

FiFo-Berichte

Nr. 30 Mai 2021

FiFo-Reports

No. 30 May 2021



Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen

Eva Gerhards

Bernhard Koldert

Fabian Schrogl

Michael Thöne

Unter Mitarbeit von Niklas Tontara

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

fiffo-koeln.de

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet in special cases, also older studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Für die Studie mit allen Inhalten und Abbildungen liegen die Urheberrechte bei den Autoren. Für alles andere (Berichtsreihe, FiFo-Logo etc.): Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2021.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln

Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen

Gutachten

im Auftrag des

**Thüringer Ministeriums für Inneres
und Kommunales (TMIK)**

Als Gutachten durch das TMIK
veröffentlicht am: 26. März 2021

Als FiFo-Bericht Nr. 30 in identischer Fassung
veröffentlicht am: 17. Mai 2021

Postfach 13 01 36
D-50495 Köln

Wörthstraße 26
D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 - 13 97 51 - 0

Telefax: (0) 221 - 13 97 51 11

www.fifo-koeln.de

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Diese Studie wurde bearbeitet von: / Authors of this report:

Eva Gerhards gerhards@fiffo-koeln.de

Dr. Bernhard Koldert koldert@fiffo-koeln.de

Fabian Schrogl

Dr. Michael Thöne thoene@fiffo-koeln.de

Unter Mitarbeit von Niklas Tontara

Postadresse / Mail :

FiFo Köln
PO Box 13 01 36
D-50495 Köln
Fon: +49 221 – 139751-0
www.fiffo-koeln.de

Hausadresse / Office :

FiFo Köln
Wörthstr. 26
D-50668 Köln
Fax: + 49 221 – 139751-11
info@fiffo-koeln.de

Das FiFo Köln wird rechtlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. In diesem Bericht vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

The Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V., Köln, (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject of FiFo Köln. Any views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or of its bodies.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2021.

Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen

Die Ergebnisse des Gutachtens im Überblick

Das Gutachten untersucht den kommunalen Finanzausgleich Thüringens hinsichtlich seiner Bedarfsgerechtigkeit. Gegenstand der Untersuchung sind dabei mehrere, teils interdependente Spezifika des aktuellen Finanzausgleichs.

Als Grundlage der Bedarfsbestimmung werden aufgabenspezifische Regressionsanalysen sowohl für die kommunale Ebene als auch die Landesebene eingesetzt. Dieses Verfahren erlaubt eine gut fundierte sowie transparente Bestimmung von Bedarfen unter Berücksichtigung struktureller Unterschiede verschiedener Typen von Gebietskörperschaften hinsichtlich mehrerer Spezifika wie Flächen, Bevölkerungsstruktur, Zentralität, sozialer Lasten und weiterer Strukturgrößen. Im Gegensatz zu einer undifferenzierten Gesamtregression über alle Aufgabenfelder hinweg erfolgt bei diesem fortschrittlichen Verfahren eine separate Analyse für jeden einzelnen Aufgabenbereich. Die gemeindlichen Aufgaben werden hier in 20 verschiedenen Aufgabenbereichen differenziert analysiert; die kreislichen Aufgaben werden in 30 Aufgabenbereiche aufgeteilt untersucht. In den einzelnen Aufgabenbereichen wird dann identifiziert, welche strukturellen Faktoren (auch in Kombination) die jeweiligen Finanzbedarfe am stärksten beeinflussen. Der für den Finanzausgleich ermittelte kommunale Bedarf ergibt sich sodann als multidimensionaler Durchschnitt über alle Bedarfsfaktoren und die strukturell bedingte Aufgabenintensität hinweg. Die aufgabenspezifischen Regressionsanalysen liefern insgesamt sehr gute Erklärungswerte mit 91 % der untersuchten Ausgaben auf kommunaler Ebene und 92 % auf Landesebene. Durch diese multidimensionalen Vergleichsmaßstäbe unterstützt die Methode besonders das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.

Die Ergebnisse sind auch Grundlage der Beurteilung der Symmetrie der Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und kommunaler Ebene in vertikaler sowie zwischen Kreis- und Gemeindeebene in horizontaler Hinsicht. Im Ergebnis zeigt sich, sowohl auf Basis der Ausgabedaten als auch der Bedarfswerte, dass in vertikaler Hinsicht keine strukturelle zu korrigierende Schieflage besteht. Die in der Untersuchung auf der Datengrundlage der Jahresrechnungsstatistiken 2014 bis 2018 erkannte Schieflage innerhalb eines Toleranzkorridors wird bereits seit dem letzten Jahr seitens des Landes kompensiert. Eine deutlich nicht sachgerechte Verteilung der Finanzmittel zeigt sich jedoch in der Aufteilung der für Kreis- und Gemeindeaufgaben festgelegten Teilschlüsselmassen. Hier zeigt sich eine zu korrigierende Schieflage zu Gunsten der Kreise über mehrere Jahre auf Basis der Ausgabedaten; der Befund wird durch die Bedarfsermittlungen bestätigt.

Eine Überprüfung der Mindestfinanzausstattung der kommunalen Ebene zeigt, dass diese bereits sehr detailliert und aufgabenspezifisch quantifiziert wird. Grundlegend kann die Herangehensweise beibehalten werden, Modifikationsoptionen werden jedoch hinsichtlich der gesetzten Benchmarks erläutert.

Im Speziellen wird dazu geraten, die bestehende Einwohnerstaffel aufzugeben. Für eine solche Einwohnerveredlung gibt es weder eine fundierte theoretische Grundlage, noch lassen sich empirisch Belege dafür finden, dass mit der Größe einer Gemeinde ihre Pro-Kopf-Bedarfe über alle Aufgabenbereiche hinweg pauschal steigen. Vielmehr wird dafür plädiert, das Konzept der Zentralörtlichkeit in den kommunalen Finanzausgleich aufzunehmen. Hier zeigen sich zum einen empirisch klare Effekte abweichender Bedarfe, zum anderen ist ein solcher Ansatz auch wissenschaftlich begründbar, da zentrale Orte öffentliche Leistungen für ihr Umland mit erbringen. Ein möglicher Demografieansatz für stark schrumpfende Gemeinden wird konkretisiert und mit seinen Vor- und Nachteilen erläutert.

Im Bereich der aktuellen Ausgestaltung der Sonderlastenansätze werden die Zuweisungen für Schullasten, Schülerbeförderung, Kindertagesbetreuung und Infrastrukturpauschalen sowie für Schulbauten prinzipiell bestätigt. Auf Grund mangelnder empirischer Evidenz sowie theoretisch nicht eindeutiger Effekte wird von einer weiteren Berücksichtigung des Kurorteansatzes im kommunalen Finanzausgleich abgeraten. Die Ansätze für Gemeinden unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte sowie Kulturlasten sind bereits im System der bedarfsgerechten Schlüsselzuweisungen integriert und finden daher im modifizierten Modell keine (doppelte) gesonderte Berücksichtigung bei den Sonderlasten. Die Mehrbelastungsausgleichspauschalen sind ebenfalls grundsätzlich vertretbar, weisen jedoch in ihrer Ausgestaltung zwei methodische Schwächen auf. Hier werden mögliche Ansätze für eine bedarfsgerechtere Ausgestaltung vorgestellt.

Um die finanziellen Effekte der modifizierten Bedarfsmessung sowie der Herstellung von vertikaler sowie horizontaler Symmetrie transparent zu machen, wird das neue bedarfsgerechte Finanzausgleichsmodell hypothetisch für das Jahr 2019 berechnet und die Ergebnisse werden den realen Kennziffern des Jahres 2019 gegenüber gestellt. Durch die Verschiebung der Teilschlüsselmassen zu Gunsten der Gemeindeebene sowie einer parallelen Anhebung der Finanzausgleichsmasse würde die Gemeindeebene deutliche Zugewinne verzeichnen, während sich für die Kreise durch die Herstellung horizontaler Symmetrie tendenziell geringere Schlüsselzuweisungen ergeben würden. Die kreisfreien Städte hingegen würden in Summe höhere Zuweisungen erhalten.

Inhalt

A.	Einleitung.....	12
B.	Grundlagen und Methoden der Untersuchung	13
B.1.	Bedarfsbegriff und Ausgleichsrelevanz kommunaler Bedarfe.....	14
B.2.	Unterschiedliche Methoden der interkommunalen Finanzbedarfsermittlung	17
B.3.	Aufgabenspezifische Regressionen.....	25
B.4.	Zusammenfassung und Implikationen für die weitere Analyse.....	31
C.	Der kommunale Finanzausgleich in Thüringen und institutionelle Rahmenbedingungen	32
C.1.	Aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs.....	32
C.2.	Charakteristika Thüringens mit besonderer Relevanz für die Erfüllung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch Land und Kommunen	37
C.2.1.	Sozioökonomische, geographische , demografische und sonstige Eigenheiten	37
C.2.2.	Institutionelle Besonderheiten	46
D.	Überprüfung der kommunalen Bedarfe und deren Abbildung in den Schlüsselzuweisungen	47
D.1.	Indikatoren für gemeindliche Bedarfe.....	50
D.2.	Empirische Überprüfung der Bedarfe und Mehrbelastungen der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben	52
D.3.	Indikatoren für Bedarfe der Landkreise.....	57
D.4.	Empirische Überprüfung der Bedarfe und Mehrbelastungen der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben	60
D.5.	Hauptansatzstaffel und mögliche Ergänzungsansätze	64
D.5.1.	Hauptansatzstaffel und Zentrale Orte, Flächenansatz sowie Soziallasten.....	64
D.5.2.	Demografieansatz und Berücksichtigung von Investitionsbedarfen	68
D.6.	Kommunale Mindestausstattung	72
D.6.1.	Grundfragen.....	72
D.6.2.	Kommunale Mindestausstattung im bedarfsorientierten Finanzausgleich.....	75
E.	Bedarfsmessung für die Landesebene.....	80
E.1.	Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse der Landesebene	80
E.2.	Aufgabenweise Betrachtung der Landesbedarfe	80
E.3.	Empirische Überprüfung der Bedarfe des Landes	83
E.3.1.	Datengrundlage und Methodik.....	83
E.3.2.	Ergebnisse der empirischen Überprüfung der Landesbedarfe	86
E.3.3.	Gesamtbedarfe der Landesebene.....	92
F.	Vertikale sowie horizontale Symmetrieanalyse	93

F.1.	Die Logik der Symmetriebetrachtung	94
F.1.1.	Konzeptionen des Symmetriekoeffizienten.....	94
F.1.2.	Symmetriekorridor.....	98
F.1.3.	Symmetrie - Berücksichtigung von Zinsen?	99
F.2.	Vertikale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs	100
F.2.1.	Vertikaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf.....	100
F.2.2.	Bedarfsorientierter Symmetriekoeffizient und Beurteilung der vertikalen Symmetrie.....	101
F.3.	Horizontale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs	103
F.3.1.	Horizontaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf	103
F.3.2.	Bedarfsorientierter Symmetriekoeffizient und Beurteilung der horizontalen Symmetrie.....	105
F.3.3.	Horizontale Symmetrie im Kontext der Kreisfinanzierung über Kreisumlagen	106
G.	Weitere Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen	111
G.1.	Sonderlastenausgleiche	111
G.1.1.	Allgemeine Wirkung.....	111
G.1.2.	Bewertung der einzelnen Sonderlastenausgleiche.....	113
G.1.3.	Pauschalen des Mehrbelastungsausgleichs	117
G.2.	Erwogene Einführung des Konnexitätsprinzips für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	122
G.2.1.	Beschränkung auf die Fragen mit Bezug zum Finanzausgleich	122
G.2.2.	Aktuelle und erwogene neue Konnexitätsregel in der Verfassung.....	122
G.2.3.	Grundsätzliche Aspekte in der Unterscheidung von Konnexitätsfragen und Finanzausgleichsfragen	124
G.2.4.	Optionen zur FAG-Integration neuer Konnexitätsfälle im eigenen Wirkungskreis....	125
G.3.	Turnus der Überprüfung	128
H.	Formale Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodells	129
H.1.	Das Finanzausgleichsmodell auf Gemeinde – und Kreisebene	129
H.1.1.	Modell zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben.....	130
H.1.2.	Modell zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben	132
H.2.	Simulation der bedarfsgerechten Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich	135
H.2.1.	Simulation der Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben	135

H.2.2.	Simulation der Schlüsselzuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben	137
I.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	141
J.	Quellenverzeichnis	145
K.	Anhänge.....	149
K.1.	Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe	149
K.2.	Überprüfte Faktoren in der Bedarfsmessung	153
K.3.	Definition der Aufgabenbereiche durch Produktgruppennummern.....	155
K.4.	Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes der kreisfreien Stadt Erfurt für Gemeindeaufgaben für das Jahr 2019.....	157
K.5.	Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen auf Gemeindeebene.....	158
K.6.	Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes des Landkreises Eichsfeld für Kreisaufgaben für das Jahr 2019.....	160
K.7.	Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen auf Kreisebene.....	161
K.8.	Symmetrieberechnung	164
K.9.	Symmetriebetrachtung.....	167
K.10.	Einzelgemeindliche Simulationsergebnisse	169

Abbildungsverzeichnis

Abbildung B-1:	Gründe für abweichende Ausgaben pro Kopf	16
Abbildung B-2:	Stilisiertes Beispiel Regression mit Interaktions-Dummy.....	29
Abbildung-C-1:	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen von Deutschland und Thüringen in Euro je Einwohner, 1991-2019.....	38
Abbildung-C-2:	Bevölkerung, Geburten und Sterbefälle in Thüringen, 1990-2019	39
Abbildung C-3:	Arbeitslosenquote Thüringens und ausgewählter Städte und Landkreise in Prozent, 2007-2019	40
Abbildung C-4:	Altersstruktur sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter (am Arbeitsort) in Thüringen, 2011-2019	41
Abbildung C-5:	Entwicklung des Schuldenstandes des Landes und der kommunalen Ebene in Euro je Einwohner, 1992 - 2019	42
Abbildung C-6:	Entwicklung des Schuldenstandes ohne Schulden bei öffentlichen Haushalten, ohne Extrahaushalte Deutschlands und der Bundesländer in Euro je Einwohner, 2002-2018	42
Abbildung C-7:	Schuldenstand der kommunalen Ebene nach Kreisen in Euro je Einwohner, per 31.12.2019	43
Abbildung C-8:	Steuern und steuerähnliche Einnahmen der Gemeinden (kum. auf Landkreisebene) in Euro je Einwohner in 2018.....	45
Abbildung C-9:	Saldo aus kassenmäßigen Bruttoeinnahmen und Bruttoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Kreisen in Euro je Einwohner in 2018 .	45
Abbildung C-10:	Saldo aus kassenmäßigen Nettosteuerereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen der Gemeinden und Kreise in Euro je Einwohner in 2018	46
Abbildung D-1:	Gewichte der Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben.....	56
Abbildung D-2:	Gewichte der Bedarfsfaktoren für Kreisaufgaben.....	63
Abbildung D-3:	Bedarfe bei Zentralörtlichkeit	67
Abbildung D-4:	Zuschussbedarfe pro Kopf in Abhängigkeit der Einwohnerzahl.....	68
Abbildung D-5:	Verteilung der Ausgaben pro Bezugseinheit, schematisch	78
Abbildung E-1:	Gliederung der Aufgabenbereiche des Landes nach dem Funktionenplan.....	81
Abbildung E-2:	Anpassung der Vergleichsgruppe durch Ausreißer	84
Abbildung E-3:	Potenziell erklärende Faktoren der Landesbedarfe	85
Abbildung E-4:	Bedarfsfaktoren der Landesebene	87
Abbildung E-5:	Aufgabenspezifische Ergebnisse der Regression auf Länderebene.....	88
Abbildung E-6:	Gewichte der einzelnen Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben des Landes 2014 bis 2018 (netto, Zuschussbedarfe, akkumuliert).....	91

Abbildung E-7:	Bedarfe und Nettoausgaben des Landes 2014-2018	92
Abbildung F-1:	Interpretation des Symmetriekoeffizienten.....	96
Abbildung F-2:	Vertikaler Symmetriekoeffizient der Jahre 2015-2018	102
Abbildung F-3:	Horizontaler Symmetriekoeffizient der Jahre 2015-2018	106
Abbildung K-1:	Gruppierungsnummern der Landesebene für die Symmetrieanalyse	165
Abbildung K-2:	Gruppierungsnummern der kommunalen Ebene für die Symmetriebetrachtung	166
Abbildung K-3:	Kreisumlagesätze im Ländervergleich 2000-2017	167
Abbildung K-4:	Anteile der Kreisumlagen	168

Tabellenverzeichnis

Tabelle B-1:	Bisherige Ansätze und Verfahren zur Bestimmung von Finanzbedarfen	24
Tabelle D-1:	Ermittelte Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben	51
Tabelle D-2:	Gesamtkoeffizienten der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben	53
Tabelle D-3:	Zusammensetzung der Gesamtkoeffizienten am Beispiel der Strukturgröße Einwohner 6 bis 18 Jahre.....	55
Tabelle D-4:	Ermittelte Bedarfsfaktoren für Kreisaufgaben	58
Tabelle D-5:	Koeffizienten der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben.....	62
Tabelle E-1:	Ausgaben und Bedarfe des Landes 2014 bis 2018	93
Tabelle F-1:	Vertikaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf 2014-2018.	100
Tabelle F-2:	Zuordnung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte auf Gemeinde- und Kreisaufgaben.....	104
Tabelle F-3:	Horizontaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf 2015-2018.....	104
Tabelle G-1:	Sonderlastenausgleiche in € im FAG TH 2017-2019.....	112
Tabelle G-2:	Ausgewählte Sonderlastenausgleiche im bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleich	116
Tabelle H-1:	Begriffsdefinition der Modellentwicklung.....	129
Tabelle H-2:	Schlüsselzuweisungen der Gemeinden, nach Zentralität, in komparativ-statischer Betrachtung der Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse 2019.....	136
Tabelle H-3:	Schlüsselzuweisungen der Gemeinden nach Zentralität, unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche 2019.....	137
Tabelle H-4:	Kreisliche Schlüsselzuweisungen in komparativ-statischer Betrachtung der Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse 2019	139
Tabelle H-5:	Kreisliche Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche 2019.....	140

Abkürzungsverzeichnis

ALG	Arbeitslosengeld
AZ	Aktenzeichen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DMB	Deckungsmittelbestand
DMV	Deckungsmittelverbrauch
DMVB	Deckungsmittelverbrauch auf Basis der Bedarfe
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
GG	Grundgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KiTa	Kindertagesstätte
LVerfG	Landesverfassungsgericht
MBA	Mehrbelastungsausgleich
OLS	Ordinary Least Squares
ROG	Raumordnungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Symmetriekoeffizient
ThürAGSGB IX	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürKommHG	Thüringer Gesetz zur Sicherung der kommunalen Haushalte
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
VIF	Variance Inflation Factor
VHS	Volkshochschule
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

A. Einleitung

In den Flächenländern bilden die landesspezifischen kommunalen Finanzausgleiche eine fundamentale Säule der angestrebten nachhaltigen, ausgewogenen und bedarfsgerechten Finanzierung der Städte, Gemeinden und Kreise. Dotierung und Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleiche zählen zu den finanzpolitischen Themen, die fortwährend zu Diskussionen und Verhandlungen zwischen kommunaler und Landesebene, aber auch innerhalb der kommunalen Familie führen. Ebenso ist es Anliegen der finanzwissenschaftlichen Forschung, neue Methoden einzusetzen, um leistungsfähige, bedarfsgerechtere Finanzausgleichssysteme zu konzipieren.

Prinzipiell muss die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen, aber ebenso zwischen Kreis- und Gemeindeebene, der landesindividuellen Aufgabenverteilung folgen. Jede föderale Ebene muss die ihr obliegenden Aufgaben aus ihren eigenen Einnahmen sowie Zuweisungen erfüllen können – eine Aufgabenerfüllung ohne angemessene fiskalische Ausstattung ist schlicht nicht möglich. Gleichwohl unterliegen sowohl Land als auch Kommunen engen Budgetrestriktionen, so dass die Angemessenheit der Ausstattung in erster Linie eine relativ ausgewogene Verteilung der verfügbaren Mittel bedeutet.

Um der grundgesetzlichen (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG) sowie der landesverfassungsrechtlichen Zielsetzung einer ergänzenden Ausstattung der Kommunen mit finanziellen Mitteln in angemessener Form Rechnung zu tragen, ist eine regelmäßige Überprüfung der vertikalen sowie der horizontalen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs unabdingbar. Während ersteres die Frage der bedarfsgerechten Bemessung der Finanzausgleichsmasse adressiert, stehen bei letzterem unter anderem Fragen einer interkommunal sachgerechten Finanzbedarfsermittlung oder auch der angemessenen Dotierung der Teilschlüsselmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben im Fokus.

Das vorliegende Gutachten untersucht den aktuellen Finanzausgleichsmechanismus Thüringens in vielfacher Hinsicht. Neben der vertikalen Verteilung von Mitteln werden vor allem auf horizontaler Ebene eine Vielzahl von Stellschrauben analysiert und auf ihre Tauglichkeit im Finanzausgleich überprüft. Zur Bedarfsermittlung wird ein fortschrittliches Verfahren aufgabenspezifischer Regressionen eingesetzt.

Das Gutachten ist im Weiteren wie folgt aufgebaut: Kapitel B beschreibt, als Basis aller weiteren Ausführungen, die Bedeutung der kommunalen Autonomie im föderalen Kontext und führt aus warum Ausgaben pro Kopf variieren können. Es wird erörtert, in welchen Fällen divergierende Ausgaben innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) ausgleichsrelevant sind und als Bedarfe anerkannt werden müssen. Das Kapitel beinhaltet diesbezüglich eine klare Abgrenzung des Bedarfsbegriffs. Es werden mehrere Konzepte der Bedarfsmessung erläutert und ihre Vor- und Nachteile gegenübergestellt und in Abschnitt B.3 das im Gutachten angewandte Verfahren aufgabenspezifischer Regressionsanalysen erläutert. Kapitel C zeigt, ebenfalls als Grundlage für die weiteren Überlegungen, Strukturen und Beson-

derheiten Thüringens auf. Kapitel D widmet sich den Bedarfen der kommunalen Ebene auf Kreis- und Gemeindeebene. Für die jeweiligen Gebietskörperschaften werden aufgabenspezifisch Bedarfsfaktoren identifiziert und Bedarfe für eine angemessene Finanzausstattung geschätzt. Des Weiteren enthält Kapitel D Analysen und Ausführungen zum Konzept der Hauptansatzstaffel, einem Zentralitätsansatz im KFA, möglichen Demografie- und Flächenansätzen und dem Sozillastenansatz und bewertet das Thüringer Konzept der kommunalen Mindestfinanzausstattung. Somit bildet dieses Kapitel eine umfassende Analyse der Bedarfe der kommunalen Familie. Kapitel E wendet daran anschließend dieselbe Methode der aufgabenspezifischen Bedarfsermittlung für die Landesebene an. Kapitel A und E bilden so die Grundlage für Kapitel F, in dem die vertikale sowie horizontale Verteilungsgerechtigkeit der verfügbaren Finanzmassen – auch vor dem Hintergrund des Partnerschaftsgrundsatz Thüringens zur Verteilungsgerechtigkeit zwischen der Landesebene und der kommunalen Familie – analysiert werden. Zudem wird die horizontale Aufteilung der Teilschlüsselmassen zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben überprüft. Darauf folgend diskutiert Kapitel G in einzelnen Unterkapiteln die aktuellen Sonderlastenausgleiche sowie die Konnexität im eigenen Wirkungskreis. Kapitel H führt durch die formale Entwicklung des bedarfsgerechten Finanzausgleichmodells und stellt die Ergebnisse von Simulationsrechnungen auf Basis der im Gutachten angewandten Methodik zur Bestimmung von Finanzbedarfen dar. Kapitel I schließt mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Modifikation des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen.

B. Grundlagen und Methoden der Untersuchung

Die Bestandteile eines kommunalen Finanzausgleichssystems lassen sich grob abstrahiert einteilen in die Finanzausgleichsmasse, den Finanzbedarf, die Finanzkraft und den Ausgleichsgrad. Dieses Kapitel beschäftigt sich intensiv mit dem Finanzbedarf. Dabei unterliegt die korrekte Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe einer Gebietskörperschaft einem anhaltenden Disput sowohl in der Politik als auch in der juristischen und wissenschaftlichen Sphäre. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die Suche nach geeigneten Kriterien, um die Bedarfe einerseits akkurat zu bestimmen und andererseits derartig festzulegen, dass Spielräume zur finanziellen Selbstverwaltung bestehen. Es ist daher notwendig, zunächst einige grundsätzliche Überlegungen voranzustellen, auch um den Begriff „Bedarf“ exakt abgrenzen zu können. Darauf aufbauend werden die Verfahren interkommunaler Finanzbedarfsermittlung kritisch beäugt, die in jüngster Vergangenheit Anwendung gefunden haben. Schließlich wird die Methodik aufgabenspezifischer Regressionsanalysen vorgestellt.

B.1. Bedarfsbegriff und Ausgleichsrelevanz kommunaler Bedarfe

Nicht alle Leistungen und Einrichtungen des kommunalen Aufgabenkataloges werden in jeder einzelnen Gemeinde oder jedem einzelnen Kreis erbracht. Ökonomisch wäre dies auf Grund von Ineffizienzen bei gegebener Kleinheit einer Kommune auch nicht angebracht. Gleichwohl fordert § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Raumordnungsgesetzes (ROG) für den Bereich der Daseinsvorsorge, dass entsprechende Infrastrukturen – insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung – für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten sind. Letzteres gilt explizit auch in dünn besiedelten Regionen. Es ist auch Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs als Ergänzung der originären Einnahmen die Erfüllung dieser gesetzlichen Verpflichtung potenziell, d.h. in pauschalisierter Form, zu ermöglichen und damit die kommunale Autonomie und Selbstverwaltungsgarantie zu wahren. Daraus resultiert keine finanzielle Gleichstellung aller Gemeinden oder Kreise. Die Situation auf Einnahmeseite soll vielmehr tendenziell, zu einem gewissen Grad, angeglichen werden, so dass die Variationen nach Finanzausgleich geringer sind und den Gemeinden eine effiziente Aufgabenerfüllung ermöglicht wird.¹

Die Festlegung angemessener Finanzbedarfe ist nicht trivial. Berücksichtigt werden sollten nur jene „echte“ Bedarfe, die (1) strukturell bedingt sind, (2) von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflusst werden können und (3) nicht von der Bevölkerung gewählt sind. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Aufgaben in welchem Ausmaß derart essentiell sind, dass eine mangelnde Finanzierbarkeit in einer Gemeinde von der Gemeinschaft eines Bundeslandes ausgeglichen werden soll. Letztlich ist die Frage einer angemessenen (kommunalen) Finanzausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht auf eine einzelne Gebietskörperschaft, sondern immer nur auf die Gesamtheit der Gebietskörperschaften gleicher Art ausgerichtet (siehe Ausführungen zur kommunalen Mindestausstattung in Kapitel D.6).² Damit verbunden ist zugleich die klare Erwartung, dass – als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich – die Kommunen „ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen“ haben und dabei ihre „Kräfte größtmöglich anspannen“ sollten.³

¹ Siehe hierzu auch Dickertmann/Gelbhaar (1996), Postlep (1993) oder auch Zimmermann (1983). Siehe für die ökonomische Sicht auf den Finanzausgleich auch Döring (2005).

² Siehe hierzu Zimmermann/Döring (2019), Döring (2005) oder auch Schwarz (1997). Siehe bezogen auf die Relevanz der Finanzausstattung einer einzelnen Gebietskörperschaft für Aussagen zur Sachgerechtigkeit des Finanzausgleichs ebenso Döring et al. (2012, S. 28).

³ Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007.

Divergierende Pro-Kopf-Ausgaben können sowohl aus ausgleichsrelevanten als auch nicht ausgleichsrelevanten Gründen resultieren. Weiterhin lassen sie sich in begründet und unbegründet unterteilen. Die kommunalen Bedarfe spiegeln teils auch die Bedürfnisse und Präferenzen der örtlichen Bevölkerung wider. Sind sie regional ausdifferenziert, wird sich dies in der öffentlichen Aufgabenerbringung und auch in der Ausgabenverteilung zeigen. Beispielsweise können Präferenzen der örtlichen Bevölkerung für höhere Qualität einer bestimmten Leistung zu gesteigerten Pro-Kopf-Ausgaben führen. Diese Unterschiede sind als erwünscht zu beurteilen aber nicht Gegenstand eines Ausgleichssystems. Hier gilt das Prinzip der Konnexität, welches verlangt, dass Leistungen prinzipiell dort finanziert werden sollen wo sie erbracht werden, da dort auch die politische Entscheidungsmacht über ihre Bereitstellung sowie über die Steuerhoheit liegt. Es gibt andere berechtigte Gründe für abweichende Pro-Kopf-Ausgaben, die durch ihre strukturelle Beschaffenheit hingegen sehr wohl einen Anspruch auf Ausgleich herbeiführen. Beispielsweise liegen die Pro-Kopf-Kosten im öffentlichen Nahverkehr geringer bei einer höheren Bevölkerungsdichte und damit einer tendenziell stärkeren Auslastung bei gleichem Angebot. Für andere Leistungen ist vor allem die Raumstruktur kostentreibend. Ein typisches Argument sind verschieden lange Netzsysteme. So sind bspw. die Pro-Kopf-Ausgaben der Müllabfuhr im ländlichen Raum aufgrund der längeren Straßennetze höher. Hingegen sind die sozialen Ausgaben im Vergleich zu Städten und Agglomerationsgebieten in der Pro-Kopf-Betrachtung deutlich niedriger. Ein weiterer Aspekt sind Spill Over Effekte. Für zentrale Orte lässt sich beobachten, dass bestimmte Leistungen pro Kopf besonders teuer sind. Dies liegt darin begründet, dass bestimmte Leistungen über die Kommune hinweg in Anspruch genommen werden, wie bei einem Museum oder Schwimmbad. Auch kann die Ausgabenverteilung zwischen Kommunen nicht losgelöst von der Aufgabenverteilung betrachtet werden. Für eine kleine Gemeinde kann es wirtschaftlich sein keine eigene Schule bereitzustellen, sondern die Schule einer benachbarten Gemeinde gegen Gebühr mit zu nutzen. Leistungen können auch gegen eine Kreisumlage von der höheren Gebietskörperschaft erbracht werden. Unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben bestimmter Leistungen sind keinesfalls auszugleichen, wenn sie aus Ineffizienzen, einer unzureichenden Bereitstellung oder aus einem polit-ökonomischen Kalkül heraus entstehen. Da der Grund für abweichende Ausgaben im Einzelfall nicht eindeutig bestimmbar ist, ist eine reine Ausgabenorientierung dann falsch, wenn „echte“ Bedarfe bestimmt werden sollen, die einem Ausgleichsmodell zugrunde gelegt werden können.

Abbildung B-1: Gründe für abweichende Ausgaben pro Kopf

Gründe für höhere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Politische Präferenz für höhere Qualität	Ineffizienzen
Politische Präferenz für höhere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül

Gründe für niedrigere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Effizienz	Unerfüllte Bedarfe
Präferenz für niedrigere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül
Präferenz für niedrigere Qualität	

Quelle: Eigene Darstellung.

Vor dem Hintergrund der Treiber sowie gerechtfertigter als auch ungerechtfertigter abweichender Pro-Kopf-Ausgaben für bestimmte Leistungen, dem Prinzip der Konnexität, aber auch der gesetzlichen Verpflichtung einer kommunalen Mindestausstattung, sollen nun ausgleichsrelevante Finanzbedarfe definiert werden.

Eine sachgerechte Umsetzung von Bedarfsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich muss bestimmte Anreizmechanismen wahren sowie neben den strukturellen Merkmalen weitere konstitutionelle Faktoren berücksichtigen. Unter anderem muss eine solche Konzeption

- den Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit Ressourcen stärken; es bleibt ausreichende Motivation, effizient mit den verfügbaren Mitteln umzugehen;
- den Anreiz stärken, sowohl durch eine kommunale Hebesatzwahl als auch eine entsprechende Wahl von Gebühren und Beiträgen auf kommunaler Ebene die eigenen Einnahmen zu fördern;
- die Leistungserbringung finanzschwacher Kommunen stärken, indem nicht erfüllte Bedarfe erkannt werden und eine entsprechende Berücksichtigung eine zukünftige Erfüllbarkeit garantiert;
- die kommunale Selbstverwaltung fördern, indem ein kommunentypischer Spielraum für freiwillige Aufgaben berücksichtigt wird.

Ein kommunales Finanzausgleichssystem sollte nicht darauf abzielen, individuelle Spezifika und Präferenzen jeder einzelnen Kommune abzubilden, auch um die kommunale Autonomie zu wahren. Hingegen sollen alle relevanten strukturellen Faktoren berücksichtigt werden, die zu begründeten und finanzausgleichsrelevanten Abweichungen der Ausgaben füh-

ren können. In einem solchen Rahmen bleibt die kommunale Selbstverwaltung erhalten: Welche der typischen Aufgaben eine individuelle Kommune nun im typischen Ausmaß in der durchschnittlichen Qualität erfüllt, welche mehr, weniger, besser erbracht werden sollen, bleibt der Kommune selbst vorbehalten. Die vorliegende Abgrenzung des Bedarfsbegriffs distanziert sich ebenfalls von Konzepten der Festlegung von Normkosten bzw. Standardkosten der Leistungserstellung. Dies gilt insofern, wie mit dem Normkostenansatz bestehenden Unterschieden in den Gegebenheiten und Präferenzen vor Ort nicht Rechnung getragen werden kann, da – wie der Begriff der „Normkosten“ bereits zum Ausdruck bringt – von standardisierten Aufwendungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung ausgegangen wird. Abweichend davon wird in der vorliegenden Untersuchung bei der Ermittlung des Finanzbedarfs nicht auf Standardkostensätze abgestellt, sondern die Ermittlung eines „normierten Finanzbedarfs“ auf Grundlage identifizierter (struktureller) Bedarfsparameter vollzogen.

Die vorherigen Überlegungen motivieren die folgende Definition des Bedarfsbegriffs: ***Der kommunale Bedarf definiert ein geeignetes Maß für die durchschnittliche notwendige Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur.***

B.2. Unterschiedliche Methoden der interkommunalen Finanzbedarfsermittlung

Das vorherige Kapitel hat offenbart, dass objektivierbare Daten zur Bestimmung finanzieller Bedarfe fehlen, da die reine Orientierung an den Ausgaben unzulänglich ist. Insofern sind die angewendeten Methoden zur Finanzbedarfsermittlung als eine Annäherung mittels statistischer Verfahren zu verstehen. Im Folgenden werden vier geläufige Methoden skizziert: die Regressionsanalyse, das Korridorverfahren, der Standardkosten- bzw. Normkostenansatz und ein Normansatz der Bedarfsermittlung.

Regressionsanalyse

- Eine Möglichkeit um Bedarfe abzuschätzen sind Regressionsanalysen, die Einflussfaktoren auf die akkumulierten Ausgaben identifizieren. Das ökonometrische Verfahren der Regressionsanalyse ist hierfür prinzipiell geeignet, da es die Beziehung zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen untersucht und somit einerseits kausale Zusammenhänge offenlegen kann und andererseits quantitative Aussagen ermöglicht. Im Speziellen werden Indikatoren ermittelt, die auf statistisch nachgewiesenen Zusammenhängen zwischen bestimmten sozioökonomischen und/oder geographischen Strukturdaten und den Ausgaben (bzw. den Zuschussbedarfen)⁴ von Gebietskörperschaften beruhen. Da-

⁴ Als Ausgaben werden im Folgenden alle Zahlungen der jeweiligen Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben definiert, die Nettoausgaben sind die Ausgaben abzüglich der korrespondieren-

bei wird auf die finanzwissenschaftliche Theorie zurückgegriffen, welche diese potenziellen Einflussfaktoren vorschlägt, die einen kommunalen Finanzbedarf begründen könnten. Erst dann wird mittels regressionsanalytischer Verfahren geprüft, ob diese „tatsächlich in einem nachweisbaren, systematischen Zusammenhang zu den Ausgaben der Gemeinden stehen. Vor allem zeigt sich in der Regression, wie die verschiedenen Bedarfsfaktoren zusammenwirken. Darin liegt ihre besondere Stärke. Denn durch die multiple Regression wird der Einfluss einer jeden Variable gemessen, während für alle anderen einbezogenen Variablen kontrolliert wird“.⁵

- In der praktischen Anwendung hat sich die Schätzung der kommunalen Bedarfe durch Regressionsanalysen etabliert. Ökonometrische Methoden gewannen in den Finanzausgleichssystemen in Ländern wie Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Hessen oder auch Rheinland-Pfalz in den zurückliegenden Jahren erheblich an Bedeutung.⁶ Es sollte betont werden, dass aus ökonomischer Sicht den multivariaten Verfahren gegenüber alternativen Methoden der empirischen Quantifizierung eindeutig der Vorzug zu geben ist, da sie gemäß aktuellem Stand des statistischen Wissens über einen höheren Grad an methodischer Zuverlässigkeit verfügen.⁷
- Regressionsanalysen zeigten im bisherigen Anwendungskontext zwei Schwächen. Zum einen muss eine funktionale Form für den Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Bedarfsfaktor und dem Ausgabenverhalten vorgegeben werden.⁸ Dieses Argument relativiert sich dahingehend, dass eine begründete Vorabauswahl auf Basis finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse getroffen werden kann. Anschließend kann durch die Anwendung statistischer Testverfahren die Anpassungsgüte und Signifikanz eines vorgegebenen funktionalen Zusammenhangs an die tatsächlichen

den Einnahmen in einem Bereich, und die Zuschussbedarfe sind der Betrag, der für die Erfüllung einer Aufgabe aus allgemeinen Deckungsmitteln erbracht werden muss.

⁵ Vgl. Thöne et al. (2015, S.130).

⁶ Siehe Gerhards et al. (2019), Döring et al. (2018), Lenk et al. (2017), Büttner/Thöne (2016), Thöne et al. (2015) Büttner/Schneider (2013), Thöne et al. (2013), Döring et al. (2012), Büttner et al. (2008), Baretta/Langmantel (2002), Baretta (2000) oder auch Parsche et al. (1998).

⁷ Siehe zu dieser Bewertung etwa auch Wagner (2009) sowie Winker (2007).

⁸ Entsprechend stellen auch Thöne et al. (2015, S.131) am Beispiel des Bedarfsindikators „Einwohnerzahl“ fest: „Dass es einen statistischen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Pro-Kopf-Finanzbedarf [...] gibt, ist [...] unstrittig und muss nicht erst regressionsanalytisch nachgewiesen werden. Wie dieser Zusammenhang genau aussieht, ist hingegen prüfwürdig“. Das Repertoire überprüfbarer funktionaler Formen ist im genannten Fall jedoch dahingehend beschränkt, dass „bestenfalls Wurzelfunktion, Logarithmus, lineare und quadratische Zusammenhänge“ (ebenda, S. 130) getestet werden können.

Gegebenheiten überprüft werden. Grundsätzlich sind die Regressionsergebnisse nur dann geeignet zur Bedarfsbestimmung, wenn der statistische Erklärungsgehalt der Regression als ausreichend hoch einzuschätzen ist. Die andere potenzielle Schwäche bezieht sich auf die bisherigen Anwendungen von Regressionsanalysen, bei denen auf die akkumulierten Ausgaben einer Gebietskörperschaft regressiert wird. Verglichen werden somit die Gesamtausgaben zwischen Kommunen, wobei methodisch strukturelle Unterschiede berücksichtigt werden. Welche Faktoren hierbei geprüft wurden, war meist durch aktuelle politische Debatten bestimmt. Diese Herangehensweise kann grundsätzlich sowohl ineffizientes Wirtschaften als auch unterbliebene Ausgaben identifizieren und separieren – dies allerdings unter der restriktiven Annahme, dass faktische Einflussfaktoren (beinahe) vollständig identifiziert werden. Letzteres ist jedoch bei einer Betrachtung allein der akkumulierten Ausgaben sowie einem heuristischen Prüfen einzelner potenzieller Einflussfaktoren nicht realistisch. Die Folge ist, dass entsprechende Berechnungen bisher die Variationen der Ausgaben nur zu kleinen Teilen erklären können. Somit bleibt die Frage bestehen, welche Faktoren wirklich und in welcher Art und Weise Bedarfe und die damit einhergehenden, anzuerkennenden Ausgaben beeinflussen. Im Rahmen einer Regression auf die gesamten Ausgaben über alle Aufgabenbereiche hinweg, wie dies etwa im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs praktiziert wird, kann lediglich „der Durchschnittswert der unter dem Modell prognostizierten Ausgaben [...] mit dem Durchschnittswert der tatsächlichen Ausgaben in Übereinstimmung gebracht“ werden.⁹ Das Abstellen auf den Gesamtbedarf einer Kommune kann jedoch dazu führen, dass die spezifischen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben und den diese beeinflussenden Faktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen nicht hinreichend transparent werden. Dies führt bisweilen zu der Kritik, dass die auf diese Weise errechneten Finanzausgleichsparameter die komplexe Realität der kommunalen Aufgabenerfüllung allenfalls sehr eingeschränkt wiederzugeben scheinen.¹⁰

Korridorverfahren

- Eine weitere Methode, sich von der reinen Ausgabenorientierung zu distanzieren, ist das Korridorverfahren. Der Begriff Korridor bezieht sich auf die Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen. Diese wird nach oben und nach unten beschränkt, sodass – so die These – unerfüllte Bedarfe erkannt werden können und

⁹ Vgl. Büttner/Schneider (2013, S. 10). Siehe hierzu ausführlich auch Thöne et al. (2013, S. 62ff.).

¹⁰ Ein weiterer häufig genannter Kritikpunkt ist, dass die regressionsanalytische Herleitung kommunaler Finanzbedarfen für einen Großteil der Betroffenen nur schwer nachvollziehbar ist.

ineffiziente Ausgaben unberücksichtigt bleiben.¹¹ Auch wenn dieses Verfahren teilweise in Thüringen und Hessen angewendet wurde, offenbart es doch einige methodische Schwächen die kritisch anzumerken sind:

- Zunächst lässt sich feststellen, dass dieses Verfahren nicht die Ursachen abweichender Finanzbedarfe von Land und Kommunen oder der verschiedenen Typen von Kommunen ergründet. Die Ober- und Untergrenzen des Korridors müssen exogen festgelegt werden und entziehen sich somit einer finanzwissenschaftlichen Herleitung. Als Maß für eine angemessene Finanzausstattung einer durchschnittlichen Kommune gilt dann der Erwartungswert der (gedeckelten) transformierten Korridorverteilung.
- Ein erheblicher Nachteil dieses Verfahrens ist zudem, dass es den Ansprüchen an ein anreizkompatibles Verfahren im dynamischen Kontext nicht gerecht wird. Dies lässt sich folgendermaßen begründen¹²: Verschlechtert sich die finanzielle Situation der ohnehin finanzschwachen Kommunen unterhalb des Korridors, führt dies zu einer Verschiebung des Korridors nach unten, so dass auch der Erwartungswert sinkt. Den Kommunen stehen dann bei zunehmenden unerfüllten Bedarfen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, obwohl diese mindestens gleichbleiben sollten. Erhöhen sich hingegen die Ausgaben der Kommunen am oberen Korridorrand, steigt der Erwartungswert der Verteilung, d. h. höhere und gegebenenfalls ineffiziente Ausgaben führen zu insgesamt höheren Zuweisungen.¹³ Damit „wandert“ der Korridor gewissermaßen mit den Ausgabendynamiken, auch wenn diese durch Ineffizienzen oder eine systematische Untererfüllung von Aufgaben verursacht sind. Dieser adverse dynamische Effekt führt schließlich zu der Bewertung, dass durch das Korridorverfahren Bedarfsgerechtigkeit nicht erreicht werden kann. Insofern steht das Verfahren nur begrenzt im Einklang mit dem Gebot einer sparsamen und effizienten Haushaltsführung. Dem steht auch nicht entgegen, dass grundsätzlich in bestimmten Konstellationen ein Anreiz bestehen kann, effizienter zu werden, wenn beispielsweise bei einer Kommune der Wert über dem Korridor liegt und diese daher weniger erhält, als sie ausgibt. Genauso lohnt es sich für eine Kommune, die unterhalb des Korridors liegt, dort zu bleiben, da sie dann mehr Mittel erhält, als sie selbst ausgibt, womit ihr ein finanzieller Spielraum bleibt. Andere Kommunen könn-

¹¹ Gerhards et al. (2019, S. 34), die zudem feststellen: „Ausgaben können zum einen Ineffizienzen und somit eine Verschwendung von Mitteln beinhalten, die sich nicht erkennen lässt. Zum anderen zeigen keine Ausgaben bzw. sehr geringe Ausgaben nicht an, ob es sich im Einzelfall um besondere Wirtschaftlichkeit, Präferenzen oder unerfüllte Bedarfe handelt“.

¹² Für eine detailliertere Analyse vgl. Kuhn (2017a) sowie Kuhn (2017b).

¹³ Auch innerhalb des Korridors steigt der Erwartungswert der Verteilung überproportional; zudem haben Ausreißer einen deutlichen Einfluss, vgl. auch Gerhards et al. (2019), S. 71f.

ten versuchen auch unter diesen Korridorwert zu gelangen, um einen finanziellen Spielraum zu erzielen.

Standardkostenansatz

- Ein Standardkostenansatz beinhaltet die Ermittlung des absoluten originären Finanzbedarfs anhand von Standardkostensätzen und Standardmengen nach exogener Festlegung notwendiger Grade der Aufgabenerfüllung in Anlehnung an entsprechende betriebswirtschaftliche Verfahren. Zu diesem Zweck müssten für jeden Aufgabenbereich entsprechende Kostensätze definiert werden und Ausstattungsstandards festgelegt werden.
- Auf den ersten Blick scheint ein solcher Ansatz der Anforderung, Bedarfe möglichst genau bzw. objektiv zu beziffern, gut zu entsprechen. Ein solches auf betriebswirtschaftliche Verfahren zu den Standard- bzw. Normkosten der Produkterstellung Bezug nehmendes Verfahren birgt jedoch sowohl methodische als auch juristische Probleme, was dafür verantwortlich ist, dass dieses Verfahren bislang keine Anwendung in bestehenden Finanzausgleichssystemen findet. Diese Gründe seien hier jedoch der Vollständigkeit halber aufgeführt:
 - Im Unterschied zu den anderen bislang genannten Verfahren zur Schätzung der kommunalen Finanzbedarfe, verbindet sich mit dem Standard- bzw. Normkostenansatz der Anspruch, nicht allein relative Bedarfe zu ermitteln, sondern auch absolute Bedarfswerte zu beziffern.
 - Eine solche Bedarfsermittlung mittels der Verwendung entsprechender Standardkostensätze würde es allerdings erforderlich machen, die Aufgaben einer jeden Kommune exakt zu definieren und die mit der Erfüllung dieser Aufgaben verbundenen Kosten zu ermitteln. Dazu wäre im Vorfeld eine politische Festlegung entsprechender Ausstattungsstandards erforderlich, was jedoch dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung zuwiderlaufen würde, da den unterschiedlichen Gegebenheiten, lokalen Präferenzen und politischen Entscheidungen vor Ort nicht Rechnung getragen werden könnte.
 - Hinzu kommen weitere methodische Probleme: Auch wenn die Aufgaben der einzelnen Kommunen sowie das notwendige Maß der Aufgabenerfüllung festliegen würden, „wären dann die mittleren Kosten der Aufgabenerfüllung je Aufgabeneinheit (z.B. Kosten pro Meter Kreisstraße) zu ermitteln. Durch Multiplikation der beiden Größen würden die Kosten der Aufgabenerfüllung jedes einzelnen Aufgabenbereichs berechnet. Der Finanzbedarf einer Kommune ergäbe sich dann aus der Summe der Kosten der Einzelbereiche. Entsprechend würde sich der gesamte Finanzbedarf der kom-

munalen Ebene aus der Summe der Bedarfe der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zusammensetzen [...]. Gegen eine originäre, aufgabenbezogene Bedarfsermittlung spricht [nicht allein – die Verfasser], dass sie im eklatanten Widerspruch zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht steht. Zum anderen ist die Ermittlung von effizienten (nicht von tatsächlichen) Kostensätzen kaum möglich. Schließlich wäre das Verfahren reichlich kompliziert“.¹⁴

Normansatz

- Die Zielsetzung des Normansatzes ist die Ermittlung eines normal zu erwartenden tatsächlichen Finanzbedarfs für solche kommunalen Aufgaben, bei denen die Nachfragemenge gut abgegrenzt werden kann, die Qualität der Leistungen über die Inputmengen hinreichend beschreibbar ist sowie fachlich anerkannte Kostenkennwerte als Grundlage der Finanzbedarfsbestimmung vorliegen oder transparent geschätzt werden können. Im Gegensatz zu den vorstehend diskutierten Regressionsansätzen ist die Formulierung und Anwendung von Normansätzen im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs jedoch noch weitestgehend Neuland
- Insofern unterscheiden sich Normansätze von allen anderen diskutierten Vorgehensweisen der Bedarfsschätzung dadurch, dass sie vollkommen unabhängig von einer Betrachtung der Ist-Ausgaben sind. Stattdessen schätzen sie einen Finanzbedarf zur Erfüllung einer Aufgabe anhand einer Verknüpfung der Nachfragemenge des Materialinputs zur Erreichung einer festzulegenden Qualität sowie fachlicher Kostenkennwerte. Normansätze sind somit nur dann sinnvoll anwendbar, wenn die Nachfragemenge gut beschrieben und abgegrenzt werden kann, die Qualität über die Inputmengen (z.B. Flächenkennziffern oder Betreuungsschlüssel) gut beschreibbar („normierbar“) ist und fachliche, anerkannte Kostenkennwerte vorliegen bzw. entsprechende Kennwerte transparent hergeleitet werden können. Aufgrund der vorstehenden Anforderungen sollten Normansätze insbesondere nur für Aufgabenbereiche der Kommunen und des Landes formuliert und angewendet werden, bei denen sich die jeweilige Aufgabenerfüllung in einer sinnvollen Normierung beschreiben lässt und diese Normierung den deutlich überwiegenden Teil der entsprechenden Aufgabenerfüllung insgesamt ausmacht.

¹⁴ Vgl. Scherf (2003, S. 13), der darüber hinaus anmerkt, dass ein solches Verfahren „seine Vorzüge schnell verlieren [würde], wollte man sich aus diesem Grund auf nur wenige Aufgabenbereiche beschränken“ (ebenda). Darüber hinaus bliebe strittig, ob angesichts der festgestellten Gleichrangigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen tatsächlich auf eine Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bei der vertikalen Einnahmenverteilung verzichtet werden könnte.

- Die in den vorstehend genannten Anforderungen gewählte Formulierung einer Definition der Qualität über die Inputmenge scheint zunächst dem allgemein üblichen Qualitätsbegriff zu widersprechen, da „Qualität“ i.d.R. bewusst losgelöst von den Inputmengen definiert wird. In der kommunal- und landespolitischen Realität dreht sich aber die Mehrzahl der Diskussionen der Qualität einzelner Aufgabenerfüllung eigentlich um einzelne Kennziffern der Inputmengen. Beispiele sind Fragen wie:
 - Wie viel Platz soll ein Kita-Kind haben?
 - Wie viele Kinder sollen in eine Klasse?
 - Wie breit soll eine Straße sein?
 - Wie soll der Betreuungsschlüssel im Elementarbereich der Kitas sein?
- Bei baulicher Infrastruktur (Gebäude, Straßen, ...) spielen neben den Mengenpreisen („EUR pro Menge“) auch Festlegungen zur Dauer und Gliederung des Lebenszyklus der Infrastrukturelemente eine wichtige Rolle. So ist u.a. für alle Investitionsgüter festzulegen, in welchem zeitlichen Zyklus sie regelmäßig zu sanieren bzw. zu erneuern sind. Im Sinne der Doppik sind zudem entsprechende Kapitalbindungskosten mit anzusetzen.
- Es ist i.d.R. nicht möglich, einen Normansatz für eine Aufgabe so zu definieren, dass er alle Teilaspekte der Leistungserbringung vollständig abbildet. Andernfalls ergeben sich hyperkomplexe Annahmegerüste. Viele Normansätze enthalten daher in der Regel Teilbeträge, bei denen die mittleren Ist-Ausgaben kleinerer Teilaufgaben ohne weitergehende Normsetzung in die Bedarfsabschätzung übernommen werden. Entscheidend ist sicherzustellen, dass der betreffende Ausgabenanteil deutlich geringer als der eigentliche Normansatz ist.
- Keine Normsetzung ist vollständig alternativlos. Nahezu jeder Einzelaspekt kann weiter differenziert, anders definiert oder auf Basis anderer Quellen etwas anders quantifiziert werden. Die eigentliche Aufgabe von Normansätzen im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs muss es daher sein, dass sich Land und Kommunen über ein grundsätzliches Normgerüst zur Abschätzung ihrer jeweiligen Finanzbedarfe verständigen.
- Normsetzungen fußen vielfach auf fachlichen Empfehlungen und Kennwerten. Je länger man sich mit diesen beschäftigt, desto mehr wird deutlich, dass viele der für die öffentliche Aufgabenerfüllung relevanten Kennwerte früher oder später auch ein Spiegelbild der öffentlichen Ist-Ausgaben sind. So stehen hinter den Kostenkennwerten des Baukostenindex der Deutschen Architektenkammer letztlich Ist-Ausgaben deutscher Kommunen für Schulneubauten und andere öffentliche Gebäude. Ähnliches gilt für Flächenkennwerte pro Schüler. Kontingentstundentafeln und Klassengrößen sind das Ergebnis einer jahrzehntelangen Abwägung zwischen

Pädagogik und Finanzen. Analoges gilt für Kita-Betreuungsschlüssel, Schüler-Lehrer-Relationen und Fahrbahnbreiten. Allerdings ist der räumliche Bezug vieler Kennwerte bundesweit und erlaubt auf diesem Wege eine weitergehende Objektivierung der Annahmen für die Bedarfsbestimmungen in einem einzelnen Bundesland. Normsetzungen erlauben somit einerseits die Loslösung der Bedarfsschätzung von den Ist-Ausgaben. Andererseits finden sich Spuren der Ist-Ausgaben in fast allen zur Verfügung stehenden Qualitäts-, Mengen- und Kostenkennwerten. Eine vollkommene Loslösung von den Ist-Ausgaben erscheint daher auch mit Normansätzen nicht möglich.

Tabelle B-1: Bisherige Ansätze und Verfahren zur Bestimmung von Finanzbedarfen

(Gesamthafte) Regressionsanalyse
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Möglichst genaue Beschreibung des kommunalen Ausgabeverhaltens (als zu erklärender Variable) anhand verschiedener, nicht oder weitgehend nicht durch kommunales Verhalten beeinflussbarer Strukturindikatoren zwecks Ableitung eines (fiktiven) kommunalen Finanzbedarfs mit hoher empirischer Erklärungskraft. • <i>Nachteile/Probleme:</i> Für die Beschreibung des Zusammenhangs zwischen einem jeweiligen Bedarfsfaktor und dem Ausgabeverhalten kann nur auf eine begrenzte Zahl an vorgegebenen funktionalen Beziehungsformen zurückgegriffen werden. Aufgrund der statistisch anspruchsvollen Vorgehensweise unter Einsatz ökonomischer Analyseverfahren sind die Berechnungsergebnisse nicht immer einfach nachvollziehbar. Bei Fokus allein auf die Gesamtausgaben können Bedarfsfaktoren unerkannt bleiben, die für einzelne Aufgabenbereiche eine den dortigen Finanzbedarf maßgeblich bestimmende Bedeutung haben.
Korridorverfahren
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Transformation der Verteilung der tatsächlichen kommunalen Ausgaben auf einen engeren Korridor, um bislang unerfüllte Bedarfe zu erfassen sowie ineffizientes Ausgabeverhalten zu vermeiden. Als Maß für eine angemessene Finanzausstattung einer durchschnittlichen Kommune gilt der Erwartungswert der (gedeckelten) transformierten Korridorverteilung. • <i>Nachteile/Probleme:</i> Ober- und Untergrenzen werden exogen (politisch) gesetzt und leiten sich nicht selbst aus der Messmethode ab. Es wird allein das tatsächliche Ausgabenverhalten der Kommunen betrachtet, so dass unklar bleibt, was die verursachenden Faktoren eines bestehenden Finanzbedarfs sind. Dynamisch weist das Verfahren adverse und nicht anreizkompatible Effekte auf, d.h. es kann die Problematik unerfüllter Bedarfe und ineffizienten Ausgabeverhaltens verstärken.
Standardkostenansatz
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Ermittlung des absoluten originären Finanzbedarfs anhand von Standardkostensätzen und Standardmengen nach exogener Festlegung notwendiger Grade der Aufgabenerfüllung in Anlehnung an entsprech-

ende betriebswirtschaftliche Verfahren.

- *Nachteile/Probleme:* Ein am Minimalkostenprinzip orientierter Ansatz, der kommunale Leistungen exogen als notwendig oder obsolet klassifiziert, widerspricht dem Prinzip der kommunalen Autonomie und Selbstverwaltungsgarantie. Die Notwendigkeit eines vorab festgelegten Aufgabenkatalogs sowie der Datenbeschaffungsaufwand stellen kaum überwindbare praktische Hürden dar.

Normansatz der Bedarfsmessung

- *Zielsetzung/Vorgehensweise:* Ermittlung eines normal zu erwartenden tatsächlichen Finanzbedarfs für solche kommunalen Aufgaben, bei denen die Nachfragemenge gut abgegrenzt werden kann, die Qualität der Leistungen über die Inputmengen hinreichend beschreibbar ist sowie fachlich anerkannte Kostenkennwerte als Grundlage der Finanzbedarfsbestimmung vorliegen oder transparent geschätzt werden können.
- *Nachteile/Probleme:* Größerer Verfahrensaufwand aufgrund der genannten methodischen Voraussetzungen. Nur für eine begrenzte Zahl an kommunalen Aufgaben geeignet.

Quelle: Gerhards et. al (2019).

B.3. Aufgabenspezifische Regressionen

Treiber für die Ausgaben einer Gebietskörperschaft sind ihre Aufgaben. Ziel ist es daher, die Faktoren zu identifizieren, die in einzelnen Aufgabenbereichen Ausgaben induzieren. Zu diesem Zweck werden analytisch Regressionen eingesetzt, die parallel die Höhe des Einflusses der jeweiligen Faktoren auf die Ausgaben quantifizieren.

Anders als bei den in Kapitel B.2 genannten Regressionen auf die aggregierten Pro-Kopf-Ausgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft werden hier zunächst Aufgabenfelder in Anlehnung an die Produktgruppen der Haushaltssystematik definiert. Alle gebuchten Ausgaben werden jeweils entsprechenden Aufgabenfeldern zugeordnet, so dass Ausgaben eines Aufgabenbereichs betrachtet werden. Diese aufgabenspezifischen Ausgaben werden sodann als zu erklärende Variable in die Regressionsgleichungen eingesetzt. Ziel ist es, zu ermitteln, welche Indikatoren die Aufgabenerfüllung der jeweiligen Bereiche am besten erklären.

Die Regressionsgleichung

$$y_i = \beta_i x_i' + u_i, \quad i = 1, 2, \dots, I$$

zeigt, dass sich die zu erklärende Variable y_i aus den Koeffizienten β_i und den Werten der Variablen x_i' ergibt.

Inhaltlich besagt die Gleichung, dass die Ausgaben im Aufgabenbereich i (des Zeitpunktes t) erklärt werden durch Werte der Variablen x_i' und deren Koeffizienten β_i . Dabei stellt u_i den Fehlerterm der Gleichung dar. Dieser kann als nicht erklärbares Residuum interpretiert

werden, d.h. die verbleibende Abweichung kann nicht durch die identifizierten Einflussfaktoren erklärt werden. Damit die Koeffizienten β_i valide bestimmt sind, muss angenommen werden, dass die unbeobachteten Faktoren nicht mit den genutzten Variablen korrelieren.

Zu spezifizieren ist zunächst die zu erklärende Variable y_i . In diesem Fall sind dies die bereinigten (deflationierten) Ausgaben der betrachteten Gebietskörperschaft (im Jahr t) für Aufgabe i . Als erklärende Variablen werden wiederum eine Vielzahl plausibler Strukturgrößen getestet.¹⁵ Diese können substitutiver Art sein – in diesem Fall müssen mehrere Regressionen durchgeführt und anhand ihrer Güte, die sich durch verschiedene Indizes zeigt, verglichen werden. Erklären mehrere Faktoren parallel, also komplementär, bestmöglich die Aufgabenerfüllung in einem Aufgabenbereich, so muss deren Zusammenhang ebenfalls geprüft werden – hier kommen additive oder multiplikative Verknüpfungen in Frage.¹⁶

Weitere auszuschließende Fehlerquellen bei der Anwendung von Regressionsanalysen können darin bestehen, dass der sog. Fehlerterm, mittels dessen „Störgrößen“ im Sinne des Einflusses unbeobachteter Zufallsvariablen auf die Schätzergebnisse erfasst werden sollen, mit den erklärenden Variablen korreliert oder relevante Erklärungsfaktoren unberücksichtigt bleiben („omitted variable bias“). In beiden Fällen würde es zu Verzerrungen bei den empirischen Schätzungen kommen. Schließlich darf die Regressionsanalyse auch nicht durch eine zu große Anzahl an erklärenden Variablen überfrachtet werden, da dies zu Einbußen bei der Transparenz der Schätzung führen würde.¹⁷

Die Koeffizienten β_i werden aus den Strukturwerten und den Ausgabedaten für jede Variable und jeden Aufgabenbereich ermittelt. Sie werden wiederum eingesetzt, um in Kombination mit den Strukturvariablen den normierten Bedarfsansatz zunächst des einzelnen Aufgabenbereichs und schließlich der gesamten Gebietskörperschaft für alle Aufgabenebenen zu quantifizieren. Der ermittelte Bedarfswert weicht i.d.R. vom realen Ausgabewert ab. Ausgaben, die über dem Bedarfswert liegen, lassen sich als Präferenz für eine Menge oder Qualität interpretieren, die über einem als normal und durchschnittlich anerkannten Bedarf liegt oder Effizienzspielräume offenbaren. Ausgabewerte kleiner des Bedarfswertes stehen analog für eine Präferenz unterhalb der Erwartungswerte oder bisherige unerfüllte Bedarfe. Die Margen zwischen Bedarfswert und Ausgabewert zeigen somit auch Spielraum für differierende lokale Präferenzen. Das aufgabenspezifische Vorgehen erlaubt dabei, die-

¹⁵ Die besterklärende Strukturgröße wird hierbei anhand statistischer Gütekriterien ausgewählt und muss nicht zwangsweise eine intuitiv „naheliegenden“ Strukturgröße sein, könnte mit dieser bspw. jedoch stark korrelieren.

