterste Ebene immer mit Hilfen unterstützt werden müssten und nicht selber resilient seien, sei für sie eine strukturelle Unterfinanzierung, weil die Handlungskompetenzen nicht ausreichten, um finanziell nachhaltig agieren zu können.

**Abg. Merz** stellte auf die Ausführungen von Prof. Dr. Färber – auf deren Gutachten aus dem Jahr 2012 der aktuelle KFA wohl fuße – ab, dass sie dem Landesgesetzgeber nicht empfehle, das Gutachten des FiFo eins zu eins umzusetzen. Gleichmaßen sei die derzeitige strukturelle Unterfinanzierung betont worden. Sie fragte, sofern vor einem Paradigmenwechsel abgeraten werde, welche Möglichkeiten der Weiterentwicklung des KFA gesehen würden bzw. worauf der Landesgesetzgeber bei der Finanzierung der Kommunen achten solle.

**Prof. Dr. Färber** gab zu der Aussage, dass der aktuelle KFA auf einem Gutachten von ihr basiere, an, dass dies nicht ganz so sei, sondern 2012 sei dem Land nur empfohlen worden, den Kinderansatz zusätzlich in Betracht zu ziehen. Damals sei im Übrigen eine CD mit einer Vollprogrammierung des KFA mitgeliefert worden; mithilfe dieser habe man analysieren können, wenn man ein Parameter verändere, was mit den anderen Ansätzen passiere. Aber das Gutachten damals sei eigentlich strukturkonstant geblieben. Ihre Aufgabe sei ihrer Erinnerung nach gewesen, nur die Haupt- und Nebenansätze zu analysieren; der Wechsel auf Gemeinde- und Kreisaufgaben sei nicht Gegenstand des Gutachtens gewesen. Das sei irgendwo anders entschieden worden, sie hätte das wahrscheinlich auch nicht empfohlen. Sie sei sehr erstaunt gewesen, dass es nur noch zwei Nebenansätze gebe, womit die Möglichkeit zu tarieren wesentlich kleiner sei. Sie würde sagen, eine begrenzte Menge, und zwar vier Nebenansätze, würden völlig ausreichen. Demografieansätze würde sie nicht empfehlen. Manche Länder setzten die Einwohnerzahl mit drei Jahren Versatz an; aber dies schütze schrumpfende Gemeinden nicht davor, weniger Geld zu bekommen, sondern verschiebe sinkende Zuweisungen nur um drei Jahre. Dann sollte man eher, nachdem sich das nunmehr alles gegenüber vor 10/15 Jahren ein bisschen mit dem demografischen Wandel verschoben habe, etwas Entlastung schaffen.

Am Rande verwies sie noch darauf, dass Rheinland-Pfalz ähnlich wie Thüringen eine größere Gebietsreform ins Auge gefasst habe, um sparen zu können. Derzeit laufe eine Dissertation von ihr, die überprüfe, ob die Ziele der Gebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen erreicht worden seien. Im Rahmen dessen habe man bereits festgestellt, dass die

Theorien, die diesen Reformen zugrunde gelegen hätten, unvollständig gewesen seien. Es seien die Skaleneffekte beschworen worden, man könne sparen, aber wenn mehrere nicht homogene Kommunen zu einer größeren zusammengespült würden, habe man zusätzliche Ausgaben, um den Konsens zu finanzieren. Das heiÙe, es könne dadurch nur sehr wenig gespart werden. In Rheinland-Pfalz sehe man – das wäre in Thüringen vielleicht auch interessant – den Ansatz der interkommunalen Zusammenarbeit als eine Möglichkeit an, Skaleneffekte zu erzielen. Dies gelte es zu überprüfen – dazu werde es ein Projekt mit Speyer, dem Rhein-Pfalz-Kreis und der kreisfreien Stadt Frankenthal geben –, ob tatsächlich Skaleneffekte erzielt werden könnten durch interkommunale Zusammenarbeit. Das wäre auch eine Möglichkeit für Thüringen, die Digitalisierung schaffe da Potenziale.

**Abg. Walk** fragte in Bezug auf die genannten Ansätze, die bei der zukünftigen Gestaltung des KFA Berücksichtigung finden könnten, ob ein System, das flexibel sei und auf die tatsächlichen Bedarfe eingehe, benötigt werde und eine Möglichkeit darin bestehe, das bisherige System entsprechend zu modifizieren.

**Prof. Dr. Färber** antwortete, dass sie zwei Nebenansätze als zu wenig erachte, um horizontal Bedarfsunterschiede auszudifferenzieren und insbesondere Verhaltensanreize zu setzen. Für die Lasten, die die Kommunen verpflichtend tragen müssten, gebe es den Mehrbelastungsausgleich als weiteren Parameter für den übertragenen Wirkungskreis. Dabei könne variiert werden, wie viele Anteile von der Gesamtmasse in welchen Topf fließen würden. Es gebe den Beschäftigungsansatz für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Kinder als Chancensatz sowie den Ansatz für Infrastruktur. Im kreisangehörigen Raum wäre dies die Länge der Straßen, die mit der Länge der Abwasserleitungen etc. korrespondiere. Fläche sei ein Kostenfaktor. Dies könnte durch Straßen indiziert werden. Denn die Indikatoren seien nur Stellvertreter für etwas, das eingesetzt werde, um es messbar und berücksichtigungsfähig zu machen. Wenn die Indikatoren einfach genug seien, hätten sie Verhaltensanreize oder den Belastungsausgleich in sich.

Wenn vom heutigen System auf vier Nebenansätze gewechselt werde, dann würden Gewinner und Verlierer geschaffen. Dies könne nur mit Übergangslösungen oder einer schrittweisen Anpassung erfolgen. Dies müsse ebenfalls gemacht werden, wenn die tatsächliche Kreisumlagekraft bzw. landesdurchschnittliche Nivellierungshebesätze, die verteilungsneutral seien, von vornherein eingesetzt würden. Wenn dies von heute auf morgen umgesetzt werde, werde es im Vergleich mit dem Status quo Gewinner und Verlierer geben und Unfrieden geschaffen. Dann müsse möglicherweise eine Anpassung in drei oder vier Schritten vorgenommen werden. Wenn neue Nebenansätze eingeführt werden sollten, müsste dies schrittweise mit einer

echten Perspektivplanung für die gesamte Schlüsselmasse gemacht werden. Sie könne jedoch nicht mitteilen, mit welcher Gewichtung die Teilschlüsselmassen festgelegt werden sollten, da dort quantitativer Bedarf bestehe und nicht genügend Daten vorgelegen hätten, um Berechnungen auszuführen. Das FiFo Gutachten leiste dies nicht.

**Vors. Abg. Bilay** nahm Bezug auf die Aussage von Prof. Dr. Färber, dass insbesondere in Thüringen die Hebesätze deutlich angestiegen seien. Dies sei Ergebnis des Verfassungsurteils aus dem Jahr 2005, wonach es einen besonderen Schutzbereich der kommunalen Ebene gebe, der unabhängig von politischer Willkür des Landes gesichert sei. Daher sei Thüringen das erste Bundesland gewesen, in dem die Verbundquote abgeschafft worden sei, weil gesagt worden sei, dass es sich um eine politische Willkürentscheidung gegebenenfalls des Landtags handele, zu welchem prozentualen Anteil die Kommunen von den Einnahmen des Landes profitierten. Es müsse eine verlässliche Datenermittlung geben. Das Land müsse regelmäßig den Finanzbedarf der Kommunen in einer kleinen oder großen Revision ermitteln, was regelmäßig mit externen Gutachtern erfolge. In der Phase der großen Revision befinde man sich gerade. Es sei plausibel und nachvollziehbar, sich dabei einer wissenschaftlichen Expertise zu bedienen. Aktuell befinde man sich in dem Prozess der Auswertung der wissenschaftlichen Expertise. Aber aus den Vorschlägen müssten die Abgeordneten des Landtags eine politische Handlung ableiten und entsprechend ein Gesetz beschließen und politisch verantworten. Gemäß dem Urteil aus dem Jahr 2005 gebe es einen geschützten Kernbereich der Kommunen, aber gleichzeitig auch einen geschützten Bereich des Landes. Die Kommunen dürften sich nicht fahrlässig zu Kostgängern des Landes entwickeln. Es müsse auch Anreize geben, die das Land setzen müsse, damit die Kommunen von ihren Möglichkeiten, eigene Steuereinnahmen zu erwirtschaften, Gebrauch machten. Der Landesgesetzgeber habe damals festgestellt, dass die Thüringer Kommunen im Vergleich nicht nur aller, sondern insbesondere der ostdeutschen Flächenländer deutlich unterdurchschnittliche Steuerkraft wie auch Hebesätze hätten. Deswegen seien in verschiedenen Stufen über mehrere Jahre hinweg die Hebesätze angehoben worden. Aus Sicht des Landes sei dies nachvollziehbar. Davon profitierten die Kommunen, die oberhalb des Hebesatzes lägen, weil die ihre eigenen Steuereinnahmen bezogen auf den nivellierten Hebesatz im Vergleich zum realen Steuerhebesatz behalten könnten. Die Gemeinden und Städte, die unterhalb des nivellierten Hebesatzes lägen, würden rechnerisch auf den nivellierten Hebesatz angehoben. Ihnen gingen demnach Zuweisungen des Landes über die Schlüsselzuweisungen verloren. Vor diesem Hintergrund interessierte ihn, ob das Urteil aus dem Jahr 2005 bei der Feststellung, die eine Kritik an der Entwicklung in Thüringen gewesen sei, mit in den Blick genommen worden sei.

**Prof. Dr. Färber** bejahte dies und führte aus, dass das Urteil aus dem Jahr 2005 allein aus der Befassung mit dem KFA in Thüringen im Jahr 2012 sehr präsent sei. Sie sei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Kommunen in den Ländern, in denen es Urteile zur Mindestfinanzausstattung gegeben habe, schlechtergestellt gewesen seien als diejenigen, in denen Verbundquotenmodelle im Verhandlungsbereich fortgesetzt worden seien, weil die Methoden, die in Thüringen angewandt worden seien, so eng definiert gewesen seien. 3 Prozent Zuschlag für freiwillige Aufgaben erachte sie als absurd. 5 Prozent seien in Verfassungsrechtskommentaren erwähnt worden. Es gebe keine Untersuchungen dazu, wie hoch der Zuschlag gemacht werden dürfe. Nachdem dies besprochen worden sei, sei die Angabe aus den Kommentaren entfernt worden. Aufgaben im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltung könnten sich auch anders gestalten. Dies könne nicht definiert werden. In Hessen würden die Zuschläge so hoch gewählt, dass keiner gegen die Berechnungsmethodik geklagt. Aber in Thüringen und Sachsen-Anhalt seien die beiden ersten Urteile für die Mindestfinanzausstattung gefallen. In beiden Bundesländern sei dies für die Kommunen nachteilig gewesen. Damals habe überall, auch in den Ländern, Geld gefehlt, daher sei man dankbar gewesen, Ansätze zu haben, an welchen Stellen bestimmte Etatposten hätten gekürzt werden können. Dies habe den Kommunen nicht geholfen. Die Thüringer Kommunen hätten nochmals geklagt und seien gescheitert, weil festgestellt worden sei, dass es eine Methode gebe. In einzelnen Jahren sei wieder aufgestockt worden. Mit bestimmten Methoden müsse hingeschaut werden. Man werde sehen, was die Berechnungen in Rheinland-Pfalz, die nach dem Verfassungsgerichtshofurteil dort anstünden, ergeben. Ihr sei nicht bekannt, mit welcher Methode dies erfolgen solle. Aber in keinem Bundesland gebe es eine wie auch immer geartete Mindestfinanzausstattung. Erfreulicherweise liege die Mindestfinanzausstattung immer oberhalb. Die Auseinandersetzung über die Aufteilung zwischen Kommune und Land sei ein Ewigkeitsthema, was auch nicht durch einen Gürtel der Mindestfinanzausstattung gelöst werden könne. In Thüringen sei das Ergebnis der ersten Berechnungen der Mindestfinanzausstattung gewesen, dass die Kommunen zu viel Geld hätten und nochmals gekürzt werden könne. In Sachsen-Anhalt sei das Gleiche passiert. Dann sei die Not groß gewesen. Das Land könne als alleiniger Akteur die Ausgaben allein festlegen, was der Bund ebenfalls mache. Die Kommunen könnten sich nicht so koordinieren, dass festgelegt werden könne, wie viel Geld diese benötigten. Dies könne nicht allein, sondern nur insgesamt festgelegt werden. Daher gebe es asymmetrische Kompetenzen, um die Mindestfinanzausstattung zu definieren. Die Methode in Thüringen beinhalte ebenfalls, die Ausgaben auszuzählen.

