

ifo STUDIE

Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner horizontalen Dimension in Thüringen sowie zur Evaluation der mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen

Studie im Auftrag des Freistaat Thüringen

vorgelegt von: *ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische
Ökonomie*

Institut der deutschen Wirtschaft (IW)

Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner horizontalen Dimension in Thüringen sowie zur Evaluation der mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen

Studie im Auftrag des Freistaat Thüringen

Autoren

Dr. Martin Beznoska
Dr. Luisa Dörr
Philipp Heil
Dr. Tobias Hentze
Dr. Björn Kauder
Dr. Ramona Schmid
Prof. Dr. Niklas Potrafke

April 2025

Wir danken Konstantin Bürkle für die Unterstützung bei der Erstellung dieser Studie. Herr Bürkle war Praktikant am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

ifo INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung, sind dem Freistaat Thüringen vorbehalten.

Kontakt:

ifo Institut

Dr. Luisa Dörr
Poschingerstr. 5, 81679 München
Telefon: +49(0)89/9224-1239
E-Mail: doerr@ifo.de

Institut der deutschen Wirtschaft (IW)

Dr. Björn Kauder
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: +49(0)221/4981-516
E-Mail: kauder@iwkoeln.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	4
1 Einleitung	6
2 Datengrundlagen und deskriptive Analyse	8
2.1 Datengrundlagen	8
2.2 Kommunale Gebietsstruktur Thüringens	10
2.3 Überblick über die kommunale Haushaltssituation.....	13
2.3.1 Allgemeine Deckungsmittel	13
2.3.2 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe.....	18
2.4 Der Bereich „Soziale Sicherung“	21
2.4.1 Zuschussbedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte im SGB II....	23
2.4.2 Zuschussbedarfe im SGB IX und SGBXII.....	27
2.4.3 Zuschussbedarfe im SGB VIII.....	32
3 Evaluation der Reform des Soziallastenansatzes	38
3.1 Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse.....	39
3.2 Bedarfsmesszahlen für soziale Kreisschlüsselzuweisungen	41
3.2.1 Korrelationen zwischen Zuschussbedarfen und Bedarfsträgern	41
3.2.2 Gewichtungsfaktoren	42
3.2.3 Korrektur der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte im Bereich der Jugendhilfe.....	44
3.2.4 Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe.....	45
3.3 Sozialbeteiligungskomponente	46
3.4 Vergleich der Berechnungsmethoden der Kreisschlüsselzuweisungen vor und ab 2023.....	48
4 Überprüfung der Investitionspauschale	54
4.1 Kommunale Investitionen im Allgemeinen.....	54
4.2 Kommunale Investitionen in Thüringen	55
4.3 Investitionsbegriff und Gewährung einer Pauschale.....	59
4.4 Höhe der Investitionspauschale	61
4.5 Reformoptionen	62
5 Überprüfung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben	66
6 Überprüfung der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse	69
6.1 Vorbemerkungen	69
6.2 Ermittlung von Hauptansatzfaktoren	70
6.3 Überprüfung der Hauptansatzstaffel mithilfe eines Regressionsverfahrens .	72
6.4 Sockelfinanzierung	80
6.5 Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des Hauptansatzes	81

7 Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	82
7.1 Schullastenausgleich (§ 17 ThürFAG).....	83
7.2 Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung (§ 18 ThürFAG)	84
7.3 Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben (§ 19 ThürFAG) .	85
7.4 Sonderlastenausgleich für Bereitstellung von Geobasisdaten (§ 20 ThürFAG)	86
7.5 Sonderlastenausgleich für Betrieb und Einführung des Digitalfunks (§ 20a ThürFAG).....	86
7.6 Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung (§ 21 ThürFAG).....	87
7.7 Sonderlastenausgleich für Schulbauten (§ 22 ThürFAG).....	92
7.8 Sonderlastenausgleich für Belastungen der Kur- und Erholungsorte (§ 22b ThürFAG).....	93
7.9 Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte (§ 22c ThürFAG).....	96
7.10 Kulturlastenausgleich (§ 22d ThürFAG)	98
7.11 Kommunale Investitionspauschale (§ 22e ThürFAG)	100
7.12 Sonderlastenausgleich Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen (§ 22f ThürFAG).....	100
7.13 Sonderlastenausgleich Beratungsleistungen (§ 22g ThürFAG).....	101
7.14 Fazit Sonderlastenausgleiche	101
8 Zusammenfassung	104
Literaturverzeichnis.....	114

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Kommunale Gebietsstruktur Thüringens.....	12
Abbildung 2-2: Entwicklung der Ausgaben und Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 „Soziale Sicherheit“	22
Abbildung 2-3: Entwicklung der Zuschussbedarfe im SGB II.....	23
Abbildung 2-4: SGB II-Bedarfsträger nach Bevölkerung im Jahr 2022.....	24
Abbildung 2-5: SGB II-Bedarfsträger im Vergleich zwischen 2017 und 2022.....	25
Abbildung 2-6: SGB II-Zuschussbedarfe pro Kopf im Vergleich zwischen 2017 und 2022.....	26
Abbildung 2-7: SGB II-Zuschussbedarfe je Bedarfsträger im Vergleich zwischen 2017 und 2022	27
Abbildung 2-8: Entwicklung der Zuschussbedarfe im SGB IX.....	28
Abbildung 2-9: Bedarfsträger der Eingliederungshilfe nach Bevölkerung im Jahr 2022.....	29
Abbildung 2-10: Bedarfsträger der Eingliederungshilfe im Vergleich zwischen 2017 und 2022...	30
Abbildung 2-11: Zuschussbedarfe pro Kopf im SGB IX im Vergleich zwischen 2017 und 2022	31
Abbildung 2-12: Zuschussbedarfe je Bedarfsträger im SGB IX im Vergleich zwischen 2017 und 2022	32
Abbildung 2-13: Entwicklung der Zuschussbedarfe im SGB VIII.....	33
Abbildung 2-14: SGB VIII-Bedarfsträger der Kinder- und Jugendhilfe nach Bevölkerung im Jahr 2022.....	34
Abbildung 2-15: SGB VIII-Bedarfsträger im Vergleich zwischen 2017 und 2022.....	35
Abbildung 2-16: Zuschussbedarfe pro Kopf im SGB VIII im Vergleich zwischen 2017 und 2022 ..	36
Abbildung 2-17: Zuschussbedarfe je Bedarfsträger im SGB VIII im Vergleich zwischen 2017 und 2022.....	37
Abbildung 3-1: Vergleich der Kreisschlüsselzuweisungen nach alter und neuer Methode für 2022	50
Abbildung 4-1: Kommunale Sachinvestitionen pro Kopf in Kern- und Extrahaushalten (in Preisen von 2020).....	56
Abbildung 4-2: Kommunale Investitionen pro Kopf in Kern- und Extrahaushalten im Jahr 2023	57
Abbildung 4-3: Kommunale Sachinvestitionen pro Kopf in Kern- und Extrahaushalten im Jahr 2023.....	58
Abbildung 4-4: Kommunale Sachinvestitionen pro Kopf kumuliert über die Jahre 2004 bis 2023 (in Preisen von 2020)	59
Abbildung 4-5: Fortschreibung der Investitionspauschale auf Basis des Preisniveauanstiegs....	62
Abbildung 6-1 Hauptansatzszenario auf Basis des Verwaltungshaushalts und indizierte Einzelwerte (ab 3.001 Einwohnern)	72
Abbildung 6-2: Vergleich von fiktiven Finanzbedarfen aus Regressionsverfahren mit aktualisierter HAS.....	79

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Datengrundlagen	10
Tabelle 2-2: Besetzung der Gemeindegrößenklassen nach Gemeindearten.....	13
Tabelle 2-3: Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel.....	14
Tabelle 2-4: Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen, 2020-2022.....	15
Tabelle 2-5: Deckungsquoten nach kommunalen Gruppen, verschiedene Zeithorizonte.....	16
Tabelle 2-6: Allgemeine Deckungsmittel nach Gemeindegrößenklassen, 2020-2022.....	18
Tabelle 2-7: Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 nach kommunalen Gruppen, 2020-2022 .	19
Tabelle 2-8: Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 nach Gemeindegrößenklassen, 2020-2022	21
Tabelle 3-1: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung jährlicher Daten	40
Tabelle 3-2: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung zweijähriger Durchschnitte	40
Tabelle 3-3: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung dreijähriger Durchschnitte	41
Tabelle 3-4: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung vier- bis sechsjähriger Durchschnitte	41
Tabelle 3-5: Korrelationskoeffizienten zwischen Bedarfsträgern und Zuschussbedarfen.....	42
Tabelle 3-6: Gewichtungsfaktoren der Bedarfsträger.....	43
Tabelle 3-7: Korrektur der SGB VIII-Zuschussbedarfe für kreisfreie Städte	45
Tabelle 3-8: Sozialbeteiligungskomponente für das Ausgleichsjahr 2024.....	47
Tabelle 3-9: Korrelationskoeffizienten zwischen Kreisschlüsselzuweisungen und Zuschussbedarfen eines Jahres.....	51
Tabelle 3-10: Korrelationskoeffizienten zwischen Kreisschlüsselzuweisungen und den durchschnittlichen Zuschussbedarfen zwischen 2017 und 2022	52
Tabelle 4-1: Übersicht der Investitionspauschalen 2014 bis 2024.....	61
Tabelle 5-1: Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben	68
Tabelle 6-1: Hauptansatzstaffel gemäß § 9 Abs. 1 ThürFAG	69
Tabelle 6-2: Zuschussbedarfe pro Kopf nach Größenklassen im Verwaltungshaushalt	71
Tabelle 6-3 Vergleich der funktionalen Form der Regression.....	75
Tabelle 6-4 Vergleich der Regressionsspezifikationen.....	76
Tabelle 6-5 Verteilungswirkungen im Vergleich mit der aktualisierten Hauptansatzstaffel.....	80
Tabelle 7-1: Übersicht der begutachteten Sonderlastenausgleiche	82
Tabelle 7-2 Regressionsanalyse zu den Zuschussbedarfen Kindertagesstätte 2019-2022	89
Tabelle 7-3 Korrelationskoeffizienten für die Zuschussbedarfe Kindertagesstätte 2019-2022 ...	90
Tabelle 7-4 Korrelationskoeffizienten für die Direktzuweisungen nach Einzelplan 4 in den Jahren 2019-2022.....	92
Tabelle 7-5 Regressionsanalyse zu den Zuschussbedarfen für Kur- und Erholungsorte für die Jahre 2019-2022	94

Tabelle 7-6 Regressionsanalyse zu den Zuschussbedarfen des Einzelplans 3 für die Jahre 2018-2022	99
--	----

1 Einleitung

Im Februar 2024 beauftragte das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales¹ das ifo Institut – das Institut der deutschen Wirtschaft Köln wirkt als Unterauftragnehmer an der vorliegenden Studie mit – mit der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner horizontalen Dimension sowie mit der Evaluation der mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen.

Mit dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) für das Jahr 2023 wurde der Soziallastenansatz für Landkreise und kreisfreie Städte neu geregelt. Die kreislichen Schlüsselzuweisungen werden nunmehr in eine allgemeine und eine soziale Komponente aufgeteilt, wobei letztere um eine Sozialbeteiligungskomponente erweitert ist. Zudem sieht das aktuell geltende ThürFAG eine Überprüfung der kommunalen Investitionspauschale dem Grunde und der Höhe nach vor. Im Rahmen der Investitionspauschale wurden 100 Millionen Euro pro Jahr (ab dem ThürFAG für das Jahr 2022) in den kommunalen Finanzausgleich überführt und mittels einer Erhöhung des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes auf 37,17 Prozent verstetigt.

Im Rahmen der Überprüfung der horizontalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs sollen drei Aspekte in den Blick genommen werden: (1) Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben gemäß § 7 ThürFAG, (2) die Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse, insbesondere der Hauptansatzstaffel in § 9 Abs. 1 ThürFAG sowie (3) die Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gemäß §§ 17-22 sowie §§ 22b-22g ThürFAG. Die Hauptansatzstaffel wurde zuletzt 2017 überprüft, mit einer Umsetzung der Neuregelungen im Jahr 2018. Bis zum Jahr 2020 galten allerdings Stabilisierungsansätze zur Abfederung der mit der Änderung einhergehenden Normen, sodass es erst ab dem Jahr 2021 zu einer vollständigen Anwendung der Neuerungen kam. Zum Jahr 2023 wurde der Demografieansatz bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl integriert.

Das vorliegende Gutachten widmet sich den Überprüfungsaufträgen in der oben genannten Reihenfolge. Diese Reihenfolge spiegelt gleichzeitig die Arbeitspakete der Leistungsbeschreibung wider. Zunächst erfolgt eine kurze Beschreibung der Datengrundlage sowie der Anpassungen der Originaldaten, die im Rahmen der Analyse vorgenommen werden. Neben der Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2017-2022 stützt sich das Gutachten auf weitere finanzstatistische, soziodemografische sowie ökonomische Indikatoren der kommunalen Gebietskörperschaften Thüringens, die vom Thüringer Landesamt für Statistik bzw. vom für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministerium bereitgestellt wurden. Anschließend wird die kommunale Gebietsstruktur sowie die kommunale Haushaltssituation anhand der allgemeinen Deckungsmittel bzw. aufgabenbezogener Zuschussbedarfe dargestellt, bevor ein Fokus auf den Einzelplan 4 und damit den Bereich der sozialen Sicherung gelegt wird. Die deskriptiven Analysen des Abschnitts 2 sind

¹ zu dem Zeitpunkt für den kommunalen Finanzausgleich zuständiges Ministerium, am 21. Januar 2025 wechselte die Zuständigkeit in das Thüringer Finanzministerium.

notwendige Vorarbeiten für die folgenden inhaltlichen Überprüfungsschritte des Gutachtens. Die deskriptive Darstellung ausgewählter Haushaltsgrößen oder Sozialindikatoren im Zeitablauf bzw. zwischen kommunalen Gruppen kann auf mögliche Verschiebungen bzw. Ungleichgewichte aufmerksam machen, die für die weiteren gutachterlichen Ausführungen der Abschnitte 3 bis 0 Relevanz haben.

Der dritte Abschnitt des Gutachtens befasst sich mit der Evaluation des neu geregelten Soziallastenansatzes. Hierbei werden in den jeweiligen Unterabschnitten alle damit in Zusammenhang stehenden Normen nacheinander in den Blick genommen, u.a. das Aufteilungsverhältnis in die allgemeine und soziale kreisliche Schlüsselmasse (siehe Abschnitt 3.1), die Auswahl und Gewichtung der Bedarfsträger (siehe Abschnitt 3.2), die Sozialbeteiligungskomponente (siehe Abschnitt 3.3) sowie die Kompensationsregelung (siehe Abschnitt 3.4), bevor ein Zwischenfazit vorgenommen wird. Die Ausführungen zur kommunalen Investitionspauschale (Abschnitt 4) und zum Soziallastenansatz bilden das Arbeitspaket I.

Die Abschnitte 5 bis 0 bilden das Arbeitspaket II. Zunächst erfolgt eine Überprüfung der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben, bevor für die Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse insbesondere die Hauptansatzstaffel in den Blick genommen wird. Abschnitt 0 widmet sich der finanzwissenschaftlichen Beurteilung der bestehenden Sonderlastenausgleiche des eigenen Wirkungskreises. Damit verbunden ist eine Prüfung der Integration des „Kleine-Gemeinden-Gesetzes“².

Abschnitt 8 fasst die gutachterlichen Schlussfolgerungen der vorhergehenden Abschnitte zusammen.

² Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden vom 22. Dezember 2020 (GVBl. S. 678)

2 Datengrundlagen und deskriptive Analyse

2.1 Datengrundlagen

Zentrale Datengrundlage des vorliegenden Gutachtens ist die Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2017 bis 2022, die uns dankenswerterweise vom Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) zur Verfügung gestellt wurde. Die Rohdaten enthalten detaillierte Einnahme- und Ausgabedaten für die kommunalen Gruppen (Landkreise, kreisfreie Städte, Verwaltungsgemeinschaften, Gemeinden). Anhand der Gruppierungsnummern können die einzelnen Posten den Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalts zugeordnet werden. Die Gliederungsziffern erlauben die inhaltliche Zuordnung zu einzelnen Abschnitten bzw. auf der höchsten Gliederungsebene zu den zehn Einzelplänen der kameralen Haushaltssystematik. Zentrale Rechengrößen im kommunalen Finanzausgleichssystem Thüringens sind die Zuschussbedarfe, die als Differenz zwischen Nettoausgaben und Nettoeinnahmen innerhalb einer Gliederungsziffer definiert sind. Abweichend vom Vorgehen des für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministeriums bzw. des TLS, die zur Berechnung der Zuschussbedarfe eine Korrektur um Zahlungen auf gleicher Ebene vornehmen, nutzt das hier vorliegende Gutachten Bruttoeinnahmen und -ausgaben bei den Berechnungen.³ Positive Zuschussbedarfe weisen also auf einen Überschuss der Ausgaben in einer bestimmten Aufgabenkategorie hin, während negative Zuschussbedarfe aufgabenbezogene Überdeckungen messen. Zur Berechnung aufgabenbezogener Zuschussbedarfe werden die Daten im höchsten Detailgrad verwendet, für die grafische oder tabellarische Darstellung wird der Übersichtlichkeit halber oftmals auf Aggregate – wie beispielsweise Zuschussbedarfe pro Einzelplan – abgestellt.

