

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

---

Unterausschuss „Kommunaler Finanzausgleich“

17. Sitzung am 12. Oktober 2022

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

Beginn der Sitzung: 14.02 Uhr

Unterbrechung der Sitzung: 15.31 Uhr bis 15.46 Uhr

Ende der Sitzung: 15.51 Uhr

**Tagesordnung:****Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO****1. Punkt 1 der Tagesordnung:  
Kommunalen Finanzausgleich in Thüringen anpassen, um Selbstverwaltung zu stärken**

Antrag der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1012 –

dazu: – Vorlagen 7/907/1035/1640/1797/1902/1932/  
1996/2013/2031/2400/3320/3466/3605/3613/  
3744/3749/3791/4233 –  
– Zuschrift 7/2171 –**nicht abgeschlossen**

(S. 4 – 21)

**Anhörungsverfahren durchgeführt**

(S. 4 – 21)

**a) mündliches Anhörungsverfahren**

**Sitzungsteilnehmer/-innen:****Abgeordnete:**

|             |                         |
|-------------|-------------------------|
| Bilay       | DIE LINKE, Vorsitzender |
| Vogtschmidt | DIE LINKE               |
| Emde        | CDU                     |
| Walk        | CDU                     |
| Kießling    | AfD**                   |
| Sesselmann  | AfD                     |
| Möller      | SPD*                    |
| Henfling    | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN   |
| Bergner     | Gruppe der FDP          |
| Schütze     | Gruppe der BfTh         |

\* Teilnahme gemäß § 72 Abs. 4 GO

\*\* Teilnahme gemäß § 78 Abs. 1 Satz 2 GO

**Regierungsvertreter/-innen:**

|          |                                                            |
|----------|------------------------------------------------------------|
| Schenk   | Staatssekretärin im Ministerium für Inneres und Kommunales |
| Piquardt | Ministerium für Inneres und Kommunales                     |
| Rüffler  | Ministerium für Inneres und Kommunales                     |
| Hausmann | Staatskanzlei                                              |

**Anzuhörende zu Tagesordnungspunkt 1:**

|                  |                                                           |
|------------------|-----------------------------------------------------------|
| Prof. Dr. Färber | Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer |
| Rusch            | Gemeinde- und Städtebund Thüringen e. V.                  |
| Steinmeier       | Gemeinde- und Städtebund Thüringen e. V.                  |
| Budde            | Thüringischer Landkreistag e. V.                          |

**Mitarbeiter/-innen bei Fraktion/Gruppe:**

|             |                                |
|-------------|--------------------------------|
| Gärtner     | Fraktion DIE LINKE             |
| Creutzburg  | Fraktion der CDU               |
| Müller      | Fraktion der AfD               |
| Koch        | Fraktion der SPD               |
| Leps        | Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN |
| Schäfer     | Gruppe der FDP                 |
| Dr. Klepsch | Gruppe der BfTh                |

**Landtagsverwaltung:**

|          |                                      |
|----------|--------------------------------------|
| Stöffler | Juristischer Dienst, Ausschussdienst |
| Berger   | Plenar- und Ausschussprotokollierung |
| Eberle   | Plenar- und Ausschussprotokollierung |

## I. Beratung in öffentlicher Sitzung gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO

### 1. Punkt 1 der Tagesordnung:

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

Antrag der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1012 –

dazu: – Vorlagen 7/907/1035/1640/1797/1902/1932/1996/2013/2031/2400/3320/3466/3605/  
3613/3744/3749/3791/4233 –

– Zuschrift 7/2171 –

#### a) mündliches Anhörungsverfahren

**Vors. Abg. Bilay** teilte mit, dass Prof. Dr. Färber bereits im vergangenen Jahr im Ausschuss angehört worden und der Präsentation in Zuschrift 7/2171 eine Seite hinzugefügt worden sei.

**Prof. Dr. Färber** sagte, das Gutachten von 2012, an welchem sie mitgewirkt habe, habe damals den Kinderansatz vorgebracht. Sie sei davon überzeugt, dass dieser auch in anderen Ländern übernommen werden sollte, da Kinder zu den größten Kosten- und Nutzentreibern von Kommunen zählen würden. Fast alles, was die Kommunen machen würden, sei irgendwie mit Kindern verbunden. Daher sei es am einfachsten, diese noch einmal zusätzlich zu zählen. Das böte den einfachsten Zugang zum direktesten Nebenansatz.

Es habe eine umfangreiche Frageliste der CDU-Fraktion zu verschiedenen Details gegeben, zudem sei sie im Juni um eine Auseinandersetzung mit den Krisenfolgen gebeten worden. Sie betonte die Wichtigkeit der korrekten Justierung, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Insoweit habe sie noch einmal die derzeitige Haushaltssituation Revue passieren lassen. Das sei mit dem Thüringer Partnerschaftsgrundsatz, der symmetrischen Teilung, zumindest als inhaltliches Ideal zwischen Land und Kommunen, erfolgt. Weiterhin gehe es um den aktuellen Stand und die Folgen der letzten beiden Jahre. Sie habe mit den neuesten Konjunkturschätzungen und der Mai-Steuerschätzung die Jahre 2022 und 2023 schon einmal hochgerechnet geschätzt. Die in der Präsentation dargestellten Daten für 2022 und 2023 würden sich aus der Auswertung des Haushaltsplanentwurfs gekontert mit der Steuerschätzung sowie einer auf den letzten Herbstprognosen der Wirtschaftsinstitute basierenden Hochrechnung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ergeben. Anschließend habe sie die KFA-Novelle betrachtet und bewertet. Abschließend würden einige Punkte besprochen, bei welchen sie Handlungsbedarf sehe. Langfristig sehe sie Reformbedarf, dieser sei jedoch heikel und müsse,

wenn, dann sehr langfristig und vorsichtig vonstattengehen, um Verwerfungen zu vermeiden und die Kommunen nicht schon wieder vor eine Herausforderung zu stellen, nachdem es seit Jahren immer wieder Reformen gegeben habe.

Ergänzend zu den Inhalten der Seite 3 ihrer Präsentation, vorliegend als Zuschrift 7/2171, führte sie aus, die Steuereinnahmekraft der Thüringer Kommunen sei weiterhin stark unterdurchschnittlich und 2020 und 2021 im Vergleich zu den Flächenländern nach einigen Jahren der Aufholphase wieder leicht gesunken. Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehende wirtschaftliche Verlangsamung hätten sich 2020 auch in den Landeshaushalten widerspiegelt. In den Daten von 2020 sei es sehr schwer herauszufinden, was mit den Ursachen der verschiedenen Entwicklungen geschehen sei. Was für 2020 gelte, sei eine substantielle Veränderung durch die Reform des Länderfinanzausgleichs, von der Thüringen profitiert habe. Die Einführung des Instruments der Bundesergänzungszuweisung (BEZ) für die stark unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft habe dem Freistaat im Jahr 2020 248 Millionen Euro und im Jahr 2021 271 Millionen Euro zusätzliche Einnahmen gebracht.

Prof. Dr. Färber ergänzte zur Seite 4 ihrer Präsentation, dass das Land von 2010 bis 2020 wegen teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) jedes Jahr Vorsprünge verloren, mit der Reform jedoch einen Teil dieses Vorsprungs wieder eingeholt habe. Der KFA sichere trotz der Anhebung nicht das Einnahmenniveau.

Auf Seite 5 sei dargestellt, dass sich das durch die hellgrüne Linie dargestellte Volumen des KFA trotz der Anhebung bei Weitem nicht auf dem Niveau von vor 15 Jahren befinde. Betrachte man die Inflationsrate und das mangelnde Wachstum, werde dies wieder zu Absenkungen der kommunalen Finanzkraft nach dem KFA in Relation zum Wirtschaftswachstum führen.

Die auf Seite 6 dargestellten zweckgebundenen Zuweisungen seien nach der Reform wieder aufgestockt worden, nachdem sie bis 2012 massiv gesunken waren. Auch hier sei festzustellen, dass die Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben bzw. der Mehrbelastungsausgleich, was wichtige Säulen der zweckgebundenen Transfers an die Gemeinden seien, in Relation zum BIP stagnieren würden.

Prof. Dr. Färber fügte den Inhalten der Seite 7 ergänzend hinzu, dass man die blaue Linie erhalte, wenn der KFA von der Landessteuerkraft abgezogen werde. Der Wert der blauen Linie liege bei 210 Prozent des Niveaus von 2006, der Wert der Kommunen liege hingegen bei rund 165 Prozent. Der Anstieg der Steuerkraft des Landes sei gut erkennbar durch die Reform des

Länderfinanzausgleichs von 2015 auf 2020. 2021 sei eine Erholung der 2020 deutlich eingebrochenen Steuerinnahmen erkennbar.

Auf Seite 8 habe sie das Ganze in Relation zum BIP gesetzt. Die Kommunen befänden sich nach wie vor am 6-Prozent-Niveau. Es sei nur das Gesamtvolumen, wie es im Einzelplan der allgemeinen Zuweisungen des Haushalts definiert sei, eingerechnet worden. Zuweisungen, die möglicherweise noch innerhalb der spezifischen Einzelpläne an die Kommunen ausgegeben würden, habe sie nicht einberechnet. Diese würden stets an die speziellen einzelnen Titel für die Kommunen gehen. Das seien keine frei verfügbaren Mittel. Das bedeute, dass mit der Reform 2020 bzw. mit der Erholung der Steuereinnahmen 2021 eine deutliche Entwicklung zugunsten des Landes eingetreten sei, die nicht an die Kommunen weitergegeben werde.

Auf Seite 7 habe sie die Frage aufgeworfen, wie das eigentlich aussehe. Ihr sei das selbst nicht ganz klar. Die besonderen BEZ für unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft würden bedeuten, dass mehr als die Hälfte der defizitären kommunalen Finanzkraft zu 80 Prozent des Länderdurchschnitts ausgeglichen würde. Das bekomme das Land extra. Zudem sei die kommunale Finanzkraft nicht mehr mit 64 Prozent, sondern mit 75 Prozent gewichtet, wovon die finanzschwachen Länder profitieren würden. Dabei sei zu hinterfragen, warum diese Zahlen in keiner Form gesondert in den Zuweisungen an die Kommunen zu finden seien. Diese Frage müsse allen Bundesländern und Flächenländern gestellt werden. Sie fragte, ob die finanzschwachen Länder einen Teil dieser Summe separat an die Kommunen durchreichen sollten, da sie ihnen fehle. Das, was im Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung – zum KFA stehe, decke nur einen Teil der Finanzausgleichsmasse ab, das andere empfinde sie als nicht ausreichend. Ihr komme es immer auf die allgemeinen Zuweisungen an. Sie regte an, dass der Frage nachgegangen werde, wie hier künftig die Normen gesetzt würden. Dazu sei in der Forschung nicht viel zu finden.