¹⁶ Bei einem additiven Modell handelt es sich um ein Datenmodell, in dem die Effekte einzelner Faktoren subtrahiert und addiert werden um die Daten zu modellieren, wohingegen ein multiplikatives Modell voraussetzt, dass Regressor und Regressand in ihrer Höhe korrelieren.

¹⁷ Auf die genannten Fehlerquellen wird auch schon in Gerhards et al. (2019, S.43f.) hingewiesen.

se für jede Aufgabe transparent darzustellen. In der Summe können sich die Abweichungen hypothetisch ausgleichen.

Aus diesem Grund gelingt es bei einer Regressionsanalyse auf die Ausgaben über alle Aufgabenbereiche hinweg nicht gut, strukturelle Unterschiede hinreichend zu berücksichtigen. Durch Neben-, Ergänzungs- oder Sonderansätze wird angestrebt, Faktoren, die den tatsächlichen Bedarf einer Gebietskörperschaft beeinflussen, möglichst akkurat und vollständig einzubeziehen. Der Fokus auf die akkumulierten Pro-Kopf-Ausgaben birgt jedoch vor allem drei methodische Probleme: (1) Durch die akkumulierte Betrachtung werden Strukturvariablen insgesamt als insignifikant bewertet, wenn sie keinen entsprechenden Einfluss auf die gesamthaften Ausgaben haben – auch wenn sie für einzelne Aufgabenbereiche und somit für Kommunen, die hier strukturell bedingt sehr intensiv tätig sind, von großer Relevanz sein können. (2) Durch die starke Korrelation z.B. von Einwohnern und Einwohnern einzelner Altersgruppen ist es methodisch schwierig, die Nutzer und somit Treiber eines kommunalen Leistungsangebots (wie z.B. Grundschulen für 6-10-jährige) abzugrenzen. Hier dient dann die gesamte Bevölkerungszahl als Annäherung (Proxy) – was jedoch je nach Streuung der Altersstruktur im Raum „unsaubere“ räumliche Verteilungsmuster generieren kann. (3) Durch den Fokus auf die Pro-Kopf-Ausgaben steckt die Bevölkerungszahl bereits implizit gleichmäßig für alle Aufgabenbereiche in der zu erklärenden Variablen. Absolute oder transformierte andere Strukturvariablen müssen somit methodisch immer mit der Einwohnerzahl interagieren, was häufig zu Schwierigkeiten der Festlegung von Funktionsverläufen führt. Zudem zeigen die aufgabenspezifischen Regressionen in einzelnen Bereichen, dass die Einwohnerzahl wenig bis keine Relevanz aufweist.

Auch der Herausforderung, unterschiedliche lokale Präferenzen von tatsächlich differierenden Bedarfen abzugrenzen, wird eine aggregierte Regression nicht gerecht. Wie in Kapitel B.1 erläutert, fallen Präferenzunterschiede in die Finanzierungsverantwortung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft und sind daher nicht ausgleichsrelevant.

Im Gegensatz zum aggregierten Regressionsansatz können bei der aufgabenspezifischen Herangehensweise Nutzergruppen in vielen Bereichen sehr gut abgegrenzt werden.¹⁸ So werden KiTas, Jugendeinrichtungen und Schulen von bestimmten Altersgruppen in Anspruch genommen, während andere Aufgabenbereiche alle Altersgruppen betreffen. In diesen Aufgabenbereichen gut abgegrenzter Nutzergruppen zeigt sich auch, dass die Ergebnisse der aufgabenspezifischen Regressionen sehr nah an den Analysen durch Normansätze liegen. Durch die einzelne Betrachtung der jeweiligen Aufgabe zeigen sich Präferenzunterschiede unmittelbar durch (partielle) Abweichungen vom Schätzwert unter Berücksichtigung der Nutzergruppen. In Aufgabenbereichen, in denen die Bevölkerung einen geringen Einfluss auf die Bedarfe hat bzw. andere (strukturelle) Faktoren einen deutlich überlegenen

¹⁸ Siehe hierzu auch Seitz (2004), an den sich hier angelehnt werden kann.

Erklärungsgehalt liefern, zeigen sich auch hier Unterschiede in den Präferenzen (oder der Effizienz der Aufgabenerfüllung) durch Abweichungen vom Erwartungswert in diesem Aufgabenbereich. Die entsprechenden Abweichungen werden nicht bewertet und bleiben für die Zuweisungen unberücksichtigt. Gleichzeitig kann die aufgabenspezifische Regressionsanalyse prinzipiell auch einzelnen Kommunen aufzeigen, in welchen Aufgabenbereichen sie in welche Richtung vom erwarteten Bedarfswert durch ihr Ausgabeverhalten abweichen. Dies kann wertvolle Hinweise auf potenzielle Effizienzgewinne oder strukturelle Besonderheiten und Probleme geben oder schlichtweg spiegeln, welche öffentlichen Leistungen in der jeweiligen Kommune eine hohe Präferenz aufweisen.

Auch Skaleneffekte durch Größenvorteile, Spillover-Effekte und Kosten der Kleinheit können durch die nach Aufgaben differenzierte Methodik transparent und differenziert offen gelegt werden. Dabei wird oftmals auf sogenannte Dummy-Variablen zurückgegriffen, die es ermöglichen, binäre Informationen abzubilden. Vereinfacht ausgedrückt können so Variablen mit zwei möglichen Ausprägungen in den ökonometrischen Modellen berücksichtigt werden (z.B. kreisfreie Stadt, ja oder nein? Oberzentrum, ja oder nein?). In vielen Bundesländern besteht ein Spannungsfeld zwischen den wahrgenommenen Mehrbelastungen ländlicher versus urbaner Räume. Während erstere zu Recht beklagen, höhere Pro-Kopf-Kosten für bestimmte Infrastrukturen tragen zu müssen, sehen sich letztere vor allem deutlichen Mehrbelastungen im sozialen Bereich gegenüber. Durch ihre systematische Analyse einer umfassenden Anzahl potenzieller Bedarfsfaktoren kann die Methodik der aufgabenspezifischen Regression nicht nur derartige entgegenlaufende Effekte aufzeigen, sondern sie kann diese auch in empirisch valide relative Bezüge zueinander setzen.

Das im Zuge von Finanzausgleichsanalysen am häufigsten genutzte Verfahren, welches auch in der vorliegenden Untersuchung zur Anwendung kommen wird, ist die gepoolte Querschnittsschätzung (Pooled-OLS) über mehrere Jahre hinweg. Im Vergleich zur einfachen OLS-Schätzung, die nur Daten einzelner Jahre berücksichtigt, führt das Bündeln von Daten über mehrere Jahre zu einer größeren Präzision bei den Schätzergebnissen, ohne dass im Gegenzug die Robustheit oder die Transparenz des Schätzverfahrens dadurch Einbußen erfährt.¹⁹ Als Datengrundlage für die Untersuchung dienen die Jahresrechnungsstatistiken der thüringischen Kommunen der Jahre 2014-2018. Es erfolgt dabei eine Deflationierung auf das Jahr 2018, um alle Werte auf einem einheitlichen Preisstand vergleichbar zu machen. Des Weiteren wird bei den Regressionen eine Konstante ausgeschlossen. Dies be-

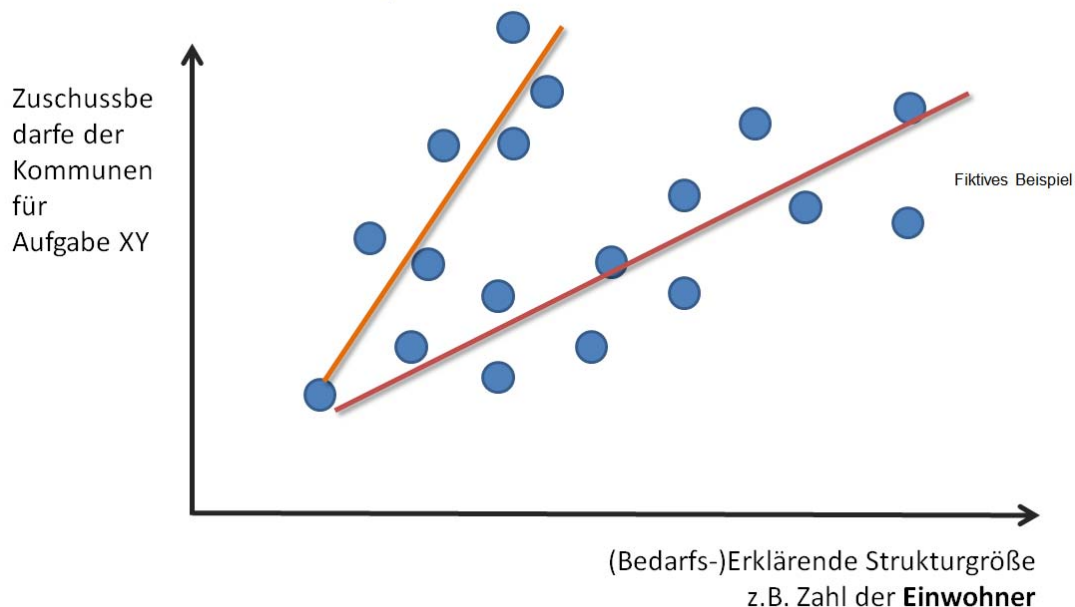
¹⁹ Die drei meist genutzten Verfahren einer Vielzahl an verfügbaren Regressionsanalysen bilden die Pooled-OLS-Schätzung (Ordinary Least Squares bzw. Methode der kleinsten Quadrate), das Fixed Effects-Modell sowie das Random Effects-Modell. Für die einzelnen Spezifikationen sowie Vor- und Nachteile vgl. Döring et al. (2018, S.60ff.) oder auch Thöne et al. (2013, S.56ff.). Die Ansätze werden zudem im Anhang kurz hinsichtlich ihrer Funktionsweise und Annahmen sowie möglicher Vor- und Nachteile skizziert.

deutet inhaltlich, dass ohne den empirischen Nachweis bedarfsgenerierender Faktoren keine Ausgaben für einen bestimmten Aufgabenbereich erfolgen müssen und sollten.

Die POLS Spezifikation (vgl. Anhang K.1) minimiert auf breiter Datenbasis die quadrierte Abweichung der einzelnen Nettoausgaben bzw. Zuschussbedarfe aller Kommunen in den einzelnen Aufgabenbereichen in Abhängigkeit der getesteten Strukturgrößen. Zeigen sich in Scatter-Plots (Punktewolken) differenzierte Verläufe, so wird geprüft, welche Dummy-Variablen die Verläufe zuverlässig differenziert. Dies kann z.B. eine Unterscheidung nach Zentralität oder kreisfreier Stadt sein.

Abbildung B-2 verdeutlicht dies stark stilisiert. Jeder Punkt stellt hier einen Datenpunkt z.B. eine Gemeinde, in einem Jahr dar. Es zeigt sich, dass in diesem Aufgabenbereich nicht alle Zuschussbedarfe allein durch eine Strukturgröße wie z.B. die Einwohnerzahl erklärt werden können. Die Aufgabenerfüllung in diesem Aufgabenbereich hängt von einem Faktor ab, der die Gemeinden deutlich differenziert. Dies könnten z.B. die Gruppen kreisfreie Stadt versus kreisangehörige Gemeinden sein. Bedarfe werden dann gemäß des Erwartungswertes der besten Spezifikation der Regressionsgleichung ermittelt. Jede Gebietskörperschaft bekommt diese dann gemäß der Zugehörigkeit zu einer der beiden Gruppen anerkannt. Deutlich wird auch, dass dennoch einige Gemeinden (visualisiert durch die Punkte) über oder unter ihrer Regressionsgeraden in diesem spezifischen Aufgabenbereich liegen. Dies kann auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein, wie bereits in Abschnitt B.1 erläutert.

Abbildung B-2: Stilisiertes Beispiel Regression mit Interaktions-Dummy



Die Bestimmung der Regressionskoeffizienten erfolgt in einem iterativen Prozess, in dem mathematisch Lage, Steigung und Verlauf der Regressionsfunktion so lange angepasst wer-

den, bis eine Variation keine Verkleinerung der Summe der quadrierten Abweichung mehr hervorbringt. Dieser iterative Prozess ist von einer sehr großen Anzahl sukzessiver Rechenschritte geprägt, so dass er nicht im Einzelnen darstellbar ist. Auch können mehrere Dummy-Variablen oder Interaktionen notwendig für eine bestmögliche Bedarfsbestimmung sein – auch dies lässt sich in einem zweidimensionalen Raum nicht adäquat darstellen.

Die Regressionen wurden daher anhand gängiger Testverfahren auf ihre Validität hin überprüft. Besonderes Augenmerk galt hierbei dem sogenannten Variance Inflation Factor (VIF), mit dem sich – über die grundlegende Sichtung von Korrelationen unter den einzelnen erklärenden Variablen hinaus – prüfen lässt, inwiefern einzelne Variablen in der Regressionen zusammenhängen. Bei einem hohen Wert des VIF müssen andere Erklärungsfaktoren und -zusammenhänge eingesetzt werden, da eine solche sogenannte Multikollinearität zu hohen Standardfehlern führt, wenngleich auch nicht zu verzerrten Schätzern. Zudem wurden linktest, ovtest, Breusch-Pagan-Test und White-Test durchgeführt. Mit dem linktest wird geprüft, ob die Form der Schätzgleichung gut spezifiziert ist. Mit Hilfe des ovtest lässt sich wiederum prüfen, ob ein Spezifikationsfehler der Schätzgleichung hinsichtlich „omitted variables“ – also relevanter, nicht berücksichtigter Variablen – vorliegt. Es wird also getestet, ob solche nicht berücksichtigten Variablen, obwohl sie einen bedeutsamen Erklärungsbeitrag liefern könnten, nicht zu einer Fehlspezifikation des Schätzmodells führen.

Das Vorliegen bzw. der Ausschluss von sogenannter Heteroskedastizität wurde durch den Breusch-Pagan-Test sowie den White-Test überprüft. In der Statistik spielt die Verteilung von Merkmalen eine entscheidende Rolle. In einer Regressionsanalyse ist eine Menge von Datenpunkten gegeben, in die eine (Schätz-)Gerade möglichst passgenau eingelegt wird. Die Abweichung der Datenpunkte von der Geraden werden Störterme genannt. Homoskedastizität bzw. Heteroskedastizität bezieht sich auf die Verteilung dieser Störterme, die mittels der Varianz erfasst wird. Haben diese Störterme alle die gleiche Varianz, liegt Varianzhomogenität (Homoskedastizität) vor. Ist dies nicht der Fall, besteht entsprechend Heteroskedastizität. Die Methode der kleinsten Quadrate würde unter dieser Bedingung nicht zu effizienten Schätzwerten für die Regressionskoeffizienten führen. Der Breusch-Pagan-Test reagiert sensitiv auf Verletzung der Normalverteilungsannahme der Residuen. Der White-Test ist ein Spezialfall des Breusch-Pagan-Tests, der etwas weniger sensitiv reagiert. Zur Durchführung des White-Tests sollte die Zahl der Beobachtungen deutlich größer sein als die Zahl der Koeffizienten.

Die Güteergebnisse der Regressionsanalysen zeigen, dass die relevanten Bedarfsfaktoren sehr gut identifiziert werden können.²⁰ Die Interpretation einer deutlichen Abweichung vom regressionsanalytisch ermittelten Schätzwert als nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf gilt unter der Annahme, dass der Großteil der Kommunen im betrachteten Zeit-

²⁰ Siehe hierzu ausführlich die Ausführungen und Analyseergebnisse im Kapitel A.

raum die jeweilige Aufgabe in einem vernünftigen Maß und unter dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfüllt. Dies ist die wichtigste Einschränkung der Herangehensweise. Wären sämtliche Kommunen im gesamten Zeitraum für alle Aufgabenbereiche unterfinanziert oder durch Ineffizienzen in der Aufgabenwahrnehmung bzw. Haushaltsführung gekennzeichnet, so könnten mittels des Schätzmodells keine Standardbedarfe aus den zu Grunde liegenden Daten ermitteln werden. Diese Annahme ist jedoch bei der Vielzahl an Datenpunkten – sowohl Städte und Gemeinden als auch betrachtete Jahre – sowie die Vielzahl der Aufgabenfelder nicht sehr restriktiv.

B.4. Zusammenfassung und Implikationen für die weitere Analyse

Die vorgestellten Definitionen und Methoden werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

- *Zum Bedarfsbegriff:* Es wurde beschrieben, dass der ausgleichsrelevante Bedarf einer Gebietskörperschaft nicht basierend auf den tatsächlichen Ausgaben bestimmt werden kann, da diese einerseits Ineffizienzen oder schlicht andere Präferenzen widerspiegeln können und andererseits eine adverse Anreizstruktur zur Kostensteigerung entstehen würde, da diese mit höheren Transfers verbunden wären. Es muss demnach ein „fiktiver Finanzbedarf“ bestimmt werden, welcher einer „fiktiven Finanzkraft“ gegenübergestellt wird. Es ist wichtig zu betonen, dass die Finanzbedarfsermittlung nicht auf die Erhebung der von jeder einzelnen Kommune benötigten Finanzmittel abzielt. Vielmehr sollte die Quantifizierung des Finanzbedarfs – sowohl vertikal als auch interkommunal – in pauschalierter Form erfolgen, wobei sich bei den Ausgabennotwendigkeiten an den Strukturmerkmalen unterschiedlicher Gemeindetypen (z.B. Ortsgröße, Einwohnerstruktur, Schulträgerschaft, Zentralitätsgrad, Fläche etc.) zu orientieren ist. Demnach wird der Bedarf einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur ermittelt. Divergierende Ausgaben sollen somit nur dann ausgleichsrelevant sein, wenn sie (1) strukturell bedingt sind, (2) von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflusst werden können und (3) nicht von der Bevölkerung präferiert (d.h. selbst gewählt) sind. Außerdem spiegelt sich in dieser Definition wider, dass die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen ausschöpfen sollen und die Konsequenzen autonomer Haushaltsentscheidungen selber tragen.
- *Zur Bedarfsbestimmung:* Vier prominente Methoden zur Schätzung kommunaler Bedarfe wurden vorgestellt, die anwendbar sind, auch wenn keine objektivierbaren Daten zu den finanziellen Bedarfen und Kosten der öffentlichen Leistungserstellung zur Verfügung stehen und die sich von einer reinen Ausgabebetrachtung distanzieren. Allerdings weisen alle vier Ansätze methodische Schwächen auf. Es wurde argumentiert, dass dies insbesondere auf das Korridorverfahren, den Normkostenansatz und den Standardkostenansatz zutrifft. Hingegen hat sich die Regressionsana-

lyse als methodischer Standard etabliert, da nur diese den Einfluss bestimmter sozio-ökonomischer und/oder geographischer Strukturdaten auf die Ausgaben identifizieren kann. Dieses Vorgehen ist nur unter restriktiven Annahmen sinnvoll und ist verbunden mit einem niedrigen Erklärungsgehalt hinsichtlich der Variationen der Ausgaben. Darüber hinaus können die spezifischen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben und diese beeinflussenden Faktoren in den einzelnen kommunalen Aufgabenbereichen nicht hinreichend transparent gemacht werden. Die anschließend vorgestellte aufgabenspezifische Regressionsanalyse ist dieser Herangehensweise überlegen. Anstelle der gesamthaften Regression steht eine separierte Analyse jedes einzelnen Aufgabenbereichs und seiner je spezifischen ausgabeninduzierenden Einflussgrößen. Abweichungen von den regressionsanalytisch ermittelten Schätzwerten lassen sich dann als nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf oder abweichende Präferenz im jeweiligen Aufgabenbereich interpretieren. Dabei werden sinnvollerweise nur jene kommunalen Ausgaben im Rahmen der Regressionsanalyse berücksichtigt, die zum einen dem laufenden Bedarf entsprechen und die zum anderen als kommunaler Zuschussbedarf durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden, da nur diese Ausgaben als finanzausgleichsrelevant anzusehen sind. Der für den Finanzausgleich ermittelte kommunale Bedarf ergibt sich sodann als multidimensionaler Durchschnitt über alle Bedarfsfaktoren und die strukturell bedingte Aufgabenintensität hinweg.

C. Der kommunale Finanzausgleich in Thüringen und institutionelle Rahmenbedingungen

C.1. Aktuelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

Die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist es, den Kommunen die finanzielle Grundlage ihrer Selbstverwaltung zu sichern. Dabei ist die konkrete Ausarbeitung des zugrundeliegenden Gesetzes je nach Bundesland verschieden. In Thüringen richtet sich der KFA nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG)²¹. Es fordert, dass die Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zugewiesen bekommen, wobei die Angemessenheit in der adäquaten Erfüllung der eigenen und übertragenen Aufgaben der Kommunen unter Berücksichtigung der Einnahmen zu verstehen ist (§§ 1 und 2 ThürFAG). Erst 2013 wurde der Thüringer Finanzausgleich grundlegend reformiert. Ziel der Erweiterung des Finanzausgleichs um bedarfsspezifische Elemente war es damals einen Anreiz zu effizientem Ausgabeverhalten zu setzen sowie Bedarfe, die mangels

²¹ Im Weiteren wird die Fassung des Jahres 2019 betrachtet.

entsprechender Mittel nicht erfüllt werden, zu erfassen. Im Zentrum der Veränderungen stand die Einführung einer regelgebundenen Finanzausgleichsmasse, die dem Partnerschaftsgrundsatz folgt. Darüber hinaus wurde u.a. die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen erhöht, sowie ein Kinder- und Soziallastenansatz integriert. Die systematische Identifikation von Bedarfen muss jedoch weiterhin im Fokus stehen, um nicht nur Ausgabedaten als Grundlage zur Berechnung der Verteilung der finanziellen Mittel zu nutzen, ohne die Faktoren, die Treiber der Ausgaben sind, zu berücksichtigen. Im Folgenden werden die wesentlichen Merkmale und Mechanismen der aktuellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs beschrieben. Im Einzelnen sind hierbei vor allem die nachstehenden Ausgestaltungsmerkmale besonders hervorzuheben:

- Finanzausgleichsmasse* – Die Finanzausgleichsmasse speist sich gemäß § 3 ThürFAG aus den Anteilen des Landes aus dem Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, sowie dem Aufkommen aus den Landessteuern und zusätzlich aus dem Aufkommen aus dem Landesanteil der Gewerbesteuerumlage und dem Finanzausgleich unter den Ländern. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse ist regelgebunden; sie wird bedingt durch die Bildung der FAG-Massen I und II. Die FAG-Masse I unterliegt dem Partnerschaftsgrundsatz, welcher eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen des Landes abzgl. der den Kommunen zufließenden FAG-Masse I und der eigenen Einnahmen der Kommunen zzgl. der Zuweisungen aus der FAG Masse I fordert. Dies soll eine stabile Beziehung zwischen Land und Kommunen gewährleisten. Als eigene Einnahmen der Kommunen werden die Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen angesetzt. Maßgeblich für die Berechnung der FAG-Masse I ist das durchschnittliche Einkommen der Kommunen der letzten drei Jahre und das durchschnittliche Einkommen des Landes der letzten drei Jahre. Auf die Summe dieser beiden Größen wird Satz von 36,19 % angewandt, um den Anteil der Kommunen an der Gesamtfinanzmasse zu bestimmen. Grundlage für die Bestimmung des Anteils der Kommunen nach dem Partnerschaftsgrundsatz ist die nach § 3 Abs. 5 ThürFAG durchzuführende Revision. Hier werden im Abstand von grundsätzlich 4 Jahren die aus der dann aktuellsten verfügbaren Jahresrechnungsstatistik ermittelten Zuschussbedarfe auf das zu planende Ausgleichsjahr fortgeschrieben, um die angemessene Finanzausstattung für dieses zu bestimmen. Neben den fortgeschriebenen Zuschussbedarfen werden auch Veränderungen im Aufgabenbestand berücksichtigt, die noch nicht in den Rechnungsdaten abgebildet sind. Die FAG-Masse I ergibt sich nun aus der Differenz aus dem Anspruch und der eigenen Einnahmen der Kommunen. Da die Kalkulation der FAG-Masse I auf zum Teil vorläufigen Einnahmedaten beruht, ist ein Stabilisierungsfonds notwendig, um Diffe-

renzen zum Zeitpunkt der endgültigen Berechnung auszugleichen. Die FAG-Masse II hingegen richtet sich nach den Haushaltsansätzen für die Sonderlastenausgleiche nach den §§ 22a (Mehrbelastungsausgleich) und 23 (Beseitigung besonderer Umweltbelastungen). Es wird auf den nachfolgenden Absatz Sonderlastenausgleiche verwiesen. Alle 4 Jahre (respektive 2 Jahre) ist eine Revision (respektive kleine Revision) durchzuführen, um u.a. die angemessene Finanzausstattung und die finanzielle Mindestausstattung zu überprüfen. Die Finanzausgleichsmasse wird wie folgt verwendet.

- *Schlüsselmasse* – Der Anteil der Finanzausgleichsmasse, der für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden einerseits und Landkreise andererseits vorgesehen ist, wird Schlüsselmasse genannt. In 2019 betrug dieser Anteil 63 % der Finanzausgleichsmasse. Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen richtet sich nach der Steuer- und Umlagekraft mit dem Ziel unterschiedliche interkommunale Finanzkraft zu verringern (§ 6 ThürFAG). Kreisfreie Städte erhalten aus beiden Teilschlüsselmassen Zuweisungen. Gemäß § 7 ThürFAG lag im Jahr 2019 der Anteil an Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben (an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) an der Schlüsselmasse bei 40,7 %, respektive der Anteil an Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben (an Landkreise und kreisfreie Städte) bei 59,3 %, nachdem die Schlüsselmasse zunächst um eine Vorwegentnahme in Höhe von 4.800.000 Euro für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben gemindert wurde.
- *Schlüsselzuweisungen für gemeindliche Aufgaben* – Maßgeblich für die Höhe einer Schlüsselzuweisung an eine Gemeinde oder kreisfreie Stadt ist die zu 80 % berücksichtigte Differenz aus der Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl, falls die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übertrifft (§ 11 ThürFAG). Die Bedarfsmesszahl ergibt sich aus dem Gesamtansatz multipliziert mit einem einheitlichen Grundbetrag, welcher derartig festgelegt wird, sodass die Schlüsselmasse aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz setzt sich zusammen aus einem Haupt- und einem Kinderansatz. Der Hauptansatz basiert auf einer Hauptansatzstaffel, die gestaffelt nach der Einwohnerzahl einer Gemeinde einen Ansatz zuordnet und innerhalb der Klassen linear interpoliert. Der Kinderansatz berücksichtigt zusätzlich die Anzahl an Kindern im Alter von 0 bis unter 6 Jahren, die mit einem festgesetzten Faktor multipliziert wird (§ 9 ThürFAG). Da die Hauptansatzstaffel zum 1. Januar 2020 angepasst wurde, garantiert der § 7a ThürFAG die Kompensation möglicher Verluste. Die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ist die Summe der jeweiligen Steuerkraftzahlen einer Gemeinde hinsichtlich der Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuern abzgl. der Gewerbesteuerumlage, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und Gewerbesteuer ausgleichsbeträge abzüglich

erhobener Rückzahlungsbeträge. Im § 10 ThürFAG werden die auf das jeweilige Istaufkommen anzuwendenden Hebesätze definiert, um die Steuerkraftzahlen zu berechnen. Für das anzusetzende Istaufkommen wird ein Durchschnittswert der vorherigen drei Jahre angesetzt, ausgehend von dem Istaufkommen im vorvergangenen Jahr.

- Schlüsselzuweisungen für kreisliche Aufgaben* – Ähnlich zum vorherigen Absatz ergibt sich die Schlüsselzuweisung an einen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt aus der zu 80 % berücksichtigten Differenz aus der Bedarfs- und Umlagekraftmesszahl, insofern die Bedarfsmesszahl die Umlagekraftmesszahl übertrifft (§ 15 ThürFAG). Die Bedarfsmesszahl wiederum ergibt sich aus dem Gesamtansatz multipliziert mit einem einheitlichen Grundbetrag, welcher (wie bereits beschrieben) derartig festgelegt wird, dass die Schlüsselmasse aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz setzt sich zusammen aus dem einwohnerbasierten Hauptansatz und einem Soziallastenansatz. Letzterer wird für die Bedarfsgemeinschaften und die Hilfeempfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen gewährt und errechnet sich aus der Summe der jeweiligen Anzahl dieser beiden Komponenten multipliziert mit einem festgelegten Faktor. Die Anzahl bezieht sich für die Bedarfsgemeinschaften auf das vorvergangene Jahr und für die Hilfeempfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen auf das vorvorvergangene Jahr. Schließlich wird der berechnete Soziallastenansatz um Abweichungen der Zuschussbedarfe vom Landesdurchschnitt angepasst, wie in § 13 ThürFAG beschrieben. Die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises ist definiert als 30 % der Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden, welche sich wiederum als Summe der Schlüsselzuweisungen (im Durchschnitt der letzten drei Jahre) und der Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden berechnen (§ 14 ThürFAG). Im Falle der kreisfreien Städte wird die Umlagekraftmesszahl entsprechend aus den eigenen Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahlen ermittelt.
- Sonderlastenausgleiche* – Die Finanzausgleichsmasse dient zusätzlich dem Ausgleich von bestimmten Sonderlasten (§ 16 ThürFAG), wobei die resultierenden Sonderlastenausgleiche unabhängig von der Finanzkraft einer Gemeinde sind. Die Sonderlasten stammen aus der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben, die im Folgenden aufgeführt werden. Die Zuweisungen aus dem Schullastenausgleich werden gemäß § 17 ThürFAG den Kommunen für ihre Aufgaben als Schulträger zugewiesen. Bestimmt wird der Betrag nach der Anzahl an Schülern je Schulart. Der § 18 ThürFAG schreibt den Kommunen eine Zuweisung zum Ausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung zu, dessen Höhe sich auf Basis der Schüleranzahl und Fläche ermittelt. Nach § 19 ThürFAG wird ein Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben definiert. Weitere berücksich-

tigte Sonderlasten sind gemäß § 20 ThürFAG die Bereitstellung von Geobasisdaten und gemäß § 20a ThürFAG der Betrieb und die Einführung des Digitalfunks. § 21 ThürFAG gewährt einen Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung. Für den Neubau oder die Sanierung von Schulen können gemäß § 22 ThürFAG investive Ergänzungszuweisungen bereitgestellt werden. Fallen in einem Landkreis oder in einer kreisfreien Stadt besondere Umweltbelastungen an, kann dessen Beseitigung einen Anspruch auf Zuweisungen aus der FAG-Masse II begründen (§ 22a ThürFAG). Gemeinden, die als Kurorte klassifiziert sind, erhalten nach § 22b ThürFAG Finanzausgleichszuweisungen zum Ausgleich hierdurch bedingter Belastungen, die sich nach der Anzahl an Übernachtungen und der Zahl an Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen richtet. Ab dem Jahr 2021 werden Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte gemäß § 22c ThürFAG einen Sonderlastenausgleich erhalten. Nach § 22d ThürFAG begründet sich ein Kulturlastenausgleich für Gemeinden und Landkreise bei Finanzierung überregional bedeutsamer Kultureinrichtungen. Neben der Beseitigung besonderer Umweltbelastungen erfolgt ebenfalls der Mehrbelastungsausgleich gemäß § 23 ThürFAG aus der FAG-Masse II, welcher eine Auftragskostenpauschale für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches darstellt. Die Pauschale wird basierend auf der Einwohnerzahl ermittelt, wobei sich die Höhe der Finanzausgleichszuweisung je Einwohner aus einer Staffelung ergibt die zwischen kommunalen Trägern (Kreisfreie Städte, Landkreise, große kreisangehörige Städte und Verwaltungsgemeinschaften selbstständige Gemeinden, erfüllende Gemeinden und sonstige) unterscheidet. Der Betrag je Einwohner kann je nach Erfüllung bestimmter, sonstiger Aufgaben, definiert in § 23 Abs. 1a ThürFAG, erhöht werden. Schließlich können Gemeinden und Landkreise gemäß § 24 ThürFAG Bedarfszuweisungen aus einem Landesausgleichsstock erhalten. Diese können als Überbrückungshilfen ausgereicht werden, allerdings können sie auch bei der Durchführung der Haushaltskonsolidierung unterstützen, ebenfalls bei der Überwindung außergewöhnlicher Belastungen (im Zusammenhang der Pflichtaufgaben). Zusätzlich können die Bedarfszuweisungen zum Ausgleich von Härtefällen im Rahmen des ThürFAG dienen und freiwillige kommunale Zusammenarbeit fördern. Die Mittel stammen aus den Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage (im folgenden Absatz beschrieben), den Einnahmen aus Rückzahlungen von Bedarfszuweisungen sowie ergänzenden Bedarfszuweisungen und aus nicht in Anspruch genommenen Mitteln aus dem Landesausgleichsstock des Vorjahres sowie aus Abrechnungsergebnissen mit der Finanzausgleichsmasse und weiterer Mittel aus der Finanzausgleichsmasse.

- *Umlagen* – Der § 25 ThürFAG definiert, dass die Landkreise von den kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben haben, insofern die sonstigen

Einnahmen, die sonstigen Erträge oder Einzahlungen eines Landkreises bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung den Finanzbedarf nicht decken. Die Kreisumlage berechnet sich durch die Anwendung eines einheitlichen Umlagesatzes auf die jeweiligen Umlagegrundlagen der Gemeinden. Die Umlagegrundlagen wiederum setzen sich zusammen aus den Schlüsselzuweisungen (im Durchschnitt der letzten drei Jahre) und der Steuerkraftmesszahl abzüglich der im Folgenden definierten Finanzausgleichsumlage (im Durchschnitt der letzten drei Jahre). Nach der Schulumlage gemäß § 28 ThürFAG kann ein Landkreis 80 % seines ungedeckten Finanzbedarfs resultierend aus der Schulträgerschaft für Grund- und Regelschulen kreisangehöriger Gemeinden oder Zweckverbänden, auf jene kreisangehörigen Gemeinden umlegen, die keine Schulträger sind und auch keinem solchen Zweckverband angehören. Schließlich besagt die Finanzausgleichsumlage, definiert im § 29 ThürFAG, dass die besonders finanzstarken kreisangehörigen Gemeinden (diejenigen, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15 % übersteigt), eine Finanzausgleichsumlage leisten. Die Höhe der Umlage berechnet sich in dem Fall entsprechend einer einfachen Formel, die auf die Umlagegrundlage und Bedarfsmesszahl angewendet wird. Die Umlagegrundlage ist dabei definiert als der Betrag, um den die Steuerkraftmesszahl die um 15 % erhöhte Bedarfsmesszahl übersteigt. Die Formel wird angepasst, ist die Steuerkraftmesszahl sogar um 115 % höher als die Bedarfsmesszahl. Das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage fließt den jeweiligen Landkreisen in Höhe des Kreisumlage- und des Schulumlagesatzes zu. Der verbleibende Betrag wird (wie bereits beschrieben) dem Landesausgleichsstock zugeführt.

Das ThürFAG wird abgeschlossen durch gemeinsame Bestimmungen. Da diese Bestimmungen jedoch für die Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung nicht maßgeblich sind, wird hier auf eine ausführlichere Darstellung dieser Regelungen verzichtet.

C.2. Charakteristika Thüringens mit besonderer Relevanz für die Erfüllung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch Land und Kommunen

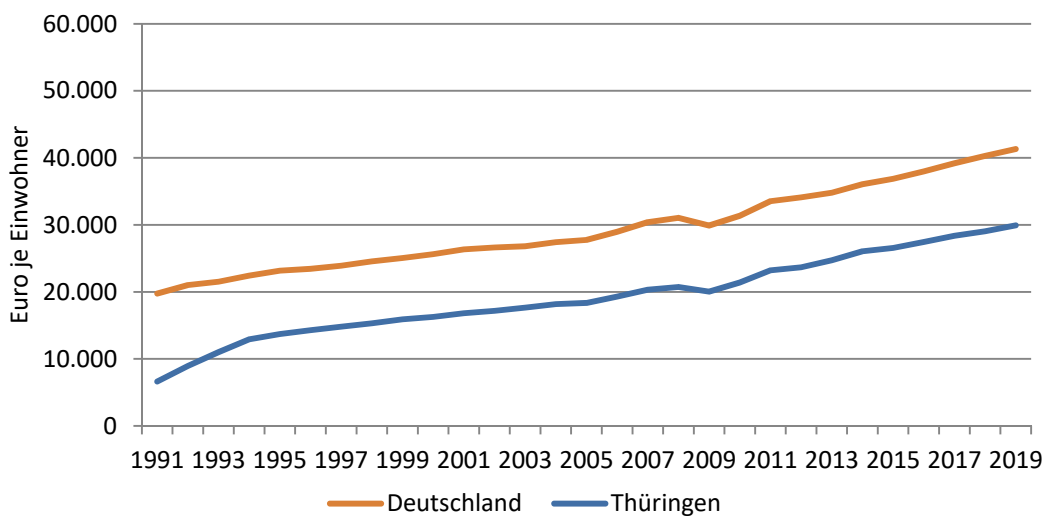
C.2.1. Sozioökonomische, geographische, demografische und sonstige Eigenheiten

Mit etwas mehr als zwei Millionen Einwohnern und einer Fläche knapp über 16.000 km² ist Thüringen eines der kleineren Bundesländer. Der Anteil Thüringens am deutschen Bruttoinlandsprodukt betrug 2019 1,9 %.²² Abbildung-C-1 verdeutlicht, dass das Bruttoinlandspro-

²² Vgl. Statistisches Bundesamt (2020).

dukt je Einwohner in Thüringen eine sehr positive Dynamik zeigt; es ist im Zeitraum von 2005 bis 2019 um mehr als 60 % gewachsen. Diese Entwicklung wurde nur von der Finanzkrise 2009 unterbrochen. Gleichzeitig zeigt sich allerdings, dass ein Aufholprozess gegenüber dem Bundesdurchschnitt nur relativ erkennbar ist, da die absolute Differenz der Bruttoinlandsprodukte über diesen Zeitraum konstant blieb.

Abbildung-C-1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen von Deutschland und Thüringen in Euro je Einwohner, 1991-2019



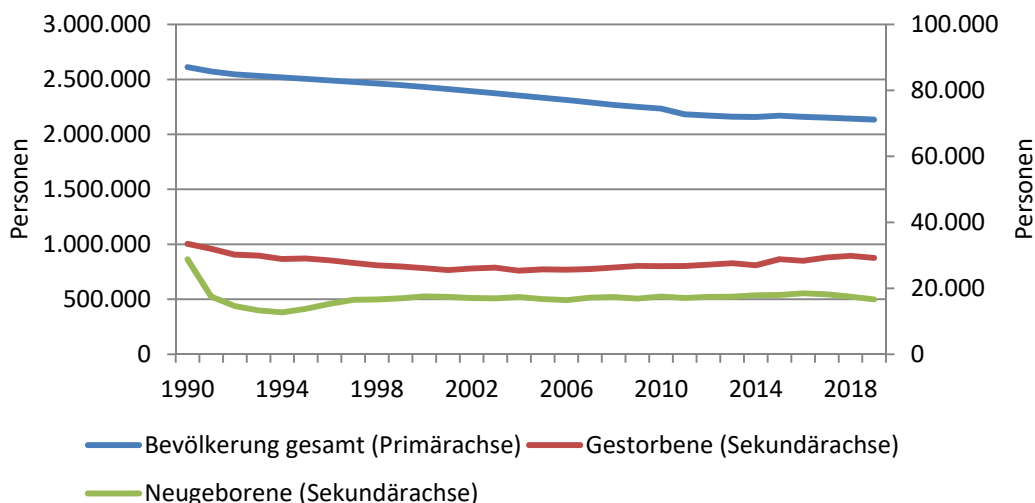
Quelle: Statistisches Bundesamt (2020).

Bei regional differenzierterer Betrachtung fällt auf, dass ein erheblicher Anteil der Wertschöpfung auf die Regionen entlang der Thüringer Städtekette entfällt, und dort insbesondere auf den Raum Erfurt-Weimar-Jena.²³ Zusätzlich ist entlang der Städtekette die Bevölkerungsdichte am höchsten, während Thüringen insgesamt eher dünn besiedelt ist. Die gesamtdeutsche Problematik einer alternden Gesellschaft ist auch in Thüringen präsent. Zwar hält sich die Zahl der Neugeborenen auf einem konstanten Niveau, dieses liegt allerdings unter der Anzahl an Gestorbenen, mit der Konsequenz einer stetig schrumpfenden Bevölkerung: Zwischen 1992 und 2010 hat Thüringen 12 % der Bevölkerung verloren (vgl. Abbildung-C-2). Auch die Prognosen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung deuten auf einen weiteren Bevölkerungsverlust hin. In der Vergangenheit haben die Wanderungssalden dieser Entwicklung nicht entgegengewirkt. Die Abwanderungsbewegungen waren lange durch einen hohen Anteil von jungen Menschen in der Altersstruktur und einen hohen Anteil von Frauen in der Geschlechtsstruktur geprägt. Jedoch lässt sich in den letzten zehn Jahren eine

²³ Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2019a). Der Anteil der Städte Erfurt, Jena und Weimar an der Gesamtwertschöpfung betrug im Jahr 2018 knapp 25 %.

veränderte Dynamik feststellen. Die Nettoabwanderung in die westdeutschen Bundesländer hat von 2010 bis 2017 deutlich nachgelassen. Zusätzlich ist eine Nettozuwanderung aus dem Ausland ersichtlich (diese ist auch im Zusammenhang zu der Flüchtlingskrise zu verstehen). Die Nettoabwanderung in andere ostdeutsche Bundesländer (inkl. Berlin) hat jedoch zugenommen.²⁴

Abbildung-C-2: Bevölkerung, Geburten und Sterbefälle in Thüringen, 1990-2019



Quelle: Statistisches Bundesamt (2019a), (2019b), (2019c).

Sowohl die positiv zu bewertende wirtschaftliche Entwicklung Thüringens der letzten Jahre, als auch das demografische Problem, spiegeln sich im Arbeitsmarkt wider. Ausgehend von einem sehr hohen Niveau von 13,1 % im Jahr 2007 ist die Arbeitslosenquote im Landesdurchschnitt kräftig auf 5,3 % im Jahr 2019 gesunken.²⁵ An dieser Entwicklung partizipieren alle kreisfreien Städte und Landkreise, einige sind in der Abbildung C-3 dargestellt. Die höchste Arbeitslosenquote im Jahr 2019 verzeichnet die Stadt Gera in Höhe von 8,1 %, während die niedrigste Arbeitslosenquote mit 3,8 % im Landkreis Sonneberg anzufinden ist. Positiv hervorzuheben ist ebenfalls die Dynamik der SGB-II-Quote. Diese lag im Jahr 2017 bei 9,4 Prozent welches den niedrigsten Wert unter den ostdeutschen Bundesländern darstellt. Auch der durchschnittliche Bruttolohn ist im selben Zeitraum von 19.922 Euro auf 29.316 Euro angestiegen.²⁶ Trotz hoher Wachstumsraten liegt das Lohnniveau noch deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 36.979 Euro.²⁷ Ein kontinuierlich abnehmendes

²⁴ Vgl. Institut für kommunale Planung und Entwicklung e.V. (ikpe) (2019).

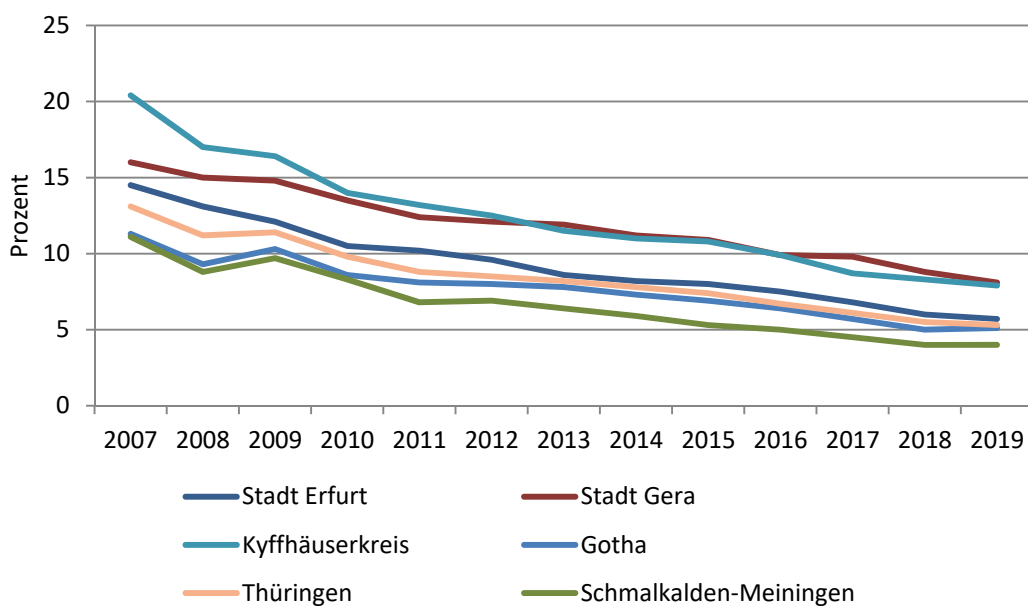
²⁵ Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2019b).

²⁶ Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2019c).

²⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019d).

Defizit im Pendlersaldo ist die Folge der verbesserten Lohnverhältnisse. Im Jahr 2019 betrug Selbiges nur noch ca. 55.000 Personen für das Land.²⁸ Schließlich verdeutlicht Abbildung C-4, dass sich der aufgezeigte Alterungsprozess der Bevölkerung in einem zunehmenden Anteil an Beschäftigten in einem hohen Alter in dem Arbeitsmarkt manifestiert, woraus sich zukünftige Probleme bei der Besetzung vorhandener Stellen antizipieren lassen. Zusätzlich zeichnet sich eine Verschiebung der Sozialausgabenstruktur dadurch ab, dass die geburtenstarken Jahrgänge das Renteneintrittsalter erreichen werden.

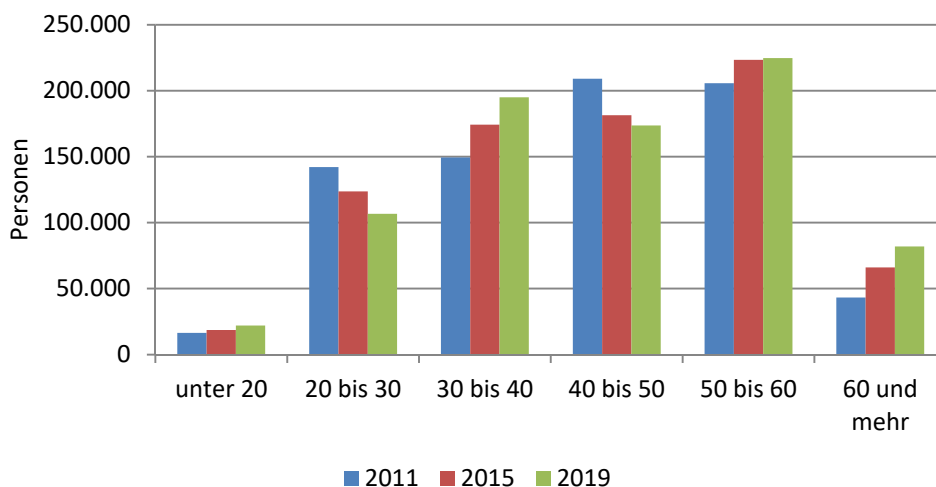
Abbildung C-3: Arbeitslosenquote Thüringens und ausgewählter Städte und Landkreise in Prozent, 2007-2019



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik (2019b).

²⁸ Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2019d).

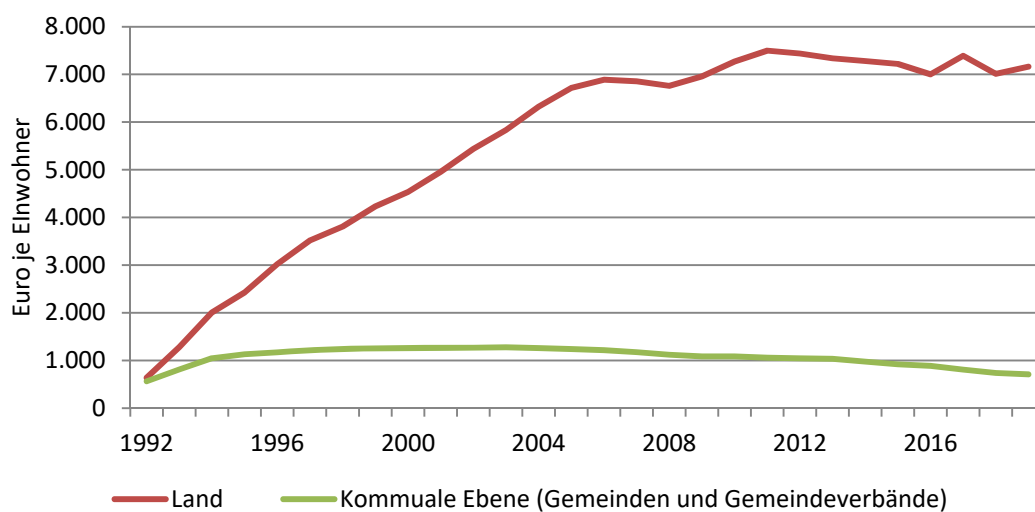
Abbildung C-4: Altersstruktur sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter (am Arbeitsort) in Thüringen, 2011-2019



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik (2019e).

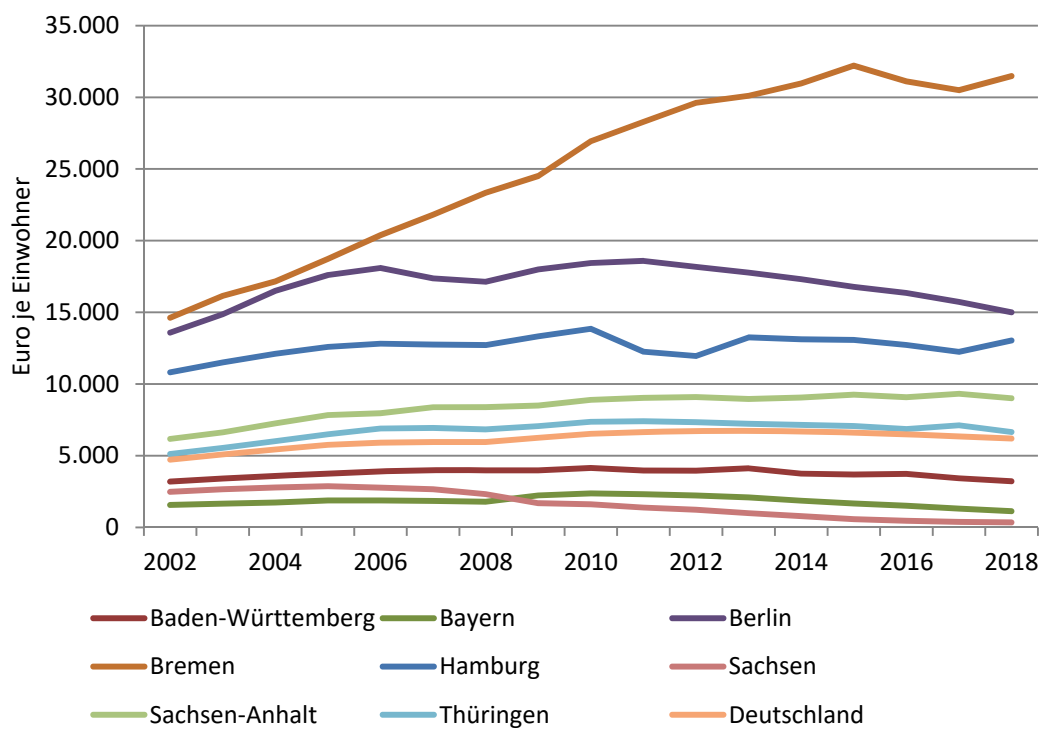
In dem Kontext des kommunalen Finanzausgleichs ist die finanzielle Situation der Landes- und kommunalen Ebene von hoher Relevanz. Diese soll im Folgenden skizziert werden. Allerdings ist zu beachten, dass nur eine erste Indikation abgeleitet werden kann, da auf aggregierte Werte zurückgegriffen wird, die potenziell relevante Besonderheiten im Einzelfall nicht abbilden. Auch die Verschuldungsbelastung kann (indirekt) eine Rolle spielen, da sie auf finanzielle Engpässe und aufkommende Herausforderungen hindeuten kann. Abbildung C-5 vermittelt einen ersten Eindruck zur Verschuldung Thüringens. Es wird deutlich, dass das Land deutlich höher verschuldet ist als die kommunale Ebene, welches insbesondere auf den starken Anstieg in dem Zeitraum von 1992 bis 2005 zurückzuführen ist und im Zusammenhang der politischen und wirtschaftlichen Wende zu verstehen ist, die zu erheblichen Transformationsproblemen geführt hat. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern ist Thüringens Verschuldung jedoch als durchschnittlich einzuordnen (vgl. Abbildung C-6). Dies gilt ebenfalls für die Verschuldung der kommunalen Ebene im Vergleich zu den anderen Bundesländern. Innerhalb Thüringens zeigt sich auf der kommunalen Ebene eine signifikante Disparität in der Höhe der Schuldenstände (vgl. Abbildung C-7). Nicht nur an den Extremen lässt sich dies festmachen, doch in dem Falle veranschaulicht die Gegenüberstellung des Landkreises Sömmerda mit einer Verschuldung je Einwohner in Höhe von 1.329 Euro und der Stadt Jena mit einem Wert von 106 Euro die breite Streuung.

Abbildung C-5: Entwicklung des Schuldenstandes des Landes und der kommunalen Ebene in Euro je Einwohner, 1992 - 2019



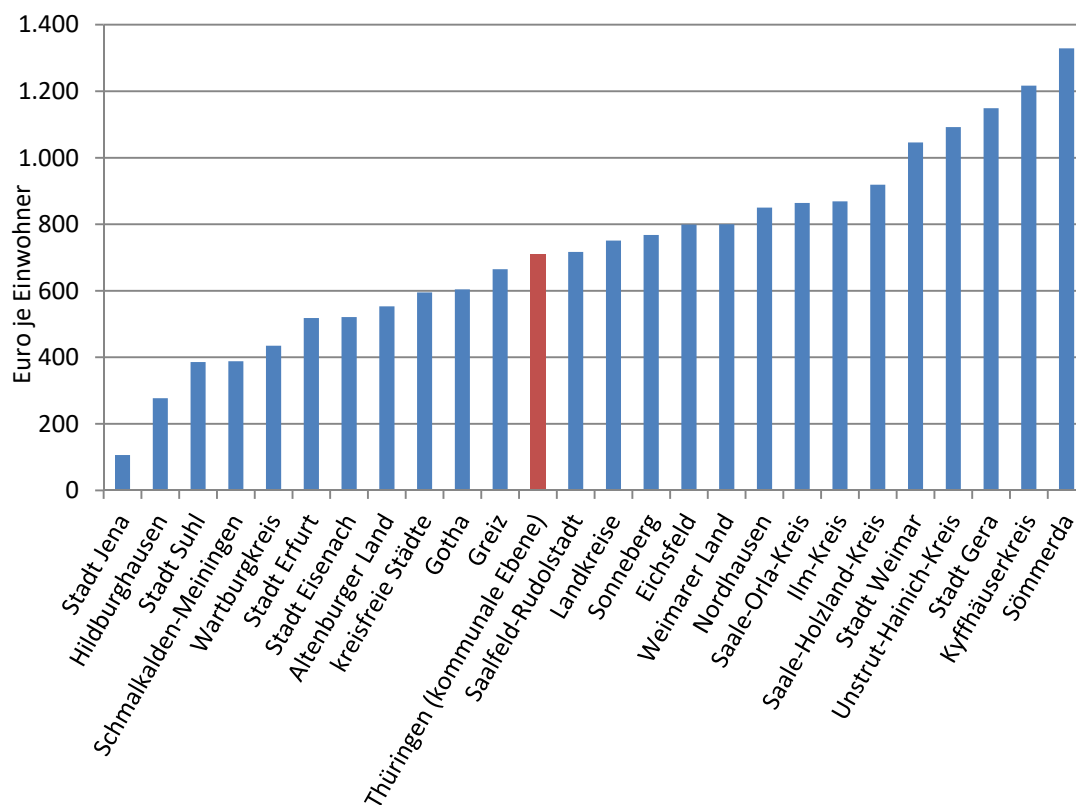
Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik (2019f).

Abbildung C-6: Entwicklung des Schuldenstandes ohne Schulden bei öffentlichen Haushalten, ohne Extrahaushalte Deutschlands und der Bundesländer in Euro je Einwohner, 2002-2018



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018a).

Abbildung C-7: Schuldenstand der kommunalen Ebene nach Kreisen in Euro je Einwohner, per 31.12.2019



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik (2019g).

Auch ein vergleichsweise überschaubarer Schuldenstand je Einwohner kann bei entsprechend niedrigem Steueraufkommen problematisch sein, da nur die gemeinsame Betrachtung Auskunft über die Schuldentragfähigkeit ergibt. Tatsächlich verdeutlichen die Daten aus dem Qualitätsbericht des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2019, welcher jährlich explizit zu dem Zweck erstellt wird eine Vergleichbarkeit der Realsteuern zwischen den Bundesländern herzustellen, dass Thüringens Realsteuerkraft je Einwohner, als auch die Steuereinnahmen der Gemeinden, deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt liegt.²⁹ Die niedrigen Steuereinnahmen der Kommunen limitieren den Haushaltsspielraum schon in normalen Zeiten, und können in Krisen – wie zuletzt in der Corona-Krise erkennbar – zu erheblichen Finanzproblemen führen. Auch überdurchschnittliche Steuersätze wirken dem nicht ausreichend entgegen, da in den Gemeinden strukturell zu wenig Einkommen erwirt-

²⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2018b).

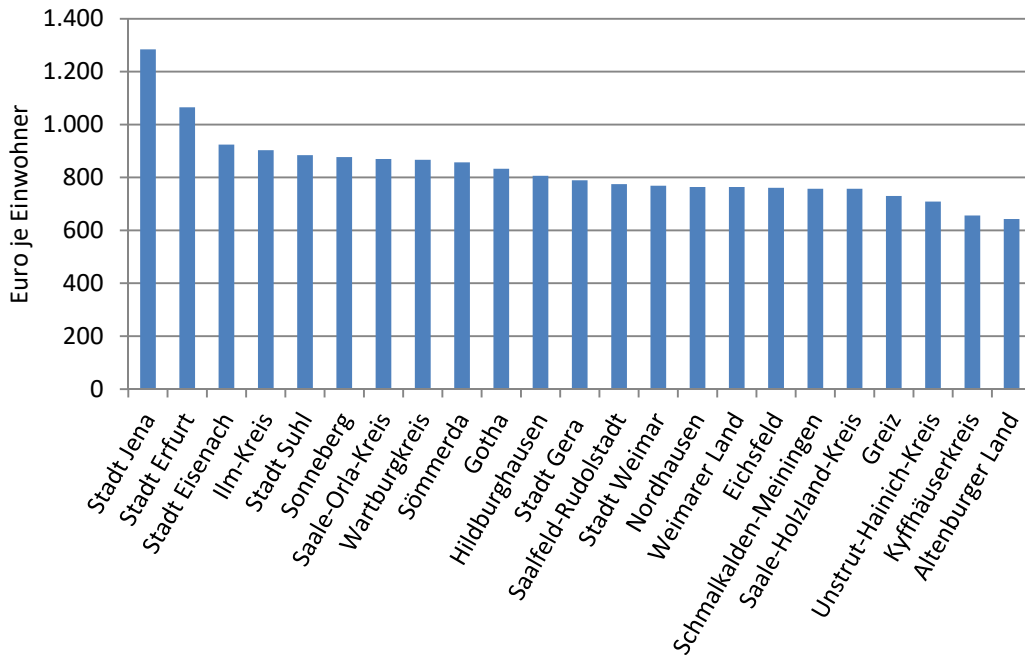
schaftet wird. In diesem Kontext lassen sich die unterdurchschnittlichen kommunalen Investitionen erklären³⁰ und die Abhängigkeit von Finanzzuweisungen, obwohl die kommunalen Ausgaben als moderat einzuordnen sind. Über die Hälfte der Gesamteinnahmen der Kommunen resultiert aus Zuweisungen und Zuschüssen vom Land.³¹ Dies ist im bundesweiten Vergleich ein außerordentlich hoher Wert. Eine Aufschlüsselung der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen der Thüringer Gemeinden kumuliert auf Landkreisebene ist in Abbildung C-8 für das Jahr 2018 dargestellt. Eine Gegenüberstellung der kassenmäßigen Bruttoeinnahmen und Bruttoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Kreisen für dasselbe Jahr findet sich in Abbildung C-9. Der überwiegend positive Finanzierungssaldo, welcher in der jüngeren Vergangenheit regelmäßig aufgetreten ist, verdeutlicht den eingesetzten Konsolidierungsprozess.³² Allerdings muss bei einer Interpretation zwischen den Kommunen Vorsicht geboten werden, da die Einnahmeseite doch zu einem großen Teil von den Zuweisungen determiniert wird, wie in Abbildung C-10 verdeutlicht, die nicht heterogen verteilt sind. Die hier aufgezeigten Schuldenstände, Steuereinnahmen sowie Ein- und Ausgaben dürfen nicht als aussagekräftige Analyse der Schuldentragfähigkeit missverstanden werden, liefern jedoch eine erste, grobe Indikation über die finanzielle Lage der kommunalen Ebene. Dies zeigt sich beispielsweise an dem Unstrut-Hainich-Kreis, welcher im Jahr 2014 aufgrund übermäßiger Verschuldung unter Beobachtung eines eingesetzten Zwangsverwalters stand, und auch in dieser Analyse negativ auffällt. An der Stadt Suhl hingegen, die sich demografischen Problemen ausgesetzt sieht und im Jahr 2016 das kleinste Bruttoinlandsprodukt aller kreisfreien Städte in Deutschland erwirtschaftete, und auf Bedarfzuweisungen zur Haushaltssicherung angewiesen ist, zeigt sich die Limitierung des Ansatzes, da gerade diese Stadt in der obigen Abbildung bei der Verschuldung pro Kopf unterdurchschnittliche Werte aufweist. Insofern wird deutlich, dass die hier beschriebenen Indikatoren zwar einen guten Eindruck aus der Vogelperspektive ermöglichen, aber (institutionelle) Spezifika und individuelle Problemstellungen nicht adäquat berücksichtigen können. Für eine ausführlichere Analyse der finanziellen Lage in Thüringen wird auf den kommunalen Finanzreport der Bertelsmann Stiftung verwiesen.

³⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019), S. 45.

³¹ Vgl. Thüringer Rechnungshof (2020).

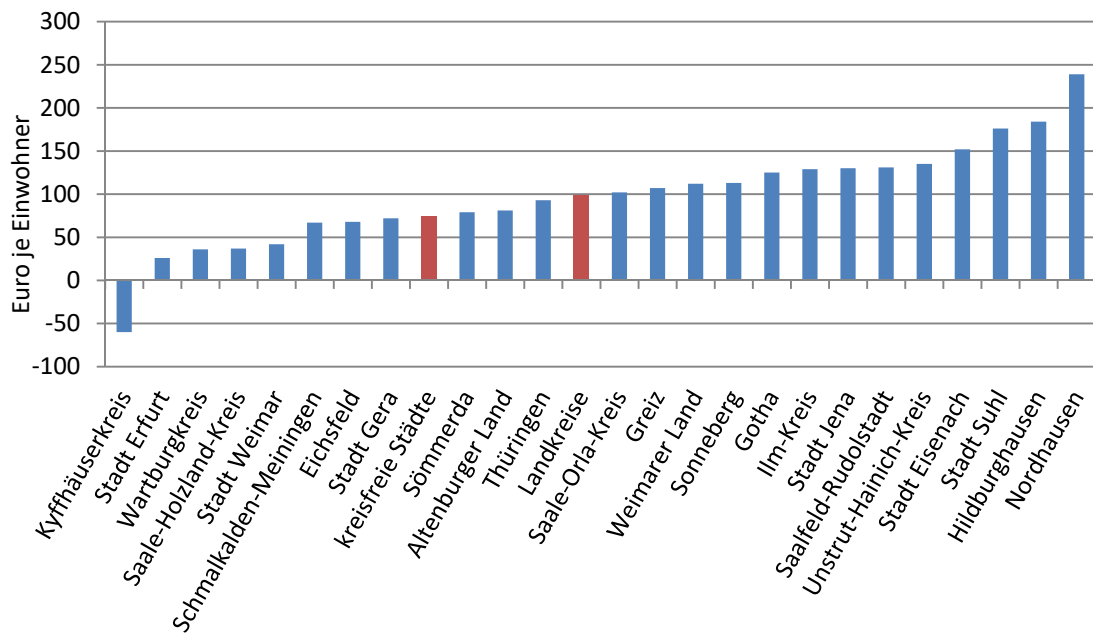
³² Vgl. Thüringer Rechnungshof (2020).

Abbildung C-8: Steuern und steuerähnliche Einnahmen der Gemeinden (kum. auf Landkreisebene) in Euro je Einwohner in 2018



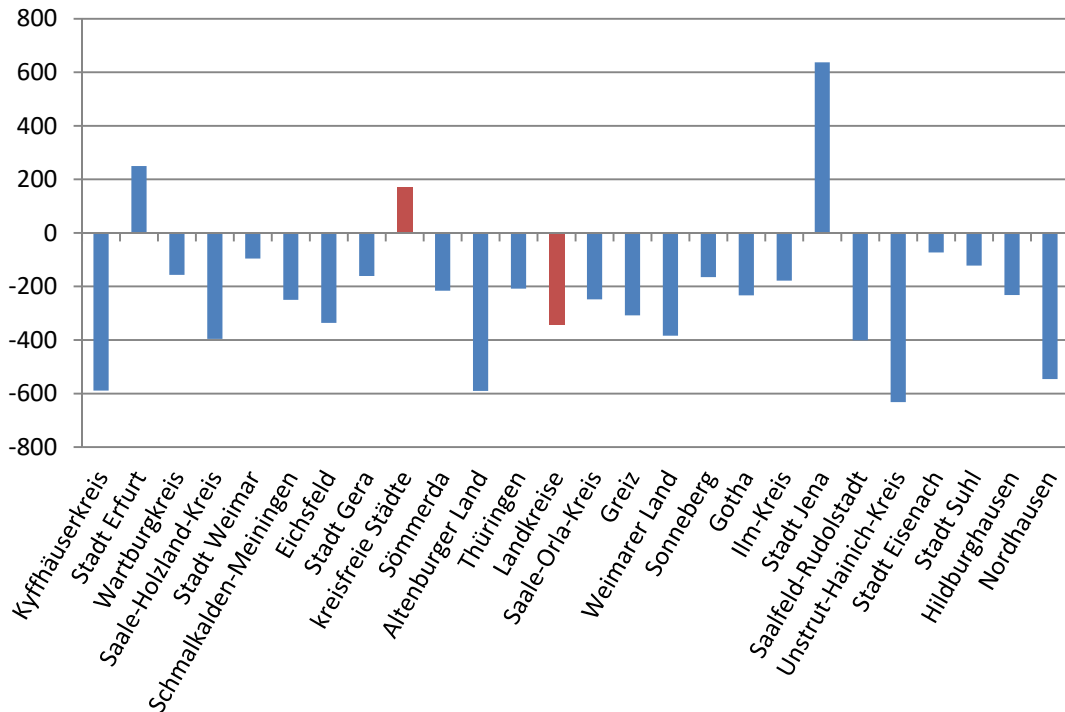
Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik (2018a).

Abbildung C-9: Saldo aus kassenmäßigen Bruttoeinnahmen und Bruttoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Kreisen in Euro je Einwohner in 2018



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik (2018b).

Abbildung C-10: Saldo aus kassenmäßigen Nettosteuerereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen der Gemeinden und Kreise in Euro je Einwohner in 2018



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik (2018b).

C.2.2. Institutionelle Besonderheiten

Die kommunale Struktur Thüringens ist aufgegliedert in 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte und 625 kreisangehörigen Gemeinden (Stand: 1. Januar 2021). Dies ist im bundesweiten Vergleich als besonders kleinteilig einzuordnen. Seit der Neugründung Thüringens am 03.10.1990 ist die Kommunalstruktur Gegenstand anhaltender politischer Diskussion und einige Gebietsreformen wurden beschlossen, die auch als Anpassung zur demografischen Entwicklung sowie zur Bewältigung der zunehmenden Schwierigkeiten bei der Besetzung der Stellen im öffentlichen Dienst, der fortschreitenden Digitalisierung und anderer Herausforderungen zu verstehen sind. Bei der Neubildung gab es zunächst 35 Landkreise, 5 kreisfreie Städte und über 1700 Gemeinden. Bereits 1994 wurde die Anzahl der Landkreise auf 17 reduziert und die Anzahl der kreisfreien Städte auf 6 erhöht (Eisenach kam hinzu). Im Fokus der Öffentlichkeit stand besonders der Reformvorschlag aus dem Jahr 2013 der von der Koalition aus CDU und SPD berufenen Expertenkommission, nach welchem die Anzahl der Landkreise auf 8 gemindert werden sollte, sowie eine Reduktion der kreisfreien Städte vorgesehen war. Dieser wurde allerdings im Wesentlichen nie umgesetzt. Lediglich die Anzahl der kreisfreien Städte reduziert sich durch die Eingliederung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis zum 1. Juli 2021 von sechs auf fünf.

Mit dem Wechsel hin zur rot-rot-grünen Regierung entstand im Jahr 2015 ein neues Leitbild für die Funktional- und Gebietsreform, welches den Wunsch nach weitreichenderen Reformen äußerte. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2017 (Drs. 6/4876) hatte sich der Landtag für die weitere Stärkung der Gemeinden in Thüringen durch eine Neugliederung der überwiegend kleinteiligen Gemeindestrukturen ausgesprochen und hierbei dem Prinzip der Freiwilligkeit eine hohe Bedeutung eingeräumt. Die Anzahl an Gemeinden hat sich in den folgenden Jahren auf Basis freiwilliger Zusammenschlüsse und Eingliederungen deutlich vermindert.

Eine weitere institutionelle Besonderheit Thüringens ist die starke Verbreitung erfüllender Gemeinden, die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises benachbarter Gemeinden übernehmen, sowie von Verwaltungsgemeinschaften, welche selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts darstellen und Aufgaben für ihre Mitgliedsgemeinden erfüllen. Zum Stand 1. Januar 2021 gibt es 43 Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 387 Mitgliedsgemeinden, während 39 erfüllende Gemeinden für 95 beauftragende Gemeinden agieren.³³ Auch diese Strukturen unterliegen ständigen Anpassungen in Richtung stärkerer kommunaler Verwaltungsstrukturen mit höherer Selbstverantwortung. Da in größeren Gemeinden der Bedarf übergemeindlicher Aufgabenerfüllung tendenziell abnimmt, ist die Anzahl sowohl der erfüllenden Gemeinden als auch der Verwaltungsgemeinschaften rückläufig.

D. Überprüfung der kommunalen Bedarfe und deren Abbildung in den Schlüsselzuweisungen

Gemäß dem in Kapitel B.1 definierten Bedarfsbegriff und der in Kapitel B.3 erläuterten Methodik zur Bedarfsbestimmung wird das entwickelte Konzept an dieser Stelle zunächst für die Ebene der Gemeindeaufgaben (Kapitel D.1 und D.2) und anschließend für Kreisaufgaben (Kapitel D.3 und D.4) angewendet. Die kreisfreien Städte, welche sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben übernehmen, werden für die entsprechenden Aufgabenbereiche, je nach Zuständigkeit, der einen oder anderen Ebene zugeordnet. In Aufgabenbereichen die sowohl von Kreisen als auch von Gemeinden ausgeführt werden, wird die Aufgabenerfüllung der kreisfreien Städte anteilig der Aufgabenteilung der nicht kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise angenommen.

³³ Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2019h), (2019i).

In einem ersten Schritt müssen hierzu die Aufgabenbereiche der Gemeinden und Landkreise festgelegt werden,³⁴ für die Bedarfsfaktoren durch aufgabenspezifische Regressionen individuell identifiziert und in Relation zueinander gesetzt werden. Dies erfolgt in Kapitel D.1 respektive D.3. Die Aufgabenbereiche umfassen das volle Spektrum kommunaler Aufgaben und somit sowohl pflichtige als auch freiwillige Aufgaben – denn beide Komponenten sind grundlegend für die Wahrung kommunaler Autonomie.

Für einige der kommunalen Aufgabenfelder ergeben sich Überschneidungen mit delegierten Aufgabenaspekten, welche als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises prinzipiell über den Mehrbelastungsausgleich adressiert werden (vgl. Kapitel G.1.3). Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die manche Kommunen zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben erfüllen, stellen Teilaspekte der Aufgaben der Regressionsanalyse dar. Häufig betroffen sind hier Verwaltungstätigkeiten. Dies zieht sich von der Hauptverwaltung über die Sozialverwaltung bis zur Gesundheitsverwaltung. Der Mehrbelastungsausgleich soll in diesen Aufgabenbereichen jeweils die Belastungen ausgleichen, die die Kommune zusätzlich zu ihrer eigenen, originären Aufgabe erbringt. Aus kommunaler Sicht haben durch diese zusätzliche Dimension in den Aufgabenbereichen die Kommunen, die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erfüllen, in diesen Bereichen höhere Ausgaben – dieses Ausgabendelta wird durch den Mehrbelastungsausgleich adressiert. Da die Zuweisungen des Mehrbelastungsausgleichs jedoch nicht aufgabenspezifisch gebucht werden, lassen sich diese nicht von den Ausgaben subtrahieren – die Nettoausgaben bzw. Zuschussbedarfe werden bei den betreffenden Gebietskörperschaften daher tendenziell überschätzt – jedoch in einem insgesamt geringen Ausmaß.

Vom Mehrbelastungsausgleich profitieren (Stand 2019) die kreisfreien Städte, die Landkreise, 47 Verwaltungsgemeinschaften sowie 140 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Somit erhalten alle Kreise und kreisfreien Städte vollständig Zuweisungen des Mehrbelastungsausgleichs, während die kreisangehörigen Städte und Gemeinden jenseits der Verwaltungsgemeinschaften nur zu einem kleinen Teil Zuweisungen erhalten. Auf die entsprechenden potenziellen Effekte wird in den jeweiligen Unterkapiteln eingegangen. In der Gesamtschau gilt, dass durch die Buchungssystematik eine direkte 1:1 Zuordnung der Zuweisungen des Mehrbelastungsausgleichs zu den Aufgabenbereichen nicht möglich ist. Ebenso wenig können Aufgabenanteile, die durch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises entstehen, von der kommunalen Aufgabe getrennt werden. Wenn Teile der Verwaltung dem originär kommunalen Spektrum zuzuordnen sind, andere Teile jedoch wiederum aus übertragenen Aufgaben resultieren, so sind diese Anteile im alltäglichen Verwaltungsge-

³⁴ Die per definitionem über Gebühren zu finanzierenden Bereiche Strom- und Wasserversorgung, Abfallwirtschaft sowie Abwasserbeseitigung sind nicht finanzausgleichsrelevant und werden daher nicht in die regressionsbasierten Analysen eingeschlossen. Siehe hierzu auch Anhang K.1.

schehen nicht klar trennbar. Hierdurch ergeben sich minimale Verzerrungen in der Gewichtung der einzelnen Aufgabenbereiche im Bedarfsansatz.³⁵

Betrachtet man das Jahr 2018, so beläuft sich der Mehrbelastungsausgleich hier auf 282,5 Mio. Euro. Betrachtet man alle Aufgabenbereiche der Regressionsanalyse, auf die der Mehrbelastungsausgleich partielle Auswirkungen hat, so belaufen sich die Nettoausgaben hier auf deutlich mehr als die doppelte Summe. Somit erfasst der Mehrbelastungsausgleich nicht die gesamte Aufgabe, sondern Teilaspekte der Aufgabe, die über das originär kommunale Aufgabenspektrum hinausgehen. Würde man diese Aufgaben insgesamt unbeachtet lassen – unter der Hypothese, die Aufgabenerfüllung der *gesamten* definierten Aufgabe sei vollständig über den Mehrbelastungsausgleich abgegolten – würden die Bedarfe aller Kommunen, insbesondere derer, die keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erfüllen, deutlich unterschätzt.³⁶

Die im Folgenden angewandte Methodik berücksichtigt somit ausdrücklich die dualistischen Perspektive zwischen eigenen Aufgaben und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Die Unterscheidung dieser Perspektiven wird in Kapitel D.2 für die Gemeindeebene bzw. Kapitel D.4 für die Kreisebene dargestellt. Die regressionsanalytische Bestimmung soll einen signifikanten Einfluss der Bedarfe für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises – die im Mehrbelastungsausgleich adressiert werden – auf die ermittelten Finanzbedarfe im Rahmen der Schlüsselzuweisungen somit explizit ausschließen.

Resultierend aus den Ergebnissen der Regressionen wird anschließend ein Bedarfsansatz für die Gemeinden (Kapitel D.2) und Landkreise (Kapitel D.4) ermittelt. Dieser bildet im Folgenden die Basis für die Entwicklung und Simulation des bedarfsgerechten Modells (siehe Kapitel H). Ziel des regressionsanalytischen Verfahrens ist es, den Einfluss einzelner erklärender (unabhängiger) Variablen auf eine zu erklärende (abhängige) Variable zu berechnen. Hierbei wird – auf Grundlage einer ausreichenden Anzahl von Datenpunkten – jeweils der einzelne Einfluss einer Variablen berechnet, indem alle anderen Variablen konstant gehalten

³⁵ Würde man alternativ die gesamten Aufgabenbereiche, die teilweise – für einen Teil der einzelnen Aufgabe oder einen Teil der Gebietskörperschaften – vom Mehrbelastungsausgleich betroffen sind, nicht berücksichtigen, so würde dies eine deutliche, nicht zu rechtfertigende Verzerrungen hervorrufen. In Aufgabenbereichen, die nur zum Teil (z.B. Verwaltung) durch den Mehrbelastungsausgleich gedeckt werden, und in denen die große Mehrheit der Kommunen Buchungen vorzuweisen hat, dürfen diese Bedarfe nicht negiert werden.

³⁶ Die hieraus resultierende Verzerrung wäre folglich signifikant größer – in doppelter Hinsicht. Zum einen würden mehr Zuschussbedarfe nicht anerkannt, als bei einer regulären Analyse der Aufgabenbereiche leicht erhöht anerkannt werden. Dies betrifft einen reinen Niveaueffekt zwischen den Aufgabenbereichen – und trifft die Kommunen besonders stark, die hier Aufgaben wahrnehmen, ohne Zuweisungen des Mehrbelastungsausgleichs zu erhalten. Zudem ergibt sich ein Verzerrungseffekt zwischen den Kommunen, da deren Spezifika nicht mehr differenziert berücksichtigt werden können.

ten werden. Als zu erklärende Variable wurden die aufgabenspezifischen, bereinigten und deflationierten Zuschussbedarfe der kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Ebene oder gemeinsame Zuständigkeit im jeweiligen Aufgabenbereich eines Jahres genutzt.

In Vorfeld der Regressionsrechnungen wurden für alle Aufgabenbereiche sogenannte Scatter-Plots erstellt, um einen funktionalen Zusammenhang einzelner Faktoren auf die Ausgaben eines Aufgabenbereichs zu prüfen und dessen Form erkennen zu können.³⁷ Zudem werden Korrelationen zwischen einzelnen potenziell erklärenden Variablen geprüft, da hochkorrelierte Faktoren nicht parallel in die Regressionen einfließen dürfen, weil daraus verzerrte Schätzer resultieren würden. Als potenziell erklärende Faktoren sind Indikatoren aus den Bereichen Einwohner, Altersstruktur, Fläche, Straßennetz sowie zur sozialen Belastung in die Analyse eingegangen.³⁸

D.1. Indikatoren für gemeindliche Bedarfe

Die aufgabenspezifischen Regressionsanalysen wurden genutzt um relevante Bedarfsfaktoren zu identifizieren, an welche die Aufgabenerfüllung anknüpft und die somit Ausgaben im betrachteten Bereich induzieren. Die Regressionen liefern im Bereich der Gemeindeaufgaben insgesamt sehr gute gewichtete Erklärungswerte von durchschnittlich 91 % der kontrollierten Ausgaben.³⁹ Dieser ist in der letzten Spalte als das adjustierte R^2 aufgeführt. Dieses gibt an, wie viel Prozent der Abweichungen der Nettoausgaben in dem jeweiligen Aufgabenbereich zwischen den Gebietskörperschaften erklärt werden kann. Bei einem R^2 von 100 % wäre die Aufgabenwahrnehmung vollständig determiniert. Ein solches Ergebnis ist in der Realität nicht möglich. Von einem guten Erklärungsgehalt wird häufig ab 60 % gesprochen. Erkennbar ist, dass dieser Wert in beinahe allen 20 Aufgabenbereichen erreicht wird. Außerdem zeigen auch die angewendeten Tests zur Modellspezifikation insgesamt gute Ergebnisse. Die Ergebnisse der Regressionen hinsichtlich ihrer faktischen Bedarfsfaktoren sowie dem Erklärungsgehalt für die jeweiligen Aufgabenbereiche sind in Tabelle D-1 zusammenfassend dargestellt:

³⁷ Scatter-Plots sind Streudiagramme zur grafischen Darstellung beobachteter Werte statistischer Merkmale, die in ein Koordinatensystem eingetragen werden, wodurch sich eine Punktwolke ergibt.

³⁸ Eine umfassende Liste aller geprüfter Faktoren findet sich in Anhang K.2

³⁹ Das gewichtete adjustierte R^2 über alle Aufgabenbereiche hinweg beträgt 0,91.

Tabelle D-1: Ermittelte Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben in € bereinigt, Ø 2014-2018	Regression der Gemeindeaufgaben	
		Faktoren	Adj. R ²
Allgemeine Verwaltung	321.138.664	Einwohner, Zentralität	0,95
Öffentliche Ordnung	51.810.472	Einwohner, Zentralität	0,85
Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz	76.467.036	Einwohner, Zentralität	0,96
Grundschulen	18.654.776	Einwohner 6 bis 10 Jahre, Zentralität	0,81
Regelschulen und Schulverbund Grund- /und Regelschulen, Gemeinschaftsschulen, Gesamtschulen und freie Waldorfschulen	9.870.402	Einwohner 6 bis 18 Jahre	0,65
Fördermaßnahmen und sonstige schulische Aufgaben	18.662.982	Einwohner 6 bis 18 Jahre, Zentralität	0,58
Kulturpflege, Wissenschaft, Naturschutz und Forschung	119.107.224	Einwohner, Zentralität	0,98
Soziale Sicherung: Jugend und Familie	10.109.850	Einwohner 10 bis 18 Jahre; Zentralität	0,59
Soziale Sicherung: Div. soziale Einrichtungen der Gemeinden	6.326.141	Einwohner	0,29
Soziale Sicherung: Kitas	346.059.072	Einwohner 0 bis 6 Jahre, Zentralität	0,98
Sport	43.314.012	Einwohner, Zentralität	0,94
Öffentliche Parks und Erholung	46.789.998	Einwohner, Zentralität	0,85
Bauen	87.156.404	Siedlungs- und Verkehrsfläche, Zentralität	0,92
Gemeindestraßen	85.392.224	Einwohner, Zentralität	0,89
Bundestraßen	1.326.953	Einwohner	0,64
Landesstraßen	661.077	Einwohner, Verkehrsfläche Straßenverkehr, Zentralität	0,99
Straßenbeleuchtung, und -reinigung	50.060.123	Einwohner, Verkehrsfläche Straßenverkehr, Zentralität	0,89

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben in € bereinigt, Ø 2014-2018	Regression der Gemeindeaufgaben	
		Faktoren	Adj. R ²
Wasser	8.344.733	Einwohner, Zentralität	0,92
Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung	80.996.764	Einwohner, Zentralität	0,58
Wirtschaftsförderung	7.913.808	Einwohner	0,65

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Mittels der Regressionen wurden Koeffizienten für die einzelnen Bedarfsfaktoren berechnet.⁴⁰ Diese sind als Gewichte zur Ermittlung der Bedarfe in den einzelnen Aufgabenbereichen zu interpretieren. Im Anschluss werden sodann die Koeffizienten für alle Aufgabenbereiche zu einem Gesamtkoeffizienten aufaddiert und zusammengefasst. Hieraus resultiert der Normalbedarf für die Gemeindeaufgaben, dessen Berechnung in Kapitel D.2 ausführlich dargelegt wird.

D.2. Empirische Überprüfung der Bedarfe und Mehrbelastungen der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben

Ziel der aufgabenspezifischen Regressionsanalysen war es die bestmöglichen Faktoren für die Bedarfe der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben zu bestimmen. Zu diesem Zweck wurden eine Vielzahl an möglichen Strukturvariablen aus den Bereichen Einwohner und Altersstruktur, Fläche und Verkehrsinfrastruktur sowie Indikatoren zur sozialen Belastung eingesetzt. Für Aufgabenbereiche wurden jeweils verschiedene Indikatoren geprüft, um den bestmöglichen Einflussfaktor zu identifizieren. Von allen überprüften Strukturvariablen über alle Aufgabenbereiche hinweg liefern letztlich fünf Strukturvariablen aus dem Bereich Einwohner und Altersstruktur sowie zwei Strukturvariablen aus dem Bereich Fläche und Verkehrsinfrastruktur den besten Erklärungsgehalt.

Die Strukturvariablen, die sich als signifikant erwiesen und im Vergleich zu anderen den besten Erklärungsgehalt lieferten, gelten fortan als Bedarfsfaktoren. Bezogen auf jeden Aufgabenbereich wurden Koeffizienten für jeden in diesem Aufgabenbereich relevanten Einflussfaktor analytisch ermittelt, der die Stärke des Einflusses auf die Bedarfe widerspiegeln. Summiert man die Koeffizienten aller Aufgaben auf, so ergibt sich für jede Bestimmungsgröße ein *Gesamtkoeffizient über das gesamte gemeindliche Aufgabenspektrum*. Die Gesamtkoeffizienten bilden in der Folge die Grundlage der einzelgemeindlichen Bedarfsbe-

⁴⁰ Siehe hierzu auch die ausführlichen Erläuterungen zur Regressionsanalyse in Anhang K.1.

stimmung im horizontalen Finanzausgleich. Hierbei erfolgt eine Überprüfung struktureller Mehr- bzw. Minderbedarfe in Abhängigkeit von strukturellen Ausprägungen, wie Zentralörtlichkeit, kreisfreie Städte oder Kurorte mittels Dummy-Variablen (siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel B.2). Strukturelle Mehr- bzw. Minderbedarfe konnten anhand dieser Methodik für Zentralörtlichkeit und kreisfreie Städte in verschiedenen Aufgabenbereichen festgestellt und dementsprechend berücksichtigt werden.

Tabelle D-2 stellt die Ergebnisse für die Gemeindeaufgaben dar und ist wie folgt zu lesen:

(1) Die erste Spalte listet die einzelgemeindlichen Strukturgrößen auf, für die die Koeffizienten aufsummiert werden.

(2) Die Gesamtkoeffizienten der hinteren Spalten beschreiben, mit welcher Gewichtung die Bestimmungsgröße eingeht, um den Normalbedarf für die Gemeinde/kreisfreie Stadt (als Zuschussbedarf) zu schätzen. Diese Bestimmungsgrößen gelten in der Folge als Bedarfsfaktoren der Gemeinden/kreisfreien Städte. Hier wird jeweils nach Zentralörtlichkeit sowie kreisfreien Städten unterschieden. Die Gesamtkoeffizienten der einzelnen Strukturgrößen unterscheiden sich für die einzelnen Gemeinden und kreisfreien Städten anhand dieser Ausprägungen und werden dementsprechend zur Bedarfsbestimmung berücksichtigt.

Tabelle D-2: Gesamtkoeffizienten der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben

Einzelgemeindliche Strukturgröße (A)	Gesamtkoeffizienten (GK)				
	Keine Zentralität	Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Mittelzentrum	Kreisfreie Stadt & Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Kreisfreie Stadt & Oberzentrum
Einwohner gesamt	314,04	417,39	348,93	396,48	404,7
Einw. unter 6 Jahre	3.186,32	3.017,09	2.816,43	3.296,25	3.178,49
Einw. 6 bis 10 Jahre	131,42	350,06	174,96	483,84	386,91
Einw. 6 bis 18 Jahre	282,91	186,65	107,84	124,63	96,43
Einw. 10 bis 18 Jahre	42,28	96,55	78,46	96,55	134,55
Siedlungs- und Verkehrsfläche	272,72	744,51	585,56	612,5	1.678,49
Verkehrsfläche: Straßen	496,57	2.702,15	1.574,65	1.636,8	3.853,4

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Die Koeffizienten der gleichen Strukturgröße wurden hier über alle betreffenden Aufgaben aufsummiert (siehe Tabelle D-3). Die Unterschiede in der Höhe der Gesamtkoeffizienten der Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Zentralörtlichkeit sowie kreisfreien Städten ergeben sich als akkumulierte strukturelle Unterschiede eines Bedarfsfaktors in der jeweiligen Aufgabenerbringung.

Hier spielen mehrere, sich teils überlagernde Effekte eine Rolle. Zum einen stehen bei einigen Aufgabenbereichen externe Effekte Skaleneffekten gegenüber. Größere Gemeinden können einige Aufgaben in einer Pro-Kopf-Betrachtung günstiger erbringen – stellen jedoch auch öffentliche Leistungen für Einwohner anderer Gemeinden zur Verfügung. In einigen Aufgabenbereichen, wie z.B. dem kulturellen Bereich, zeigen sich erwartbare nicht-lineare Effekte im Raum: größere Zentren stellen Angebote bereit, ihr direktes Umland weniger, Orte in weiterer Entfernung wieder vermehrt etc. Im Endeffekt spielen hier Erreichbarkeiten und Wahlmöglichkeiten der Bevölkerung die entscheidende Rolle.

Im Ergebnis nicht trennbar, in der Theorie jedoch wichtig, ist beim Blick auf die Koeffizienten die Frage nach kostenintensiverer Erbringung: Ist eine Aufgabe pro Bedarfseinheit teurer, so ist der Koeffizient höher – gleiches gilt jedoch auch, wenn die Leistung, spezifisch nach Zentralörtlichkeit, tendenziell für mehr als die eigenen Einwohner (einer Altersgruppe) erbracht wird. Die Gewichtung der Gesamtkoeffizienten spiegelt nicht zwingend die Gewichtung der einzelnen Koeffizienten bei aufgabenspezifischer Betrachtung wider.

Hinzu kommt, dass die signifikanten Koeffizienten auch weitere Effekte, als Proxy-Variablen, auf sich ziehen können. Größere soziale Schwierigkeiten in größeren Städten spiegeln sich in diesem Fall z.B. auch in einer deutlich höheren Fallintensität im Bereich der Jugend- und Familienhilfe, die bei Weitem nicht durch Skaleneffekte kompensiert werden kann.

Die so aufsummierten Koeffizienten ermöglichen es, für jede Gemeinde einen *Bedarfsansatz* zu ermitteln, der alle Aufgabenbereiche umfasst. Dazu werden die Strukturgrößen der betreffenden Gemeinde mit den aufsummierten Gesamtkoeffizienten multipliziert und anschließend aufsummiert.⁴¹ Eine formale Beschreibung der Bestimmung des einzelgemeindlichen Bedarfsansatzes im Finanzausgleichssystem findet sich zudem in Kapitel H.1.1.

⁴¹ Ein ausführliches Rechenbeispiel zur Bestimmung des einzelgemeindlichen Bedarfsansatzes findet sich in Anhang A.1.

Tabelle D-3: Zusammensetzung der Gesamtkoeffizienten am Beispiel der Strukturgröße Einwohner 6 bis 18 Jahre.⁴²

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten			
		Keine Zentralität	Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Mittelzentrum	...
Einwohner 6 bis 18 Jahre	Regelschulen und Schulverbund Grund-/und Regelschulen, Gemeinschaftsschulen, Gesamtschulen und freie Waldorfschulen	183,25	104,53	87,56	
	Fördermaßnahmen und sonstige schulische Aufgaben	99,66	82,12	20,28	
	Gesamtkoeffizient	282,91	186,65	107,84	

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Die hier vorgestellte, auf Empirie beruhende Methodik nutzt die umfangreichen verfügbaren Daten vergangener Jahre, um mittels aufgabenspezifischer Regression den Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft zu ermitteln. Sollten sich in Zukunft einem Aufgabenbereich eine strukturelle Änderung ergeben, sollte diese auch zwischen den turnusmäßigen Überprüfungen bereits vorausschauend in der Bedarfsbestimmung abgebildet werden. Ein aufgabenbasiertes System bietet hier den Vorteil, dass einzelne Koeffizienten für jeweilige Aufgabenbereiche entsprechend möglicher Änderungen angepasst werden können.⁴³

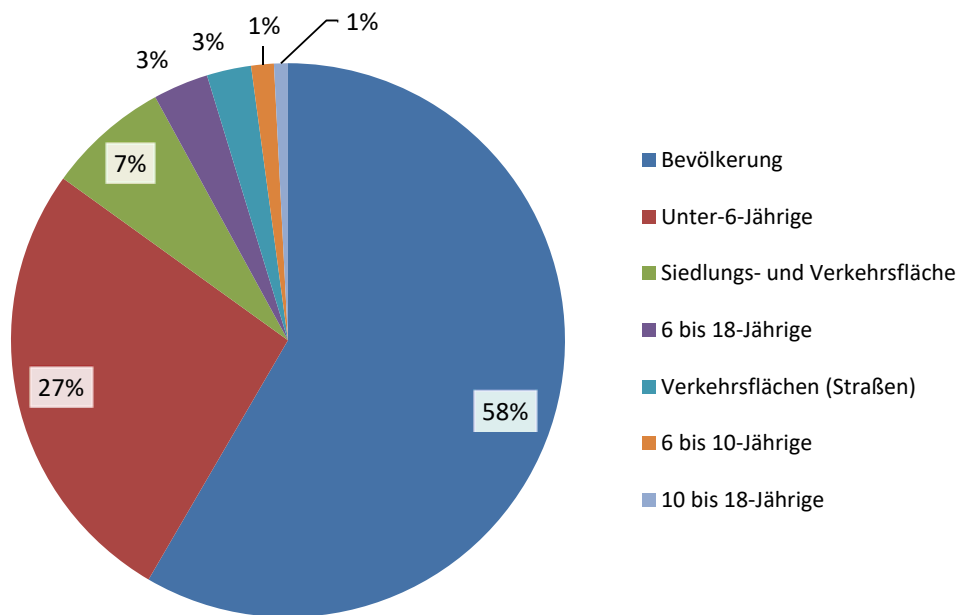
Die Betrachtung der Gewichte der einzelnen Bedarfsfaktoren (unter Berücksichtigung der jeweiligen Strukturgrößen) insgesamt zeigt, dass die absolute Zahl der Einwohner weiterhin den am deutlichsten treibenden Bedarfsfaktor für Gemeindeabgaben darstellt (Abbildung B-1). Den zweitgrößten Anteil hat die Altersgruppe der unter-6-Jährigen, für die Kinderbetreuung als öffentliche Leistung bereitgestellt wird, gefolgt von den Flächenindikatoren der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche einer Gemeinde/kreisfreien Stadt. Abbildung D-1 zeigt in Detail, nach welchen Anteilen die gesamte, für die Gemeinden zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse verteilt wird. Diese akkumulierte Betrachtung gilt somit nicht für einzelne Gemeinden. Hat eine Gemeinde z.B. relativ zu anderen Gemeinden wenige Ein-

⁴² Die Zusammensetzung der Gesamtkoeffizienten, aufgegliedert nach den Koeffizienten für die Strukturgrößen finden sich in Anhang K.5.

⁴³ Die Änderung, dass der Bund seit 2020 75 % anstatt wie bisher 50 % der Kosten der Unterkunft übernimmt, könnte somit bis zur nächsten turnusmäßigen Überprüfung mit einem Bedarfskoeffizienten, der mit 50/75 multipliziert wird, abgebildet werden.

wohner, jedoch viel Verkehrsfläche, so erfolgt ihre individuelle einzelgemeindliche Schlüsselzuweisung zu geringeren Anteilen bedingt durch ihre Einwohnerzahl und entsprechend zu größeren als den hier akkumuliert dargestellten Anteilen für Verkehrsfläche (Straßen).

Abbildung D-1: Gewichte der Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Die Differenzierung nach Zentralität und kreisfreien Städten, die in Tabelle D-2 dargelegt ist, erkennt zum einen an, dass durch Zentralität und die dadurch entstehende unterschiedliche regionale und überregionale Bedeutung auch unterschiedliche Bedarfe entstehen. Damit können sowohl Skaleneffekte (geringerer Pro-Kopf-Bedarf in großen Gemeinden) wie auch Zusatzaufgaben der zentralen Orte (höherer Pro-Kopf-Bedarf in den zentralen Orten) abgebildet werden (siehe hierzu auch die ausführliche Diskussion dazu in Kapitel D.5.1). Die empirisch zu erwartenden Skaleneffekte zeigen sich vor allem in den Bereichen Verwaltung und Grundschulen. Hier erhöht sich auch der Erklärungsgehalt sehr deutlich, wenn für diese strukturellen Unterschiede regressionsanalytisch kontrolliert wird. Konsistent zu den theoretischen Überlegungen zu externen Effekten (siehe hierzu ebenfalls Kapitel D.5.1), zeigen sich diese im Bereich Kultur und Wissenschaft. Hier werden die von Mittelzentren und Oberzentren erbrachten Leistungen auch für die Einwohner der weiteren Gemeinden durch regressionsanalytisch messbare höhere Bedarfe deutlich.

Darüber hinaus wurde zudem die Klassifikation als Kurort auf strukturelle Mehr- oder Minderbedarfe regressionsanalytisch untersucht.⁴⁴ Für diese konnten jedoch keine signifikanten Effekte nachgewiesen werden.

Die Zuweisungen, die einige Gemeinden aus dem Mehrbelastungsausgleich erhalten, verzerren die Ergebnisse der betroffenen Aufgabenfelder nur marginal, da die große Anzahl an Städten und Gemeinden, die mehrheitlich keine Zuweisungen aus dem Mehrbelastungsausgleich erhalten, für eine sehr stabile Regressionsgleichung sorgt. Die Städte und Gemeinden, die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erfüllen und dadurch leicht verzerrt höhere Nettoausgaben zu haben scheinen, bekommen durch die regressionsbasierte Methode diese eben nur scheinbar höheren Bedarfe just nicht anerkannt – der gerechtfertigte Teil wird jedoch durch den Mehrbelastungsausgleich verfassungskonform ausgeglichen. Leichte Verzerrungen zwischen den Aufgabenbereichen ergeben sich derart, dass die Aufgabenbereiche, die Teils vom Aufgabenspektrum des Mehrbelastungsausgleichs betroffen sind, insgesamt relativ höhere Bedarfe zu haben scheinen, als Aufgabenbereiche, die hier nicht einfließen. Betrachtet man jedoch die Finanzvolumina des MBA sowie der Schlüsselzuweisungen, so stellt die Gesamtsumme des Mehrbelastungsausgleichs nur ca. 1/5 der Schlüsselzuweisungen dar. Dies verteilt auf mehrere Aufgabenbereiche resultiert in einem Ergebnis, in dem die Verzerrungen marginal sind.

D.3. Indikatoren für Bedarfe der Landkreise

Analog zum zuvor beschriebenen methodischen Vorgehen für die Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben wird das beschriebene Konzept an dieser Stelle für die Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben angewendet. Ausgehend vom definierten Bedarfsbegriff sowie der erläuterten Methodik zur Bedarfsbestimmung wurden auch für die Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben in einem ersten Schritt 30 verschiedene Aufgabenbereiche festgelegt, für die individuell durch entsprechende Regressionsanalysen Bedarfsfaktoren identifiziert und in Bezug zueinander gesetzt werden. Anschließend wird in Kapitel D.4, basierend auf den Regressionen, der Bedarfsansatz ermittelt. Dieser dient dann wiederum als Basis für die Entwicklung und Simulation eines bedarfsgerechten Modells (siehe Kapitel H.1.2 bzw. H.2.2). Als zu erklärende Variable wurden hier ebenfalls die aufgabenspezifischen, bereinigten und deflationierten Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Ebene oder gemeinsame Zuständigkeit im jeweiligen Aufgabenbereich eines Jahres genutzt. Vorbereitend für die Regressionsrechnungen wurden für alle Aufgabenbereiche wiederum Scatter-

⁴⁴ Zu diesem Zweck wurde mittels Dummy-Variable geprüft ob eine strukturelle Mehrbelastung der Kurorte gegenüber andren Gemeinden vorliegt.

Plots⁴⁵ erstellt, um einen funktionalen Zusammenhang einzelner Faktoren auf die Ausgaben eines Aufgabenbereichs visuell zu prüfen und dessen Form erkennen zu können. Zudem mussten auch für die Kreisaufgaben Korrelationen zwischen einzelnen potenziell erklärenden Variablen geprüft werden, um auch hier hochkorrelierte Faktoren in den Regressionen, aus denen dann verzerrte Schätzer resultieren würden, auszuschließen.⁴⁶

In der regressionsanalytischen Bestimmung der relevanten Bedarfsfaktoren zeigen sich insgesamt sehr gute Erklärungswerte: Die Regressionen erklären durchschnittlich 92 % der kontrollierten Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben.⁴⁷ Die angewendeten Tests zur Modellspezifikation zeigen insgesamt ebenfalls gute Ergebnisse. Die Ergebnisse der Regressionen für die Landkreise sind in der Tabelle D-4 zusammengefasst:

Tabelle D-4: Ermittelte Bedarfsfaktoren für Kreisaufgaben

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2014-2018	Regression der Kreisaufgaben	
		Faktoren	Adj. R ²
Allgemeine Verwaltung	133.555.568	Einwohner	0,94
Öffentliche Ordnung	15.892.306	Einwohner	0,88
Umweltschutz	22.967.079	Vegetationsfläche	0,82
Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz	15.998.864	Einwohner	0,94
Schulverwaltung	14.372.370	Schüler Allgemeinbildende Schulen	0,63
Grundschulen	2.632.598	Einwohner 6 bis 10 Jahre	0,69
Regelschulen und Schulverbund Grund- /und Regelschulen, Gemeinschaftsschulen, Gesamtschulen und freie Waldorfschulen	26.477.056	Schüler Allgemeinbildende Schulen	0,56
Gymnasium	19.475.086	Schüler Allgemeinbildende Schulen	0,7
Berufsschulen	23.548.044	Schüler Allgemeinbildende Schulen	0,81
Förderschulen	9.991.964	Einwohner 6 bis 18 Jahre	0,79

⁴⁵ Vgl. Fußnote 37.

⁴⁶ Eine umfassende Liste aller geprüfter Faktoren findet sich in Anhang K.2

⁴⁷ Das gewichtete adjustierte R² über alle Aufgabenbereiche hinweg beträgt 0,92.

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2014-2018	Regression der Kreisaufgaben	
		Faktoren	Adj. R ²
Schülerbeförderung	45.017.635	Einwohner 6 bis 18 Jahre	0,97
Kulturpflege, Wissenschaft, Naturschutz und Forschung	33.648.168	Einwohner	0,95
Soziale Sicherung: Allgemeine Verwaltung	54.415.586	Einwohner	0,82
Soziale Sicherung: Grundsicherung im Alter/ bei Erwerbsminderung (SGB XII)	4.029.599	Empfänger Grundsicherung im Alter / bei Erwerbsminderung	0,42
Soziale Sicherung: Hilfen zum Lebensunterhalt (SGB XII)	41.172.406	Einwohner	0,69
Soziale Sicherung: Hilfen zur Pflege (SGB XII)	43.289.066	Empfänger Hilfen zur Pflege	0,91
Soziale Sicherung: Eingliederungshilfe (SGB XII)	386.698.256	Empfänger Eingliederungshilfe ⁴⁸	0,99
Soziale Sicherung: Hilfen zur Gesundheit (SGB XII)	6.679.088	Einwohner	0,85
Soziale Sicherung: Hilfe in besonderen Lebenslagen (SGB XII)	7.463.933	Empfänger Hilfen zur Überwindung besonderer Lebenslagen	0,91
Soziale Sicherung: SGB II	237.839.440	Personen in Bedarfsgemeinschaften (SGB II)	0,99
Soziale Sicherung: Hilfen für Kinder, Jugend und Familie	242.321.272	Einwohner unter 18 Jahre	0,97
Soziale Sicherung: Div. soziale Einrichtungen der Kreise	4.394.324	Einwohner	0,35
Soziale Sicherung: Soziale Einrichtungen Kinder/Jugend/Familie	14.946.656	Einwohner	0,72

⁴⁸ Zukünftig gehen diese ins SGB IX über.

Aufgabenbereich	Ist: Nettoausgaben bereinigt, Ø 2014-2018	Regression der Kreisaufgaben	
		Faktoren	Adj. R ²
Soziale Sicherung: Sonstige soziale Einrichtungen	23.844.752	Einwohner	0,7
Soziale Sicherung: Jugend und Familie	868.167	Einwohner 10 bis 18 Jahre	0,77
Gesundheitsverwaltung und Krankenhäuser	72.296.384	Einwohner	0,99
Sport	3.206.848	Einwohner	0,79
Bauen	18.428.276	Siedlungs- und Verkehrsfläche	0,84
Kreisstraßen	20.491.978	Verkehrsfläche Straßenverkehr	0,9
Wasser	744.330	Einwohner	0,89
Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung- Wirtschaft	61.487.055	Einwohner	0,83

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Wie bereits zur Bestimmung der Bedarfsfaktoren der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben wurden auch für die Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben jeweils Koeffizienten für die einzelnen Bedarfsfaktoren berechnet. Diese gelten im Folgenden als Gewichte zur Ermittlung der Bedarfe in den einzelnen Aufgabenbereichen. Im Anschluss werden sodann die Koeffizienten für alle Aufgabenbereiche aufaddiert und zusammengefasst. Daraus resultiert der Normalbedarf der kreislichen Aufgaben, der im nachfolgenden Kapitel D.4 beschrieben wird.

D.4. Empirische Überprüfung der Bedarfe und Mehrbelastungen der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben

Im Rahmen der Regressionsanalysen wurden – analog zum Vorgehen bei den Gemeindeaufgaben – eine Vielzahl an möglichen Strukturvariablen aus den Bereichen Bevölkerung und Altersstruktur, Fläche und Infrastruktur sowie Indikatoren zur sozialen Belastung eingesetzt, um deren Relevanz für die Bedarfe zu überprüfen. So wurden für jeden einzelnen Aufgabenbereich verschiedene Indikatoren überprüft, um die bestmöglichen zu identifizieren. Beispielsweise wurde für den Bereich der weiterführenden Schulen sowohl die Variable „Schüler Allgemeinbildende Schulen“ als auch die „Einwohner der Altersgruppe 10 bis 18 Jahre“ verwendet.

Die Strukturvariablen, die sich als signifikant erwiesen und im Vergleich zu anderen den besten Erklärungsgehalt lieferten, gelten fortan als Bedarfsfaktoren. Analog zu den Gemeindeaufgaben wurden auch im Fall der Kreisaufgaben für jeden einzelnen Aufgabenbereich die relevanten Koeffizienten ermittelt, die die Stärke des Einflusses auf die Bedarfe widerspiegeln. Summiert man wiederum die Koeffizienten der Strukturvariablen über alle Aufgaben auf, so ergibt sich für jede Bestimmungsgröße ein *Gesamtkoeffizient*.⁴⁹ Diese Gesamtkoeffizienten bilden die Grundlage der Bedarfsbestimmung der Landkreise und kreisfreien Städte für den horizontalen Finanzausgleich. Der Bedarfsansatz der Landkreise und kreisfreien Städte ergibt sich, indem die Strukturgrößen der betreffenden Landkreise/kreisfreien Städte mit den Gesamtkoeffizienten multipliziert und anschließend aufsummiert werden. Hierbei erfolgt eine Unterscheidung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten, da hier grundsätzliche strukturelle Bedarfsunterschiede in einigen Aufgabenbereichen nachgewiesen wurden.⁵⁰ Die Unterschiede in der Höhe der Gesamtkoeffizienten zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten ergeben sich somit als regressionsanalytisch nachgewiesene, kumulierte Bedarfsunterschiede in der Erbringung kreislicher Aufgaben.

In den einzelnen Aufgabenbereichen können sich hier – Analog zu den Ausführungen zur Gemeindeebene – externen Effekte und Skaleneffekte gegenüber stehen. Hinzu kommt auch hier, dass die signifikanten Koeffizienten auch weitere Effekte, als Proxy-Variablen, auf sich ziehen können. Dies zeigt sich in Thüringen beispielweise durch einen deutlich höheren Koeffizienten für die Einwohner unter 18 Jahren bei den kreisfreien Städten im Vergleich zu den Kreisen; dieser Koeffizient stammt aus dem Aufgabenbereich der Jugendhilfe. Im Schulbereich überwiegen hingegen die Skaleneffekte im Schulbereich.

⁴⁹ Dies erfolgt Analog zu dem in Tabelle D-3 für die Gemeindeebene dargestellten Herangehensweise.

⁵⁰ Für eine generelle Erläuterung zur Untersuchung struktureller Mehr- oder Minderbedarfe mittels Dummy-Variablen siehe Kapitel B.3 sowie die Ausführungen in Kapitel D.5.1.

Tabelle D-5: Koeffizienten der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben

Gemeindeverbandliche Strukturgröße (A)	Gesamtkoeffizient (GK)	
	Landkreise	Kreisfreie Städte
Einwohner gesamt	254,73	305,88
Einwohner zwischen 6 und 10 Jahren	276,74	107,98
Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren	328,96	295,65
Einwohner unter 18 Jahren	625,17	954,96
Schüler Allgemeinbildender Schulen	323,76	537,58
Personen in Bedarfsgemeinschaften	1.383,15	1.592,98
Empfänger von Grundsicherung	279,57	279,57
Empfänger von Hilfen zur Pflege	4.956,85	6.598,09
Empfänger von Hilfen zur Eingliederung	14.366,86	14.270,75
Empfänger von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Härten	2.116,36	6.286,04
Siedlungs- und Verkehrsfläche	121,0	565,8
Verkehrsfläche: Straßen	640,29	640,29
Vegetationsfläche	12,69	93,69

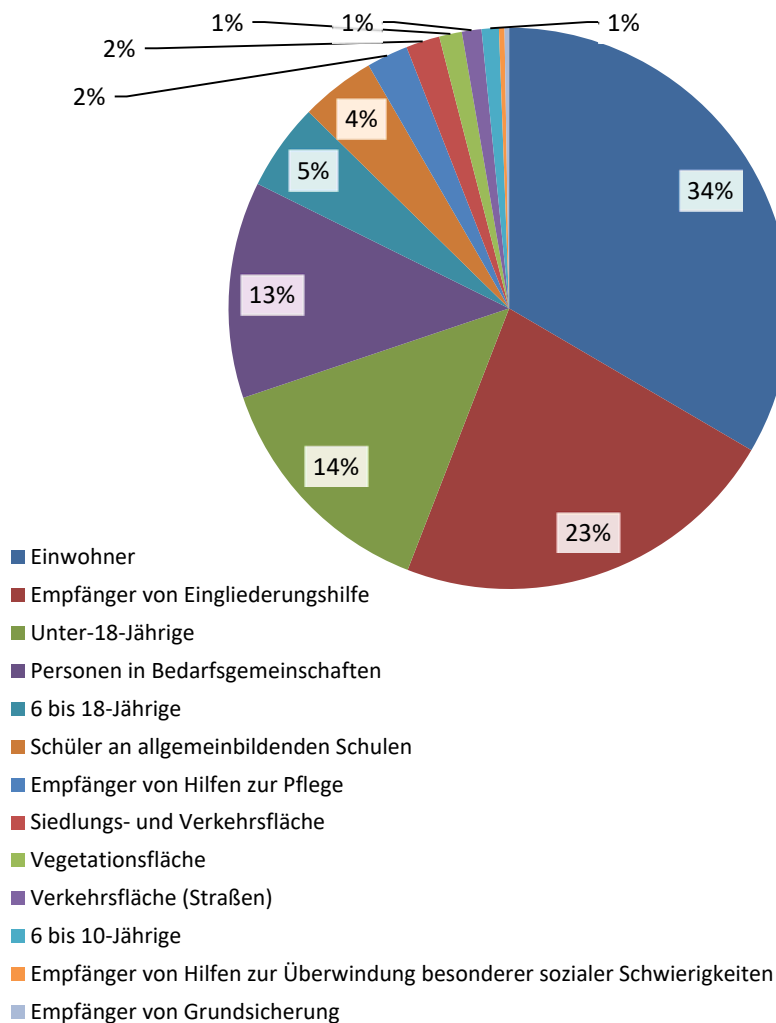
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Tabelle D-5 zeigt die Gesamtkoeffizienten der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben und ist wie folgt zu lesen:

- (1) Die erste Spalte nennt die Strukturgröße, für die die Koeffizienten aufsummiert werden.
- (2) Die Koeffizienten der hinteren Spalten beschreiben, mit welcher Gewichtung die Bestimmungsgröße eingeht, um den Normalbedarf für die betreffende Aufgabe (als Zuschussbedarf) zu schätzen. Dabei wird zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten unter-

schieden. Die Gesamtkoeffizienten ermöglichen es, für jeden Landkreis/jede kreisfreie Stadt einen *Bedarfsansatz* zu ermitteln, der alle Aufgabenbereiche umfasst. Dazu werden die Strukturgrößen des betreffenden Landkreises/kreisfreien Stadt mit den Gesamtkoeffizienten multipliziert und anschließend aufsummiert.⁵¹

Abbildung D-2: Gewichte der Bedarfsfaktoren für Kreisaufgaben



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Die Betrachtung der Gewichte der Bedarfsfaktoren für die Verteilung der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben akkumuliert zeigt, dass neben Einwohnern auch die Empfänger von Eingliederungshilfe, die unter-18-Jährigen sowie Personen in Bedarfsgemeinschaften für Arbeitssuchende die deutlichsten bedarfsinduzierenden Faktoren sind. Abbildung D-2

⁵¹ Ein ausführliches Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes eines Landkreises findet sich in Anhang K.6.

zeigt hierzu die aggregierte Verteilung; die Gewichte der Zuweisungen an die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte sind abhängig von den individuellen Strukturvariablen vor Ort und können somit auch deutlich von den aggregierten Gewichten der Bedarfsfaktoren abweichen.

Betrachtet man den Einfluss des Mehrbelastungsausgleichs auf die die Kreisebene, so ergeben sich in der Relation zwischen kreisfreien Städten und Kreisen keine Verzerrungen, da sämtliche Kreise und kreisfreie Städte Zuweisungen aus dem Mehrbelastungsausgleich erhalten. Die betrachtete Nettoausgabenvariable ist insgesamt etwas nach oben verzerrt, da die Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich nicht aufgabenspezifisch gegengerechnet werden können – dies gilt jedoch für alle Einheiten gleichmäßig. In Relation zueinander hebt sich dieser Effekt daher vollständig auf. Dies kommt dadurch zu Stande, dass die Finanzmasse, die für die Kreisaufgaben verteilt wird, vorab festgelegt ist. Im Finanzausgleichsmodell sinkt hierdurch lediglich der iterative Faktor zur Verteilung der gesamten Schlüsselmasse (vgl. zum Zusammenspiel der Koeffizienten mit dem Iterationsfaktor Kapitel H.1).⁵²

D.5. Hauptansatzstaffel und mögliche Ergänzungsansätze

Neben den bereits erläuterten, empirisch als überlegen identifizierten Bedarfsfaktoren, wurden weitere Ansätze im Einzelnen überprüft. Dies sind potenzielle Ansätze für Fläche, Demografie, Zentralität, Soziallasten und die Hauptansatzstaffel. Diese Ideen einer möglichst akkuraten Erfassung von Bedarfen werden in diesem Abschnitt diskutiert.

D.5.1. Hauptansatzstaffel und Zentrale Orte, Flächenansatz sowie Soziallasten

Drei dieser Ansätze sind – wenngleich nicht so benannt – bereits durch die Erfassung der Bedarfe durch aufgabenspezifische Regressionen adressiert. Dies ist zunächst der **Flächenansatz**. Hinter diesem Terminus steht die Idee, dass Gebietskörperschaften, die eine – vor allem relativ zu ihrer Einwohnerzahl – große Fläche zu pflegen haben oder einer sehr dispersen Bevölkerungsverteilung unterliegen, hierdurch mit höheren Kosten konfrontiert sind. Da Fläche und Struktur nicht unmittelbar beeinflussbar sind, wäre dies gemäß den Ausführungen in Kapitel B.1 ausgleichsrelevant im KFA; die Mehrbedarfe müssen anerkannt werden. Dies geschieht im Rahmen der Methodik der Bedarfserfassung jedoch bereits: In mehreren Aufgabenbereichen wurden verschiedene Flächenvariablen getestet. In den Bereichen, in denen hier ein signifikanter Einfluss auf die Aufgabenerfüllung nachweisbar ist,

⁵² Das Ergebnis ist dasselbe, als würde man alle Koeffizienten symmetrisch nach unten verzerren – in diesem Fall steigt der iterative Faktor an, sodass stets die gleiche Masse in gleichen Relationen verteilt würde.

werden diese Flächenfaktoren nunmehr als bedarfstreibend anerkannt. Zudem ist das richtige Verhältnis dieser Faktoren in der Gewichtung zu anderen, wie z.B. der Einwohnerzahl, stets gewahrt, da die Relationen ebenfalls der Empirie entstammen. Gleiches gilt für den **Soziallastenansatz**. Die Soziallasten sind, gegliedert nach einzelnen Aufgaben des Aggregats „Soziallasten“, im Einzelnen auf Bedarfsfaktoren untersucht worden. Im Ergebnis werden diese daher akkurat durch die aufgabenspezifische Bedarfsermittlung anerkannt. Während ein separater Soziallastenansatz pauschal anhand einzelner Indikatoren Zuweisungen additiv zu den sonstigen Schlüsselzuweisungen gewähren muss, können durch die aufgabenspezifischen Regressionen alle strukturellen Unterschiede auch zwischen in einem Merkmal ähnlichen Kreisen gewürdigt werden. Die Gewichte und Relationen der Zuweisungen aus dem regressionsbasierten Bedarfsansatz weisen daher einen höheren Grad an Bedarfsgerechtigkeit auf. Ebenso werden die Relationen zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen des Spektrums sozialer Leistungen gewahrt und adäquat berücksichtigt. Ein gesonderter Soziallastenansatz wird daher redundant.

Besonders in größeren Orten zeigt sich seit vielen Jahren deutschlandweit der Trend, dass die Belastungen durch Ausgaben des Sozialbereichs deutlich zunehmen. Diese Kostensteigerungen sind jedoch in zwei Komponenten zu differenzieren. Zum einen spielen hier steigende Fallzahlen eine große Rolle – ein zweiter Faktor sind höhere Kosten pro Fall. Steigen beide Komponenten, so ergibt sich ein exponentiell wachsender Finanzierungsdruck der Aufgaben des Sozialbereichs. In den letzten Jahren kam es auf Grund dessen z.B. auch zu Kostenübernahmen durch den Bundesetat.

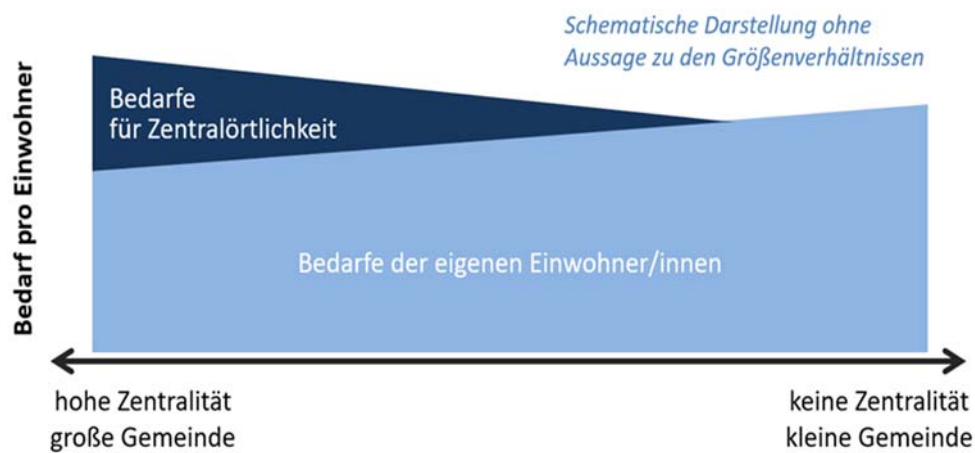
Die Frage, wie zukünftige Kostensteigerungen für die Kommunen gedämpft werden können, muss nach beiden Kostenkomponenten gegliedert betrachtet werden. Steigen die Fallzahlen, so würde dies durch den im vorliegenden Gutachten konzipierten Finanzausgleich unmittelbar berücksichtigt, da die einzelnen Fallzahlen jeweils als Bedarfsfaktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen des Sozialbereichs einfließen. Somit führen steigende Fallzahlen einer Kommune direkt zu (relativ) höheren Zuweisungen im Vergleich zu Kommunen mit stagnierenden oder sinkenden Fallzahlen. Steigen die Kosten pro Fall hingegen deutlich an, so schlägt sich dies nicht unmittelbar in den Zuweisungen nieder – weder im Kontext der horizontalen Verteilung, noch in vertikaler Hinsicht. Aus diesem Grund ist eine turnusmäßige Überprüfung der Regressionskoeffizienten sowie der horizontalen und vertikalen Symmetrie alle vier Jahre sinnvoll und notwendig. Dies wird in Thüringen bereits umgesetzt. Eine Überprüfung in zeitlich kürzeren Abständen ist nicht zielführend, da durch die mehrjährige Datenbasis deutliche Überschneidungen in der Datengrundlage bestünden.

Wie in allen anderen Aufgabenbereichen gilt auch im Sozialbereich, dass plötzliche, dauerhafte und gravierende Veränderungen in einem Aufgabenbereich auch im aufgabenspezifisch konzipierten Finanzausgleich abgebildet werden können. In solchen Fällen kann der einzelne Aufgabenbereich gesondert betrachtet und einer Normanalyse unterzogen wer-

den. Die entsprechenden Ergebnisse können sodann wieder in das Gesamte System der Ermittlung des Bedarfsansatzes rücküberführt werden.