Die meisten Gemeinden und Gemeindeverbände Thüringens folgen der kameralistischen Haushaltsführung. Zum 31.12.2022 hatten lediglich 23 der 631 Gemeinden bzw. vier von 60 Gemeindeverbänden eine doppische Haushaltsführung. Die Überleitung zwischen Konten und Gruppierungsnummern bzw. Produkten zu Gliederungsziffern folgt einem festgelegten Schlüssel und wurde im Vorfeld vom TLS vorgenommen. Die einzige Anpassung der Jahresrechnungsstatistik von gutachterlicher Seite erfolgt in der Löschung kalkulatorischer Einnahmen und Kosten (insbes. Abschreibungen) zur Vermeidung von Doppelzählungen und aufgrund des Wegfalls dieser Information bei doppisch buchenden Kommunen.⁴

³ Die Korrektur der Bruttoeinnahmen und -ausgaben um die Zahlungen auf gleicher Ebene ist für die Ausgabenseite für die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften nicht so trennscharf möglich wie für die Einnahmenseite, deshalb wird an dieser Stelle darauf verzichtet. Für Zuschussbedarfe auf Ebene einzelner Gemeinden mag es demnach zu einer Niveaushiftung im Vergleich zu Zahlen des TLS oder des für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministeriums kommen, aber im Aggregat – also über alle Gemeinden, Landkreise, kreisfreien Städte etc. gesehen – macht die Anpassung keinen Unterschied in der Höhe der Zuschussbedarfe, da die Bruttoeinnahmen und -ausgaben durch das TLS bzw. des für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministeriums – betragsmäßig – im gleichen Umfang korrigiert werden.

⁴ Es gibt einige Bereiche, wie zum Beispiel die allgemeine Verwaltung oder die Sozialhilfe nach dem SGB XII, in denen doppische Kommunen keine differenzierten Ausgaben mehr ausweisen.

Neben der Jahresrechnungsstatistik gehen eine Vielzahl soziodemografischer bzw. wirtschaftlicher Charakteristika der kommunalen Gruppen Thüringens ein. Die verwendeten Daten sind öffentlich über die Webseite des TLS bzw. anderer relevanter Stellen wie beispielsweise der Bundesagentur für Arbeit (BA) oder dem Statistischen Bundesamt verfügbar. Weiterführende Daten wurden dem Gutachterteam auf Anfrage vom für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministerium bzw. vom TLS zur Verfügung gestellt. Tabelle 2-1 gibt einen Überblick über die verwendeten Daten.

Die Rohdaten werden teils auf unterschiedlichen Gebietsständen veröffentlicht. Die Jahresrechnungsstatistik ist auf dem Gebietsstand des 31.12. des jeweiligen Jahres. Um eine zeitliche Vergleichbarkeit herzustellen, werden die Daten auf den einheitlichen Gebietsstand zum 01.01.2024 umgerechnet. Für fusionierende Gemeinden werden beispielsweise die relevanten finanzstatistischen Daten bzw. soziodemografischen Indikatoren vor der Fusion zusammengefasst (addiert), sodass eine vergleichbare Zeitreihe für die „neue“ Gebietskörperschaft entsteht. Dieses Verfahren stößt bei Teilausgliederungen an seine Grenzen, das heißt dort, wo Gemeinden nicht im Ganzen fusionieren, sondern ortsteilweise. In diesen Fällen approximieren wir die neue Gebietskörperschaft, indem die Ursprungsgemeinde (als Ganzes) mit der Gemeinde zusammengefasst wird, die den bevölkerungsreichsten Ortsteil der Ursprungsgemeinde aufnimmt. Eine ähnliche Problematik stellt sich in Fällen kreisübergreifender Gebietsänderungen, also wenn Gemeinden die Landkreiszugehörigkeit wechseln. Für Daten wie beispielsweise die Sozialindikatoren, die nur auf Ebene der Kreise vorliegen, kann der adäquate Gebietsstand in der Zeitreihe nicht abgebildet werden. Dazu müsste man die Sozialindikatoren auf Gemeindeebene (bereits vor dem Landkreiswechsel) dem Empfängerlandkreis zuschlagen und vom Ursprungslandkreis abziehen. Allerdings sollten die dadurch entstehenden Verzerrungen allein wegen der geringen Anzahl der kreisübergreifenden Gebietsänderungen (zwölf im relevanten Zeitraum 2015-2024) gering sein. Einzige Ausnahme ist die Eingliederung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis zum 01.07.2021 (juristisches Wirkungsdatum).⁵ Bei der Analyse der Sozialindikatoren bzw. der Zuschussbedarfe des Sozialbereichs werden der Wartburgkreis und Eisenach über den gesamten Zeitraum als eine Einheit betrachtet (und Eisenach wird zu keinem Zeitpunkt der Analyse als kreisfreie Stadt behandelt).

⁵ Die Aufgaben der kreisfreien Stadt Eisenach gingen zum 01.01.2022 auf den Wartburgkreis über.

Tabelle 2-1: Datengrundlagen

Datensatz/Indikator	Zeitraum	Kommunale Gruppen	Quelle
Jahresrechnungsstatistik	2017-2022	Landkreise, kreisfreie Städte, Verwaltungsgemeinschaften, kreisangehörige Gemeinden	TLS
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (SGB II)	2016-2023	Landkreise, kreisfreie Städte	BA
Personen in Bedarfsgemeinschaften (SGB II)	2016-2023	Landkreise, kreisfreie Städte	BA
Anzahl der Hilfeempfänger von Eingliederungshilfe für Menschen m. Behinderung (bis 2019: Kap. 6 SGB XII, ab 2020: SGB IX)	2015-2022	Landkreise, kreisfreie Städte	TLS
Anzahl der Hilfeempfänger von Hilfen zur Gesundheit (Kap. 5 SGB XII)	2015-2022	Landkreise, kreisfreie Städte	TLS
Anzahl der Hilfeempfänger von Hilfen zur Pflege (Kap. 7 SGB XII)	2015-2022	Landkreise, kreisfreie Städte	TLS
Anzahl der Hilfeempfänger von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen (Kap. 8 und 9 SGB XII)	2015-2022	Landkreise, kreisfreie Städte	TLS
Anzahl der am 31.12. andauernden Hilfen nach §§ 27, 29-35 und 35a SGB VIII	2015-2022	Landkreise, kreisfreie Städte	TLS
Kommunale Investitionen	2004-2023	Aggregat	Statistisches Bundesamt

2.2 Kommunale Gebietsstruktur Thüringens

Die kommunale Gebietsstruktur Thüringens ist gemessen an der Größe des Bundeslandes kleinteilig. Zum 01.01.2024 gliedert sich das Land in 17 Landkreise und 605 Gemeinden, davon fünf kreisfreie Städte – Erfurt, Jena, Gera, Weimar und Suhl – sowie 600 kreisangehörige Gemeinden. Abbildung 2-1 stellt die geografische Lage der verschiedenen Gebietskörperschaften in einer Karte dar und Tabelle 2-2 enthält eine Aufstellung der Gemeinden nach Größenklassen. Von den 605 Gemeinden Thüringens sind mehr als die Hälfte der kleinsten Größenklasse mit bis zu 3.000 Einwohnern zugeordnet. Die einwohnerstärksten Gemeinden – zwischen 50.001 und mehr als 200.000 Einwohnern – bilden die vier kreisfreien Städte Gera, Jena, Erfurt und Weimar.

Der Großteil (77 Prozent) der 465 Kleinstgemeinden ist Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft oder beauftragende Gemeinde (19 Prozent), und nutzt damit verschiedene Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Insgesamt haben sich in Thüringen 368 Gemeinden zu 42 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen.

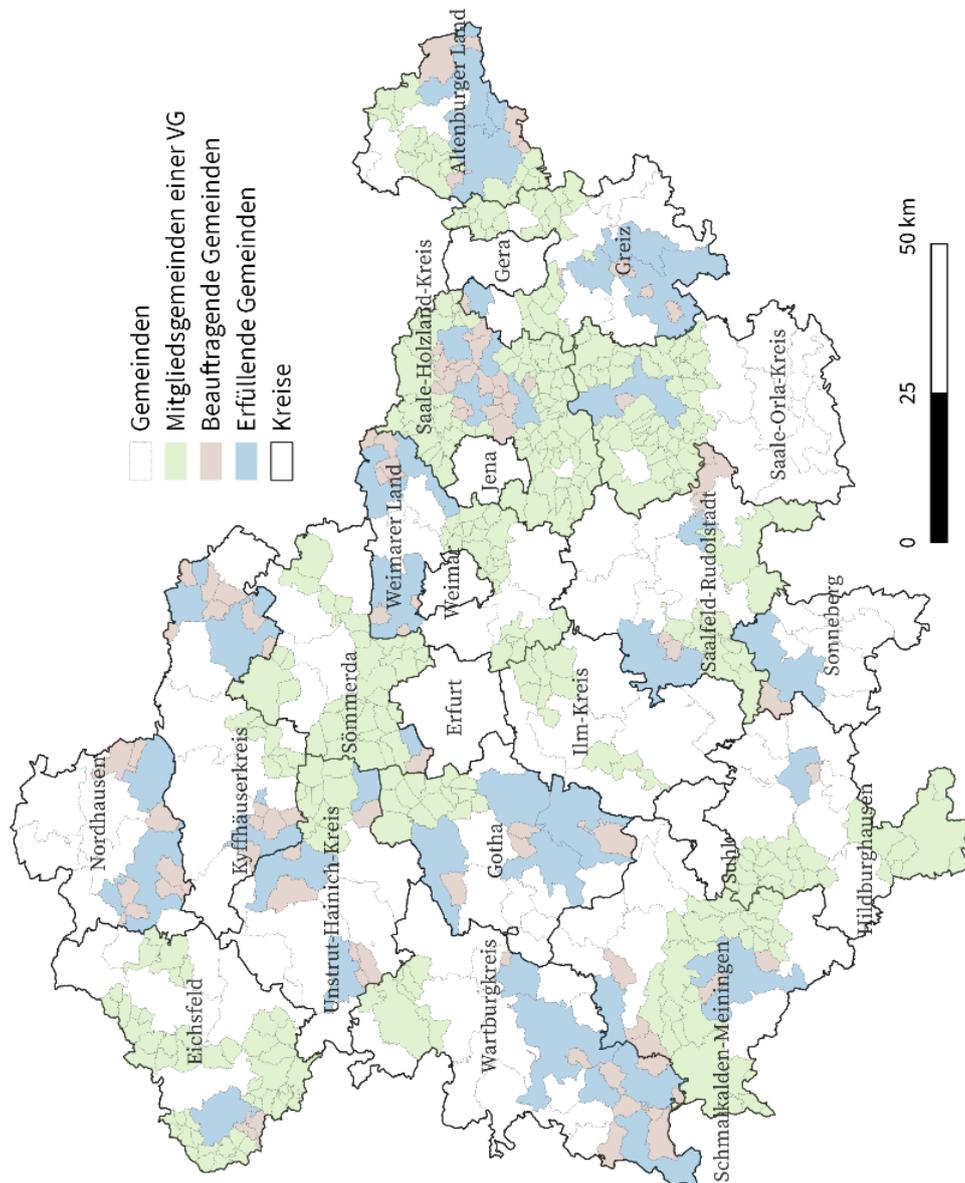
Eine Verwaltungsgemeinschaft ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts benachbarter kreisangehöriger Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern desselben Landkreises. Die Verwaltungsgemeinschaft ist ein formalisiertes Mittel der interkommunalen Zusammenarbeit, sie erfüllt Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (z.B. allgemeines Ordnungsrecht, Überwachung des

ruhenden Verkehrs) für die Mitgliedsgemeinden, die dabei aber, insbesondere für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, selbstständig bleiben. Ihre Ziele sind u.a. die Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden, die Lösung gemeindeüberschreitender zwischengemeindlicher Aufgaben, die wirtschaftliche Besorgung personell und sachlich besonders aufwendiger oder schwieriger Angelegenheiten sowie die Vereinheitlichung und Rationalisierung von Planung, Verwaltung und Investitionen (Verwaltungsgemeinschaft Gramme-Vippach, 2024). Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören, müssen einer erfüllenden Gemeinde zugeordnet sein, die dann die gleichen Aufgaben für die beauftragende Gemeinde wahrnimmt wie eine Verwaltungsgemeinschaft. Eine Besonderheit besteht daher, dass durch die erfüllende Gemeinde keine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts entsteht und die erfüllende Gemeinde somit über keine eigenen Organe verfügt.

Funktional- und Gebietsreformen werden bereits seit dem Jahr 2009 in Thüringen diskutiert und waren Teil der Koalitionsvereinbarung der 2014 gebildeten Landesregierung aus Linke, SPD und Grünen, die im Jahr 2015 auch ein Leitbild mit Zielvorgaben beschloss. Die ursprünglich geplante Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte wurde 2017 für nicht mehr machbar erklärt, stattdessen sollte die Kooperation der Landkreise verstärkt werden. Auf Gemeindeebene wird seither auf freiwillige Gemeindezusammenschlüsse gesetzt.⁶ Darüber hinaus sollten die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit gestärkt werden.

⁶ In Thüringen wird häufig der kommunale Investitionsstau dafür verantwortlich gemacht, warum nicht mehr Gemeinden freiwillig fusionieren. In der wissenschaftlichen Literatur wird dagegen vor Gemeindefusionen häufig ein erhöhtes Pro-Kopf-Ausgabenniveau, vor allem bei investiven Ausgaben und Verschuldung, ausgewiesen. Die Altgemeinden haben einen Anreiz vor der Fusion noch Maßnahmen zu ihrem eigenen Vorteil auf den Weg zu bringen, da sich die Finanzierung dieser Projekte in Zukunft auf mehr Einwohner in der neuen Großgemeinde verteilt. Evidenz für diesen sogenannten „Common-Pool-Effekt“ findet sich u.a. bei Blom-Hansen (2010), Hansen (2014), Saarimaa und Tukiainen (2015), Hirota und Yunoue (2017), Hinnerich (2009), Jordahl und Liang (2010) sowie Nakazawa (2016).

Abbildung 2-1: Kommunale Gebietsstruktur Thüringens



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2024): Verwaltungsgebiete 1:250 000 Stand 01.01. Eigene Darstellung, Gebietsstand 01.01.2024.

Tabelle 2-2: Besetzung der Gemeindegrößenklassen nach Gemeindearten

Größenklasse nach Einwohnerzahl	Gemeindearten					
	gesamt	kreisfreie Städte	gemeinschaftsfreie Gemeinden	erfüllende Gemeinden	beauftragende Gemeinden	Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft
(1) 1 - 3.000	465	0	12	6	90	357
(2) 3.001 - 5.000	39	0	24	8	0	7
(3) 5.001 - 10.000	64	0	44	16	0	4
(4) 10.001 - 20.000	16	0	10	6	0	0
(5) 20.001 - 50.000	17	1	14	2	0	0
(6) 50.001 - 100.000	2	2	0	0	0	0
(7) 100.001 - 200.000	1	1	0	0	0	0
(8) Mehr als 200.000	1	1	0	0	0	0
	605	5	104	38	90	368

Quelle: Eigene Darstellung, Gebietsstand 01.01.2024. Die verwendeten Gemeindegrößenklassen basieren auf den Bevölkerungszahlen des Jahres 2023 und orientieren sich an den Klassen laut § 9 Abs. 1 ThürFAG.

2.3 Überblick über die kommunale Haushaltssituation

2.3.1 Allgemeine Deckungsmittel

Bei den allgemeinen Deckungsmitteln handelt es sich um Einnahmen, die den Kommunen zweckungebunden zur Verfügung stehen und damit zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben verwendet werden. Sie werden im Einzelplan 9 verbucht. Tabelle 2-3 gibt einen Überblick über die Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel und die entsprechenden Gruppierungsnummern der kommunalen Haushaltssystematik, die bei der Berechnung Berücksichtigung finden. Um lediglich Einnahmen zu berücksichtigen, die in der Kommune verbleiben und damit für die Aufgabenwahrnehmung verwendet werden können, enthält die Übersicht auch einige Ausgabenkategorien – wie zum Beispiel die Gewerbesteuer- oder Finanzausgleichsumlage –, die zur Bereinigung der Einnahmen herangezogen werden. Das Verhältnis zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln und den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 wird als Deckungsquote bezeichnet und gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Deckungsmittel der Kommunen ausreichen, um ihre Aufgaben zu finanzieren.