Zur Seite 9 merkte Prof. Dr. Färber an, dass die kommunale Steuerkraft und Hebesatzentwicklung leicht rückläufig seien. Es habe sich aber nicht viel an den Hebesätzen in Thüringen geändert. Bei Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz, in denen starker Sanierungsbedarf bestanden habe und die eine Schuldübernahme für hohe Kassenkredite durch das Land erhielten, sei mehr festzustellen. In Thüringen habe sich die Entwicklung beruhigt. Im Internet habe sie keine Kreisumlagesätze finden können und keine Zeit gehabt, den Landkreistag diesbezüglich zu befragen. Die Kommunen seien 2020 einigermaßen sanft durch die COVID-19-Krise gekommen, da sie viele Erstattungen erhalten hätten, insbesondere auch die Gewerbesteuer ausfälle, sodass die COVID-19-Pandemie keine üblen Folgen gehabt habe. Sie vermute weiterhin, dass die Wachstumsdifferenzen durch höhere Infektionszahlen bedingt

seien, von welchen Thüringen zeitweise betroffen gewesen sei. Sie gehe davon aus, dass sich dies im Laufe der Zeit wieder ausgleiche. Dort seien auf Dauer keine substanziellen Schäden entstanden. 2021 habe es eine deutliche Erholung der Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden gegeben. Dadurch würden durch die Pandemie entstandene Defizite ausgeglichen. Fatal wäre aus ihrer Sicht, wenn es zu einer Rezession und den damit einhergehenden Problemen komme.

Auf Seite 10 habe Prof. Dr. Färber die Inhalte der KFA-Novelle in der Drucksache 7/6082 zusammengestellt. Sie begrüße, dass auf die Umsetzung des Gutachtens von Prof. Dr. Thöne verzichtet worden sei, da sie es, wie sie bereits im letzten Jahr geäußert habe, nicht für darstellbar halte. Es gebe im Entwurf einige kleinere Modifikationen. Neu sei im Grunde nur der Soziallastenansatz. Sie finde es sehr gut, dass sich die Kreisumlagekraft über die Nivellierungshebesätze der tatsächlichen Kreisumlagekraft angenähert habe, 1 oder 2 Prozentpunkte hätten keine deutliche Wirkung, 10 Prozentpunkte hätten bereits eine Verteilungswirkung.

Zu Seite 11 führte sie aus, es sei schön, dass nicht schon wieder alles neu gemacht worden sei. Da ihr die Zeit gefehlt habe, sich mit den Tiefenstrukturen der Soziallastenstrukturen auseinanderzusetzen, könne sie zum Soziallastenausgleich nicht viel sagen, halte die Indikatoren aber für mehr oder weniger belastbar. Dies gebe es in der Art aber auch an anderen Stellen. Sie begrüße, dass eine Evaluation vorgesehen sei. Ihr sei jedoch unklar, ob die Kompensation der Verluste nur zwischen den Jahren 2023 und 2025 oder über einen anderen Zeitraum laufen solle. Ebenfalls unklar sei ihr – das habe in Rheinland-Pfalz zu diversen Verfassungsgerichtsprozessen geführt –, ob auf die Soziallasten tatsächlich Finanzkraftanrechnungen durchgeführt werden könnten, also Kosten, die den Kommunen aus Soziallasten entstünden, die überwiegend aus der Anwendung obligatorischen Bundesrechts entstehen würden. Aus ökonomischer Sicht halte sie das für plausibel, es müsse aber geprüft werden. Sehr kritisch betrachte sie, dass regelmäßig neue „Töpfchen“ zum KFA hinzukämen.

Zu Seite 12 merkte Prof. Dr. Färber an, dass für sie nicht transparent sei, wie die Finanzausgleichsmasse am Ende berechnet werde. Das Land erhalte Zuschläge und BEZ wegen der stark unterdurchschnittlichen Finanzkraft der Kommunen. Dabei sei zu hinterfragen, was davon direkt an die Kommunen durchgereicht werde und was nicht. Der Symmetrieanatz, wie er bereits seit einigen Jahren berechnet werde, sei immer nur die Anwendung des gleichen Prozentsatzes. Man wolle im Mehrbelastungsausgleich, wies es im Entwurf des Landeshaushalts sichtbar sei, tatsächlich besondere Kosteneffekte berücksichtigen, dies also gegebenenfalls nochmals öffnen, wenn sehr hohe Inflationsraten über ein bestimmtes Maß hinausgehen würden. Diese Sonderpreiseffekte seien schon seit Längerem erkennbar. Bei Betrachtung der

Einkommensdynamik im Kommunalbereich der vergangenen Jahre, etwa was Baukosten ausmachen würden, müsse überlegt werden, ob die Symmetrie das richtige Verfahren sei. Sie halte nichts von dem Verfahren von 2010, bei dem der Mindestbedarf der Kommunen runtergerechnet worden sei und immer nur die drei billigsten genommen worden seien anstatt die besten. Die Symmetrie unterschiedlicher Kostenentwicklungen in den Ebenen müsse betrachtet werden, ebenso was jetzt mit der Wohngeldreform passiere, wenn sich die Zahl der Wohngeldempfänger verdreifache. Die Thematik müsse an dieser Stelle genauer betrachtet werden, allerdings nicht anhand von Regressionen. Die zunehmende „Töpfchenwirtschaft“ mit zweckgebundenen besonderen Zuweisungen, die zum Teil in spezifische Fachhaushalte gingen, habe sie bereits kritisiert. Besser seien allgemeine Zuweisungen. Es sei sehr intransparent und sie würde es begrüßen, wenn zumindest nachrichtlich auch im Haushalt ausgewiesen würde, welche Positionen sonst noch aus der FAG-Masse bezahlt würden. Sie interessiere, was neben den allgemeinen Finanzzuweisungen im Kapitel 17 20 – Kommunalen Finanzausgleich – zusätzlich zu finden sei. Davon seien diverse andere Ministerien bzw. Einzelpläne des Landeshaushalts betroffen. Hier sei es ratsam, Transparenz über die Zusammensetzung der FAG-Masse zu schaffen. Sie denke nicht, dass man auf Dauer mit nur zwei Nebenansätzen einen ausgeglichenen Kommunalen Finanzausgleich über Schlüsselzuweisungen zustande bringen könne. Sie habe stets für drei oder vier belastbare Nebenansätze plädiert, die belastbar seien und die verschiedenen Typen von Kommunen und Landkreisen abdecken würden. Immer, wenn diesbezüglich etwas verändert werde, wenn beispielsweise ein dritter Nebenansatz eingeführt würde, würde dies das ganze System auf den Kopf stellen. Dabei handele es sich um eine massive Umverteilung. Das könne immer nur gemacht werden, wenn man tatsächlich eine Masse habe, die dazugegeben werden könne. Weiterhin könnten nicht immer Verlierer ausgezahlt werden, da diese dann auch gebrandmarkt würden. Insofern sei der heikelste Teil, das, was da geschehen sei, nochmals zurückzudrehen.

Auf Seite 13 lobte Prof. Dr. Färber die Investitionspauschalen, da es sich hierbei um ein „Töpfchen“ handle, das pauschal wie die Schlüsselzuweisungen ausgezahlt werde. Diese pauschale Zweckbindung halte sie für richtig, wenn man wolle, dass Kommunen investiv tätig würden. Aus einem anderen Bundesland, das auch so verfare, habe sie kürzlich vernommen, dass man trotzdem gern wissen würde, wofür die Kommunen das Geld ausgäben und ob hierzu ein unbürokratisches Verfahren entwickelt werden könne. An dem Punkt könne gern noch aufgebaut werden. Sie wies darauf hin, dass künftig das Geld für teure Gutachten gespart und sich stattdessen darauf beschränkt werden solle, eine paar Kennzahlen zu entwickeln, an welchen die Entwicklung substanziell besser beurteilt werden könne. Dann sei es das Primat des Landesgesetzgebers, zu entscheiden, wie es mit den Kommunen und der kommunalen



Selbstverwaltung im Freistaat Thüringen weitergehen solle. Die Landesregierung könne dies sachgerecht vorbereiten.

**Abg. Sesselmann** erkundigte sich, ob Prof. Dr. Färber das Gutachten von Prof. Dr. Kluth zum Kommunalen Finanzausgleich in Thüringen bekannt sei.

**Prof. Dr. Färber** antwortete, dass ihr dieses nicht bekannt sei. Konnexität sei ein sehr wichtiges Thema. Sie erkundigte sich, ob das Gutachten öffentlich zugänglich sei.

**Abg. Henfling** wies darauf hin, dass das Gutachten zum Rechtsrahmen der Kommunalfinanzierung in Thüringen auf der Homepage der Thüringer Landtagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu finden sei.

**Abg. Sesselmann** erkundigte sich, ob es möglich sei, dass Prof. Dr. Färber dem Ausschuss eine Stellungnahme zum Gutachten von Prof. Dr. Kluth zur Verfügung stelle.

**Prof. Dr. Färber** sagte, sie werde sich das Gutachten anschauen.

**Vors. Abg. Bilay** machte darauf aufmerksam, dass der Wunsch nach Gutachten oder Stellungnahmen einen Beratungsgegenstand im Gremium darstelle, der Ausschuss darüber entscheide und anschließend der Weg über die Landtagsverwaltung gegangen werde. Wenn der Wunsch bestehe, als Fraktion die Bitte um eine Stellungnahme an Prof. Dr. Färber richten zu wollen, könne dies separat getan werden. Wenn dies im Ausschuss vorgesehen sei, müsse ein entsprechender Antrag vorgelegt und beschlossen werden.

**Prof. Dr. Färber** wies auf die Dissertation von Dominique Köppen hin. Es gehe in dieser zwar nicht um den Thüringer Fall, er habe jedoch einige Fallstudien durchgeführt, welche sie auch für absolut typisch halte. Er habe im Grunde die Kardinalfehler der Konstruktion des Konnexitätsprinzips aufgezeigt: dass alles methodisch nicht haltbar fundiert sei, es sich mitunter um hohle Verhandlungsgeschichten handele und mal die einen, mal die anderen stärker seien. Zudem habe er einige Reformvorschläge zum besseren Umgang damit vorgelegt. Es komme auch die Bundeskonnexität vor. Diese halte sie für ein großes Problem, denn auch die Kommunen im Freistaat seien nicht nur von Landes-, sondern auch von Bundeskonnexität betroffen, die viel gravierender sei. Im Land gebe es die Kasuistik, die in allen Verfassungen verankerten Konnexitätsprinzipien. Die Umsetzung sei ein größeres Problem als die Verankerung in den Landesverfassungen.

**Abg. Sesselmann** erkundigte sich bezüglich der Bundeskonnexität, ob Prof. Dr. Färber es für möglich oder wünschenswert halte, möglicherweise über § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern die Verteilung der Prozentsätze an der Umsatzsteuer zu ändern. Aktuell liege die Verteilung bei etwa 2 Prozent für die Gemeinden, ca. 45 Prozent für die Länder und etwa 52 Prozent für den Bund. Er fragte, ob es als sinnvoll erachtet werde, diesen Prozentsatz zu erhöhen, um Gemeinden ordnungsgemäß auszufinanzieren.