**Vors. Abg. Bilay** wies darauf hin, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Jahr 2005 festgestellt habe, dass der damals geltende Finanzausgleich verfassungswidrig gewesen sei. Der Landtag sei gut beraten bzw. verpflichtet, sich an die Urteile des Verfassungsgerichtshofs

zu halten. Deswegen habe es eine Systemumstellung gegeben. Die Kommunen hätten dennoch davon profitiert, davon sei er überzeugt. Denn die Kommunen seien gezwungen, auf Grundlage des Urteils bzw. der Landesverfassung im Vorfeld zu ermitteln, wie hoch der Finanzbedarf sei. Alles darüber Hinausgehende sei ein politischer Aushandlungsprozess innerhalb des Landtags gemeinsam in der politischen Debatte mit den kommunalen Spitzenverbänden bzw. den Kommunen. Die Kommunen profitierten durchaus von der Klarstellung des Verfassungsgerichtshofs. Dadurch sei eine Schiefelage der Debatte zur Frage der Konnexität in der Landesverfassung entstanden.

Weiterhin werde von Prof. Dr. Färber von einer Übernahme der im Gutachten präsentierten Empfehlungen abgeraten. Gleichwohl seien die Gutachter des Thüringer Gutachtens auch Gutachter für Schleswig-Holstein und das Saarland gewesen. Schleswig-Holstein habe auf Basis des Gutachtens für das Land Schleswig-Holstein den dortigen kommunalen Finanzausgleich bereits novelliert. Das Saarland sei gerade dabei, den KFA umzustellen. Er erkundigte sich, ob sich diese Bundesländer gemäß den Ausführungen von Prof. Dr. Färber in die Situation begäben, das Gutachten politisch umzusetzen, sowie welche Länder von Prof. Dr. Färber bereits gutachterlich begleitet worden seien und an welchem der Finanzausgleiche, die sich auf ihre Gutachten stützten, sich Thüringen orientieren könnte.

**Prof. Dr. Färber** stellte dar, sie habe sich das Gutachten aus dem Saarland angeschaut. Dort gebe es keine spezifische Finanzausstattung, sondern die einfachen Regressionsrechnungen mit abgeleitetem Empfehlungscharakter. Dort werde jedoch nicht der einzelne Finanzbedarf für jede Kommune scharf berechnet. In Thüringen gebe es die Situation, dass einer der politischen Akteure die nähere Befassung angeregt habe. Sie sehe die Regression kritisch. In ihren Bemerkungen habe sie versucht aufzuzeigen, was an dieser Methode kritisiert werden dürfe. Um Klagen zu vermeiden, habe man sich ein Gutachten gekauft. Es sei jedoch zu bezweifeln, dass sehr viele Leute in der Lage sein würden, zu prüfen, was der Inhalt des Gutachtens bedeute. Mit dem Thüringer Gutachten werde Neuland betreten. Bundesweit wäre bei einem einheitlichen kommunalen Finanzausgleichssystem, wenn in allen Bundesländern der gleiche Gutachtenauftrag aufgegeben werde, die Länderspezifika durch Algorithmen ausnivelliert. Sie halte nicht viel davon.

Auf die Frage nach der Anzahl der von ihr angefertigten Gutachten antwortete Prof. Dr. Färber, dass sie bereits über sehr viele Bereiche Gutachten verfasst habe. Die genaue Anzahl der den Kommunalen wie auch den Länderfinanzausgleich betreffenden Gutachten könne sie nicht mitteilen, da sie über einen Zeitraum von über 40 Jahren Gutachten verfasst habe. Viele ihrer Vorschläge seien umgesetzt worden. Ihr Buch über den KFA in Deutschland im Vergleich sei noch nicht fertiggestellt, da es zu Änderungen gekommen sei und nachkorrigiert werden

müsse. Sie zähle sich zu den wenigen Expertinnen, die Kommunale Finanzausgleiche durchschauen könnten. Die Masse der Gestaltungsparameter, die dort eingesetzt werden könnten, könne sie gut überblicken und die Wirkungen abschätzen. Zudem könne sie nicht nur die Rechenmethoden erklären, sondern auch Fragen beantworten, was mit diesen erreicht werde. Demnach stelle die politökonomische Seite eine wichtige Analyse für sie dar.

Des Weiteren habe es im KFA von Nordrhein-Westfalen über einen langen Zeitraum den sogenannten Färber-Faktor gegeben, der vor Kurzem mit einer grundsätzlichen Neujustierung der Finanzausgleichsmasse integriert worden sei.

**Abg. Kießling bat die Landesregierung um Darstellung, ob die CD von Prof. Dr. Färber an die Thüringer Landesregierung, mit der Berechnungen durchgeführt werden könnten, welche Auswirkungen die Änderung welcher Parameter zur Folge haben könnten, noch vorhanden sei und zur Verfügung gestellt werden könne.**

**Staatssekretärin Schenk sagte zu, darüber Auskunft zu erteilen, sofern die CD noch vorliege.**

**Vors. Abg. Bilay** sagte, dass es in Thüringen insbesondere mit Blick auf Rheinland-Pfalz die Besonderheit gebe, dass die Thüringer Kommunen eine Obergrenze für die Aufnahme von Schulden hätten. In Thüringen könnten im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz, aber auch anderen Bundesländern Kassenkredite ausschließlich für aufgelaufene Defizite im Verwaltungshaushalt verwendet werden. Die Schiefelage der anderen, insbesondere westdeutschen Kommunen sei entstanden, indem über Kassenkredite Investitionen und demnach langfristige Verbindlichkeiten finanziert worden seien. Deswegen seien andere Kommunen auf kommunale Schutzschirme angewiesen gewesen.

Was die Unterfinanzierung in Thüringen anbelange, habe es nach dem Jahr 2005 eine Musterklage des Gemeinde- und Städtebundes von den drei typischen Gemeindetypen klein, mittel und groß gegeben. Diese hätten vor dem Verfassungsgerichtshof nachweisen wollen, dass sie strukturell unterfinanziert seien. Diese Klage sei nicht gescheitert, weil das Gericht festgestellt habe, dass es eine neue Methodik gebe, sondern weil es nicht habe erkennen können, dass die drei Kommunaltypen, die stellvertretend für alle anderen Gemeinden und Städte in Thüringen geklagt hätten, ansatzweise mit einem Betrag die unzureichende Finanzierung hätten nachweisen können. Auch bei ausgewählten Fragestellungen, die landesweit von Gemeinde zu Gemeinde vergleichbar seien, habe die betroffene Gemeinde bzw. deren Bürgermeister nicht darstellen können, dass die Gemeinde beispielsweise beim örtlichen Brandschutz unterfinanziert sei. Für alle anderen Klägerinnen sei dies ebenfalls so ausgegangen.

Deswegen habe das Verfassungsgericht die Klage der Gemeinden verworfen, weil sie ihre strukturelle Unterfinanzierung nicht hätten plausibel deutlich machen und beziffern können, aber nicht aus dem Grund, dass die Methodik geändert worden sei. Die Gutachter hätten zu ihrer Methodik selbst im Gutachten ausgeführt, dass es eine Reihe verschiedener Methoden gebe. Zudem hätten sie deutlich gemacht, dass jede gewählte Methodik Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen habe. In der Abwägung der Stärken und Schwächen habe man sich für eine Methodik entschieden, aber nicht verschwiegen, dass es dabei Schwächen gebe.

Vor diesem Hintergrund fragte er, mit welcher Methodik Wissenschaft einen Beitrag dazu leisten könnte, Landespolitik zu beraten, um diese mögliche strukturelle Unterfinanzierung messbar zu machen.

**Prof. Dr. Färber** antwortete, dass sie dem Gutachten des FiFo Köln an der Stelle der Ausführungen, wie schwierig die Bestimmung sei, zustimme. Sie habe sehr viele Kommunen beraten, die hätten klagen wollen, weil sie sich unterfinanziert gefühlt hätten. Daraufhin habe sie gefragt, ob die Kommunen nachweisen könnten, dass sie an keiner Stelle noch sparen könnten, ohne die verfassungsgemäßen Aufgaben nicht mehr erfüllen zu können. Es gebe keine Kommune, bei der das möglich sei. Die Verfassungsrichter hätten mit der Forderung, dass die Mindestfinanzausstattung quantifiziert werden müsse, eine Fiktion ausgesprochen, der die Ökonomie nicht gegenhalten könne. Derartige Rechnungen könnten näherungsweise gemacht werden, um den Betrag einzukreisen, indem etwa frühere Ausgabenstatistiken herangezogen würden. Ein spezifisches Standard-Kostenmodell für den kommunalen Aufwand sei möglich, indem für Aufgaben nachvollziehbar sei, was der Median eines durchschnittlichen Fallzahlenaufwandes sei, und das in Relation gesetzt werde.

Im Übrigen hätten die Kassenkredite in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Nordrhein-Westfalen Defizite in den Verwaltungshaushalten zugelassen. In den Kassen sei kein Geld gewesen, um den Finanzausgleich aufzustocken. Dann seien Defizite in den Verwaltungshaushalten erlaubt worden, die jedes Jahr größer und chronisch geworden seien. Normalerweise müssten Kassenkredite nach allen Regeln des Kommunalhaushalts im übernächsten Jahr durch reguläre Einnahmen oder durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden. In Sachsen-Anhalt habe das Problem ebenfalls bestanden. Prof. Dr. Junkernheinrich habe dies als Problem der kommunalen Nachsicht bezeichnet. Es handele sich um ein strukturelles Problem der Kommunalaufsichtsgesetze. In Baden-Württemberg und Thüringen sei es ausgeschlossen. Der Ausgleich werde explizit verlangt. In den Regeln der Kommunalaufsicht für Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland sei eine derartige Regelung nicht aufgenommen worden. Sie sei Sachverständige in einer Enquetekommission des Landtags

Rheinland-Pfalz gewesen, in der Beamte der Landkreise, die die Kommunalaufsicht im kreisangehörigen Raum führten, dargestellt hätten, dass sie dies genehmigt hätten, weil kein Geld vorhanden gewesen sei. Das Problem der Unterfinanzierung sei in die Kassenkredite hineinverlegt worden, indem sie zugelassen worden seien.

Es gebe verschiedene Methoden, den Mindestbedarf einzukreisen. Derzeit befinde man sich in der Lage, dass an dieser Stelle aktuell kein Problem bestehe. Auch die COVID-19-Pandemie werde nicht dahintreiben. Daher sei dies gegenstandslos. Aber die Verfassungsrichter hätten nicht gewusst, was sie mit dem Diktum anrichteten, weil sie zu den Methoden keine Ausbildung hätten.

**Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.**

Nachstehend folgen die dazugehörigen Beratungsgrundlagen im Sinne des § 80 Abs. 4 GO.

**Thüringer Landtag**  
**7. Wahlperiode**  
**Abteilung A / Referat A 4**

**Zuschrift 7/1298**  
zu Vorlage 7/1932  
zu Drucksache 7/1012

01.07.2021

An die  
Mitglieder des  
Unterausschusses „Kommunaler Finanzausgleich“

**Präsentationsfolien von Frau Prof. Dr. Färber von der Deutschen Universität für  
Verwaltungswissenschaften Speyer zum Gutachten des Herrn Dr. Thöne vom  
Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln mit dem Titel  
„Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen“**

In Vorbereitung der mündlichen Anhörung im Unterausschuss „Kommunaler Finanzausgleich“ in dessen 10. Sitzung am 7. Juli 2021 zu dem Gutachten des Herrn Dr. Thöne vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln mit dem Titel „Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen“ (Vorlage 7/1932) hat die Anzuhörende Frau Prof. Dr. Färber von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Präsentationsfolien übersandt.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Landtagsverwaltung

Anlage:

Präsentationsfolien von Frau Prof. Dr. Färber von der Deutschen Universität für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

16722/2021

# KRITISCHE ANALYSE DER BEGUTACHTUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS THÜRINGEN DURCH DAS FIFO KÖLN

---

**PROF. DR. GISELA FÄRBER**

**Anhörung des Unterausschusses „Kommunaler Finanzausgleich“  
des Thüringer Landtags**

am 7.7.2021

1. Auftrag des FiFo-Gutachtens
2. Kritische Analyse der untersuchten Teilaspekte
  - (1) Zu den methodischen Ausführungen in den Kapiteln B.2 – B.4
  - (2) Mindestfinanzausstattung und „Partnerschaftsfaktor“: vertikale Teilung
  - (3) Sonderlastenausgleiche (vs. SZ) und Konnexität als weitere Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs
  - (4) Zusammenfassung der Kritik
3. Verortung des kommunalen Finanzausgleichs Thüringen anhand finanzstatistischer Daten seit den letzten Reformen 2008 und 2014
  - (1) Entwicklung der Steuereinnahmen von Land und Kommunen und des kommunalen Finanzausgleichs
  - (2) Entwicklung der Kommunalisierungsgrade und Investitionsausgaben
  - (3) Kommunale Steuerkraft und Hebe- sowie Umlagesatzentwicklung
4. Einige Schlussfolgerungen

# 1. Auftrag des FiFo-Gutachtens

- Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen
- ***Probleme bereits in der Abgrenzung des Gutachtens***
- Klare Definition des Auftrags im Gutachtens fehlt, damit auch präzise Zielstellung der Arbeit
- Implizite Ableitung über Inhaltsangabe auf S. 13 des Gutachtens, ohne dass hierzu eine „Logik“ angeboten wird, wirkt vielmehr „kasuistisch“
- Viele Aspekte der LT-Drs. 7/1012 fehlen (Nummerierung aus LT-DRs):
  - 1) keine alternativen Modelle geprüft, nur das „eigene“ des FiFo
  - 2) keine explizite Analyse von Ausgabensteigerungen der Kommunen, von Veränderungen des Aufgabenbestandes und Standarderhöhungen
  - 4) keine Überprüfung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform auf die kleinen Gemeinden im ländlichen Raum
  - 5) sehr begrenzte Analyse von – methodischen – Modernisierungsmöglichkeiten des Konnexitätsprinzips
  - 6) keine gesonderte Analyse von Sozialausgaben und Soziallasten (weder empirisch noch normativ!)
  - 7) keine Analyse der Auswirkungen des vorgeschlagenen Reformmodells auf die Kreisumlagesätze
  - 8) keine Abgrenzung des kFA zur KiTa-Finanzierung

## 2. Kritische Analyse der untersuchten Teilaspekte

### (1) Zu den methodischen Ausführungen in den Kapiteln B.2 – B.4

- sehr anspruchsvoller Ansatz, nicht nur horizontale Bedarfsunterschiede zwischen Kommunen, sondern auch die Gesamthöhe des kommunalen Finanzbedarfs, des Finanzbedarfs des Landes sowie den konkreten Finanzbedarf jeder einzelnen Kommune mit Hilfe von empirischen Methoden zu berechnen
- Aufgabenbereichsgewichtete Regressionsanalyse auf der Basis der Jahresrechnungsergebnisse 2014-2018
- neue Methode, die empirisch noch nie wirklich evaluiert wurde
- alternative Methoden (Korridorverfahren, Standardkosten- bzw. Normkostenansatz, Normansatz) werden undifferenziert abqualifiziert
- Regressionsansätze können den Einfluss verschiedener Parameter (Bevölkerung, Kinderzahl, Bedarfsgemeinschaften, Fläche, sozvers Beschäftigte, ...) auf das Ausgabeverhalten erklären, ergibt Ansatzpunkte, welche Nebenansätze zielführend sein können
- Umkehrschluss, dass Regression den Finanzbedarf rechenbar macht, unzulässig
  - geltender kFA beeinflusst Ausgabeverhalten
  - Berechnungen für 2022ff auf weit zurückliegenden Daten 2014-18
  - Auch: Unterfinanzierung der Kommunen schlägt sich in den Daten nieder!
  - Regression des FB des Landes über Länderausgaben regelrecht grotesk!

# Einwände gegen die Berechnung des Finanzbedarfs insb. der einzelnen Kommunen

- verklebt“ verschiedene Schätzungen intransparent zum angeblich „objektivierten kommunalen Finanzbedarf“,
- unterstellt kommunale Ausgabenstrukturen der Jahre 2014 – 2018 invariant als Bedarfe für die Jahre 2022 – 2025
- identifiziert falscherweise Ausgabeverhalten mit Finanzbedarf und verkennt, dass sich nicht nur das Volumen, sondern auch die Struktur der Ausfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung in den Ausgaben abbildet
- zieht pauschale Parameter (Einwohnerzahl, Kinderzahl, Fläche o.a.) als Erklärungsparameter heran, nicht aber Faktoren, die – jenseits der Fallzahl – Kostenunterschiede zwischen Kommunen begründen (z.B. geographische Lage, Veränderung der Bevölkerungsgröße und deren Altersstruktur, Wirtschaftsstruktur... u.v.m.
- ignoriert strukturelle Ausgabenveränderungen allein im Referenzzeitraum (geprüft: Investitionen, Sozialausgaben, Gesamtausgaben)
- Deflationierung der Ausgaben 2014 - 2017 mit einem allgemeinen Deflator nicht sachgerecht ist, zudem Sondereffekte wie die Tarifierpassungen in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau (Anstieg Verbraucherpreisindex 2014 – 2018: 4,32%, Tarifentgelte im TVöD Kommunen Ost: 9,9-11,5%.

# Mängel bei der Bestimmung des Finanzbedarfs für Gemeinde- und Kreisaufgaben

- keine saubere Zuordnung der Nettoausgaben wegen der pro Kopf erfolgenden Zuweisungen des Mehrbelastungsausgleichs ohne Zuordnung zu einem Aufgabenbereich
- unterschiedliche Ausmaß der überörtlichen Aufgaben in den Landkreisen und die daraus resultierenden Verzerrungen der Ausgabenstatistik
- keine trennscharfe Zuordnung der Aufgabenbereiche, die sowohl Gemeinden als auch Landkreise wahrnehmen, andererseits auch die Trennung von Kreis- und Gemeindeaufgaben in der Rechnungsstatistik der kreisfreien Städte; Daten wurden – ohne Dokumentation - „mit der Hand“ arrondiert
- Unterschiede bei Umfang und Struktur der überörtlichen Aufgaben zwischen den Landkreisen schlagen sich als Fehler in der Bedarfsberechnung nieder
- Indizierung von Zentralität offensichtlich nach Gruppierung gemäß Raumordnungs-Kategorien, keine weiteren Gütemaße wurden für diese Regressionen, keine Prüfung anderer Zentralitätsindikatoren
- unklar, warum bei Kreisaufgaben Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen; deshalb: worauf beruhen deutlich höhere geschätzte Ausgaben der kreisfreien Städte
- Korrelationskoeffizienten  $> 0,6$  „gut“ für ökonomische Papers, nicht aber Bestimmung kommunaler Bedarfe.  $r^2 = 0,6$  oder 60% sagt aus, dass sich die Ausgaben nur zu 60% durch die gewählten Indikatoren erklären lassen.

# Mängel bei der Bestimmung des Finanzbedarfs für Landesaufgaben

- Unterschiede bei der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung der Länder und insb.
  - unterschiedliche Kommunalisierungsgrade, d.h. „Arbeitsteilungen zwischen Land und Kommunen“ in den Bundesländern;
  - unterschiedliche Veränderungen der Aufgabenentwicklung zwischen den Ländern im Zeitablauf (insb. auch Stellenabbau bei den ostdeutschen Ländern bei neuer Stellenaufbau im Westen)
- auch bei den Ländern hängt Art und Ausmaß der Aufgabenerfüllung von der Finanzausstattung ab, die maßgeblich durch Steuerkraft und Länderfinanzausgleich bestimmt wird
- Veränderung der Finanzkraft in Thüringen – wie auch in den anderen ostdeutschen Ländern - durch den Abbau der Solidarpakt-II-Mittel bis 2020 im Untersuchungszeitraum
- nicht Veränderung der Einnahmen, sondern auch das Ausmaß der „durchgeleiteten“ Ausgaben
- Autor\*innen haben ihre Rechenergebnisse durch „Per-Hand-Bereinigungen“ der Daten in Form des Ausschlusses einzelner Aufgaben und einzelner „Ausreißer-Länder“ generieren, auch das belegt die Schwäche ihres Ansatzes

## Mängel bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten und vertikalem Steuerverbund

- Asymmetrie bei der Beeinflussbarkeit von Ausgaben
  - Land entscheidet alleine über seine Finanzbedarfe, darunter auch über die Aufteilung des Steuerverbunds sowie über Umfang und Freiheitsgrade der Zuweisungen an die Kommunen.
  - Land bestimmt – außer durch Umfang des und spezielle Regeln für den übertragenen Wirkungskreis sowie über die Kommunalaufsicht – auch durch Höhe und innere Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs die kommunalen Ausgaben.
  - Kommunen haben „nur“ Entscheidungsspielräume bei Selbstverwaltungsaufgaben und den realsteuerlichen Hebesätzen, gerichtlicher Schutz nur bei Verletzung schwierig festzustellender Untergrenzen der kommunalen Finanzausstattung; einzelne Kommune kann Finanzbedarf der Kommunen nicht beeinflussen
- alle Defizite der Bedarfsberechnung auch im Berechnungsansatz der Symmetriekoeffizienten
- weitere verschiedene Probleme der Einnahmenberücksichtigung:
  - Rückgang der teilungsbedingten Sonderbedarfszuweisungen beim Land (u.a. wegen der extremen Finanzschwäche der ostdeutschen Kommunen!) gewährt wurden.
  - Mit den Hilfen Reduzierung der speziellen Investitionsaufgaben für die ostdeutschen Länder, die aus den Datensätzen hätten herausgerechnet werden müssen
  - Nichtanrechnung der die Hebesatzanhebungen, die als Reaktion auf unzureichende Schlüsselzuweisungen und ansteigende Kreisumlagesätze vorgenommen wurden