Tabelle 2-3: Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel

Allgemeine Deckungsmittel (Einzelplan 9)	Gruppierungsnummern
Grundsteuer A, Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	000
Grundsteuer B, sonstige Grundstücke	001
Gewerbesteuer	003
Gewerbesteuerumlage	810
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	010
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	012
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	021, 022, 026, 027, 029, 031, 032
Schlüsselzuweisungen vom Land	041
Bedarfszuweisungen vom Land	051
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	061
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen vom Land	361
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	832, 833
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	072
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	831
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)	071

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2-4 gibt einen Überblick über die allgemeinen Deckungsmittel für verschiedene kommunale Gruppen Thüringens im Durchschnitt der Jahre 2020-2022. Alle Ausgabe- und Einnahmearten sind in Euro je Einwohner ausgewiesen. Insgesamt verfügen die Kommunen Thüringens im Durchschnitt der Jahre 2020-2022 über allgemeine Deckungsmittel netto – also abzüglich der Zinsausgaben – in Höhe von 1.887 Euro je Einwohner. Zuweisungen und Umlagen vom Land stellen eine wichtige Finanzierungsquelle dar und sind mit einer Differenz von rund 89 Euro je Einwohner bedeutender als die eigenen Steuereinnahmen. Die wichtigste Steuerquelle für die Kommunen war die Gewerbesteuer (388 Euro je Einwohner), gefolgt von der Einkommensteuer (310 Euro je Einwohner). Unter den Zuweisungen und Umlagen vom Land sind die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der mit Abstand wichtigste Posten mit rund 680 Euro je Einwohner, was sie ungefähr so bedeutend macht wie die Gewerbe- und Einkommensteuer zusammen. Andere Zuweisungen sind von eher untergeordneter Bedeutung. Insgesamt lag die Deckungsquote im Zeitraum 2020-2022 sowohl vor als auch nach Abzug der Zinsausgaben über 100 Prozent, was trotz der Bewältigung der Corona-Pandemie für eine positive finanzielle Ausgangslage der Kommunen spricht.

Tabelle 2-4: Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen, 2020-2022

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2020-2022	Thüringen insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangeh. Gemeinden
Grundsteuer A, Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	5,57	1,14		6,98
Grundsteuer B, sonstige Grundstücke	113,59	134,07		104,58
Gewerbsteuer (netto)	378,99	441,41		353,06
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	309,82	339,24		294,43
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	88,70	115,64		77,48
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	9,48	15,73		7,06
Steuereinnahmen insgesamt	906,15	1047,21	0,00	843,59
Schlüsselzuweisungen vom Land	679,88	789,25	383,76	260,65
Bedarfszuweisungen vom Land	14,22	7,83	11,88	4,41
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	244,13	221,73	120,85	130,55
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen vom Land	56,65	43,82	24,33	36,47
Zuweisungen und Umlagen vom Land	994,88	1062,62	540,83	432,08
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	325,64			427,82
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	325,60		402,23	28,98
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	7,51			9,95
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)	2,95		3,91	
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-4,59	0,00	406,14	-408,78
Allgemeine Deckungsmittel brutto	1896,44	2109,84	946,97	866,89
Zinseinnahmen	0,86	0,31	0,42	0,62
Zinsausgaben	10,43	7,74	3,36	7,94
Zinsausgaben (netto)	9,57	7,43	2,94	7,32
Allgemeine Deckungsmittel netto	1886,87	2102,41	944,03	859,57
Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8	1760,27	1975,81	926,12	764,23
Verwaltungshaushalt	1563,67	1844,16	867,78	604,90
Vermögenshaushalt	196,60	131,65	58,34	159,33
Deckungsquote brutto	107,74%	106,78%	102,25%	113,43%
Deckungsquote netto	107,19%	106,41%	101,93%	112,47%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik. Die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden umfasst die Verwaltungsgemeinschaften.

Die kreisfreien Städte verfügen über knapp 300 Euro je Einwohner mehr an allgemeinen Deckungsmitteln als der kreisangehörige Raum, also Landkreise und kreisangehörige Gemeinden zusammengenommen. Die kreisfreien Städte sind zum einen steuerstärker, vor allem bei der Gewerbesteuer, wo sie die Pro-Kopf-Einnahmen des kreisangehörigen Raums um rund 24 Prozent übertreffen, nachgeordnet aber auch bei allen anderen Steuerarten mit Ausnahme der eher unbedeutenden Grundsteuer A. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird der Abstand zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum nochmals leicht vergrößert. Aufgrund der höheren Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte nivelliert sich der Unterschied bei den allgemeinen Deckungsquoten allerdings: Diese liegen sowohl für die kreisfreien Städte als auch für den kreisangehörigen Raum bei rund 107 Prozent.

Innerhalb des kreisangehörigen Raums ist die Haushaltssituation – gemessen an den Deckungsquoten – der kreisangehörigen Gemeinden deutlich günstiger als die der Landkreise. Die Deckungsquoten der kreisangehörigen Gemeinden liegen brutto wie netto bei rund 112 Prozent im Vergleich zu 102 Prozent für die Landkreise. Dieser Unterschied ist nicht auf die allgemeinen Deckungsmittel – hier verfügen die Landkreise über rund 10 Prozent mehr Deckungsmittel je Einwohner als die kreisangehörigen Gemeinden –, sondern vielmehr auf die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe zurückzuführen: Hier weisen die Landkreise pro Einwohner rund 21 Prozent höhere Zuschussbedarfe auf als die kreisangehörigen Gemeinden.

Insgesamt stellt sich die kommunale Haushaltssituation in Thüringen günstig dar. Dieses Gesamtbild ist unabhängig vom Zeithorizont, der den Berechnungen am aktuellen Rand zugrunde gelegt wird: Alternative Darstellungen, die auf Mittelwerten der Jahre 2017-2019 oder 2017-2022 beruhen, zeigen ein ähnliches Muster. Zwar weichen die einzelnen Zahlenwerte innerhalb der Deckungsmittel-Kategorien naturgemäß etwas voneinander ab, führen aber in der Gesamtschau zu ähnlichen Deckungsquoten über die kommunalen Gruppen hinweg (siehe Tabelle 2-5).

Tabelle 2-5: Deckungsquoten nach kommunalen Gruppen, verschiedene Zeithorizonte

Deckungsquoten	Thüringen insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangeh. Gemeinden
2017-2019				
Deckungsquote brutto	107,70%	104,74%	102,89%	116,15%
Deckungsquote netto	106,61%	103,85%	102,24%	114,36%
2017-2022				
Deckungsquote brutto	107,72%	105,83%	102,54%	114,35%
Deckungsquote netto	106,92%	105,22%	102,07%	113,02%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Schiller et al. (2017) weisen in ihrem Gutachten die Deckungsmittel Thüringens im Durchschnitt der Jahre 2012-2014 aus: Dort lagen die Deckungsquoten (netto) für Thüringen insgesamt bei 101 Prozent, für die kreisfreien Städte bei knapp 99 Prozent, für die Landkreise bei rund 100 Prozent und für die kreisangehörigen Gemeinden bei knapp 105 Prozent. Im Vergleich zum damaligen Datenstand hat sich also die Haushaltssituation aller kommunalen Gruppen verbessert; den

deutlichsten Anstieg der Deckungsquoten verzeichnen die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden.

Auch im Bundesländervergleich stellt sich die kommunale Haushaltssituation Thüringens relativ günstig dar, wobei nicht für alle Bundesländer Vergleichswerte am aktuellen Rand vorliegen. Die jüngsten und damit belastbarsten Zahlen stammen aus Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein sowie Niedersachsen. Scherf (2022) weist für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz im Jahr 2020 eine Deckungsquote von 99,6 Prozent aus. Die entsprechenden Deckungsquoten für die kreisfreien Städte bzw. Gesamtkreise belaufen sich auf 97 Prozent bzw. 101 Prozent. Die Kommunen Schleswig-Holsteins erreichen laut Schiller et al. (2024) im Durchschnitt der Jahre 2017-2021 mit 108 Prozent bzw. 106 Prozent ähnlich hohe Deckungsquoten brutto und netto wie in Thüringen. Ähnlich sieht es in Niedersachsen aus, wo die Deckungsquote im Jahr 2022 bei 107 Prozent und im Durchschnitt der Jahre 2020-2022 bei 103 Prozent liegt (Niedersächsisches Finanzministerium, 2024). Für Sachsen stammen die aktuellen Vergleichszahlen aus den Jahren 2015-2017 (Schiller et al., 2020) und bewegen sich für die Kommunen des ostdeutschen Bundeslands insgesamt zwischen 103 und 104 Prozent (je nach Abgrenzung der allgemeinen Deckungsmittel). Ähnlich wie in Thüringen ist die kommunale Haushaltssituation mit Deckungsquoten um die 109 Prozent am günstigsten in den kreisangehörigen Gemeinden, gefolgt von den kreisfreien Städten (Deckungsquoten in Höhe von rund 103 Prozent) und den Landkreisen (Deckungsquoten von rund 101 Prozent).

Im Vergleich der kommunalen Gruppen stellt sich die Haushaltslage der kreisangehörigen Gemeinden am günstigsten dar. Tabelle 2-6 gliedert die Deckungsmittel und -quoten der kreisangehörigen Gemeinden (ohne Verwaltungsgemeinschaften) nach Größenklassen auf. Dabei wird deutlich, dass Gemeinden der kleinsten Größenklasse mit knapp 128 Prozent die höchsten Deckungsquoten netto aufweisen. Je größer die Einwohnerzahl einer Gemeinde, desto niedriger sind tendenziell die Deckungsquoten, allerdings weist die zweitgrößte Einwohnerstaffel die niedrigste Deckungsquote aus (rund 104 Prozent netto). Diese Rangfolge kommt insbesondere durch mit der Einwohnerzahl steigende Zuschussbedarfe zustande: Die Zuschussbedarfe der größten kreisangehörigen Gemeinden Thüringens sind im Schnitt nahezu doppelt so hoch wie die Zuschussbedarfe der kleinsten Gemeinden. Das entsprechende Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel zwischen der größten und kleinsten Einwohnerstaffel beträgt immerhin noch 1,6 was allerdings deutlich macht, dass die Einnahmen mit steigender Einwohnerzahl nicht in gleichem Maße wachsen wie die Ausgaben.

Tabelle 2-6: Allgemeine Deckungsmittel nach Gemeindegrößenklassen, 2020-2022

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2020-2022	Gemeindegrößenklassen (ohne kreisfreie Städte)				
	bis 3.000 Einwohner	3.001 bis 5.000 Einwohner	5.001 bis 10.000 Einwohner	10.001 bis 20.000 Einwohner	20.001 bis 50.000 Einwohner
Grundsteuer A	12,76	9,12	8,04	5,50	2,35
Grundsteuer B	96,63	103,92	106,11	108,18	114,75
Gewerbesteuer (netto)	346,51	397,29	366,13	331,84	359,45
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	314,16	302,33	307,55	286,72	289,54
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	55,05	69,27	73,53	90,11	100,95
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4,29	4,63	5,83	7,74	11,69
Steuereinnahmen insgesamt	829,41	886,55	867,20	830,10	878,73
Schlüsselzuweisungen vom Land	239,68	212,32	235,94	242,06	351,11
Bedarfszuweisungen vom Land	4,88	5,69	3,28	3,45	10,65
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	110,25	134,58	119,64	129,67	141,97
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen vom Land	34,45	34,20	43,48	32,70	35,77
Zuweisungen und Umlagen vom Land	389,25	386,79	402,33	407,88	539,50
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	521,44	430,18	420,42	438,29	380,56
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	2,14	15,73	7,13	4,30	1,43
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	34,98	10,86	7,24	0,13	
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)					
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-554,28	-425,30	-420,53	-434,12	-379,13
Allgemeine Deckungsmittel brutto	664,38	848,04	848,99	803,85	1039,10
Zinsausgaben	4,94	6,64	9,49	7,38	8,76
Zinseinnahmen	0,28	0,53	0,91	1,71	0,16
Zinsausgaben (netto)	4,66	6,11	8,57	5,67	8,60
Allgemeine Deckungsmittel netto	659,72	841,92	840,42	798,18	1030,49
Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8	515,88	673,98	748,83	764,61	954,57
Verwaltungshaushalt	380,26	542,93	562,02	640,51	779,08
Vermögenshaushalt	135,62	131,04	186,81	124,11	175,49
Deckungsquote brutto	128,79%	125,83%	113,37%	105,13%	108,86%
Deckungsquote netto	127,88%	124,92%	112,23%	104,39%	107,95%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik. Kreisangehörige Gemeinden ohne kreisfreie Städte und ohne Verwaltungsgemeinschaften.

2.3.2 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe

Dieses Kapitel befasst sich mit den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen für die Einzelpläne 0 bis 8. Die in den Originaldaten der Jahresrechnungsstatistik einzeln ausgewiesenen Aufgaben

werden entsprechend der Einzelpläne zusammengefasst. Dadurch entsteht eine übersichtliche Darstellung verschiedener Aggregate der Zuschussbedarfe. Des Weiteren geht daraus das Gewicht der Einzelpläne untereinander und im gesamten Finanzbedarf hervor. Die Darstellung beruht auf Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022.

Für alle Kommunen in Thüringen ergeben sich im Zeitraum 2020 bis 2022 durchschnittliche Zuschussbedarfe von 1.564 Euro pro Kopf (siehe Tabelle 2-7). Je nach Aufgabenbereich unterscheiden sich die einzelnen Zuschussbedarfe jedoch merklich. Einzelplan 4 umfasst die Soziale Sicherung und macht mit rund 757 Euro pro Kopf die Hälfte und damit den größten Bestandteil des gesamten Zuschussbedarfs aus. Die allgemeine Verwaltung in Einzelplan 0 stellt die zweitgrößte Position mit rund 241 Euro pro Kopf dar. Die kleinsten Zuschussbedarfe entfallen mit 83 Euro pro Kopf auf den Einzelplan 3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege und Naturschutz. Eine Besonderheit weist der Einzelplan 8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sondervermögen auf. In diesem Bereich werden auf Landesebene negative Zuschussbedarfe erzielt. Das heißt, es handelt sich hierbei um Überschüsse, die erwirtschaftet werden.

Tabelle 2-7: Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 nach kommunalen Gruppen, 2020-2022

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt pro Kopf, 2020-2022	Thüringen insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden
Einzelpläne 0 bis 8 (Summe)	1563,67	1844,16	867,78	574,76
0 Allgemeine Verwaltung	240,60	157,49	103,01	142,69
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	111,63	159,56	43,01	49,77
2 Schulen	97,41	108,77	88,60	5,13
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz	83,05	154,43	25,68	34,18
4 Soziale Sicherung	756,62	956,27	485,15	206,50
5 Gesundheit, Sport, Erholung	92,42	130,62	45,43	34,55
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	132,75	155,62	29,69	90,81
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	87,65	20,95	46,54	62,75
8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sondervermögen	-38,47	0,44	0,68	-51,61

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

In Tabelle 2-7 werden die Zuschussbedarfe gemäß Gemeindearten weiter untergliedert. Mit 1.844 Euro pro Kopf weisen die kreisfreien Städte die höchsten Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 auf. Im Vergleich dazu betragen die Zuschussbedarfe aller Einzelpläne in kreisangehörigen Gemeinden 574,76 Euro pro Kopf. Der Bereich Soziale Sicherung (Einzelplan 4) ist im Vergleich mit den anderen Einzelplänen für die höchsten Zuschussbedarfe verantwortlich, wobei der Anteil an der Gesamtsumme zwischen 55,91 Prozent (Landkreise) und 35,93 Prozent (kreisangehörige

Gemeinden) schwankt. Auf Schulen (Einzelplan 2) sowie Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege und Naturschutz (Einzelplan 3) entfallen die geringsten Einzelbedarfe über alle Gemeindearten hinweg (anteilig an der Gesamtsumme zwischen 1 Prozent und 10 Prozent). Die größten Unterschiede zwischen den kommunalen Gruppen offenbaren sich im Einzelplan 7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung. Während in kreisfreien Städten die Zuschussbedarfe nur rund 1 Prozent an der Gesamtsumme ausmachen, entfallen in kreisangehörigen Gemeinden mehr als 10 Prozent auf den Einzelplan 7. Mit wirtschaftlichen Unternehmen, Grund-/Sondervermögen erwirtschaften kreisangehörige Gemeinden die höchsten Pro-Kopf-Überschüsse (Zuschussbedarfe: -51,61 Euro pro Kopf).