**Prof. Dr. Färber** antwortete, ihre Überlegungen gingen in eine ähnliche Richtung. Sie halte es für richtig, wenn der Bund, falls Kostenfolgen für die Kommunen ausgelöst würden, beispielsweise aus dem Umsatzsteueraufkommen unmittelbar Bundesgeld an die Kommunen zahle, jedoch nicht durch eine prozentuale reine Aufstockung des kommunalen Umsatzsteueranteils. Ihr Vorschlag laute, dass die Masse separat und nicht nach dem Schlüssel des kommunalen Umsatzsteuerschlüssels gezählt werde, da hierbei die ostdeutschen Bundesländer benachteiligt seien. Stattdessen solle eine Pro-Kopf-Verteilung gemäß Einwohnerzahl erfolgen. Dies sei am unmittelbarsten. Wenn der Bund bei den Kommunen Kosten verursache, müsse er den Umsatzsteueranteil unmittelbar pro Kopf je nach Einwohnerzahl auszahlen.

**Abg. Vogtschmidt** erkundigte sich nach den Vorteilen einer Aufstockung der Nebenbedarfsätze von zwei auf vier sowie nach den langfristigen Folgen, da bisher nur von einer mittelfristigen Empfehlung diesbezüglich die Rede gewesen sei.

**Prof. Dr. Färber** erklärte, dass die horizontalen Bedarfsunterschiede bei den Gemeindeaufgaben und den Kreisaufgaben in einer Form abgebildet werden müssten. Wenn es nur zwei weitere Indikatoren neben der Einwohnerzahl gebe, gelinge dies möglicherweise weniger gut als mit vier Indikatoren. Falls an einer Stelle Nachjustierungsbedarf bestehe, sei es deutlich leichter, einen der vier Indikatoren zu beeinflussen. Eine der vier Komponenten würde dann marginal höher bzw. anders gewichtet. Es gebe Stellschrauben, wie die horizontale Verteilung erfolgen könne, ohne dass es zu großen Verwerfungen komme. Diese Nachjustierung falle bei vier Nebenansätzen leichter als bei zwei Nebenansätzen. Auch argumentativ könnten die horizontalen Bedarfsunterschiede möglicherweise etwas zielsicherer abgebildet werden.

**Vors. Abg. Bilay** bemerkte, er gehe davon aus, dass es eine Begründung für die Wahl solcher Nebenansätze gebe. In den Flächenländern seien unterschiedliche Nebenansätze gewählt worden. Es stelle sich die Frage, ob Unterschiede auf horizontaler Ebene ausgeglichen werden sollten. Bei kreislichen Aufgaben habe man sich bewusst dafür entschieden, dass auf gemeindlicher Ebene der Kinderansatz und bei den Landkreisen und kreisfreien Städten die Bedarfsgemeinschaften herangezogen würden, um den beschriebenen Effekt in den Formeln

abzubilden. Das sei auch begründbar gewesen. Dies sei bei der kommunalen Familie auch unstrittig. Dabei stelle sich die Frage, ob es sich um eine Gewichtung etwa von 14,3 oder 15,1 Prozent handele. Vors. Abg. Bilay erkundigte sich nach weiteren Nebenansätzen, die begründet werden könnten, sowie den Kriterien.

**Prof. Dr. Färber** antwortete, viele Kommunale Finanzausgleiche hätten Nebenansätze in dieser Größenordnung. Das sei gut begründbar. Zehn Nebenansätze beispielsweise würden keine Verbesserung, sondern Chaos herbeiführen, wohingegen vier gut gesetzte Nebenansätze die wichtigsten Kostentreiber und Bedarfsträger neben den Einwohnerzahlen auch inhaltlich abdecken sollten. Neben Kindern und Bedarfsgemeinschaften sei die Fläche zu nennen. Diese verursache hohe Kosten, wenn in Klimaschutz investiert und der ÖPNV ausgebaut werden und dies nicht nur über direkte Zuschüsse erreicht werden solle, sondern wenn die Landkreise dies eigenhändig mit eigenen Modellen je nach Besiedlungsstruktur erreichen sollten. Dann sei es gerecht, zu sagen, dass die Fläche ein eigenständiger Bedarfsträger sei. Die Zentralität gebe es, das belohne nachher natürlich wieder, aber sie passe eher in die kommunalen Finanzausgleiche, die nicht nach Gemeinde- und Kreisaufgaben, sondern nach dem jeweiligen Typ der Gemeinde und Landkreise unterschieden und bei denen die Zuweisungen an die jeweiligen Gebietskörperschaften erfolgten. Als weiteren Bedarfsträger für die Kommunen würde sie die kommunale Wirtschaft ansehen. Diese bringe zwar auch Steuerkraft, aber verursache auch immer Kosten. Zwei Ansätze seien möglich: Entweder werde Wirtschaftskraftansatz als Indikator herangezogen, beispielsweise die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder eine bestimmte Anzahl von Hebesätzen bei der Gewerbesteuer werde ausgleichsfrei gelassen. Dies habe aber mittelfristige Folgen. Wenn eine Kommune nachher so erfolgreich sei, dass sie ganz reich werde, zahle sie ohnehin die Abundanzumlage. Je reicher sie werde, auch aufgrund der Bedarfe, die sie für die Wirtschaftspflege und Ansiedlung der Wirtschaftskraft aufwende, umso mehr profitiere das ganze Land. Daher finde sie diese vier inhaltlichen Stoßpfeiler inhaltlich überzeugend. Das Kriterium sei, wofür die Kommunen Geld aufbringen müssten, was ihre wichtigsten Standbeine für die Aufgaben seien.

**Abg. Walk** sagte, es sei ausgeführt worden, dass das Land von geänderten Finanzausgleichen und Ergänzungszuweisungen des Bundes profitiere. Aus der Seite 4 der Zuschrift 7/2171 gehe hervor, dass es bei den Steuereinnahmen des Landes ab dem Jahr 2020 einen Anstieg gegeben habe. Er erkundigte sich, ob dies zutreffend sei.

**Prof. Dr. Färber** antwortete, die Reform des Länderfinanzausgleichs sei im Jahr 2020 in Kraft getreten. Ab diesem Jahr habe man keine horizontalen Zahlungen mehr, sondern Zu- und

Abschläge gehabt. Sie sei über diese Zahlen erstaunt gewesen. Obwohl der Formeltarif abgesenkt worden sei, habe dies Auswirkungen. Dabei handele sich nicht nur um die aufgrund der COVID-19-Pandemie veränderten Steuerkraftdifferenzen zwischen den Bundesländern, sondern auch um die Auswirkungen der neuen Tarifberechtigungen einschließlich der zwischenzeitlich 75-prozentigen Anrechnung der kommunalen Finanzkraft. Bei den SoBEZ hätten die finanzschwachen Bundesländer gut verhandelt, um zustimmen zu können.

**Abg. Walk** trug vor, es sei für 2021 von einem Plus von 270 Millionen Euro die Rede gewesen, dann habe die Kritik von Frau Prof. Dr. Färber angesetzt. Er fragte, welche adäquaten Hilfen für die Kommunen trotz der Anhebung dann gezahlt würden und was die Konsequenz aus der Kritik sei.

**Prof. Dr. Färber** antwortete, dies müsse vom Landesgesetzgeber selbst entschieden werden. Es könne die Schlüsselmasse damit aufgestockt werden, es könne aber auch ein Schlüssel daraus gemacht werden. Das sei das Primat des Landesgesetzgebers. Es werde eine überzeugende Begründung benötigt. Nachdem sie gesehen habe, dass es nicht nur relativ zwischen den Bundesländern zu massiven Verschiebungen gekommen sei, sondern auch in absoluten Beträgen bei der Steuerkraft nach Länderfinanzausgleich und BEZ, und der Kommunale Finanzausgleich im Vergleich dazu nur marginal aufgestockt worden sei, meine sie, dass verhandelt werden könne, ob weitere Mittel dazugegeben würden. Dafür würden objektive Kriterien benötigt. Sie habe jedoch einige Bedenken, wenn beschlossen würde, diese Mittel ganz durchzureichen.

**Abg. Walk** merkte an, dass er dafür plädiere, dass die zusätzlichen Mittel vom Bund in irgendeiner Form die Kommunen erreichen sollten. Diese könnten durchgereicht werden oder ein neuer Fonds könnte aufgelegt werden. Er habe es so verstanden, dass es aus Sicht von Prof. Dr. Färber entscheidend sei, dass das auch bei den Kommunen ankomme.

**Prof. Dr. Färber** äußerte, sie sei der Ansicht, dass zumindest ein Teil davon bei den Kommunen ankommen solle, zum einen, weil in der Berechnung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen die kommunale Finanzkraft, die in Thüringen stark unterdurchschnittlich sei, relevant für die Höhe der Zuweisungen sei. Zum anderen würden sich diese Zahlungen reduzieren, wenn sich die Thüringer Kommunen gegenüber dem Landesdurchschnitt verbessern würden. Daher sollte extra ausgewiesen werden, um wie viele Mittel es sich handle. Wenn es Thüringen richtig gut gehe und sich die Lücke zu den anderen Ländern schließe, reduziere sich das. Wenn es Thüringen hingegen schlechter gehe, würden sich die Beiträge im Länderfinanzausgleich erhöhen und dann erhielten die Thüringer Kommunen

weniger als die anderen Flächenländer. Diese hätten dann auch effektiv höhere Zuschussbedarfe. Wenn es den Thüringer Kommunen im Vergleich immer besser gehe, könne das Land die Zahlungszuschüsse hier aus dem Argumentationsstrang vermindern. Wenn es den anderen Kommunen schlechter gehe, entstehe ein zusätzlicher Zuschussbedarf, für welchen das Land dezidiert Geld erhalte. Da müsse mindestens ein Teil durchgereicht werden.

**Abg. Bergner** trug vor, dass in der fünften Legislaturperiode von der damaligen FDP-Fraktion der Antrag vorgelegt worden sei, ein Schonvermögen für abundante Gemeinden einzurichten, sodass ein gewisser Betrag nicht berücksichtigt werde. Dabei würde es sich um einen direkteren Weg handeln, als dafür Zuwendungen zu berechnen. Er bat diesbezüglich um Stellungnahme.

**Prof. Dr. Färber** stellte dar, dass ein bestimmter Betrag oberhalb des den Finanzbedarf exakt deckenden Finanzkraftausgleichs bei der Abundanzumlage freigelassen werden könne. Dies erscheine aber weniger attraktiv, als zu sagen, nicht nur abundante Gemeinden hätten Aufwendungen für die Pflege der Wirtschaftskraft und die Ansiedlung von Unternehmen. Daher wäre dies etwas einseitig betrachtet.