Ebenso empirisch überprüft wurde, ob der **Zentralitätsstatus** einer Stadt oder Gemeinde strukturellen signifikanten Einfluss auf die Aufgabenerbringung hat. Dies bestätigte sich in mehreren Aufgabenbereichen. Das Verfahren erlaubt es darüber hinaus, je nach Aufgabenbereich zu identifizieren, ob mit zunehmender Zentralität Skaleneffekte – und somit geringere Kosten je Einheit – oder externe Effekte – und folglich höhere Kosten – überwiegen. Eine Stufung nach Zentralität, separat für jeden Aufgabenbereich, ist zudem einer Einwohnerstaffelung deutlich überlegen. Die Idee einer Einwohnerveredlung, wie sie in einigen Finanzausgleichen und auch in Thüringen durch eine **Hauptansatzstaffel** umgesetzt wird, wird seit jeher sowohl theoretisch als auch empirisch kontrovers diskutiert. Das Konstrukt der Einwohnerveredlung geht zurück auf frühe Untersuchungen von Popitz (1932) und Brecht (1932), die auf einen empirischen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für staatliche Leistungen verweisen. Dies geschah jedoch zu einer Zeit und in einem Kontext, indem in ländlichen Regionen weder feste Straßen noch Wasserversorgung, Stromversorgung etc. zum Alltag gehörten. Eine solche „Einwohnerveredlung“ ist in theoretischer Hinsicht innerhalb der Finanzwissenschaft umstritten und kann nur dann als gerechtfertigt gelten, wenn sie sich für ein Bundesland empirisch nachweisen lässt. Denn im Kontext steigender Einwohnerzahlen und höherer Dichte auf der einen und geringer Einwohnerzahlen und hoher Dispersion stehen sich stets verschiedene Kostentreiber entgegen. Während ländliche Räume höhere Pro-Kopf-Kosten für z.B. ÖPNV, Wasser- und Stromversorgung, Müllentsorgung und Räumdienste beklagen, sehen sich größere, dichtere und zentralere Orte Herausforderungen durch höhere soziale Lasten, Abnutzung und die Mitnutzung von Leistungen durch Einwohner der Umlandgemeinden gegenüber. Eben dieses Spannungsfeld kann die aufgabenspezifische Regressionsanalyse in empirisch valide Verhältnisse zueinander setzen. Auf der anderen Seite können größere Orte eben Skaleneffekte realisieren; diese scheint eine Einwohnerveredlung jedoch zu negieren: Skaleneffekte (economies of scale) beschreiben Kostenvorteile durch Größeneffekte. Wird eine Buslinie hoch frequentiert genutzt, so ist die Pro-Kopf-Kostenbelastung geringer, dichte Besiedlung führt zu geringeren Pro-Kopf-Kosten je Meter Straße, Abwasserrohr, etc. Klassische Bereiche, in denen Skaleneffekte zu erwarten sind, sind Verwaltungseinheiten. Ein typisches Beispiel für externe Effekte liefern demgegenüber kulturelle Einrichtungen. Die aus externen Effekten und Skaleneffekten resultierenden, sich überlagernden Kostenverläufe sollen in einigen Finanzausgleichen, wie auch aktuell in Thüringen, durch eine Hauptansatzstaffel abgebildet werden.

Abbildung D-3: Bedarfe bei Zentralörtlichkeit

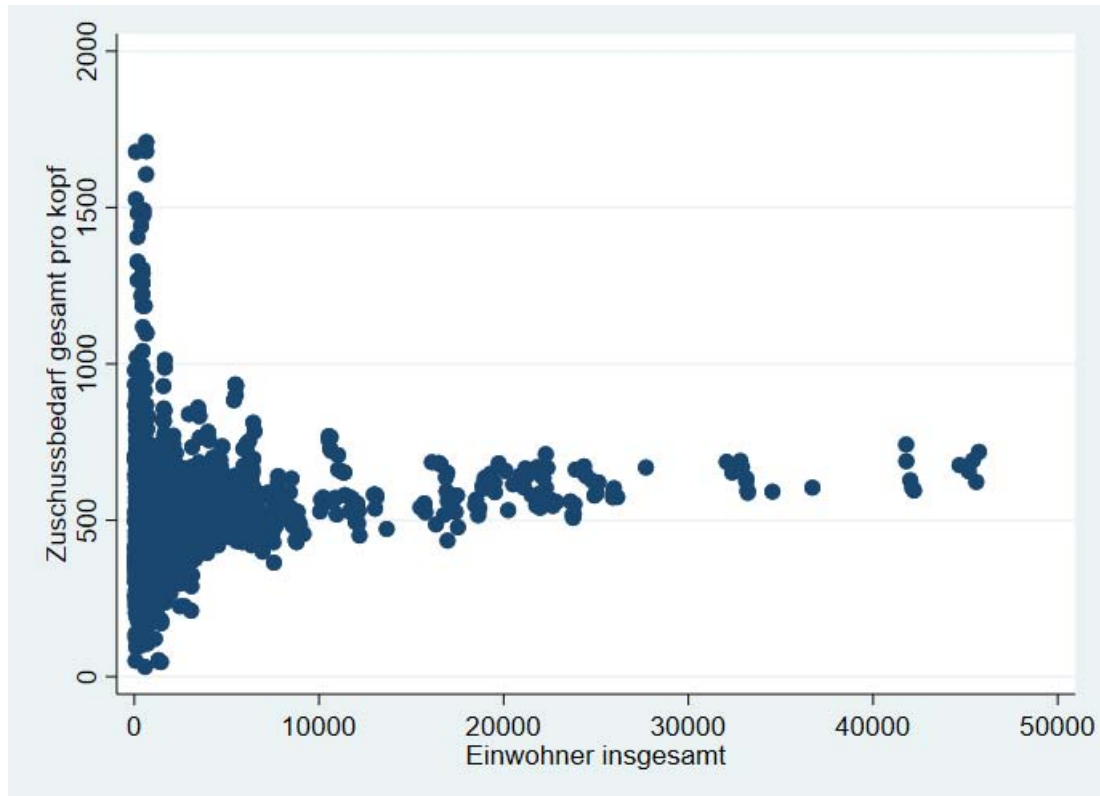


Quelle: Gerhards et al. (2019, S. 220).

Empirisch ist die Überlagerung dieser gegenläufigen Kosten- bzw. Bedarfseffekte – in Abbildung D-3 abstrakt dargestellt – kaum trennbar. Städte und Gemeinden, die Leistungen auch für ihr Umland mit erbringen, sind in der Regel auch die größeren Kommunen, die tendenziell von Skaleneffekten profitieren. Die Anteile der Effekte sind nicht trennbar, da die Anzahl und Intensität der Nutzung der Infrastruktur nach eigenen Einwohnern und mitnutzenden Bewohnern anderer Wohnorte nicht separiert werden kann.

Betrachtet man die Verteilung der Zuschussbedarfe pro Kopf sowie der Einwohnerzahl in Thüringen, so wird deutlich, dass hier die Einwohnerveredlung als Verteilungsmaßstab signifikante Schwächen aufweist. Dies zeigt sich daran, dass die Zuschussbedarfe nicht stetig mit der Einwohnerzahl steigen. Stattdessen zeigt sich, dass die Zuschussbedarfe bei den Gemeinden bis 10.000 Einwohner stark streuen, während sie bei den größeren Städten und Gemeinden deutlich weniger variieren (vgl. Abbildung D-4). Die Gründe für die Streuung im Bereich unter 10.000 Einwohner, also die strukturellen Unterschiede dieser Gemeinden, sollten für einen bedarfsgerechten Finanzausgleich hinterfragt und auf ihre Ausgleichsrelevanz (vgl. Kapitel B.1) überprüft werden.

Abbildung D-4: Zuschussbedarfe pro Kopf in Abhängigkeit der Einwohnerzahl⁵³



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken der Städte und Gemeinden 2014-2018.

Insofern ist es angezeigt, die aktuell bestehende Hauptansatzstaffel durch eine treffsichere, empirisch valide Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit zu ersetzen.

D.5.2. Demografieansatz und Berücksichtigung von Investitionsbedarfen

Des Weiteren ist zu prüfen, inwiefern ein Demografieansatz sachgerecht ist und im KFA implementiert werden sollte. In einigen Gemeinden und Regionen werden deutliche Schrumpfungstendenzen in der Bevölkerung, oft begleitet von einer deutlichen Alterung der Bevölkerungsstruktur, beobachtet. Dies führt dazu, dass die Zahl der Nutzer von Einrichtungen wie Schulen, Ämtern, aber auch Straßen teils sehr schnell zurückgeht. Bei Infrastrukturen mit hohem Fixkostenanteil ist es jedoch nicht möglich, das Angebot öffentlicher Leistung entsprechend schnell anzupassen. Dies führt – vorübergehend – zu stark überdurchschnittlichen Kosten, wenn man diese auf die verbleibende Bevölkerung bezieht. Diese Kosten, die durch eine entsprechende Dynamik hervorgerufen werden, werden Remanenzkosten ge-

⁵³ Zur besseren Lesbarkeit wurden Gemeinden > 50.000 Einwohner in dieser Abbildung nicht berücksichtigt.

nannt. Ein Demografieansatz soll solche Gemeinden, die sehr schnell schrumpfen, entlasten um eine Anpassung der Infrastrukturen zu ermöglichen. Bei einem solchen Demografieansatz geht es explizit nicht um Gemeinden, die klein oder flächenintensiv sind oder eine sehr disperse Siedlungsstruktur haben. Diese Charakteristika werden bereits durch die aufgabenspezifischen Regressionen abgebildet (vgl. Kapitel D.2 und Kapitel H.1.2). Es geht darum, finanziell belastende Effekte einer starken Dynamik abzdämpfen. Die Dämpfung soll dafür sorgen, dass die Gemeinden nicht durch eine kaum beeinflussbare demografische Entwicklung in enorme finanzielle Nöte geraten – gleichzeitig muss jedoch ein Anreiz zu Anpassungen der Infrastrukturen erhalten bleiben, da ein Aufrechterhalten der Strukturen ineffizient wäre und nicht zu Lasten der anderen Städte und Gemeinden zementiert werden darf. Letztlich werden diese Effekte bereits deutlich gemildert, da der bedarfsgerechte Finanzausgleich statische Faktoren wie Flächen und Straßenlängen bereits als Bedarfsfaktoren anerkennt. Ein Bereich, in dem Remanenzkosten zu Tage treten können, betrifft den Verwaltungsbereich. Eben hier ist es jedoch auch notwendig, Anpassungen an den lokalen Bedarf möglichst zeitnah vorzunehmen. Aus Sicht der Gutachter ist daher ein Demografiefaktor im Kontext der hier vorgestellten Bedarfsmessung nicht notwendig. Er ist jedoch auch nicht auszuschließen. Sollen die entsprechenden Gemeinden darüber hinaus entlastet werden und in ihrem Anpassungsprozess weiter unterstützt werden, so wäre es möglich, den Bevölkerungsrückgang im KFA verzögert wirken zu lassen. Hierbei muss der Faktor der Verzögerung so gewählt werden, dass eine Entlastung spürbar wird, jedoch der Anreiz zur Reduktion der Infrastrukturen bestehen bleibt. Um dies zu gewährleisten, könnte festgelegt werden, dass für stark schrumpfende Gemeinden statt der aktuellen Einwohnerzahl die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre zu Grunde gelegt wird. Hierdurch schleicht sich der Bevölkerungsrückgang verzögert in die Schlüsselzuweisungen ein. Kommt der Schrumpfungsprozess zu einer als normal zu benennenden Verlangsamung, gibt es zudem auch keinen dann auftretenden großen Bruch in den Schlüsselzuweisungen, da der Durchschnitt der letzten fünf Jahre im Zeitverlauf kleiner wird und sich stets mehr der aktuellen Bevölkerungszahl annähert.

Betrachtet man die Investitionstätigkeit der Kommunen, so werden hier häufig Mängel attestiert.⁵⁴ Daher wird nach Maßnahmen gesucht, die geeignet sein können, um die Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene zu fördern. Jedoch gilt hier wie bei allen Investitionen, dass diese mittelfristig eine positive Bilanz aufweisen sollten. Investiert werden darf nicht um der Investitionen willen, sondern dann, wenn dies sinnvoll geboten ist. Besondere Relevanz zeigen hier nicht nur Investitionen in neue Infrastrukturen, sondern auch Erhaltungsinvestitionen. Denn wenn ein bestimmter Grad der Abnutzung erreicht ist, können z.B. Gebäude nicht mehr erhalten werden und müssen – wesentlich kostenintensiver – ersetzt werden. Diese „Verzögerungskosten“ sind bei effizient gesteuertem Investitionsverhalten

⁵⁴ Vgl. z.B. KfW-Kommunalpanel.

vermeidbar. Dies setzt jedoch voraus, dass rechtzeitig auch finanzielle Mittel für erhaltende Maßnahmen zur Verfügung stehen. Hier kann es sinnvoll sein, Investitionen finanziell zu unterstützen – sei es durch die Gesamtheit der kommunalen Ebene oder durch das Land.

In diesem Kontext entsteht bisweilen die Idee, Investitionen durch Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs zu fördern. Dies führt jedoch unweigerlich zu Paradoxen, die nicht trivial lösbar sind. Zum einen speisen sich die Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs aus Erfahrungen der Vergangenheit. Diese werden dann auf die Zukunft projiziert – und turnusmäßig überprüft und angepasst. Fortschreibungen der Bevölkerung und weiterer gut prognostizierbarer Faktoren können die Zukunftsperspektive unterstützen. Zudem geht es im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs darum, bedarfsgerechte Finanzausstattungen für normale, durchschnittliche Jahre zu gewähren. Betrachtet man hingegen die Perspektive von Investitionen, so sind diese prinzipiell zukunftsgerichtet. Erfahrungen der Vergangenheit sind auch hier wichtig, können jedoch nur sehr bedingt etwas über zukünftig notwendige Investitionsmaßnahmen aussagen, da hier strukturelle Entwicklungen bedacht werden müssen. Die größeren zeitlichen Abstände von Investitionen widersprechen zudem dem Charakter der Finanzausgleichszuweisungen, die – zumindest im Rahmen von Schlüsselzuweisungen – eine alljährliche, laufende Ausgaben betreffende Finanzausstattung anvisieren. Die doppische Haushaltsführung kann helfen, diese Hürden in Teilen zu überkommen. Die reinen Finanzdaten können jedoch niemals eine Aussage dahingehend treffen, welche Investitionen wo besonders sinnvoll und angebracht sind. Dies bedarf einer Prüfung im Einzelfall. Daher ist es fraglich, ob eine Investitionsförderung innerhalb eines Finanzausgleichs die beste Möglichkeit ist, Kommunen in ihrer Investitionstätigkeit zu unterstützen. Alternativ kämen hier gezielte Wirtschaftshilfen in Frage, die unabhängig vom Finanzausgleich gewährt werden können. Auf der anderen Seite lässt sich argumentieren, dass abundante Kommunen solche Hilfen ggf. nicht in Anspruch nehmen müssten und daher Investitionen aus eigener Kraft anstreben sollten – dies würde jedoch außerhalb des Finanzausgleichs keine Berücksichtigung finden.

Ein erstes Fazit lässt sich dahingehend ziehen, dass eine gute Förderung von kommunalen Investitionen nicht im Bereich der Schlüsselzuweisungen verortet werden kann. Wie ist eine Investitionsförderung im Rahmen der Sonderlasten zu beurteilen? In Thüringen existieren bereits zwei Sonderlastenausgleiche, die Investitionen fördern; in den Aufgabenbereichen Schule und KiTas. Auch hier gilt – ähnlich einer Wirtschaftsförderung außerhalb des KFA – dass diese finanzkraftunabhängig auch aus eigener Kraft besser aufgestellten Kommunen gewährt werden. Wie in Kapitel G.1.2 beschrieben, kann dies für diese Aufgabenbereiche auch sinnvoll sein. In Thüringen werden zudem außerhalb des Finanzausgleichs seit 2018 im Rahmen der §§ 5 und 6 ThürKommHG 100 Mio. EUR Investitionspauschalen gewährt. Diese werden den Landkreisen und kreisfreien Städten, als Zuweisungen für Schulgebäude, Schulturnhallen und investive Maßnahmen zur Unterstützung der Digitalisierung in den Schulen für kommunale Schulträger, als allgemeine investive Zuweisungen für Ober- und Mittelzen-

tren sowie als allgemeine investive Zuweisungen für Städte und Gemeinden zur Verfügung gestellt und hiernach einwohnerbezogen verteilt. Laut KfW-Kommunalpanel sind (deutschlandweiter Durchschnitt) vor allem die Aufgabenbereiche Schule, Straßen, Verwaltungsgebäude, Sport und KiTas von mangelnden Investitionen betroffen. Zwei dieser Bereiche adressiert der KFA Thüringen bereits explizit im Rahmen der Sonderlastenausgleiche. Nach Sichtung der Sachlage in Thüringen wäre es möglich, einen weiteren Sonderlastenausgleich für Investitionen im Bereich Straßen einzuführen, soweit auch hier große Defizite in den Kommunen bestehen. Der Finanzierungsdruck für den Erhalt der Straßen würde jedoch bei dem in diesem Gutachten vorgeschlagenen bedarfsgerechten Finanzausgleich geringer werden, da die Länge des kommunalen Straßennetzes im Bedarfsansatz explizit enthalten ist und daher für die individuellen Kommunen deutlich besser als bisher berücksichtigt wird. Ein Sonderlastenausgleich für den Bereich Sport sollte aus Gutachtersicht nicht eingeführt werden, da es sich hier um eine freiwillige Aufgabe handelt, die aus den in G.1.1 genannten Gründen nicht finanzkraftunabhängig gefördert werden sollte. Dies ist ein klassischer Bereich der kommunalen Selbstverwaltung und Abgrenzung des lokalen Angebots. Im Bereich der Verwaltungsgebäude müsste im Einzelfall erörtert werden, ob bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung ein Zusammenlegen, eine Verkleinerung oder andere effizienzsteigernde Maßnahmen, die den Investitionsbedarf senken, in Frage kommen.

Die Investitionspauschalendes ThürKommHG sind prinzipiell zu begrüßen, um die Investitionstätigkeit der Kommunen zu unterstützen. Die finanzkraftunabhängige Gewährung führt dazu, dass auch abundante Kommunen von der Investitionspauschale profitieren. Dies kann zielgerichtete Investitionen unterstützen, vor allem wenn nicht nur die eigene Bevölkerung von den öffentlichen Leistungen profitiert. Auf der anderen Seite kann argumentiert werden, dass finanzstarke Kommunen aus eigener Anstrengung in öffentliche Leistung investieren könnten und die Mittel für diejenigen eingesetzt werden sollten, die hierzu nicht in der Lage sind. Diese Abwägung ist jedoch normativer Art. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, einen Teil der zur investiven Unterstützung der Kommunen bereit stehenden Finanzmasse finanzkraftabhängig im Rahmen der Schlüsselzuweisungen zu verteilen, indem hier die Masse erhöht wird und somit über alle Aufgabenbereiche mehr Mittel zweckungebunden zu Investitionszwecken zur Verfügung stehen, die nach lokaler Präferenz eingesetzt werden könnten, und einen anderen Teil weiter finanzkraftunabhängig außerhalb des KFA zu gewähren.

D.6. Kommunale Mindestausstattung

D.6.1. Grundfragen

Die finanzielle Ausstattung der kommunalen Ebene und insbesondere die Forderung nach einer Mindestausstattung für Städte und Gemeinden gehören zu den permanent diskutierten Themen zwischen Ländern und Kommunen (vgl. Döring, 2010). Aus der institutionellen Grundlage der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die rechtlich sowohl im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) als auch zusätzlich in den meisten Landesverfassungen festgehalten ist, lässt sich schlussfolgern, dass eine gewisse Mindestausstattung der kommunalen Ebene als solcher gegeben sein muss. Nicht unmittelbar schließen lässt sich jedoch auf die Notwendigkeit einer absoluten einzelgemeindlichen Mindestausstattung. Vor dem Hintergrund der in Kapitel B beschriebenen Grundlagen kommunaler Bedarfe und der eingeführten Methodik der aufgabenspezifischen Regressionsanalyse, sowie der veränderten Perspektive in diesem Kapitel, welches Ergebnisse darstellt, ist es notwendig den Aspekt der kommunalen Mindestausstattung separat zu beleuchten, sowohl hinsichtlich ausgewählter Grundfragen als auch bezüglich dessen Würdigung in der gewählten Methodik.

Gemäß der im Grundgesetz festgeschriebenen Selbstverwaltungsgarantie sind die Kommunen dazu befugt und verpflichtet, eine Vielzahl ihrer öffentlichen Aufgaben selbstständig zu erledigen, ohne einen Eingriff einer höheren politischen Ebene erdulden zu müssen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Forderung ist Ländersache und wird deshalb in den Landesverfassungen geregelt. Der Grundsatz der „finanziellen Eigenverantwortung“ sagt dabei aus, dass die Kommunen einen durch das Land zu deckenden Anspruch auf **angemessene** Finanzausstattung haben und fordert gleichzeitig verantwortungsbewusste Entscheidungen bezogen auf das Ausgaben- und Einnahmeverhalten auf kommunaler Ebene (vgl. Döring, 2010). Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung bedeutet jedoch nicht, dass jeder Kommune finanzielle Mittel für sämtliche Aufgaben, die wünschenswert und sinnvoll sind, bereitgestellt werden. Vielmehr sollen und müssen die Kommunen selbst Prioritäten im Rahmen des Ob und Wie der Aufgabenerfüllung setzen. Prinzipiell muss jedoch ein nicht genauer spezifizierter finanzieller Spielraum bleiben, der es erlaubt, auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (vgl. Vesper, 2015).

Um diesen Anspruch zu konkretisieren, wird regelmäßig zwischen pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben differenziert. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben müssen per Definition von den Kommunen bereitgestellt werden. Art und Weise der Aufgabenerfüllung werden jedoch von den Kommunen bestimmt. Beispiele für solche Aufgaben auf kommunaler Ebene sind der Schulbau, der Bau von Gemeindestraßen und die Wasserversorgung. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben hingegen müssen nicht wahrgenommen werden. Dazu gehört beispielsweise der Bau eines Theaters. Somit bilden Umfang und Art der Erfüllung solcher freiwilliger Aufgaben den größten Gestaltungsspielraum für eine

Kommune. Nichtsdestoweniger gehört zur Realisierung kommunaler Selbstverwaltung mehr als ein fixierter Anteil an realisierten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Für Ökonomen spielt die gesamte kommunale Finanzautonomie, die sich ebenfalls auf die Gestaltungsfreiheit im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bezieht, eine übergeordnete Rolle (vgl. Döring, 2010).

Um ihre garantierte Gestaltungsfreiheit der kommunalen öffentlichen Aufgabenerfüllung auch umsetzen zu können, sind entsprechende finanzielle Mittel unabdingbar. Gemäß der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist es die Aufgabe der Länder, für eine **angemessene Finanzausstattung** der Kommunen zu sorgen und somit sowohl die Erfüllung der pflichtigen als auch ein Mindestmaß freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu sichern. Grundsätzlich würde eine unzureichende Finanzausstattung zu erheblichen Einschränkungen bei der Aufgabenerfüllung durch die jeweiligen Kommunen führen – was mit dem Verfassungsrang der Selbstverwaltungsgarantie kollidiert.

Der Begriff der **Mindestausstattung** besagt, dass die Länder den Kommunen ein **gewisses Maß** an Finanzausstattung zusichern. Diese Minimalforderung beinhaltet Mittel zur Finanzierung aller pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Darüber hinaus wird ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zugestanden, häufig beziffert mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die pflichtigen Aufgaben (Vesper, 2015). Dieser Ansatz pauschalisiert jedoch grob und berücksichtigt nicht die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeindetypen.

Im Kontext der Frage nach einer kommunalen Mindestausstattung ist auch die Landesebene in den Blick zu nehmen. Gemäß Symmetriegebot gilt eine **Gleichrangigkeit der Aufgaben und Ausgaben von Land und Kommunen**. Dies bedeutet, dass die Aufgaben beider Ebenen gleiche Relevanz haben. Hier schließt sich die Frage an, ob die Verpflichtung des Landes zur Mindestausstattung der kommunalen Ebene auch in Zeiten knapper finanzieller Möglichkeiten des Landes gelten darf. Eine bedingungslose kommunale Mindestausstattung würde bedeuten, dass die Länder erst die Kommunen finanzieren müssten, bevor sie die restlichen Mittel auf ihre eigenen Aufgabenbereiche verteilen können. Damit würde die Bedeutung der Landesaufgaben gegenüber den kommunalen Aufgaben sinken und die Kommunen würden systematisch bevorteilt werden – was unvereinbar mit dem Symmetriegebot ist.

Dennoch ist das Bundesverfassungsgericht 2013 bezogen auf diese Thematik zu einem eindeutigen Entschluss gekommen: Laut diesem Urteil können Finanzprobleme eines Landes die kommunale Mindestfinanzausstattung nicht abschwächen. Demnach dürfe eine Gemeinde nur vorübergehend in einem Haushaltsjahr und nicht strukturell unterfinanziert sein. Dies gelte ebenfalls in Zeiten einer äußerst schlechten Haushaltslage des Landes, da die Länder auf verschiedenste Weisen die Handlungsfähigkeit der Kommunen beeinflussen könnten. Dies könne beispielsweise durch eine Entlastung der Kommunen von Aufgaben,

Verzicht auf die Zuweisung neuer Aufgaben oder eine Senkung der gesetzlichen Standards zur Aufgabenerfüllung umgesetzt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – 8 C 1.12). Die Landesverfassungsgerichte kommen in Bezug auf die kommunale Mindestausstattung zu unterschiedlichen Bewertungen. Verschiedene Verfassungsgerichte stellen sich in eine Linie mit dem Bundesverfassungsgericht; der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 10.5.2016 explizit dagegen. Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen verpflichtet das Land, den Kommunen sowohl eine von der Finanzkraft des Landes unabhängige *Mindestausstattung* (Kernbereich) als auch eine darüber hinausgehende von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängige *angemessene Finanzausstattung* (Randbereich) zu gewährleisten.⁵⁵

Der größere Gestaltungsspielraum, der den Ländern im Vergleich zu den Kommunen zugeschrieben wird, erstreckt sich allerdings wesentlich auf die Kompetenz zur Aufgabendefinition bei den Kommunen. Kurz- bis mittelfristig gelten Länderhaushalte regulär als zu 90 % oder mehr durch gesetzliche oder vertragliche Pflichten fixiert und sind daher weniger flexibel als die der kommunalen Ebene. Gerade bei Ländern nach einer Phase der intensiven Haushaltskonsolidierung sind die verbleibenden Handlungsspielräume eines Haushaltsgesetzgebers zum Verzicht auf nennenswerte weitere Ausgabeposten in aller Regel sehr gering. Auf der Einnahmenseite sind die Möglichkeiten des Landes ohnehin restriktiver als die der Kommunen: Während die Länder, beschränkt auf die kleine Grunderwerbsteuer, im Schnitt weniger als 5 % ihrer Steuereinnahmen durch eigene Steuersatzgestaltung beeinflussen können, können die Kommunen im deutschlandweiten Durchschnitt immerhin auf knapp 57 % ihrer steuerlichen Einnahmen über Hebesatzrechte Einfluss nehmen und so durch ihre deutlich überlegene *Steuerautonomie* ihre Einnahmen regulieren (vgl. Hummel/Thöne, 2017). Auch wenn hier noch Finanzausgleich-Transfers zu berücksichtigen sind, sind die Kommunen instrumentell auf der Einnahmenseite dennoch deutlich besser darauf vorbereitet, temporären Finanzproblemen entgegenzutreten. Dies gilt umso mehr seit Inkrafttreten der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“ seit 2020, die jegliche Neuverschuldung der Länder verbietet, die sich nicht auf konjunkturelle oder existentielle Krisen gründet.

Grundsätzlich stehen bei Fragen zur kommunalen Mindestausstattung somit mehrere Spannungsfelder im Fokus. Vergleicht man die Haushaltslage der kommunalen Ebene und des Landes, sind prinzipiell vier Szenarien denkbar. Ist die Lage auf beiden Ebenen gut, so spielt eine Mindestausstattung keine akute Rolle. Gleiches gilt bei guter Lage der Kommunen, während das Land mit deutlich negativen Saldi konfrontiert ist. Ist die Lage auf Landesebene gut, auf kommunaler Ebene jedoch schlecht, so bietet sich eine Sicherung des

⁵⁵ Vgl. Urteile des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21. Juni 2005 - Az 28/03 - Rn. 142f. und vom 2. November 2011 - Az 13/10 - Rn. 82.

Landes für seine Kommunen durch eine entsprechende Mindestausstattung an. Stehen beide Ebenen schlecht da, so kollidiert die **Selbstverwaltungsgarantie** der Kommunen mit dem **Leistungsfähigkeitsvorbehalt** des Landes. Gemäß Symmetriegebot müsste eine Mangelage auf Landes- und kommunaler Ebene eine symmetrische, beiderseitige Reduzierung der zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Mittel bedeuten. Simultan wird jedoch gefordert, dass die finanzielle Mindestausstattung gewährleistet bleibt. Die Landesebene kann jedoch ggf. vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der quasi nicht vorhandenen Einnahmeautonomie keine solide Versicherungsfunktion für die kommunale Ebene einnehmen – und müsste auf Bundesebene vorgehen. Betrachtet man die Frage nach einer Mindestausstattung aus der Perspektive der Föderalismustheorie, so ist eine Mindestausstattung der Kommunen wiederum wünschenswert: Stabilität sollte auf niedrigeren Ebenen gegeben sein, während übergreifende Ebenen eine **Versicherungsfunktion** übernehmen und Schwankungen auffangen sollten. Vor dem Hintergrund der geringen Autonomie der Länder ist dies jedoch nur bedingt umsetzbar. Betont werden muss die **Gleichwertigkeit der Aufgaben** des Landes und der Kommunen, um eine Marginalisierung der Landesebene zu verhindern (vgl. Döring 2010).

Soll in einem Bundesland eine garantierte, absolute Mindestausstattung der kommunalen Ebene implementiert werden, so muss diese entsprechend niedrig angesetzt werden. Sie muss hohe Effizienz und Eigenverantwortung bei den Kommunen fordern und darf lediglich als Minimalversicherung gelten. **Entsprechend ist eine Mindestausstattung der Kommunen weit entfernt von einer angemessenen, bedarfsgerechten und symmetrischen Finanzausstattung der kommunalen Ebene.** Dieser Ansatz spiegelt sich auch in Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen, der das Land verpflichtet eine von der eigenen Finanzkraft unabhängige Mindestsicherung des Kernbereichs der Aufgaben zu sichern und darüber hinaus eine von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängige angemessene Finanzausstattung für das gesamte Ausgabenspektrum zu gewährleisten. Die Interdependenz mit der Landesebene zeigt wiederum, dass es bei der Finanzausstattung stets um eine relativ angemessene Finanzausstattung handelt – in Abhängigkeit dessen, ob es beiden Ebenen gut oder schlecht geht oder sich die Lage der Ebenen unterscheidet. Allein wenn es beiden Ebenen sehr schlecht geht, wird die kommunale Aufgabenerfüllung durch die Mindestausstattung priorisiert.

D.6.2. Kommunale Mindestausstattung im bedarfsorientierten Finanzausgleich

Die Frage nach einer sachgerechten Konzeption und Umsetzung einer garantierten Mindestausstattung muss im Rahmen des vorliegenden Gutachtens im Kontext der gesamthafte bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs beurteilt werden. Der Bedarfsbegriff umfasst ausdrücklich auf beiden Ebenen das gesamte Aufgabenspektrum und geht daher – ohne einen festen prozentualen Aufschlag zu setzen – über die

pflichtigen Aufgaben hinaus. Ziel des in diesem Gutachten konzipierten bedarfsgerechten vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs ist eine **angemessene Finanzausstattung** bei der Ebenen sowie im differenzierten kommunalen Kontext. Der Bedarfsbegriff umfasst „Normalbedarfe“ für alle Aufgaben bei durchschnittlich effizienter Aufgabenerfüllung und geht somit deutlich über ein Konzept lediglich existenzsichernder Mindestausstattung bei optimal effizienter Erfüllung von Pflichtaufgaben plus eines Aufschlags für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben hinaus. Er umfasst sowohl Pflichtaufgaben als auch freiwillige Aufgaben, ohne einen entsprechenden Aufschlagssatz arbiträr festlegen zu müssen und stärkt dadurch die Autonomie der Kommunen.

Typisch für viele Analysen zur Mindestausstattung ist ihre gewissermaßen zwiespältige Ausrichtung auf das Objekt der Mindestausstattung. Einerseits sind die mit der Mindestausstattungsdiskussion verbundenen Existenz- und Selbstverwaltungsfragen naturgemäß für jede einzelne Kommune relevant. Andererseits erfolgt die fiskalische Operationalisierung über die Gesamtheit der Kommunen und deren kollektive Finanzausstattung durch das Land. „Dazwischen“ soll ein horizontaler kommunaler Finanzausgleich stehen, die dafür sorgen soll, dass eine vertikal bereitgestellte, aggregierte Finanzausgleichsmasse, die dem Mindestausstattungsgebot entspricht, derart auf die einzelnen Gemeinden und Kreise verteilt wird, dass schließlich auch vor Ort die Mindestausstattung nirgends verletzt wird. Die Ermittlung einer einzelgemeindlichen Mindestausstattung wiederum muss sehr niedrige Referenzwerte setzen, um wirklich lediglich temporär Notlagen zu vermeiden. Eine entsprechend knappe Ausstattung kollidiert selbstredend mit der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden – jedoch sollte eine Mindestausstattung im einzelgemeindlichen Kontext auch nicht über mehrere Jahre greifen müssen. Sollte dies trotz bedarfsgerechtem Finanzausgleich hypothetisch der Fall sein, liegen tiefgreifende strukturelle Problemlagen vor, die nicht allein durch einen Finanzausgleich mit Mindestausstattungsgarantie geheilt werden können. Eine umfassendere Definition einer Mindestausstattung kollidiert wiederum mit dem Symmetriegebot bzw. der Gleichrangigkeit der Landesaufgaben und dem kommunalen Aufgabenspektrum.

Das aktuelle Konzept zur Prüfung der Sicherstellung kommunaler Mindestausstattung in Thüringen umfasst bereits viele Elemente, die grundsätzlich mit dem hier vorgestellten Bedarfsansatz kompatibel sind. Hier sind zunächst einzelne Aufgaben definiert, die für die Mindestausstattung der Kommunen in Thüringen relevant sind. Diese Aufgaben sind

- Schulen
- SGB II
- SGB XII
- Kindertagesstätten
- Straßen und ÖPNV
- SGB VIII Jugendhilfe
- Übertragener Wirkungskreis

- Gemeinkosten
- Restliche Pflichtaufgaben
- Freiwillige Aufgaben

Für diese Aufgaben wurden jeweils Faktoren definiert, die grundlegend für die Aufgabenerfüllung sind wie z.B. die Anzahl der Schüler insgesamt für den Schulbereich. Für die Festlegung der zukünftigen Finanzausgleichsmasse werden die Faktoren und die Kosten differenziert fortgeschrieben, so dass auch allgemeine Preissteigerungen sowie Personalkostenentwicklungen berücksichtigt werden. Dieses Konzept ist zum Abgleich der Finanzausgleichsausgleichsmasse mit der Mindestgarantie prinzipiell gut geeignet und kann beibehalten werden.

Kritisch zu betrachten ist hingegen der konkrete Benchmark, an dem sich alle Kommunen messen lassen müssen. Hier ist normativ bestimmt worden, dass die drei vergleichbaren Gebietskörperschaftsgruppen, die die betrachtete Aufgabe am günstigsten erfüllen, als Benchmark gelten. Ein objektiv richtiger Referenzwert ist nicht ermittelbar. In einem Kontext, in dem

- Selbstverwaltungsgarantie mit entsprechend garantierter Autonomie in der Aufgabenerfüllung,
- das Gebot sparsamer Haushaltsführung,
- das Symmetriegebot und
- eine in absoluten Zahlen fixierte Mindestausstattung

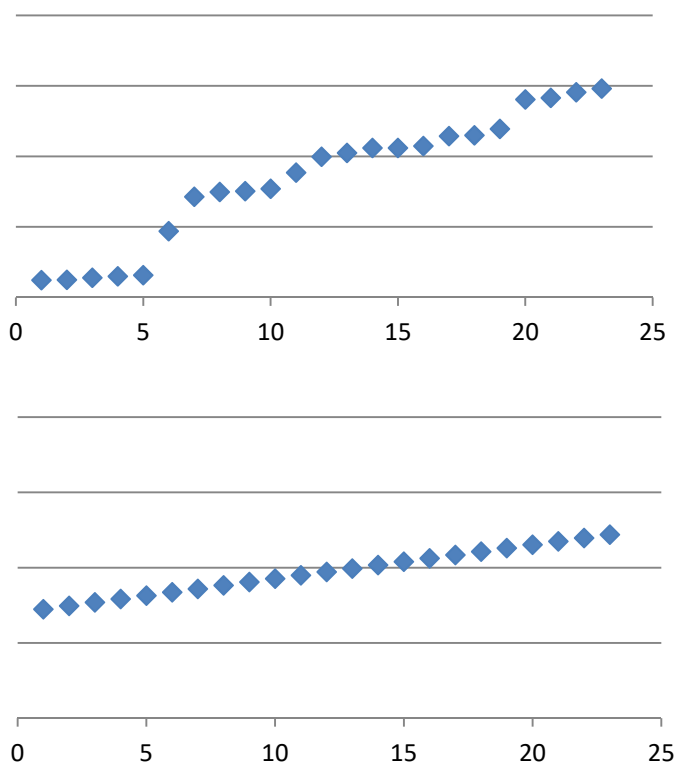
aufeinandertreffen, ist prinzipiell eine normative Setzung eines Benchmarks notwendig und alternativlos. Gleiches gilt für eine Setzung eines Anteils für freiwillige Aufgaben. Jene Grenzen können nicht wissenschaftlich hergeleitet und optimiert werden – im Gegensatz zu einem das gesamte Aufgabenspektrum umfassenden Normalbedarf.

Wie kann ein solcher Benchmark sachgerecht definiert werden? Zunächst ist zu bemerken, dass die drei günstigsten kreisfreien Städte und Kreise (inklusive ihrer angehörigen Städte und Gemeinden) von einer Grundgesamtheit von 23 Einheiten (sechs kreisfreie Städte zuzüglich 17 Landkreise) die Mindestgarantie auf die günstigsten 13 % der Gebietskörperschaften festlegen. Im Kontext der Bedarfsanalyse wurde dargestellt, dass es gute Gründe für die Abweichungen von Pro-Kopf-Ausgaben geben kann, die sofern sie begründet sind auch anerkannt werden müssen – selbst, wenn sie zunächst als Ausreißer zu wirken scheinen. Zu hinterfragen ist somit, warum einige Kommunen die Aufgabe derart günstig erbringen können, während dies bei anderen nicht der Fall ist (vgl. Kapitel B.1). Positiv zu bewerten ist daher, dass beim aktuellen Konzept der Festlegung einer Mindestausstattung Faktoren herangezogen werden, die unmittelbar mit der Aufgabe zusammenhängen. Weitere Interdependenzen wie z.B. die Zugehörigkeit zu einer Zentralitätsstufe werden jedoch nicht berücksichtigt.

Deutlich wichtiger ist jedoch, dass der absolute Benchmark der drei günstigsten eventuelle Verteilungsunterschiede in den Ausgaben pro jeweilige Einheit negiert. Betrachtet man die Ausgaben pro Kopf, pro Schüler oder pro Flächeneinheit, so können diese Ausgaben sehr gleichverteilt sein oder sehr deutlich streuen. Sie können mit der Bezugsgröße steigen, fallen oder U-förmige oder parabelförmige Verläufe einnehmen. Sind die Ausgaben pro Bezugseinheit sehr gleichverteilt, so liegen die Ausgaben der drei günstigsten Gebietskörperschaften relativ nah am Durchschnittswert – so dass der Benchmark hier eher weniger streng ist. Liegen die Ausgaben der drei am günstigsten die betrachtete Aufgabe erfüllenden Kommunen jedoch weit entfernt von den Ausgaben der meisten, so ist ein Benchmark, der nur auf die absolut niedrigsten Ausgaben schaut hingegen sehr strikt und für die meisten kaum erfüllbar.

Abbildung D-5 zeigt im oberen Bereich eine Verteilung mit einer großen Spannweite der Pro-Wert-Ausgaben. Zudem streuen diese eher stark: Einige wenige Gebietskörperschaften haben sehr geringe Ausgaben, ebenso einige sehr hohe. Der untere Teil der Abbildung wiederum zeigt eine starke Gleichverteilung in der Aufgabenerfüllung. In einem solchen Setting wäre der aktuelle Benchmark für die oben betrachtete Aufgabe strenger, als für die untere.

Abbildung D-5: Verteilung der Ausgaben pro Bezugseinheit, schematisch



Quelle: Eigene Darstellung.

Es resultiert also eine Verzerrung der Strenge des Benchmarks in Abhängigkeit der Verteilung der Pro-Einheit-Ausgaben in dem einzelnen Aufgabenbereich. Um diesen Nachteil zu überkommen und somit zum einen keine kaum erfüllbaren Standards zu setzen und zum anderen eine gleichmäßig strikte Festlegung einer Mindestausstattung zwischen den betrachteten Aufgabenbereichen sicherzustellen, bietet es sich an, den Benchmark zu modifizieren.

Neben sehr komplexen Möglichkeiten der Transformation der Verteilungsfunktionen der einzelnen im Rahmen der Mindestsicherung betrachteten Aufgaben und ihrer Pro-Einheit-Ausgaben stellen Betrachtungen von **Quantilen** robuste und gut implementierbare Möglichkeiten dar, Benchmarks zu setzen. Es wird vorgeschlagen, den Benchmark der drei günstigsten Gebietskörperschaften durch die Pro-Einheit-Ausgaben an der Stelle des **unteren Quartils** der Pro-Einheit-Ausgaben Verteilung zu setzen. Dies entspricht dem 0,25-Quantil der Ausgabenverteilung pro Bedarfseinheit. Dieses – ebenso wie im aktuellen Kontext – normative Maß basiert auf robusteren, transparenten und gängigen statistischen Kennwerten und kann die Verzerrung zwischen Aufgaben unterschiedlicher Ausgabenverteilung tendenziell mindern. Ebenso könnte der Anteil für freiwillige Aufgaben von 3 % auf 5 % erhöht werden – jedoch rein aus Gründen der Transparenz. Keiner der beiden Werte ist objektiv richtiger. Jedoch wird auch an anderer Stelle, wie z.B. im Rahmen der Symmetriekorridore (vgl. Kapitel F.1.2) häufig mit 5 %-Grenzen gearbeitet, so dass eine Vereinheitlichung von Cut-Offs an unterschiedlichen Stellen möglicherweise transparenter und besser kommunizierbar ist. Abstand genommen wird hingegen auf Basis der in Kapitel B.2 genannten Gründe von weitreichenden Korridorlösungen im Kontext der Mindestausstattung; hier spielen vor allem adverse Anreizeffekte eine wichtige Rolle.

Neben den entsprechenden prognostizierten Bedarfssteigerungen werden auch die eigenen Einnahmen der Kommunen – die durch die Hebesatzgestaltung teilweise von ihnen selbst beeinflussbar sind und deren Möglichkeiten im Sinne der Autonomie auch ausgeschöpft werden sollten – berücksichtigt. Entsprechend werden als eigene Einnahmen der Kommunen die Steuern, steuerähnliche Einnahmen (insb. Bagatellsteuern) und steuerlich bedingte Einnahmen bzw. Ausgaben der Gemeinden abgezogen. Werden von den ungedeckten fortgeschriebenen Mindestausstattungen der Aufgabenbereiche die eigenen Einnahmen der Kommunen abgezogen, ergibt sich eine ungedeckte Mindestausstattung.

E. Bedarfsmessung für die Landesebene

Die Bedarfsmessung der Landesebene Thüringens muss analog zur Methodik der kommunalen Ebene erfolgen. Ein sinnhafter, zulässiger Vergleich der fiskalischen Möglichkeiten zur Bedarfserfüllung der kommunalen Ebene und der Landesebene ist nur unter dem Einsatz der gleichen Herangehensweise gewährleistet. Die Ermittlung der Landesbedarfe bildet die Basis für einen bedarfsgerecht konzipierten vertikalen Finanzausgleich.

E.1. Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse der Landesebene

Für die Landesebene wurden auf Grundlage des Funktionenplans des Bundes Aufgabenbereiche gebildet. Für Thüringen wurden 34 Aufgabenfelder regressionsanalytisch untersucht, um die Bedarfe für die Landesebene zu quantifizieren. Datengrundlage sind die Jahresrechnungsstatistiken der Bundesländer, bereitgestellt durch die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), sowie für die Strukturvariablen die öffentlichen Statistiken. Es zeigt sich, dass die Bedarfe sehr gut erklärt werden können (Adj. R^2 92%). Insgesamt wurden 15 Strukturgrößen als besterklärende Bedarfsfaktoren identifiziert.

Insgesamt belaufen sich die Nettoausgaben der Landesebene im Zeitraum 2014-2018 auf 28.186.301.839 Euro. Die Bedarfe hingegen liegen bei 28.268.581.033 Euro. Daraus resultieren unerfüllte Bedarfe in Höhe von 82.279.194 Euro.

E.2. Aufgabenweise Betrachtung der Landesbedarfe

Analog zum Prozedere der Bedarfsmessung auf kommunaler Ebene basiert der aggregierte Landesbedarf auf einer aufgabenspezifischen Betrachtung. Der Aufgabenkatalog der Landesebene ist hierbei nicht deckungsgleich mit dem der Kommunen. Er orientiert sich am Funktionenplan der Bundesländer.⁵⁶ Maßgeblicher Ansatz sind die Oberfunktionen. Soweit es sinnvoll oder notwendig war, wurden Aufgabenbereiche auch auf Ebene der Hauptfunktionen oder Funktionen definiert. Dies kann der Fall sein, wenn einzelne Hauptfunktionen oder Funktionen an anderweitig abgegrenzte Bevölkerungsgruppen gerichtet sind, wie beispielsweise Grundschüler und Schüler weiterführender Schulen. Grundsätzlich gilt beim Ländervergleich, dass eine höhere Aggregation auf Ebene der Hauptfunktionen belastbarer ist, da sich in unterschiedliche Richtungen streuende Fehler sowie Buchungsdifferenzen teilweise aufheben.

Für die Landesebene wurden folgende Aufgabenbereiche anhand der aufgelisteten Funktionen des Funktionenplans des Bundes (vgl. BMF) gebildet:

⁵⁶ Funktionenplan (mit Zuordnungshinweisen) und Allgemeinen Vorschriften „Funktionenplan“ nach §§ 11 Absatz 2 i.V.m. § 49a HGrG, Stand 1. Dezember 2017.

Abbildung E-1: Gliederung der Aufgabenbereiche des Landes nach dem Funktionenplan

Aufgabenbereich	Funktionenplan Kennziffer
Verwaltung, Finanzverwaltung	01, 06
Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung	02, 03
Öffentliche Sicherheit/Ordnung, Polizei	042-048
Gerichte, Staatsanwaltschaften, Justizvollzug und Rechtsschutz	051, 056, 058, 059
Schulverwaltung	111
Allgemeinbildende Schulen	112-115
Versorgung Schulen	118
Sonderschulen	124, 125
Berufliche Schulen	127, 128
Sonstige schulische Aufgaben, Schülerförderung, Fortbildung Lehrkräfte	129, 141, 154, 155
Hochschulbereich	132- 134, 137- 139
Förderung für Studierende, wissenschaftlicher Nachwuchs, Wei- terbildung, VHS, Forschung außerhalb von Hochschulen	142, 144, 152, 153, 16
Schülerbeförderung	145
Kultur und Religion	18, 19
Sozialversicherung und - Verwaltung	219, 22
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	23
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	24
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	253, 259
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII	26
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	27
Weitere Leistungen nach SGB XII	285, 286
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	287
Sonstige soziale Angelegenheiten	29
Gesundheitsverwaltung, Krankenhäuser, sonstiges Gesundheits- wesen	311-314, 341

Sport und Erholung, Umwelt und Naturschutz	32, 33, 342
Wohnungswesen, Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung, Kommunale Gemeinschaftsdienste	41, 42, 43
Landwirtschaft und Ernährung, Fortwirtschaft, Jagd und Fischerei	51, 52, 53
Verwaltung für Energie	61
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	62
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	63
Energieversorgung	641, 642
Elektrizitätsversorgung, Wasserversorgung und Wasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Sonstige Energie- und Wasserversorgung	643- 647, 649
Handel und Tourismus, Geld- und Versicherungswesen, Gewerbe und Dienstleistungen, Regionale Fördermaßnahmen	65, 66, 68, 69
Verkehr	7

Quelle: Eigene Darstellung

Prinzipiell würde eine Liste aller Aufgaben für die Bundesländer im Allgemeinen weitere Aufgabenbereiche enthalten. Durch unterschiedliche Kommunalisierungsgrade werden jedoch nicht alle Aufgaben in allen Bundesländern auf Landesebene erfüllt. In anderen Bereichen haben die Aufgaben Kennziffern im Funktionenplan, obwohl sie seitens des Bundes erbracht werden, so dass die Nettoausgaben (Zuschussbedarfe) gleich Null sind (durchlaufende Posten). So sind auch einige Aufgabenbereiche für die Landesebene Thüringens im Rahmen der hiesigen Analyse nicht relevant. Dies betrifft folgende Aufgaben:

- ALG II, Funktion 251: In diesem Bereich gibt es in Thüringen seit 2016 keine Buchungen mehr. Grundsätzlich finden sich nur vereinzelte Buchungen weniger Bundesländer.
- Unterkunft und Heizung, Funktion 252: In diesem Bereich gibt es in Thüringen seit 2016 keine Buchungen mehr. Grundsätzlich finden sich nur vereinzelte Buchungen weniger Bundesländer.
- Hilfe zum Lebensunterhalt, Funktion 281: Diese Aufgabe ist in Thüringen vollständig kommunalisiert, es gibt keine Buchungen auf Landesebene.
- Grundsicherung im Alter, Funktion 282: Auch hier existieren keine Buchungen auf Landesebene in Thüringen.

- Eingliederungshilfe 283: Nur einzelne Bundesländer buchen hier. In Thüringen gibt es nur in einzelnen Jahren Buchungen marginaler Höhe. Teils sind die Nettoausgaben sogar negativ; ebenfalls in schwindend geringer Höhe. Prinzipiell gilt für die Eingliederungshilfe, dass die Landkreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der Eingliederungshilfe bleiben (§ 1 ThürAGSGB IX). Sie sind sachlich zuständig für die Leistungen nach Teil 2 SGB IX (§ 3 ThürAGSGB IX). Darüber hinaus behält das Land als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe (§ 2 ThürAGSGB IX) die Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben zur Beratung und Unterstützung der Träger der Eingliederungshilfe sowie zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe. Dieser Residualposten lässt sich jedoch auf der gegebenen Datengrundlage nicht seriös quantifizieren. Da die Nettoausgaben (Zuschussbedarfe) hier gering bis negativ sind, wird der Bereich der Eingliederungshilfe nicht als Bedarf auf Landesebene quantifiziert.
- Hilfe zur Pflege, Funktion 284: Hier buchen lediglich zwei Flächenländer, in Thüringen ist diese Aufgabe vollständig kommunalisiert.

Die Landesaufgaben der Hauptfunktion 8 „Finanzwirtschaft“ wurden im Rahmen der Bedarfsanalyse nicht berücksichtigt.

E.3. Empirische Überprüfung der Bedarfe des Landes

E.3.1. Datengrundlage und Methodik

Für die in Kapitel E.2 aufgeführten Aufgabenbereiche wurden jeweils Bedarfsanalysen auf Basis der Daten der Jahresrechnungsergebnisse der Bundesländer der Jahre 2014 bis 2018 vorgenommen. Um Spezifika der Stadtstaaten von vornherein auszuschließen, beschränkt sich die Betrachtung auf die 13 Flächenländer. Die Daten wurden von der Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) über das Thüringer Finanzministerium zur Verfügung gestellt. Die Ausgaben- sowie Einnahmenwerte wurden auf Grundlage des BIP-Deflators auf das Jahr 2018 deflationiert.⁵⁷

Die Landesbedarfe wurden analog zu den Bedarfen der kommunalen Ebene regressionsanalytisch ermittelt. Diese Methodik gibt Aufschluss darüber, ob und in welchem Maße eine erklärende (unabhängige) Variable die zu erklärende (abhängige) Variable bestimmt. Auf Grundlage einer ausreichenden Anzahl von Datenpunkten wird der jeweils einzelne Einfluss einer Variablen berechnet, in dem alle anderen Variablen konstant gehalten werden (vgl. Kapitel B.3). Als zu erklärende Variable werden die aufgabenspezifischen (deflationierten) Zuschussbedarfe der Bundesländer in Jahr t für Aufgabe i eingesetzt.

⁵⁷ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Fachserie 18, Reihe 1.4 (Tabelle 2.3.3), Spalte 5, Konsumausgaben des Staates.

Im Vorlauf der Regressionsanalysen wurden jeweils für alle Zuschussbedarfe und potenzielle Bedarfsfaktoren Scatterplots erstellt, um funktionale Zusammenhänge erkennbar zu machen. In diesem den Regressionen vorgeschalteten Schritt zur Plausibilisierung von Zusammenhängen wird auch erkennbar, welche einzelnen Bundesländer ggf. in einem Aufgabenbereich weit von den sonst deutlich erkennbaren Zusammenhängen abweichen. Dies kann verschiedene Gründe haben wie einen einzigartigen, weit von allen anderen Flächenländern entfernten Kommunalisierungsgrad, andere Buchungsgewohnheiten oder weitere einzigartige strukturelle Unterschiede. Statistisch stellen diese Länder sogenannte Ausreißer dar. Diese würden durch ihre systematische Abweichung das Regressionsergebnis verzerren. In einem solchen Fall wurden die betreffenden Flächenländer aus der Regression für den entsprechenden Aufgabenbereich ausgeschlossen, damit diese nicht erklärbar abweichenden Landescharakteristika das Ergebnis nicht beeinflussen. Stellt das betrachtete Bundesland selbst den Ausreißer dar, muss individuell analysiert werden, inwiefern das Verfahren zur Bedarfschätzung dieses Aufgabenbereichs durch eine von der regressionsanalytischen Herangehensweise abweichenden Methodik erfolgen sollte. Dies ist jedoch für Thüringen in keinem Aufgabenbereich der Fall. Die Aufgabenbereiche, für die Observationen einzelner Bundesländer im Vorfeld der Regression eliminiert wurden, sind in folgender Abbildung aufgeführt.

Abbildung E-2: Anpassung der Vergleichsgruppe durch Ausreißer

Aufgabenbereich	Betroffene Bundesländer
Gerichte und Staatsanwaltschaften, Funktionen 051, 056, 058	Ohne Baden-Württemberg sowie Bayern
Sonderschulen sowie Berufsschulen sowie weitere schulische Aufgaben, Funktionen 124, 127, 129, 141, 154	Ohne Hessen
Schülerbeförderung, Funktion 145	Regression nur im Vergleich der Bundesländer Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen
Kultur und Religion, Funktion 181	Ohne NRW
Kriegsfolgen, Funktion 241	Ohne NRW
Kinderbetreuung, Funktion 270	Ohne Baden-Württemberg
Verwaltung Energie, Funktion 610	Ohne Bayern

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Untersuchung wurden Strukturgrößen aus den Bereichen Demografie, Fläche und sozialen Indikatoren als potenziell erklärende Variablen überprüft. Zusätzlich zu

den aus öffentlichen Statistiken verfügbaren Indikatoren wurde ein Index eingesetzt, der eigens im Rahmen von Gerhards et. al (2018) ermittelt wurde. Jenseits der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte in einem Bundesland misst der Index der Bevölkerungskonzentration im Raum den Grad der Dispersion der Bevölkerung. Die Dichte mag ein wichtiger Indikator sein, kann jedoch bei unterschiedlicher Verteilung der Bevölkerung dennoch einen identischen Wert aufweisen. Lebt diese verteilt auf sehr viele kleine Orte, so dass die faktische Dichte an fast allen geographischen Orten nahe an der durchschnittlichen Dichte liegt, oder lebt die Bevölkerung verteilt auf größere Zentren, zwischen welchen großflächig keine Bevölkerung angesiedelt ist? Die Verteilung der Bevölkerung im Raum hat in vielen Aufgabenbereichen großen Einfluss auf die Erfordernisse der Aufgabenwahrnehmung. Der Index misst, auf welchem Anteil der Fläche des Landes die dichter wohnende Hälfte der Bevölkerung lebt. Dieser dient als Maß für die Verteilung der Bevölkerung in der Fläche. Ist der Index hoch, so ist die Besiedlungsstruktur sehr breit gestreut. Weist er einen niedrigen Wert auf, so lebt der größte Teil der Bevölkerung stark akkumuliert auf kleinem Raum.

Abbildung E-3: Potenziell erklärende Faktoren der Landesbedarfe.

Indikatorbereich	Teilindikator
Demografische Strukturgrößen	<ul style="list-style-type: none"> • Einwohnerzahl • Einwohner bestimmter Altersgruppen • Einwohnerdichte • Index der Bevölkerungskonzentration im Raum • Altersstrukturindex • Jugendstrukturindex
Flächenbezogene Strukturgrößen	<ul style="list-style-type: none"> • Fläche • Siedlungsfläche • Verkehrsfläche • Fläche Vegetation und Gewässer
Soziale Strukturgrößen	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Empfänger von SGB II (ALG II) Leistungen • Anzahl der Empfänger von SGB XII Leistungen • Anzahl der Empfänger von Asylbewerberleistungen • Quote der SGB II Empfänger an der Bevölkerung • Quote der SGB XII⁵⁸ Empfänger an der Bevölkerung • Quote der Empfänger von Asylbewerberleistungen an der Bevölkerung
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> • Dummy-Variable für „neue“ Bundesländer

Quelle: Eigene Darstellung

⁵⁸ Zukünftig gehen diese ins SGB IX über.

Den Regressionen vorausgehend wurden des Weiteren Korrelationen zwischen allen potenziell erklärenden Variablen geprüft (vgl. Abschnitt B.3). Es zeigt sich, dass bestimmte Variablen wie z.B. Einwohner (bzw. Einwohner einzelner Altersgruppen) nicht additiv simultan Flächenvariablen in eine Regression einfließen dürfen, da diese Variablen hochkorreliert sind. In diesen Fällen muss das Model anders spezifiziert werden. In einigen Fällen erwiesen sich multiplikative Interaktionsterme als beste Modellspezifikation.

E.3.2. Ergebnisse der empirischen Überprüfung der Landesbedarfe

Die empirische Analyse der Bedarfe der Landesebene zeigt, dass diese ökonometrisch sehr verlässlich ermittelt werden konnten. Die Regressionen zeigen qualitativ sehr gute Ergebnisse. Im Allgemeinen bestätigt sich, dass der Indikator der Einwohnerzahl eine signifikante Bezugsgröße zur Bestimmung von Bedarfen darstellt. Gleichwohl zeigt die Analyse auch, dass es weitere Faktoren gibt, die strukturell und signifikant Bedarfe beeinflussen. In einigen Aufgabebereichen können andere Faktoren Bedarfe ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl erklären.

Im Ergebnis erwiesen sich die folgenden Strukturgrößen als besterklärende Bedarfsfaktoren für die Landesebene:

Abbildung E-4: Bedarfsfaktoren der Landesebene

Indikatorbereich	Teilindikator
Demografische Strukturgrößen ⁵⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Einwohnerzahl • Einwohner bestimmter Altersgruppen • Index der Bevölkerungskonzentration im Raum • Altersstrukturindex
Flächenbezogene Strukturgrößen ⁶⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungsfläche • Verkehrsfläche • Fläche Vegetation und Gewässer
Soziale Strukturgrößen ⁶¹	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Empfänger von SGB II (ALG II) Leistungen • Anzahl der Empfänger von Asylbewerberleistungen • Quote der SGB XII Empfänger an der Bevölkerung • Quote der Empfänger von Asylbewerberleistungen an der Bevölkerung
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> • Dummy-Variable für „neue“ Bundesländer

Quelle: Eigene Darstellung

Die Ergebnisse der Regressionen der einzelnen Aufgabenbereiche sind in Abbildung E-5 dargestellt. Für jeden betrachteten Aufgabenbereich findet sich in der zweiten Spalte der (akkumulierte) Zuschussbedarf des Aufgabenbereichs. Diese Summe hilft, einen Eindruck des Gewichts der Aufgabe im Aufgabenkanon des Landes Thüringen zu erhalten. Die dritte Spalte nennt den Bedarfsfaktor oder die kombinierten Bedarfsfaktoren, die die Aufgabenwahrnehmung dieses Aufgabenbereichs am besten zu erklären vermögen. In der letzten Spalte ist das adjustierte R^2 aufgeführt. Dieses gibt an, wie viel Prozent der Abweichungen der Nettoausgaben in dem jeweiligen Aufgabenbereich zwischen den Bundesländern erklärt werden kann. Bei einem R^2 von 100 % wäre die Aufgabenwahrnehmung vollständig determiniert. Ein solches Ergebnis ist in der Realität nicht möglich. Von einem guten Erklärungsgehalt wird häufig ab 60 % gesprochen. Erkennbar ist, dass dieser Wert in beinahe allen Aufgabenbereichen erreicht wird. Vor allem in den gemessen am fiskalischen Volumen wichtigsten Aufgabenbereichen werden deutlich höhere Erklärungswerte von über 90 % erreicht. Insgesamt resultiert ein gewichtetes R^2 von 93 %.