In Tabelle 2-8 werden die Zuschussbedarfe der Gemeinden nach Größenklassen dargestellt. Die Zuschussbedarfe steigen kontinuierlich, mit Ausnahme der Gemeindegrößenklassen 3 und 7, mit der Einwohnerzahl an. Die Zuschussbedarfe belaufen sich auf zwischen 382,28 und 1.873,16 Euro pro Kopf. Innerhalb der einzelnen Aufgaben sind starke Anstiege mit steigender Einwohnerzahl zu erkennen. Eine besonders hohe Dynamik ist in den Einzelplänen 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), 2 (Schulen) und 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege und Naturschutz) erkennbar. In der kleinsten Größenklasse sind lediglich 5 Euro pro Kopf an Zuschussbedarfen für Einzelplan 3 zugeteilt. Für die Stadt Erfurt (Größenklasse 8) betragen die Zuschussbedarfe in diesem Bereich jedoch 150 Euro pro Kopf. Bei einer Analyse der Größenklassen lässt sich die Grundlage der Hauptansatzstaffel, dass mit einer Zunahme der Einwohnerzahl ein Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner einhergeht, weiterhin bestätigen.

Tabelle 2-8: Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 nach Gemeindegrößenklassen, 2020-2022

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt pro Kopf, 2020-2022	Gemeindegrößenklassen nach Einwohnerzahl							
	(1) Bis zu 3.000	(2) 3.001 bis 5.000	(3) 5.001 bis 10.000	(4) 10.001 bis 20.000	(5) 20.001 bis 50.000	(6) 50.001 bis 100.000	(7) 100.001 bis 200.000	(8) Mehr als 200.000
Einzelpläne 0 bis 8 (Summe)	382,28	539,02	563,44	642,07	778,94	1789,65	1864,72	1873,16
0 Allgemeine Verwaltung	71,04	173,40	160,31	153,16	166,78	170,66	70,55	176,53
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	28,13	37,25	50,10	52,86	71,91	150,09	208,53	144,75
2 Schulen	0,49	0,82	0,13	3,66	19,11	104,45	158,52	92,43
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz	4,91	11,11	15,07	39,85	77,48	166,73	167,22	150,05
4 Soziale Sicherung	201,59	189,06	200,40	217,35	262,29	968,98	977,30	952,75
5 Gesundheit, Sport, Erholung	15,97	22,74	31,71	48,98	53,36	81,94	125,81	167,96
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	49,90	79,64	87,25	112,45	122,57	105,28	157,74	181,51
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	87,71	80,82	72,70	51,86	34,59	20,78	35,75	13,76
8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sondervermögen	-77,44	-55,82	-54,24	-38,09	-29,14	20,74	-36,70	-6,59

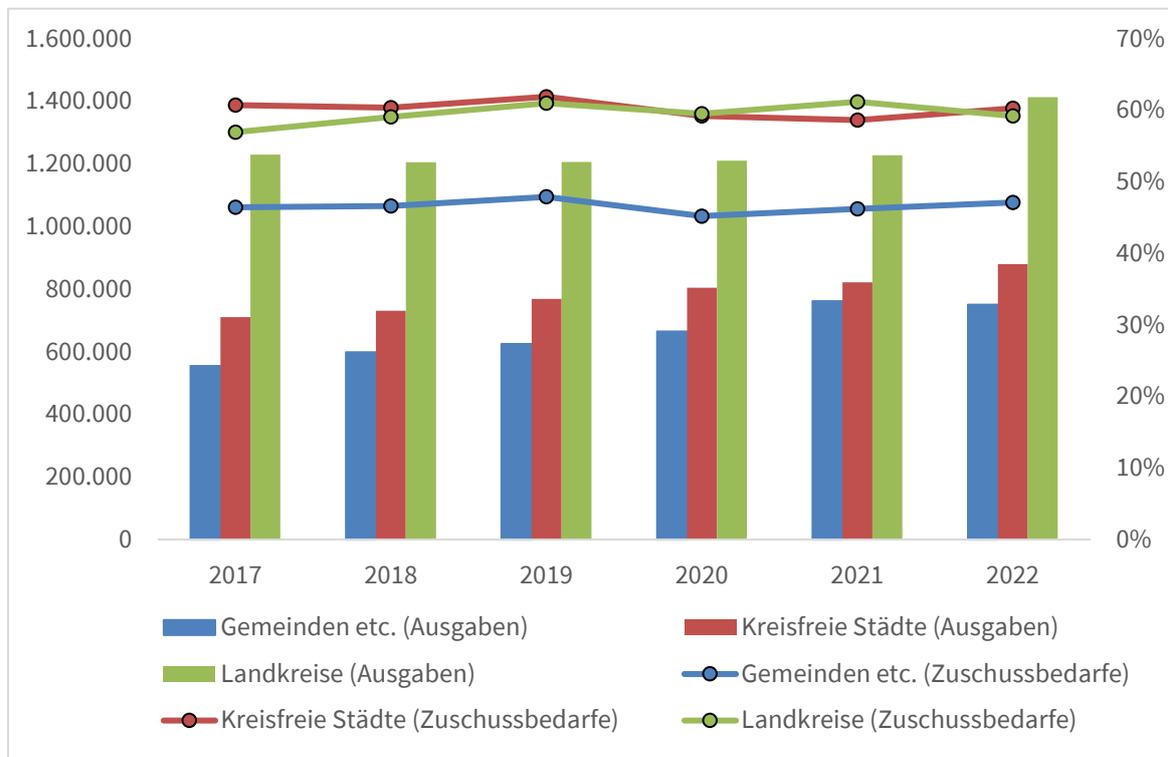
Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik. Die verwendeten Gemeindegrößenklassen orientieren sich an den Klassen laut § 9 Abs. 1 ThürFAG.

2.4 Der Bereich „Soziale Sicherung“

Der Einzelplan 4 Soziale Sicherung umfasst die höchsten Zuschussbedarfe aller Einzelpläne in Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten. Außerdem sind die Zuschussbedarfe der wichtigsten Aufgabenblöcke im Einzelplan 4 entscheidend für die sozialen Kreisschlüsselzuweisungen für die Landkreise und kreisfreien Städte. In diesen Aufgabenblöcken sind die Zuschussbedarfe der Gliederungsziffern im Haushalt des SGB II, SGB IX und SGB XII sowie die des SGB VIII zusammengefasst. Daher wird der Einzelplan 4 im Folgenden detailliert und heruntergebrochen in die entscheidenden Aufgabenblöcke beleuchtet.

Abbildung 2-2: Entwicklung der Ausgaben und Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 „Soziale Sicherung“

Ausgaben in 1.000 Euro (Balken, linke Skala), Zuschussbedarfe im Verhältnis zu den Ausgaben (Linien, rechte Skala)



Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

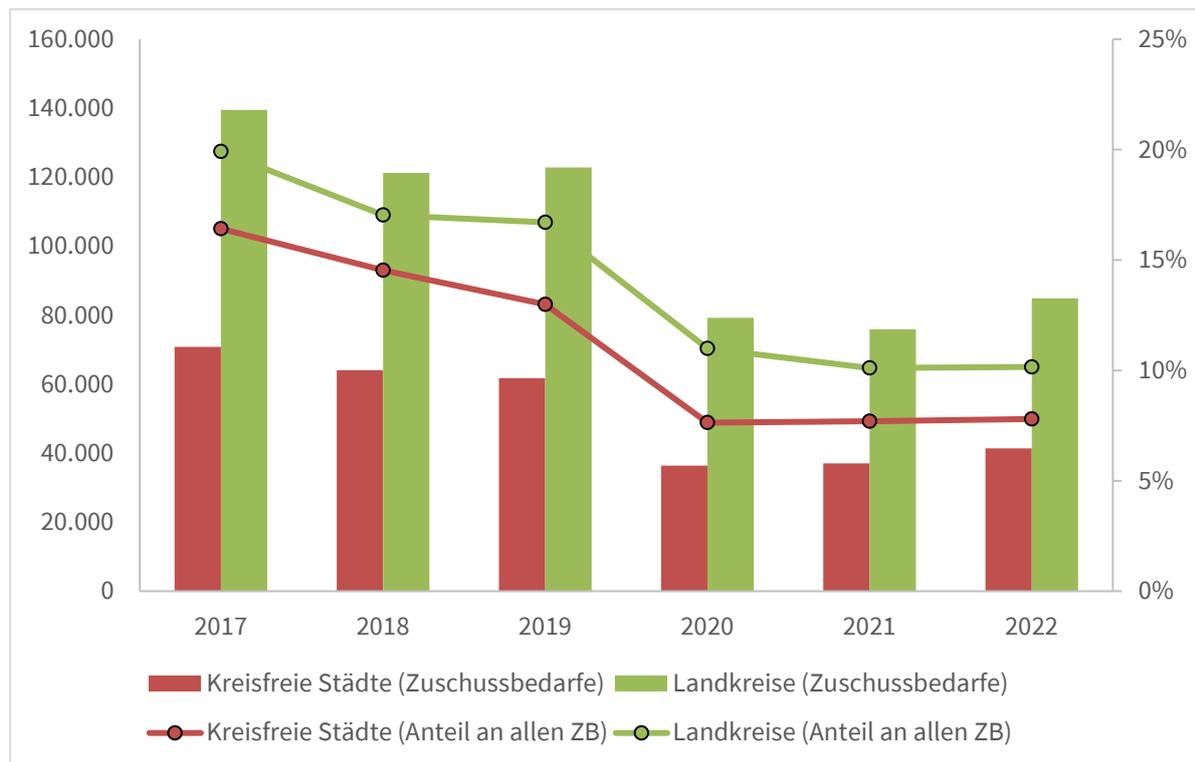
Abbildung 2-2 zeigt die zeitliche Entwicklung sowohl der Ausgaben im Einzelplan 4 als auch der Zuschussbedarfe separat nach kommunaler Gebietskörperschaft. Die Ausgaben der Landkreise waren im Zeitraum 2017 bis 2021 relativ konstant und stiegen dann im Jahr 2022 deutlich von 1,2 Milliarden Euro auf 1,4 Milliarden Euro. Das Verhältnis zwischen Zuschussbedarfen und Ausgaben sank hingegen leicht auf 59,2 Prozent – schwankte allerdings im Zeitraum immer nur moderat um die 60-Prozent-Marke. Bei den kreisfreien Städten lag eher ein gleichmäßiges Wachstum der Ausgaben im Einzelplan 4 bis zum Jahr 2022 vor. Diese betragen zuletzt 0,88 Milliarden Euro. Auch hier ist der Anteil der Zuschussbedarfe immer sehr nah an 60 Prozent, sodass auch diese mit derselben Wachstumsrate stiegen. Bei den Gemeinden ist das relative Wachstum der Ausgaben bis 2021 deutlich stärker als bei Landkreisen und kreisfreien Städten. Im Jahr 2022 gingen die Ausgaben dann wieder leicht zurück auf 0,75 Milliarden Euro. Der Anteil der Zuschussbedarfe liegt mit durchschnittlich 46,6 Prozent deutlich niedriger als bei Landkreisen und kreisfreien Städten, schwankt allerdings auch nur wenig über die Jahre. Im Jahr 2022 lag dieser leicht überdurchschnittlich mit 47,1 Prozent. Die direkten Zuschussbedarfe der Gemeinden liegen vor allem im Bereich der Kindertagesstätten und der Jugendarbeit und werden über die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben abgedeckt.

2.4.1 Zuschussbedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte im SGB II

Die erste Komponente der sozialen Zuschussbedarfe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte umfasst die Finanzierungsaufgaben bei der Leistungserbringung im Rahmen des SGB II (Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende). Diese sind in den letzten Jahren deutlich gesunken (Abbildung 2-3). Ursache ist vor allem die höhere Finanzierung der kommunalen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) durch den Bund seit dem Krisenjahr 2020. Aber auch im Zeitraum davor ist bereits eine Verbesserung der Zuschussbedarfe sowohl bei den Städten als auch bei den Landkreisen zu erkennen. Auch die Anteile an den gesamten Zuschussbedarfen des Einzelplans 4 sind ab 2020 deutlich niedriger. Bei den Landkreisen lagen diese im Jahr 2017 noch bei 20 Prozent und im Jahr 2022 nur noch bei 10 Prozent. Ähnlich sah es bei den Städten aus. Dort sank die Quote von gut 16 Prozent auf etwa 8 Prozent. Die Bedeutung der Leistungen im SGB II für die kommunalen Finanzen und den vertikalen kommunalen Finanzausgleich in Thüringen ist somit strukturell geringer als früher.

Abbildung 2-3: Entwicklung der Zuschussbedarfe im SGB II

Zuschussbedarfe in 1.000 Euro (Balken, linke Skala), Zuschussbedarfe als Anteil an allen Zuschussbedarfen im Einzelplan 4 (Linien, rechte Skala)



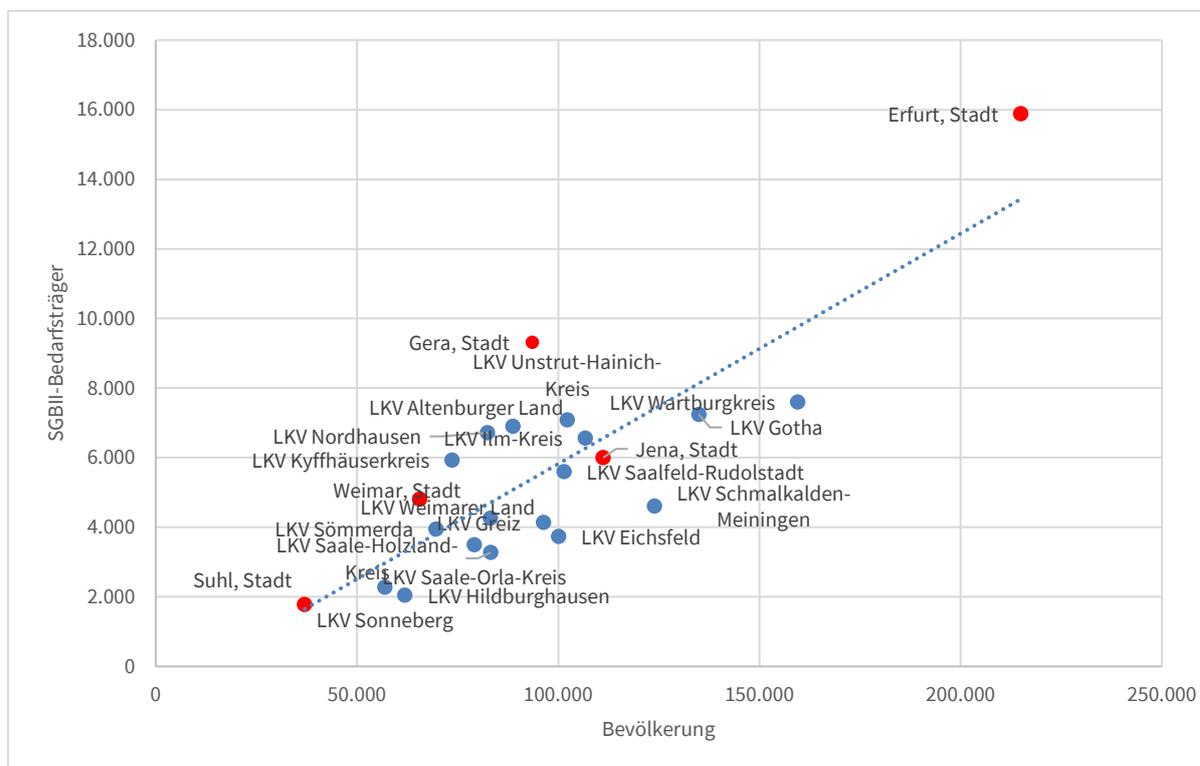
Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Dennoch lohnt es sich die strukturellen Unterschiede bei der Anzahl der Bedarfsträger und den Zuschussbedarfen regional zu analysieren. Abbildung 2-4 zeigt die Anzahl SGB II-Bedarfsträger (in diesem Fall Personen in Bedarfsgemeinschaften) in Abhängigkeit von der Bevölkerung der kreisfreien Stadt bzw. des Landkreises für das Jahr 2022. Die gestrichelte Regressionsgerade zeigt

die durchschnittliche Anzahl der Bedarfsträger bei einer bestimmten Bevölkerungsgröße. Dies bedeutet, dass Kommunen oberhalb der Geraden eine überdurchschnittliche Zahl Bedarfsträger haben und Kommunen unterhalb entsprechend eine unterdurchschnittliche. An der Regressionsgeraden ist zu erkennen, dass auf 100.000 Einwohner im Schnitt etwa 6.000 Bedarfsträger kommen. Städte mit überdurchschnittlich vielen Bedarfsträgern sind Erfurt, Gera und Weimar, während Suhl genau auf der Geraden liegt und Jena darunter. Landkreise mit überdurchschnittlich vielen Bedarfsträgern sind zum Beispiel das Altenburger Land, Nordhausen und der Kyffhäuser Kreis. Besonders wenige Bedarfsträger bezogen auf die Einwohnerzahl befinden sich zum Beispiel in Eichsfeld, im Wartburgkreis und in Schmalkalden-Meiningen.