**Abg. Vogtschmidt** nahm Bezug auf Seite 12 der Zuschrift 7/2171 und fragte, ob die Zuschläge und Bundesergänzungszuweisungen, die das Land erhalte, vollständig oder teilweise an die Kommunen durchgereicht werden sollten, denn anhand der Grafik auf Seite 4 der Zuschrift werde ersichtlich, dass die Steuerkraft der Kommunen nicht prozentual oder in einem gleichwertigen parallelen Verhältnis ansteige.

**Prof. Dr. Färber** erläuterte, dass diese vielleicht nur teilweise durchgereicht werden sollten. Sie wisse nicht, ob eine Vorschrift, die sich das Land selbst auferlegen würde, wonach die Gelder vollständig durchgereicht würden, am Ende getragen werden könne. Die Daten für die Bundesergänzungszuweisungen des Jahres 2021 hätten ihr kurzfristig vorgelegen. Daran sei erkennbar gewesen, dass es sich um systematische Veränderungen und nicht nur um Verwerfungen aufgrund der COVID-19-Pandemie handele. Insofern müsse die Datenlage zunächst ein Jahr länger dahin gehend überprüft werden, welche Regeln daraus entwickelt werden könnten, die dazugehörten.

Zudem habe sie angemahnt, dass der Partnerschaftsgrundsatz, der darin bestehe, dass bestimmte Zahlen addiert würden und stets der gleiche Prozentsatz angewendet werde, nicht überzeuge. Dort sehe sie Handlungsbedarf. Heute liege keine Lösung vor. Aber der Landesgesetzgeber könne überlegen, in welcher Form die Abarbeitung möglich sei. Dies sollte nicht

als Gutachten beauftragt werden. Möglicherweise könne mit einer kleinen Kommission mit Vertretern des Landes, etwa der Finanzministerin, und der kommunalen Spitzenverbände verschiedener Sachverständigen eingebunden werden. Auch Gutachter hätten nicht den gesamten Sachverstand und Überblick über die jeweiligen Bundesländer. Die kommunalen Finanzausgleiche seien zwar bekannt, aber über die besonderen Bedingungen im Freistaat Thüringen wisse sie zu wenig, um konkrete Vorschläge über eine geeignete Herangehensweise vorzulegen. Die Abgeordneten sollten sich eine Form überlegen, wie ein vernünftiger Vorschlag vorgelegt werden könne. Sie erachte es als überzeugend, wenn das Land einen Teil der Summe separat als Mindestansatz in die Finanzausgleichsmasse einbringen würde. Über die Frage, welcher Teil dies sein könne, müsse weiter nachgedacht werden.

Auf die Frage des **Vors. Abg. Bilay**, ob demnach festgestellt worden sei, dass das Land die Bundesergänzungszuweisungen weder anteilig noch vollständig an die Kommunen weiterreiche, antwortete **Prof. Dr. Färber**, dass sie zwar als Einnahmen in der Finanzausgleichsmasse berührt würden, aber es werde ein bestimmter Prozentsatz und daher immer nur ein Teil in die Masse hineingegeben.

**Vors. Abg. Bilay** merkte an, bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse würden die Landeseinnahmen betrachtet und die Kommunen entsprechend dem Partnerschaftsgrundsatz anteilig daran beteiligt. Die Bundesergänzungszuweisungen würden dort mit hineinfließen.

**Prof. Dr. Färber** erklärte, dass sie nicht auf die Schlüsselzuweisungen aufgeschlagen würden, sondern in dem Teil der Finanzausgleichsmasse auftauchten, bei dem ihr nicht bekannt sei, was noch darin enthalten sei.

**Vors. Abg. Bilay** äußerte, ein Problem sei, dass viele nicht verstünden, dass die Schlüsselmasse nur ein Teil der Finanzausgleichsmasse sei. Am Ende müsse festgelegt werden, wie hoch der kommunale Anteil insgesamt sei und wie dieser aufgeteilt werde. Es sei Aufgabe des Landesgesetzgebers, darüber zu befinden. Im mündlichen Anhörungsverfahren der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Haushaltsberatungen habe er dargestellt, dass die Finanzausgleichsmasse im Extremfall fast nur aus der Schlüsselmasse bestehe. Dann gebe es eine zweckungebundene pauschale Zuweisung, über die die Kommunen frei entscheiden könnten. Die Investitionszuschüsse seien von Prof. Dr. Färber gelobt worden. Aufgabe der Kommunen sei es, darüber zu entscheiden, ob davon Personal bezahlt werde oder Schulden getilgt oder Investitionen getätigt würden. Dann würde es keine besonderen oder investiven Finanzzuweisungen an die Kommunen geben. Daher stelle sich die Frage, inwieweit der Landesgesetzgeber Vorgaben mache oder dies Teil der kommunalen Selbstverwaltung sei.

Die Kommunen würden entsprechend der Vereinbarung an Bundesergänzungszuweisungen des Landes beteiligt. Vors. Abg. Bilay interessierte unter Bezugnahme auf Seite 4 der Zusage 7/2171, ob dies sachgerecht sei, da von Prof. Dr. Färber festgestellt worden sei, dass das Land die Bundesergänzungszuweisungen als Ausgleich für die unterdurchschnittliche Steuerkraft der kommunalen Ebene erhalte. Dies werde mithilfe eines Bundesmechanismus von den Ländern insgesamt ausgeglichen. Das Problem bestehe darin, dass das Land abgesehen von wenigen Ausnahmen keine eigenen Steuereinnahmen habe. Beispielsweise sei die Biersteuer zwar eine Bundessteuer, das Aufkommen gehe jedoch eins zu eins an die Länder. Bei allen anderen Steuern wie der Gewerbe-, Umsatz- und Einkommensteuer handele es sich um Steuerarten, bei denen Bund, Länder und Kommunen zu einem bestimmten Anteil am Gesamtsteueraufkommen beteiligt würden. Daher sei es nachvollziehbar, dass die Steuerschwäche, die über die Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen werde, vollständig an die Kommunen weitergereicht werden könne, da das Land einen Teil der Aufgaben daraus finanzieren müsse. Sonst würde das Land nicht an dem Gesamtsteueraufkommen beteiligt oder die Kommunen würden nicht an der Umsatz- und Einkommensteuer beteiligt werden. Andernfalls müsste die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage gefordert werden, damit Bund und Länder nicht an der kommunalen Steuer beteiligt würden. Daher sei es nachvollziehbar, dass das Land nicht alle Bundesergänzungszuweisungen vollständig weiterreichen könne, was die zu geringe kommunale Steuerkraft ausgleichen solle, da das Land auch immer an den kommunalen Steuereinnahmen partizipiere.

**Prof. Dr. Färber** legte dar, dass im Jahr 1970 den Kommunen ein Teil der Einkommensteuer abgetreten worden sei. Der 15. Prozentpunkt sei in Westdeutschland mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer zu den Kommunen gekommen. Im Jahr 1998 sei die Kapitalertragsteuer durch einen Umsatzsteueranteil ersetzt worden. Das Land finanziere sich zum geringsten Anteil aus eigenen Landessteuern, zum Beispiel der Biersteuer und der Sportwett- und Lotteriesteuer oder der Spielbankabgabe. Die einzige Steuer mit eigenem Steuersatzrecht sei die Grunderwerbsteuer. Im deutschen System der Finanzverfassung entfielen 74 Prozent des gesamten Steueraufkommens auf die Gemeinschaftsteuern. Demnach werde diese vertikal nach verschiedenen Schlüsseln geteilt. Bei der Einkommensteuer seien die Schlüssel fix: 42,5 Prozent stünden Bund und Ländern sowie 15 Prozent den Kommunen zu; von der Kapitalertragsteuer erhielten Bund und Länder jeweils 44 Prozent und die Kommunen 12 Prozent und bei der Körperschaftsteuer erhielten Bund und Länder jeweils 50 Prozent. Bei der Umsatzsteuer seien die Anteile variabel, da diese durch einfaches Bundesgesetz geändert werden könne. Gemäß Artikel 106 Grundgesetz müssten die Länder einen Teil ihrer Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern mit ihren Kommunen teilen. Im Grundgesetz sei von vornherein anerkannt worden, dass die Kommunen durch die eigenen Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil

und den verbliebenen Realsteuern sowie den speziellen Aufwand- und Verbrauchsteuern wie Hunde- und Getränkesteuer unterfinanziert seien. Dies werde über den Kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen. Wie viel die Kommunen erhielten, hänge je nach Bundesland von der Aufgabenteilung zwischen Land und Kommune ab. Diese sei in jedem Bundesland anders. Die großen Bundesländer hätten viel mehr Aufgaben dezentralisiert, die kleinen Bundesländer mehr auf der Landesebene. Zudem gebe es überall unterschiedliche Kommunalverfassungen. Beispielsweise werde das Wohngeld in Baden-Württemberg über die Landesförderbank L-Bank, in Rheinland-Pfalz von den Landkreisen und kreisfreien Städten gemacht. Jedes Bundesland handhabe dies anders. Dementsprechend müsse das, was die Kommunen als Aufstockung ihrer eigenen defizitären Steuerkraft erhielten, in jedem Land mit einem anderen Schlüssel versehen werden.

Im Jahr 2020 sei erstmals in den allgemeinen horizontalen Transfers des Länderfinanzausgleichs die kommunale Steuerkraft nicht nur im Hauptansatz enthalten und von 64 auf 70 Prozent erhöht worden, wovon alle finanzschwachen Länder profitierten, sondern es würden explizite Bedarfszuweisungen gegeben. Dies verändere die Grundauffassung, wie neu gerechnet werden müsse. Es werde nur die extrem niedrige Steuerkraft zu etwas mehr als der Hälfte ausgeglichen und heraus kämen die 248 bzw. 271 Millionen Euro Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der kommunalen Finanzschwäche. Diese müssten unter Umständen anders behandelt werden und vor der Berechnung der Finanzausgleichsmasse in einer Form einbezogen werden, denn wenn die Kommunen relativ stärker würden, sinke die Finanzausgleichsmasse, wenn die Kommunen schwächer würden, steige sie. Dann sei dies nicht mit einem zusammengerechneten Schlüssel zu lösen und sie erhielten etwa ein Drittel davon. Diesbezüglich müssten neue Überlegungen angestellt werden. Der Landesgesetzgeber könne und solle dies entscheiden.

**Vors. Abg. Bilay** nahm Bezug auf Seite 4 der Zuschrift 7/2171 und äußerte, von Prof. Dr. Färber sei erwähnt worden, dass das Land durch Bundesergänzungszuweisungen seit dem Jahr 2019 eine gute Entwicklung genommen habe und bei den Kommunen stagniert sei. Gemäß der Grafik auf Seite 4 der Zuschrift 7/2171 lande das Land nach der Reform/Umstellung bei einem Niveau, das dem des Jahres 2011 oder 2012 entspreche. Bei Betrachtung der kommunalen Ebene und Vergleich mit dem Niveau des Jahres 2012 ergebe sich ein Plus von 20 bis 25 Prozentpunkten, während das Land nur das Niveau des Jahres 2011 wiedererlangt habe. Er bat diesbezüglich um Erläuterung.