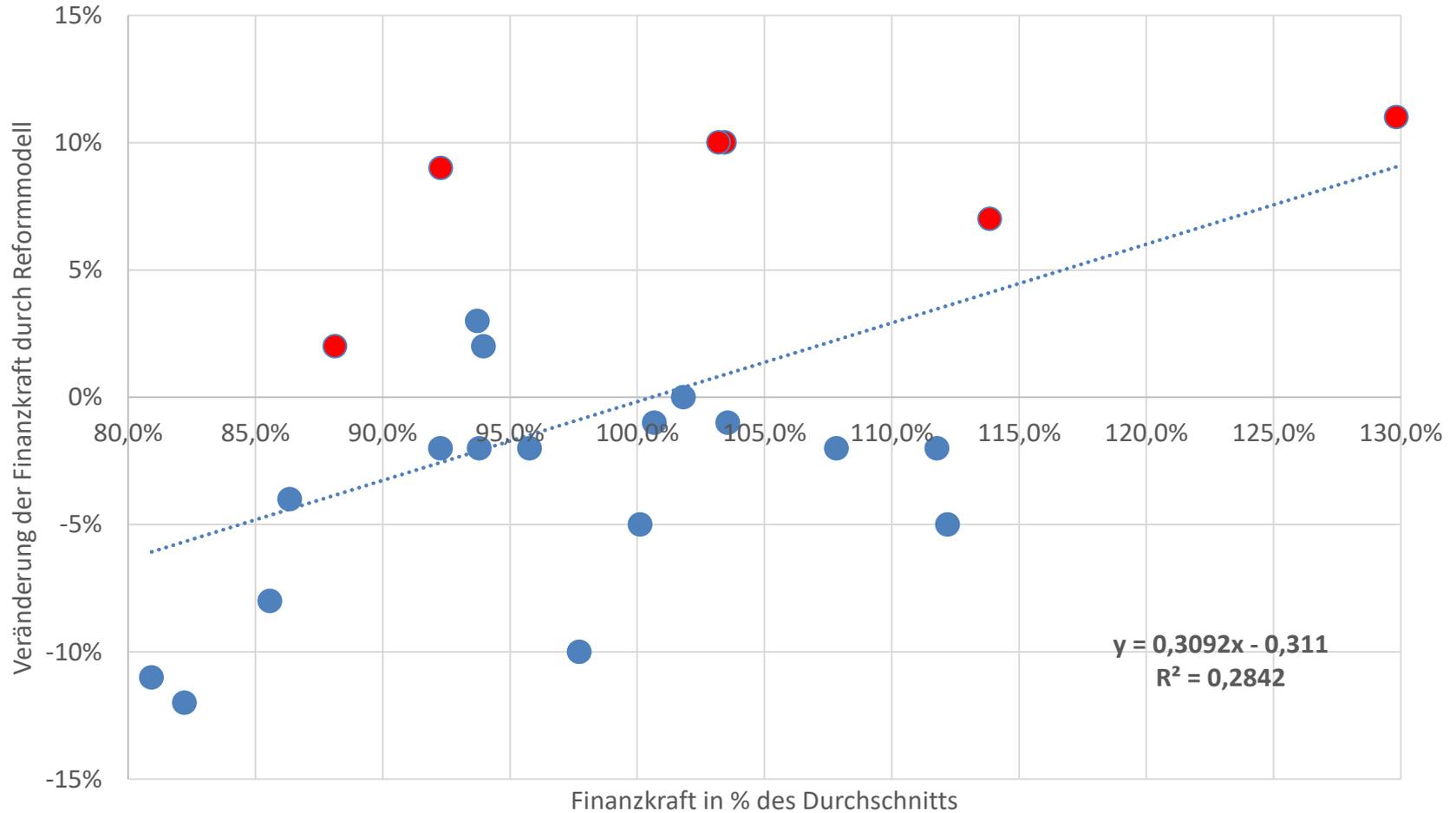
# Ersatz von Haupt- und Nebenansätzen durch Regressionsrechnungen zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

- Schätzung des Finanzbedarfs einer jeder einzelnen Kommunen nach Gemeinde- und Kreisaufgaben getrennt mit Hilfe der eingesetzten Parameterwerte
- Finanzkraftkennzahlen (wie bisher) und aktuell geltender Ausgleichsgrads von 80%, Umlagekraft für Kreisaufgaben ebenfalls mit 30 v.H. aus dem geltenden ThürFAG
- neue „Grundbeträge“, die die auf Gemeinde- und Kreisaufgaben vorher aufgeteilte FAG-Masse I jeweils aufzehren
- Übertragung der Sonderausgleiche für Kulturlasten und Kleinheit der Gemeinden in die FAG-Masse I
- unveränderte Beibehaltung der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis
- Neuberechnung der Schlüsselzuweisungen auf Basis der Daten von 2019
  - Var. 1: alter vertikaler Teilungsschlüssel zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben (40,7% zu 59,3%)
  - Var. 2: neuer Teilungsschlüssel der Schlüsselmasse incl. der o.a. Sonderbedarfszuweisungen: 50,3% für Gemeindeaufgaben, 49,7% für Kreisaufgaben.

## Alt. 1: nur Regressionswerte für Bedarfsansätze

- Erhöhungen der Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen um bis zu 50% und Absenkungen von bis zu 18,1% (kein Ausweis der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen selbst!)
- Veränderungen für Städte und Gemeinden verschiedener Raumordnungs-kategorien:
  - Verluste für Mittelzentren von 27% bei den Schlüsselzuweisungen und um 5,5% bei Finanzkraft
  - Gewinne bei Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums mit 15% höheren Schlüsselzuweisungen und einem Plus ihrer Finanzkraft von 5%.
  - Kleine Gewinne für die kreisfreien Oberzentren (knapp 1% höhere Schlüsselzuweisungen und 0,2% höhere Finanzkraft)
- Massive Umverteilung bei den Kreisaufgaben: +20% für kreisfreie Städte, Verluste an SZ für alle Landkreise zwischen 0,2% und 20% (für die LK Saalfeld-Rudolstadt und Altenburger Land)

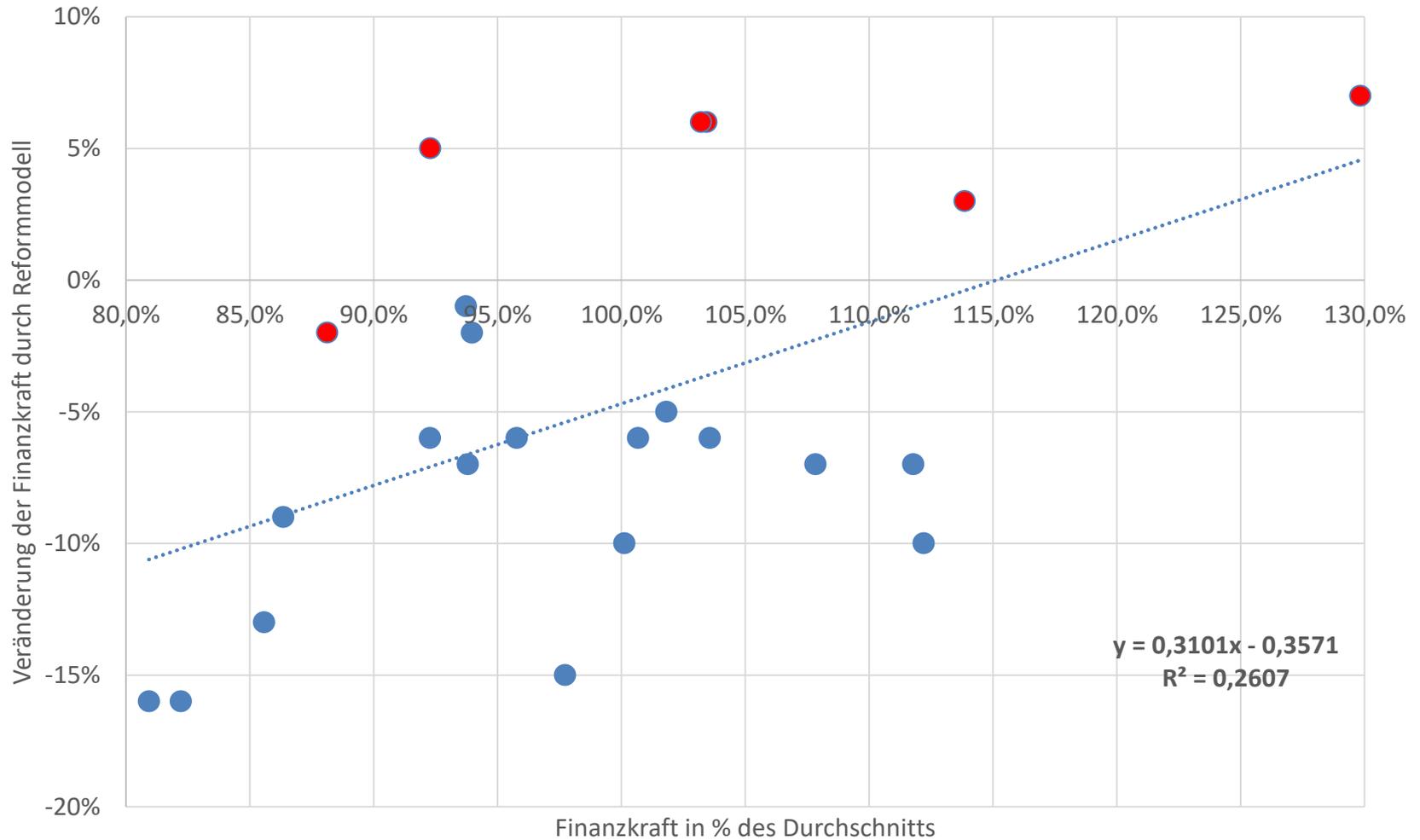
# Veränderungen der Finanzkraft durch Einsetzung der Regressionsschätzung für den Finanzbedarf bei Kreisaufgaben (kreisfreie Städte rot markiert)



## Alt. 2:

- kaum noch Verlierer auf Gemeindeebene
- Schlüsselzuweisungen steigen zwischen 14,2% und 28,6% je nach Raumordnungskategorie, Finanzkraft zwischen 3,9% und 13,7%.
- Schlüsselzuweisungen sinken auch für die kreisfreie Stadt Gera, alle anderen kreisfreien Städte profitieren;
- alle Landkreise verlieren noch stärker als bei der ersten Simulation: die Summe der Schlüsselzuweisungen sinkt zwischen 3% und 31%, die Finanzkraft um bis zu 17%!
- Das bedeutet eine **massive Umverteilung** nicht nur zwischen kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum, sondern auch zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen zu Lasten letzterer!!!!
- **Fehlt völlig:** die Anpassungsreaktionen bei den Kreisumlagesätzen!!!
- **unter dem Schirm von Rechenkunststücken ein komplexes Umverteilungsspiel, welches zur Zerreißprobe nicht unter den Kommunen zu werden droht, sondern auch das ohnehin angespannte Konsensklima zwischen Land und Kommunen nachhaltig stören dürfte!!!**

# Veränderungen der Finanzkraft durch Einsetzung der Regressionsschätzung für den Finanzbedarf bei Kreisaufgaben (kreisfreie Städte rot markiert)



## weitere fehlende Merkmale bei der Untersuchung der Schlüsselzuweisungen

- Ausblendung wichtiger Parameter des kFA, die für das Verteilungsergebnis des kommunalen Finanzausgleichs hochgradig relevant sind
  - Anrechnung von nur 30% der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden als Umlagekraft steht dem realen durchschnittlichen Kreisumlagesatz mit 42,92% entgegen
  - **erhebliche Verteilungseffekte zugunsten der umlagestarken Landkreise und zugunsten der sehr steuerstarken kreisfreien Städte**, die mit der Umstellung der Finanzbedarfsermittlung dann doppelt profitieren würden;
  - ebenfalls zu niedrige Ansetzung der Hebesätze für die Berechnung der gemeindlichen Steuerkraft

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Nivellierungshebesatz	271 v.H.	389 v.H.	395 v.H.
landesdurchschn. Hebesatz 2019	299 v.H.	435 v.H.	407 v.H.