Abbildung 2-4: SGB II-Bedarfsträger nach Bevölkerung im Jahr 2022

Anzahl SGB II-Bedarfsträger (Ordinate) nach Bevölkerungsgröße (Abszisse)



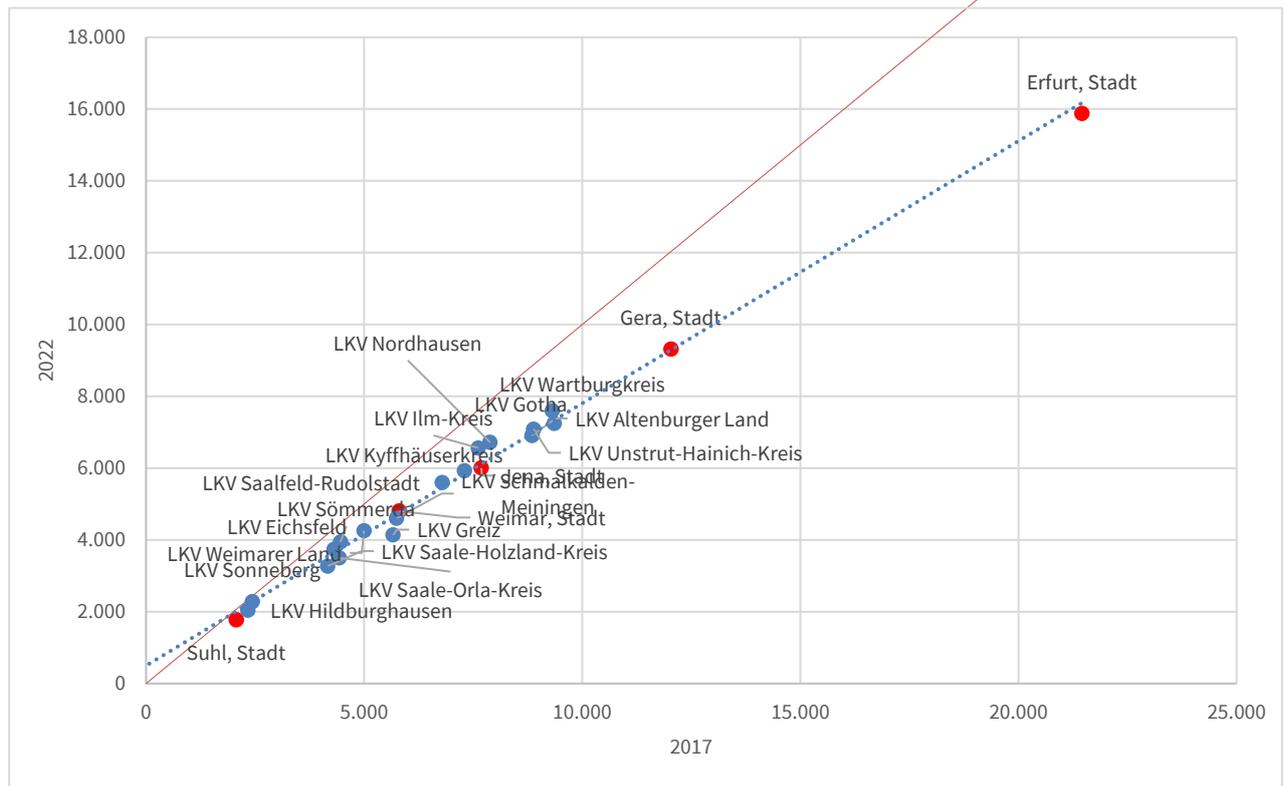
Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Interessant ist auch der zeitliche Vergleich, also wie sich die Zahl der Bedarfsträger zwischen 2017 und 2022 in den einzelnen Landkreisen und Städten entwickelt hat. In Abbildung 2-5 sind die Bedarfsträger 2022 auf der Ordinate abgetragen und die Zahl 2017 auf der Abszisse. Die rote Linie ist die Winkelhalbierende. Liegen Kommunen oberhalb der Winkelhalbierenden bedeutet dies, dass die Anzahl der SGB II-Bedarfsträger absolut über den Zeitraum 2017 bis 2022 gestiegen ist. Die Tatsache, dass in der Abbildung kein Ort über der Winkelhalbierenden liegt, sondern alle unterhalb, zeigt, dass die Zahl der SGB II-Bedarfsträger flächendeckend zurückgegangen ist. Die gestrichelte Regressionsgerade zeigt wieder die durchschnittliche Entwicklung – also in diesem Fall den durchschnittlichen Rückgang der Zahl der Bedarfsträger. Die Städte und Landkreise liegen

alle sehr nah um die Regressionsgerade, sodass sich der relative Rückgang für die meisten Kommunen in einer ähnlichen Größenordnung bewegt. Der geringste relative Rückgang ist im Landkreis Sonneberg zu verzeichnen, die höchsten im Landkreis Greiz und in Erfurt.

Abbildung 2-5: SGB II-Bedarfsträger im Vergleich zwischen 2017 und 2022

Anzahl SGB II-Bedarfsträger 2022 (Ordinate), Anzahl SGBII-Bedarfsträger 2017 (Abszisse)

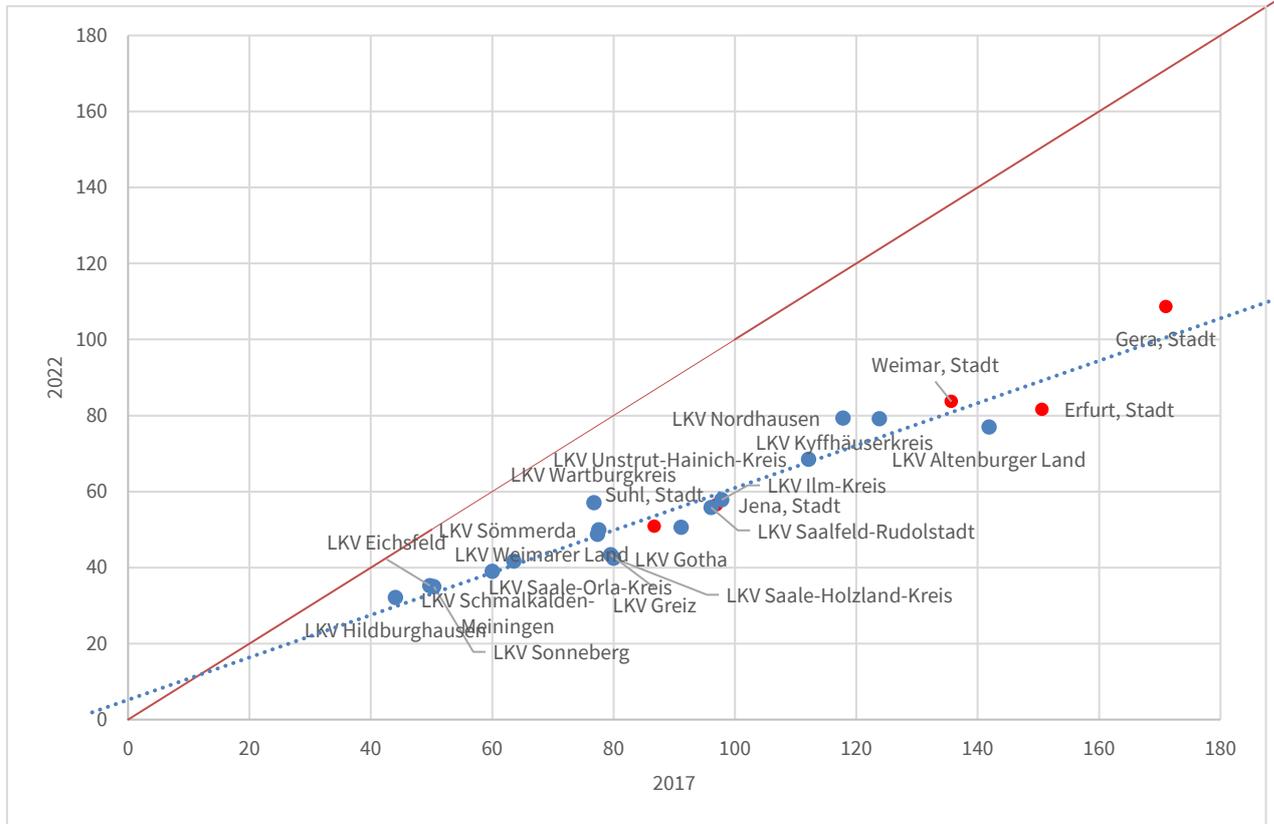


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Neben der höheren Übernahme der KdU durch den Bund spiegelt sich auch die Entwicklung der Zahl der Bedarfsträger in den Zuschussbedarfen wider. In Abbildung 2-6 ist die Entwicklung der SGB II-Zuschussbedarfe pro Kopf im Vergleich zwischen 2017 und 2022 dargestellt. In allen Städten und Landkreisen sanken die Pro-Kopf-Zuschussbedarfe absolut – im Schnitt von 95 Euro auf 58 Euro. In den Kommunen, die sich in der Abbildung deutlich unterhalb der Regressionslinie befinden und die einen überdurchschnittlichen Rückgang der Zuschussbedarfe realisierten, liegen diese nur noch bei gut 50 Prozent des 2017er Niveaus. Hierzu zählen zum Beispiel Erfurt, der Landkreis Greiz, das Altenburger Land und der Saale-Holzland-Kreis. Der Rückgang in den Landkreisen und Städten oberhalb der Regressionsgeraden ist etwas geringer, allerdings liegen alle mindestens 25 Prozent unter dem 2017er Niveau.

Abbildung 2-6: SGB II-Zuschussbedarfe pro Kopf im Vergleich zwischen 2017 und 2022

SGBII-Zuschussbedarfe in Euro für 2022 (Ordinate), SGBII-Zuschussbedarfe in Euro für 2017 (Abszisse)

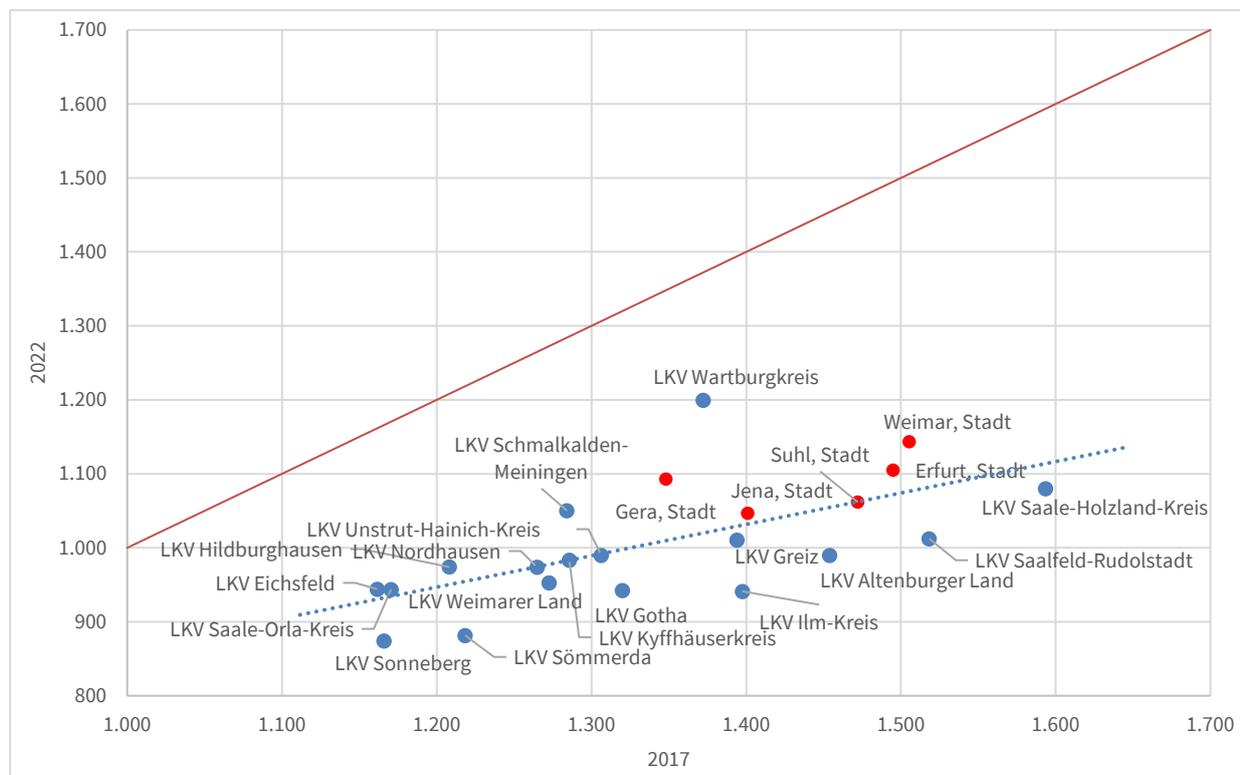


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Auch in der Betrachtung je Bedarfsträger sind die Zuschussbedarfe im SGB II deutlich gesunken (Abbildung 2-7). Vor allem in den Landkreisen Ilm, Saalfeld-Rudolstadt, Saale-Holzland und im Altenburger Land konnten die Zuschussbedarfe je Bedarfsträger deutlich überdurchschnittlich gesenkt werden. Im Wartburgkreis ist der Rückgang am wenigsten stark, dort liegen die Zuschussbedarfe dadurch im Jahr 2022 am höchsten. Am niedrigsten liegen sie im Landkreis Sonneberg.

Abbildung 2-7: SGB II-Zuschussbedarfe je Bedarfsträger im Vergleich zwischen 2017 und 2022

SGB II-Zuschussbedarfe in Euro für 2022 (Ordinate), SGB II-Zuschussbedarfe in Euro für 2017 (Abszisse)



Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

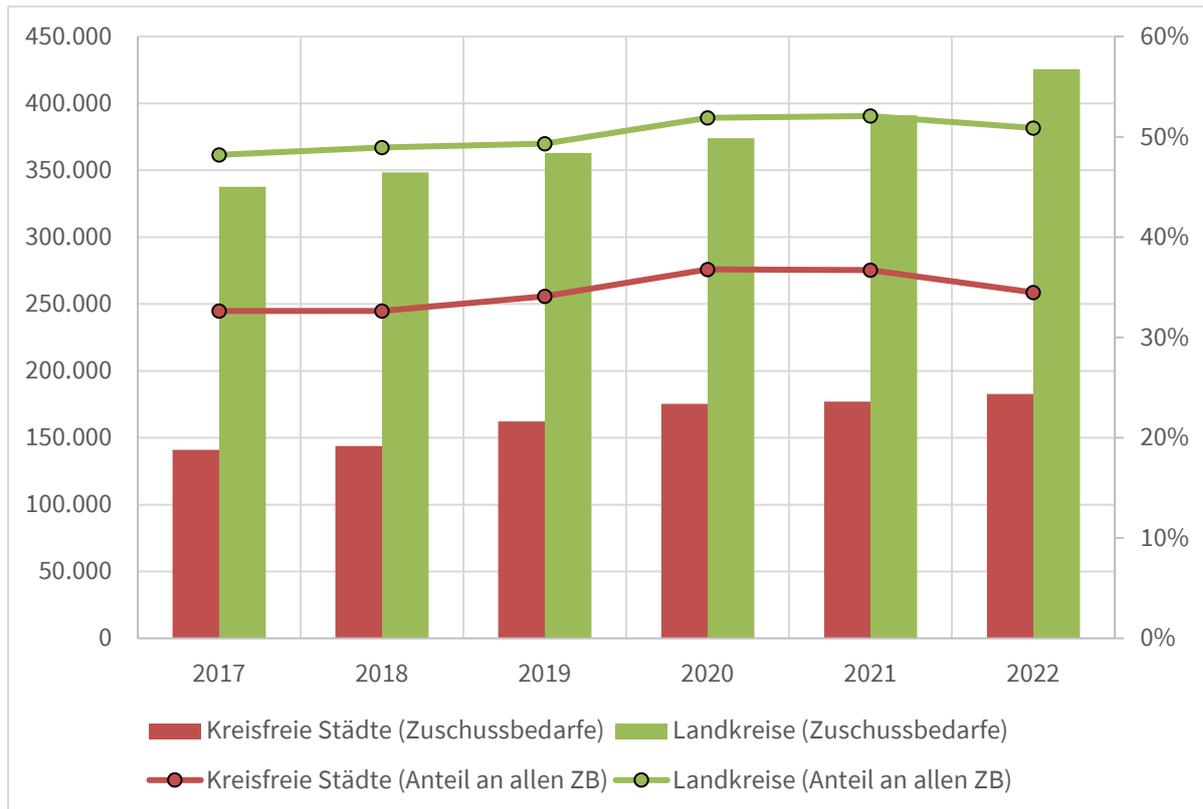
2.4.2 Zuschussbedarfe im SGB IX und SGBXII

Die zweite Komponente der sozialen Zuschussbedarfe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte umfasst die Finanzierungsaufgaben bei der Leistungserbringung im Rahmen des SGB IX zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Leistungen des SGB XII (Sozialhilfe). Die Eingliederungshilfe war bis 2020 Teil des SGB XII und ist dann in das SGB IX integriert worden. In der folgenden Analyse wurden die Leistungen aus beiden Sozialgesetzbüchern aus Konsistenzgründen auch für vergangene Jahre zusammengefasst und im Folgenden nur noch als SGB IX bezeichnet, da die Eingliederungshilfe den Großteil der gemeinsamen Zuschussbedarfe ausmacht. Diese Zuschussbedarfe machen insbesondere in den Landkreisen über 50 Prozent aller Zuschussbedarfe des Einzelplans 4 aus (Abbildung 2-8). In den letzten Jahren sind sie zudem kontinuierlich gestiegen und lagen im Jahr 2022 um 26 Prozent höher als 2017 – prozentual ist der Anstieg noch stärker in den kreisfreien Städten (fast 30 Prozent). Im Jahr 2022 betrug der Zuschussbedarf 426 Millionen Euro in den Landkreisen und 183 Millionen Euro in den kreisfreien Städten. In letzteren lag der Anteil des SGB IX an allen Zuschussbedarfen zwar nur bei knapp 35 Prozent, damit handelt es sich aber auch hier um den Aufgabenbereich des Einzelplans 4 mit den höchsten Zuschussbedarfen. Da der Unterposten Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den kreis-

freien Städten 81 Prozent der hier dargestellten Zuschussbedarfe ausmacht und in den Landkreisen sogar 86 Prozent, ist dieser Posten auch für die dynamische Entwicklung der Zuschussbedarfe maßgeblich.