**Prof. Dr. Färber** nahm Bezug auf Seite 5 der Zuschrift 7/2171, auf der mithilfe der horizontalen Linien die Relation von kommunaler Steuerkraft und Kommunalem Finanzausgleich zum Bruttoinlandsprodukt ersichtlich sei. Bei dem in der Grafik ersichtlichen Rückgang der Steuereinnahmen/-kraft des Landes handele es sich um den Prozess, mit dem begonnen worden sei, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der deutschen Teilung abzuschmelzen. Dies sei der Haupteffekt für den auf Seite 4 ersichtlichen Rückgang der Steuerkraft im Jahr 2011. Dann habe das Land entsprechend reagiert und den Kommunalen Finanzausgleich verringert. Damit hätten die Kommunen an den Kosten, die beim Land angefallen seien, mitbezahlt. Dass es die Kommunen im Laufe der Zeit selbst aufgrund einer Aufholentwicklung geschafft hätten, sich näher an den Bundesdurchschnitt heranzubewegen, stärke die eigene Steuerkraft. Dies müsse nicht dagegeng gehalten werden. Derzeit seien die Thüringer Kommunen mit Mecklenburg-Vorpommern die steuerschwächsten Kommunen der gesamten Bundesrepublik. Dafür erhielten sie hohe Zuweisungen. Wenn dies extra honoriert werde, solle festgelegt werden, wie viele Zuweisungen separat durchgereicht werden sollten.

**Vors. Abg. Bilay** bemerkte, während die Kommunen in den vergangenen zehn Jahren ihre eigene Steuerkraft verbessert und dem Durchschnitt der anderen Flächenländer angenähert hätten, habe das Land aktuell den Status erreicht, den es vor zehn Jahren gehabt habe, ohne das Delta ausgleichen zu können.

**Prof. Dr. Färber** erklärte, dass dies zutreffend sei. Aber die teilungsbedingten SoBEZ seien der Ausgleich für Sonderlasten gewesen, die nicht mehr vorhanden seien. In einigen Regionen Westdeutschlands bestehe Nachholbedarf. In Ostdeutschland sei feststellbar, dass es keine teilungsbedingten Lasten gebe. Dass die Konvergenz nicht so gut sei, hänge mit Siedlungsstrukturen zusammen, die nicht kurzfristig verändert werden könnten. In manchen Branchen würden in Ostdeutschland die gleichen Löhne gezahlt wie in Westdeutschland. Die Einkommensstruktur sei hier nicht anders als im Bayerischen Wald. Dies sei eine Frage davon, wie sich Agglomerationen und Industriestandorte verteilen. Dass Ostdeutschland davon mehr benötige, sei unbenommen. Es gebe ein paar gute neue Entwicklungen, etwa in Magdeburg. Sie hoffe, Thüringen erhalte auch etwas davon. Thüringen habe gute Flächen und gut ausgebildetes Personal für die Beschäftigungssysteme.

Sie habe sich ebenfalls mit den Strukturproblemen des Saarlandes beschäftigt. Der Strukturwandel von Kohle und Stahl oder das Wegbrechen von Ford und demnach der Automobilindustrie als Ersatz für die Kohle- und Stahlindustrie habe im Saarland mehr als 40 Jahre gedauert. Die Deutsche Einheit mit der Transformation bestehe seit 30 Jahren. Sie finde, dass dies eine Erfolgsgeschichte sei, auch wenn dies mitunter schwer zu vermitteln sei. Es dauere

und gehe nicht von heute auf morgen, bis Siedlungsstrukturen sich veränderten und Qualifikationen vorhanden seien. Klimaschutz habe neue Dimensionen für Standorte. Dabei sei Ostdeutschland gut aufgestellt.

**Abg. Henfling** merkte an, dass es weiterhin Strukturprobleme gebe, die die westdeutschen Bundesländer ebenfalls hätten. Ausgebesserte Straßen und Fassaden täuschten über andere Problemlagen hinweg. Das Lohnniveau könne zwar zwischen verschiedenen Regionen verglichen werden, aber von einem Vergleich mit dem Staatshaushalt Bayern sei Thüringen weit entfernt. Bei regionalen Vergleichen gebe sie Prof. Dr. Färber recht. Erfurt könne nicht mit Potsdam verglichen werden. In der Strukturschwäche gebe es Probleme, die möglicherweise mit dem Saarland vergleichbar seien.

**Prof. Dr. Färber** äußerte, Strukturwandel gebe es überall und teilweise extrem schmerzhaft. Im Rahmen der aktuellen Energiekrise werde deutlich, dass dringend Handlungsbedarf bestehe. Zudem schlage sich das auch auf die kommunalen Finanzen durch.

**Abg. Walk** nahm Bezug auf Seite 8 der Zuschrift 7/2171, wonach ersichtlich sei, dass die Steuern der Kommunen im Verhältnis zum Jahr 2006 bei 6 Prozent, des Landes bei 12 Prozent gelegen hätten, und erkundigte sich, welche Konsequenz für den Gesetzgeber daraus gezogen werden sollte.

**Prof. Dr. Färber** erklärte, dass es asymmetrisch sei. Bei der auf Seite 8 dargestellten blauen Linie für die Steuern des Landes müsse auch „Steuern Land nach LFA, BEZ und KFA“ stehen. Es handele sich nicht um die Finanzausgleichsmasse, sondern den Einzelplan. Anhand der Grafik auf Seite 8 werde ersichtlich, dass es dem Land seit dem Jahr 2020 viel besser gehe als den Kommunen, während die Entwicklung in den Kommunen gegenüber der Wirtschaftsentwicklung stagniere oder minimal das Risiko laufe, zurückzugehen. Deswegen stelle sich die Frage der Aufteilung, ob beim Land dort zusätzliche eigene Bedarfe oder neue Aufgaben dahinterstünden oder ob dies in einen partnerschaftlichen Grundsatz einzubringen sei.

Die Frage des **Abg. Walk**, ob es demnach eine Botschaft sei, die Kommunen zu beteiligen bzw. einen fairen Ausgleich herzustellen, bejahte **Prof. Dr. Färber**.

**Vors. Abg. Bilay** wies darauf hin, dass in der Darstellung auf Seite 8 der Zuschrift 7/2171 die Mittel nicht eingerechnet worden seien, die im Landeshaushalt kommunal gebunden seien und über alle Einzelpläne hinweg, aber nicht im KFA zur Verfügung stünden, was von **Prof. Dr. Färber** bestätigt wurde. Sie fügte hinzu, dass darüber keine Transparenz im Landeshaushalt

bestehe. Es könne nicht nur die Finanzausgleichsmasse hingeschrieben werden. Von der Qualität der Zuweisungen seien die ungebundenen Finanzzuweisungen die besten. Wenn das Land vom Bund ungebundene Zuweisungen für die kommunale Finanzschwäche erhalte, dann sollten diese ungebunden weitergegeben werden.

**Vors. Abg. Bilay** machte darauf aufmerksam, dass dies transparent im Landeshaushalt mit entsprechenden Gruppierungsübersichten zu finden sei. Außerhalb des KFA handele es sich um etwa 1,5 Milliarden Euro zusätzlich. An mehreren Stellen des Haushalts sei dies entweder in den Titelgruppen oder in den Anlagen zum Landeshaushaltsplan zu finden.

**Abg. Möller** bemerkte, dass die Aussage, ungebundene Finanzzuweisungen seien am besten, tendenziös sei. Beispielhaft seien Jugendämter zu nennen, die essenzielle kommunale Pflichtaufgaben erfüllten. Wenn den Kommunen dort keine gebundenen Finanzzuweisungen vom Land zur Verfügung gestellt würden, könnten viele der wichtigen Aufgaben vor Ort nicht erfüllt werden. Dies sei auch den kommunalen Spitzenverbänden bewusst.

**Abg. Bergner** entgegnete, dass das, was von Abg. Möller als „tendenziös“ bezeichnet worden sei, kommunale Selbstverwaltung genannt werde. Es gehe darum, die Kommunen so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben ausführen könnten. Ihm sei kein Kommunalpolitiker bekannt, der absichtlich Aufgaben nicht erfülle.

**Abg. Schütze** erkundigte sich nach Beispielen für andere Länder oder Bundesländer, in denen es besser laufe und an denen sich Thüringen orientieren könne.

**Prof. Dr. Färber** führte aus, dass es 13 verschiedene Kommunale Finanzausgleiche gebe und alle Länder die gleichen Probleme hätten, dass im Laufe der Zeit die Schlüsselzuweisungen stagniert oder gedeckelt und die Zweckzuweisungen ausgereicht würden. Es sei gut, wenn man in die Finanzausgleichsmasse, in die Symmetrieberechnung hineinkomme und dann feststelle, die Zweckzuweisungen würden mit hineingegeben. Daher sei es nachvollziehbar, dass die Zweckzuweisungen an das Jugendamt begrüßt würden. Außerdem gebe es Erstattungen. Da, wo die Kommunen unmittelbar Aufgaben des Landes übernähmen, würden Erstattungen gezahlt. Dabei handele es sich um Pflichtaufgaben. Überall in Deutschland bestehe das Problem, dass Kommunen viele pflichtige Aufgaben aufgrund von Bundes-, aber auch Landesgesetzen zu erfüllen hätten. Viele bundesrechtliche Regelungen seien in Landesrecht umgesetzt worden, das die Kommunen zu befolgen hätten, was sie viel Geld koste und die Flexibilität der Verwendung ihrer eigenen Finanzmittel stark einschränke. Aus ökonomischer Sicht benötigten die Kommunen die freie Verfügung über die Finanzmittel, um rationale Entscheidungen treffen

zu können. Wenn sie Aufgaben pflichtig wahrnehmen müssten, unterlägen sie bestimmten Restriktionen. Je größer der Freiheitsgrad sei, wie sie das wahrnähmen, umso wichtiger sei es, dass sie frei verfügen könnten. Wenn den Kommunen kein Gestaltungsspielraum eröffnet werde, sollte diesen Erstattungen gewährt werden. Dies wäre „kommunaler Zwangsregelvollzug“. Von der ökonomischen Seite her sei es wichtig und in allen Bundesländern bestünden diese Probleme. Nach 10 bis 15 Jahren würden dort häufig nach Gerichtsentscheidungen Reformen durchgeführt. Dort gebe es meist Verlierer, die mit finanziellen Mitteln unterstützt werden müssten. In Rheinland-Pfalz gebe es aktuell einen solchen Fall. Dort sei ein gutes Konzept unterlegt worden, aber es bestehe das Problem, dass es verschiedene Fundamente gebe. In Rheinland-Pfalz werde nicht die Einwohnerveredelung, sondern eine horizontale Aufteilung in unveredelten Einwohnerzahlen vorgenommen. Die Kreis- und Gemeindeaufgaben würden getrennt. In einigen Ländern gingen die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, in anderen an die Landkreise. Zudem werde als dritte Variante die Schlüsselmasse durch drei geteilt und verteilt. Dies bedeute, in jedem Bundesland sei ein anderes System zu finden. Daher lasse sich allgemein feststellen, dass die Kommunen so viel wie möglich über die Schlüsselzuweisungen erhielten, damit sie selbst entscheiden könnten. Dann könne über die einzelnen Parameter gesprochen werden, wie horizontal gerecht verteilt werde.