⁵⁹ Bevölkerung nach Altersgruppen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2020, Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen, regionale Ebenen.

⁶⁰ Bodenfläche nach Art der Nutzung: Statistisches Bundesamt, 2020, Bodenfläche (tatsächliche Nutzung) in qkm.

⁶¹ Anzahl Empfänger SGB II: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2020, Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen nach Art der Leistung, Kreise und kreisfreie Städte. Variable Anzahl SGB XII ist die Summe aus Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach SGB XII und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII.

Abbildung E-5: Aufgabenspezifische Ergebnisse der Regression auf Länderebene

Aufgabenbereich	Zuschussbedarfe in € bereinigt, (2014- 2018 akkumuliert) ⁶²	Faktoren	Adj. R ² (in %)
Verwaltung, Finanzverwaltung	2.921.431.552	Einwohner, Dichteindex	97,46
Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung	55.296	Einwohner	70,68
Öffentliche Sicherheit/Ordnung, Polizei	2.326.666.752	Einwohner	98,22
Gerichte, Staatsanwaltschaften, Justizvollzug und Rechtsschutz	1.413.414.656	Einwohner	99,21
Schulverwaltung	69.820.152	Einwohner im Alter 6 bis 18 Jahre	82,27
Allgemeinbildende Schulen	4.931.375.616	Einwohner im Alter 6 bis 18 Jahre	98,43
Versorgung Schulen	222.999.072	Einwohner im Alter 6 bis 18 Jahre	95,6
Sonderschulen	944.015.872	Einwohner im Alter 6 bis 18 Jahre	97,91
Berufliche Schulen	1.064.566.848	Einwohner im Alter 15 bis 18 Jahre	96,9
Sonstige schulische Aufgaben, Schülerförderung, Fortbildung Lehrkräfte	726.523.392	Einwohner im Alter 6 bis 18 Jahre, Dichteindex	92,76
Hochschulbereich	2.777.099.776	Einwohner, Einwohner im Alter 20 bis 25	98,86
Förderung für Studierende, wis- senschaftlicher Nachwuchs, Wei- terbildung, VHS, Forschung au- ßerhalb von Hochschulen	818.542.336	Einwohner, Dichteindex	89,98

⁶² Geringfügige Abweichungen zum akkumuliert ausgewiesenen Wert ergeben sich als Rundungs-
differenzen.

Aufgabenbereich	Zuschussbedarfe in € bereinigt, (2014- 2018 akkumuliert) ⁶²	Faktoren	Adj. R ² (in %)
Schülerbeförderung	54.090.976	Siedlungsfläche, Einwohner im Alter 6 bis 18	94,07
Kultur und Religion	912.952.960	Einwohner, Dichteindex	94,11
Sozialversicherung und - Verwaltung	2.196.951.296	Einwohner, Dummy neue Bundesländer	98,97
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	214.083.072	Einwohner im Alter 0 bis 18 und Einwohner	63,99
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	43.981.064	Einwohner ab 65 Jahre und Altersstruktur	55,4
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	60.464.272	Anzahl SGB II Empfänger, Dummy neue Bundesländer	86,83
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII	171.207.488	Einwohner im Alter 0 bis 18	64,85
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	1.237.858.560	Einwohner im Alter 0 bis 6	96,19
Weitere Leistungen nach SGB XII	55.197.424	Einwohner, Quote SGB XII	82,65
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	709.909.440	Anzahl Empfänger sowie Quote Asylbewerberleistungen	57,95
Sonstige soziale Angelegenheiten	430.596.736	Einwohner	87,84
Gesundheitsverwaltung, Krankenhäuser, sonstiges Gesundheitswesen	538.656.576	Einwohner, Dichteindex	97,88
Sport und Erholung, Umwelt und Naturschutz	390.481.376	Einwohner	92,86
Wohnungswesen, Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung, Kommunale Gemeinschaftsdienste	284.589.152	Siedlungsfläche	79,62
Landwirtschaft und Ernährung, Fortwirtschaft, Jagd und Fische-	523.977.984	Fläche Vegetation und Gewässer	90,14

Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen

Aufgabenbereich	Zuschussbedarfe in € bereinigt, (2014- 2018 akkumuliert) ⁶²	Faktoren	Adj. R ² (in %)
rei			
Verwaltung für Energie	28.722.958	Einwohner, Dichteindex	63,83
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	247.481.296	Fläche Vegetation und Gewässer	72,86
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	21.740.452	Siedlungsfläche	51,21
Energieversorgung	28.658.500	Einwohner, Dichteindex	83,18
Elektrizitätsversorgung, Wasser- versorgung und Wasserentsor- gung, Abfallwirtschaft, Straßen- reinigung, Sonstige Energie- und Wasserversorgung	180.371.760	Siedlungsfläche, Dicht- eindex	55,71
Handel und Tourismus, Geld- und Versicherungswesen, Gewerbe und Dienstleistungen, Regionale Fördermaßnahmen	656.307.392	Einwohner	53,33
Verkehr	981.509.440	Einwohner, Dichteindex, Verkehrsfläche	90,93

Quelle: Eigene Darstellung

Die Gewichte der jeweiligen Aufgabenbereiche am Aufgabenspektrum der Landesebene sind noch einmal in folgender Abbildung E-6 dargestellt (2014-2018):

Abbildung E-6: Gewichte der einzelnen Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben des Landes 2014 bis 2018 (netto, Zuschussbedarfe, akkumuliert)

Aufgabenbereich	Anteil der Aufgabe an den Gesamtausgaben (netto)
Verwaltung, Finanzverwaltung	10,28%
Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung	0,00%
Öffentliche Sicherheit/Ordnung, Polizei	8,19%
Gerichte, Staatsanwaltschaften, Justizvollzug und Rechtsschutz	4,97%
Schulverwaltung	0,25%
Allgemeinbildende Schulen	17,35%
Versorgung Schulen	0,78%
Sonderschulen	3,32%
Berufliche Schulen	3,75%
Sonstige schulische Aufgaben, Schülerförderung, Fortbildung Lehrkräfte	2,56%
Hochschulbereich	9,77%
Förderung für Studierende, wissenschaftlicher Nachwuchs, Weiterbildung, VHS, Forschung außerhalb von Hochschulen	2,88%
Schülerbeförderung	0,19%
Kultur und Religion	3,21%
Sozialversicherung und - Verwaltung	7,73%
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u.ä. (ohne SGB VIII)	0,75%
Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	0,15%
Sonstige Arbeitsmarktpolitik	0,21%
Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII	0,60%
Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	4,36%
Weitere Leistungen nach SGB XII	0,19%
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	2,50%
Sonstige soziale Angelegenheiten	1,52%
Gesundheitsverwaltung, Krankenhäuser, sonstiges Gesundheitswesen	1,90%
Sport und Erholung, Umwelt und Naturschutz	1,37%
Wohnungswesen, Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung, Kommunale Gemeinschaftsdienste	1,00%
Landwirtschaft und Ernährung, Fortwirtschaft, Jagd und Fischerei	1,84%
Verwaltung für Energie	0,10%
Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	0,87%
Bergbau, verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe	0,08%
Energieversorgung	0,10%
Elektrizitätsversorgung, Wasserversorgung und Wasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Sonstige Energie- und Wasserversorgung	0,63%
Handel und Tourismus, Geld- und Versicherungswesen, Gewerbe und Dienstleistungen, Regionale Fördermaßnahmen	2,31%
Verkehr	3,45%

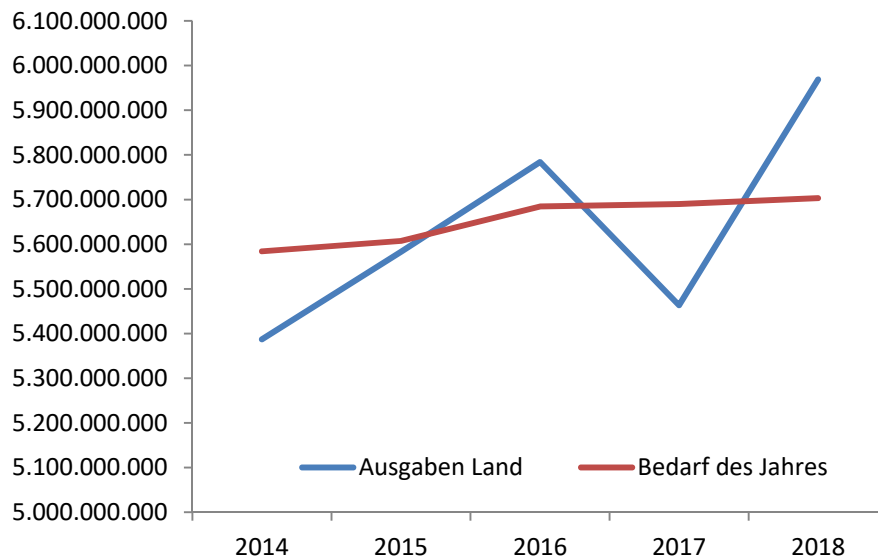
Quelle: Eigene Darstellung

E.3.3. Gesamtbedarfe der Landesebene

Insgesamt belaufen sich die Nettoausgaben der Landesebene im Zeitraum 2014-2018 auf 28.186.301.839 Euro. Die Bedarfe hingegen liegen bei 28.268.581.033 Euro. Daraus resultieren unerfüllte Bedarfe i.H.v. 82.279.194 Euro über den gesamten Zeitraum 2014-2018. Die entsprechende Abweichung fließt im Folgenden in den vertikalen bedarfsorientierten Symmetriekoeffizienten ein.

Betrachtet man die einzelnen Jahre 2014-2018, so sind deutliche Schwankungen in den Nettoausgaben des Landes erkennbar. Insbesondere in den Jahren 2016 bis 2018 zeigen sich erhebliche Schwankungen. Stellt man den akkumulierten Ausgaben die aggregierten Bedarfe gegenüber, so zeigt sich hier eine deutliche Glättung in den anerkannten Bedarfen gegenüber dem tatsächlichen Ausgabeverhalten.

Abbildung E-7: Bedarfe und Nettoausgaben des Landes 2014-2018



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken der Länder sowie eigene Berechnungen.

Dies bedeutet wiederum, dass es bei der Fokussierung einzelner Jahre erheblich vom einzelnen betrachteten Jahr abhängt, ob der Bedarfswert den tatsächlichen Ausgabewert übersteigt oder nicht. Deutlich wird wiederum die Relevanz einer Datenbasis über mehrere Jahre in Folge, um belastbare Ergebnisse zu erhalten. Im Einzelnen ergibt eine Gegenüberstellung von Bedarfswerten und Ausgabedaten (netto, Zuschussbedarfe) folgendes Ergebnis:

Tabelle E-1: Ausgaben und Bedarfe des Landes 2014 bis 2018

Jahr	Ausgaben Land gesamt	Bedarf des Jahres
2014	5.386.985.744	5.584.052.693
2015	5.582.984.666	5.607.214.166
2016	5.784.154.109	5.684.460.409
2017	5.463.293.314	5.689.960.502
2018	5.968.884.006	5.702.893.263

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken der Länder sowie eigene Berechnungen.

Im Durchschnitt betragen die jährlichen Nettoausgaben 5.637.260.368 Euro, während die jährlichen Bedarfe mit 5.653.716.207 Euro zu beziffern sind. Somit bestehen unerfüllte Bedarfe i.H.v. 16.455.839 Euro pro Jahr.

Die Schwankungen in den Ausgaben der Jahre 2017 und 2018 werden im folgenden Kapitel der vertikalen Symmetriebetrachtung zwischen Landesebene und kommunaler Ebene noch einmal relevant.

F. Vertikale sowie horizontale Symmetrieanalyse

Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage der Verteilungsgerechtigkeit der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel in zwei Dimensionen. Zum einen ist zu analysieren, inwiefern Land und kommunale Ebene die insgesamt verfügbare Finanzmasse sachgerecht untereinander aufteilen. Die Teilhabe der kommunalen Ebene an den Landesmitteln wird über die Finanzausgleichsmasse umgesetzt. In Thüringen ist diese in eine Finanzausgleichsmasse I (für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises) für die Schlüsselzuweisungen sowie Sonderlastenausgleiche sowie eine Finanzausgleichsmasse II (für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises) für die Beseitigung besonderer Umweltbelastungen sowie den Mehrbelastungsausgleich gegliedert. Während die Finanzausgleichsmasse I sich aus einer Fortschreibung des Partnerschaftsgrundsatzes zwischen kommunaler und Landesebene ergibt, entspricht die Finanzausgleichsmasse II den Haushaltsansätzen für die Ausgleiche nach §§ 22a und 23 ThürFAG. Die Finanzausgleichsmasse II ist daher auf den Grundsatz der Konnexität bezogen und weniger auf das originäre Ziel des Finanzausgleichs einer weitgehenden Angleichung der Finanzkraftunterschiede. Zu untersuchen ist, ob das Verhältnis der Finanzausgleichsmassen zuzüglich der eigenen Einnahmen der kommunalen Ebene zu den dem Land zur Verfügung stehenden fiskalischen Mitteln vor dem Hintergrund der Gleichrangigkeit der Aufgaben als angemessen bewertet werden kann.

Die zweite Dimension hingegen adressiert die Frage, ob die Dotierung der Teilschlüsselmasse für Kreise und kreisfreie Städte auf der einen sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden und kreisfreie Städte auf der anderen Seite sachgerecht ist. Untersucht wird daher die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben (vorab), für kreisangehörige

Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben sowie für Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben.

Die Erörterung dieser Fragen bedarf einer angemessenen und einheitlichen Methodik, welche unterschiedliche Einnahmemöglichkeiten der Ebenen sowie den Grad der Bindung der Einnahmen an fixierte Ausgaben berücksichtigt. Kapitel F.1 erläutert die am weitesten verbreitete und auch hier angewandte Berechnung eines Symmetriekoeffizienten. Der ursprünglich konzipierte Symmetriekoeffizient wird in einem zweiten Schritt durch die Bedarfsanalyse erweitert. Kapitel F.2 widmet sich der vertikalen Symmetrie zwischen Land und aggregierter kommunaler Ebene; das folgende Kapitel F.3 adressiert die horizontale Symmetrie innerhalb der kommunalen Familie.

F.1. Die Logik der Symmetriebetrachtung

F.1.1. Konzeptionen des Symmetriekoeffizienten

Zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie ist der sogenannte Symmetriekoeffizient. Dieser wurde ursprünglich von Junkernheinrich et al. (2012) entwickelt und hat sich seither in einer Vielzahl von Studien etabliert.⁶³ Der Symmetriekoeffizient ist ein Doppelquotient aus dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB).

Der **Deckungsmittelverbrauch** bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Er ergibt sich aus der Differenz zwischen bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben (bereinigte Ausgaben⁶⁴ abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen, der Zinsausgaben und der Tilgungen an den öffentlichen Bereich) und bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen (bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, der Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen, der Zinseinnahmen und der Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich).⁶⁵

⁶³ Siehe neben der bereits genannten grundlegenden Studie von Junkernheinrich et al. (2012) etwa Lamouroux/Thöne (2016). Die nachfolgende Darstellung der methodischen Grundlagen basiert auf Thöne et al. (2018).

⁶⁴ Berücksichtigt werden hierbei nur die Ausgaben aus laufender Rechnung.

⁶⁵ Einige Autoren plädieren für die Berücksichtigung der Zinsausgaben/Zinseinnahmen in der Berechnung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben/Einnahmen. Das zugrundeliegende Argument ist, dass laufende Zinsen die heutigen Kosten eines früheren Kredits darstellen und aus den heutigen Steuereinnahmen finanziert werden müssen (Scherf, 2015). Boettcher und Holler (2011), Junkernheinrich et al. (2012), Hummel et al. (2015) sind jedoch der Ansicht, dass

Der **Deckungsmittelbestand** sind zweckungebundene Finanzmittel, über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können. Er setzt sich aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (allgemeine Deckungsmittel).

Die Relation von Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln, also ungebundenen Ausgaben und Einnahmen, wird für jede betrachtete Ebenen als Quote berechnet. Beide Quoten geben Auskunft darüber, wie gut (oder schlecht) jede der beiden betrachteten Ebene ihre ungebundenen Ausgaben aus freien Einnahmen finanzieren kann. Mit dem Doppelquotienten des Symmetriekoeffizienten wird der Vergleich zwischen diesen beiden ebenenspezifischen Quotienten in eine plastische Form überführt.

Für den Vergleich der Verteilungsgerechtigkeit in vertikaler Hinsicht wird der kommunale Anteil an der Summe aus kommunalen DMV und DMB und den DMV und DMB der Landesebene betrachtet:

$$SK_t = \frac{(\text{kommunaler Anteil DMB})_t}{(\text{kommunaler Anteil DMV})_t} = \frac{DMB_t^K / (DMB_t^K + DMB_t^L)}{DMV_t^K / (DMV_t^K + DMV_t^L)}$$

Für den Vergleich in horizontaler Dimension wird der gemeindliche Anteil (kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Anteil der gemeindlichen Aufgaben an den Mitteln der kreisfreien Städte) an DMV und DMB der aggregierten kommunalen Ebene berechnet:

$$SK_t = \frac{(\text{gemeindlicher Anteil DMB})_t}{(\text{gemeindlicher Anteil DMV})_t} = \frac{DMB_t^G / (DMB_t^G + DMB_t^{GV})}{DMV_t^G / (DMV_t^G + DMV_t^{GV})}$$

Perfekte Verteilungssymmetrie besteht theoretisch, wenn der Symmetriekoeffizient exakt bei 1 liegt. In diesem Fall geht es beiden Ebenen der jeweiligen Betrachtung gleich gut (gleich schlecht). Der Symmetriekoeffizient ist daher wie folgt zu interpretieren:

Zinsen nicht als Ausgaben oder Einnahmen gewertet werden sollten. Eine aufgabenäquivalente Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommune erfordert, dass Abgaben und empfangene Leistungen, nicht nur in regionaler, sondern auch in zeitlicher Hinsicht möglichst übereinstimmen. Folglich sollten nur Ausgaben/Einnahmen die der laufenden Aufgabenerfüllung dienen in der Berechnung des Symmetriekoeffizienten betrachtet werden, während Zinsen sich auf Bedarfe der Vergangenheit beziehen. Zudem, angesichts der unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten von Kommunen und Land auf Kredite, würde die Berücksichtigung der Zinsen die kreditfähigere Ebene begünstigen.

Abbildung F-1: Interpretation des Symmetriekoeffizienten.

Vertikale Dimension		Horizontale Dimension	
SK < 1	Verteilung zu Gunsten des Landes	SK < 1	Verteilung zu Gunsten der Kreise
SK = 1	Perfekte Symmetrie	SK = 1	Perfekte Symmetrie
SK > 1	Verteilung zu Gunsten der kommunalen Ebene	SK > 1	Verteilung zu Gunsten der Gemeinden (i.W.S.)

Quelle: Eigene Darstellung.

Allgemein gesprochen können bei der Verteilung der Finanzmittel zwischen Ebene A und Ebene B vier Fälle eintreten: A und B können jeweils einen Einnahmeüberschuss erreichen. Dies wäre aus rein fiskalischer Perspektive kurzfristig⁶⁶ eine optimale Situation für beide Ebenen, da vertikal sowohl kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes prima facie nicht gefährdet wären; innerhalb der kommunalen Familie wären Mittel verfügbar, um weitere Aufgaben wahrzunehmen, zu investieren oder Rücklagen zu bilden. Der zweite und dritte Fall beschreibt einen einseitigen Überschuss von A oder B. Die jeweils andere Ebene verzeichnet hingegen ein Defizit. In diesen Fällen besteht eine Schieflage der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel und der Symmetriekoeffizient weicht von 1 ab. Schließlich kann es zu einem Defizit auf beiden Ebenen kommen. Dieser Fall hat eine zusätzliche Dimension, da vertikal die Selbstverwaltungsgarantie möglicherweise mit dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt kollidiert; horizontal kann eine Schieflage der Aufgabenwahrnehmung zwischen kreislichen und gemeindlichen Aufgaben entstehen oder bei längerer Schieflage eine unerwünschte Dynamik in den Kreisumlagesätzen entstehen. Hervorgehoben werden sollte, dass es in allen vier Fällen zu einer Schieflage der Finanzmittelverteilung kommen kann (d.h. der Symmetriekoeffizient ist ungleich 1). Die Konsequenzen für die beiden betrachteten Ebenen fallen jedoch in Abhängigkeit der Fälle unterschiedlich stark aus. So ist eine asymmetrische Verteilung im Fall eines Überschusses auf beiden Ebenen weniger gravierend, als im Fall von simultanen Defiziten.

Ein kritisch zu betrachtendes Charakteristikum des ursprünglich konzipierten Symmetriekoeffizienten liegt in seinem **Ausgabenbezug**. Ziel von Finanzausgleichsfragen ist jedoch, sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht ein Bezug zu den **Aufgabenlasten** der

⁶⁶ Optimalität im Steuerstaat kann längerfristig nicht in kontinuierlichen Haushaltsüberschüssen zum Ausdruck kommen, sofern denen keine intertemporal zu glättenden Vergangenheits- oder Zukunftslasten gegenüberstehen.

Ebenen. Zu diesem Zweck dürfen die von den Gebietskörperschaften strategisch beeinflussbaren Ausgaben nicht unreflektiert eingesetzt werden.

Effizienzunterschiede in der tatsächlichen Erfüllung der Aufgaben und hieraus folgende Ausgabenunterschiede sollten in Finanzausgleichen hingegen nach Möglichkeit nicht ausgleichsrelevant sein, sondern bei Akteuren verbleiben, die vor Ort die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verantworten haben. Allerdings scheiterte eine verlässliche Bereitstellung flächendeckender **Aufgabendaten** regulär an zahlreichen praktischen Hindernissen, so dass zur Nutzung von Ausgabendaten häufig keine realistische Alternative besteht.

Ausgabenbasierte Symmetrie galt bisher insofern in der finanzwissenschaftlichen Literatur als akzeptable und praktikable Annäherung an Aufgaben- und Bedarfssymmetrie, die aus reinen Finanzdaten nicht unmittelbar ablesbar ist. Der Symmetriekoeffizient wurde somit als ein eingängiges, leicht aktualisierbares und interpretierbares Maß auf hohem Aggregationsniveau akzeptiert. Trotz der berechtigten Kritik am Ausgabenbezug hat er sich als taugliches Instrument zur Bewertung der vertikalen Mittelverteilung bewährt.

Der Wunsch, konsistent und justiziabel breit aufgestellte, objektive Bedarfs- und Aufgabendaten für die Symmetriebetrachtung nutzen zu können, ist wissenschaftlich bestens begründet und zieht sich als Desideratum durch die ausgabenbasierten Gutachten. Auch durch das Urteil des Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht vom 27.01.2017 (LVerfG 4/15), die (alleinige) Anwendung von ausgaben- und einnahmebasierten Methoden im (vertikalen) Finanzausgleich als unzureichend zur Bewertung der bewertet worden, da ihr der direkte Bezug zu objektiven Bedarfen fehle.

Durch die in den Kapiteln D und E erfolgte Analyse der kommunalen Bedarfe sowie der Bedarfe des Landes kann der Symmetriekoeffizient auf Grundlage der jeweiligen Ergebnisse der aggregierten Bedarfe ebenfalls bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Dies betrifft sowohl den Vergleich der Bedarfe der Kommunen mit denen des Landes in vertikaler Hinsicht als auch der Bedarfe für Kreisaufgaben versus Gemeindeaufgaben in horizontaler Hinsicht. Modifiziert wird jeweils der Indikator für den Deckungsmittelverbrauch, während der Deckungsmittelbestand unverändert eingesetzt wird. Der Deckungsmittelverbrauch ergibt sich für den **bedarfsgerechten Symmetriekoeffizienten** als der aufgabenspezifisch bedarfsgerecht ermittelte Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 8.

$$DMV_t = (\text{Zuschussbedarf Einzelpläne 0 bis 8})_t - (\text{Zahlungen gleicher Ebene})_t$$

Der Nenner des Symmetriekoeffizienten stellt somit den relativen Anteil der öffentlichen **aufgabenspezifischen Bedarfe** - anstatt der öffentlichen Ausgaben - in einem Land dar, die von der Kommunalebene erfüllt werden – bzw. in einem Kreis, die von der Gemeindeebene geleistet werden. Der neue bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient entspricht deshalb dem Maß einer flächendeckenden Messung der **Aufgabenbelastung** und beruht nicht mehr

auf der Annahme, dass die Ausgabenanteile der Körperschaftsebenen die föderale Aufgabenverteilung adäquat widerspiegeln.

F.1.2. Symmetriekorridor

Unter Einsatz realer Daten ist ein Symmetriekoeffizient von exakt 1, also eine perfekt symmetrische Mittelverteilung, kaum erreichbar. Ein solcher Maßstab kann nicht punktgenau eingehalten werden; vielmehr sind Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nahe 1 als Hinweis auf eine symmetrische Mittelverteilung zu interpretieren. Bis zu einer gewissen Höhe sind Abweichungen daher vertretbar.⁶⁷

Eine optimale, perfekt symmetrische Ausstattung der Finanzausgleichsmasse I in vertikaler Hinsicht bzw. eine ebenso perfekte Dotierung der Teilschlüsselmassen in horizontaler Perspektive ist daher nicht dauerhaft festlegbar. Das Ausmaß einer akzeptierten Schwankungstoleranz des Symmetriekoeffizienten um den Wert 1,0 unterliegt letztlich der Auffassung der betroffenen Akteure. Eine solche Offenheit erschwert jedoch die Einschätzung der Sachlage sowie einen Konsens unter den Gebietskörperschaften, ab welcher Abweichung eine Anpassung der Aufteilung der Mittel notwendig und geboten ist.

Eine für alle Seiten à priori akzeptable Lösung bietet ein Symmetriekorridor. Ziel eines solchen Symmetriekorridors ist es, im Vorfeld der Ergebnissichtung zu differenzieren, ab welchem Grad der Abweichung von 1,0 eine Anpassung der Aufteilung der Mittelverteilung erfolgen soll. Wenngleich ein Korridor keinen wissenschaftlich objektiven Mehrwert gegenüber dem Symmetriekoeffizienten selbst schaffen kann, da keine zusätzlichen Informationen einfließen (können), bietet er einen deutlichen Mehrwert im politisch administrativen Prozess. Dieser liegt in der Akzeptanz durch die betroffenen Akteure, der zeitlichen Konsistenz, in der seine „Empfehlungen“ angenommen werden, sowie der dadurch entstehenden Planungssicherheit, unabhängig davon, ob man selbst davon kurzfristig profitiert oder nicht. Ebenso ist er sowohl in vertikaler als auch horizontaler Hinsicht gleichermaßen anwendbar.

Ein fixierter Korridor, der im Einklang mit dem Symmetriekoeffizienten interpretiert werden kann, birgt die Vorteile seiner Einfachheit und damit verbundenen Transparenz. Als äußere Grenze des Korridors wird regelmäßig eine Abweichung von 5 Prozent nach oben und unten vorgeschlagen.⁶⁸ Liegt der Wert des Symmetriekoeffizienten außerhalb dieses Korridors,

⁶⁷ Thöne et al. (2015): „Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine „ungefähr“ symmetrische Aufteilung – für die vertikale Mittelverteilung wird kein klarer objektiver Quotenwert verlangt.“ (Basierend auf dem Urteil des brandenburgischen Verfassungsgerichts vom 16. September 1999.)

⁶⁸ Diese Grenze lehnt sich an die in der Wissenschaft übliche (ebenfalls arbiträre) Abgrenzung von Ergebnissen, die als signifikante oder nicht-signifikant anerkannt werden. Diese wird operationalisiert mit einem Signifikanzniveau $\alpha = 5\%$. Es sei betont, dass der Symmetriekorridor nicht im

deutet dies auf einen Handlungsbedarf hin. Diese Interpretation wird verstärkt durch einen anhaltenden Trend des Symmetriekoeffizienten. Liegt er über mehrere Jahre hinweg unterhalb von 0,95 oder oberhalb von 1,05, so kann von einer systematischen Schieflage der relativen Finanzierungslagen der jeweils betrachteten Ebenen gesprochen werden.

Bei der Analyse der vertikalen sowie horizontalen Symmetrie in den folgenden Kapiteln F.2 und F.3 wird der Symmetriekorridor mit abgebildet und dient als Entscheidungsgrundlage, ob eine Umverteilung der Mittel zwischen Land und kommunaler Ebene bzw. zwischen Kreisen, Städten und Gemeinden sowie kreisfreien Städten geboten ist.

F.1.3. Symmetrie - Berücksichtigung von Zinsen?

Die Beurteilung der symmetrischen Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen sowie auch zwischen Kreisebene und kreisangehöriger gemeindlicher Ebene erfolgt ohne die Berücksichtigung von Zinsausgaben. Zinsen als Kosten, die für Bedarfe aus der Vergangenheit anfallen, können in einem auf die Zukunft ausgerichteten Finanzausgleich nicht sachgerecht berücksichtigt werden. Zudem wäre der Anreizeffekt, der bei einer Berücksichtigung gesetzt würde, unerwünscht. Berücksichtigt man die Zinsen, so verändert sich der Symmetriekoeffizient qualitativ derart, dass die Ebene, welche höher verschuldet ist, entsprechend höhere Bedarfe für den Schuldendienst anerkannt bekommt. Im Fall Thüringens hieße dies, dass durch die stärkere Verschuldung des Landes der vertikale Symmetriekoeffizient einen höheren Wert aufweisen würde. Dennoch stellen Schulden Kosten der Vergangenheit dar und der Anreizeffekt einer Berücksichtigung ist dynamisch ineffizient. Würde sich die stärker verschuldete Ebene zur Konsolidierung verpflichten, kann es jedoch angezeigt sein, bewusst einen Symmetriekoeffizient kleiner 1 anzustreben, um den Schuldenabbau, der letztlich in Folgejahren beiden Ebenen zu Gute kommt, partnerschaftlich zu ermöglichen. Unter Rücksicht auf die Zinsbelastung würde der DMB unverändert bleiben, während der DMV sich erhöhen würde. Bei einer in Relation ungleichmäßigen Erhöhung des DMV, also einer deutlich verschiedenen Belastung der jeweils betrachteten Ebenen durch Schulden und somit Zinsen, ändert sich dann der Symmetriekoeffizient. Die Ebene, die deutlicher verschuldet ist, schlägt somit auch mit einem höheren Deckungsmittelverbrauch zu Buche. In der Interpretation des Symmetriekoeffizienten (SK) wird dieser Ebene dann tendenziell eine Unausgewogenheit zu ihren Lasten attestiert. Da die Zinsausgaben jedoch in der Summe nur einen geringen Teil aller im Deckungsmittelverbrauch berücksichtigten Ausgaben ausmachen, ist der Effekt gering. Aus diesen Gründen werden Zinszahlungen im Weiteren nicht berücksichtigt.

strengen Sinne aus der Signifikanzbetrachtung abgeleitet ist; er entlehnt lediglich diese allgemein akzeptierte Ziffer.

F.2. Vertikale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs

F.2.1. Vertikaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf

Zunächst wird der Symmetriekoeffizient in seiner ursprünglichen Form im Zeitverlauf betrachtet. Der Blick auf die Entwicklung im Zeitverlauf gibt Hinweise darauf, ob sich eine ggf. bestehende Schiefelage in den letzten Jahren vergrößert oder auch entschärft hat. Ein erkennbarer Trend zu einer unausgeglichener Mittelverteilung unterstreicht dann einen bestehenden Handlungsbedarf. Abweichungen in einzelnen Jahren hingegen müssen nicht zwingend zu Anpassungen führen, sofern sie auch entsprechend einmalige Ereignisse bei Land oder Kommunen zurückzuführen sind.

In den Jahren 2015 bis 2018 liegt der vertikale Symmetriekoeffizient⁶⁹ auf Basis von Ausgabedaten nahe 1. Während er in den Jahren 2015 und 2018 beinahe perfekte Symmetrie anzeigt, liegt er in den Jahren 2016 und 2017 am unteren Korridorrand.

Tabelle F-1: Vertikaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf 2014-2018.

Jahr	2015	2016	2017	2018
Symmetriekoeffizient	1,01	0,96	0,94	0,99

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistiken der Länder sowie der Kommunen in TH.

Hierbei wurde der Symmetriekoeffizient gemäß der oben erläuterten Methodik wie folgt berechnet (hier exemplarisch für 2018):

$$(1) \text{ kommunaler Anteil DMB} = \frac{DMB^G}{DMB^G + DMB^{LK}} = \frac{3.456.184.704 \text{ €}}{10.376.608.128 \text{ €}} = 0,3331$$

$$(2) \text{ kommunaler Anteil DMV} = \frac{DMV^G}{DMV^G + DMV^{LK}} = \frac{3.164.351.424 \text{ €}}{9.438.326.720 \text{ €}} = 0,3353$$

$$(3) SK = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}}{\text{kommunaler Anteil DMV}} = \frac{0,3331}{0,3353} = 0,9934$$

⁶⁹ Eine Auflistung der zur Berechnung des Symmetriekoeffizienten berücksichtigten Gruppierungsnummern findet sich in Anhang K.8.

F.2.2. Bedarfsorientierter Symmetriekoeffizient und Beurteilung der vertikalen Symmetrie

Anhand der in Kapitel F.1.1 beschriebenen Methodik wird nun ein bedarfsorientierter Symmetriekoeffizient gebildet. Sowohl beim Land als auch bei der kommunalen Ebene steht der Deckungsmittelverbrauch auf dem einheitlichen Preisstand 2018, ohne Zinsen, dem unveränderten Deckungsmittelbestand gegenüber.

Das im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angewandte Verfahren zur Bedarfsermittlung erlaubt es, jenseits der Ausgabedaten einen Symmetriekoeffizienten auf Basis der Bedarfe der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben sowie die der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben zu ermitteln. Sowohl bei der Gemeindeebene, als auch bei Kreisebene steht der Deckungsmittelverbrauch auf Basis der Bedarfe (DMVB) bei einheitlichem Preisstand 2018 dem unveränderten Deckungsmittelbestand des Jahres 2018 gegenüber:

$$(1) \text{ kommunaler Anteil DMB} = \frac{DMB^G}{DMB^G + DMB^{GV}} = \frac{3.456.184.704 \text{ €}}{10.376.608.128 \text{ €}} = 0,3331$$

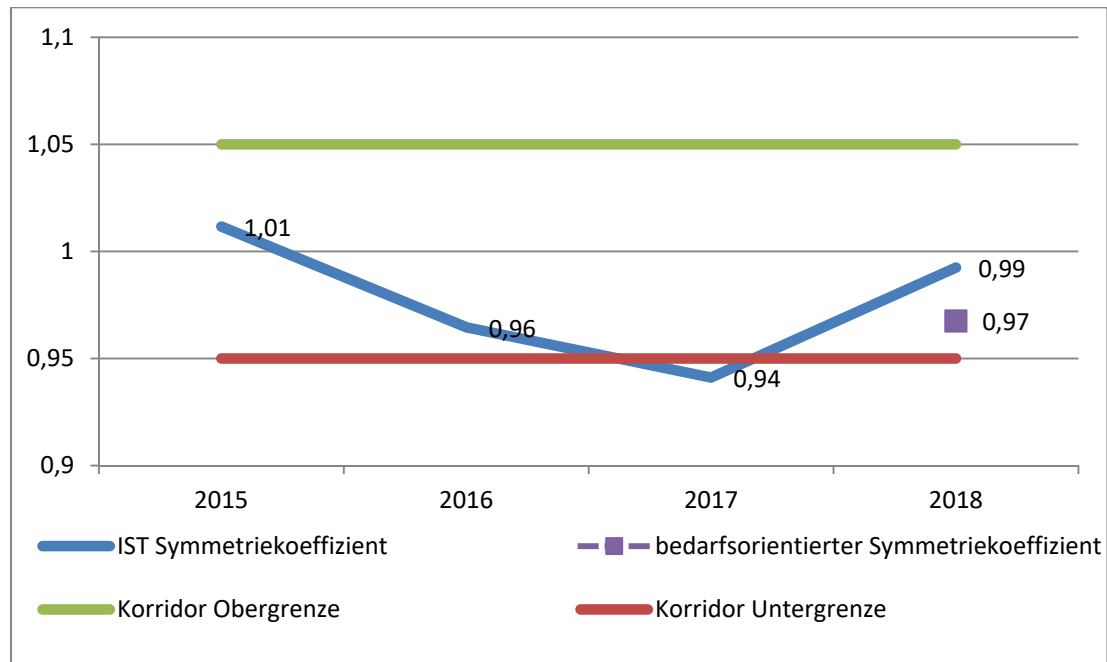
$$(2) \text{ kommunaler Anteil DMVB} = \frac{DMVB^G}{DMVB^G + DMVB^{GV}} = \frac{2.994.142.490 \text{ €}}{8.735.352.602 \text{ €}} = 0,3428$$

$$(3) SK = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}}{\text{kommunaler Anteil DMVB}} = \frac{0,3331}{0,3428} = 0,9717$$

Der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient (SK) von 0,9717 zeigt eine leichte Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene in diesem Jahr an. Eine Anhebung des SK auf 1, um perfekte Verteilungssymmetrie zu gewährleisten, hätte für das Jahr 2018 ceteris paribus eine entsprechende Anhebung der Finanzausgleichsmasse I um 100.516.978 Euro erfordert.

Zusammenfassend zeigt sich für die Jahre 2015 bis 2018 eine leichte Ungleichverteilung zu Gunsten der Landesebene. In den zu Grunde gelegten Daten der betrachteten Jahre ist die stetige Anhebung der Finanzausgleichsmasse I um 100 Mio. Euro ab 2020 jedoch noch nicht enthalten.

In den Simulationsrechnungen für den bedarfsgerechten Finanzausgleich in Kapitel H.2 sind zwei Szenarien abgebildet. In einem ersten Szenario werden die Effekte der modifizierten Bedarfsmessung bei unveränderter Finanzausgleichsmasse für 2019 berechnet. In einem zweiten Schritt wird eine Symmetrie von 1 für 2019 unterstellt, die Finanzausgleichsmasse also um 100.516.978 Euro angehoben.

Abbildung F-2: Vertikaler Symmetriekoeffizient der Jahre 2015-2018

Quelle: Eigene Berechnungen.

Seit 2013 bestimmt sich die Finanzausgleichsmasse in Thüringen nach dem sogenannten Partnerschaftsgrundsatz. In diesem Rahmen werden nach gesetzlich vorgeschriebenen Parametern Einnahmen auf Landesebene sowie auf kommunaler Ebene fortgeschrieben (im Wesentlichen Steuereinnahmen, Einnahmen des Länderfinanzausgleichs, Solidarpaktmittel auf Seiten des Landes sowie Gemeindesteuereinnahmen auf Seiten der Kommunen (vgl. § 3 ThürFAG). Mit der Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes zum Jahr 2018 wurde die Finanzausgleichsmasse in zwei Teilmassen gegliedert, die nach dem Partnerschaftsgrundsatz bestimmte Finanzausgleichsmasse I (FAG-Masse I) für die Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich der Kommunen sowie die Finanzausgleichsmasse II (FAG-Masse II) für die übertragenen staatlichen Aufgaben.⁷⁰

Um zukünftige Symmetrie und somit eine symmetriegerechte Finanzausgleichsmasse zukünftiger Jahre zu prognostizieren, müssten neben den Steuerschätzungen für die Einnahmenseite auf Bedarfsseite die in den Kapiteln D und E ermittelten Bedarfsansätze durch den Einsatz von Prognosen für alle Bedarfsfaktoren und den ermittelten Koeffizienten eingehen. Diese prinzipielle Möglichkeit sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass perfekte Symmetrie nicht zu erwarten ist. Würde man die entsprechenden Jahre ex post noch einmal betrachten, würden sich gemäß der Abweichungen von Prognosen Abweichungen des anvisierten perfekten Symmetriewertes ergeben. Zudem sind jährliche Anpassungen des

⁷⁰ Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2018 bis 2022 Finanzministerium TH.

Verbundsatzes bzw. der Finanzausgleichsmasse vor dem Hintergrund der Planungssicherheit schwierig zu beurteilen. Insofern sind Änderungen dann geboten, wenn sich über mehrere Jahre eine asymmetrische Verteilung ex post nachweisen lässt, es einen entsprechenden Trend gibt oder der Symmetriekoeffizient außerhalb des Korridors liegt.

F.3. Horizontale Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs

F.3.1. Horizontaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf

Analog zu Kapitel F.2 wird auch im horizontalen Kontext in einem ersten Schritt der Symmetriekoeffizient auf Basis der Ausgabedaten im Zeitverlauf betrachtet. Auch hier gilt die Analyse dem Erkennen oder dem Ausschluss von unerwünschten Trendentwicklungen. Abweichungen einzelner Jahre lassen nicht zwingend auf einen Handlungsbedarf schließen.

In horizontaler Perspektive ergeben sich jedoch durch das föderale Gefüge von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden einerseits und kreisfreien Städten, die beide Aufgabenebenen erfüllen, besondere Herausforderungen bei der Beurteilung der Verteilungssymmetrie. Das Konzept des Symmetriekoeffizienten vergleicht lediglich zwei Ebenen miteinander.

Konsistent zur Bedarfsermittlung und inhaltlich sinnvoll ist hier weiterhin eine Unterscheidung zwischen den Aufgaben der Kreise sowie der kreisangehörigen Städte und Gemeinden - demnach sind die Ausgabevolumina der kreisfreien Städte in den Aufgabenbereichen, die von beiden kommunalen Ebenen erfüllt werden, entsprechend zu splitten. Dies erfolgte rechnerisch, in dem für jeden einzelnen Aufgabenbereich, der beide kommunalen Ebenen betrifft, berechnet wurde, welcher Anteil der Ausgaben der Aufgabenbereiche auf die Gemeinden bzw. Kreise entfällt. Diese Anteile wurden folgend auf die Ausgaben der kreisfreien Städte übertragen, d.h., die Aufteilung unterliegt der Annahme, dass die kreisfreien Städte ihre Ausgaben z.B. für die nicht trennbare Kreisverwaltung und Gemeindeverwaltung anteilig so wie die Gesamtheit der Kreise versus der Gesamtheit der Gemeinden tätigen. Diese Annahme ist transparent und gut plausibilisierbar. Durch die aufgabenspezifische Herangehensweise werden auch in diesem Schritt Ungenauigkeiten einer zu pauschalen Ausgabegliederung vermieden. Tabelle F-2 veranschaulicht die Methodik exemplarisch. Zudem muss bei Betrachtung der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Gemeinden und Kreisen die Kreisumlage explizit in die Betrachtung einbezogen werden – diese erhöht (mindert) den Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden (Kreise).

Tabelle F-2: Zuordnung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte auf Gemeinde- und Kreisaufgaben

	Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
Zuschussbedarfe Jahresrechnungsstatistik	125.000 €	155.000 €	75.000 €
Anteile Gemeinden versus Landkreise	63%		38%
Zugeordnete hypothetische Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte auf die beiden Ebenen	96.875 €		58.125 €

Quelle: Eigene Darstellung.

Der horizontale Symmetriekoeffizient auf Basis von Ausgabedaten zeigt, dass in den Jahren 2015 bis 2018 eine Ungleichverteilung zu Lasten der Gemeinden bestand.

Tabelle F-3: Horizontaler Symmetriekoeffizient im Zeitverlauf 2015-2018

Jahr	2015	2016	2017	2018
Symmetriekoeffizient	0,9105	0,9415	0,9344	0,9402

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistiken der Länder sowie der Kommunen in Thüringen.

Hierbei wurde der Symmetriekoeffizient gemäß der oben erläuterten Methodik wie folgt berechnet (hier exemplarisch für 2018):

$$(1) \text{ gemeindlicher Anteil DMB} = \frac{DMB^G}{DMB^G + DMB^{LK}} = \frac{2.048.909.312\text{€}}{3.456.184.704\text{€}} = 0,5928$$

$$(2) \text{ gemeindlicher Anteil DMV} = \frac{DMV^G}{DMV^G + DMV^{LK}} = \frac{1.995.284.672\text{€}}{3.164.351.424\text{€}} = 0,6306$$

$$(3) SK = \frac{\text{gemeindlicher Anteil DMB}}{\text{gemeindlicher Anteil DMV}} = \frac{0,5928}{0,6306} = 0,9402$$

F.3.2. Bedarfsorientierter Symmetriekoeffizient und Beurteilung der horizontalen Symmetrie

Das im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angewandte Verfahren zur Bedarfsermittlung erlaubt es, jenseits der Ausgabedaten einen Symmetriekoeffizienten auf Basis der Bedarfe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden einerseits und der Landkreise andererseits zu ermitteln. Sowohl bei den Landkreisen, als auch bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden steht der Deckungsmittelverbrauch auf Basis der Bedarfe bei einheitlichem Preisstand 2018 dem unveränderten Deckungsmittelbestand des Jahres 2018 gegenüber:

$$(1) \text{ gemeindlicher Anteil DMB} = \frac{DMB^G}{DMB^G + DMB^{LK}} = \frac{2.048.909.312 \text{ €}}{3.456.184.704 \text{ €}} = 0,5928$$

$$(2) \text{ gemeindlicher Anteil DMVB} = \frac{DMVB^G}{DMVB^G + DMVB^{LK}} = \frac{1.888.899.842 \text{ €}}{2.994.142.490 \text{ €}} = 0,6309$$

$$(3) SK = \frac{\text{gemeindlicher Anteil DMB}}{\text{gemeindlicher Anteil DMVB}} = \frac{0,5928}{0,6309} = 0,9397$$

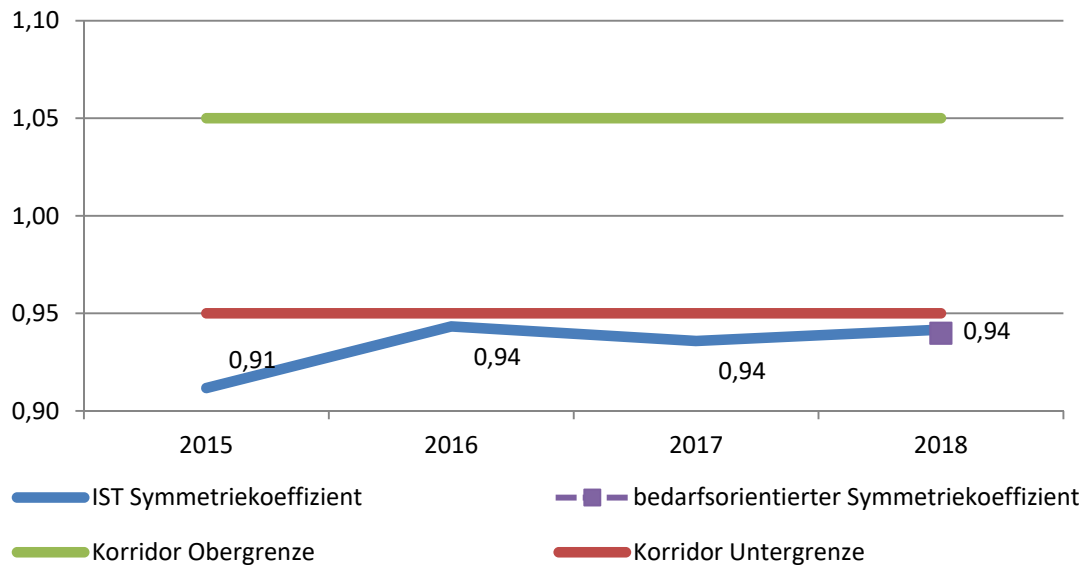
Die bedarfsorientierte Perspektive bestätigt den Befund einer Schlechterstellung der Gemeinden bzw. des gemeindlichen Aufgabenspektrums gegenüber dem kreislichen. Auch aus dieser Perspektive besteht eine zu korrigierende Schiefelage der Aufteilung der Teilschlüsselmassen für Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben.

Um perfekte Symmetrie zu erreichen, hätten im Jahr 2018 131.476.813 Euro mehr für die Gemeindeaufgaben anstatt für die Kreisaufgaben zur Verfügung stehen müssen. Um wenigstens den unteren Korridorwert von 0,95 zu erreichen, hätten den Gemeindeaufgaben 22.457.506 Euro mehr (und der Kreisebene entsprechend weniger) zur Verfügung stehen müssen.⁷¹

Abbildung F-3 fasst die Ergebnisse der Symmetriekoeffizienten zusammen, bevor im nächsten Abschnitt F.3.3 das Zusammenspiel zwischen der Aufteilung der Teilschlüsselmassen und der Kreisumlage erörtert wird.

⁷¹ Die in Kapitel D.2 sowie D.4 erläuterten leichten Verzerrungen durch die fehlende Möglichkeit einer exakten aufgabenspezifischen Zuordnung der Zuweisungen aus dem Mehrbelastungsausgleich haben keinen signifikanten Einfluss auf den Symmetriekoeffizienten, da diese sowohl im Deckungsmittelbestand, als auch im Deckungsmittelverbrauch Berücksichtigung finden und somit eine neutralisierende Wirkung aufweisen.

Abbildung F-3: Horizontaler Symmetriekoeffizient der Jahre 2015-2018



Quelle: Eigene Berechnungen.

In den Simulationsrechnungen eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs, hypothetisch für 2019 in Kapitel H.2, wird in einem ersten Schritt das Ergebnis bei aktueller asymmetrischer Verteilung der Teilschlüsselmassen im Status Quo dargestellt. In einem zweiten Schritt wird ein Szenario berechnet unter der Annahme, dass sowohl die vertikale als auch die horizontale Symmetrie erreicht werden ($SK = 1$). Entsprechend wird die Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben erhöht und die für Kreisaufgaben gesenkt.

F.3.3. Horizontale Symmetrie im Kontext der Kreisfinanzierung über Kreisumlagen

Bei der Beurteilung der symmetrischen Mittelverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden im Rahmen der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich spielen die Kanäle der Finanzierung der Kreisaufgaben eine wichtige Rolle.

Die Kreise finanzieren sich prinzipiell aus den beiden Quellen (1) direkter Zuweisungen des Finanzausgleichs sowie (2) Umlagen ihrer angehörigen Gemeinden, während (3) ihr Haushalt per Definition stets ausgeglichen sein muss. Dies impliziert, dass die Kreise ihre Umlagen, die sie von ihren kreisangehörigen Gemeinden erheben, stets so anpassen, dass ein ausgeglichener Haushalt vorliegt.

Zwei extreme Beispiele sollen den Zusammenhang zwischen Symmetriebeurteilung, Schlüsselzuweisungen aus dem KFA sowie der Kreisumlage verdeutlichen. Würden den Kreisen hypothetisch keine Schlüsselzuweisungen gewährt, so müssten diese ihre Kreisumlage deutlich erhöhen und nunmehr alle Aufgaben aus den Einnahmen ihrer Kreisumlage finanzieren. Hingegen erhalten in einem solchen Setting die kreisangehörigen Städte und Ge-

meinden sämtliche Schlüsselzuweisungen aus dem KFA, zahlen jedoch auch eine deutlich höhere Kreisumlage. Im diametral entgegengesetzten Beispiel wäre es denkbar, die Schlüsselmasse für die Kreisaufgaben deutlich zu erhöhen, was implizit einer drastischen Senkung der Kreisumlagen entsprechen würde.

Die Frage nach der horizontalen Symmetrie der Teilschlüsselmassen ist somit letztlich nicht trennbar von der Frage, zu welchen Teilen Kreisaufgaben aus dem Finanzausgleich und den ihnen angehörenden Gemeinden finanziert werden sollten. Eine allgemeingültige finanzwissenschaftliche Beurteilung dessen ist nicht möglich. Jedoch implizieren verschiedene Finanzierungsanteile divergierende Verteilungseffekte für die gemeindliche Ebene, welche hier diskutiert werden sollen. Eine transparente Diskussion der Effekte größerer Finanzierungsanteile aus Schlüsselzuweisungen oder aus Kreisumlagen soll es dem politisch-administrativen Prozess ermöglichen, eine Entscheidung zu treffen, die die gewünschten Effekte impliziert.

Für die Beurteilung der Aufteilung der Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Kreise ist zunächst die **Aufgabenteilung** zwischen den kommunalen Ebenen zu betrachten – an dieser Stelle ohne Berücksichtigung der kreisfreien Städte. Gemessen an den Ausgaben der Jahre 2014-2018 tätigten die Gemeinden ca. 44 % der Ausgaben der beiden kommunalen Gruppen, die Kreise ca. 56 %. Im Jahr 2018 betrug das Verhältnis der Nettoausgaben 47,6 % auf der Gemeindeebene und 52,4 % auf der Kreisebene. Diese beiden Werte lassen darauf schließen, dass das Aufgabenspektrum der kommunalen Ebene, gemessen an den Nettoausgaben (bzw. Zuschussbedarfen) ungefähr hälftig von Gemeinde- und Kreisebene erbracht wird.

Jedoch darf von den Ausgaben keinesfalls prinzipiell auf die **Aufgabenerfüllung** geschlossen werden. Eine Analyse der Bedarfe für das Jahr 2018 zeigt, dass die Gemeindeebene hier 43,3% der Bedarfe und die Kreisebene 56,7% der Bedarfe aufweist. Diese Bedarfswerte sind sehr nah am Durchschnitt der faktischen Zuschussbedarfe der Jahre 2014 bis 2018. Gemessen an den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Volumina kann daher gezeigt werden, dass die kommunalen Aufgaben etwas mehr von der Kreisebene erbracht werden.

Ein Blick auf die **Teilschlüsselmassen** des Finanzausgleichs im Jahr 2019 (2018), in dem die Gemeinden mit 40,7 % (41,1 %) sowie die Kreise mit 59,3 % (58,9 %) an der Finanzausgleichsmasse partizipieren, zeigt unmittelbar, dass die Kreise bereits eine profunde Finanzierung ihrer Aufgaben durch die Schlüsselzuweisungen erhalten. Die anteilige Schlüsselzuweisung liegt bei diesem Vergleichsansatz sogar zu Gunsten der Kreisaufgaben. Zu erwarten wäre daher, dass – bei symmetrischer Aufgabenerfüllung – kaum Kreisumlagen erhoben bzw. geleistet werden dürften. Dies entspricht jedoch nicht dem Status Quo. Hier zeigt sich eine nicht proportionale Belastung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung – und eine über die letzten beiden Jahrzehnte klar über die allgemeine Steigerung durch eine höhere Finanzausgleichsmasse hinausgehende Erhöhung der Kreisumlagesätze.

Sowohl eine Erhöhung (Verringerung) der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben als auch höhere (niedrigere) Kreisumlagesätze schmälern (erweitern) die fiskalischen Spielräume der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Diese aggregierte Betrachtung könnte suggerieren, beide Finanzierungsoptionen seien für Kreise und kreisangehörige Gemeinden gleichwertig. Dies greift jedoch zu kurz. Wird ein höherer Anteil der kreislichen Aufgaben über eine höhere Teilschlüsselmasse finanziert, so dass ceteris paribus die Umlagesätze sinken, hat dies potenziell gravierende Auswirkungen auf die Verteilung der Mittel zwischen den Gemeinden eines Kreises sowie auch zwischen den Kreisen.

Gehören zu einem Kreis nur sehr finanzschwache Gemeinden, so wird dieser Kreis auch keine sehr hohen Einnahmen durch erhobene Kreisumlagen erzielen können. Setzt sich ein anderer Kreis wiederum aus durchweg sehr finanzstarken Gemeinden zusammen, so kann dieser Kreis sehr viel leichter substantielle Einnahmen aus der Kreisumlage erzielen. Diese extremen Beispiele veranschaulichen, weshalb direkte Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich zur Finanzierung der Kreisaufgaben vor dem Hintergrund ihrer verfassungsrechtlichen Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Kreise unerlässlich sind. Zudem war die Kreisumlage ursprünglich lediglich als subsidiäres Deckungsmittel angedacht – auch, wenn bundesweite Daten zeigen, dass sie mittlerweile substantiell zur Kreisfinanzierung beiträgt. Die Anteile der Finanzierung über Umlage oder Zuweisungen spielen auch eine Rolle aus der Perspektive des Anstrebens gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raum.

Betrachtet man die Gemeinden innerhalb eines Kreises, so ist es auch für diese nicht äquivalent, ob sie geringere (höhere) Schlüsselzuweisungen erhalten oder höhere (niedrigere) Kreisumlagen zahlen. Höhere Teilschlüsselmassen der Kreise bedeuten weniger verfügbare Mittel, die zwischen den Gemeinden verteilt werden – jedoch gleichzeitig auch niedrigere Umlagen. Da die Umlagesätze für alle Gemeinden eines Kreises gleichmäßig gelten, resultiert aus einem solchen Szenario letztlich ein Vorteil für steuerschwache Gemeinden, da die sinkenden Umlagesätze für diese einen größeren Effekt haben als die insgesamt niedrigeren, bedarfsgerechten Schlüsselzuweisungen. Der Umverteilungseffekt zwischen den Szenarien „höhere Teilschlüsselmasse, niedrige Umlagesätze“ und umgekehrt ist umso virulenter, je divergenter die finanziellen Situationen von Gemeinden zum einen innerhalb eines Kreises und zum anderen auch zwischen den Kreisen sind.

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich jedoch keine generelle finanzwissenschaftliche Empfehlung für ein bestimmtes Verhältnis der Finanzierung von Kreisen durch Finanzausgleich einerseits und Umlagen andererseits ableiten. Ein Indiz für eine notwendige Anpassung der Teilschlüsselmassen ist jedoch ein Befund, bei dem sich über mehrere Jahre ein Trend stets steigender oder stets sinkender Umlagesätze abzeichnet. In einem solchen Fall zeigt sich, dass es in der Entwicklung des Aufgabenverhältnisses der beiden kommunalen Ebenen seit Festlegung der Teilschlüsselmassen zu einem Ungleichgewicht gekommen ist, so dass die ursprünglich anvisierten Finanzierungsanteile keine effektive Gültigkeit mehr haben. Eine Korrektur der Teilschlüsselmassen wäre dann auch bei gutem Symmetriekoeffizienten an-

gezeigt. Betrachtet man in Anbetracht dessen die Kreisumlagesätze der Flächenländer im Zeitverlauf der Jahre 2000-2017, zeigt sich, dass in diesem Zeitraum die Kreisumlagesätze Thüringens wie die der meisten Bundesländer gestiegen sind (vgl. Anhang K.9). Dies ist prinzipiell durch Erhöhungen der Finanzausgleichsmassen in diesem Zeitraum auch systemkonform angezeigt. 2017 hat Thüringen wie im Ausgangsjahr der Betrachtung 2000 die viertniedrigsten Umlagesätze. Jedoch ist in diesem Zeitraum ein Anstieg der Kreisumlagesätze von 2004 auf 2005 zu erkennen. Eine weitere Dynamik zeigt sich zwischen 2011 und 2013. Zwischen und nach diesen Zeitpunkten verweilen die Umlagesätze auf einem ähnlichen Niveau. Im Betrachtungszeitraum dieses Gutachtens 2014-2018 ist keine starke Dynamik in der Entwicklung der Kreisumlagesätze erkennbar. Dennoch sind die landesdurchschnittlichen Kreisumlagehebesätze zwischen 2015 und 2017 in Sachsen und Thüringen prozentual am stärksten gestiegen.

Ein Vergleich der absoluten Höhe der Kreisumlagesätze zwischen den Bundesländern ist hingegen irreführend und unzulässig. Der absoluten Höhe der Umlagesätze legt nicht offen, zu welchen Teilen die Steuerkraft und zu welchen die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden bei der Berechnung der Umlagen in den einzelnen Bundesländern zu Grunde gelegt werden. Während in manchen Bundesländern 100% herangezogen werden, erfolgt in anderen Bundesländern – z.B. im Saarland, welches hier mit hohen Umlagesätzen hervorstechen scheint – lediglich eine 85-prozentige Anrechnung der Schlüsselzuweisungen. Würden hier die Steuerkraft sowie sämtliche Schlüsselzuweisungen zu 100 % einbezogen, käme es ceteris paribus zu einer Absenkung der Umlagesätze auf ein niedrigeres Niveau, sodass die Höhe der eingenommenen Umlagen der Landkreise konstant ist. In Thüringen werden hingegen bereits 100 % der Umlagegrundlagen in die Berechnung der Umlagen einbezogen. Daraus folgt, dass ein sinnvoller Vergleich der Umlagesätze stets sowohl die **Höhe der Anrechnung** der Steuerkraft und Zuweisungen als auch die **Aufgabenteilung** zwischen den kommunalen Ebenen berücksichtigen muss. Ein weiterer Vergleich zeigt, dass in Thüringen im Bundesvergleich sowohl die Kreisumlagen zu einem im Bundesvergleich unterdurchschnittlichen Anteil zur Kreisfinanzierung beitragen als auch die Umlagen unterdurchschnittlich die Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden determinieren (vgl. Anhang K.9).