- bewirkt **Umverteilungseffekte zugunsten steuerstarker Gemeinden und Landkreise**, weil deren Steuerkraft niedriger angesetzt wird, als sie im Vergleich zu den anderen Kommunen tatsächlich ist.

## (2) Mindestfinanzausstattung und „Partnerschaftsfaktor“: vertikale Teilung

- Völlig methodisch inkonsistente Ausführungen zur Mindestfinanzausstattung
  - Warum nicht auch hier Regressionen?
  - Vorschlag nur eines „repräsentativen Teils“ der Pflichtaufgaben mit Zuschlag von 5% für Selbstverwaltungsaufgaben ist komplett unsubstantiiert!
  - Warum die besten 25% als Benchmark? Keine Begründung!!!
  - Warum (nur) 5% für Selbstverwaltungsaufgaben? Wird selbst in der juristischen Literatur nicht mehr vertreten!
  - Wiederum Argumente gegen die Verwendung von Ist-Ausgaben wie zuvor!!“

### (3) Sonderlastenausgleiche (vs. SZ) und Konnexität als weitere Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

- Prüfung bestehender Sonderlastenausgleiche und Verschärfung des Konnexitätsprinzips stehen in Kapitel G nebeneinander, ohne dass Bezug klar wird
- keine quantitative Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche
  - Empfehlung zum Erhalt der Schullastenausgleiche inkonsistent, als die Schulausgaben der Kommunen bzw. die dort anfallenden Nettoausgaben in die Finanzbedarfe eingerechnet wurden und nicht überprüft wurde, ob die Regressionsergebnisse bei Integration besser würden
  - nur qualitative Überprüfung des Mehrbelastungsausgleichs, Überschneidung dieser zweckungebundenen Zahlungen mit den Daten der Nettoausgaben für Pflichtaufgaben als methodisches Problem zwar angesprochen, dann aber nicht weiter berücksichtigt
- Beschränkung der Diskussion darauf, ob und wie die Konnexitätszahlungen in den kFA integriert werden können und sollen, keine Prüfung von angemessenen Methoden
- Warum nicht Vorschlag, dies mit der Regression „erledigen“, wenn die Methode der aufgabenspezifischen Regression in der Lage wäre, die kommunalen Finanzbedarfe sachgerecht abzubilden? Dann müsste das eigentlich auch für die Ausgaben für Konnexitätsaufgaben gelten????
- Prüfung, wie man Konnexitätsfälle in den kommunalen Finanzausgleich „einbauen“ könnte, steht also aus, wurde nicht erledigt!

## (5) Zusammenfassung der Kritik - 1

Jenseits des eingangs festgestellten **unbearbeiteten Anforderungen aus LT-DRs. 7/1012:**

- apodiktische Setzungen ohne Differenzierung der verschiedenen Einsatzmöglichkeiten der möglichen Methoden
- Das aufgabenspezifische Regressionsverfahren zur Bestimmung eines „objektivierten“ Finanzbedarfs für Land, Gemeinde- und Kreisaufgaben sowie der einzelnen Kommunen sehr fragwürdig:
  - Regressionen können Erklärungen für Entwicklungen abgeben, aber nicht „objektivierte“ Rechengrößen für komplexe Systeme generieren
  - Rechnungen basieren auf weit zurückliegenden Daten, berücksichtigen keine strukturellen Veränderungen in dem Zeitraum und danach, leiden z.T. unter Problemen der Datenabgrenzung und „händischer“ Bereinigung, **ignorieren spezifischen Deckungsbeitrag durch Hebesatzanspannungen** und
  - **ermitteln deshalb nicht den tatsächlichen (ungedeckten) Finanzbedarf!**
- **Dieser kritische Befund stellt alle Empfehlungen im Hinblick auf die Ermittlung und die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse I als methodisch und empirisch nicht ausreichend fundiert in Frage.**

## (5) Zusammenfassung der Kritik - 2

- Einsetzung der gemeinde- und kreisscharf regressierten Finanzbedarfe in die Formel zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen produziert extreme Verteilungsergebnisse:
  - höchst unterschiedlich substantielle Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen innerhalb der Kommunen eines Landkreises
  - Gewinne für die reichen kreisfreien Städte,
  - reiche Landkreise verlieren weniger als die finanzschwachen
  - kompensatorische Wirkungen der Erhöhungen der Kreisumlagen würden **die starke Polarisierung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen als Folge der veränderten Berechnung der Schlüsselzuweisungen** weitertreiben
  - Auswirkungen auf den Standortwettbewerb und das Wanderungsverhalten der Bevölkerung zu Lasten vor allem des peripheren ländlichen Raums
- Untersuchung der Parameter des kFA ist zudem im Bereich der Steuer- und Umlagekraft unvollständig – zu Lasten der finanzschwachen Kommunen
- keine Berücksichtigung der massiven Hebesatzanspannungen als Folge der langjährigen Unterfinanzierung des kommunalen Bereichs

## (5) Zusammenfassung der Kritik - 3

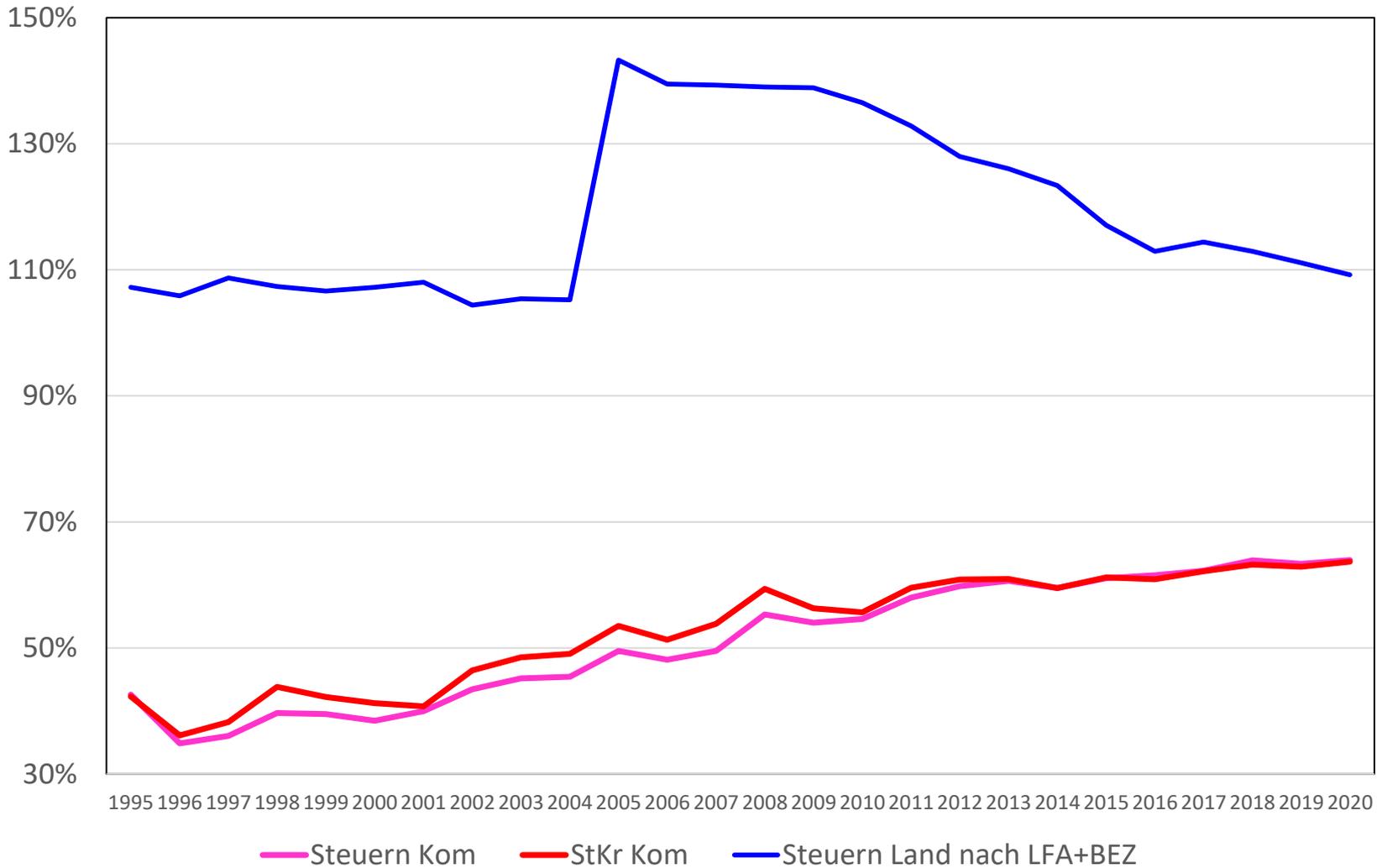
- Ausführungen zur Methode der Berechnung des Mindestfinanzbedarfs quantitativ unfundiert und weitgehend spekulativ
- Autor\*innen empfehlen – zu Recht – nicht ihre Regressionsmethode zur Überführung von Konnexitätsleistungen in den kFA
- oberflächliche Überprüfung der Sonderbedarfszuweisungen (einschl. des Mehrbedarfsausgleichs)
- Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach dem Reformmodell der regressierten Finanzbedarfe noch unzureichend dokumentiert.
- keine Sensitivitätsanalysen des vorgeschlagenen neuen Berechnungssystems für SZ z.B. für 2020 und 2021 oder auf Veränderungen der Schlüsselmasse.
- **So wie das Gutachten die Empfehlungen präsentiert, erscheinen sie nicht nur ökonomisch fragwürdig, sondern auch politisch geradezu gefährlich!**

### 3. Verortung des kommunalen Finanzausgleichs Thüringen anhand finanzstatistischer Daten seit den letzten Reformen 2008 und 2014