Abbildung 2-8: Entwicklung der Zuschussbedarfe im SGB IX

Zuschussbedarfe in 1.000 Euro (Balken, linke Skala), Zuschussbedarfe als Anteil an allen Zuschussbedarfen im Einzelplan 4 (Linien, rechte Skala)



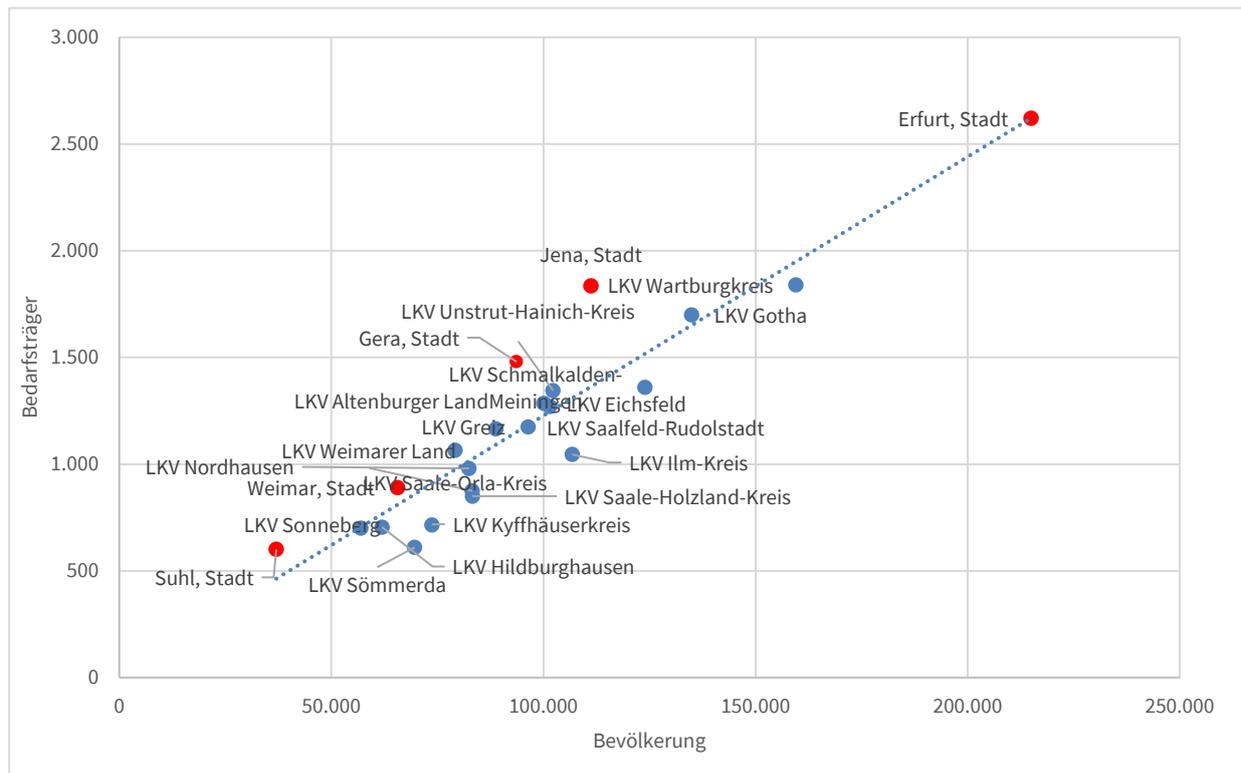
Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Abbildung 2-9 zeigt die Anzahl der Bedarfsträger der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Abhängigkeit von der Bevölkerung der kreisfreien Stadt bzw. des Landkreises für das Jahr 2022. Als Bedarfsträger werden die Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach den §§ 99 und 100 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zugrunde gelegt. Diese Bedarfsträger sind wie bereits beschrieben maßgeblich für die Zuschussbedarfe im heutigen SGB IX und daher von besonderem Interesse. Die gestrichelte Regressionsgerade zeigt die durchschnittliche Anzahl der Bedarfsträger bei einer bestimmten Bevölkerung. Dies bedeutet, dass Kommunen oberhalb der Geraden eine überdurchschnittliche Zahl an Bedarfsträgern haben und Kommunen unterhalb entsprechend eine unterdurchschnittliche. An der Regressionsgeraden ist zu erkennen, dass auf 100.000 Einwohner im Schnitt etwa 1.250 Bedarfsträger kommen. Städte mit überdurchschnittlich vielen Empfängern von Eingliederungshilfe sind vor allem Jena und Gera und dahinter auch Suhl, während Erfurt und Weimar nah an der Geraden und damit eher im

Durchschnitt liegen. Die Landkreise sind ebenfalls fast alle nah am Durchschnitt, ohne große Ausreißer nach oben. Unterdurchschnittlich liegen zum Beispiel die Landkreise Sömmerda, der Kyffhäuserkreis, der Saale-Holzland-Kreis und der Ilm-Kreis.

Abbildung 2-9: Bedarfsträger der Eingliederungshilfe nach Bevölkerung im Jahr 2022

Anzahl Bedarfsträger (Ordinate) nach Bevölkerung (Abszisse)

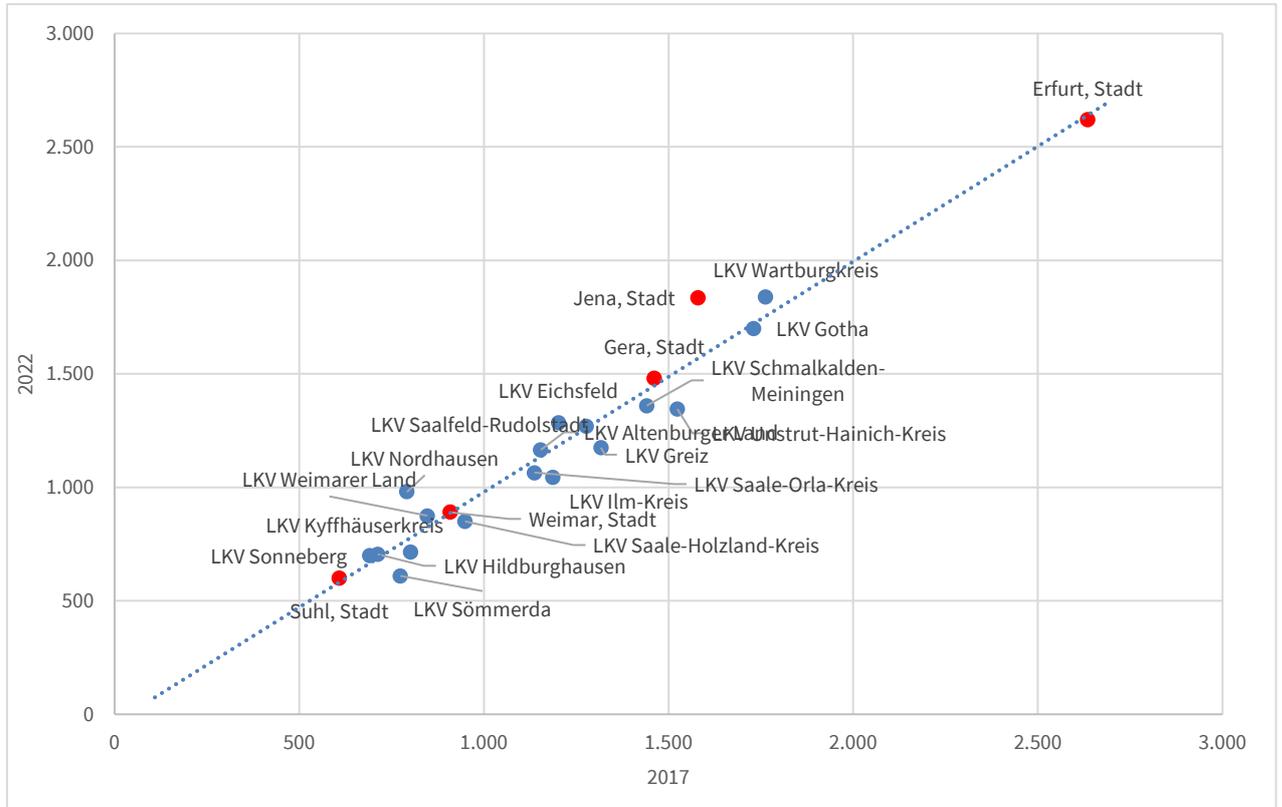


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Die Entwicklung der Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zwischen 2017 und 2022 ist in Abbildung 2-10 dargestellt. Die Winkelhalbierende fällt in dieser Betrachtung mit der Regressionsgeraden zusammen, was bedeutet, dass in Thüringen insgesamt die Anzahl der Bedarfsträger in etwa gleichgeblieben ist. Der hohe Zuwachs an Zuschussbedarfen resultiert also nicht durch mehr Bedarfsträger. Zwischen den Kommunen ergeben sich jedoch auch Unterschiede in der zeitlichen Veränderung der Zahl der Bedarfsträger. Die Stadt Jena und der Landkreis Nordhausen liegen zum Beispiel oberhalb der Geraden und haben somit einen Anstieg an Bedarfsträgern erfahren. In den Landkreisen Greiz, Sömmerda und im Ilm-Kreis ist die Zahl hingegen gesunken.

Abbildung 2-10: Bedarfsträger der Eingliederungshilfe im Vergleich zwischen 2017 und 2022

Anzahl Bedarfsträger 2022 (Ordinate), Anzahl Bedarfsträger 2017 (Abszisse)

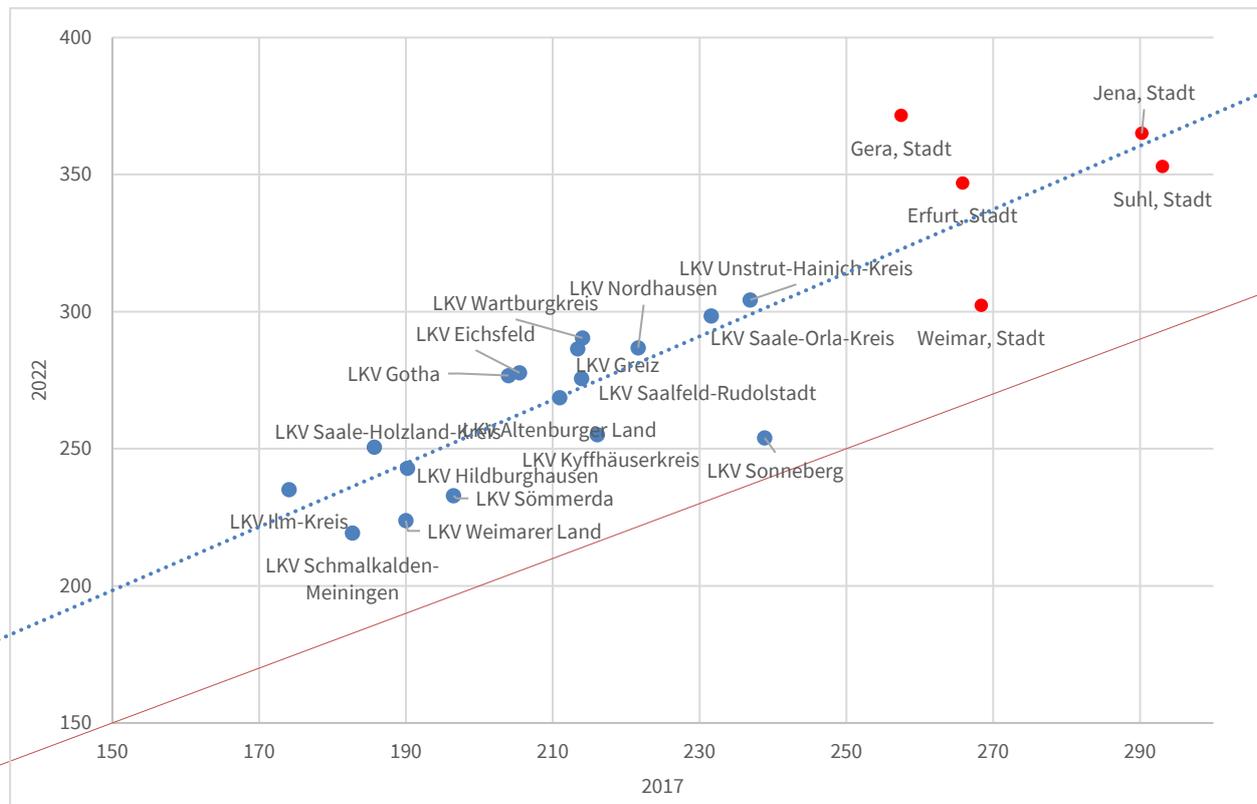


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Im Gegensatz zur Zahl der Bedarfsträger sind die Zuschussbedarfe pro Kopf im Betrachtungszeitraum deutlich gestiegen – im Schnitt von 223 Euro auf 283 Euro. In Abbildung 2-11 liegen alle Zuschussbedarfe pro Kopf oberhalb der roten Winkelhalbierenden und sind somit im Jahr 2022 höher als 2017. Besonders starke Zuwächse sind in den Städten Gera und Erfurt zu verzeichnen. Weimar und Suhl weisen hingegen unterdurchschnittliche Steigerungsraten auf. In den Landkreisen Sonneberg, Kyffhäuser Kreis, Sömmerda, Weimarer Land und Schmalkalden-Meiningen ist die Entwicklung der Zuschussbedarfe ebenfalls unterdurchschnittlich, während die Steigerungsraten zum Beispiel im Wartburgkreis, im Landkreis Eichsfeld und im Landkreis Gotha überdurchschnittlich waren.