Aus theoretischer finanzwissenschaftlicher Perspektive könnte die prozyklische Wirkung höherer Umlagen für die Gemeinden als Argument für eine höhere Dotierung der Teilschlüsselmasse für die Kreise herangezogen werden. In konjunkturell schlechten Jahren und/oder in Jahren besonders hoher Bedarfe der Kreise (z.B. durch deutliche ad hoc Veränderungen in den Sozialausgaben) werden diese durch höhere Umlagen kompensiert, so dass die Gemeinden als kleinste föderale Ebene konjunkturelle oder strukturelle Schocks mit abfangen müssen. Dies geschieht jedoch nicht insgesamt als Gemeinschaft, wie es bei einer grundsätzlich niedriger dotierten Gemeindeteilschlüsselmasse zu Gunsten der Kreise der Fall wäre, sondern wiederum in einer Art, in der die ohnehin schwächsten Gemeinden relativ betrachtet deutlicher belastet werden. Sollen Schwankungen von höheren Ebenen

ausgeglichen werden, während kleinere föderale Einheiten möglichst gleichmäßig über Mittel verfügen sollten, um öffentliche Leistungen in einem vergleichsweise einheitlichen Umfang erbringen zu können, könnte eine höhere Dotierung der Teilschlüsselmasse bei paralleler Senkung der Umlagesätze angebracht sein. Jedoch ist hier nicht die Rede von zwei deutlich unterschiedlichen föderalen Ebenen, sondern zwei Einheiten der kommunalen Ebene, deren Aufgaben vor Ort kaum nach der Notwendigkeit zur Stetigkeit unterschieden werden können. Zudem hat die Kreisebene neben ihren Zuweisungen aus dem Finanzausgleich lediglich die gemeindlichen Umlagen als zweite Einnahmequelle zur Verfügung, während die Gemeinden über die Festlegung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer über Einnahmeautonomie verfügen. Insofern kann auch aus diesem Blickwinkel keine klare Empfehlung für eine höhere (niedrigere) Dotierung der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben gegeben werden. Eine solche Empfehlung wäre lediglich dann angezeigt, wenn finanzpolitisch gewünscht wird, dass die Belastung kleinerer und schwächerer Gemeinden eines Kreises durch die Kreisumlagen geringer sein möge – ein entsprechender Nivellierungsgrad innerhalb eines Gemeindeverbands unterliegt jedoch einer normativen Setzung.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Betrachtungsperspektiven und Argumentationsweisen zeigt sich insgesamt, dass die Gemeindeebene in den letzten Jahren zunehmend deutlicher als die Kreisebene belastet wurde. Der Symmetriekoeffizient zeigt, dass eine Umverteilung der Mittel zu Gunsten der gemeindlichen Ebene erforderlich ist. Dabei werden bei der Berechnung des Koeffizienten die Kreisumlagen sowohl als Teil des Deckungsmittelverbrauchs der Gemeinden als auch des Deckungsmittelbestands der Kreisebene berücksichtigt. Kleinere Abweichungen im Zeitverlauf weisen auf ein leichtes Über- oder Untersteuern der Kreise bei der Festlegung ihrer Umlagesätze hin, die jedoch nicht systematisch sind und in beide Richtungen auftreten können.

G. Weitere Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen

G.1. Sonderlastenausgleiche

G.1.1. Allgemeine Wirkung

Aktuell gibt es im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Thüringen verschiedene Sonderlastenausgleiche. Diese werden im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen aus den Teilschlüsselmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben finanzkraftunabhängig gewährt. Dies hat mehrere Implikationen.

Durch die Sonderlastenausgleiche, welche finanzkraftunabhängig gewährt werden, wird der Ausgleichseffekt des KFA gemindert. Diese Verminderung der Angleichung zwischen den Gemeinden und Kreisen sowie kreisfreien Städten ist umso virulenter, je mehr Finanzmasse über die Sonderlasten verteilt wird, relativ zu den Mitteln, die über die Schlüsselzuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften fließen.

In 2018 wurden 618,4 Mio. Euro über die Sonderlastenausgleiche verteilt, während 1,27 Mrd. Euro in die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen flossen.

Neben diesem aggregierten Effekt erzeugen bestimmte Aufgaben betreffende finanzkraftunabhängige Zuweisungen im Vergleich zu finanzkraftabhängigen Zuweisungen für alle weiteren Aufgaben potenziell eine Unwucht in der impliziten Wertigkeit der Aufgaben untereinander. Wird eine Aufgabe zu großen Teilen finanzkraftunabhängig finanziert, so bedeutet dies, dass sie in Zeiten knapper fiskalischer Ressourcen besser, d.h. zielgenauer erfüllt werden kann, als Aufgaben die aus den finanzkraftabhängigen Ressourcen finanziert werden müssen. Parallel ergibt sich aus diesem Umstand eine gleichwertigere Aufgabenerfüllung zwischen den unterschiedlich finanzstarken Kommunen. Dieser Effekt hat keine Bewertung zur Folge; vielmehr kann er auch gewollt sein – im Beispiel der Kinderbetreuung könnte so eine Kongruenz zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse angestrebt werden. Ob dies auf diesem Weg letztlich gelingt, hängt jedoch auch von den statischen Effekten einer solchen Konzeption ab. Bei deutlichen Steuerkraftunterschieden wäre auch ein Szenario denkbar, in der eine sehr einnahmestarke (ggf. abundante) Gemeinde z.B. den Aufgabenbereich KiTas ebenso gut aus eigenen Mitteln finanzieren könnte. Die freien Mittel des Sonderlastenausgleichs würden dann in die gesamte Schlüsselzuweisungsmasse überführt – und zu größeren Teilen einnahmeschwachen Gemeinden zur Verfügung stehen, die hypothetisch dann mehr Mittel zur Erfüllung des Aufgabenbereichs KiTas zur Verfügung hätten. Ob die entsprechend aufgabenungebundenen Mittel dann entsprechend eingesetzt werden, ist jedoch – Stichwort kommunale Autonomie – offen.

Letztlich bedeutet eine finanzkraftunabhängige Zuweisung für bestimmte Aufgaben eine indirekte teilweise Auslagerung der entsprechenden Aufgabenbereiche auf eine höhere föderale Ebene, da, je nach Dotierung des einzelnen Sonderlastenausgleichs, die entsprechende Aufgabe (nahezu) vollständig gegenfinanziert wird. Auch abundante Kommunen erhalten die entsprechenden Zuweisungen, was den Nivellierungseffekt des gesamten Finanzausgleichs konterkariert.

Aufgabenspezifische Bedarfe können also grundsätzlich sowohl in den Schlüsselzuweisungen als auch in den finanzkraftunabhängigen Sonderlastenausgleichen abgebildet werden. Dabei zeigen die beiden Kanäle teilweise unterschiedliche Wirkungen. Sonderlastenausgleiche in einem finanzkraftunabhängigen Kontext bieten einen großen Vorteil, wenn es um die Förderung von Investitionen geht. Ein kommunaler Finanzausgleich basiert auf Daten der Vergangenheit, deren Strukturen ggf. in die Zukunft fortgeschrieben werden. Investitionsrückstände lassen sich jedoch – vor allem bei kameraler Haushaltsführung – in einem solchen Setting nicht abbilden. Sollen zukünftige strukturelle Veränderungen in einem Finanzausgleich bedacht werden und ein Teil der Mittel zielgerichtet und ggf. abhängig von bestimmten Bedingungen verteilt werden, so ist dies nur durch entsprechende Sonderausgleiche möglich.

Die im Rahmen der Analyse des kommunalen Finanzausgleiches Bedeutendsten sind in der folgenden Tabelle G-1 einschließlich ihrer Volumina aufgelistet.

Tabelle G-1: Sonderlastenausgleiche in € im FAG TH 2017-2019

Sonderlastenausgleich	2017	2018	2019
§ 17 ThürFAG Schullastenausgleich	79.319.634	80.320.741	81.895.687
§ 18 ThürFAG Schülerbeförderung	10.193.900	10.377.400	10.585.000
§ 21 ThürFAG Kindertagesbetreuung	211.779.420	191.916.585	236.332.038
§ 21 ThürFAG Infrastrukturpauschalen	18.227.000	18.350.000	18.035.000
§ 22 ThürFAG Schulbauten	15.000.000	15.000.000	15.000.000
§ 22b ThürFAG Kurlastenausgleich	10.000.000	10.000.000	10.000.000
§ 22c ThürFAG Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte			
§ 22d ThürFAG Kulturlasten	9.000.000	10.000.000	10.000.000
§ 23 ThürFAG Mehrbelastungsausgleich	273.962.154	282.463.302	287.808.816

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich wird in den allermeisten kommunalen Finanzausgleichssystemen in Deutschland der überwiegende Teil der Aufgaben im Rahmen der finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen adressiert. Dies bedeutet, dass die Mittel bedarfs- und steuerkraftabhängig zugeteilt werden und daher die Höhe der Zuweisungen mit der Finanzstärke der Kommune sinkt, bis hin zur Abundanz, so dass Kommunen keine Zuweisungen erhalten oder gar eine Finanzausgleichsumlage abführen müssen. Ihr gesamtes Aufgabenspektrum muss dann aus den eigenen Einnahmen erfüllt werden, wobei die Kommune in der Regel Art und Umfang der Aufgabenerfüllung selbst wählen kann. Ein solches System ist maximal transparent: Der postulierte Ausgleichsgrad entspricht (bei vollständiger Anrechnung aller Steuereinnahmen für die Steuerkraft) annähernd dem Nivellierungsgrad.

Maßgeblich für die Art des Umgangs mit einzelnen Aufgabenbereichen und der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf einen finanzkraftabhängigen sowie einen finanzkraftunabhängigen Anteil sind allein politisch-normative Zielsetzungen: Wenn eine stärkere Nivellierung und Finanzkraftorientierung gewünscht wird, müssen alle Aufgaben aus finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen finanziert werden. Soll hingegen eine kosten- und aufgabenspezifische einheitliche Finanzierung einzelner Aufgabenbereiche erfolgen, bieten sich finanzkraftunabhängige Zuweisungen an, wie sie in Thüringen im Rahmen der Sonderlastenausgleiche erfolgen. Dies kann Aufgaben betreffen, die besondere Priorität für das betrachtete Bundesland haben und allerorts in Art und Umfang ähnlich erbracht werden sollen, ggf. auch mit entsprechenden landesweiten Vorgaben und Qualitätsstandards.

Die Frage nach einer Beurteilung, ob und wenn ja welche Aufgaben über welchen Kanal finanziert werden sollten, reiht sich somit ein in den Diskurs um einen guten Nivellierungsgrad oder auch das Ob und Wie einer Abundanzumlage. Diese Ausgestaltungsspielräume sind mit objektiv-wissenschaftlichen Kriterien nicht optimierbar, sondern müssen im politischen Diskurs beantwortet werden. Eingrenzend lässt sich lediglich festhalten, dass steuerkraftunabhängig finanzierte Aufgaben stets nur das Spektrum wichtiger Pflichtaufgaben decken sollten. Eine vollständig finanzkraftunabhängige Finanzierung käme einer Entmündigung der Kommunen nahe und kollidiert in einem zu starken Ausmaß mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

G.1.2. Bewertung der einzelnen Sonderlastenausgleiche

Vor diesem Hintergrund werden die im Status Quo bestehenden Sonderlastenausgleiche im Finanzausgleich Thüringens einzeln darauf untersucht, ob sie

- weiterhin als Sonderlastenausgleiche berücksichtigt werden sollten,
- unberücksichtigt bleiben bzw. außerhalb des KFA abgebildet werden sollten oder
- im KFA über die Schlüsselzuweisungen abgebildet werden sollten.

Zu diesem Zweck werden die zu überprüfenden Sonderlastenausgleiche teils in Gruppen zusammengefasst. Die Gruppenbildung erfolgt hierbei derart, dass ähnliche Argumentationen nicht wiederholt werden.

Die erste und mit Abstand größte Gruppe umfasst den Schullastenausgleich (§ 17 ThürFAG), die Schülerbeförderung (§ 18 ThürFAG), die Kindertagesbetreuung (§ 21 ThürFAG), dazugehörige Infrastrukturauschalen (§ 21 ThürFAG) sowie die Zuweisungen für Schulbauten (§ 22 ThürFAG). Von den einzelnen Paragraphen abstrahiert betreffen diese Sonderlastenausgleiche die Aufgabenbereiche Schulen sowie Kindertagesstätten. Wie oben dargelegt kann es als sinnvoll erachtet werden, bestimmte Aufgaben – vor allem solche, bei denen die Art der Aufgabenerfüllung in Umfang und Qualität festgelegt sind – zielgerichtet außerhalb der Schlüsselzuweisungen zu adressieren. Dies kann für die Aufgabenbereiche Schule sowie Kinderbetreuung prinzipiell bejaht werden. Auch unter dem Aspekt der Gleichwertigkeit der Beschulung und der Kinderbetreuung für alle Kinder eines Bundeslandes kann eine solche Lösung gewählt werden. Zudem sind explizit Zuweisungen für Investitionen festgelegt – dies wäre im reinen Schlüsselzuweisungssystem in dieser Art nicht möglich. Da in Thüringen in einem entsprechend politisch-normativen Prozess für eine gleichmäßige, finanzkraftunabhängige Zuweisung für diese Aufgabenbereiche entschieden wurde und es aus wissenschaftlicher Sicht keine eindeutig optimale Lösung geben kann (vgl. Ausführungen oben), werden diese Sonderzuweisungen im bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodell beibehalten. Beobachtet werden muss jedoch, wie sich die Masse der Schlüsselzuweisungen relativ zur Finanzmasse der Sonderlastenausgleiche entwickelt – werden letztere dominant, so kann kaum mehr von einem nivellierenden Finanzausgleich gesprochen werden. Berücksichtigt werden muss, dass diese Sonderlastenausgleiche den faktischen Ausgleichseffekt des KFA mindern und dieser nicht der genannten Ausgleichsquote entspricht.

Eine zweite Gruppe von Sonderlastenausgleichen betrifft der Ausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte (§ 22c ThürFAG) sowie den Kulturlastenausgleich (§ 22d ThürFAG). Diese beiden Sonderlastenausgleiche sind bereits implizit in der aufgabenspezifischen Bedarfsbestimmung adressiert. Der Aufgabenbereich „Kultur“ wird hier eigenständig analysiert. Die Auswertungen des Aufgabenbereichs „Kultur“ in Verbindung mit einer Abstufung der Zentralörtlichkeit bestimmen die entsprechenden Bedarfe der kommunalen Gruppen bereits bedarfsgerecht und führen so – wenngleich finanzkraftabhängig – zu einer Anerkennung der Aufgabenintensität im Bereich Kulturelles. In diesem Aufgabenbereich ist jedoch auf Grund seiner prinzipiellen Freiwilligkeit auch eine finanzkraftabhängige Berücksichtigung angezeigt. Insofern sind die fiskalischen Mittel des Kulturlastenausgleichs in die Schlüsselzuweisungsmasse zu überführen. Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen erfolgen die Zuweisungen für den Aufgabenbereich Kultur nunmehr in Abhängigkeit der Zentralörtlichkeit und der individuellen kreislichen oder gemeindlichen Finanzkraft. Ähnlich und doch anders verhält es sich mit dem Ausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte. Ökonomisch gesprochen sollen hier Kosten der Kleinheit

bzw. *diseconomies of scale* oder auch Kosten der Flächenintensität berücksichtigt werden. Dieser Umstand statischer Natur ist strikt zu differenzieren von der Problematik schneller Schrumpfung und einem etwaigen Demografiefaktor (vgl. Kapitel D.5.2). Ob Kosten der Kleinheit und oder Dispersion, also einer breiten Verteilung von wenig Bevölkerung über viel Fläche, überhaupt separat berücksichtigt werden sollte, ist Gegenstand häufiger Debatten. Während kleine, ländliche Kommunen zurecht höhere Pro-Kopf-Kosten für einige Aufgabenbereiche beklagen, haben größere, dichtere und zentralere Orte dafür mit entsprechend höheren Belastungen in anderen Aufgabenbereichen, wie dem Sozialbereich, zu kämpfen. Ein enormer Vorteil der hier angewendeten aufgabenspezifischen Regressionsanalysen zur Bestimmung des Bedarfsansatzes ist, dass eben solche Mehrbelastungen einzelner kommunaler Gruppen in ein valides Verhältnis zu denen anderer Gruppe gesetzt werden können. In den einzelnen Aufgabenbereichen zeigt sich nämlich genau dieser Effekt: Einige Aufgabenbereiche können von größeren, dichteren Kommunen günstiger erbracht werden und sind für kleinere, disperse und ländliche Kommunen teurer, bei anderen Aufgabenbereichen verhält es sich umgekehrt. Alle Aufgabenbereiche wiederum fließen gleichermaßen und in korrekten empirischen Verhältnissen zueinander in den Bedarfsansatz ein. Somit sind alle Mehrbelastungen, ob sie auch Größe oder Kleinheit und Flächenintensität resultieren, adäquat berücksichtigt. Dünn besiedelten Kommunen werden Mehrbelastungen durch ihre Fläche relativ zu ihrer Bevölkerung in den Aufgabenbereichen anerkannt, in denen sich Flächenvariablen als valide Bedarfsfaktoren erwiesen haben. Daher erübrigt sich ein solcher Ansatz im Rahmen des Gesamtkonzepts. Da diverse Aufgabenbereiche betroffen sind, ist auch hier eine finanzkraftabhängige Berücksichtigung angezeigt, um eine Unwucht zwischen Schlüsselzuweisungen und Sonderlastenausgleichen zu vermeiden und zu verhindern, dass der Finanzausgleich seine immanente nivellierende Wirkung mindert.

Einzel bewertet werden muss der Kurlastenausgleich. Dieser impliziert die Annahme, dass Kurorte allein auf Grund ihres Status als Kurort höheren Belastungen ausgesetzt sind als ansonsten ähnliche Gemeinde, die keine Kurorte sind. Diese Annahme wiederum basiert darauf, dass Kurorte z.B. entsprechende Verkehrsinfrastrukturen bereithalten. Es ist jedoch zu betonen, dass Kurorten auch weitere Einnahmemöglichkeiten durch Kurtaxe und Gewerbe offenstehen, da letztere in Form von Geschäften und Restaurants auch von den entsprechenden Gästen profitieren. Dem entgegen könnte die Annahme stehen, dass tendenziell weniger produzierendes Gewerbe am gleichen Ort angesiedelt ist. Unterschiedliche gewerbliche Branchen könnten also durch den Kurortstatus höhere oder niedrigere Einnahmen für die Gemeinde generieren. Ob ein Kurort auf Grund seines Status summa summarum eine höhere Belastung erfährt oder gar von seinem Status profitiert, lässt sich nicht pauschal beantworten. Dies gilt sowohl ausgabe- als auch einnahmeseitig. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurde mittels Dummy-Variablen auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2015-2018 geprüft, ob Kurorte sich strukturell unterscheiden.

Nur in einem solchen Fall kann eine Mehrbelastung erwiesen werden und eine entsprechende Zuweisung als gerechtfertigt gelten. Im Ergebnis weisen die Kurorte keine signifikanten Mehrbelastungen durch ihren Status auf. Insofern ist es dringend geboten, die entsprechenden Finanzmittel in die Masse der Schlüsselzuweisungen zu überführen, und auf diesem Weg die Wirkung des Finanzausgleichs zu unterstützen. Ein Kurlastenausgleich, der keinerlei empirische wissenschaftliche Grundlage hat, stellt eine nicht zu rechtfertigende Sonderbegünstigung einer kleinen Gruppe von Gemeinden dar, zu Lasten der Gesamtheit der finanzkraftschwachen Gemeinden – hier wird das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verletzt. In den folgenden Simulationen eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs (vgl. Kapitel H.2) ist der Kurlastenausgleich daher nicht berücksichtigt. Sollen Kurorte prospektiv und aus rein normativer politischer Wertvorstellung finanzielle Unterstützung erfahren, so sollte dies außerhalb des Finanzausgleichs, z.B. im Rahmen einer zielgerichteten Wirtschaftshilfe außerhalb des Finanzausgleichs erfolgen

Tabelle G-2 fasst die Ergebnisse der Bewertung der Sonderlastenausgleiche zusammen.

Tabelle G-2: Ausgewählte Sonderlastenausgleiche im bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleich

Sonderlastenausgleich	Berücksichtigung	Begründung
§ 17 ThürFAG Schullastenausgleich	Beibehalten	Landesseitige Vorgaben über Qualität und Umfang, Anspruch einer gleichmäßigen Aufgabenerfüllung
§ 18 ThürFAG Schülerbeförderung	Beibehalten	Landesseitige Vorgaben über Qualität und Umfang, Anspruch einer gleichmäßigen Aufgabenerfüllung
§ 21 ThürFAG Kindertagesbetreuung	Beibehalten	Landesseitige Vorgaben über Qualität und Umfang, Anspruch einer gleichmäßigen Aufgabenerfüllung
§ 21 ThürFAG Infrastrukturpauschalen	Beibehalten	Landesseitige Vorgaben über Qualität und Umfang, Anspruch einer gleichmäßigen Aufgabenerfüllung
§ 22 ThürFAG Schulbauten	Beibehalten	Landesseitige Vorgaben über Qualität und Umfang, Anspruch einer gleichmäßigen Aufgabenerfüllung
§ 22b ThürFAG Kurlastenausgleich	Ggf. außerhalb des KFA	Keine empirische Evidenz einer strukturellen Mehrbelastung
§ 22c ThürFAG	Integriert in	Implizite Berücksichtigung und akkuratere Erfas-

Gemeinden unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte	Schlüsselzuweisungen	sung durch die Faktoren Fläche und Einwohner im Bedarfsansatz
§ 22d ThürFAG Kulturlastenausgleich	Integriert in Schlüsselzuweisungen	Durch aufgabenspezifische Betrachtung mit Dummys der zentralen Orte implizit im Bedarfsansatz enthalten und akkurater erfasst
§ 23 ThürFAG Mehrbelastungsausgleich	Beibehalten	Übertragener Wirkungskreis, nicht Teil eines KFA im engeren Sinne.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass der größte Teil der Sonderlastenausgleiche beibehalten werden kann. Dies gilt insbesondere für die im Finanzvolumen größeren Ansätze. Diese sind stark durch ihre Pflichtigkeit, Landesvorgaben und den Anspruch einer qualitativ gleichmäßigen Aufgabenerfüllung geprägt. Der Flächen- (§ 22c ThürFAG) und der Kulturlastenausgleich (§ 22d ThürFAG) wiederum werden im Rahmen der Bedarfsbetrachtung bereits berücksichtigt und entfallen daher in der Liste der Sonderlastenausgleiche. Der Kurlastenausgleich hingegen sollte in dieser abgeschafft werden, da keine empirisch valide Grundlage besteht; auch theoretisch ist eine Mehrbelastung nicht zwingend. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Kurorte ggf. normativ begründet außerhalb des KFA unterstützt werden könnten.

Da der Mehrbelastungsausgleich des § 23 ThürFAG sich sowohl in der Art, Struktur, dem Ziel und nicht zuletzt dem fiskalischen Umfang von den bisher betrachteten Sonderlastenausgleichen unterscheidet, wird er im folgenden Abschnitt getrennt bewertet.

G.1.3. Pauschalen des Mehrbelastungsausgleichs

G.1.3.1. Prinzipielle Rechtfertigung des Mehrbelastungsausgleichs

Unter den Sonderlastenausgleichen ist auch der Mehrbelastungsausgleich subsummiert. Dieser ist im Grundsatz jedoch von den bereits diskutierten Sonderlastenausgleichen zu unterscheiden. Während es bei den Sonderlastenausgleichen, welche in G.1.2 diskutiert wurden, um originär kommunale Aufgaben und horizontale Verteilungsaspekte geht, adressiert der Mehrbelastungsausgleich des § 23 ThürFAG Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. An dieser Stelle geht es also um einen Ausgleich für übernommene Aufgaben im vertikalen Kontext und somit nicht um primäre horizontale Umverteilungsfragen. Insofern stellt der Mehrbelastungsausgleich auch keinen Part des KFA im engeren Sinne dar – die entsprechenden Zuweisungen werden absolut gewährt und könnten auch neben dem KFA bestehen, ohne dass dies Auswirkungen auf die Verteilung in vertikaler oder horizontaler Hin-

sicht hätte. Daher ist die Herangehensweise des Erörterns dieses Ausgleichs prinzipiell von den weiteren Aspekten des Finanzausgleichs im engeren Sinne zu unterscheiden.

Der Mehrbelastungsausgleich sorgt dafür, dass Kommunen, die auf ihrer föderalen Ebene Aufgaben übernehmen, die sonst von einer höheren föderalen Ebene – dem Land – erfüllt werden, für die entsprechende Aufgabenwahrnehmung auch entsprechende fiskalische Mittel erhalten. Diese Mittel sollen jedoch normiert sein; es erfolgt keine exakte Abrechnung der erbrachten Leistungen. Die Konzeption des Mehrbelastungsausgleichs entspricht somit dem Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen: „Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Der Mehrbelastungsausgleich adressiert eine Vielzahl von Zuständigkeiten. Prinzipiell handelt es sich hierbei somit um Aufgaben der Verwaltung im weiteren Sinne; Hauptsächlicher Kostenbestandteil sind daher Personalkosten. Diese betreffen jedoch verschiedene Aufgabenbereiche. Diese sind zur Ermittlung des Mehrbelastungsausgleichs stark ausdifferenziert und betreffen im Einzelnen Aufgaben aus den Bereichen

- Hauptverwaltung,
- Besondere Dienste der allgemeinen Verwaltung,
- Öffentliche Ordnung,
- Umweltschutz,
- Katastrophenschutz,
- Naturschutz und Landschaftspflege,
- Denkmalschutz und Pflege,
- Allgemeine Sozialverwaltung,
- Verwaltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII,
- Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes,
- Gesundheitsverwaltung,
- Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege,
- Städtebauliche Planung, Städtebauförderung, Vermessung,
- Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge,
- Schlacht- und Viehhöfe sowie
- Bestattungswesen.

Im Kontext der Verfassung des Freistaats Thüringen ist der Mehrbelastungsausgleich somit prinzipiell angezeigt. Die aufgabenbasierte Herangehensweise ist prinzipiell zu begrüßen, da sie eine differenzierte Normierung der zusätzlich entstehenden Bedarfe der Kommunen, die Aufgaben übernehmen, ermöglicht.

G.1.3.2. Kurzevaluation der Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs

Die Betrachtung der angesetzten Beträge für den Mehrbelastungsausgleich, differenziert nach den Kommunaltypen

- Landkreis,
- kreisfreie Stadt,
- große kreisangehörige Stadt und
- Verwaltungsgemeinschaften, erfüllende Gemeinden und sonstige selbständige Gemeinden

offenbart zunächst höhere zusätzliche Belastungen je Einwohner mit tendenziell steigender Größe der Gebietskörperschaft, die die Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises ausführt. Wie bereits erwähnt handelt es sich bei den Aufgaben um Verwaltungstätigkeiten im weiteren Sinne. Hier spielen wiederum mehrere, teils gegenläufige Effekte im Kostenverlauf zwischen den Kommunaltypen eine Rolle. Einerseits ist zu erwarten, dass größere Gebietskörperschaften Aufgaben mitunter effizienter und somit pro Einheit betrachtet günstiger erbringen können als kleinere. Dieser Teilaspekt gibt einen Hinweis auf mit der Größe einer Gebietskörperschaft sinkende Bedarfe. Dem steht jedoch entgegen, dass die großen kreisangehörigen Städte mehr Aufgaben erfüllen und die kreisfreien Städte darüber hinaus auch noch die Kreisaufgaben. Dies spricht für einen mit der Größe steigenden Kostenverlauf. Mit einer reinen Betrachtung der Zuschussbedarfe, also der Ist-Ausgaben der Vergangenheit, sind diese Effekte nicht trennbar. Zu welchen Teilen höhere Ausgaben aus höheren Kosten, zu welchen Teilen sie aus nicht zu berücksichtigenden Gründen (vgl. Abschnitt B.1) resultieren, ist nicht erkennbar.

Aktuell resultieren die anerkannten Mehrbedarfe, differenziert nach Kommunaltyp, aus einer mehrschrittigen Berechnungsmethode, die jedoch trotz gut detaillierter Ausdifferenzierung methodische Schwachstellen aufweist. Diese sollen hier erörtert werden. Aktuell werden als Grundlage zur Ermittlung der Pauschalen des Mehrbelastungsausgleichs die ungedeckten Zuschussbedarfe ermittelt. Über diese wird dann ein Korridor von 50 % bis 110 % gebildet und ein Durchschnitt der korridortransformierten Zuschussbedarfe zu Grunde gelegt. Dies erfolgt analog für die Gemeinkosten. Der Durchschnitt wird darüber hinaus je Einwohner gebildet. Der resultierende Wert wird dann als pro Einwohner als Sonderbedarf für die jeweiligen Kommunaltypen ausgewiesen.

Zwei Stellschrauben der Ausgestaltung müssen besonders kritisch hinterfragt werden. Zunächst wird im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs ein Korridorverfahren angewendet. Dieses ist in Kürze bereits in Kapitel B.2 erläutert und kritisiert worden. In statischer Betrachtung ergibt das Korridorverfahren Sinn und wirkt plausibel: Durch die Transformation der faktischen Ausgabedaten auf einen Korridor sollen unerfüllte Bedarfe anerkannt und ineffizientes Verhalten nicht entlohnt werden. Dies funktioniert jedoch nicht in dynami-

scher Hinsicht: Werden Kommunen, die ineffizient Leistungen erbringen, noch ineffizienter, verschiebt sich der gesamte Korridor und somit der Erwartungswert nach oben – sodass dieses Verhalten zu insgesamt höheren Zuweisungen führt. Können hingegen noch mehr Kommunen aus finanziellen Nöten eine Leistung nicht erbringen, und bleiben somit Ausgaben aus, verschiebt sich der Korridor nach unten, was durch insgesamt geringere Zuweisungen das Problem verschärft. Im dynamischen Kontext ist das Verfahren daher nicht anreizkompatibel. Zudem werden die Gründe für abweichende Pro-Einheit-Ausgaben, die durchaus strukturell begründet sein können (vgl. Kapitel B.1), nicht hinterfragt – Ausreißer werden grundsätzlich auf die Korridor Grenzen gebracht. Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, dass es keinen objektiv richtigen Korridor geben kann – die Grenzen müssen rein normativ gesetzt werden; somit unterliegt letztlich auch der Erwartungswert der Korridorverteilung der Setzung der Korridor Grenzen.

Zweitens muss der Pro-Kopf-Bezug in der Bemessung des Mehrbelastungsausgleichs kritisch hinterfragt werden. Wie bereits die Bedarfsanalyse in Kapitel D gezeigt hat, hängt die Aufgabenerbringung nicht immer (nur) von der Einwohnerzahl ab. Im Kontext des Mehrbelastungsausgleichs wird dieser Punkt umso virulenter, als dass vorstellbar ist, dass eine Gebietskörperschaft mit relativ weniger Einwohnern die adressierten Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ggf. in gleichem Ausmaß – und ggf. sogar zu höheren Kosten pro Verwaltungsaufwand – erbringt als eine mit deutlich mehr Einwohnern. Ziel des Mehrbelastungsausgleiches ist es, die entsprechenden Verwaltungsvorgänge mit ihrem Aufwand und ihren Kosten zu kompensieren – dies muss jedoch nicht unmittelbar von der Einwohnerzahl abhängig sein. Hier ist wiederum zu trennen, dass größere Gebietskörperschaften eine Aufgabe pro Kopf günstiger erbringen können, dies jedoch wiederum für mehr Einheiten leisten müssen.

Angezeigt wäre an dieser Stelle letztlich eine Art Normansatz der Zusatzbedarfsermittlung, wie er in Kapitel B.2 beschrieben wurde. Dies bedeutet, dass man für die einzelnen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises vor Ort ermitteln müsste, wie viel Aufwand in Form von Personal, Räumlichkeiten etc. die einzelnen übertragenen Aufgaben verursachen – um dann hierfür Standard-Bedarfswerte festzulegen. Eine Orientierung ohne eigene Erhebung bietet zum Beispiel das Standard-Kosten-Modell an, welches die objektive Quantifizierung von Bürokratiebelastungen ermöglicht. Dieses ist mittlerweile international als Standard anerkannt und angewendet. Es schätzt den Erfüllungsaufwand bei der Verwaltung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Es unterscheidet zudem nach dem Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung – nur letztere ist im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs relevant. Ein entsprechender Leitfaden, der die Ermittlung des Erfüllungsaufwands

anhand von Praxisbeispielen erläutert und festlegt, wurde von Bundesregierung, Normenkontrollrat (NKR) und Statistischem Bundesamt erarbeitet.⁷²

Im Folgenden müssten für die Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs die Vorgänge des übertragenen Wirkungskreises entweder in den einzelnen Gebietskörperschaften oder für alle Kommunaltypen erfasst und mit den entsprechenden Werten angesetzt werden. Eine Ausgleichszahlung wäre dann bspw. zum Ende des ersten Quartals des jeweiligen Folgejahres möglich. Soll eine Kompensation im Voraus erfolgen, kann auch hier mit Prognosen – die dann im folgenden Jahr mit Ist-Werten zu verrechnen sind – gerechnet werden. Die bestehenden Ansätze zur Fortschreibung der Kostensätze nach Personalkosten sowie Verbraucherpreisen ist zu begrüßen und kann beinhalten werden.

Da der Bereich der Verwaltung durch Verträge nicht zeitnah der Auslastung angepasst werden kann, vor allem wenn diese abnimmt, ist zudem für die Planungssicherheit der Gebietskörperschaften zu sorgen. Ein Einbruch der Zuweisungen aus dem Mehrbelastungsausgleich bei einem plötzlichen (und voraussichtlich vorübergehenden) Rückgang der Verwaltungsvorgänge sollte vermieden werden, da die Fixkosten der übertragenen Aufgabe konstant bestehen. Hier bietet es sich an, jeweils die faktische Anzahl an Vorgängen mit dem Durchschnitt der letzten z.B. fünf Jahre zu vergleichen und den jeweils höheren Wert anzusetzen. Sollen Verwaltungsvorgänge nicht einzeln erfasst werden, lassen sich auch hier Durchschnittswerte über einen zurückliegenden Zeitraum oder zu erwartende Anzahlen je Kommunaltyp zu Grunde legen.

Noch einmal ist zu betonen, dass ein derart abweichendes Verfahren der Bedarfsbestimmung im Fall des Mehrbelastungsausgleichs daher rührt, dass hier Bedarfe absolut und nicht nur – wie im Rahmen der Finanzausgleichsmasse I – relativ gedeckt werden sollen. Während bezüglich Schul- und KiTa- bezogenen Sonderlastenausgleichs gut die entsprechenden Mengen und Werte – nämlich Anzahl der Schüler, KiTa-Kinder, Betreuungsschlüssel etc. – angesetzt werden konnten, ist dies beim Mehrbelastungsausgleich aktuell nicht der Fall. Der Bezug eines Durchschnitts auf die Einwohner kann die tatsächlich entstehenden Bedarfe, die unabhängig von der Einwohnerzahl sein können, kaum zuverlässig schätzen. Ebenso ist das Korridorverfahren auf Grund seiner dynamisch kontraintuitiven Wirkung kritisch zu sehen. Ziel wäre es, direkt auf den entstehenden Verwaltungsaufwand abstellen zu können – hier kann das Standard-Kosten-Modell einen wertvollen Beitrag leisten.

⁷² Vgl. z.B. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/bessere-rechtsetzung-buerokratieabbau/aufgaben-des-nkr/methodik>.

G.2. Erwogene Einführung des Konnexitätsprinzips für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

G.2.1. Beschränkung auf die Fragen mit Bezug zum Finanzausgleich

Dem Thüringer Landtag liegt zum Zeitpunkt des Abschlusses des vorliegenden KFA-Gutachtens mit dem „Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts“ (Drucksache 7/1628I) ein Gesetzentwurf vor, der unter anderem eine Verstärkung des Konnexitätsprinzips zwischen Land und Kommunen umfasst. Auch wenn aus Sicht der Gutachtenden nicht mit Gewissheit feststeht, ob die vorgeschlagene Verfassungsänderung beschlossen wird und ob sie, wenn ja, genau in der als Entwurf vorliegenden Form umgesetzt wird, sollen im Folgenden mögliche Wechselwirkungen eines erweiterten Konnexitätsprinzips mit dem Finanzausgleich sowie etwaige Folgen hieraus für den Finanzausgleich betrachtet werden.

Dabei muss allerdings von vornherein betont werden, dass sich die Betrachtung des Konnexitätsprinzips strikt auf unser Mandat zu Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs nach dem Finanzausgleichsgesetz des Freistaats Thüringen beschränkt. Das heißt, dass wir Fragen insofern aufgreifen, als eine verfassungsrechtliche Normierung unter Umständen in Verbindung mit dem Finanzausgleich eine andere Antwort erfahren müssten als ohne eine solche Verbindung. Für das Gros der finanzrelevanten Fragen zu Umsetzung von Konnexitätsregeln gilt das jedoch nicht, wie wir zeigen werden. Diese Fragen werden hier kurz angesprochen, können (und sollen) aber nicht beantwortet werden.

G.2.2. Aktuelle und erwogene neue Konnexitätsregel in der Verfassung

Aktuell umfasst die Verfassung des Freistaats Thüringen in Artikel 93 Abs. 1 folgende Konnexitätsregel:

„Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Der mit dem „Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts“ (Drucksache 7/1628I) vorgelegte Gesetzentwurf schlägt stattdessen eine Neufassung des Artikels 93 Abs. 1 in folgender Form vor:

„Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Das Land kann Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetz Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben

verändern oder besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben stellen, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein finanzieller Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen zu schaffen.“

Als zentrale erwogenen Änderungen treten damit auf:

- Konnexität soll sich auch auf den eigenen Wirkungskreis erstrecken (Umwandlung von freiwilligen in Pflichtaufgaben; Standarderhöhungen bei Pflichtaufgaben o.ä.).
- Die Anforderungen an den finanziellen Ausgleich ändern sich: Statt einen *angemessenen* finanziellen Ausgleichs zu leisten, wäre nunmehr ein Ausgleich für die *durchschnittlich notwendigen entstehenden* Aufwendungen anzustreben.
- Auch die Eingreifgrenze wird eine wenig präziser formuliert. Statt bei einer nicht näher spezifizierten Mehrbelastung wäre nun eine *wesentliche* Mehrbelastung Voraussetzung für einen konnexitätsorientierten Mehrbelastungsausgleich.-

Im Mittelpunkt steht die Ausweitung des Konnexitätsanspruchs auf den eigenen Wirkungskreis. Hierauf konzentriert sich auch die wesentliche Betrachtung einer etwaigen Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips in einem weiterentwickelten Finanzausgleichsgesetz. Hinzu kommen zwei Schritte, die Verfassungsnorm etwas präziser zu fassen. Von einer konkreten, operationalisierbaren Präzisierung, wie sind in vielen anderen Ländern Konnexitätsausführungsgesetze (KonnexAG) leisten, ist diese Verfassungsnorm naturgemäß noch weit entfernt. Wie sich in der weiteren Betrachtung zeigen wird, könnten die Diskussion und der Beschluss eines KonnexAG auch für die im Freistaat zu beantwortenden Fragen sinnvoll sein.

Allerdings weisen die Thüringer Finanzausgleichsregelungen mit der bereits derzeit verankerten regelmäßigen Überprüfung der Höhe der Mindestausstattung und der angemessenen Finanzausstattung als Besonderheit eine in seiner Wirkung einem Konnexitätsprinzip für den eigenen Wirkungskreis nahekommende einfachgesetzliche Umsetzung auf. Diese wurden in Folge des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2005⁷³, dass zu einem notwendiger Weise bedarfsorientierten Ansatzes des KFA führte, in das ThürFAG aufgenommen. So wird bereits aktuell aufgrund § 3 Abs. 6 Satz 5 ThürFAG explizit eine Projektion des künftigen Bedarfs nicht nur anhand der vergangenen kommunalen Jahresrechnungsergebnisse und deren Fortschreibung auf künftige Jahre vorgenommen, sondern regelmäßig auch eine Ressortabfrage zur Ermittlung aller im eigenen Wirkungskreis zusätzlich auf die Kommunen übertragenen oder wegfallenden Aufgaben und Standardveränderun-

⁷³ Vgl. ThürVerfGH vom 21. Juni 2005, Az 28/03.

gen durchgeführt. Die Ergebnisse werden dann bei der Ermittlung der nächsten Finanzausgleichsmasse berücksichtigt⁷⁴

G.2.3. Grundsätzliche Aspekte in der Unterscheidung von Konnexitätsfragen und Finanzausgleichsfragen

Wenn die Frage betrachtet wird, ob und wie Konnexitätsregeln für den eigenen Wirkungskreis im Finanzausgleichsgesetz berücksichtigt werden können, muss zunächst grundsätzlich das Verhältnis beider Finanzinstrumente zueinander formuliert sein.

Hierbei gilt es zu beachten, dass alle folgenden Betrachtungen zur etwaigen Integration von Konnexitätsfällen in den Finanzausgleich sich auf künftige, aus heutiger Sicht noch fiktive Aufgabenänderungen beziehen, die auch erst anlässlich ihrer Normierung eine Konkretisierung erfahren.

Konnexitätsfälle weisen – sowie dies abstrakt gesagt werden kann – im Regelfall eine andere „Granularität“ in der Kostenrechnung auf, als die Regelungsgegenstände des FAG. Das heißt *nicht*, dass sie nicht in Finanzausgleich geregelt werden könnten – aber nicht direkt. Einer Integration eines Konnexitätsfalls in das FAG dürfte in aller Regel eine sehr viel detaillierte Berechnung vorangehen müssen als sie hier für die Bedarfe der Kommunen und des Landes vorgenommen wurden. Auch wenn die im vorliegenden Gutachten durchgeführten Rechnungen für Finanzbedarfe methodenbedingt schon einen *relativ* hohen Detaillierungsgrad aufweisen, bleiben sie „grob“ im Vergleich zu einer vom Detail her kommenden Konnexitätsrechnung.

Das wird deutlich, wenn man die typischen Anforderungen in den KonnexAG anderer Länder betrachtet. Am Beispiel des Konnexitätsausführungsgesetzes des Landes Baden-Württemberg (dort § 3) skizzieren wir, was im Zuge einer durchaus typischen Kostenfolgeabschätzung für eine spezifische Aufgabenänderung erfasst und berechnet werden muss:

- „Die *Personalkosten* sind zu ermitteln, indem die durchschnittlichen Kosten je Arbeitsstunde der mit der Wahrnehmung der Aufgabe betrauten Mitarbeiter mit dem geschätzten durchschnittlichen Zeitaufwand multipliziert werden. (...)“
- Die *Sachkosten* sind zu ermitteln, indem die Raumkosten, die Kosten für die Arbeitsplatzgrundausstattung und die Kosten für sächlichen Verwaltungsaufwand ermittelt werden. (...)“
- *Investitionskosten* sind der Aufwand für Investitionen der Gemeinden oder Gemeindeverbände, soweit die Investitionen für die Durchführung des konkreten Regelungsent-

⁷⁴ Vgl. beispielsweise den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes in Anlage 1 ab Seite 29 der Drucksache 7/1501.

wurfs, der dem Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips unterfällt, erforderlich sind. (...)

- Der Aufwand für *Leistungen an Dritte*, der bei den Gemeinden oder Gemeindeverbänden im Zusammenhang mit der Durchführung des konkreten Regelungsentwurfs entsteht, der dem Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips unterfällt, ist nach Fallzahlen und durchschnittlicher Höhe des Aufwands je Fall pauschal zu schätzen. (...)
- [Die mit Entlastungen verbundenen] *Einsparungen* sind zu ermitteln. (...) Falls sich die Einsparungen nicht angemessen mit diesen Parametern ermitteln lassen, sind die Einsparungen pauschal zu schätzen.“
- *Einnahmen*, aus Gebühren, Entgelten, Abgaben u.ä. sind gegenzuzeichnen.

Auch wenn jeder einzelne dieser Teilschritte gewisse Pauschalierungen zulässt, ist unmittelbar erkennbar, dass in der anfänglichen Festlegung, *ob* es sich um einen ausgleichsfähigen Konnexitätsfall handelt, in sehr feiner „Granularität“ gerechnet wird. Das wird auch deutlich an den Bagatellgrenzen, unterhalb derer gemäß der unterschiedlichen KonnexAG *kein* Ausgleich stattfinden muss. Häufig sind dies 0,25 Euro Mehrbelastung pro Einwohner im Jahr. In Baden-Württemberg liegt diese Grenze sogar nur bei 0,10 Euro pro Einwohner im Jahr.

Eine auf solcherart detaillierte Erfassung aufbauende *Ausgleichsregel* kann (und soll in vielen Ländern) erheblich pauschaler gestaltet werden. Hier kann der Brückenschlag zum KFA erfolgen. Ein Finanzausgleich kann die vorangehenden Rechnungen aber nicht ersetzen. Das heißt: Konnexitätsrechnungen müssen immer erst separat durchgeführt, bewertet und dann in umsetzbare Ausgleichsindikatoren umgesetzt werden. Erst daran schließt sich eine eventuelle Integration in den Finanzausgleich an.

G.2.4. Optionen zur FAG-Integration neuer Konnexitätsfälle im eigenen Wirkungskreis

Liegt nun ein neuer Konnexitätsfall vor und ist nach Kostenfolgeabschätzung der Mehraufwände ein Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen zu schaffen, bieten sich drei unterschiedliche Wege an, den Ausgleich in das FAG zu integrieren.

0.) Außerhalb des FAG: Dem vorangestellt wird die Frage zu beantworten sein, ob der Konnexitätsausgleich überhaupt in den Finanzausgleich integriert werden soll. Häufig wird diese Frage verneint werden. In diesem Fall wird der Ausgleich nach Maßgabe der sachlich geeigneten Indikatoren aus dem Haushalt des fachlich „zuständigen“ Ressorts der Staatsregierung geleistet und fließt den Kommunen (nicht zweckgebunden) zu. Ein solches Zuweisungssystem außerhalb des FAG ist immer finanzkraftunabhängig gestaltet. Sein zentraler Vorteil liegt darin, dass der Gedanke der Veranlassungskonnexität („Wer bestellt, bezahlt“) mit der Anbindung an den fachlich zuständigen Ressorthaushalt sehr konkret umgesetzt wird. Der Nachteil dieses Verfahrens ist darin zu sehen, dass die den Kommunen aufgaben-

spezifisch zufließenden Landesmittel zerfasern, weil sie nicht im FAG gebündelt werden. Gerade mit Blick auf längere Zeiträume kann dies die wahrgenommene Komplexität und Intransparenz der Kommunalfinanzierung empfindlich erhöhen.

Die drei Optionen zur Integration von Konnexitätsausgleichen *in* das FAG werden im Folgenden schlagwortartig mit den wesentlichen Pro- und Contra-Argumenten dargestellt. Dabei wird deutlich, dass es ein in allen Fällen überlegenes Modell nicht gibt.

1.) Integration in FAG-Masse II: Der technisch naheliegende Weg wäre eine Ankoppelung an die FAG-Masse II nach § 3 Abs. 3b ThürFAG. Diese Teilmasse bietet sich an, da hier schon analoge Konnexitätsfinanzierungen im übertragenen Wirkungskreis umgesetzt werden. Obwohl es sich bei den jetzt interessierenden Aufgaben um den *eigenen* Wirkungskreis handelt, liegt es nahe, die FAG-Masse II auf *alle* Konnexitätsfragen zu erweitern. Andernfalls könnte man für Konnexitätsausgleiche des eigenen Wirkungskreises eine gleichgestaltete (u.U. kleine) FAG-Masse III schaffen. Der Mehrwert einer solchen Trennung dürfte aber gering sein. Die wichtigsten Vor- und Nachteile im Überblick:

- Pro:** Etabliertes Verfahren.
- Pro:** Konnexitätsfinanzierungen bleiben dauerhaft transparent.
- Pro:** Wird als finanzkraftunabhängiger Ausgleich durchgeführt (wo dies erforderlich bzw. gewünscht ist).
- Contra:** Führt zur weiteren Zersplitterung der Kommunalfinanzierung in viele kleine Ansätze im FAG.
- Contra:** Trennung der Finanzierung bei „Altgesetzen“ und der konnexitätsgerechten neuen Finanzierung bei denselben Aufgaben ist auf Dauer künstlich. Besonders weil der eine Teil finanzkraftabhängig, der andere finanzkraftunabhängig finanziert wird.

2.) Integration in FAG-Masse I als (kleiner) eigener Ansatz mit eigenen Parametern. Gebucht werden diese Einnahmen bei den Kommunen als allgemeine, nicht zweckgebundene Einnahmen. Dieser mögliche, aber gewiss ungewöhnliche Weg hat folgende wichtige Vor- und Nachteile:

- Pro:** Der Einstieg in den Konnexitätsausgleich ist transparent und analog zu etablierten Verfahren. Die Zusätzlichkeit der Mittel ist sichergestellt.
- Pro:** Eine perspektivische Integration mit sonstigen eigenen Aufgaben ist möglich. Der Ansatz wächst bis zur nächsten Überprüfung in den normalen Finanzbedarf hinein.
- Contra:** Erhöht die wahrgenommene Komplexität des Mechanismus.
- Contra:** Die Konnexitätsfinanzierung ist hier nur finanzkraftabhängig, also kollektiv gestaltbar. Das ist im Umfeld der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zwar

systemkonform; im Konnexitätskontext aber vermutlich öfter nicht akzeptabel. Insbesondere abundante Gemeinden haben von diesem Ansatz keinen Vorteil.

3.) Integration in FAG-Masse I als nachträgliche Hinzurechnung zu der „passenden“ Produktgruppe im zentralen Bedarfsmechanismus für Gemeinden bzw. GV. Sofern die für den pauschalen Konnexitätsausgleich geeigneten Indikatoren (weitgehend) den Parametern entsprechen, auf denen der Bedarfsmechanismus ansetzt, ist eine solche Vollintegration in den Finanzausgleich möglich. Dieser gangbare, aber ebenfalls eher ungewöhnliche Weg hat folgende wichtige Vor- und Nachteile:

- Pro:** Bestmögliche Integration mit den eigenen Aufgaben, so dass die Einheit der Aufgabenfinanzierung gewährleistet ist. Der Ansatz wächst in die normalen Finanzbedarfe hinein.
- Pro:** (Gruppenmäßige) Zusätzlichkeit eingangs hergestellt; später nach dem „Hineinwachsen“ endogen im Finanzbedarf gewährleistet.
- Pro:** Dynamisches Mitwachsen der Konnexitätsfinanzierung endogen gewährleistet.
- Contra:** Durch Verortung im integrierten Mechanismus relativ geringe Transparenz des der konkreten Konnexitätsfinanzierung.
- Contra:** Die Konnexitätsfinanzierung ist hier nur finanzkraftabhängig, also kollektiv gestaltbar. Das ist im Umfeld der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zwar systemkonform; im Konnexitätskontext aber vermutlich öfter nicht akzeptabel. Insbesondere abundante Gemeinden haben von diesem Ansatz keinen Vorteil.

In der Zusammenschau der insgesamt vier – 0.) und 1.) bis 3.) – Ausgestaltungsvarianten wird deutlich, dass abstrakt und im Voraus kaum ein eindeutiges Petitum für eines der Modelle getroffen werden kann. Im Wesentlichen unterscheiden sie sich danach, ob sie den Konnexitätsausgleich finanzkraftunabhängig oder finanzkraftabhängig gestalten.

Die finanzkraftunabhängigen Ausgestaltungsmodelle sind näher an der Gemeinde-individuellen Veranlassungskonnexität, aber schaffen eine dauerhafte Trennung innerhalb der Finanzierung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Bei den finanzkraftabhängigen Lösungen ist es umgekehrt; sie schützen die systematische „Einheit“ der Finanzierung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben, können dem Konnexitätsanspruch aber nur im Kollektiv nachkommen.

Da solche Abwägungsentscheidungen abstrakt nicht vorhergesehen werden können, bietet sich eine prozedurale Lösung an, wie sie das aktuelle KonnexAG des Saarlandes vorsieht: „Eine Verteilung nach der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs ist nur ausnahmsweise und im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden zulässig.“ (§ 4 Abs. 2 KonnexAG SL). Damit ist gewährleistet, dass keine Seite mit einer Lösung übervorteilt wird. Ob eine Vorkehrung zur „ausnahmsweisen“ Zulässigkeit der FAG-Integration notwendig ist,

erscheint fraglich. Das Zustimmungsbedürfnis sollte hier für einen angemessenen Interessenausgleich ausreichen.

Deutlich wird hier abschließend ein weiteres Mal, dass ein Konnexitätsausführungsgesetz auf jeden Fall sinnvoll ist und auch für Thüringen angestrebt werden sollte.

G.3. Turnus der Überprüfung

Durch die Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) von Februar 2018 wurde der grundsätzliche Turnus der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs auf vier Jahre festgesetzt.⁷⁵ Ergänzend wurde eine Prüfung der Mindestausstattung sowie der Mehrbelastungspauschalen in zweijährigem Turnus beschlossen.

Aus diesen Beschlüssen resultiert eine regelmäßige, verlässliche und transparente Überprüfung des KFA in einem angemessenen Turnus. Anpassungen in den absoluten Beträgen, wie sie bei der Mindestausstattung sowie den Mehrbelastungspauschalen erfolgen, werden in einem kurzfristigen Turnus verifiziert oder angepasst, während die grundsätzlichen Verhältnisse der Mittelverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene sowie innerhalb der kommunalen Familie in einem sachgerechten Abstand erfolgt. Eine häufigere Überprüfung auf breiter Datengrundlage ist insofern wenig sinnvoll, als dass sich bei kürzerem Turnus der Großteil der empirischen Datenpunkte deckt, so dass die Ergebnisse keine deutlichen Unterschiede erbringen können.

⁷⁵ Durch Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs vom 12. Februar 2018 (GVBl. S. 5); mit Wirkung zum 1. Januar 2018.

H. Formale Entwicklung eines bedarfsgerechten Finanzausgleichsmodells

H.1. Das Finanzausgleichsmodell auf Gemeinde – und Kreisebene

In Kapitel B wurde durch die Regressionsanalysen der aufgabenspezifischen Bedarfe der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben sowie der Landkreise und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben die Grundlage der Modellentwicklung gelegt. An dieser Stelle werden noch einmal kurz pointiert die wichtigsten Begriffe und Schritte der Modellentwicklung dargestellt (vgl. Tabelle H-1).

Tabelle H-1: Begriffsdefinition der Modellentwicklung

Definition der verwendeten Begriffe	
Strukturgrößen	...wie Einwohner, Fläche, ... werden getestet, um festzustellen, ob sie einen signifikanten Einfluss auf die Bedarfe haben. Falls dies bestätigt wird, gelten diese Größen als...
Bedarfsfaktoren	Das Ausmaß des Einflusses der einzelnen Bedarfsfaktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen spiegelt sich in ihnen...
Koeffizienten	Aggregiert man diese über alle Aufgabenbereiche, erhält man den...
Gesamtkoeffizienten	des einzelnen Bedarfsfaktors. Ausmultipliziert mit den individuellen Strukturgrößen und aufaddiert ergibt sich der...
Bedarfsansatz	(aktuell Gesamtansatz). Multipliziert mit dem Iterationsfaktor (aktuell Grundbetrag mit automatischer Iteration) ergibt sich die
Bedarfsmesszahl	einer jeden Gebietskörperschaft.

Quelle: Eigene Darstellung

Es wurde intensiv und systematisch geprüft, welche der getesteten potenziellen Faktoren einen strukturellen und signifikanten Einfluss auf die kommunalen Bedarfe haben. Die dabei identifizierten Bedarfsfaktoren mit ihren ermittelten Koeffizienten bilden die Grundlage für das im Folgenden beschriebene Modell zur Ermittlung des Bedarfsansatzes für die beiden kommunalen Ebenen anhand ihrer individuellen Strukturgrößen.

Nach der Überprüfung relevanter Indikatoren zur Bestimmung der Bedarfe für Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte, sowie der Würdigung der Verteilungssymmetrie zwischen gemeindlichen und kreislichen Aufgaben des horizontalen Finanzausgleichs kann nun ein modifiziertes Modell des kommunalen Finanzausgleichs konstruiert werden. Es wird darauf hingewiesen, dass die folgenden Ausführungen keine Beschreibung des gesamten Finanz-

ausgleiches darstellen.⁷⁶ Vielmehr werden die nach der vorliegenden Untersuchung als notwendig angesehenen Änderungsvorschläge herausgearbeitet, die sich im Speziellen auf die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben und an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben beziehen.

H.1.1. Modell zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben

Die Betrachtung sowohl der ausgabenorientierten, als auch der bedarfsorientierten Symmetrie hat gezeigt, dass der derzeitige Verteilungsschlüssel zu Gunsten der Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben angehoben werden sollte. Für das Jahr 2019 hätte dies einer Anhebung auf 688.636.027 Euro, gemäß § 8 ThürFAG, entsprochen.

Formeln zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung der Gemeinde/kreisfreien Stadt i im Jahr t

Steuerkraftmesszahl

Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ergibt sich aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage, des Anteils an der Einkommenssteuer, des Umsatzsteueranteils und der Gewerbesteuer ausgleichsbeträge. Da die Berechnungsmethodik identisch bleibt, wird für die Kalkulation der Steuerkraftzahlen auf den Gesetzestext des ThürFAG verwiesen.

Bedarfsansatz

Zur Bestimmung des Bedarfsansatzes einer Gemeinde werden die gemeindespezifischen Strukturgrößen mit den jeweiligen Gesamtkoeffizienten multipliziert und das Resultat über alle Strukturgrößen nach Zentralität aufsummiert.⁷⁷

$$BA_{it} = \sum_{a=1}^7 A_{ait} * GK_{a,j} \quad (1)$$

BA_{it} = Bedarfsansatz der Gemeinde i im Jahr t

A_{ait} = Strukturgröße a der Gemeinde i im Jahr t

$GK_{a,j}$ = Gesamtkoeffizient der Strukturgröße a Zentralität j

⁷⁶ Siehe die Ausführungen zu Sonderlastenausgleichen in Kapitel O.

⁷⁷ Siehe nochmals Kapitel D der vorliegenden Untersuchung.

Iterationsfaktor

Der Iterationsfaktor ist so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verwendet wird. Der Iterationsfaktor ist somit als wirkungsgleich gegenüber dem bisher verwendeten Grundbetrag zu verstehen und wird derartig bestimmt, sodass:

$$VSZ_t = \sum_{i=1}^n (AQ * (\widetilde{BA}_{it} * IF_t - \widetilde{SM}_{it}) + K_{it}) \quad (2)$$

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

VSZ_t = Verteilungsbetrag der ges. Schlüsselzuweisungen aller n Gemeinden im Jahr t

AQ = Ausgleichsquote Schlüsselzuweisung (80 %)

\widetilde{BA}_{it} = Bedarfsansatz der nicht – abundanten Gemeinde i im Jahr t, sonst Null

\widetilde{SM}_{it} = Steuerkraftmesszahl der nicht – abundanten Gemeinde i im Jahr t, sonst Null

K_{it} = ggf. Korrektur Schlüsselzuweisungen von Vorjahren der Gemeinde i im Jahr t

Es resultiert ex post und annähernd genau die folgende Formel für den Iterationsfaktor:

$$IF_t = \left(\sum_{i=1}^n \widetilde{SM}_{it} + \frac{100}{80} VSZ_t - \sum_{i=1}^n K_{it} \right) / \sum_{i=1}^n \widetilde{BA}_{it} \quad (3)$$

Schlüsselzuweisung

Bei der Schlüsselzuweisung wird die Bedarfsrelation, welche sich aus der Differenz aus Bedarfsmesszahl und Finanzkraftmesszahl ergibt (unter der Bedingung, dass die Bedarfsmesszahl die Steuerkraft übersteigt) zu 80 % kompensiert.

$$SZ_{it} = \underbrace{\left(\frac{BA_{it} * IF_t - SM_{it}}{BM_{it}} \right)}_{BR_{it}} * 0,80 + K_{it} \quad (4)$$

SZ_{it} = Schlüsselzuweisung an die Gemeinde i im Jahr t

BA_{it} = Bedarfsansatz der Gemeinde i im Jahr t

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

BM_{it} = Bedarfsmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

SM_{it} = Steuerkraftmesszahl der Gemeinde i im Jahr t

BR_{it} = Bedarfsrelation der Gemeinde i im Jahr t

K_{it} = ggf. Korrektur Schlüsselzuweisung der Gemeinde i im Jahr t

H.1.2. Modell zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben

Analog zur Argumentation zu Beginn dieses Kapitels kann auch hier zunächst festgestellt werden, dass die ausgaben- und bedarfsorientierte Symmetrie die Anpassung des Verteilungsschlüssels (gemäß § 12 ThürFAG) nahe legt. Für das Jahr 2019 hätte dies 49,7 % der Schlüsselzuweisungen für Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben entsprochen.

Die Ermittlung der Bedarfe wird auch auf Ebene der Landkreise konsistent mit der Neuentwicklung der Bedarfsmessung für die Gemeinden grundlegend umgestellt. Auf Basis von ökonomischen Regressionsanalysen wurden relevante Bedarfsindikatoren identifiziert (siehe Kapitel D.4). Die Anwendung von Gesamtkoeffizienten auf landkreisspezifische Strukturgrößen erlaubt die sachgerechte Bestimmung von Bedarfsansätzen basierend auf einer Vielzahl von sozio-ökonomischen Faktoren. Diese Methodik ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht dem bestehenden Sozillastenansatz überlegen.⁷⁸ Zusätzlich wird ein Iterationsfaktor eingeführt, der dafür sorgt, dass die gesamte Schlüsselmasse für die Landkreise und kreisfreien Städte aufgebraucht wird, sodass ihm eine äquivalente Funktion im Vergleich zum bisher verwendeten Grundbetrag zugesprochen werden kann. Die Ermittlung der Umlagekraftmesszahl ist unverändert.

Gemäß den obigen Ausführungen wird im Folgenden das modifizierte Modell formal beschrieben.

Formeln zur Bestimmung der Schlüsselzuweisung des Landkreises/ der kreisfreien Stadt j im Jahr t

Umlagegrundlage

Zunächst wird die Umlagegrundlage ermittelt für jede kreisangehörige Gemeinde basierend auf den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der letzten drei Jahre, der Steuerkraftmesszahl und ggf. der durchschnittlichen Finanzausgleichsumlage der letzten drei Jahre.

$$UG_{it} = \frac{1}{3} \sum_{s=t-3}^{t-1} SZ_{is} + SM_{it} - \frac{1}{3} \sum_{s=t-3}^{t-1} FAU_{is} \quad (5)$$

UG_{it} = Umlagegrundlage der kreisangehörigen Gemeinde i im Jahr t

⁷⁸ Für eine entsprechende Begründung siehe Kapitel B.3 sowie D.5.1 der vorliegenden Untersuchung.