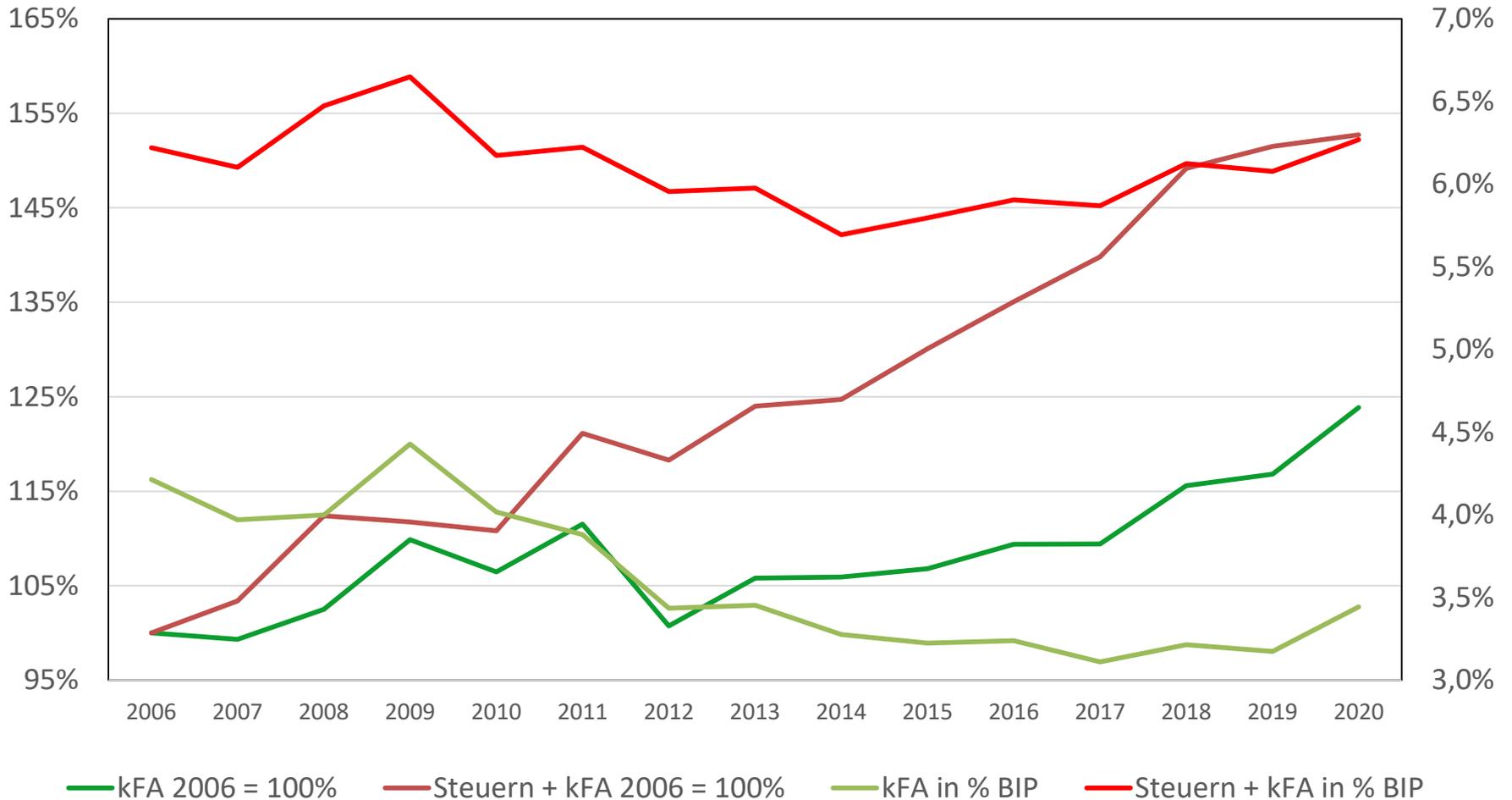
#### (1) Entwicklung der Steuereinnahmen von Land und Kommunen und des kommunalen Finanzausgleichs

- Steuereinnahmen/-kraft der Kommunen in Th immer noch stark unterdurchschnittlich
- Land hat trotz Abschmelzen der SoBEZ – auch wegen der Steuerschwäche seiner Kommunen – immer noch Steuereinnahmen nach LFA und BEZ von fast 110% der FL, Kommunen bei etwa 64% (Folie 21)
- Seit 2007 starke Eingriffe in den kFA, der von 4,2% des BIP im Jahr 2006 6,65% im Jahr 2009 seinen Tiefpunkt im Jahr 2017 mit 3,11% des BIP erreichte; erst 2020 ist überhaupt das Niveau des Jahres 2006 wieder erreicht (Achtung Nennereffekt 2020 wie 2009 wg. sinkendem BIP!) (Folie 22)
- möglich, dass **Mehrbelastungsausgleich die Dynamik der Sozialausgaben im übertragenen Wirkungsbereich nicht deckt** (Folie 23)
- Wegen des Wegfalls der Sonderfinanzierungen Deutsche Einheit in den 2010er Jahren helfen auch wie auch immer definierte Symmetriekoeffizienten nicht weiter, weil auch besondere Aufgaben weggefallen sind.
- Seit 2020 erhält Thüringen 900 Mio. Euro besondere SoBEZ zum Ausgleich der Steuerschwäche seiner Kommunen; die sollten wenigstens „durchgereicht“ werden (42% des kFA i.w.S.!!!)

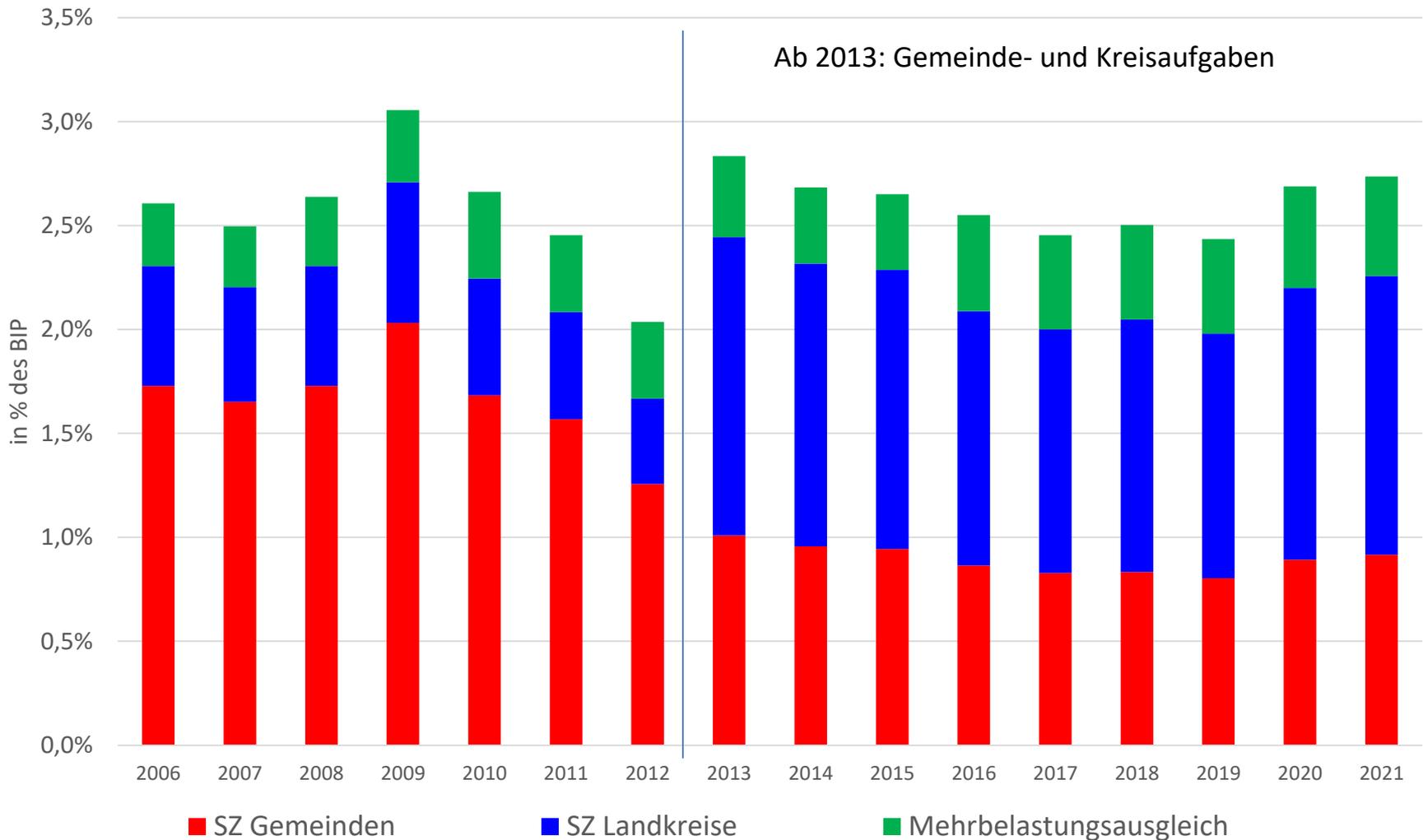
# Steuereinnahmen/-kraft Kommunen und Land (nach LFA+BEZ) in % der Flächenländer



# Entwicklung von Steuereinnahmen der Kommunen und kFA seit 2006



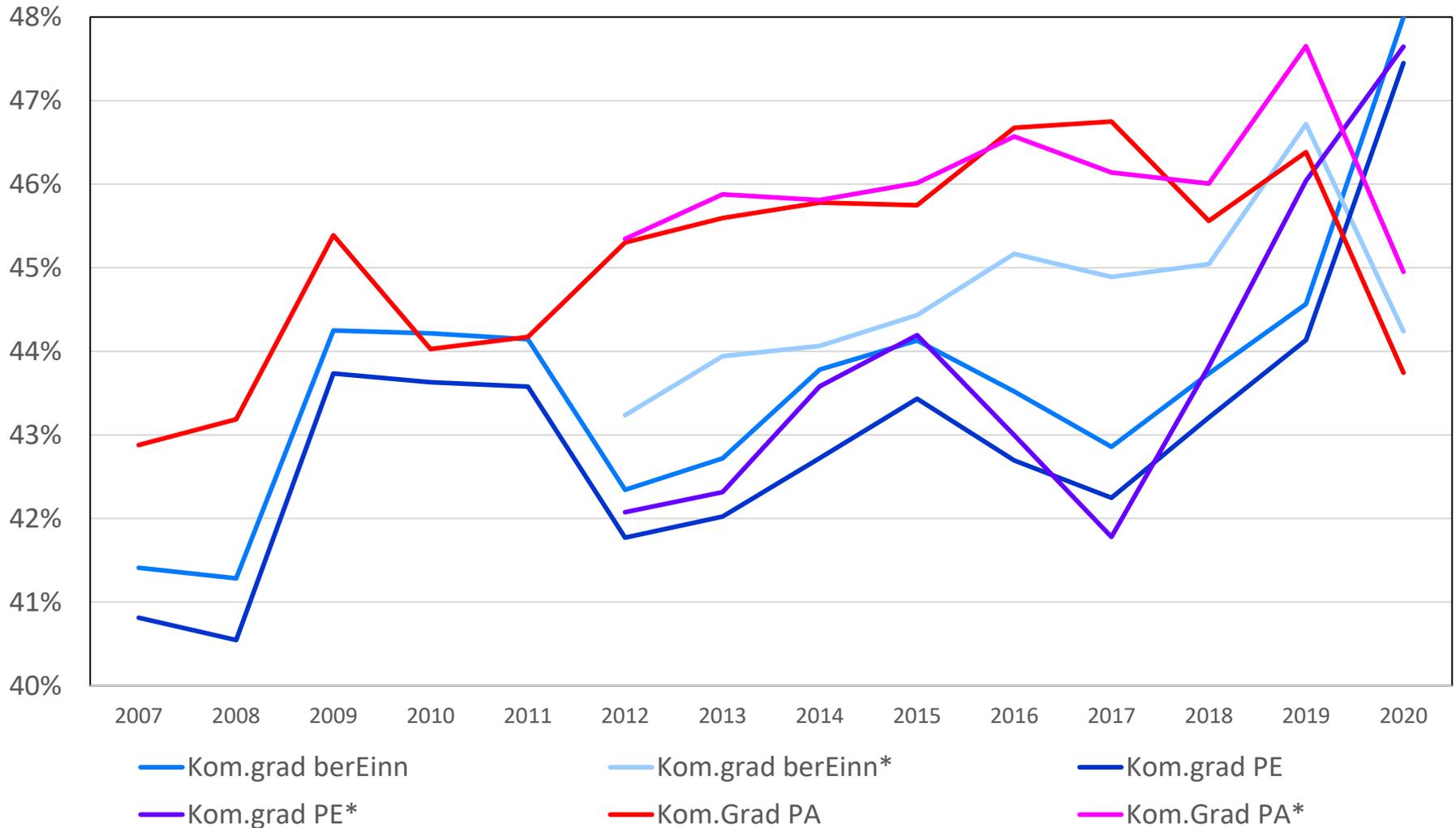
# Entwicklung von der zweckungebundenen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen und Mehrbelastungsausgleich) in % des BIP seit 2006