Als schwierig erachte sie zudem alle Symmetrieansätze. Diese seien zwar politisch schön, aber letztendlich könne das Land selbst bestimmen, welchen Bedarf es habe und wie viel ausgegeben werde. Die Kommunen seien schwerer zu koordinieren. Bei einer starken Kommunalaufsicht gäben sie nicht mehr aus, als sie einnahmen, und definierten dadurch ihren Minderbedarf. Nur im Verhältnis zwischen Bund und Ländern laufe dies auch mit den vertikalen Umsatzsteueranteilen.

**Abg. Walk** erbat Ausführungen zum Soziallastenansatz, der in Thüringen neu geregelt worden sei. Ihn interessierte, ob ein Fehler im System erkennbar sei, da von den 17 Thüringer Landkreisen von der Umverteilung bzw. Neuberechnung sechs Landkreise profitierten, elf Landkreise dagegen nicht. Dann werde eine Kompensation gezahlt, was prinzipiell zu begrüßen sei. Wenn die Kompensation notwendig sei, weil insgesamt für die Landkreise 23 Millionen Euro weniger zur Verfügung stünden als vor der Neuregelung des Soziallastenansatzes und dies aus einem Bedarfsfonds, der den anderen nicht zur Verfügung stehe, kompensiert werden müsse, handele es sich um einen Fehler im System. Möglicherweise müsse dann eine andere Berechnung vorgenommen werden. Ziel solle sein, dass mehr herauskomme oder zumindest ein Ausgleich bestehe.

**Prof. Dr. Färber** trug vor, dass die Zusammenfassung von Abg. Walk zutreffend sei. Jedes Mal, wenn die Bedarfsansätze verändert würden und der Topf nicht aufgestockt werde, passiere dies. Dies sei die Folge, wenn Bedarfsansätze für die Schlüsselzuweisungen verändert würden. Sie sei nicht in der Lage, zu überprüfen, ob es sachgerecht sei, da sie die horizontalen Bedarfsunterschiede nicht mit unterschiedlichen Kostenstrukturen in den Gemeindetypen überprüfen könne. Andere Bundesländer würden ähnlich verfahren.

**Abg. Schütze** fragte vor dem Hintergrund der aktuellen Energie- und Rohstoffkrise, der steigenden Inflation sowie der Zinserhöhung, wo die Einnahmen in der Zukunft gesehen würden.

**Prof. Dr. Färber** führte aus, dass für den Fall einer Rezession, die nicht ausgeschlossen sei, obwohl vieles getan werde, um dies zu verhindern, bereits einige Programme auf den Weg gebracht worden seien, die nicht allein den Zweck hätten, soziale Unwuchten auszugleichen. Viele der Instrumente seien konjunkturstabilisierende Maßnahmen. Dies sei eine richtige Politik. Sie habe aktuell einen Aufsatz über die Ölpreiskrise vor 40 Jahren für das „Zeitgespräch“ in der Zeitschrift „Wirtschaftsdienst“ verfasst und darin von einem „Déjà-vu-Erlebnis“ gesprochen. Damals sei es zu massiven Einnahmeausfällen gekommen. Dies müsse auch heute beachtet werden. Es könne sein, dass die Zeit in den vergangenen Jahren, in der alle mit Steuereinnahmen gut hätten leben können, gebremst werde. In allen Haushalten würden die Stellen aufgestockt. Es gebe nahezu einen Wettlauf um Personal. Konjunkturstabilisierung sei notwendig. Einnahmeausfälle müssten hingenommen werden, zur Stabilisierung der Konjunktur müssten dies auch die Thüringer Kommunen wie das Land machen. Man solle nicht daran glauben, dass viele Wünsche auf der Ausgabenseite grenzenlos erfüllt werden könnten. Damit sei zunächst Schluss.

**Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.**

# KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH IN THÜRINGEN ANPASSEN, UM SELBSTVERWALTUNG ZU STÄRKEN

---

**PROF. DR. GISELA FÄRBER**

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

am 12.10.2022

1. Allgemeine Haushaltssituation bei fortgesetzten Krisen
  - (1) Entwicklung der Steuereinnahmen von Land und Kommunen und des kommunalen Finanzausgleichs
  - (2) Kommunale Steuerkraft und Hebe- sowie Umlagesatzentwicklung
2. Reformbedarf im kommunalen Finanzausgleich Thüringen
  - (1) kFA-Novelle (LT-Drs. 7/6082 v. 22.7.2022)
  - (2) Bewertung der Novelle
3. Weiterer Reformbedarf



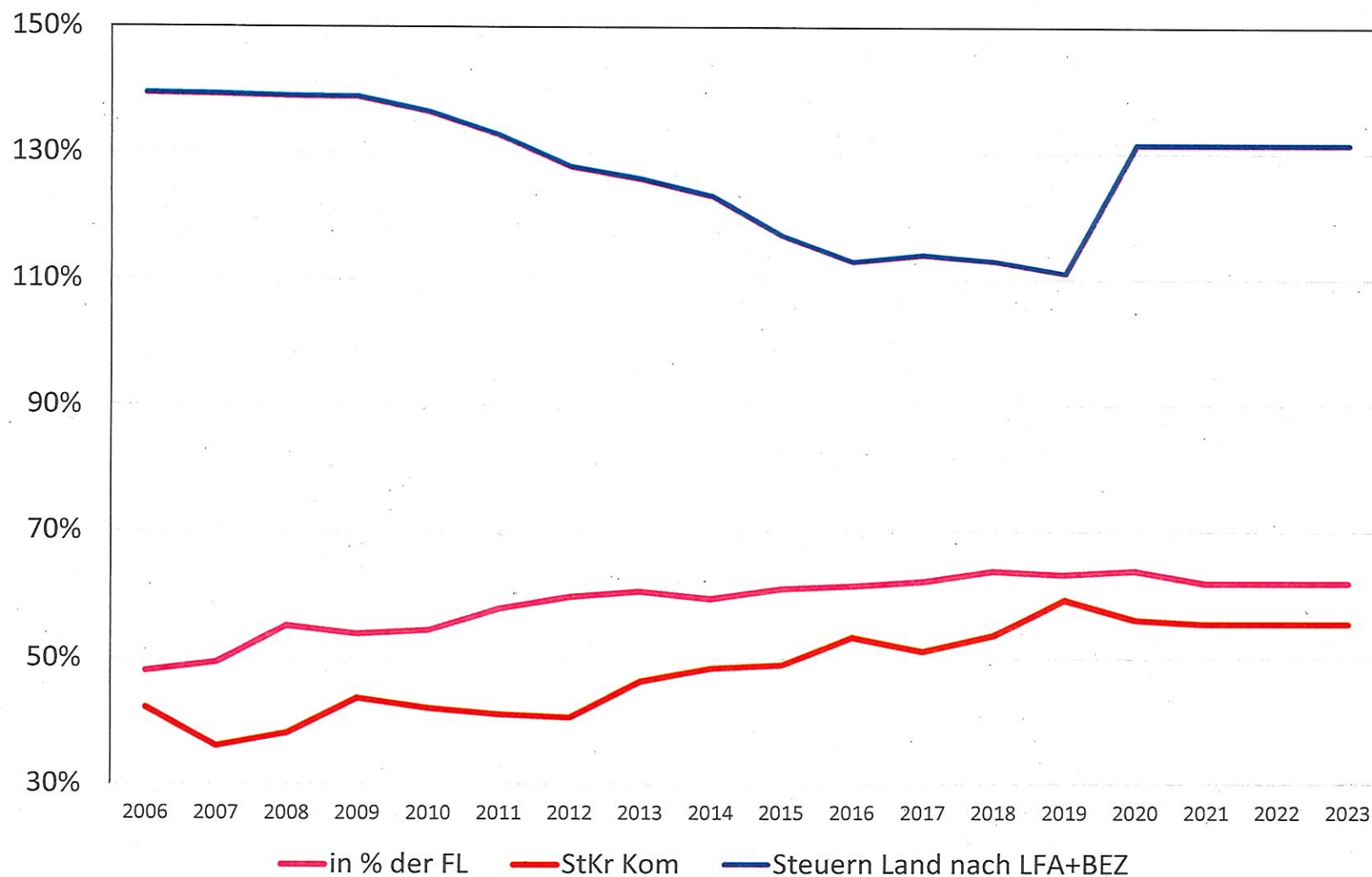
# 1. Allgemeine Haushaltssituation bei fortgesetzten Krisen