SZ_{it} = Schlüsselzuweisung an die kreisangehörige Gemeinde (inkl. Zuw.) i im Jahr t

SM_{it} = Steuerkraftmesszahl an die kreisangehörige Gemeinde i im Jahr t

FAU_{it} = Finanzausgleichsumlage der kreisangehörigen Gemeinde i im Jahr t

Umlagekraftmesszahl

Die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises ergibt sich als 30 % der Summe der Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden. Für eine kreisfreie Stadt ergibt sich die Steuerkraftmesszahl als 30 % ihrer Steuerkraftmesszahl und der durchschnittlichen Schlüsselzuweisung der letzten drei Jahre.

$$UM_{jt} = 0,30 * \sum_{i=1}^v UG_{it} \quad (6)$$

UM_{jt} = Umlagekraftmesszahl des Kreises j im Jahr t mit v kreisangehörigen Gemeinden

UG_{it} = Umlagegrundlage der kreisangehörigen Gemeinde i im Jahr t

Bedarfsansatz

Zur Bestimmung des Bedarfsansatzes eines Landkreises werden die landkreisspezifischen Strukturgrößen mit den jeweiligen Gesamtkoeffizienten multipliziert und das Resultat über alle Strukturgrößen in Unterscheidung von Landkreisen und kreisfreien Städten aufsummiert.

$$BA_{jt} = \sum_{a=1}^{13} A_{ajt} * GK_{a,j} \quad (7)$$

BA_{jt} = Bedarfsansatz des Landkreises j im Jahr t

A_{ajt} = Strukturgröße a des Landkreises j im Jahr t

$GK_{a,j}$ = Gesamtkoeffizient der Strukturgröße a nach Landkreisen und kf. Städten j

Iterationsfaktor

Der Iterationsfaktor ist so festzusetzen, dass der gesamte Betrag der zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen an die Landkreise ausgeschüttet wird.

$$VSZ_t = \sum_{j=1}^m (AQ * (\widetilde{BA}_{jt} * IF_t - \widetilde{UM}_{jt}) + K_{jt}) \quad (8)$$

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

VSZ_t = Verteilungsbetrag an die m Landkreise im Jahr t

AQ = Ausgleichsquote (80 %)

\widetilde{BA}_{jt} = Bedarfsansatz des nicht – abudanten Landkreises j im Jahr t, sonst Null

\widetilde{UM}_{jt} = Umlagekraftmesszahl des nicht – abudanten Lk. j im Jahr t, sonst Null

K_{jt} = ggf. Korrektur Schlüsselzuweisungen von Vorjahren aufgrund Einwohnerbe – anstandungen des Lk. j im Jahr t, sonst Null

Es resultiert ex post die folgende Formel für den Iterationsfaktor:

$$IF_t = \left(\sum_{j=1}^m \widetilde{UM}_{jt} + \frac{100}{80} VSZ_t - \sum_{j=1}^m K_{jt} \right) / \sum_{j=1}^m \widetilde{BA}_{jt} \quad (9)$$

Schlüsselzuweisung

Die Schlüsselzuweisung an den Landkreis j im Jahr t ergibt sich als 80 % der Differenz der Finanzbedarfsmesszahl und der Umlagekraftmesszahl plus ggf. der Korrektur.

$$SZ_{jt} = \left(\underbrace{\frac{BA_{jt} * IF_t - UM_{jt}}{BR_{jt}}}_{BR_{jt}} \right) * 0,80 + K_{jt} \quad (10)$$

SZ_{jt} = Schlüsselzuweisung an den Landkreis j im Jahr t

BA_{jt} = Bedarfsansatz des Landkreises j im Jahr t

IF_t = Iterationsfaktor im Jahr t

BM_{jt} = Bedarfsmesszahl des Landkreises j im Jahr t

UM_{jt} = Umlagekraftmesszahl des Landkreises j im Jahr t

BR_{jt} = Bedarfsrelation des Landkreises j im Jahr t

K_{jt} = ggf. Korrektur Schlüsselzuweisung (s. o.) des Landkreises j im Jahr t

H.2. Simulation der bedarfsgerechten Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich

Auf Grundlage des im vorherigen Kapitel spezifizierten Modells erfolgt eine hypothetische Simulation des Finanzausgleichs für das Jahr 2019. Diese erfolgt zum einen in einer komparativ statischen Betrachtung auf Basis der Verteilungsmasse und Teilschlüsselmassen von 2019, unter Berücksichtigung der regressionsanalytischen Bedarfsbestimmung. Parallel werden jedoch auch die Ergebnisse der vertikalen und horizontalen Symmetriebetrachtung berücksichtigt und entsprechende Veränderungen implementiert – unter der Annahme perfekter Verteilungssymmetrie.

- (1) Um einen komparativ-statischen Vergleich zu erlauben, erfolgt die erste Simulation auf Basis einer unveränderten Schlüsselmasse von 1.253.685.900 Euro, die zu 40,7 % für an Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben verteilt wird und zu 59,3 % an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben. Die komparativ statische Betrachtung erlaubt einen direkten Vergleich der Bedarfsbestimmung mittels aufgabenspezifischer Regression zum bisherigen Verfahren der Bedarfsbestimmung. Diese Betrachtung lässt die in der Untersuchung vorgeschlagenen Änderungen bezüglich der Höhe der Schlüsselmasse und deren Aufteilung auf Gemeinde- und Kreisaufgaben (vgl. Kapitel F) sowie der Erwägungen zur zukünftigen Ausgestaltungen der Sonderschlüsselmassen (vgl. Kapitel G.1) zunächst unbeachtet. Sie stellt daher nur einen Teil des Gesamtbildes der vorgeschlagenen Änderungen dar und ist im Zusammenhang mit der Simulationsergebnissen der Simulation (2) zu interpretieren.
- (2) Zudem wird ein Finanzausgleich des Jahres 2019 simuliert, der die in den Kapiteln F und G.1 dargestellten Änderungen hinsichtlich der Berücksichtigung der vertikalen und horizontalen Verteilungssymmetrie sowie der Integration der Sonderlastenausgleiche für Kultur- und Kurlasten in die Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Die Simulation erfolgt somit auf Basis einer Schlüsselmasse von 1.374.202.878 Euro, die zu 50,3 % für an Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben und zu 49,7 % an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben gehen.

H.2.1. Simulation der Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben

Die beschriebenen Veränderungen des Modells schlagen sich auch in den Ergebnissen der Simulationsrechnung nieder. Der zentrale Effekt der komparativ-statischen Betrachtung ergibt sich naturgemäß aus der Umstellung der Bedarfserfassung mittels aufgabenspezifischer Regressionen. Tabelle H-2 zeigt die Differenzen der akkumulierten Schlüsselzuweisungen sowie der Änderungen der Finanzkraft, welche die Veränderungen in der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften durch veränderte Schlüsselzuweisungen unter Berück-

sichtigung der Steuerkraftmesszahl darstellt. Die Differenzen im Vergleich zu 2019 werden hier zunächst aggregiert nach Zentralität dargestellt. Eine einzelgemeindliche Analyse der komparativ statischen Ergebnisse findet sich in Anhang K.10.

Während sich im Bereich der kreisfreien Städte (sowohl für die drei Oberzentren als auch für die drei Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums) nur geringe Abweichung zum 2019 Status Quo ergeben, gewinnen die Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums sowie die kleineren Gemeinden mit keiner zentralörtlichen Funktion dazu, wohingegen Mittelzentren im Aggregat deutlich weniger Schlüsselzuweisungen bekommen würden. Die einzelgemeindlichen Ergebnisse können jedoch in allen Fällen vom aggregierten Ergebnis abweichen. So gibt es auch Mittelzentren die aufgrund bis dato nicht berücksichtigter struktureller Mehrbedarfe eine höhere Schlüsselzuweisung erhalten würden. Genau so wurden nicht bei allen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion strukturelle Mehrbedarfe identifiziert.

Tabelle H-2: Schlüsselzuweisungen der Gemeinden, nach Zentralität, in komparativ-statischer Betrachtung der Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse 2019

Gemeinden, nach Zentralität	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019, bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse		
	Differenz Schlüsselzuweisungen		Differenz Finanzkraft
	absolut	anteilig	
Oberzentren, kreisfrei	1.013.670	0,9%	0,2%
Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums, kreisfrei	360.383	0,9%	0,3%
Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums	11.268.090	15,0%	5,0%
Mittelzentren	-18.982.430	-27,0%	-5,5%
Keine Zentralität	10.323.635	5,1%	1,3%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Tabelle H-3 stellt die Differenzen der akkumulierten Schlüsselzuweisungen sowie der Änderungen der Finanzkraft unter Berücksichtigung der Ergebnisse der horizontalen und vertikalen Verteilungssymmetrie (vgl. Kapitel F) sowie der Integration der Finanzmasse des Kurlastenausgleichs und des Kulturlastenausgleichs (in Höhe von jeweils 10 Mio. Euro) dar (vgl. Kapitel G.1.2). Im Vergleich zu den komparativ statischen Ergebnisse aus Tabelle H-2 gewinnen nun im Aggregat alle Gemeindetypen nach Zentralität. Absolut ist die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen hier für die kleineren Gemeinden ohne Zentralität am größten, relativ erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen der Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums am stärksten.

Die Ergebnisse setzten sich hier aus einer Vielzahl an Effekten zusammen, die parallel wirken. Zum einen wirkt hier die Umstellung der Bedarfserfassung mittels aufgabenspezifischer Regressionen, zum anderen die deutlich erhöhte Schlüsselmasse an Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben. Sowohl durch die Anhebung der gesamten Schlüsselmasse in der vertikalen Betrachtung, als auch durch die Verschiebung der Schlüsselmasse auf horizontaler Ebene zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben werden der Gemeindeebene höhere Zuweisungen gewährt. Die Höhe der zu Verfügung stehenden Schlüsselmasse wirkt sich jedoch einzelgemeindlich auch auf die Höhe der potenziell zu zahlenden Finanzausgleichsumlage aus. Die einzelgemeindlichen Auswirkung der Simulation sowie auch die Höhe der Schlüsselzuweisungen, Finanzausgleichsumlage sowie die Finanzkraft ist in Anhang K.10 ausführlich dargelegt.

Tabelle H-3: Schlüsselzuweisungen der Gemeinden nach Zentralität, unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche 2019

Gemeinden, nach Zentralität	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019, unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Differenz Schlüsselzuweisung		Differenz Finanzkraft
	absolut	anteilig	
Oberzentren, kreisfrei	43.983.765	27,6%	9,2%
Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums, kreisfrei	14.032.648	25,6%	9,3%
Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums	33.734.985	34,6%	13,7%
Mittelzentren	14.821.103	14,2%	3,9%
Keine Zentralität	77.322.754	28,6%	8,9%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

H.2.2. Simulation der Schlüsselzuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben

Die beschriebenen Veränderungen des Finanzausgleichmodells auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben können mittels Simulationsrechnung für das Jahr 2019 nachvollzogen werden. Die Änderungen ergeben sich sowohl durch die Umstellung der Bedarfserfassung mittels aufgabenspezifischer Regressionen, als auch die Anpassung der Teilschlüsselmasse durch die Ergebnisse der horizontalen Symmetriebetrachtung. In der Summe aus einer erhöhten Finanzausgleichmasse und einer prozen-

tual geringen Teilschlüsselmasse an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben ergibt sich eine um 59,5 Mio. Euro verringerte Schlüsselmasse von 685.566.852 Euro, die hauptsächlich in der der Anpassung der horizontalen Symmetrie begründet liegt. Da die Änderungen der Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden (lt. § 25 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG) mit Zeitverzögerung in der Berechnung der Umlagekraft berücksichtigt werden, haben die Änderungen der Simulationsrechnung der Gemeinden und kreisfreien Städte für Kreisaufgaben keine Auswirkungen auf die Umlagekraft (und somit mittelbar auch die Höhe der kreislichen Schlüsselzuweisungen) im Jahr 2019.⁷⁹

Tabelle H-4 lässt die Ergebnisse der Symmetriebetrachtung zunächst außen vor und stellt die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und der Finanzkraft, der Summe aus Schlüsselzuweisungen und Umlagekraftmesszahl, mittels eines komparativ statischen Vergleichs für das Jahr 2019 dar. Während die kreisfreien Städte jeweils einen Anstieg der Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft verzeichnen, verringern sich die Schlüsselzuweisungen der Landkreise, mit Ausnahme von Eichsfeld und Hildburghausen. Die relativen Auswirkungen auf die Finanzkraft der Landkreise liegen jedoch überwiegend im niedrigen einstelligen Bereich. Lediglich die Finanzkraft der Landkreise Saalfeld-Rudolstadt, Kyffhäuserkreis und Altenburger Land würden mit 10 %, respektive 11 % und 12 % deutlicher verringern.

⁷⁹ Aufgrund der absoluten Höhe der Zuweisungen im Vergleich zur Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden (lt. § 10 ThürFAG) und der Berücksichtigung unter dem Faktor 0,3, dürften der relative Einfluss dieses Effekts auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen jedoch gering ausfallen.

Tabelle H-4: Kreisliche Schlüsselzuweisungen in komparativ-statischer Betrachtung der Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse 2019

Landkreis	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in 2019, bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			
	Schlüsselzuweisung	Differenz Schlüsselzuweisung		Differenz Finanzkraft
		absolut	anteilig	
Stadt Erfurt	92.551.111	11.348.903	12%	7%
Stadt Gera	46.920.509	1.814.482	4%	2%
Stadt Jena	46.724.743	8.809.382	19%	11%
Stadt Suhl	16.626.823	2.763.767	17%	10%
Stadt Weimar	30.118.266	4.619.187	15%	9%
Stadt Eisenach	22.031.532	3.456.287	16%	10%
Eichsfeld	31.370.808	1.850.195	6%	3%
Nordhausen	28.735.996	-3.930.485	-14%	-8%
Wartburgkreis	31.134.848	-1.487.368	-5%	-2%
Unstrut-Hainich-Kreis	37.056.487	-2.543.427	-7%	-4%
Kyffhäuserkreis	26.032.874	-4.800.727	-18%	-11%
Schmalkalden-Meiningen	36.746.217	-1.050.478	-3%	-2%
Gotha	42.966.388	-764.983	-2%	-1%
Sömmerda	21.047.940	-2.082.078	-10%	-5%
Hildburghausen	18.646.216	851.181	5%	2%
Ilm-Kreis	30.892.850	-2.914.711	-9%	-5%
Weimarer Land	23.451.350	-975.047	-4%	-2%
Sonneberg	17.089.567	-80.200	0%	0%
Saalfeld-Rudolstadt	30.069.705	-5.951.554	-20%	-10%
Saale-Holzland-Kreis	25.002.866	-1.067.357	-4%	-2%
Saale-Orla-Kreis	26.397.516	-641.512	-2%	-1%
Greiz	32.132.393	-999.615	-3%	-2%
Altenburger Land	31.642.294	-6.223.842	-20%	-12%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Tabelle H-5 stellt die Differenzen der Schlüsselzuweisungen sowie der Änderungen der Finanzkraft unter Berücksichtigung der Ergebnisse der horizontalen und vertikalen Verteilungssymmetrie (vgl. Kapitel F) dar. Aufgrund des Rückgangs der Teilschlüsselmasse an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben ergibt sich eine um 59,5 Mio. Euro verringerte Basis, somit beruht der mit Abstand größte Teil der Unterschiede in Vergleich zu Tabelle H-4 auf einem negativen absoluten Niveaueffekt. In den relativen Unterschieden der Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Ist-Finanzausgleich des Jahres 2019, gibt es zwischen der komparativ statischen Betrachtung der Schlüsselzuweisungen und der Be-

trachtung unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie keine nennenswerten Unterschiede.

Tabelle H-5: Kreisliche Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche 2019

Landkreis	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in 2019, unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche			
	Schlüsselzuweisung	Differenz Schlüsselzuweisung		Differenz Finanzkraft
		absolut	anteilig	
Stadt Erfurt	85.332.882	4.130.674	5%	3%
Stadt Gera	43.565.161	-1.540.866	-4%	-2%
Stadt Jena	43.046.308	5.130.947	12%	7%
Stadt Suhl	15.414.337	1.551.281	10%	6%
Stadt Weimar	27.906.017	2.406.937	9%	5%
Stadt Eisenach	20.471.962	1.896.717	9%	6%
Eichsfeld	28.782.443	-738.170	-3%	-1%
Nordhausen	26.475.397	-6.191.085	-23%	-13%
Wartburgkreis	28.270.923	-4.351.293	-15%	-7%
Unstrut-Hainich-Kreis	34.182.777	-5.417.136	-16%	-9%
Kyffhäuserkreis	24.023.241	-6.810.361	-28%	-16%
Schmalkalden-Meiningen	33.664.725	-4.131.970	-12%	-6%
Gotha	39.403.793	-4.327.578	-11%	-6%
Sömmerda	19.303.157	-3.826.861	-20%	-10%
Hildburghausen	17.087.151	-707.883	-4%	-2%
Ilm-Kreis	28.179.712	-5.627.849	-20%	-10%
Weimarer Land	21.358.267	-3.068.130	-14%	-7%
Sonneberg	15.654.639	-1.515.128	-10%	-5%
Saalfeld-Rudolstadt	27.485.418	-8.535.841	-31%	-15%
Saale-Holzland-Kreis	22.931.349	-3.138.874	-14%	-7%
Saale-Orla-Kreis	24.265.426	-2.773.602	-11%	-6%
Greiz	29.553.677	-3.578.330	-12%	-6%
Altenburger Land	29.208.089	-8.658.047	-30%	-17%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

I. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zentrale Stellgröße eines jeden Finanzausgleichs ist das Konzept zur Bedarfsermittlung der Gebietskörperschaften. Auf dieser Grundlage wird beurteilt, ob die zu Verfügung stehende Finanzmasse sachgerecht innerhalb der kommunalen Familie, aber auch zwischen Land und Kommunen verteilt wird. Das vorliegende Gutachten wendet ein innovatives, wissenschaftlich elaboriertes Verfahren zur Bedarfsmessung an. Mittels aufgabenspezifischen Regressionsanalysen untersucht das vorliegende Gutachten welche Indikatoren Bedarfe induzieren und wie diese zwischen den verschiedenen Aufgaben und Gebietskörperschaften im Verhältnis zueinander stehen. Dabei werden die strukturellen Unterschiede zwischen Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, Flächenparametern, Bevölkerungsstruktur sowie Zentralörtlichkeit berücksichtigt. Angelehnt an die Prüfaufträge des Gutachtens lassen sich die folgenden Befunde aufführen:

- Die aktuell bestehende Einwohnerstaffel basiert weder theoretisch noch empirisch auf einer validen Grundlage und sollte durch regressionsanalytisch bestimmte Bedarfe unter Berücksichtigung struktureller Unterschiede ersetzt werden. Sowohl ein Ansatz für Zentralörtlichkeit als auch ein Soziallastenansatz sollten jedoch nicht als separate Ergänzungsansätze bestehen, sondern im System der aufgabenspezifischen Regressionen in allen betreffenden Aufgabenbereichen berücksichtigt werden. Hierdurch wird sichergestellt, dass auch Unterschiede zwischen hinsichtlich eines Merkmals gleichen Gebietskörperschaften – zum Beispiel verschiedene Flächen oder Altersstrukturen bei gleicher Einwohnerzahl – die Einfluss auf die Aufgabenerbringung haben können, entsprechend gewürdigt werden. Ebenso wird ein gesonderter Flächenansatz durch die Berücksichtigung der Flächen im Bedarfsansatz redundant. Flächenintensivität wird implizit im Bedarfsansatz anerkannt.
- Zudem wird eine, mit dem im Gutachten vorgestellten regressionsanalytischen Verfahren der Bedarfsermittlung, kongruente Ausgestaltung eines anreizkompatiblen Demografieansatzes aufgezeigt. Um die Remanenzkosteneffekte, die durch starke und dauerhafte Schrumpfung entstehen zu mindern und den betroffenen Gemeinden Zeit für Anpassungsprozesse der Infrastrukturen einzuräumen, kann statt der aktuellen Einwohnerzahl die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre für den KFA angesetzt werden. Ob ein solcher Ansatz im kommunalen Finanzausgleich aufgenommen werden sollte, unterliegt rein politisch normativer Entscheidungsfindung.
- Potenzielle zukünftige Kostensteigerungen für die Kommunen im Sozialbereich sollten nach Kostenkomponenten gegliedert betrachtet werden. Steigen die Fallzahlen würden durch den im vorliegenden Gutachten konzipierten Finanzausgleich unmittelbar berücksichtigt. Steigen die Kosten pro Fall hingegen deutlich an, so schlägt

sich dies nicht unmittelbar in den Zuweisungen nieder – weder im Kontext der horizontalen Verteilung, noch in vertikaler Hinsicht. Aus diesem Grund ist eine turnusmäßige Überprüfung der Regressionskoeffizienten sowie der horizontalen und vertikalen Symmetrie sinnvoll und notwendig

- Der aktuelle, aufgabenspezifische Ansatz zur Bestimmung der kommunalen Mindestausstattung wird bestätigt. Es werden jedoch transparentere und statistisch besser kommunizierbare Benchmarks vorgeschlagen.
- Im Kontext der Sonderlastenausgleiche werden die Ansätze für Schullasten, Schülerbeförderung, Kindertagesbetreuung und Infrastrukturpauschalen sowie für Schulbauten prinzipiell bestätigt. Keine Berücksichtigung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs sollte auf Grund mangelnder empirischer Evidenz in Zukunft der Kurortansatz finden. Die Ansätze für Gemeinden unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte sowie Kulturlasten sind wiederum bereits im System der bedarfsgerechten Schlüsselzuweisungen integriert – die unterdurchschnittliche Einwohnerdichte durch die Berücksichtigung von Fläche und Einwohnern, die Kulturlasten über die separate Analyse dieses Aufgabenbereiches auch in Abhängigkeit der Zentralörtlichkeit.
- In Zukunft sollte darauf geachtet werden, dass Sonderlasten in Form von finanzkraftunabhängigen Zuweisungen nur dann zum Tragen kommen, wenn es sich um Pflichtaufgaben besonderer Wichtigkeit für die Gesamtheit des Landes handelt. Ebenso in diesem Bereich müssen Ansätze für zielgerichtete investive Zuschüsse verortet sein – auf andere Weise sind Investitionen im Rahmen eines Finanzausgleichs, der stets auf empirischen und somit vergangenen Daten beruht, nicht möglich und außerhalb eines Finanzausgleichs zu fördern.
- Neben den bereits existierenden Sonderlastenausgleichen in den Aufgabenbereichen Schule und KiTas, die Investitionen fördern, werden zudem außerhalb des Finanzausgleichs seit 2018 im Rahmen der §§ 5 und 6 ThürKommHG 100 Mio. EUR Investitionspauschalen gewährt. Diese Investitionspauschalenden sind prinzipiell zu begrüßen, um die Investitionstätigkeit der Kommunen zu unterstützen. Eine gute Förderung von kommunalen Investitionen sollte dahingegen nicht im Bereich der Schlüsselzuweisungen verortet werden.
- Der Mehrbelastungsausgleich ist grundsätzlich vor dem Hintergrund des Art. 93 der Verfassung des Freistaats Thüringen sachgerecht. Seine aktuelle Ausgestaltung weist jedoch Schwachstellen auf. Das vorliegende Gutachten diskutiert entsprechende Verbesserungsvorschläge, unter anderem eine Abkehr vom Korridorverfahren sowie des Einwohnerbezugs. Ein modifiziertes alternatives Quantifizierungsverfahren könnte z.B. auf das Standard-Kosten-Modell (vgl. NKR) zurückgreifen.

- Die Analyse der vertikalen sowie horizontalen Verteilungssymmetrie zwischen Landesebene und aggregierter kommunaler Ebene, respektive Kreis- versus Gemeindeaufgaben, wird mit Hilfe des Symmetriekoeffizienten vollzogen. Dieser wird sowohl im Zeitverlauf auf Ausgabenbasis, als auch für das Jahr 2018 auf Basis der Bedarfs- anstatt der Ausgabewerte ermittelt. Es zeigt sich, dass im Jahr 2018 eine leichte Schiefelage zu Gunsten der Landesebene in vorlag. Um diese Schiefelage auszugleichen und eine perfekt symmetrische Verteilung zu erreichen hätte die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2018 um 100,5 Mio. Euro angehoben werden müssen. Hier war die Ergänzung der Finanzausgleichsmasse um 100 Mio. Euro seit 2020 jedoch noch nicht vollzogen. Eine deutliche asymmetrische Mittelverteilung zeigt sich hingegen bei den Teilschlüsselmassen für die Kreis- und Gemeindeaufgaben. Sowohl ausgabenbasiert im Zeitverlauf als auch auf Basis der Bedarfe ist die aktuelle Mittelverteilung zu Lasten der Gemeinden festgelegt. Die Abweichung ist profund, so dass eine Anpassung zwingend als sachgerecht benannt werden muss. Um ein perfekt symmetrische horizontale Verteilung zu erreichen, hätten im Jahr 2018 131,5 Mio. Euro zusätzlich für die Gemeindeaufgaben anstatt Kreisaufgaben zur Verfügung stehen müssen.
- Der im Thüringer Finanzausgleichsgesetz festlegte Turnus der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs von vier Jahren sehen die Gutachtenden als angemessen an. Eine häufigere Überprüfung auf breiter Datengrundlage ist insofern wenig sinnvoll, als dass sich bei kürzerem Turnus der Großteil der empirischen Datenpunkte deckt, so dass die Ergebnisse keine deutlichen Unterschiede erbringen können.

Eine Simulationsrechnung für das Jahr 2019 legt die hypothetischen Effekte, sowohl der modifizierten Bedarfsmessung, als auch einer angepassten Symmetrie offen. Die Ergebnisse werden zu diesem Zweck in zwei Schritten ausgewiesen. In einem ersten Schritt wird nur das Verfahren der Bedarfsmessung auf die im Gutachten entwickelte Methode geändert und die qualitativen Wirkungen ausgewiesen. Da keine Anpassungen der insgesamt verfügbaren Finanzmasse erfolgen, zeigt dieses Szenario das Ergebnis eines Nullsummenspiels sowohl für die kommunale Ebene als solcher als auch für die einzelne Betrachtung von Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben. Zugewinne und Verluste in den simulierten Zuweisungen gleichen sich aus. In dieser Betrachtung zeigt sich, dass auf Gemeindeebene Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums sowie Gemeinden ohne Zentralitätsstatus höhere Zuweisungen erhalten, während diese bei den Mittelzentren sinken. Für die kreisfreien Städte zeigen sich nahezu keine Veränderungen. Im Rahmen der Kreisaufgaben erhalten die kreisfreien Städte höhere Zuweisungen, während diese bei den Landkreisen sinken.

In einem zweiten Schritt werden alle Empfehlungen des Gutachtens umgesetzt. Hierzu gehören neben der modifizierten Bedarfsmessung die

- Anpassung der Finanzausgleichsmasse I auf eine hypothetisch perfekte vertikale Verteilungssymmetrie,
- Anpassung der Teilschlüsselmassen für Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben auf eine hypothetisch perfekte horizontale Verteilungssymmetrie sowie
- Überführung der Mittel des Kurlasten- sowie Kulturlastenausgleichs aus den Sonderzuweisungen in die Schlüsselzuweisungen.

Die Effekte dieser Maßnahmen über die veränderte Bedarfsmessung hinaus führen in einem ersten Schritt dazu, dass der kommunalen Ebene insgesamt für das Jahr 2019 100,5 Mio. Euro mehr zur Verfügung stehen.⁸⁰ In der relativen Mittelverteilung bedeutet dies zunächst qualitativ, dass die Gebietskörperschaften, die ohnehin durch die Modifikation der Bedarfsmessung höhere Zuweisungen erhalten, weiter begünstigt werden, während jene, die in der Simulation weniger erhalten würden, eine Dämpfung dieses Effekts erfahren. Dieser Effekt erfährt eine leichte Verstärkung dadurch, dass die Mittel der Sonderlastenausgleiche für Kurorte sowie Kulturlasten ebenfalls in die Finanzausgleichsmasse I überführt werden. Die Anpassung der Teilschlüsselmassen für Gemeinde- und Kreisaufgaben führt jedoch dazu, dass die Gemeindeebene deutlich höhere, die Kreisebene deutlich geringere Zuweisungen erhält. Dieser Effekt sorgt mit der hypothetischen Verschiebung von 131,5 Mio. Euro für eine Überkompensation auf Kreisebene, so dass hier akkumuliert geringere Zuweisungen verzeichnet werden. Insgesamt erhalten die Gemeinden und kreisfreien Städte durchschnittlich höhere Zuweisungen, während die Kreise weniger Mittel zugewiesen bekommen. Den deutlichsten Zugewinn an Schlüsselzuweisungen verzeichnen im Durchschnitt wiederum Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums. Den geringsten Zuwachs an Schlüsselzuweisungen erhalten Mittelzentren. Auf Kreisebene kommt es, neben den Verschiebungen zwischen einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten, aufgrund des Rückgangs der Teilschlüsselmasse an Landkreise und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben zudem einem negativen absoluten Niveaueffekt über alle Landkreise und kreisfreien Städte hinweg.

⁸⁰ Dies entspricht annähernd der realen Finanzausgleichsmasse ab dem Jahr 2020, die um 100 Mio. Euro erhöht wurde.

J. Quellenverzeichnis

- Baretti, C. (2000): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Baretti, C. und E. Langmantel (2002): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Bertelsmann Stiftung (2019): Kommunalen Finanzreport 2019.
- Boettcher F. und B. Holler (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? – Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 72-89.
- Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R. und Ch. Stabatty (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, München.
- Büttner, T. und M. Thöne (2016): Finanzwissenschaftliche Überprüfung der Rechnungen zur Aktualisierung des GFG NRW, Köln und Nürnberg.
- Büttner, T. und U. Schneider (2013): Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Nürnberg.
- Dickertmann, D. und S. Gelbhaar (1996): Finanzverfassung und Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Jg. 25, S. 385-402 (Teil I) und S. 486-497 (Teil II).
- Döring, T. (2005): Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, Hannover, S. 297-302.
- Döring, T., Otter, N. und F. Rischkowsky (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf, Baden-Baden.
- Döring, T., Brenner, T. und F. Rischkowsky (2018): Interkommunale Finanzbedarfsbestimmung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich – Eine finanzwissenschaftliche Analyse aktueller methodischer und systemischer Probleme, Berlin.
- Gerhards, E., Gutsche, J.-M., Kreuter, H., Schrogl, F. und M. Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, Köln.
- Hummel, C.-A., Thöne, M. und A. Rauch (2015): Kommunalen Finanzausgleich in Bayern. FiFo-Berichte Nr. 19, Köln.
- Institut für kommunale Planung und Entwicklung e.V. (ikpe) Thüringen (2019): Zweiter Thüringer Sozialstrukturatlas. Herausgeber: Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie.
- Junkernheinrich, M., Boettcher, F., Holler, B. und S. Brand (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg – Vertikale Verteilungseffekte und Soziallasten, Bottrop.
- KfW (2020): Kommunalpanel 2020; Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main. .
- Kuhn, Thomas (2017a): Der vertikale Finanzausgleich in den Ländern: Eine formal-analytische Kritik, Chemnitz Economic Papers, No. 016, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration, Chemnitz.
- Kuhn, Thomas (2017b): Informationsasymmetrie und Anreizkompatibilität im vertikalen Finanzausgleich der Länder. Chemnitz Economic Papers, No. 017, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration. Chemnitz.
- Lamouroux, L. und M. Thöne (2016): Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins, FiFo-Berichte Nr. 23, Köln.

- Lenk, T., Hesse, M., Starke, T., Woitek, F.F. und A. Grüttner (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Parsche, R., Steinherr, M. und R. Koll (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden.
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen – Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen, Nr. 66-2003, Gießen.
- Scherf, W. (2015): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 92 – 2015. Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Schwarz, K.-A. (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen auf Anforderungen, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 98, S. 25-29.
- Seitz, H. (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper Series in Economics from Technische Universität Dresden, Faculty of Business and Economics, Department of Economics, No 08/04.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020a): Anzahl der Empfänger SGB XII, Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen nach Art der Leistung, Kreise und kreisfreie Städte.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020b): Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen, regionale Ebenen.
- Statistisches Bundesamt (2018a): Schulden je Einwohner - Euro je Einwohner. Unter: <https://www.deutschlandin zahlen.de/tab/bundeslaender/oeffentliche-haushalte/schulden/schulden-je-einwohner>.
- Statistisches Bundesamt (2018b): Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich- Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen. Fachserie 14, Reihe 10.1.
- Statistisches Bundesamt (2019a): Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag. Unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=12411-0010&bypass=true&levelindex=1&levelid=1606816135739#abreadcrumb>.
- Statistisches Bundesamt (2019b): Gestorbene: Bundesländer, Jahre. Unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=12613-0010&bypass=true&levelindex=1&levelid=1606816043849#abreadcrumb>.
- Statistisches Bundesamt (2019c): Lebendgeborene: Bundesländer, Jahre, Geschlecht. Unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=12612-0100&bypass=true&levelindex=1&levelid=1606815880365#abreadcrumb>.
- Statistisches Bundesamt (2019d): VGR des Bundes - Bruttolöhne und -gehälter: Deutschland, Jahre, Wirtschaftsbereiche. Unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=81000-0111&bypass=true&levelindex=0&levelid=1606817194638#abreadcrumb>.
- Statistisches Bundesamt (2020): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Entstehungsrechnung. Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen. Unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=82111-0001&bypass=true&levelindex=1&levelid=1606814412717#abreadcrumb>.
- Statistisches Bundesamt (2020a): Bodenfläche nach Art der Nutzung (tatsächliche Nutzung) in qkm.
- Thöne, M., Goerl, C.-A. und A. Rauch (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Köln.

- Thöne, M., Hummel, C.-A., Rauch, A. und E. Gerhards (2015): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Köln.
- Thöne, M., Hummel, C.-A. und L. Lamoroux (2018): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Köln.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2018a): Steuereinnahmen der Gemeinden nach der Art der Steuer in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=GE001626%7C%7C>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2018b): Kassenmäßige Bruttoausgaben und -einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Kreisen in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=KR001601&startpage=1&csv=&richtung=&sortiere=&vorspalte=0&tit2=&SZDT=&anzahlH=1&fontgr=12&mkro=&AnzeigeAuswahl=&XLS=&auswahlNr=&felder=0&felder=1&felder=2&felder=3&felder=4&felder=5&felder=6&felder=7&felder=8&felder=9&felder=10&felder=11&felder=12&felder=13&felder=14&felder=15&felder=16&felder=17&felder=18&felder=19&felder=20&felder=21&felder=22&felder=23&zeit=2018%7C%7C99&anzahlZellen=624>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - Bruttoinlandsprodukt nach Kreisen. Unter:
<https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=KZ002001%7C%7C>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019b): Arbeitslose und Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt nach Kreisen ab 2007 in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/tabWMAzeige.asp?tabelle=kr000310%7C%7C&ersterAufruf=x&wmID=134095%7C%7C9&tit2=&SZDT=&startpage=1&auswahlNr=>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019c): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - Bruttolöhne und -gehälter nach WZ 2008 in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/Portrait-Zeitreihe.asp?tabelle=zr002014%7C%7CBruttoloehne+und+%2Dgeh%2Dter+nach+WZ+2008>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019d): Pendler (30. Juni) nach Kreisen in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/tabWMAzeige.asp?tabelle=kr000306%7C%7C&ersterAufruf=x&wmID=133120%7C%7C1&tit2=&SZDT=&startpage=1&auswahlNr=>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019e): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - Arbeitsortangaben (personenbezogen, vierteljährlich) in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/Portrait-Zeitreihe.asp>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019f): Schulden des Landes und der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/Portrait-Zeitreihe.asp?tabelle=zr001603%7C%7CSchulden+des+Landes+und+der+Gemeinden+und+Gemeindeverb%2Dnde>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019g): Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Kreisen ab 2010 in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/tabWMAzeige.asp?tabelle=kr001614%7C%7C&ersterAufruf=x&wmID=713080%7C%7C10&tit2=&SZDT=&startpage=1&auswahlNr=>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019h): Verwaltungsgemeinschaften in Thüringen. Unter:
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/auflistungVG.asp>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019i): Unter: Erfüllende Gemeinden in Thüringen.
<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/auflistungErf.asp>
- Thüringer Rechnungshof (2020): Jahresbericht 2020. Überörtliche Kommunalprüfung.

- Wagner, G.G. (2009): Gegenseitige Abhängigkeit von Ordnungspolitik und Mainstream Ökonomie in der Politikberatung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 89, S. 444 – 447.
- Winker, P. (2007): Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie, 2. Auflage, Berlin et al.
- Zimmermann, H. (1983): Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Tübingen, S. 3-52.
- Zimmermann, H. und T. Döring (2019): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin.

K. Anhänge

K.1. Methoden und Praxis der Ermittlung fachlicher und finanzieller Bedarfe⁸¹

1. OLS-Schätzung

Die OLS-Schätzung (ordinary least squares) bildet die klassische Methode zur Bestimmung der Regressionskoeffizienten eines Modells. Dabei werden die Regressionskoeffizienten so bestimmt, dass die Summe der quadrierten Residuen minimal wird. Dies hat den Vorteil, dass Ausreißer wesentlich stärker mit einbezogen werden. Es ergibt sich eine allgemeine Regressionsgleichung der Form:

$$(1) y_i = \beta_0 + x_i' \beta_i + u_i, i = 1, 2, \dots, I$$

Die aus der Schätzung resultierenden Regressionskoeffizienten β_i beschreiben die Auswirkungen einer marginalen Veränderung des jeweiligen Regressors x_i' auf die abhängige Variable y_i . Je nach Ausgestaltung des Modells ist diese Veränderung in Prozent oder der jeweiligen Maßeinheit angegeben. Unter der Annahme, dass (1) die Störterme einen Mittelwert von Null haben, (2) die gleiche Varianz aufweisen, (3) unabhängig voneinander sowie (4) unabhängig von der erklärenden Variable sind, ergibt die OLS-Schätzung beste lineare unverzerrte Schätzer. Diese Annahmen werden auch als Gauß-Markov-Annahmen bezeichnet.

2. Pooled OLS

Die Pooled-OLS-Schätzung baut auf der grundlegenden multiplen Regression auf, sodass die Modellannahmen und die Interpretation der geschätzten Parameter identisch bleiben. Allerdings wird den Daten nun zusätzlich eine Zeitdimension gegeben, was sich in der Regressionsgleichung durch den Index t äußert:

$$(2) y_{it} = \beta_0 + x_{it}' \beta_i + u_{it}, t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Eine zentrale Annahme hinsichtlich des Fehlerterms u_{it} besagt, analog zum einfachen OLS-Modell, dass der Erwartungswert des Fehlerterms gleich Null und von den im Regressionsmodell berücksichtigten unabhängigen Variablen in Periode t unabhängig ist.

Die Pooled-OLS-Schätzung ist im Gegensatz zu einfachen OLS-Modellen vor allem durch eine höhere Beobachtungszahl – bedingt durch die Zeitkomponente – gekennzeichnet. Dadurch kann Verzerrungen durch Messfehler entgegengewirkt werden. Des Weiteren

⁸¹ Dieses Kapitel, in dem lediglich grundlegende Konzepte der Regressionsanalyse dargestellt werden, ist in Teilen entnommen aus Gerhards et. al. (2019).

sinken die Standardfehler der geschätzten Regressionskoeffizienten mit der Beobachtungszahl. Auf diese Weise können die Schätzfehler durch eine erhöhte Beobachtungszahl direkt vermindert werden. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass aufgrund der Paneldatenstruktur Autokorrelation in den Fehlertermen zu erwarten ist. Daher müssen die ausgegebenen Standardfehler korrigiert werden. Hierdurch gewinnt die Regressionsanalyse durch eine Pooled-OLS-Schätzung an Aussagekraft. Die Vorzüge dieses Verfahrens können allerdings lediglich ausgenutzt werden, wenn die analysierten Zeiträume keine Datenbrüche und strukturellen Veränderungen aufweisen. Ist dies nicht der Fall, stellt die Pooled-OLS-Schätzung eine Verbesserung zur einfachen OLS-Schätzung dar. Darauf aufbauend gilt es nun, diese Möglichkeit der Regressionsanalyse gegenüber den anderen beiden Alternativen abzuwägen.

3. Fixed Effects

Die Verwendung von Fixed-Effects-Modellen bietet die Möglichkeit, unbeobachtete zeitkonstante Heterogenität zwischen den Beobachtungseinheiten zu kontrollieren. Dazu geht man davon aus, dass der Fehlerterm aus einem nicht beobachtbaren, zeitkonstanten Teil α_i und einem zeitvariablen, zufälligen Teil ε_{it} besteht. Das zugehörige Regressionsmodell hat folgende Form:

$$(3) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + \varepsilon_{it} + \alpha_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Da α_i nicht beobachtet werden kann, ist es nicht möglich, ihn explizit in die Regression aufzunehmen. Sofern α_i aber mit den Regressoren korreliert, führt dies bei Durchführung einer einfachen OLS-Schätzung zu einem verzerrten Schätzer für die Regressionskoeffizienten. Die Fixed-Effects-Methode nutzt eine Transformation, um dies zu vermeiden. Zunächst muss dafür der Durchschnitt von Gleichung (2) über die Zeit gebildet werden:

$$(4) \bar{y}_i = \beta_0 + \bar{x}'_i\beta_i + \bar{\varepsilon}_i + \alpha_i, \quad i = 1, 2, \dots, I,$$

wobei $\bar{y}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T y_{it}$ und entsprechend für \bar{x}_i und $\bar{\varepsilon}_i$. Subtrahiert man nun Gleichung (2) von Gleichung (1), erhält man:

$$(5) y_{it} - \bar{y}_i = (x'_{it} - \bar{x}'_i)\beta_i + \varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Bzw.:

$$(6) \hat{y}_{it} = \hat{x}'_{it}\beta_i + \hat{\varepsilon}_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Dadurch konnte der unbeobachtete Effekt α_i eliminiert werden. Eine solche Transformation wird auch als „Within-Transformation“ bezeichnet. Anschließend wird eine OLS-Schätzung der modifizierten Daten (Gleichung (6)) vorgenommen. Somit kann α_i nicht mehr zu

Verzerrungen der Schätzergebnisse führen. Der Schätzer β bleibt also weiterhin konsistent und kann auf dieselbe Weise wie im einfachen OLS-Modell interpretiert werden.

Im Vergleich zur Pooled-OLS-Schätzung erlaubt das Fixed-Effects-Modell die Existenz unbeobachteter, zeitkonstanter Einflussfaktoren, die frei mit den Regressoren korreliert sein dürfen. Folglich ist es weniger restriktiv als das Pooled-OLS-Modell. Hingegen ist die Exogenitätsannahme restriktiver als beim Pooled-OLS-Modell, da die Schätzergebnisse nur konsistent sind, wenn der Erwartungswert des Fehlerterms gleich Null und von den unabhängigen Variablen in allen Perioden unabhängig ist.

Die Fixed-Effects-Schätzung hat gegenüber dem Pooled-OLS-Modell den Vorteil, dass sie unbeobachtete Faktoren kontrolliert. Trotz allem ist dieses Verfahren über das strikte Exogenitätskriterium hinaus mit weiteren Nachteilen verbunden. Beispielsweise werden durch die Transformation auch beobachtbare zeitkonstante Faktoren herausgefiltert, deren Wirkung dann nicht mehr identifiziert werden kann. Ferner sind die Schätzergebnisse verglichen mit denen der Pooled-OLS-Schätzung anfälliger gegenüber Verzerrungen durch Messfehler. Daher kommt dieses Verfahren in der vorliegenden Untersuchung nicht zur Anwendung: Wichtige, aber zeitkonstante Faktoren wie z.B. Flächenvariablen würden im Modell nicht berücksichtigt.

4. Random Effects

Das Random-Effects-Modell geht von der gleichen Modellstruktur aus wie das Fixed-Effects-Modell:

$$(7) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + \varepsilon_{it} + \alpha_i, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Der Unterschied zum Fixed-Effects-Modell liegt darin, dass die Möglichkeit einer Korrelation von α_i zu den Regressoren ausgeschlossen wird. Daher ist es nicht notwendig, α_i vollständig aus der Regressionsgleichung zu eliminieren, wie es im Fixed-Effects-Modell der Fall ist. Folglich können α_i und ε_{it} als Bestandteil eines zusammengesetzten Fehlerterms v_{it} aufgefasst werden:

$$(8) y_{it} = \beta_0 + x'_{it}\beta_i + v_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Dementsprechend wird in diesem Verfahren nur ein bestimmter Teil des Durchschnitts der Variablen abgezogen, anstatt die Durchschnittswerte über die Zeit vollständig von der zugehörigen Variable abzuziehen:

$$(9) y_{it} - \lambda \bar{y}_i = \beta_0(1 - \lambda) + (x'_{it} - \lambda \bar{x}'_i)\beta_i + (v_{it} - \lambda \bar{v}_i), \quad t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I$$

Der Parameter λ wird dabei auf bestimmte Art und Weise. Ähnlich wie im vorherigen Verfahren ist der Random-Effects-Schätzer wieder der OLS-Schätzer der transformierten Gleichung (9).

Gegenüber den anderen beiden Verfahren hat das Random-Effects-Modell den Vorteil, dass auch die Effekte beobachteter, zeitkonstanter Einflussfaktoren identifiziert werden können. Allerdings ist dies nur aufgrund einer strengen Annahme möglich: Mögliche unbeobachtete Einflussfaktoren dürfen nicht mit den Regressoren korrelieren, wie es letztlich auch bei der Pooled-OLS-Schätzung angenommen wird. Hinzu kommt, dass hier auf die gleiche strenge Exogenitätsannahme wie im Fall der Fixed-Effects zurückgegriffen wird. Folglich vereint das Random-Effects-Modell die restriktivsten Modellannahmen der beiden anderen Schätzverfahren. Gleichwohl ist der Random-Effects-Schätzer effizienter als die anderen beiden Schätzer, sofern die getätigten Annahmen zutreffen. Ist dies nicht der Fall, kommt es allerdings zu inkonsistenten Ergebnissen. Daher wird im vorliegenden Fall dem POLS Verfahren der Vorzug eingeräumt.

K.2. Überprüfte Faktoren in der Bedarfsmessung

Demografie

- Einwohner
- Einwohner (Altersgruppen)
- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte
- Geborene insgesamt
- Gestorbene
- Schüler Allgemeinbildende Schulen
- Berufsbildende Schulen
- Schüler Berufsbildende Schulen
- Hochschulen
- Studierende

Fläche

- Fläche (insgesamt)
- Siedlungsfläche
- Siedlungsfläche: Wohnbaufläche
- Siedlungsfläche: Industrie-und Gewerbefläche
- Siedlungsfläche: Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche
- Vegetationsfläche (gesamt)
- Vegetationsfläche: Landwirtschaft
- Vegetationsfläche: Wald
- Siedlungs- und Verkehrsfläche (gesamt)

Soziales

- Empfänger (-innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt
- Personengruppen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt
- Empfänger(-innen) von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Empfänger Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (davon Altersgrenze und älter)
- Empfänger von Leistungen nach dem 5.-9. Kapitel SGB XII
- Personen in Bedarfsgemeinschaften Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)
- Empfänger (-innen) von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
- Asylbewerberleistung laufende Hilfe zum Lebensunterhalt
- Asylbewerberleistung Grundleistungen
- Empfänger Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel)
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- Empfänger Hilfe zur Pflege (7. Kapitel)
- Empfänger Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen (8. und 9. Kapitel)

Verkehr

- Verkehrsfläche (gesamt)
- Verkehrsfläche: Straßenverkehr

Sonstiges

- Zentralörtlichkeit

- **Verkehrsfläche: Weg**
- **Verkehrsfläche: Platz**
- **Verkehrsfläche: Bahnverkehr**
- **Verkehrsfläche: Flugverkehr**
- **Verkehrsfläche: Schiffsverkehr**

Quelle: Eigene Darstellung.

K.3. Definition der Aufgabenbereiche durch Produktgruppennummern

Aufgabenbereich	Produktgruppennummer
Allgemeine Verwaltung	00-08
Öffentliche Ordnung	11
Umweltschutz	12
Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz	13-16
Schulverwaltung	20
Grundschulen	211
Regelschulen und Schulverbund Grund-/und Regelschulen, Gemeinschaftsschulen, Gesamtschulen und freie Waldorfschulen	225, 26, 281, 285
Gymnasium	23
Berufsschulen	240-247
Förderschulen	27
Schülerbeförderung	290
Fördermaßnahmen und sonstige schulische Aufgaben	293-295
Kulturpflege, Wissenschaft, Naturschutz und Forschung	30-37
Soziale Sicherung: Allgemeine Verwaltung	400
Soziale Sicherung: SGB XII	404, 415
Soziale Sicherung: SGB II	405, 482
Soziale Sicherung: Hilfen für Kinder, Jugend und Familie	407, 451-458
Soziale Sicherung: Hilfen zum Lebensunterhalt	410
Soziale Sicherung: Hilfen zur Pflege	411
Soziale Sicherung: Eingliederungshilfe	412
Soziale Sicherung: Hilfen zur Gesundheit	413
Soziale Sicherung: Sonstige Hilfen	414
Soziale Sicherung: Soziale Einrichtungen in Gemeinden, Ältere etc.	431-439
Soziale Sicherung: Soziale Einrichtungen in den Kreisen, Pflegebedürftige etc.	433-436
Soziale Sicherung: Sonstige	44, 487, 49, 42, 47, 406
Soziale Sicherung: Einrichtungen der	460, 462, 483

Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen

Aufgabenbereich	Produktgruppennummer
Jugendarbeit, Familienförderung	
Soziale Sicherung: Soziale Einrichtungen in den Kreisen, Familien	461-468, 481-486
Soziale Sicherung: Kitas	464
Gesundheitsverwaltung und Krankenhäuser	50-54
Sport	55-57
Öffentliche Parks und Erholung	58-59
Bauen	60-62
Gemeindestraßen	63
Kreisstraßen	65
Bundestraßen	660
Landesstraßen	665
Straßenbeleuchtung, -reinigung	670, 675
Parks	68
Wasser	69
Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung-Einrichtungen	73-77
Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung-Wirtschaft	78,79

Quelle: Eigene Darstellung.

K.4. Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes der kreisfreien Stadt Erfurt für Gemeindeaufgaben für das Jahr 2019

Beispiel zur Errechnung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl für Gemeindeaufgaben: Kreisfreie Stadt Erfurt

Zunächst werden die Werte der einzelnen Strukturgrößen der Stadt Erfurt ermittelt und als einzelgemeindliche Werte (A) in der zweiten Spalte der Tabelle eingetragen. Diese Werte umfassen verschiedene *Teilansätze*, darunter u.a. die „Einwohner gesamt“, die „Einwohner unter 6 Jahre“ und die „Siedlung- und Verkehrsfläche“. Dieser Wert des *Teilansatzes* wird dann mit dem Gesamtkoeffizienten (GK), der – Im Fall der Stadt Erfurt – für alle Gebietskörperschaften die sowohl kreisfreie Stadt als auch Oberzentrum sind, multipliziert. Dies ergibt den Wert des Bedarfsansatzes für diesen *Teilansatz*. In diesem Beispiel wird die Anzahl der Einwohner **213.981** mit dem Gesamtkoeffizienten (GK) von **404,7** multipliziert. Dies ergibt **86.598.111** als *Teilansatz* für die „Einwohner gesamt“ der Teil-Bedarfsansatz der Stadt Erfurt. Dieser Schritt wird für alle weiteren *Teilansätze* wiederholt. In der Summe ergibt dies für die Stadt Erfurt einen **Bedarfsansatz** von **152.798.507**.

Der Bedarfsansatz dient in Folge als Grundlage zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel H.1.1)

Strukturgröße	Werte der Stadt Erfurt	Gesamtkoeffizient (Kreisfreie Stadt & Oberzentrum)	Teilansatz
	(A)	(GK)	(A)*(GK)
Einwohner gesamt	213.981	404,7	86.598.111
Einw. unter 6 Jahre	12.297	3.178,49	39.085.892
Einw. 6 bis 10 Jahre	7.808	386,91	3.020.993
Einw. 6 bis 18 Jahre	21.682	96,43	2.090.795
Einw. 10 bis 18 Jahre	13.874	134,55	1.866.747
Siedlungs- und Verkehrsfläche	8.849	1.678,49	14.852.958
Verkehrsfläche: Straßen	1.371	3.853,4	5.283.011
Bedarfsansatz (Summe der Teilansätze)			152.798.507

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

K.5. Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen auf Gemeindeebene

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten				
		Keine Zentralität	Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Mittelzentrum	Kreisfreie Stadt & Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Kreisfreie Stadt & Oberzentrum
Einwohner	Allgemeine Verwaltung	136,28	166,16	128,71	138,24	101,03
	Öffentliche Ordnung	18,16	18,83	22,75	18,83	22,74
	Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz	16,48	44,39	15,47	44,39	53,39
	Kulturpflege, Wissenschaft, Naturschutz und Forschung	10,35	80,46	54,01	77,87	48
	Soziale Sicherung: Div. soziale Einrichtungen der Gemeinden	4,22	4,22	4,22	4,22	4,22
	Sport	13,92	10,41	14,3	16,79	45,32
	Öffentliche Parks und Erholung	13,27	27,75	27,38	27,75	44,65
	Gemeindestraßen	28,99	35,55	34,72	47,63	61,2
	Bundestraßen	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78
	Landesstraßen	-0,13	-0,36	-0,21	-0,36	-0,95
	Straßenbeleuchtung, und -reinigung	8,55	8,87	6,5	8,87	8,87
	Wasser	2,55	3,34	2,92	3,34	6,68
	Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung	57,99	7,8	27,34	7,8	7,25
	Wirtschaftsförderung	2,63	9,19	10,04	0,33	1,52
		Gesamtkoeffizient	314,04	417,39	348,93	396,48
Einwohner bis 6 Jahre	Soziale Sicherung: KITAS	3186,32	3017,09	2816,43	3296,25	3178,49
	Gesamtkoeffizient	3186,32	3017,09	2816,43	3296,25	3178,49
Einwohner 6 bis 10 Jahre	Grundschulen	131,42	350,06	174,96	483,84	386,91
	Gesamtkoeffizient	131,42	350,06	174,96	483,84	386,91
Einwohner 6 bis 18 Jahre	Regelschulen und Schulverbund Grund- und Regelschulen, Gemeinschaftsschule	183,25	104,53	87,56	42,5	64,7

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten				
		Keine Zentralität	Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Mittelzentrum	Kreisfreie Stadt & Mittelzentrum mit Teilfunktion Oberzentrum	Kreisfreie Stadt & Oberzentrum
	n, Gesamtschulen und freie Waldorfschulen					
	Fördermaßnahmen und sonstige schulische Aufgaben	99,66	82,13	20,28	82,13	31,73
	Gesamtkoeffizient	282,91	186,65	107,84	124,63	96,43
Einwohner 10 bis 18 Jahre	Soziale Sicherung: Jugend und Familie	42,28	96,55	78,46	96,55	134,55
	Gesamtkoeffizient	42,28	96,55	78,46	96,55	134,55
Siedlungs- und Verkehrsfläche	Bauen	272,72	744,51	585,56	612,5	1678,49
	Gesamtkoeffizient	272,72	744,51	585,56	612,5	1678,49
Verkehrsfläche Straßenverkehr	Landesstraßen	4,49	12,18	24,54	218,04	575,83
	Straßenbeleuchtung, und -reinigung	492,08	2689,97	1550,11	1418,76	3277,57
	Gesamtkoeffizient	496,57	2702,15	1574,65	1636,8	3853,4

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

K.6. Rechenbeispiel zur Bestimmung des Bedarfsansatzes des Landkreises Eichsfeld für Kreisaufgaben für das Jahr 2019

Beispiel zur Errechnung der einzelgemeindlichen Bedarfsmesszahl für Gemeindeaufgaben: Landkreis Eichsfeld			
<p>Zunächst werden die Werte der einzelnen Strukturgrößen des Landkreises Eichsfeld ermittelt und als Werte (A) in der zweiten Spalte der Tabelle eingetragen. Diese Werte umfassen verschiedene Teilansätze, darunter u.a. die „Einwohner gesamt“ oder die Anzahl der „Personen in Bedarfsgemeinschaften“. Dieser Wert des <i>Teilansatzes</i> wird dann mit dem Gesamtkoeffizienten (GK), der für alle Landkreise gleichermaßen gilt, multipliziert. Dies ergibt den Wert der Bedarfsansatz für diesen <i>Teilansatz</i>. In diesem Beispiel wird die Anzahl der Einwohner 100.006 mit dem Gesamtkoeffizienten (GK) von 254,73 multipliziert. Dies ergibt 25.474.528 als Teilansatz für die „Einwohner gesamt“ der Bedarfsansatz des Landkreises Eichsfeld. Dieser Schritt wird für alle weiteren <i>Teilansätze</i> wiederholt. In der Summe ergibt dies für den Landkreis Eichsfeld einen Bedarfsansatz von 71.050.034.</p> <p>Der Bedarfsansatz dient in Folge als Grundlage zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl (vgl. Kapitel H.1.2)</p>			
Strukturgröße	Werte des Landkreis Eichsfeld	Gesamtkoeffizient (Landkreise)	Teilansatz
	(A)	(GK)	(A)*(GK)
Einwohner gesamt	100.006	254,73	25.474.528
Einwohner zwischen 6 und 10 Jahren	3.980	276,74	1.101.425
Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren	11.389	328,96	3.746.525
Einwohner u. 18 Jahren	14.370	625,17	8.983.693
Schüler Allgemeinbildender Schulen	10.082	323,76	3.264.148
Personen in Bedarfsgemeinschaften	3.797	1.383,15	5.251.821
Empfänger von Grundsicherung	616	279,57	172.215
Empfänger von Hilfen zur Pflege	388	4.956,85	1.923.258
Empfänger von Hilfen zur Eingliederung	1.223	14.366,86	17.570.670
Empfänger von Hilfen zur Überwindung bes. sozialer Härten	52	2.116,36	110.051
Siedlungs- und Verkehrsfläche	10.234	121,0	1.238.314
Verkehrsfläche: Straßen	1.803	640,29	1.154.443
Vegetationsfläche	83.447	12,69	1.058.942
Bedarfsansatz (Summe der Teilansätze)			71.050.034

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

K.7. Aufgliederung der Koeffizienten für die Strukturgrößen auf Kreisebene

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Landkreise	Kreisfreie Städte
Einwohner	Allgemeine Verwaltung	81,11	53,69
	Öffentliche Ordnung	10,19	10,19
	Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz	9,63	24,24
	Kulturpflege, Wissenschaft, Naturschutz und Forschung	20,91	60,04
	Soziale Sicherung: Allgemeine Verwaltung	26,51	26,51
	Soziale Sicherung: Hilfen zum Lebensunterhalt (SGB XII)	12,63	30,83
	Soziale Sicherung: Hilfen zur Gesundheit (SGB XII)	1,97	6,93
	Soziale Sicherung: Soziale Einrichtungen Kinder/Jugend/Familie	4,84	17,78
	Soziale Sicherung: Sonstige soziale Einrichtungen	16,76	23,24
	Gesundheitsverwaltung und Krankenhäuser	32,66	32,66
	Sport	2,07	7,05
	Wasser	0,49	1,01
	Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung- Wirtschaft	34,96	11,71
	Gesamtkoeffizient	254,73	305,88
Einwohner zwischen 6 und 10 Jahren	Grundschulen	276,74	107,98
	Gesamtkoeffizient	276,74	107,98
Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren	Schulverwaltung	51,38	82,35
	Förderschulen	38,48	82,25
	Schülerbeförderung	239,1	131,05

Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Landkreise	Kreisfreie Städte
	Gesamtkoeffizient	328,96	295,65
Einwohner unter 18 Jahren	Soziale Sicherung: Hilfen für Kinder, Jugend und Familie	3,95	9,41
	Soziale Sicherung: Jugend und Familie	621,22	945,55
	Gesamtkoeffizient	625,17	954,96
Schüler Allgemeinbildender Schulen	Regelschulen und Schulverbund Grund-/und Regelschulen, Gemeinschaftsschulen, Gesamtschulen und freie Waldorfschulen	114,68	216,67
	Gymnasium	101,17	101,17
	Berufsschulen	107,91	219,74
	Gesamtkoeffizient	323,76	537,58
Personen in Bedarfsgemeinschaften	Soziale Sicherung: SGB II	1383,15	1592,98
	Gesamtkoeffizient	1383,15	1592,98
Empfänger von Grundsicherung	Soziale Sicherung: Grundsicherung im Alter/ bei Erwerbsminderung (SGB XII)	279,57	279,57
	Gesamtkoeffizient	279,57	279,57
Empfänger von Hilfen zur Pflege	Soziale Sicherung: Hilfen zur Pflege (SGB XII)	4956,85	6598,09
	Gesamtkoeffizient	4956,85	6598,09
Empfänger von Hilfen zur Eingliederung	Soziale Sicherung: Eingliederungshilfe (SGB XII)	14366,86	14270,75
	Gesamtkoeffizient	14366,86	14270,75
Empfänger von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Härten	Soziale Sicherung: Hilfe in besonderen Lebenslagen (SGB XII)	2116,36	6286,04
	Gesamtkoeffizient	2116,36	6286,04
Siedlungs- und Verkehrsfläche	Bauen	121	565,8
	Gesamtkoeffizient	121	565,8

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Landkreise	Kreisfreie Städte
Verkehrsfläche: Straßen	Kreisstraßen	640,29	640,29
	Gesamtkoeffizient	640,29	640,29
Vegetationsfläche	Umweltschutz	12,69	93,69
	Gesamtkoeffizient	12,69	93,69

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

K.8. Symmetrieberechnung

Die folgenden Tabellen enthalten die Gruppierungsnummern, die der Berechnung der Symmetriekoeffizienten zu Grunde liegen:

Abbildung K-1: Gruppierungsnummern der Landesebene für die Symmetrieanalyse

Landesebene	Gruppierungsnummern
Ausgaben der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung	
Personalausgaben	4
Laufender Sachaufwand	51, 52, 53, 54, 55, 67, 686
Zinsausgaben	56, 57
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	61, 62, 63, 66, 68 (ohne 686)
Sachinvestitionen	7, 81, 82
Vermögensübertragungen	69, 88, 89
Darlehen	85, 86
Erwerb von Beteiligungen	83
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich	58, 592
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	87
Zahlungen gleicher Ebene	
-	
Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	
Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	61
Zinsausgaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich	
Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	56
Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	58
Einnahmen der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung	
Steuern und steuerähnlichen Einnahmen	0 (ohne 092)
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	12
Zinseinnahmen	15, 16
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	112, 21, 22, 23, 26, 27, 28
Sonstige laufende Einnahmen	111, 119
Veräußerung von Vermögen	13
Vermögensübertragungen	29, 33, 34
Darlehensrückflüsse	17, 18
Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	31, 322
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	14
Zahlungen gleicher Ebene	
-	
Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnliche Abgaben	
Steuern	01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08
Steuerähnliche Abgaben	093, 099
Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	
Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich	21
Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	
Zinseinnahmen aus dem öffentlichen Bereich	15
Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen	31

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung K-2: Gruppierungsnummern der kommunalen Ebene für die Symmetriebetrachtung

Kommunale Ebene	Gruppierungsnummern
Ausgaben der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung	
Personalausgaben	4
Laufender Sachaufwand	50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 638, 639, 64, 65, 660, 661, 662, 675, 676, 677, 678, 84
Zinsausgaben	800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen	670, 671, 672, 673, 674, 69, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 821, 822, 831, 832, 833
Sachinvestitionen	932, 935, 94
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	98
Darlehen	92
Erwerb von Beteiligungen	931, 936, 937, 938, 939
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich	970, 971, 972, 973, 974
Sonstige Ausgaben der Kapitalrechnung	990, 991, 996
Zahlungen gleicher Ebene	
Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbände	672, 712, 722, 802, 822, 832, 972, 982
Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	
Allgemeine Zuweisungen an Land	821
Allgemeine Umlagen an Land und an Zweckverbände	831, 833
Zinsausgaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich	
Zinsausgaben an öffentlichen Bereich	800, 801, 803, 804
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich	970, 971, 973, 974
Einnahmen der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung	
Steuern und steuerähnlichen Einnahmen	00, 01, 02, 03, ./810
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	10, 11, 12, 13, 14, 15, 21, 22, 165, 166, 167, 168, 260, 261, 262, 263, 265, 268
Zinseinnahmen und Schuldendiensthilfen	200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 23
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	041, 051, 060, 061, 062, 071, 072, 160, 161, 162, 163, 164, 17, 191, 192, 193, 24, 25
Veräußerung von Vermögen	331, 332, 333, 334, 339, 340, 345, 347
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	36
Beiträge und ähnliche Entgelte	35
Darlehensrückflüsse	32
Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	370, 371, 372, 373, 374
Zahlungen gleicher Ebene	
Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbände	052, 062, 072, 162, 172, 202, 232, 322, 362, 372
Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnliche Abgaben	
Grundsteuer	000, 001
Gewerbesteuer (netto)	003, ./810
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	010
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	012
Sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen	021, 022, 026, 027, 029, 03
Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	
Allgemeine Finanzausweisungen vom Land	041, 051, 061
Allgemeine Zuweisungen vom Bund	060
Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	
Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich	200, 201, 203, 204
Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	370, 371, 373, 374

Quelle: Eigene Darstellung.