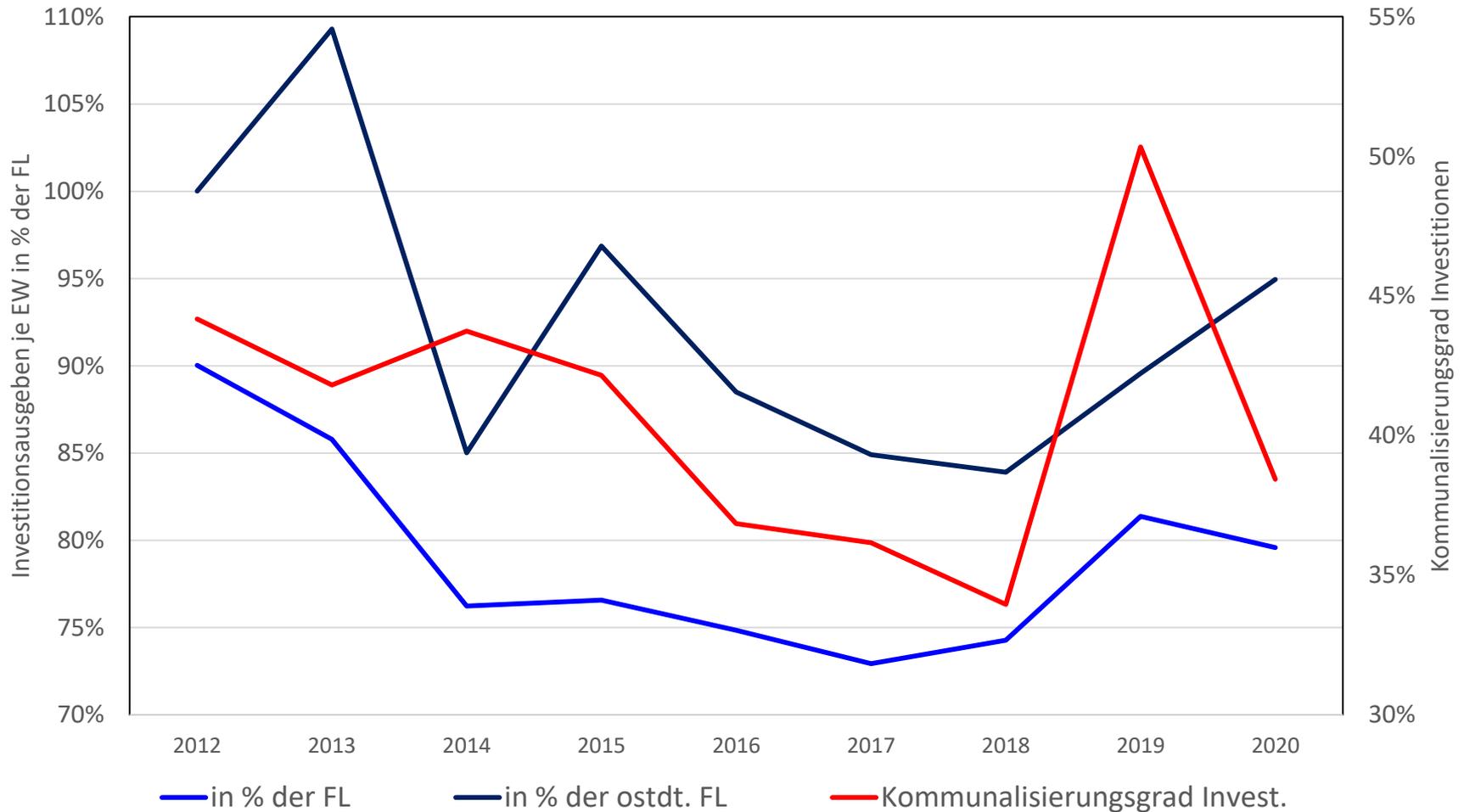
## (2) Entwicklung der Kommunalisierungsgrade und Investitionsausgaben

- Der Kommunalisierungsgrad indiziert den Anteil der Einnahmen oder Ausgaben der Kommunen an den aggregierten Einnahmen oder Ausgaben von Land und Kommunen (Doppelzählungen von Transferzahlungen sind damit herausgerechnet).
- K.Grade für bereinigte Einnahmen (und Ausgaben) und für Primäreinnahmen (ber. Einn. minus Veräußerungserlöse) und Primärausgaben (ber. Ausg. minus Zinszahlungen); letztere fokussieren die „ordentlichen Einnahmen bzw. die tatsächlichen Leistungsausgaben ohne Belastungen aus Vorhaushalten“.
- Die mit \* gekennzeichneten K.Grade basieren auf den Daten incl. Extrahaushalte, die erst ab 2012 verfügbar sind.
- lange Stagnation der Einnahmenanteile der Kommunen bis einschl. 2017 bei gleichzeitig ansteigenden Ausgabenanteilen der Kommunen.
- Ausgabenentwicklung von Land und Kommunen mit und ohne Extra-Haushalte ab 2018 muss gesondert untersucht werden, woher die gegen den Trend laufenden Effekte kommen.
- 2020 ist ein Corona-Ausnahmehjahr und kann nicht bewertet werden.
- Es sollten zudem noch gesondert die Entwicklungen der Investitionsausgaben ausgewertet werden.

# Kommunalisierungsgrade Einnahmen und Ausgaben 2007-2020



# Investitionsausgaben der Thüringer Kommunen je Einwohner (incl. Extra-Haushalte) in % Flächenländer und in % der ostdeutschen Flächenländer 2012-2020



### (3) Kommunale Steuerkraft und Hebe- sowie Umlagesatzentwicklung

- Gut 100 Mio. Euro haben die Kommunen durch die Anhebung ihrer Hebesätze (Folien 28 und 29) „erwirtschaftet“:
  - Stärkere Steigerung als im Durchschnitt der Flächenländer
  - deutlich höhere Hebesätze in fast allen Größenklassen (Folien 28 und 29) belasten bis heute Bürger\*innen und Wirtschaft in Thüringen **als Folge der unzureichenden Finanzierung der Kommunen**
- Ein untrüglicher Krisenindikator ist auch die Veränderung der Kreisumlagesätze (Folie 19) im Ländervergleich:
  - Thüringen hat unter allen Ländern mit die stärksten Steigerungen der Kreisumlagesätze seit 2006 erlebt (Folie 30).
  - Mit der Phase der größten Einschnitte in den kFA korrespondieren die größten Anhebungen, worauf die Städte und Gemeinden wiederum mit Hebesatzanhebungen reagiert haben (Folie 31).
  - Es kann hier auch auf eine korrespondierende Unterfinanzierung der kreisfreien Städte bei Kreisaufgaben geschlossen werden.
- Der Anstieg ist derzeit wegen der bis 2019 guten allgemeinen Steuereinnahmentwicklung gebremst, die Niveauprobleme der Einschnitte in den kFA aber nicht gelöst.

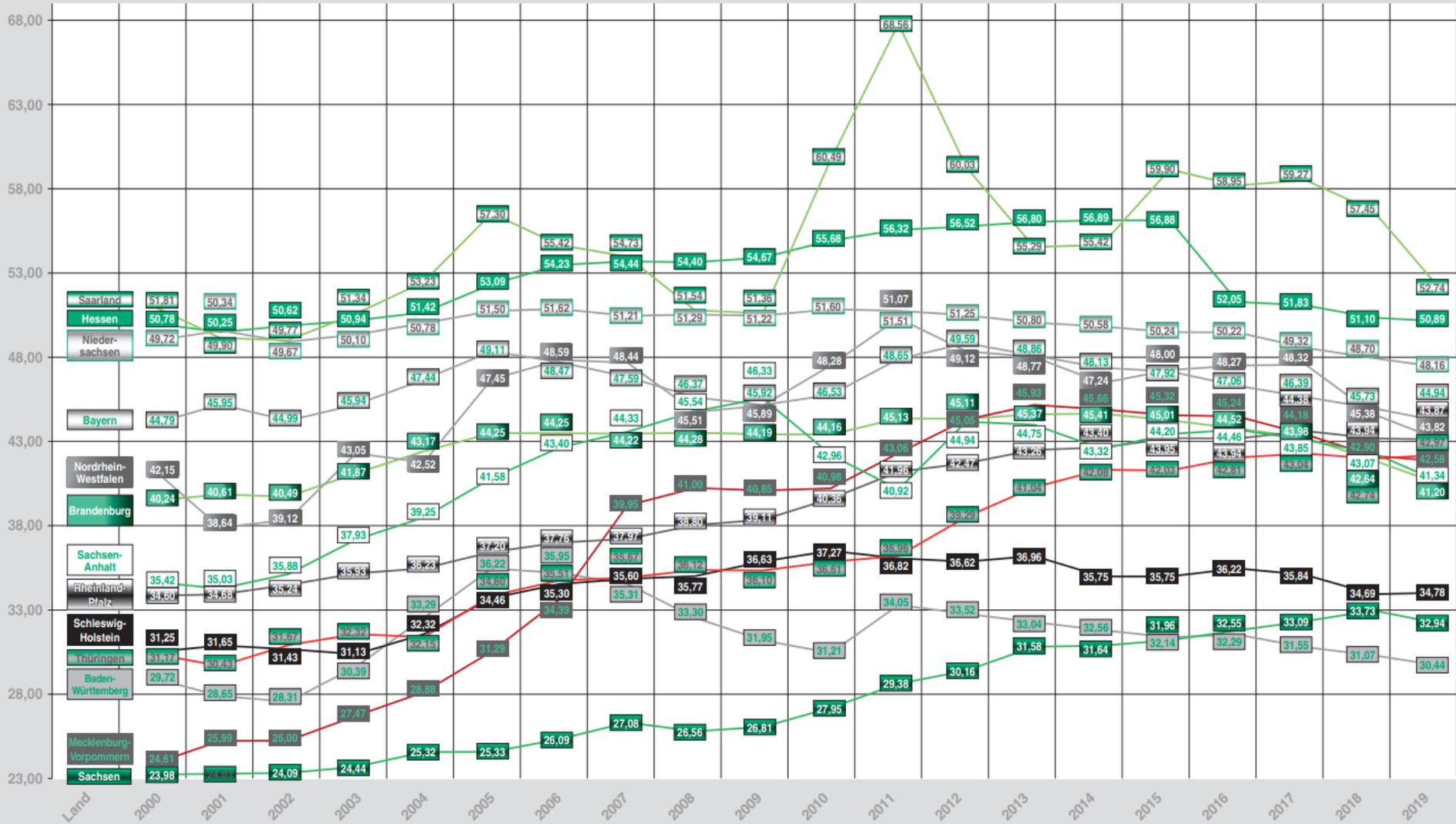
# Entwicklung der Hebesätze in Thüringen zum Durchschnitt der Flächenländer