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

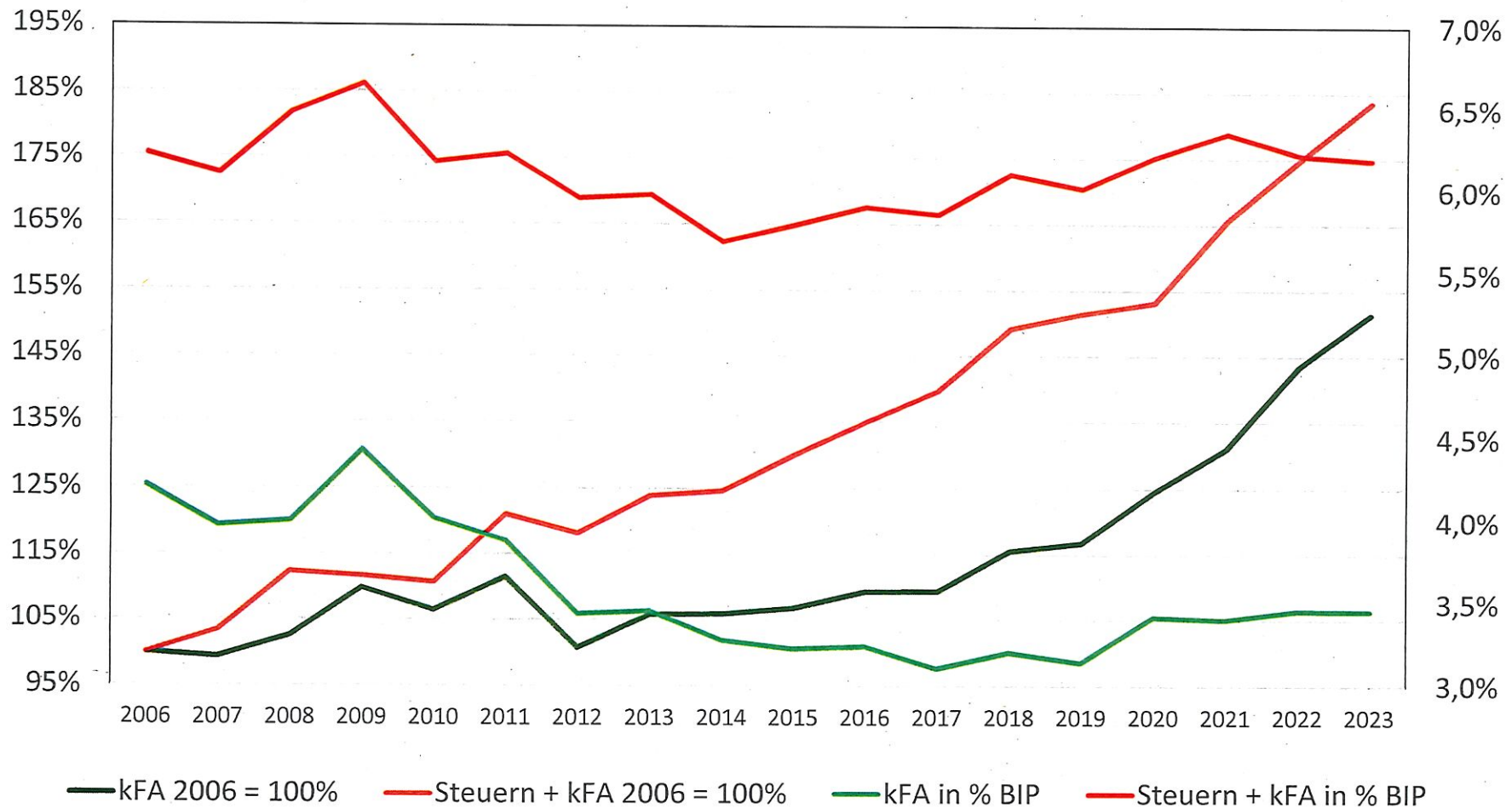
- Steuereinnahmen/-kraft der Kommunen in Th weiterhin stark unterdurchschnittlich, in der Corona-Krise wieder etwas abgesunken
- Land hat von der Reform des LFA profitiert und erhält BEZ für die stark unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft 248 und 271 Mio. Euro in 2020 bzw. 2021
- Steuereinnahmen des Landes nach LFA und BEZ von nunmehr 130% der FL, Kommunen 2021 leicht abgesunken bei 62% bzw. 55,7% bei kommunaler Steuerkraft (Folie 4)
- kFA sichert trotz merklicher Anhebungen in 2022 und 2023 nicht das Einnahmenniveau der Kommunen in Relation zum BIP auch als Folge der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungen (Folie 5)
- Land gibt die Gewinne aus der Reform des LFA (insb. BEZ def. kom. FK Höherbewertung kom. FK ) nicht ausreichend an die Kommunen weiter?



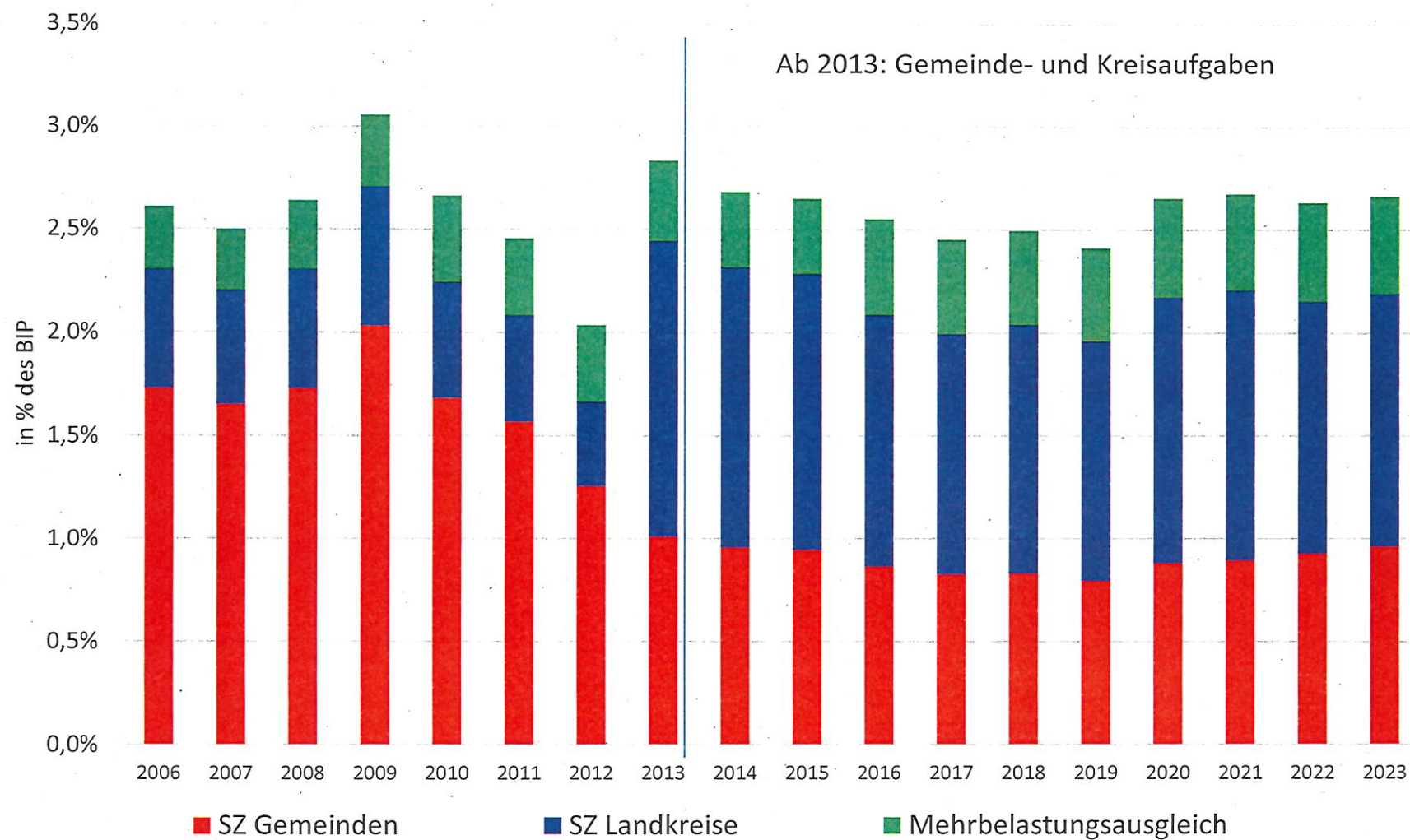
# Steuereinnahmen/-kraft Kommunen und Land (nach LFA+BEZ) in % der Flächenländer



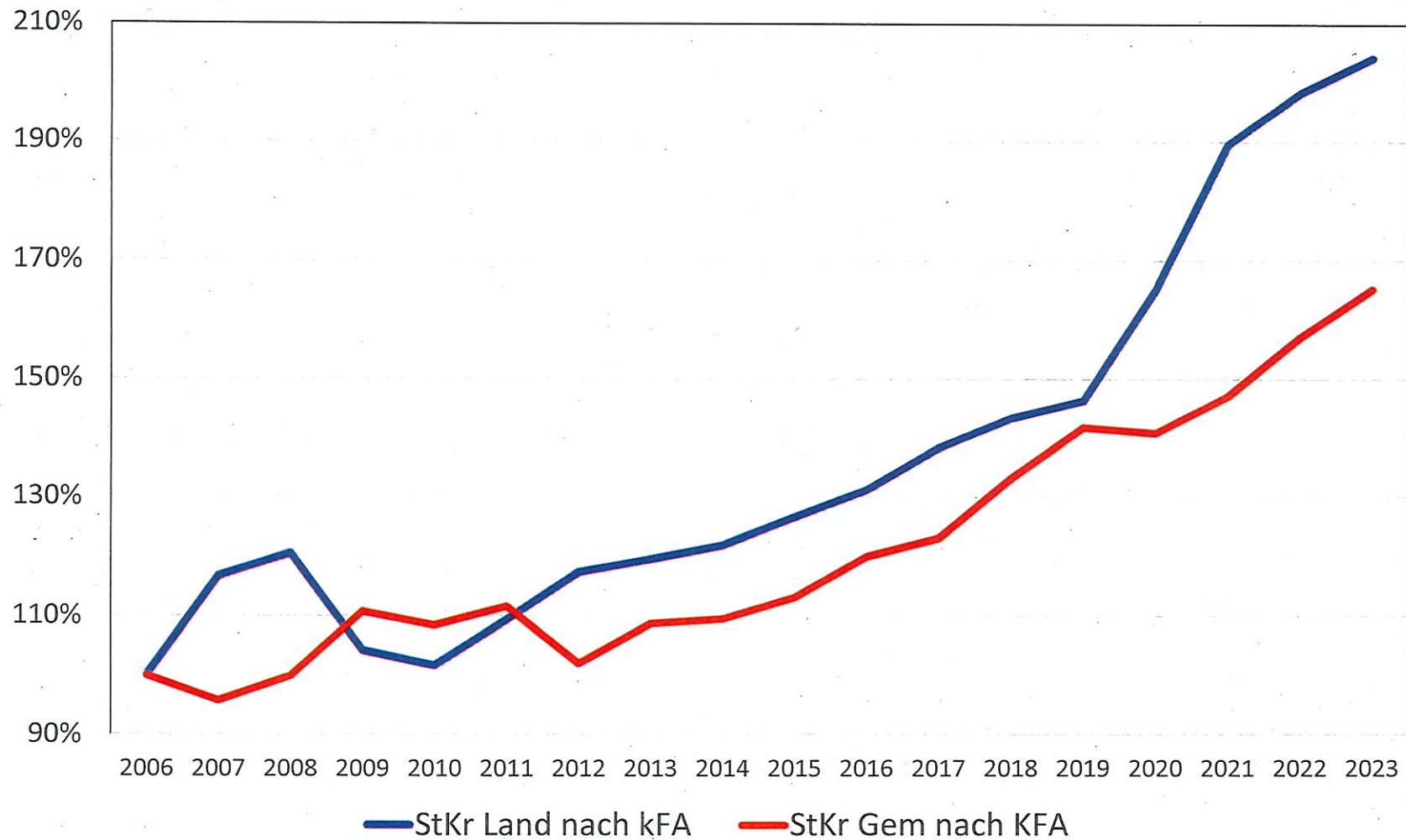
# Entwicklung von Steuereinnahmen der Kommunen und kFA seit 2006