Abbildung 2-11: Zuschussbedarfe pro Kopf im SGB IX im Vergleich zwischen 2017 und 2022

SGB IX-Zuschussbedarfe in Euro für 2022 (Ordinate), SGB IX-Zuschussbedarfe in Euro für 2017 (Abszisse)

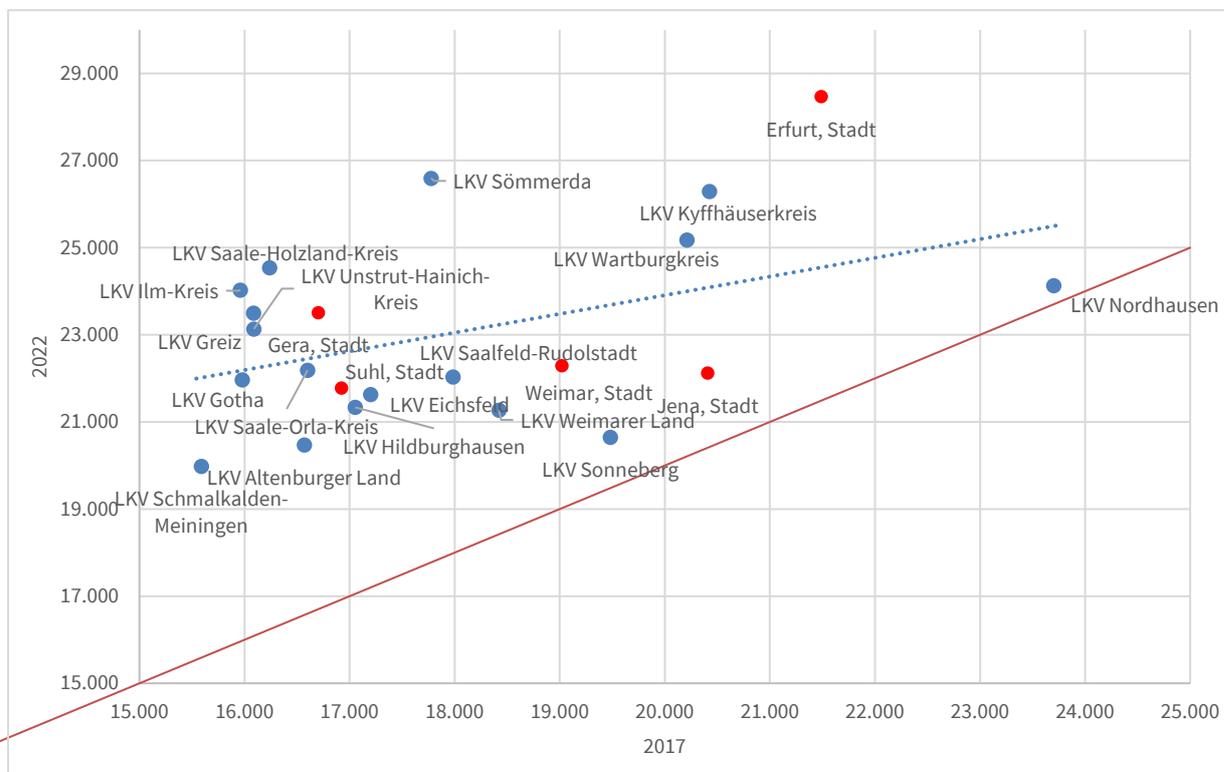


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Je Bedarfsträger sind die Zuschussbedarfe im SGB IX ebenfalls gestiegen (Abbildung 2-12). Diese variierten im Jahr 2017 sehr stark zwischen den Kommunen und liegen nach den Steigerungen im Zeitraum im Jahr 2022 etwas näher zusammen. Sie liegen insgesamt sehr hoch im Vergleich zu den anderen Zuschussbedarfen mit im Schnitt rund 23.000 Euro je Bedarfsträger im Jahr 2022. Die höchsten Zuschussbedarfe je Bedarfsträger hat Erfurt mit fast 28.500 Euro und am niedrigsten liegen diese im Landkreis Schmalkalden-Meiningen. Die höchsten absoluten Zuwächse erfuhr der Landkreis Sömmerda vor dem Saale-Holzland-Kreis und dem Ilm-Kreis. Deutlich unterdurchschnittliche Steigerungen waren in den Landkreisen Nordhausen und Sonneberg sowie in der Stadt Jena zu verzeichnen.

Abbildung 2-12: Zuschussbedarfe je Bedarfsträger im SGB IX im Vergleich zwischen 2017 und 2022

SGB IX-Zuschussbedarfe in Euro für 2022 (Ordinate), SGB IX-Zuschussbedarfe in Euro für 2017 (Abszisse)



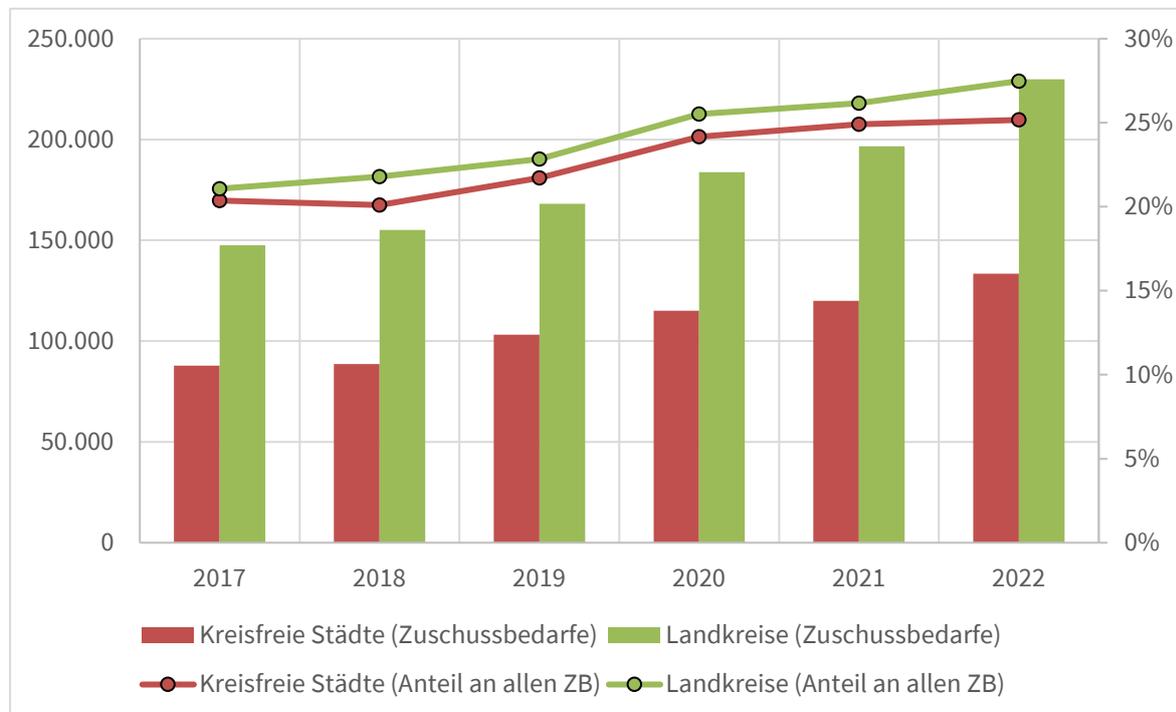
Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

2.4.3 Zuschussbedarfe im SGB VIII

Die dritte Komponente der sozialen Zuschussbedarfe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte umfasst die Finanzierungsaufgaben bei der Leistungserbringung im Rahmen des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe). Die Zuschussbedarfe im SGB VIII sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen und lagen im Jahr 2022 für die Landkreise um über 55 Prozent höher als 2017 – für die kreisfreien Städte um 51 Prozent (Abbildung 2-13). Die Dynamik der Zuschussbedarfe im SGB VIII ist damit höher als in den anderen beiden Hauptkomponenten der Zuschussbedarfe im Einzelplan 4. Im Jahr 2022 betragen die Zuschussbedarfe 230 Millionen Euro in den Landkreisen und 133 Millionen Euro in den kreisfreien Städten. Der Anteil an allen Zuschussbedarfen stieg für die Landkreise von 21 auf über 27 Prozent und für die kreisfreien Städte von 20 auf 25 Prozent. Auf Gemeindeebene existieren ebenfalls Zuschussbedarfe aus den Aufgaben des SGB VIII, die allerdings im Vergleich zu denen auf Landkreisebene zu vernachlässigen sind.

Abbildung 2-13: Entwicklung der Zuschussbedarfe im SGB VIII

Zuschussbedarfe in 1.000 Euro (Balken, linke Skala), Zuschussbedarfe als Anteil an allen Zuschussbedarfen im Einzelplan 4 (Linien, rechte Skala)



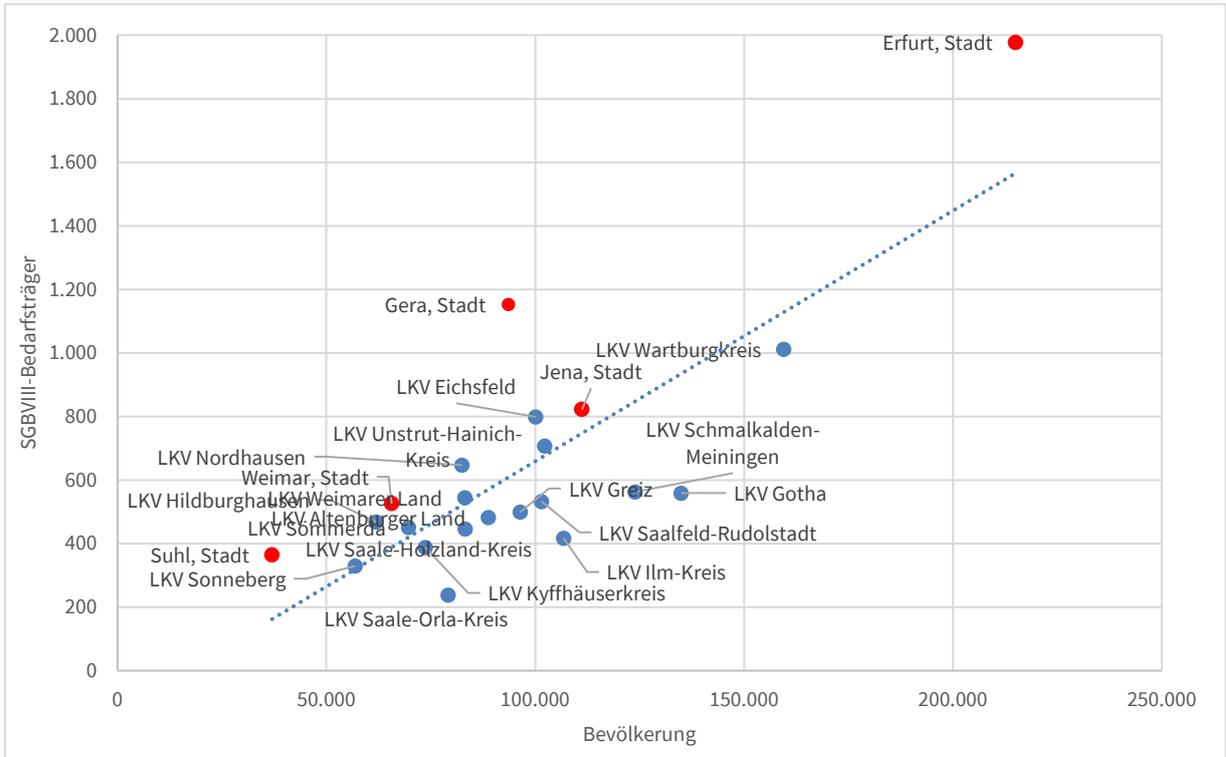
Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Abbildung 2-14 zeigt die Anzahl der Bedarfsträger der Kinder- und Jugendhilfe in Abhängigkeit von der Bevölkerung der kreisfreien Stadt bzw. des Landkreises für das Jahr 2022. Als Bedarfsträger werden die Summe der Fallzahlen der beendeten und andauernden Hilfen nach den §§ 27, 29 bis 35 und 35a SGB VIII herangezogen.⁷ Die gestrichelte Regressionsgerade zeigt die durchschnittliche Anzahl der Bedarfsträger bei einer bestimmten Bevölkerungsgröße. An der Regressionsgeraden ist zu erkennen, dass auf 100.000 Einwohner im Schnitt etwa 700 Bedarfsträger kommen. Auffällig ist, dass die kreisfreien Städte alle eine überdurchschnittliche Anzahl an Bedarfsträgern haben. Von den Landkreisen haben zum Beispiel Eichsfeld und Nordhausen überdurchschnittlich viele Bedarfsträger, während der Saale-Orla-Kreis, der Ilm-Kreis, Landkreis Gotha und Schmalkalden-Meiningen besonders unterdurchschnittlich liegen. Die sozio-demografische Struktur der Kommunen spielt dabei für die Unterschiede eine entscheidende Rolle.

⁷ Diese umfassen Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII), Soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII), Einzelbetreuung (§ 30 SGB VIII), Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII), Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII), Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (§ 34 SGB VIII), Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII), Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen (§ 35a SGB VIII).

Abbildung 2-14: SGB VIII-Bedarfsträger der Kinder- und Jugendhilfe nach Bevölkerung im Jahr 2022

Anzahl Bedarfsträger (Ordinate) nach Bevölkerungsgröße (Abszisse)

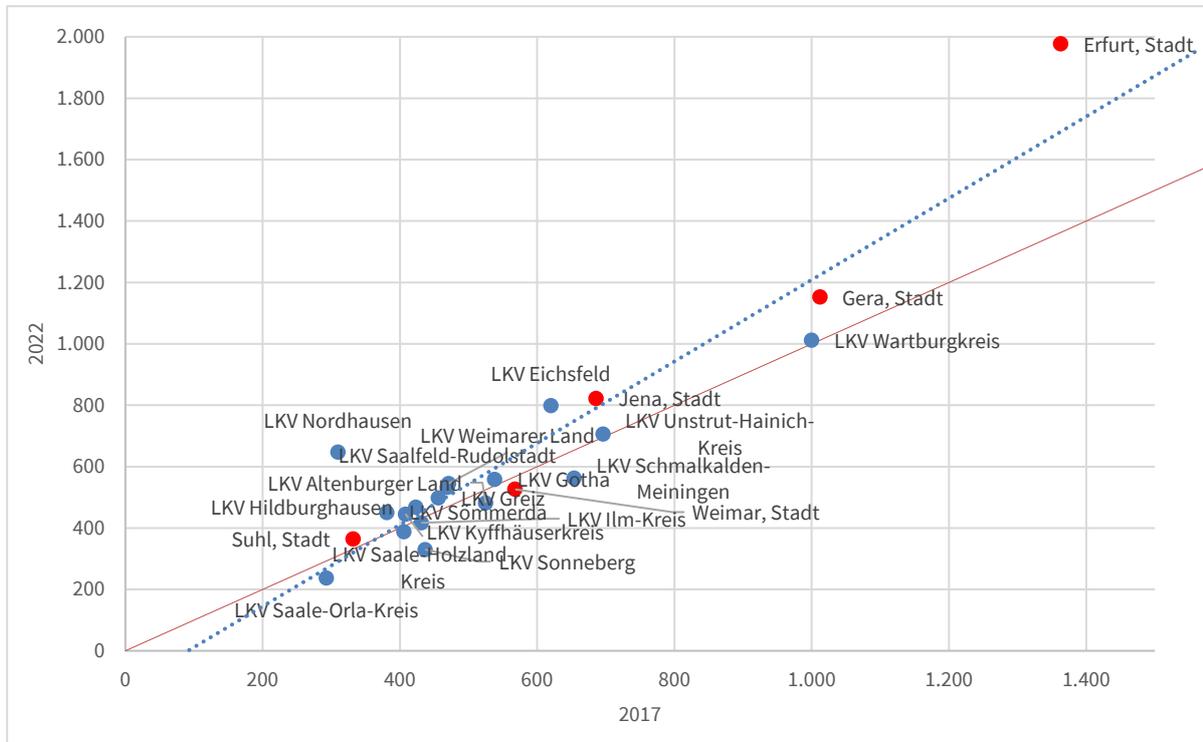


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Die Entwicklung der Zahl der Bedarfsträger des SGB VIII zwischen 2017 und 2022 ist in Abbildung 2-15 dargestellt. Die Regressionsgerade ist am Mittelwert oberhalb der Winkelhalbierenden, was bedeutet, dass die Zahl der Bedarfsträger insgesamt im Zeitraum gestiegen ist. Es gibt allerdings auch Kommunen, in denen die Zahl im Jahr 2022 absolut niedriger liegt als 2017, zum Beispiel in Weimar oder in den Landkreisen Sonneberg und Schmalkalden-Meiningen. Deutlich überdurchschnittlich ist der Zuwachs in Erfurt, Nordhausen und Eichsfeld. Unterdurchschnittliche Zuwächse in der Anzahl der Bedarfsträger finden sich noch in Gera und Suhl und in den Landkreisen Wartburgkreis, Unstrut-Hainich-Kreis und Gotha.