Grundsteuer B	Th	FL	Th	FL	Th	FL
	krfr St 20-50	krfr St 20-50	krfr St 50-100	krfr St 50-100	krfr St 100-200	krfr St 100-200
2007	375	369	390	405	375	438
2008	375	362	390	400	375	439
2009	374	362	390	406	375	420
2010	385	364	378	409	420	449
2011	396	368	451	421	460	463
2012	395	371	455	428	460	472
2013	435	386	455	439	495	495
2014	472	391	522	445	495	495
2015	472	389	523	458	495	513
2016	472	393	553	466	495	515
2017	460	397	553	477	495	521
2018	460	400	553	483	495	531
2019	458	409	553	483	495	562
<b>Veränd 2019 zu 2007</b>	<b>22,4%</b>	<b>10,9%</b>	<b>41,7%</b>	<b>19,5%</b>	<b>32,1%</b>	<b>28,2%</b>
<b>Gewerbsteuer</b>						
2007	390	355	380	390	404	418
2008	390	350	380	386	403	413
2009	390	345	380	386	391	410
2010	390	357	380	391	395	412
2011	400	358	425	396	420	413
2012	400	354	430	399	420	412
2013	429	372	429	400	420	418
2014	435	383	439	401	420	416
2015	449	374	440	405	450	429
2016	449	369	453	405	450	424
2017	445	369	454	406	450	432
2018	443	369	453	406	450	432
2019	444	372	452	408	450	435
<b>Veränd 2019 zu 2007</b>	<b>13,8%</b>	<b>4,6%</b>	<b>19,0%</b>	<b>4,7%</b>	<b>11,5%</b>	<b>4,2%</b>

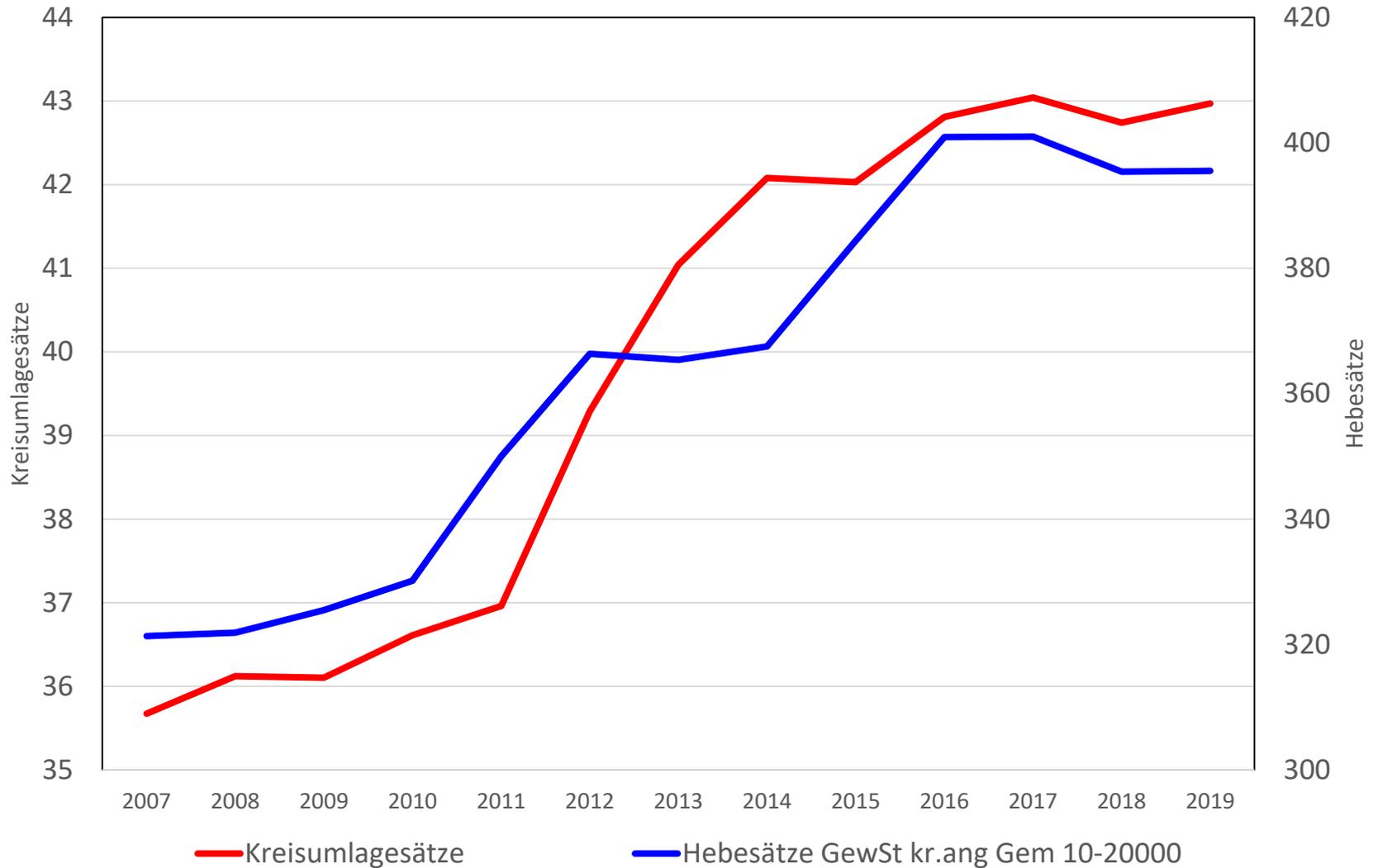
# Entwicklung der Hebesätze in Thüringen zum Durchschnitt der Flächenländer

Grundsteuer B	Th	FL	Th	FL	Th	FL	Th	FL	Th	FL	Th	FL
	kr.ang Gem u1000	kr.ang Gem u1000	kr.ang Gem 1-3000	kr.ang Gem 1-3000	kr.ang Gem 3-5000	kr.ang Gem 3-5000	kr.ang Gem 5-10000	kr.ang Gem 5-10000	kr.ang Gem 1-20000	kr.ang Gem 1-20000	kr.ang Gem 2-50000	kr.ang Gem 2-50000
2007	309	312	311	326	314	323	321	322	312	329	344	352
2008	309	313	313	327	313	323	324	323	313	330	342	353
2009	309	313	313	327	313	324	324	324	315	331	342	354
2010	310	314	314	331	314	327	326	329	328	338	353	361
2011	351	328	359	338	362	333	371	336	372	346	378	371
2012	369	335	372	343	376	337	373	341	380	352	386	379
2013	379	340	379	346	385	342	378	348	381	361	397	391
2014	383	348	381	350	387	346	382	353	382	368	399	398
2015	386	353	385	355	392	352	392	362	392	384	413	419
2016	389	357	388	359	397	358	396	368	400	393	428	430
2017	391	360	389	362	400	362	397	373	400	400	430	438
2018	392	364	393	365	401	364	392	376	399	404	428	441
2019	389	365	392	367	398	367	390	380	399	408	429	444
<b>Veränd 2019 zu 2007</b>	<b>25,9%</b>	<b>17,1%</b>	<b>25,9%</b>	<b>12,4%</b>	<b>26,9%</b>	<b>13,8%</b>	<b>21,7%</b>	<b>18,1%</b>	<b>27,8%</b>	<b>23,9%</b>	<b>24,7%</b>	<b>26,0%</b>
Gewerbest.	Th	FL	Th	FL	Th	FL	Th	FL	Th	FL	Th	FL
2007	312	293	316	321	309	326	331	332	321	338	343	363
2008	314	297	317	323	308	325	332	333	322	337	350	366
2009	309	301	314	329	307	325	331	332	325	334	351	365
2010	302	305	314	330	314	329	331	335	330	339	357	368
2011	321	322	339	333	337	333	356	336	350	342	369	370
2012	329	331	351	336	360	335	353	339	366	343	379	372
2013	336	333	355	337	364	337	361	342	365	340	393	372
2014	336	337	355	341	369	339	364	345	367	342	395	373
2015	338	338	360	342	372	340	370	347	384	347	396	377
2016	338	340	372	345	381	343	378	341	401	347	411	380
2017	354	348	378	347	389	344	381	350	401	350	412	381
2018	353	350	380	348	393	345	382	350	395	349	412	379
2019	349	352	380	348	392	347	383	351	396	350	412	382
<b>Veränd 2019 zu 2007</b>	<b>12,1%</b>	<b>20,5%</b>	<b>20,1%</b>	<b>8,3%</b>	<b>26,8%</b>	<b>6,4%</b>	<b>15,9%</b>	<b>5,6%</b>	<b>23,1%</b>	<b>3,4%</b>	<b>20,0%</b>	<b>5,1%</b>

**Abb. 12: Kreisumlagehebesätze (arith. Mittel) im Ländervergleich 2000-2019**  
 (inkl. umgerechnete Sonderumlagen)



# Hebe- und Kreisumlagesätze 2007 - 2019



## 4. Einige Schlussfolgerungen

- FiFo-Gutachten **unbrauchbar**, um Volumen und Parameter des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen für die Jahre ab 2022 neu auszurichten
- neue, quantitativ anspruchsvolle, aber methodisch wie inhaltlich höchst angreifbare und unzureichend getestete Rechenmethode suggeriert reine Scheinrationalität
- unvollständige Berechnungen (Anpassungsreaktionen bei der Kreisumlage, Parameter der Steuer- und Umlagekraftberechnung)
- kaum nachvollziehbare Berechnungen erlauben noch nicht einmal einen Realitätstest der neuen Finanzbedarfskennziffern gegenüber den tatsächlichen Ausgaben
- Vorschläge implizieren **vertikale Verwerfungen** zwischen den Landkreisen und ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden und **horizontale Konflikte** zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum
- außerdem **Polarisierung zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen**
- Dringende **Warnung**, das Gutachten zur Grundlage für die politische Entscheidungen im Hinblick auf einen Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen zu machen.
- Längerfristige Perspektive bestätigt das Problem der unzureichenden Grunddotierung des kFA.
  - **Einige länger zurückliegende Einschnitte in den kFA wurden nie korrigiert,**
  - belasten bis heute das komplizierte Gesamtgefüge des kommunalen Finanzausgleichs
  - Dafür sprechen auch der dramatische Anstieg der Kreisumlage- und der Realsteuerhebesätze seit 2007.

- wegen § 38 des Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) Reformnotwendigkeit zum 1.1.2022
  - **kein erneuter „Paradigmenwechsel“** nach den in den letzten 15 Jahren mehrfach veränderten Grundstrukturen: bestehende Grundstrukturen belassen!
  - **angemessene Aufstockung** der Finanzausgleichsmasse I und ggf. des Mehrbelastungsausgleichs nimmt den Druck aus dem System und schafft Raum für „normale“ Anpassungsreaktionen der Kommunen.
- **Prüfungsbedarf** (steht aus, da FiFo-Gutachten auch hier nicht belastbar!)
  - Aufteilung der Teilschlüsselmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben
  - Verteilungssymmetrie über eine Anpassung der Nivellierungshebesätze an den Landesdurchschnitt und des 30%-Schlüssels für die Berechnung der Kreisumlagekraft in die Nähe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes
  - Reservierung eines kleinen Teils der Schlüsselzuweisungen für Investitionszwecke
- dauerhafte Lösung der Finanzausstattung der Kommunen in Thüringen von der wie auch immer berechneten Mindestfinanzausstattung
- Einführung eines auch **methodisch-instrumentell unterlegten funktionsfähigen Konnexitätsprinzips!**

- Lösung des kFA von der „Gutachteritis“
  - Expertise hilft für die sachliche Fundierung politischer Entscheidungen in komplexen Entscheidungsfeldern
  - mehr Daten und mehr Modelle helfen allein nicht weiter
  - Achtung in Formelsystemen für Schlüsselzuweisungen wegen Interdependenzen und Rückwirkungen auf das Aktionsfeld selbst
- Rechenmodell darf politische Entscheidungen und das Gestaltungsprimat der Politik nicht ersetzen!
- Das würde aber geschehen, wenn man den kommunalen Finanzbedarf durch einen – für sehr viel Geld in Auftrag gegebenen – **Algorithmus** ersetzt und darauf verzichtet, z.B. durch die Festsetzung von Nebenansätzen wie dem Kinderansatz auch **Handlungsanreize** für die Kommunen zu setzen.