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

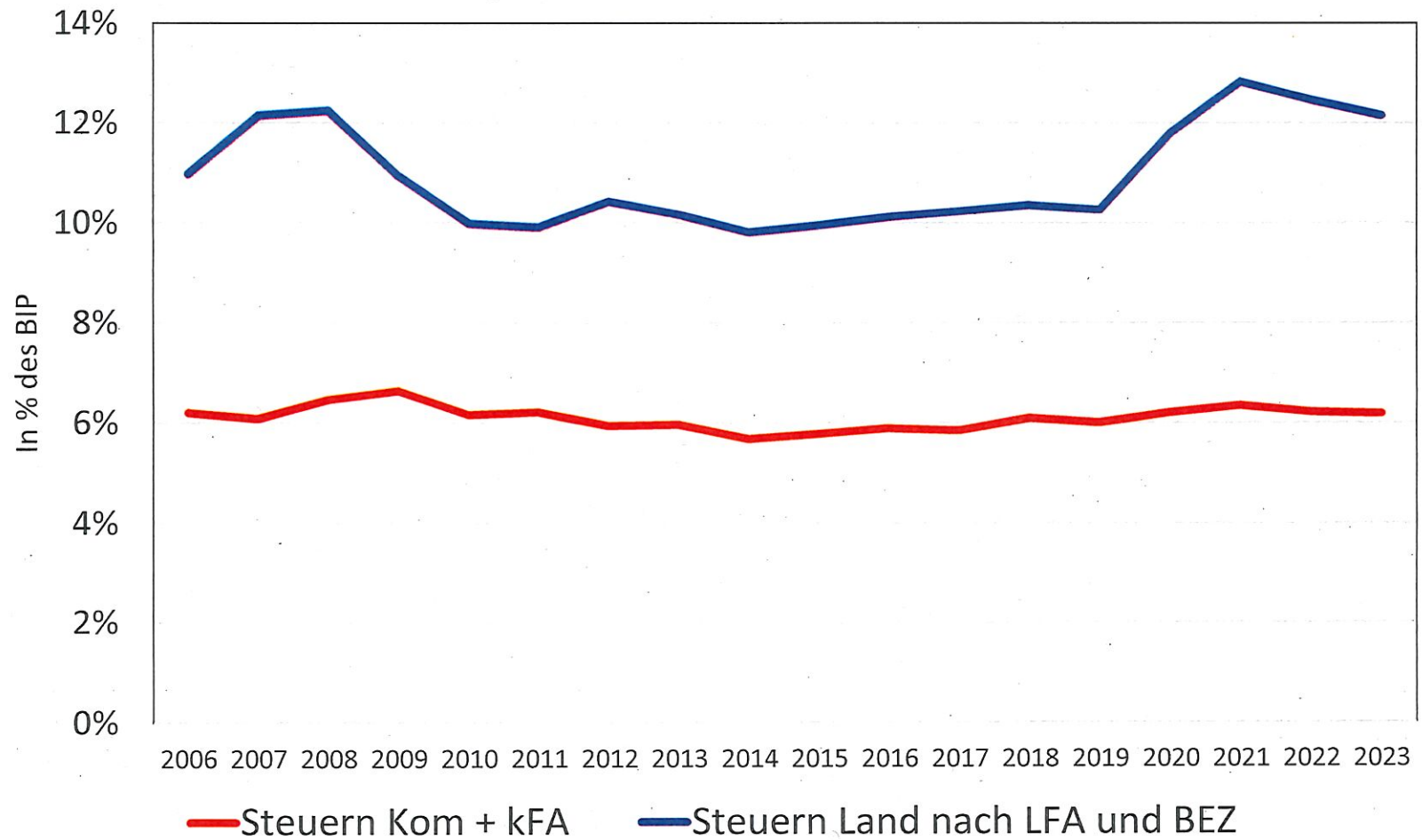


## Entwicklung der Steuerkraft des Landes und der Kommunen nach kFA seit 2006 (2006 = 100%)





# Steuern Land nach LFA und kFA und Steuern Kommunen zzgl. kFA (in % BIP)



## (2) Kommunale Steuerkraft und Hebesatzentwicklung

- Trotz leichten Rückgangs der kommunalen Steuerkraft im Vergleich zu den anderen Flächenländern konnte der Hebesatzanstieg gestoppt werden.
- Es bleibt aber der Befund, dass die Hebesätze der Gewerbesteuer und in einigen Gemeindegrößenklassen in Thüringen deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer liegen.
- Die Corona-Krise hat hier den Kommunen keine fiskalischen Schäden verursacht, weil die Gewerbesteuerausfälle in 2020 durch Bund und Land ersetzt wurden.
- Die ansonsten allgemein gute Entwicklung der Steuereinnahmen verdeckt im übrigen weiterhin bestehende strukturelle Probleme.

## 2. Reformbedarf im kommunalen Finanzausgleich Thüringen

### (1) kFA-Novelle (LT-Drs. 7/6082 v. 22.7.2022)

- kFA-Novelle verzichtet auf Umsetzung des Thöne-Gutachtens
- Kleinere Modifikationen
  - Leichte Verschiebung der Schlüsselmassen zugunsten der Gemeindeaufgaben
  - Integration des Demografieansatzes in die Bedarfsberechnung
  - Sonderregelung für die Fortschreibung des Mehrbelastungsausgleichs zum Ausgleich des aktuellen Preissteigerungen
  - Neuer Topf für Kommunalberatung
  - Anhebung des Nivellierungshebesätze zur Berechnung der Kreisumlagekraft
- Spezieller Soziallastenausgleich im Rahmen der Kreisschlüsselmasse durch Aufteilung der Masse (Kompensation von Einnahmenverlusten)

## (2) Bewertung der Novelle

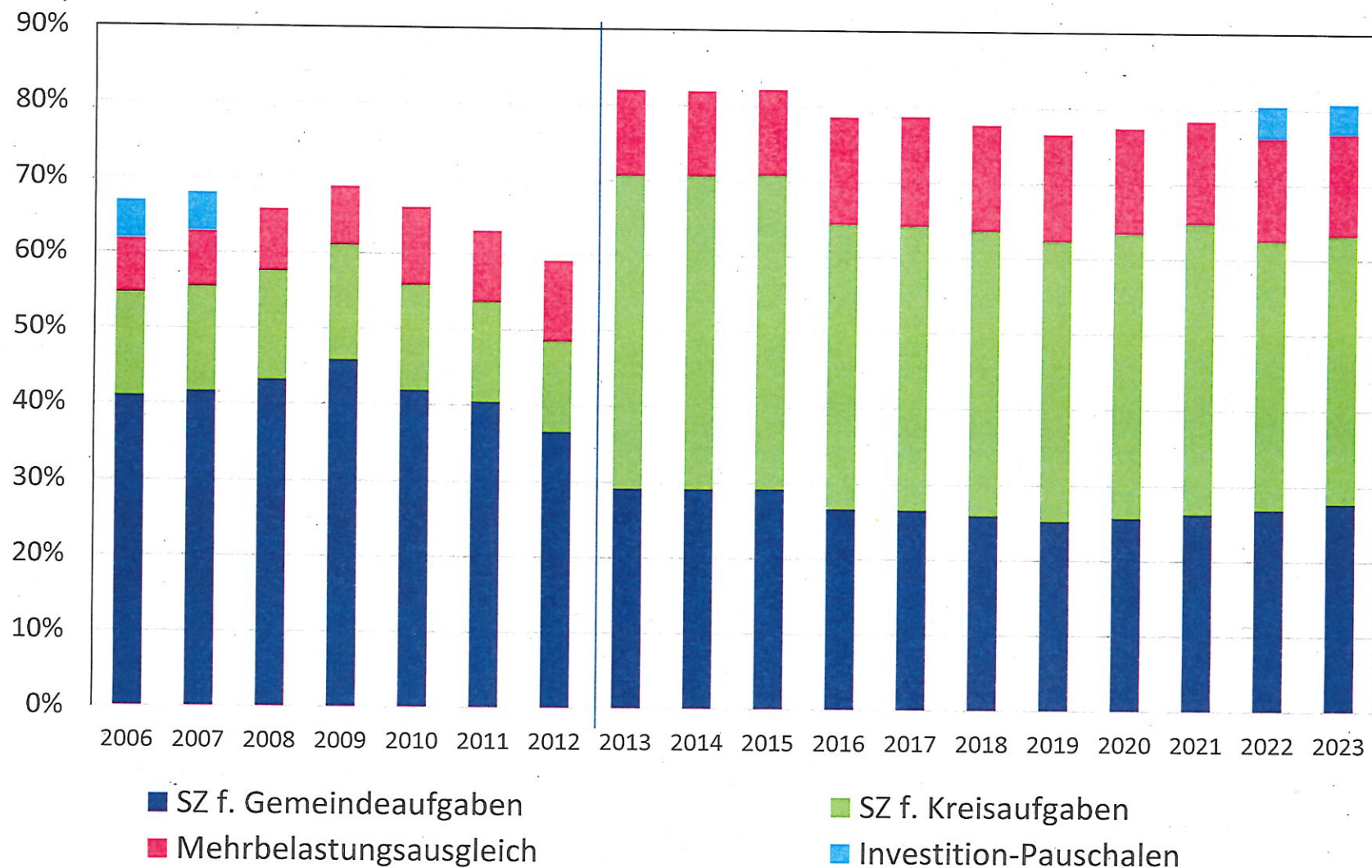
- Verzicht auf tiefgreifende Änderungen bewirkt „Ruhe“ für die Kommunen nach Jahren kontinuierlicher, nicht immer konsistenter Veränderungen
- Soziallastenausgleich als Schlüsselzuweisungen führen zu Umverteilungen zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten
  - Unklar, ob Kompensation der Verluste nur in 2023-25 oder auch in späteren Haushaltsjahren (ggf. degressiv?)
  - Bedarfsindikatoren insgesamt zielführend, Evaluierung erforderlich, ggf. präzisere Zieldefinition, was dieser spezifische Ausgleich leisten soll
  - ??? Unentschieden, ob SZ für überwiegend bundesrechtlich verursachte Soziallasten durch Gegenrechnung mit Finanzkraft zulässig sind ???
- Sehr kritisch: Schon wieder ein neues „Töpfchen“ für Beratungskosten!!!



### 3. Weiterer Reformbedarf

- Bestimmung der Finanzausgleichsmasse
  - Land erhält Zuschläge und BEZ wegen der stark unterdurchschnittlichen Finanzkraft der Kommunen; das führt zur Frage: müssen die nicht direkt an die Kommunen durchgereicht werden?
  - „Symmetrieanatz“ kann sich nicht auf die Anwendung eines immer gleichen Prozentsatzes beschränken
  - Ggf. Sonderanalyse der Preiseffekte der aktuellen allgemeinen und Energiepreisinflation für Landes und Gemeindeaufgaben
- Zunehmende „Töpfchen-Wirtschaft“ mit zweckgebundenen besonderen Zuweisungen, die auch in spezifische Fachhaushalte der Kommunen gehen und nicht für die allgemeine Finanzierung kommunaler Aufgaben disponibel sind.
- Kritisch ist auch die Vielzahl der Zweckzuweisungen außerhalb der FAG-Massen zu sehen, die auf den Symmetrieanatz angerechnet werden.
- Mittelfristig wäre eine Aufstockung der Neben-Bedarfsansätze von 2 auf 4 wieder empfehlenswert. Da dies bei gleichem Volumen der SZ zu Verlierern führt, ist für eine solche Reform die FAG-Masse I aus „eingesammelten“ Zweckzuweisungen aufzustocken.

## Zweckungebundene Zuweisungen als Anteil an den FAG-Massen



Gisela Färber 2022