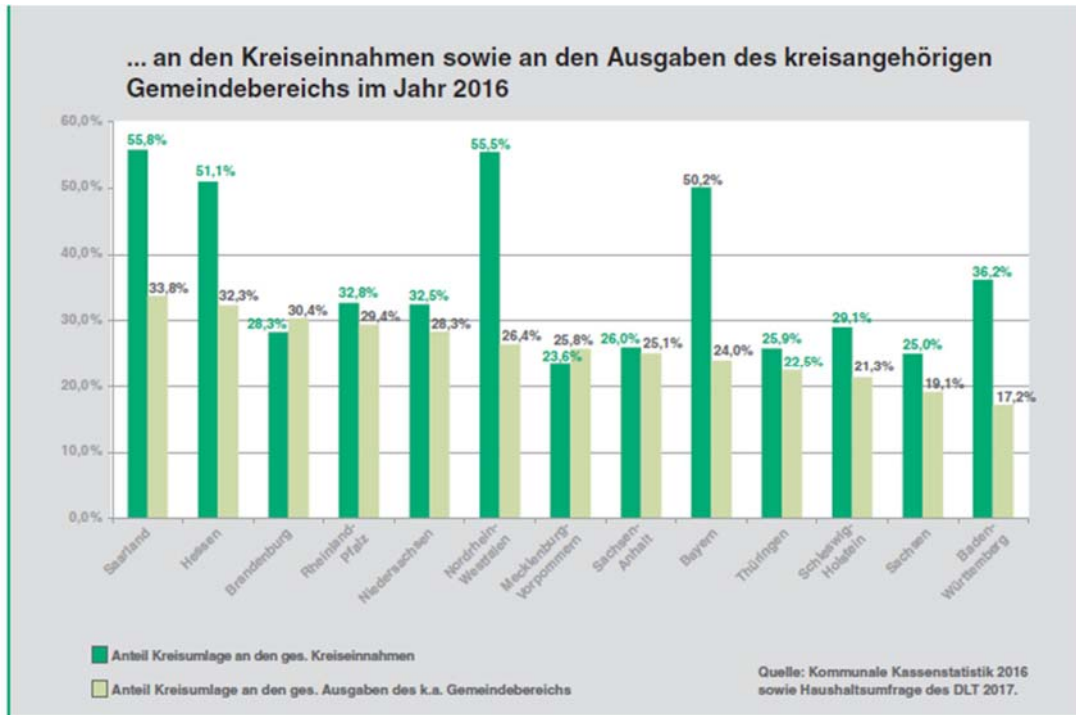
K.9. Symmetriebetrachtung

Abbildung K-3: Kreislagesätze im Ländervergleich 2000-2017



Quelle: Deutscher Landkreistag (2018)

Abbildung K-4: Anteile der Kreisumlagen



Quelle: Deutscher Landkreistag (2018)

K.10. Einzelgemeindliche Simulationsergebnisse

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Stadt Erfurt	60.671.807	-	-1,1 %	82.896.890	-	8,0 %
Stadt Gera	36.939.620	-	3,3 %	46.456.461	-	12,2 %
Stadt Jena	18.898.311	-	0,4 %	30.126.482	-	9,2 %
Stadt Suhl	8.119.443	-	0,3 %	11.481.712	-	9,2 %
Stadt Weimar	22.089.134	-	-0,2 %	28.373.227	-	9,0 %
Stadt Eisenach	10.909.289	-	0,9 %	14.935.193	-	9,8 %
Arenshausen	302.579	0	8,2 %	386.785	0	16,6 %
Asbach-Sickenberg	23.352	0	15,9 %	31.366	0	23,5 %
Berlingerode	0	42.207	0,0 %	0	10.399	0,0 %
Birkenfelde	200.080	0	2,1 %	239.880	0	11,4 %
Bodenrode-Westhausen	442.656	0	15,2 %	539.707	0	23,1 %
Bornhagen	189.787	0	15,3 %	224.767	0	23,4 %
Brehme	539.444	0	-2,9 %	632.514	0	7,1 %
Breitenworbis	915.907	0	6,6 %	1.189.219	0	15,1 %
Büttstedt	244.594	0	7,0 %	321.008	0	15,4 %
Buhla	147.199	0	6,4 %	185.508	0	15,0 %
Burgwalde	133.004	0	15,8 %	154.918	0	24,0 %
Dieterode	41.601	0	17,2 %	49.376	0	25,1 %
Dietzenrode/Vatterode	88.430	0	2,7 %	101.985	0	12,3 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Ecklingerode	294.354	0	4,0 %	354.846	0	0	13,0 %
Effelder	543.572	0	11,8 %	649.988	0	0	20,2 %
Eichstruth	50.423	0	7,5 %	58.000	0	0	16,6 %
Ferna	215.783	0	-3,2 %	261.611	0	0	6,5 %
Freienhagen	120.138	0	18,6 %	146.150	0	0	26,3 %
Fretterode	96.914	0	19,9 %	114.927	0	0	27,6 %
Geisleden	280.883	0	9,3 %	361.242	0	0	17,6 %
Geismar	411.668	0	3,0 %	501.403	0	0	12,1 %
Gerbershausen	0	38.609	0,0 %	0	21.490	0	0,0 %
Gernrode	495.209	0	5,2 %	620.619	0	0	14,0 %
Glasehausen	61.394	0	11,4 %	72.809	0	0	19,8 %
Großbartloff	390.472	0	8,8 %	465.612	0	0	17,5 %
Haynrode	185.879	0	10,9 %	242.880	0	0	19,0 %
Heilbad Heiligenstadt, Stadt	3.232.419	0	-5,6 %	4.700.515	0	0	3,8 %
Heuthen	259.678	0	7,6 %	319.145	0	0	16,2 %
Hohengandern	197.495	0	14,2 %	253.803	0	0	22,0 %
Hohes Kreuz	501.939	0	9,2 %	607.410	0	0	17,7 %
Kella	165.550	0	8,8 %	203.028	0	0	17,3 %
Kirchgandern	0	831.335	0,0 %	0	791.929	0	0,0 %
Kirchworbis	478.838	0	8,8 %	589.228	0	0	17,4 %
Krombach	61.237	0	10,5 %	74.879	0	0	18,9 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichsumlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichsumlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Küllstedt	341.941	0	3,1 %	450.007	0	11,9 %	11,9 %
Lenterode	162.733	0	8,9 %	191.703	0	17,7 %	17,7 %
Lindewerra	69.670	0	10,8 %	92.375	0	18,9 %	18,9 %
Lutter	308.885	0	7,3 %	367.147	0	16,1 %	16,1 %
Mackenrode	182.946	0	11,0 %	213.216	0	19,6 %	19,6 %
Marth	49.477	0	15,0 %	77.553	0	22,5 %	22,5 %
Niederorschel	1.479.356	0	-0,7 %	1.947.486	0	8,4 %	8,4 %
Pfaffschwende	46.457	0	13,4 %	72.646	0	21,1 %	21,1 %
Reinholterode	229.868	0	9,6 %	294.207	0	17,9 %	17,9 %
Röhrig	111.369	0	14,0 %	131.196	0	22,3 %	22,3 %
Rohrberg	124.296	0	14,3 %	146.581	0	22,6 %	22,6 %
Rustenfelde	290.999	0	19,3 %	342.858	0	27,1 %	27,1 %
Schachtebich	91.495	0	4,2 %	112.250	0	13,2 %	13,2 %
Schönhagen	76.432	0	9,6 %	90.228	0	18,3 %	18,3 %
Schwobfeld	60.744	0	17,4 %	70.713	0	25,4 %	25,4 %
Sickerode	100.188	0	14,5 %	116.343	0	22,9 %	22,9 %
Steinbach	225.796	0	7,4 %	275.361	0	16,1 %	16,1 %
Steinheuterode	191.205	0	21,5 %	222.629	0	29,1 %	29,1 %
Tastungen	76.457	0	5,3 %	94.228	0	14,2 %	14,2 %
Thalwenden	0	0	0,0 %	13.450	0	4,3 %	4,3 %
Uder	686.559	0	5,8 %	907.639	0	14,3 %	14,3 %
Volkerode	150.612	0	22,1 %	173.590	0	29,8 %	29,8 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Wachstedt	0	30.895	0,0 %	0	17.199	0,0 %
Wahlhausen	0	0	0,0 %	22.036	0	7,2 %
Wehnde	175.028	0	11,9 %	208.539	0	20,3 %
Wiesefeld	116.850	0	13,8 %	138.523	0	22,1 %
Wingerode	267.967	0	10,3 %	368.095	0	18,4 %
Wüstheuterode	88.995	0	2,4 %	133.373	0	11,1 %
Schimberg	824.215	0	3,9 %	999.053	0	13,0 %
Teistungen	671.804	0	9,0 %	899.699	0	17,2 %
Leinefelde-Worbis, Stadt	3.033.125	0	-4,3 %	4.820.831	0	4,9 %
Am Ohmberg	1.046.239	0	0,8 %	1.336.554	0	9,9 %
Sonnenstein	1.693.571	0	3,8 %	2.076.405	0	12,8 %
Dingelstädt, Stadt	1.554.219	0	-2,4 %	2.138.350	0	6,8 %
Ellrich, Stadt	1.586.167	0	-2,5 %	2.033.433	0	6,9 %
Görsbach	382.835	0	4,5 %	465.878	0	13,5 %
Großlohra	399.142	0	8,3 %	479.289	0	17,0 %
Kehmstedt	161.971	0	10,4 %	200.575	0	18,7 %
Kleinfurra	301.097	0	11,5 %	385.578	0	19,7 %
Lipprechterode	123.816	0	2,7 %	160.787	0	11,6 %
Niedergebra	253.788	0	12,1 %	306.360	0	20,4 %
Nordhausen, Stadt	12.821.605	0	4,4 %	16.977.021	0	13,0 %
Sollstedt	879.035	0	7,0 %	1.116.862	0	15,5 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	
Urbach	253.370	0	11,2 %	331.308	0	19,3 %	
Hohenstein	783.570	0	6,0 %	955.537	0	14,8 %	
Werther	1.045.725	0	9,9 %	1.316.851	0	18,2 %	
Heringen/Helme, Stadt	1.730.222	0	-2,4 %	2.103.798	0	7,2 %	
Hartzor	2.318.966	0	-3,7 %	2.915.338	0	5,9 %	
Bleicherode, Stadt	3.013.359	0	-4,1 %	3.865.507	0	5,4 %	
Bad Salzungen, Stadt	4.974.904	0	-9,4 %	6.652.977	0	0,5 %	
Barchfeld-Immelborn	83.425	0	-5,2 %	445.978	0	3,7 %	
Berka v. d. Hainich	208.349	0	-0,8 %	263.223	0	8,5 %	
Bischofroda	0	814.108	0,0 %	0	777.144	0,0 %	
Buttlar	295.187	0	5,5 %	405.622	0	14,0 %	
Creuzburg, Stadt	2.007.938	0	49,6 %	2.384.627	0	54,4 %	
Dermbach	1.707.017	0	-5,5 %	2.291.936	0	4,0 %	
Ebenshausen	348.186	0	48,9 %	399.015	0	54,0 %	
Empfertshausen	0	0	0,0 %	30.068	0	5,2 %	
Frankenroda	81.434	0	-0,1 %	104.695	0	9,1 %	
Geisa, Stadt	687.829	0	3,0 %	1.127.992	0	11,5 %	
Gerstengrund	35.811	0	21,8 %	44.739	0	29,1 %	
Hallungen	28.104	0	12,5 %	42.821	0	20,2 %	
Krauthausen	0	660.435	0,0 %	0	567.284	0,0 %	

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Lauterbach	242.933	0	11,0 %	298.377	0	19,3 %
Leimbach	0	0	0,0 %	0	0	0,0 %
Nazza	250.862	0	14,4 %	301.855	0	22,5 %
Oechsen	215.029	0	6,9 %	261.301	0	15,6 %
Ruhla, Stadt	517.613	0	-7,6 %	915.982	0	1,8 %
Schleid	529.291	0	11,4 %	628.803	0	19,9 %
Seebach	0	735.973	0,0 %	0	652.994	0,0 %
Treffurt, Stadt	1.543.460	0	-6,3 %	2.010.989	0	3,4 %
Untereibzbach	0	480.649	0,0 %	0	349.227	0,0 %
Vacha, Stadt	892.563	0	-4,8 %	1.296.648	0	4,5 %
Weilar	386.549	0	7,4 %	455.523	0	16,3 %
Wiesenthal	260.223	0	4,4 %	318.523	0	13,4 %
Wutha-Farnroda	348.528	0	-1,1 %	867.239	0	7,6 %
Moorgrund	1.001.998	0	5,8 %	1.279.530	0	14,4 %
Gerstungen	172.513	0	-2,2 %	905.418	0	6,5 %
Hörselberg-Hainich	0	0	0,0 %	455.394	0	7,1 %
Bad Liebenstein, Stadt	1.936.028	0	-3,7 %	2.541.366	0	5,7 %
Krayenberggemeind e	633.981	0	-5,6 %	1.038.225	0	3,6 %
Werra-Suhl-Tal, Stadt	973.237	0	-2,9 %	1.498.749	0	6,2 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Bad Langensalza, Stadt	2.101.331	0	-5,1 %	3.590.715	0	4,1 %
Bad Tennstedt, Stadt	514.723	0	3,0 %	700.841	0	11,7 %
Ballhausen	11.852	0	1,7 %	75.775	0	10,1 %
Blankenburg	52.799	0	16,0 %	67.097	0	23,7 %
Bruchstedt	119.408	0	0,4 %	142.465	0	9,9 %
Dünwald	846.541	0	9,3 %	1.043.215	0	17,8 %
Großvargula	185.126	0	7,2 %	241.215	0	15,6 %
Haussömmern	125.878	0	15,7 %	147.408	0	23,9 %
Herbsleben	1.028.584	0	9,7 %	1.272.070	0	18,1 %
Hornsömmern	87.182	0	18,7 %	102.989	0	26,5 %
Kammerforst	305.383	0	8,6 %	366.483	0	17,3 %
Kirchheilingen	46.563	0	6,1 %	118.303	0	14,2 %
Körner	562.203	0	5,3 %	695.728	0	14,1 %
Kutzleben	198.077	0	10,2 %	248.382	0	18,5 %
Marolterode	14.975	0	-2,7 %	39.469	0	6,1 %
Mittelsömmern	96.229	0	6,4 %	113.808	0	15,4 %
Mühlhausen/Thüringen, Stadt	13.940.834	0	5,9 %	17.572.977	0	14,6 %
Oppershausen	107.830	0	10,5 %	131.899	0	18,9 %
Rodeberg	457.906	0	12,1 %	638.432	0	19,9 %
Schönstedt	399.543	0	9,5 %	508.854	0	17,9 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	
Sundhausen	129.001	0	5,4 %	157.859	0	14,3 %	
Tottleben	43.559	0	10,5 %	54.726	0	18,8 %	
Urleben	135.975	0	9,7 %	169.667	0	18,1 %	
Unstruttal	564.657	0	3,1 %	812.382	0	11,7 %	
Menteroda	431.798	0	6,3 %	586.067	0	14,8 %	
Anrode	1.080.387	0	4,6 %	1.342.459	0	13,5 %	
Südeichsfeld	2.291.984	0	-2,7 %	2.828.368	0	6,9 %	
Vogtei	1.353.180	0	0,0 %	1.704.770	0	9,3 %	
Unstrut-Hainich	1.830.327	0	0,0 %	2.267.163	0	9,3 %	
Abtsbessingen	175.045	0	10,0 %	212.366	0	18,5 %	
Bad Frankenhausen/Kyff h., Stadt	3.123.117	0	-7,4 %	3.925.661	0	2,5 %	
Bellstedt	69.431	0	6,6 %	82.542	0	15,5 %	
Borxleben	96.524	0	13,4 %	118.788	0	21,5 %	
Clingen, Stadt	487.728	0	13,4 %	580.919	0	21,7 %	
Ebeleben, Stadt	497.444	0	8,1 %	712.700	0	16,3 %	
Etzleben	100.374	0	16,9 %	120.636	0	24,8 %	
Freienbessingen	98.003	0	8,4 %	116.105	0	17,2 %	
Gehofen	244.820	0	9,9 %	292.080	0	18,5 %	
Greußen, Stadt	887.841	0	-3,1 %	1.151.250	0	6,4 %	
Heilbündorf	868.493	0	8,6 %	1.047.799	0	17,1 %	

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Holzsußra	115.228	0	11,0 %	138.043	0	19,4 %
Kalbsrieth	225.227	0	10,4 %	275.193	0	18,8 %
Mönchpfffel-Nikolausrieth	9.979	0	4,4 %	31.412	0	12,6 %
Niederbösa	57.667	0	17,1 %	69.630	0	24,9 %
Oberbösa	101.524	0	4,2 %	126.757	0	13,1 %
Oberheldrungen	258.927	0	4,3 %	319.772	0	13,2 %
Reinsdorf	303.307	0	8,1 %	358.156	0	16,9 %
Rockstedt	55.745	0	20,4 %	72.020	0	27,7 %
Sondershausen, Stadt	3.048.008	0	-4,6 %	4.907.017	0	4,6 %
Topfstedt	163.359	0	4,3 %	205.483	0	13,1 %
Trebra	58.998	0	2,4 %	80.747	0	11,2 %
Wasserthaleben	150.987	0	2,1 %	180.176	0	11,4 %
Westgreußen	146.834	0	6,8 %	175.462	0	15,7 %
Wolferschwenda	68.370	0	14,2 %	81.153	0	22,4 %
Großenehrich, Stadt	592.066	0	8,5 %	778.358	0	16,9 %
Kyffhäuserland	1.384.044	0	7,3 %	1.693.577	0	16,0 %
Artern, Stadt	1.446.889	0	-4,9 %	1.967.463	0	4,5 %
Roßleben-Wiehe, Stadt	1.946.640	0	-8,1 %	2.503.642	0	1,8 %
An der Schmücke, Stadt	1.999.631	0	-5,9 %	2.473.164	0	4,0 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Belrieth	65.098	0	4,5 %	90.582	0	13,1 %
Birx	67.747	0	4,8 %	80.250	0	13,9 %
Breitungen/Werra	1.112.167	0	-1,2 %	1.492.190	0	7,9 %
Christes	181.030	0	10,1 %	226.702	0	18,4 %
Dillstädt	262.846	0	9,3 %	324.970	0	17,8 %
Einhausen	91.739	0	15,7 %	124.000	0	23,3 %
Ellingshausen	71.611	0	7,4 %	88.226	0	16,1 %
Erbenhausen	269.204	0	14,7 %	320.033	0	22,9 %
Fambach	368.771	0	3,6 %	531.014	0	12,2 %
Floh-Seligenthal	682.814	0	-4,0 %	1.139.716	0	5,1 %
Frankenheim/Rhön	493.715	0	2,2 %	582.372	0	11,6 %
Friedelshausen	122.069	0	1,2 %	144.943	0	10,6 %
Kühndorf	354.415	0	10,8 %	429.739	0	19,2 %
Leutersdorf	49.103	0	-1,2 %	64.754	0	8,0 %
Mehmels	143.388	0	5,6 %	170.786	0	14,6 %
Meiningen, Stadt	4.699.911	0	-5,9 %	6.776.446	0	3,5 %
Neubrunn	99.149	0	9,0 %	144.693	0	17,0 %
Oberhof, Stadt	369.635	0	4,9 %	504.239	0	13,5 %
Obermaßfeld-Grimmenthal	404.477	0	6,1 %	511.984	0	14,8 %
Oberweid	151.538	0	-0,7 %	187.856	0	8,6 %
Rippershausen	0	45.677	0,0 %	0	23.523	0,0 %
Ritschenhausen	0	103.236	0,0 %	0	84.095	0,0 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Rohr	279.532	0	9,3 %	357.615	0	17,6 %
Rosa	209.744	0	2,1 %	260.414	0	11,2 %
Roßdorf	206.754	0	4,0 %	254.485	0	13,0 %
Schmalkalden, Kurort, Stadt	2.289.449	0	-7,3 %	3.911.797	0	2,1 %
Schwallungen	214.506	0	4,2 %	395.633	0	12,5 %
Schwarza	228.838	0	6,1 %	324.524	0	14,5 %
Steinbach-Hallenberg, Kurort, Stadt	1.000.763	0	-8,7 %	1.728.590	0	0,8 %
Sülzfeld	99.819	0	4,1 %	169.471	0	12,4 %
Brötterode-Trusetal, Stadt	64.098	0	-6,3 %	510.371	0	2,7 %
Untermaßfeld	382.657	0	2,1 %	483.412	0	11,1 %
Utendorf	166.130	0	12,1 %	205.255	0	20,3 %
Vachdorf	214.259	0	1,1 %	269.784	0	10,3 %
Wasungen, Stadt	1.499.545	0	-2,5 %	1.942.598	0	6,8 %
Zella-Mehlis, Stadt	3.077.010	0	12,3 %	4.345.615	0	20,2 %
Rhönblick	1.044.047	0	6,1 %	1.264.529	0	15,0 %
Grabfeld	1.897.688	0	-0,6 %	2.367.399	0	8,8 %
Kaltennordheim, Stadt	1.924.468	0	-2,4 %	2.413.059	0	7,1 %
Bienstädt	140.886	0	5,3 %	194.026	0	13,8 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Dachwig	477.759	0	5,7 %	619.474	0	14,3 %	14,3 %
Döllstädt	295.862	0	6,8 %	386.487	0	15,3 %	15,3 %
Emleben	0	138.506	0,0 %	0	105.596	0,0 %	0,0 %
Eschenbergen	281.958	0	11,3 %	344.930	0	19,6 %	19,6 %
Friedrichroda, Stadt	1.521.473	0	-10,7 %	2.055.853	0	-0,7 %	-0,7 %
Friemar	264.350	0	-1,0 %	338.721	0	8,2 %	8,2 %
Gierstädt	158.523	0	2,7 %	224.271	0	11,4 %	11,4 %
Gotha, Stadt	14.577.653	0	2,5 %	19.047.596	0	11,4 %	11,4 %
Großfahner	318.093	0	4,8 %	390.340	0	13,7 %	13,7 %
Herrnhof	0	10.072	0,0 %	0	0	0,0 %	0,0 %
Luisenthal	396.880	0	2,2 %	491.936	0	11,3 %	11,3 %
Molschleben	344.948	0	6,7 %	423.633	0	15,5 %	15,5 %
Nottleben	141.876	0	9,4 %	177.279	0	17,8 %	17,8 %
Ohrdruf, Stadt	0	209.663	0,0 %	0	0	0,0 %	0,0 %
Pferdingsleben	147.582	0	11,3 %	180.115	0	19,6 %	19,6 %
Schwabhausen	0	229.213	0,0 %	0	185.080	0,0 %	0,0 %
Sonneborn	0	32.183	0,0 %	0	1.454	0,0 %	0,0 %
Bad Tabarz	767.095	0	-0,6 %	1.064.777	0	8,4 %	8,4 %
Tambach-Dietharz/Thür. Wald, Stadt	785.702	0	1,8 %	1.121.358	0	10,6 %	10,6 %
Tonna	963.982	0	5,5 %	1.183.110	0	14,3 %	14,3 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Tröchtelborn	114.464	0	13,4 %	140.680	0	21,5 %
Tüttleben	307.413	0	12,1 %	375.353	0	20,4 %
Waltershausen, Stadt	947.527	0	-11,8 %	1.912.112	0	-2,1 %
Zimmernsupra	109.898	0	12,9 %	139.108	0	20,9 %
Nesse-Apfelstätt	275.500	0	-1,9 %	755.034	0	6,8 %
Hörsel	566.242	0	0,1 %	949.506	0	8,8 %
Drei Gleichen	1.209.546	0	-1,3 %	1.875.987	0	7,7 %
Nesselal	2.456.836	0	-3,8 %	3.112.079	0	5,7 %
Alperstedt	0	23.799	0,0 %	0	2.334	0,0 %
Andisleben	217.018	0	4,6 %	270.603	0	13,4 %
Büchel	96.138	0	4,5 %	117.622	0	13,5 %
Eckstedt	295.255	0	13,3 %	350.000	0	21,6 %
Eixleben	0	0	0,0 %	86.219	0	3,8 %
Gangloffsömmern	326.417	0	5,3 %	406.667	0	14,1 %
Gebesee, Stadt	209.649	0	6,8 %	384.104	0	14,9 %
Griefstedt	69.093	0	3,7 %	88.837	0	12,5 %
Großmölsen	68.386	0	17,8 %	87.928	0	25,3 %
Großneuhausen	177.538	0	6,8 %	228.649	0	15,3 %
Großrudestedt	359.107	0	9,7 %	511.427	0	17,8 %
Günstedt	210.457	0	5,0 %	264.907	0	13,7 %
Haßleben	353.914	0	5,4 %	432.501	0	14,3 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Teilschlüsselzuweisung			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Kleinmölsen	63.992	0	5,2 %	88.405	0	13,7 %
Kleinneuhausen	209.791	0	13,5 %	250.086	0	21,7 %
Kölleda, Stadt	0	198.458	0,0 %	0	35.194	0,0 %
Markvippach	236.223	0	11,6 %	285.665	0	19,9 %
Nöda	205.130	0	-2,5 %	267.873	0	6,9 %
Ollendorf	105.578	0	6,9 %	140.550	0	15,4 %
Ostramondra	194.056	0	15,2 %	234.646	0	23,2 %
Rastenbergr. Stadt	777.269	0	5,4 %	973.432	0	13,9 %
Riethgen	66.940	0	5,5 %	85.027	0	14,2 %
Riethnordhausen	346.184	0	7,9 %	432.451	0	16,4 %
Ringleben	202.964	0	10,4 %	247.298	0	18,9 %
Schloßvippach	386.313	0	12,1 %	506.525	0	20,1 %
Schwerstedt	251.462	0	7,9 %	302.041	0	16,6 %
Sömmerda, Stadt	3.072.396	0	-5,5 %	4.652.163	0	3,8 %
Spröttau	287.171	0	-0,8 %	358.446	0	8,6 %
Straußfurt	304.994	0	17,0 %	477.809	0	24,4 %
Udestedt	297.043	0	7,0 %	364.637	0	15,7 %
Vogelsberg	155.389	0	8,1 %	212.911	0	16,4 %
Walschleben	520.019	0	2,9 %	668.642	0	11,8 %
Weißensee, Stadt	0	0	0,0 %	62.881	0	1,7 %
Werninghausen	238.150	0	6,2 %	288.491	0	15,0 %
Witterda	158.559	0	1,1 %	245.168	0	9,8 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Wundersleben	156.493	0	1,0 %	209.678	0	10,0 %
Buttstädt	1.873.559	0	-0,6 %	2.435.780	0	8,6 %
Kindelbrück, Stadt	1.425.293	0	2,9 %	1.726.866	0	12,1 %
Ahlstädt	43.461	0	-3,5 %	53.396	0	6,2 %
Beinerstadt	120.657	0	2,3 %	145.568	0	11,5 %
Bischofrod	59.283	0	3,2 %	72.307	0	12,3 %
Brünn/Thüringen	156.100	0	0,7 %	188.198	0	10,1 %
Dingsleben	70.779	0	9,5 %	91.194	0	17,8 %
Ehrenberg	71.674	0	9,5 %	85.376	0	18,1 %
Eichenberg	76.867	0	3,9 %	90.928	0	13,1 %
Eisfeld, Stadt	1.847.356	0	-4,5 %	2.470.806	0	5,0 %
Grimmelshausen	48.162	0	-2,6 %	61.005	0	6,9 %
Grub	65.660	0	3,2 %	78.001	0	12,5 %
Henfstädt	165.525	0	9,7 %	195.128	0	18,4 %
Hildburghausen, Stadt	2.783.986	0	-1,0 %	3.800.672	0	8,1 %
Kloster Weißra	117.367	0	16,4 %	144.232	0	24,2 %
Lengfeld	120.479	0	0,9 %	151.077	0	10,1 %
Marisfeld	190.478	0	13,5 %	228.670	0	21,7 %
Oberstadt	100.270	0	8,6 %	128.883	0	17,0 %
Reurieth	236.625	0	10,9 %	302.953	0	19,0 %
Schlechtsart	37.583	0	-0,5 %	48.362	0	8,7 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Schleusegrund	675.082	0	5,1 %	880.819	0	13,8 %
Schleusingen, Stadt	0	0	0,0 %	224.692	0	2,2 %
Schmeheim	74.918	0	5,8 %	95.064	0	14,5 %
Schweickershausen	48.815	0	16,1 %	62.904	0	23,8 %
St.Bernhard	122.707	0	15,0 %	144.197	0	23,2 %
Straufhain	542.438	0	7,2 %	766.454	0	15,5 %
Themar, Stadt	563.444	0	0,6 %	779.997	0	9,5 %
Ummerstadt, Stadt	0	0	0,0 %	32.213	0	6,2 %
Veilsdorf	815.564	0	4,7 %	1.034.053	0	13,5 %
Westhausen	234.502	0	8,8 %	293.478	0	17,3 %
Auengrund	0	0	0,0 %	215.062	0	7,7 %
Masserberg	588.247	0	2,6 %	751.834	0	11,5 %
Römhild, Stadt	1.650.803	0	-3,2 %	2.191.065	0	6,2 %
Heldburg, Stadt	911.391	0	4,6 %	1.206.445	0	13,3 %
Alkersleben	136.074	0	14,8 %	164.539	0	22,9 %
Arnstadt, Stadt	4.527.036	0	-7,6 %	6.852.405	0	1,9 %
Bösleben-Wülfersleben	238.025	0	5,8 %	294.748	0	14,6 %
Dornheim	109.157	0	15,8 %	162.629	0	23,3 %
Eigersburg	407.762	0	10,0 %	513.921	0	18,3 %
Elleben	107.981	0	8,2 %	184.602	0	16,2 %
Eixleben	144.692	0	9,1 %	189.205	0	17,4 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Amt Wachsenburg	0	1.904.602	0,0 %	0	1.494.121	0,0 %
Ilmenau, Stadt	5.223.378	0	-10,5 %	8.376.827	0	-0,8 %
Martinroda	461.697	0	29,9 %	559.279	0	36,5 %
Osthausen-Wülfershausen	194.944	0	6,4 %	238.914	0	15,2 %
Plaue, Stadt	689.691	0	7,6 %	853.359	0	16,2 %
Stadtilm, Stadt	2.927.663	0	0,2 %	3.641.665	0	9,5 %
Witzleben	165.742	0	7,9 %	220.713	0	16,2 %
Geratal	2.189.727	0	-6,6 %	2.876.034	0	3,1 %
Großbreitenbach, Stadt	35.211	0	-5,2 %	500.080	0	3,7 %
Apolda, Stadt	4.275.061	0	-8,8 %	6.091.070	0	0,9 %
Bad Berka, Stadt	1.579.969	0	-5,4 %	2.173.616	0	4,1 %
Bad Sulza, Stadt	3.949.131	0	37,9 %	4.600.588	0	44,0 %
Ballstedt	80.084	0	10,9 %	102.899	0	19,1 %
Blankenhain, Stadt	1.285.545	0	2,7 %	1.833.848	0	11,4 %
Buchfart	69.559	0	18,3 %	88.110	0	25,8 %
Döbritschen	101.002	0	17,7 %	123.119	0	25,4 %
Eberstedt	83.493	0	12,4 %	103.539	0	20,5 %
Ettersburg	269.805	0	12,2 %	327.312	0	20,4 %
Frankendorf	77.311	0	27,2 %	93.363	0	34,1 %
Großheringen	0	3.316.430	0,0 %	0	3.275.962	0,0 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Großschwabhausen	320.763	0	4,5 %	411.911	0	13,2 %	13,2 %
Hammerstedt	92.192	0	7,2 %	109.801	0	16,1 %	16,1 %
Hetschburg	90.050	0	17,1 %	109.916	0	24,9 %	24,9 %
Hohenfelden	142.837	0	9,3 %	179.191	0	17,7 %	17,7 %
Kapellendorf	133.961	0	10,0 %	175.051	0	18,2 %	18,2 %
Kiliansroda	36.098	0	4,9 %	49.216	0	13,5 %	13,5 %
Kleinschwabhausen	31.465	0	11,0 %	53.234	0	18,8 %	18,8 %
Klettbach	413.186	0	12,7 %	535.690	0	20,7 %	20,7 %
Kranichfeld, Stadt	1.052.505	0	4,4 %	1.314.622	0	13,3 %	13,3 %
Lehnstedt	146.231	0	3,5 %	176.250	0	12,7 %	12,7 %
Magdala, Stadt	528.659	0	10,5 %	714.419	0	18,6 %	18,6 %
Mechelroda	116.928	0	3,8 %	142.168	0	12,9 %	12,9 %
Mellingen	0	206.184	0,0 %	0	146.771	0,0 %	0,0 %
Nauendorf	82.104	0	10,3 %	108.495	0	18,5 %	18,5 %
Neumark, Stadt	146.606	0	0,7 %	187.813	0	9,8 %	9,8 %
Niedertrebra	220.700	0	4,0 %	278.498	0	12,9 %	12,9 %
Obertrebra	87.338	0	4,8 %	106.309	0	13,7 %	13,7 %
Oettern	35.988	0	15,7 %	45.844	0	23,4 %	23,4 %
Rannstedt	80.680	0	16,5 %	96.451	0	24,4 %	24,4 %
Rittersdorf	145.906	0	11,6 %	175.496	0	20,0 %	20,0 %
Schmiedehausen	139.211	0	3,0 %	166.513	0	12,3 %	12,3 %
Tonndorf	278.802	0	0,2 %	332.081	0	9,7 %	9,7 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselzuweisung			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Umpferstedt	155.940	0	14,2 %	215.909	0	21,9 %	21,9 %
Vollersroda	116.778	0	21,3 %	137.764	0	28,9 %	28,9 %
Wiegendorf	130.311	0	9,6 %	158.659	0	18,1 %	18,1 %
Ilmtal-Weinstraße	1.808.852	0	-1,8 %	2.331.930	0	7,5 %	7,5 %
Am Ettersberg, Stadt	2.190.838	0	-3,2 %	2.785.809	0	6,3 %	6,3 %
Goldisthal	124.495	0	17,8 %	159.298	0	25,3 %	25,3 %
Lauscha, Stadt	2.420	0	0,1 %	252.963	0	8,6 %	8,6 %
Neuhaus am Rennweg, Stadt	655.032	0	-1,4 %	1.359.708	0	7,4 %	7,4 %
Schalkau, Stadt	725.648	0	18,5 %	984.967	0	25,9 %	25,9 %
Sonneberg, Stadt	3.169.873	0	-10,2 %	5.062.348	0	-0,5 %	-0,5 %
Steinach, Stadt	687.806	0	-3,6 %	962.701	0	5,7 %	5,7 %
Frankenblick	1.372.030	0	-11,4 %	1.796.135	0	-1,3 %	-1,3 %
Föriztal	122.584	0	-5,7 %	799.501	0	3,3 %	3,3 %
Allendorf	0	170.342	0,0 %	0	149.525	0,0 %	0,0 %
Altenbeuthen	125.378	0	11,2 %	146.249	0	19,8 %	19,8 %
Bad Blankenburg, Stadt	2.491.094	0	13,1 %	3.113.651	0	21,2 %	21,2 %
Bechstädt	46.425	0	1,8 %	56.753	0	11,0 %	11,0 %
Cursdorf	210.254	0	6,0 %	257.956	0	14,8 %	14,8 %
Deesbach	121.089	0	10,7 %	144.820	0	19,2 %	19,2 %
Döschnitz	98.884	0	9,2 %	118.941	0	17,8 %	17,8 %
Gräfenthal, Stadt	304.703	0	1,9 %	444.745	0	10,6 %	10,6 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Hohenwarte	0	231.557	0,0 %	0	217.798	0,0 %
Katzhütte	211.843	0	2,3 %	299.604	0	11,1 %
Kaulsdorf	595.779	0	-2,3 %	777.490	0	7,0 %
Lehesten, Stadt	570.779	0	5,3 %	698.936	0	14,2 %
Meura	179.123	0	9,3 %	213.209	0	17,9 %
Probstzella	858.310	0	7,4 %	1.077.266	0	15,9 %
Rohrbach	40.412	0	12,8 %	56.388	0	20,6 %
Rudolstadt, Stadt	7.531.511	0	7,0 %	10.022.968	0	15,4 %
Saalfeld/Saale, Stadt	8.412.498	0	6,0 %	11.297.568	0	14,5 %
Schwarzburg	151.865	0	2,3 %	190.661	0	11,4 %
Sitzendorf	120.196	0	-5,3 %	173.219	0	4,1 %
Unterweißbach	221.058	0	7,7 %	285.465	0	16,2 %
Leutenberg, Stadt	309.016	0	7,9 %	482.057	0	16,0 %
Drognitz	335.713	0	14,7 %	397.561	0	22,8 %
Uhlstädt-Kirchhasel	1.692.626	0	-3,1 %	2.156.182	0	6,4 %
Unterwellenborn	0	61.720	0,0 %	0	0	0,0 %
Königsee, Stadt	1.752.387	0	-6,2 %	2.319.071	0	3,4 %
Schwarzatal, Stadt	645.749	0	-2,2 %	901.846	0	6,9 %
Albersdorf	117.455	0	-3,4 %	141.756	0	6,4 %
Altenberga	286.012	0	0,9 %	351.558	0	10,2 %
Bad Klosterlausnitz	810.676	0	7,3 %	1.086.161	0	15,6 %
Bibra	92.454	0	14,3 %	114.507	0	22,3 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Bobeck	84.932	0	2,1 %	106.622	0	11,1 %
Bremsnitz	95.802	0	31,1 %	111.074	0	37,9 %
Bucha	190.630	0	12,8 %	299.137	0	20,5 %
Bürgel, Stadt	944.140	0	2,9 %	1.190.036	0	11,8 %
Dornburg-Camburg, Stadt	811.338	0	-3,8 %	1.248.405	0	5,4 %
Crossen an der Elster	0	0	0,0 %	83.088	0	6,4 %
Eichenberg	136.935	0	10,7 %	167.834	0	19,0 %
Eineborn	163.656	0	14,0 %	194.046	0	22,2 %
Eisenberg, Stadt	2.893.030	0	-3,4 %	3.796.442	0	6,0 %
Frauenprießnitz	285.519	0	2,3 %	351.250	0	11,5 %
Freienoria	60.614	0	12,0 %	90.871	0	19,8 %
Geisenhain	111.534	0	29,1 %	129.764	0	36,0 %
Gneus	46.488	0	1,5 %	58.053	0	10,7 %
Gösen	76.593	0	1,9 %	91.947	0	11,2 %
Golmsdorf	199.891	0	-1,0 %	257.731	0	8,3 %
Graitschen b. Bürgel	148.975	0	3,9 %	180.766	0	13,0 %
Großbockedra	61.890	0	-2,8 %	74.807	0	6,9 %
Großseutersdorf	132.538	0	18,4 %	155.246	0	26,3 %
Großlobichau	32.824	0	5,4 %	89.959	0	13,5 %
Großpürschütz	88.071	0	5,3 %	119.606	0	13,9 %
Gumperda	163.043	0	4,4 %	197.732	0	13,4 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Hainichen	75.252	0	8,6 %	93.983	0	17,1 %
Hainspitz	0	0	0,0 %	46.001	0	6,7 %
Hartmannsdorf	74.499	0	4,2 %	125.501	0	12,6 %
Heideland	544.610	0	11,9 %	692.327	0	20,0 %
Hermsdorf, Stadt	671.909	0	-0,8 %	1.291.183	0	8,0 %
Hummelshain	271.315	0	13,8 %	320.940	0	22,1 %
Jenaiöbnitz	15.462	0	-3,1 %	28.556	0	5,9 %
Kahla, Stadt	788.347	0	-10,9 %	1.302.791	0	-1,2 %
Karlsdorf	59.639	0	-3,6 %	68.651	0	6,6 %
Kleinbockedra	0	1.012	0,0 %	0	85	0,0 %
Kleinebersdorf	51.255	0	-2,3 %	63.906	0	7,2 %
Kleineutersdorf	158.030	0	1,0 %	188.689	0	10,4 %
Laasdorf	0	0	0,0 %	17.389	0	3,1 %
Lehesten	107.085	0	6,5 %	159.074	0	14,8 %
Lindig	65.479	0	-2,9 %	82.060	0	6,6 %
Lippersdorf-Erdmannsdorf	202.033	0	6,1 %	240.885	0	15,0 %
Löberschütz	86.081	0	27,1 %	100.476	0	34,2 %
Mertendorf	58.833	0	-1,3 %	70.039	0	8,4 %
Meusebach	13.288	0	-10,0 %	18.971	0	-0,2 %
Milda	287.450	0	20,0 %	354.244	0	27,5 %
Möckern	36.854	0	-5,7 %	45.736	0	4,2 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Teilschlüsselzuweisung			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Mörsdorf	0	321.827	0,0 %	0	286.751	0,0 %
Nausnitz	56.934	0	20,3 %	65.882	0	28,1 %
Neuengönna	141.604	0	8,9 %	204.406	0	17,0 %
Oberbodnitz	79.818	0	-4,9 %	96.751	0	5,0 %
Orlamünde, Stadt	365.031	0	5,8 %	449.960	0	14,6 %
Ottendorf	154.231	0	6,2 %	184.723	0	15,1 %
Petersberg	0	27.907	0,0 %	0	17.052	0,0 %
Poxdorf	49.773	0	13,9 %	58.177	0	22,3 %
Rattelsdorf	27.062	0	15,9 %	32.986	0	23,8 %
Rauda	136.567	0	9,4 %	159.901	0	18,1 %
Rauschwitz	83.427	0	15,0 %	103.336	0	22,9 %
Rausdorf	34.020	0	4,7 %	49.715	0	13,2 %
Reichenbach	90.237	0	7,3 %	161.787	0	15,3 %
Reinstädt	257.236	0	6,9 %	300.091	0	16,0 %
Renthendorf	200.872	0	16,9 %	238.306	0	24,9 %
Rothenstein	162.522	0	8,1 %	255.085	0	16,2 %
Ruttersdorf-Lotschen	111.837	0	18,2 %	142.368	0	25,7 %
Scheiditz	13.732	0	3,6 %	17.651	0	12,4 %
Schleifreisen	159.121	0	17,0 %	196.758	0	24,7 %
Schloben	271.332	0	4,3 %	348.921	0	13,0 %
Schöngleina	257.934	0	21,5 %	311.496	0	28,9 %
Schöps	76.651	0	22,0 %	102.077	0	29,0 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Seitenroda	78.151	0	14,0 %	94.169	0	22,1 %
Serba	135.675	0	9,5 %	197.887	0	17,5 %
Silbitz	81.705	0	8,0 %	134.248	0	16,1 %
St.Gangloff	0	89.368	0,0 %	0	51.577	0,0 %
Stadtroda, Stadt	1.684.806	0	3,5 %	2.249.759	0	12,2 %
Sulza	0	8.062	0,0 %	0	805	0,0 %
Tautenburg	81.570	0	11,2 %	104.084	0	19,4 %
Tautendorf	76.561	0	13,5 %	89.827	0	21,8 %
Tautenhain	112.243	0	5,2 %	180.984	0	13,5 %
Thierschneck	27.209	0	5,4 %	34.981	0	14,1 %
Tissa	70.791	0	11,5 %	83.208	0	20,0 %
Trockenborn-Wolfersdorf	245.104	0	3,7 %	297.868	0	12,8 %
Tröbnitz	0	0	0,0 %	32.065	0	8,4 %
Unterbodnitz	87.570	0	9,7 %	102.785	0	18,4 %
Waldeck	42.028	0	-0,7 %	59.739	0	8,3 %
Walpernhain	68.958	0	28,4 %	83.264	0	35,2 %
Waltersdorf	31.591	0	9,5 %	44.334	0	17,6 %
Weißbach	43.867	0	23,9 %	53.300	0	31,1 %
Weißborn	261.533	0	-0,1 %	346.178	0	9,0 %
Wichmar	75.886	0	17,2 %	92.992	0	24,9 %
Zimmern	63.136	0	3,3 %	79.740	0	12,2 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Teilschlüsselzuweisung			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs			Differenz Finanzkraft
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	
Zöllnitz	55.805	0	6,6 %	135.963	0	14,6 %	
Schkölen, Stadt	538.282	0	10,0 %	753.267	0	18,0 %	
Bodelwitz	188.113	0	-2,5 %	233.499	0	7,0 %	
Dittersdorf	65.847	0	13,5 %	112.465	0	21,1 %	
Döbritz	53.419	0	11,4 %	68.449	0	19,5 %	
Dreitzsch	150.927	0	5,8 %	181.544	0	14,8 %	
Eißbach	118.112	0	20,2 %	141.120	0	27,8 %	
Geroda	64.399	0	6,3 %	82.844	0	14,9 %	
Gertewitz	28.391	0	4,4 %	37.335	0	13,1 %	
Görkwitz	114.989	0	10,4 %	139.638	0	18,9 %	
Göschitz	107.182	0	11,0 %	126.000	0	19,6 %	
Gössitz	155.407	0	18,8 %	183.751	0	26,6 %	
Grobengereuth	66.634	0	1,4 %	80.190	0	10,7 %	
Hirschberg, Stadt	555.616	0	9,9 %	736.077	0	18,1 %	
Keila	50.452	0	34,8 %	58.533	0	41,1 %	
Kirschkau	64.489	0	3,5 %	79.073	0	12,5 %	
Kospoda	57.463	0	-2,9 %	87.679	0	6,2 %	
Langenorla	474.711	0	7,2 %	573.575	0	15,9 %	
Lausnitz b. Neustadt	153.781	0	10,3 %	182.150	0	18,9 %	
Lemnitz	182.478	0	12,7 %	214.938	0	21,1 %	
Bad Lobenstein, Stadt	901.969	0	0,5 %	1.385.064	0	9,2 %	

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Löhma	41.706	0	5,0 %	60.471	0	13,4 %
Miesitz	78.445	0	4,7 %	100.729	0	13,5 %
Mittelpöllnitz	60.826	0	14,0 %	85.442	0	21,7 %
Moßbach	176.827	0	18,8 %	213.854	0	26,5 %
Moxa	43.197	0	28,8 %	51.348	0	35,6 %
Neundorf (bei Schleiz)	116.557	0	-2,4 %	138.609	0	7,3 %
Neustadt an der Orla, Stadt	934.827	0	4,7 %	1.663.436	0	13,0 %
Nimritz	77.312	0	2,0 %	103.766	0	10,9 %
Oberoppurg	66.411	0	5,4 %	78.962	0	14,4 %
Oettersdorf	88.017	0	1,5 %	161.251	0	10,1 %
Oppurg	261.479	0	2,7 %	346.366	0	11,6 %
Paska	41.932	0	19,3 %	51.454	0	26,9 %
Peuschen	197.573	0	11,6 %	238.153	0	19,9 %
Plöthen	79.268	0	8,1 %	101.796	0	16,6 %
Pörmitz	99.853	0	27,7 %	117.271	0	34,7 %
Pößneck, Stadt	1.205.685	0	-5,4 %	2.178.435	0	3,8 %
Quaschwitz	23.996	0	-18,1 %	28.850	0	-6,9 %
Ranis, Stadt	517.407	0	4,0 %	647.841	0	12,9 %
Rosendorf	81.861	0	10,4 %	95.275	0	19,1 %
Schleiz, Stadt	1.876.830	0	6,1 %	2.666.890	0	14,5 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Teilschlüsselzuweisung			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichsumlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichsumlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Schmieritz	186.145	0	5,8 %	221.081	0	14,8 %	
Schmorda	50.142	0	28,2 %	58.382	0	35,2 %	
Schöndorf	144.699	0	12,0 %	170.864	0	20,5 %	
Seisa	29.635	0	10,6 %	40.076	0	18,7 %	
Solkwitz	33.514	0	6,5 %	39.016	0	15,6 %	
Tegau	142.649	0	0,7 %	176.158	0	10,0 %	
Tömmelsdorf	45.977	0	11,8 %	55.781	0	20,1 %	
Triptis, Stadt	0	74.458	0,0 %	0	0	0,0 %	
Volkmannsdorf	106.428	0	7,3 %	127.762	0	16,1 %	
Weira	0	109.940	0,0 %	0	86.395	0,0 %	
Wernburg	99.122	0	-1,9 %	143.034	0	7,2 %	
Wilhelmsdorf	57.381	0	17,1 %	75.161	0	24,7 %	
Ziegenrück, Stadt	219.200	0	14,0 %	269.977	0	22,0 %	
Kröpa	469.827	0	2,5 %	664.876	0	11,2 %	
Gefell, Stadt	1.080.936	0	10,8 %	1.298.850	0	19,3 %	
Tanna, Stadt	425.519	0	3,7 %	713.730	0	12,1 %	
Wurzbach, Stadt	925.652	0	7,1 %	1.180.008	0	15,6 %	
Remptendorf	751.965	0	5,5 %	1.026.637	0	14,0 %	
Saalburg-Ebersdorf, Stadt	234.089	0	5,6 %	515.237	0	13,8 %	
Rosenthal am Rennsteig	0	415.676	0,0 %	0	285.793	0,0 %	

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Bad Köstritz, Stadt	0	144.901	0,0 %	0	58.122	0,0 %	0,0 %
Berga/Elster, Stadt	1.037.878	0	4,8 %	1.295.679	0	13,6 %	13,6 %
Bethenhausen	76.687	0	7,3 %	96.891	0	15,8 %	15,8 %
Bocka	80.617	0	8,0 %	118.916	0	16,1 %	16,1 %
Brahmenau	23.784	0	-5,4 %	86.417	0	3,6 %	3,6 %
Braunichswalde	152.451	0	12,4 %	207.091	0	20,3 %	20,3 %
Caaschwitz	55.981	0	9,7 %	110.845	0	17,5 %	17,5 %
Crimla	77.936	0	8,5 %	97.494	0	16,9 %	16,9 %
Endschütz	143.267	0	6,7 %	170.937	0	15,6 %	15,6 %
Gauern	24.625	0	10,5 %	34.555	0	18,5 %	18,5 %
Greiz, Stadt	5.975.401	0	-8,3 %	7.626.066	0	1,7 %	1,7 %
Großenstein	327.164	0	6,2 %	422.585	0	14,8 %	14,8 %
Hartmannsdorf	76.383	0	-2,8 %	103.450	0	6,5 %	6,5 %
Hilbersdorf	50.817	0	8,0 %	68.614	0	16,3 %	16,3 %
Hirschfeld	56.208	0	25,8 %	66.841	0	32,9 %	32,9 %
Hohenleuben, Stadt	427.451	0	2,2 %	533.568	0	11,3 %	11,3 %
Hundhaupten	29.209	0	11,7 %	52.920	0	19,4 %	19,4 %
Kauern	87.387	0	22,2 %	123.631	0	29,1 %	29,1 %
Korbußen	0	586.293	0,0 %	0	559.578	0,0 %	0,0 %
Kühdorf	10.813	0	0,0 %	14.476	0	9,1 %	9,1 %
Langenwetzendorf	1.117.224	0	1,3 %	1.451.958	0	10,3 %	10,3 %
Langenwolschendorf	265.607	0	1,4 %	329.006	0	10,2 %	10,2 %
Lederhose	26.085	0	9,8 %	51.405	0	17,6 %	17,6 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro						
	bei unveränderter Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche			
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichsumlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichsumlage	Differenz Finanzkraft	Differenz Finanzkraft
Linda b. Weida	145.529	0	8,5 %	183.402	0	16,9 %	16,9 %
Lindenkreuz	129.070	0	2,0 %	163.373	0	11,0 %	11,0 %
Münchenbernsdorf, Stadt	225.468	0	2,4 %	454.385	0	10,8 %	10,8 %
Paitzdorf	176.225	0	6,2 %	214.340	0	15,0 %	15,0 %
Pözig	20.514	0	2,1 %	112.463	0	10,4 %	10,4 %
Reichstädt	101.341	0	1,4 %	127.225	0	10,6 %	10,6 %
Ronneburg, Stadt	326.599	0	-1,3 %	721.420	0	7,4 %	7,4 %
Rückersdorf	0	532.420	0,0 %	0	494.958	0,0 %	0,0 %
Saara	33.130	0	-1,4 %	75.081	0	7,3 %	7,3 %
Schwaara	16.737	0	12,8 %	26.746	0	20,4 %	20,4 %
Schwarzbach	117.247	0	14,6 %	138.703	0	22,8 %	22,8 %
Seelingstädt	374.339	0	10,1 %	477.267	0	18,4 %	18,4 %
Teichwitz	51.049	0	17,2 %	62.125	0	25,0 %	25,0 %
Weida, Stadt	1.826.298	0	-8,9 %	2.449.810	0	0,9 %	0,9 %
Weißendorf	0	12.240	0,0 %	0	3.371	0,0 %	0,0 %
Wünschendorf/Elster	511.101	0	5,0 %	729.453	0	13,5 %	13,5 %
Zedlitz	194.789	0	11,2 %	251.021	0	19,4 %	19,4 %
Zeulenroda-Triebes, Stadt	3.862.208	0	-3,8 %	5.232.089	0	5,2 %	5,2 %
Harth-Pöllnitz	508.993	0	6,3 %	732.393	0	14,6 %	14,6 %
Kraftsdorf	928.192	0	6,2 %	1.239.151	0	14,7 %	14,7 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleichs		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Auma-Weidatal, Stadt	880.597	0	0,5 %	1.140.703	0	9,6 %
Mohlsdorf-Teichwolframsdorf	1.257.596	0	-4,6 %	1.618.811	0	4,9 %
Altenburg, Stadt	12.295.285	0	1,2 %	15.236.988	0	10,4 %
Dobitschen	151.527	0	-1,3 %	185.108	0	8,2 %
Fockendorf	230.180	0	11,1 %	293.589	0	19,3 %
Gerstenberg	126.788	0	-4,8 %	163.488	0	4,8 %
Göhren	81.403	0	11,3 %	115.554	0	19,2 %
Göllnitz	70.933	0	11,7 %	97.911	0	19,6 %
Göpfersdorf	0	0	0,0 %	3.316	0	1,5 %
Gößnitz, Stadt	984.284	0	9,2 %	1.263.513	0	17,5 %
Haselbach	355.151	0	3,2 %	419.206	0	12,5 %
Heukewalde	70.002	0	14,6 %	87.520	0	22,5 %
Heyersdorf	35.144	0	21,7 %	46.294	0	28,8 %
Jonaswalde	154.914	0	10,4 %	183.043	0	19,0 %
Kriebitzsch	319.271	0	6,6 %	396.733	0	15,3 %
Langenleuba-Niederhain	681.295	0	9,6 %	818.289	0	18,1 %
Löbichau	0	46.938	0,0 %	0	19.590	0,0 %
Lödla	94.011	0	5,8 %	148.628	0	14,1 %
Lucka, Stadt	960.957	0	-2,9 %	1.213.808	0	6,6 %

Gemeinde	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in 2019 in Euro					
	bei unveränderter Teilschlüsselmasse			unter Berücksichtigung der Verteilungssymmetrie und teilweiser Integration der Sonderlastenausgleiche		
	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft	Schlüsselzuweisung	Finanzausgleichs-umlage	Differenz Finanzkraft
Mehna	77.201	0	-6,1 %	97.417	0	3,7 %
Meuselwitz, Stadt	2.717.756	0	-11,2 %	3.443.584	0	-0,9 %
Monstab	131.993	0	8,9 %	163.669	0	17,4 %
Nobitz	1.202.514	0	1,4 %	1.806.865	0	10,1 %
Ponitz	100.261	0	7,7 %	223.948	0	15,6 %
Posterstein	200.995	0	21,9 %	247.303	0	29,2 %
Rositz	784.592	0	2,7 %	983.190	0	11,7 %
Schmölln, Stadt	2.272.843	0	0,6 %	3.447.451	0	9,4 %
Starkenberg	622.411	0	9,5 %	775.476	0	17,9 %
Thonhausen	57.379	0	4,3 %	99.323	0	12,7 %
Treben	215.877	0	1,2 %	301.173	0	10,0 %
Vollmershain	104.961	0	7,3 %	131.609	0	15,9 %
Windischleuba	0	0	0,0 %	114.365	0	6,4 %

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1 2005	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen Clemens Fuest und Michael Thöne	Nr. 16 2014	Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne
Nr. 2 2005	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) Michael Thöne	Nr. 17 2015	Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen Michael Thöne und Daniel Happ
Nr. 3 2005	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften Angelika Perner und Michael Thöne	Nr. 18 2015	Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne
Nr. 4 2005	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland Michael Thöne	Nr. 19 2015	Kommunaler Finanzausgleich in Bayern Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne
Nr. 5 2005	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer	Nr. 20 2016	Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF Martin Werding
Nr. 6 2006	Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich Sven Heilmann	Nr. 21 2016	Finanzierung der Flüchtlingspolitik Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne
Nr. 7 2006	Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther	Nr. 22 2016	Die Zukunft der EU-Finzen Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne
Nr. 8 2006	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs	Nr. 23 2016	Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins Léa Lamouroux und Michael Thöne
Nr. 9 2006	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg Mercedes de Miguel Cabeza	Nr. 24 2018	Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060 Bernhard Koldert und Saskia Reuschel
Nr. 10 2008	Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern Clemens Fuest und Michael Thöne	Nr. 25 2018	Entwicklungen im Bereich der Pflege im Landkreis Göttingen bis 2030 Bernhard Koldert und Saskia Reuschel
Nr. 11 2010	Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien Stephan Dobroschke	Nr. 26 2018	Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn Bernhard Koldert, Tobias Müller und Saskia Reuschel
Nr. 12 2010	Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland Michael Thöne und Stephan Dobroschke:	Nr. 27 2019	Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein Eva Gerhards, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl, Michael Thöne
Nr. 13 2011	Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne	Nr. 28- O, A, B, C, D, E 2019	Evaluierung von Steuervergünstigungen Sechs Teilberichte Hrsg. von Michael Thöne
Nr. 14 2012	Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne	Nr. 29 2020	Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung Martin Werding und Benjamin Läßle
Nr. 15 2014	Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne	Nr. 30 2021	Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen Eva Gerhards, Bernhardt Koldert, Fabian Schrogl, Michael Thöne