Abbildung 2-15: SGB VIII-Bedarfsträger im Vergleich zwischen 2017 und 2022

Anzahl Bedarfsträger 2022 (Ordinate), Anzahl Bedarfsträger 2017 (Abszisse)

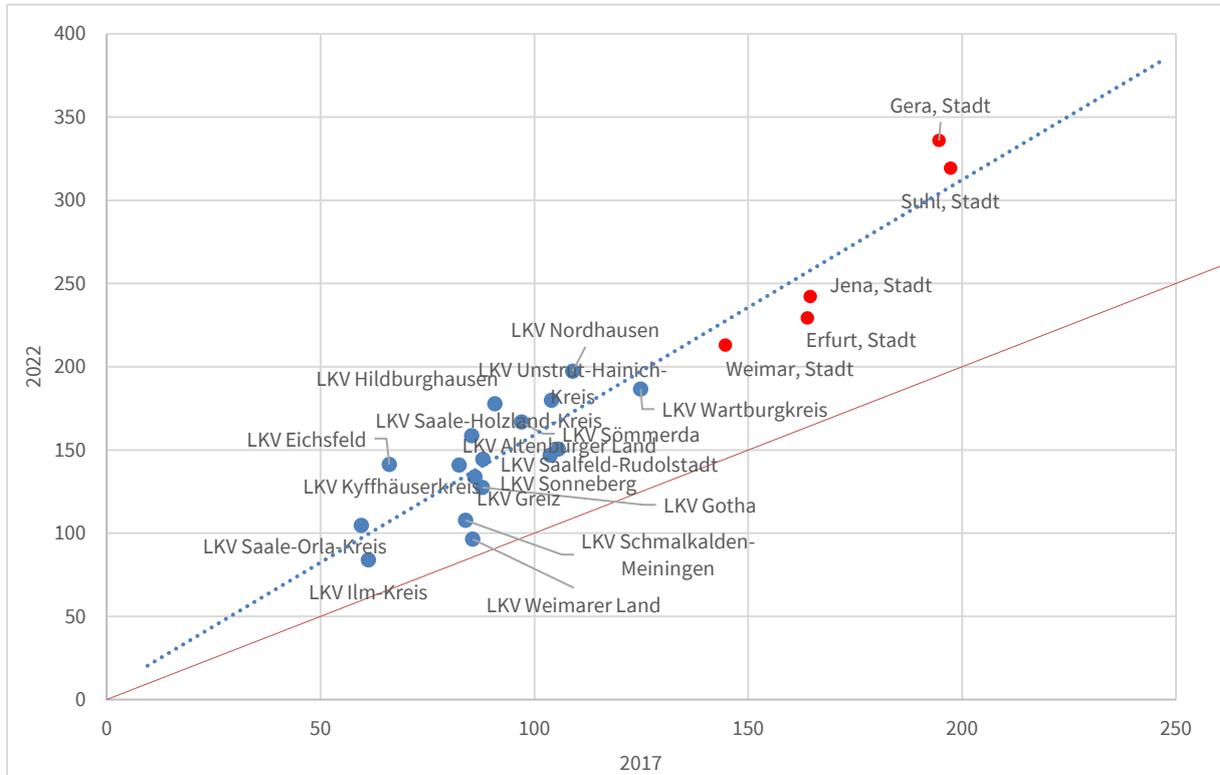


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Die Zuschussbedarfe pro Kopf im SGB VIII sind deutlich gestiegen im Betrachtungszeitraum – im Schnitt von 108 Euro auf 172 Euro. In Abbildung 2-16 liegen alle Zuschussbedarfe pro Kopf oberhalb der roten Winkelhalbierenden und sind somit im Jahr 2022 höher als 2017. Besonders starke Zuwächse sind in den Städten Gera und Suhl und in den Landkreisen Nordhausen, Hildburghausen und Eichsfeld zu verzeichnen. In Erfurt ist die Steigerung unterdurchschnittlich. Somit kann der Anstieg der Bedarfsträger etwas kompensiert werden. In den anderen kreisfreien Städten und zum Beispiel in den Landkreisen Weimarer Land und Schmalkalden-Meiningen sind die Anstiege ebenso unterdurchschnittlich.

Abbildung 2-16: Zuschussbedarfe pro Kopf im SGB VIII im Vergleich zwischen 2017 und 2022

SGB VIII-Zuschussbedarfe in Euro für 2022 (Ordinate), SGB VIII-Zuschussbedarfe in Euro für 2017 (Abszisse)

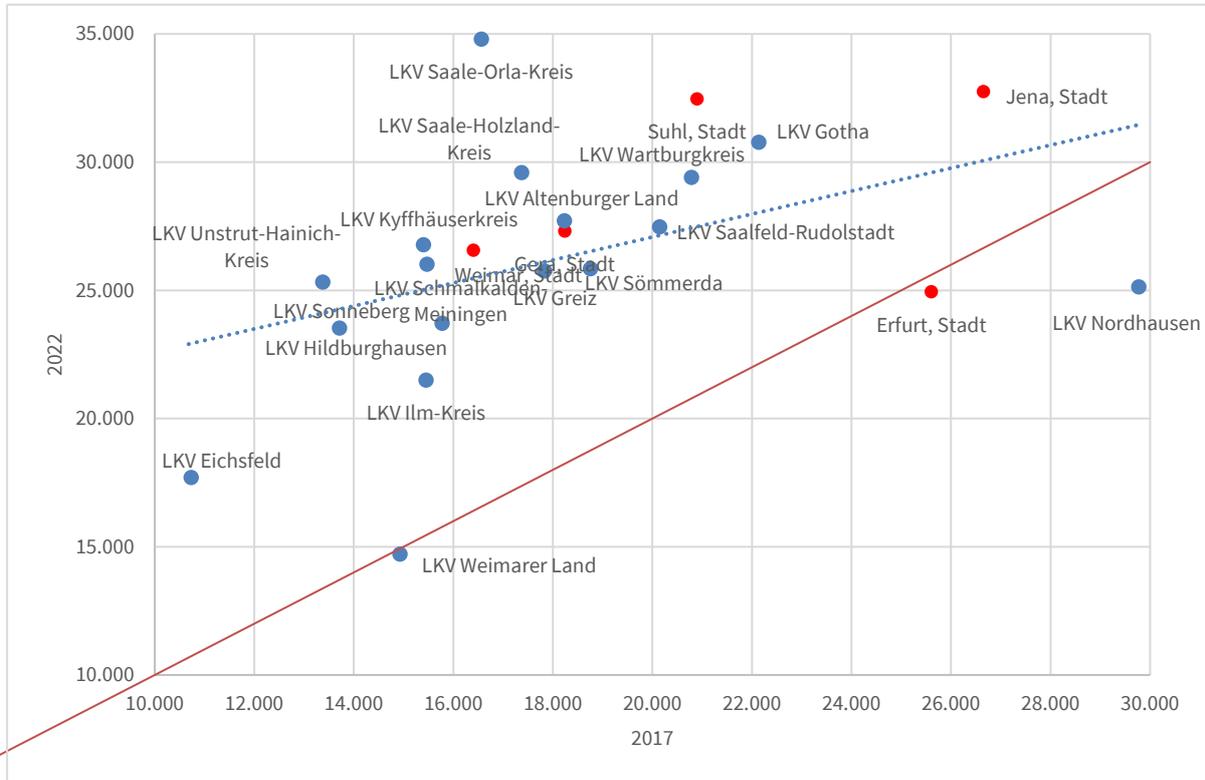


Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Je Bedarfsträger gab es absolute Rückgänge in Erfurt, Nordhausen und im Weimarer Land (Abbildung 2-17). In den anderen Kommunen stiegen die Zuschussbedarfe je Bedarfsträger. Die größte Steigerung verzeichnete der Landkreis Saale-Orla, der damit auch das höchste Niveau im Jahr 2022 aufweist. Aber auch der Saale-Holzland-Kreis, der Landkreis Sonneberg, der Kyffhäuserkreis und der Unstrut-Hainich-Kreis haben sehr hohe absolute Zuwächse zwischen 2017 und 2022 erlebt. Bei den Städten ist der Zuwachs in Suhl am höchsten. Unterdurchschnittliche absolute Steigerungen sind in Eichsfeld und im Ilm-Kreis zu finden, wobei das Weimarer Land nun die niedrigsten Zuschussbedarfe je Bedarfsträger aufweist. Im Schnitt liegen die Zuschussbedarfe je Bedarfsträger bei 26.350 Euro im Jahr 2022.

Abbildung 2-17: Zuschussbedarfe je Bedarfsträger im SGB VIII im Vergleich zwischen 2017 und 2022

SGB VIII-Zuschussbedarfe in Euro für 2022 (Ordinate), SGB VIII-Zuschussbedarfe in Euro für 2017 (Abszisse)



Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

3 Evaluation der Reform des Soziallastenansatzes

Zum 01.01.2023 wurde der Soziallastenansatz reformiert. Eine zentrale Neuerung bestand darin, dass die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nunmehr in eine allgemeine und eine soziale Komponente unterteilt werden, deren Anteile 40 und 60 Prozent betragen (gemäß § 7 Satz 2 ThürFAG). Abschnitt 3.1 stellt die zugrundeliegende Berechnungslogik vor und überprüft das Aufteilungsverhältnis mithilfe verschiedener Varianten.

Auch der geltende Ansatz zur Berechnung der Bedarfsmesszahl für soziale Kreisschlüsselzuweisungen in § 13 ThürFAG unterscheidet sich in mehreren Punkten von der alten Methode. Abschnitt 3.2 evaluiert diese mit der Reform des Soziallastenansatzes eingeführten Normen. Während das alte System lediglich zwei Bedarfsträgergruppen einbezog – Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und Hilfeempfänger von Eingliederungshilfe nach SGB IX – umfasst das neue System zusätzlich Fälle der Bezieher erzieherischer Hilfen und Eingliederungshilfen für junge Menschen nach SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe). Außerdem wurden die Bedarfsindikatoren im SGB II auf die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften angepasst. Im Abschnitt 3.2.1 wird die prinzipielle Eignung der (neuen und alten) Bedarfsindikatoren für die Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen anhand von Korrelationskoeffizienten der Indikatoren mit den Zuschussbedarfen in den jeweiligen Aufgabenbereichen geprüft.

Die erweiterte Berücksichtigung der Kinder- und Jugendhilfe spiegelt sich auch in der Gewichtung der Bedarfsträgergruppen bei Berechnung des Gesamtansatzes wider: Während im alten System die Bedarfsträger mit dem Faktor von 14 gleichgewichtet wurden, variieren die Faktoren im neuen System. So werden die SGB II-Empfänger mit 1, die Bezieher der Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen mit dem Faktor 15,2 und die der erzieherischen Hilfen mit dem Faktor 15,6 gewichtet. Im Abschnitt 3.2.2 werden diese Gewichtungsfaktoren für den Zeitraum 2020-2022 neu berechnet und mithilfe der zuvor beschriebenen Entwicklungen im Sozialbereich eingeordnet. Außerdem erfolgt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe eine Korrektur der Zuschussbedarfe bei den kreisfreien Städten. Das Korrekturverfahren wird kurz im Abschnitt 3.2.3 vorgestellt.

Ein weiterer Unterschied liegt in der stärkeren Berücksichtigung von Abweichungen der vergangenen Zuschussbedarfe vom Landesdurchschnitt. Im alten System wurden Zuschussbedarfe nur begrenzt angepasst, indem Abweichungen maximal um 5 Prozent geringer oder 10 Prozent höher liegen konnten. Das neue System hingegen berücksichtigt Abweichungen prinzipiell unbegrenzt, allerdings mit einem „dämpfenden“ Faktor, der die Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe im jeweiligen SGB-Aufgabenblock widerspiegeln soll. Beim SGB II-Zuschussbedarf beträgt dieser 75 Prozent, beim SGB IX 50 Prozent und beim SGB VIII nur 25 Prozent. Die Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe sowie die Möglichkeit den Soziallastenansatz anhand von Regressionsanalysen abzuleiten werden in Abschnitt 3.2.4 diskutiert.

Der Abschnitt 3.3 widmet sich der Sozialbeteiligungskomponente, ein weiterer wesentlicher Bestandteil des neu geregelten Soziallastenansatzes. Sie sieht vor, dass sich das Land und die Kommunen künftig direkt an erheblichen Veränderungen des Finanzierungsbedarfs im Sozialbereich beteiligen.

Abschließend stellt Abschnitt 3.4 einen Vergleich der Kreisschlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben vor und nach der Reform des Soziallastenansatzes an. Dabei werden sowohl die Auswirkungen des Wechsels der Berechnungsmethode für die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte am aktuellen Rand berechnet als auch die Korrelation mit den tatsächlichen Zuschussbedarfen bestimmt. Außerdem wird auf die Kompensationsregelung gemäß § 24 Abs. 2a ThürFAG eingegangen.

3.1 Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse

Nach Maßgabe von § 7 Satz 2 ThürFAG wird der für Kreisaufgaben vorgesehene Teil der Schlüsselmasse in zwei Komponenten aufgeteilt. Der größere Anteil von 60 Prozent ist für soziale Aufgaben vorgesehen, der verbleibende Teil von 40 Prozent für weitere Aufgaben. Dieses Aufteilungsverhältnis wurde mit der jüngsten Reform des Soziallastenansatzes festgesetzt und wird entsprechend möglicher Lastenverschiebungen fortlaufend überprüft, § 3 Abs. 5 Satz 4 ThürFAG.

Die Berechnung der beiden Anteile folgt einer einfachen Logik. Für jeden Gebietskörperschaftstyp werden die Zuschussbedarfe für den Einzelplan 4 (Soziales) den Zuschussbedarfen sämtlicher Einzelpläne 0 bis 8 gegenübergestellt, jeweils basierend auf Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Dabei werden die Zuschussbedarfe für Kindertagesstätten (Gliederung 464) aus dem Einzelplan 4 herausgelöst. Der Anteil der Zuschussbedarfe für den Einzelplan 4 (ohne Kindertagesstätten) an den gesamten Zuschussbedarfen 0 bis 8 bildet den Ausgangspunkt der weiteren Berechnungsschritte. Sodann werden Werte für übertragene Aufgaben (übertragener Wirkungskreis) und anteilige Gemeinkosten für den übertragenen Wirkungskreis in Abzug gebracht. Das sich ergebende Verhältnis aus Einzelplan 4 (weiterhin ohne Kindertagesstätten) und der Summe der Einzelpläne 0 bis 8 wird durch den Anteil der Gesamtschlüsselmasse, der für kreisliche Aufgaben vorgesehen ist (56,1 Prozent), dividiert. Daraus ergibt sich der Prozentsatz der kreislichen Mittel für Sozialaufgaben. Der zu 100 Prozent fehlende Teil verbleibt für weitere Aufgaben.

Aufgrund der starken Einflüsse der Corona-Pandemie auf die öffentlichen Haushalte wurde bei der skizzierten Berechnung nicht auf ein einzelnes Jahr, sondern auf den ungewichteten Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 zurückgegriffen. Hierdurch wird der Einfluss des Corona-Jahres 2020 abgeschwächt. Im Folgenden wird zunächst berechnet, wie sich das Aufteilungsverhältnis unter Zugrundelegung einzelner Jahre bzw. verschiedener mehrjähriger Durchschnitte darstellt. Die Intensität der Schwankungen, die sich zwischen den Jahren bzw. bei Verwendung gleitender Durchschnitte ergeben, gibt Aufschluss darüber, auf wie viele Jahre bei der Festlegung des Anteils für soziale Aufgaben zurückgegriffen werden sollte. Ziel ist, dass der Gesetzgeber nicht jährlich stark schwankenden Einzelwerten „hinterherläuft“, sondern ein Aufteilungsverhältnis nutzen

kann, welches möglichst selten revidiert werden muss. Dies scheint zwar zunächst auf Kosten der Präzision zu gehen. Zu beachten ist indes, dass für die zukünftigen Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ohnehin auf vergangenheitsbezogene Werte zurückgegriffen werden muss, die in die Zukunft zu projizieren sind. Da unabhängig von der Datengrundlage eine prognostische Entscheidung mit Unwägbarkeiten und Unsicherheiten verbunden ist, sollte der Eindruck einer Scheingenauigkeit vermieden werden. Aufgrund von technischen Details und Datenrevisionen kommt es zu leichten Abweichungen im Vergleich zu früheren Berechnungen. Für den Zeitraum 2017 bis 2020, der bis dato herangezogen wird, ergibt sich eine Differenz von 1,6 Prozentpunkten. Anstelle von 60,6 Prozent ergeben sich hier 62,2 Prozent als Anteil der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen.

In Tabelle 3-1 wird die sich ergebende Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen auf die soziale und die allgemeine Komponente gezeigt, wenn für die Berechnung auf einzelne Jahre zurückgegriffen wird. Wie ersichtlich gibt es einen Abwärtstrend in der Bedeutung des sozialen Anteils. Ausgehend von 65,8 Prozent im Jahr 2017 sinkt der Wert auf 57,8 Prozent im Jahr 2022. Mit Ausnahme des Jahres 2021, in dem ein leichter Anstieg zu verzeichnen war, handelt es sich um einen strikt monoton fallenden Wert. Der Wert des Jahres 2022 liegt indes wieder unter dem Wert des Jahres 2020.

Tabelle 3-1: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung jährlicher Daten

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anteil soziale Kreisschlüsselzuweisungen	65,8%	62,7%	61,9%	58,8%	60,4%	57,8%
Anteil allgemeine Kreisschlüsselzuweisungen	34,2%	37,3%	38,1%	41,2%	39,6%	42,2%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Die Tabelle 3-2 und die Tabelle 3-3 greifen auf zwei- bzw. dreijährige Durchschnitte zurück, um die Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren zu verringern. In der zweijährigen Betrachtung sinkt der Wert von 64,2 Prozent im Zeitraum 2017 bis 2018 auf 59,0 Prozent im Zeitraum 2021-2022. Ein vergleichbares Bild ergibt sich unter Heranziehung von dreijährigen Durchschnitten. Hier zeigt sich ein Rückgang von 63,5 Prozent im Zeitraum 2017 bis 2019 auf 59,0 Prozent im Zeitraum 2020 bis 2022.

Tabelle 3-2: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung zweijähriger Durchschnitte

Zeitraum	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Anteil soziale Kreisschlüsselzuweisungen	64,2%	62,2%	60,4%	59,5%	59,0%
Anteil allgemeine Kreisschlüsselzuweisungen	35,8%	37,8%	39,6%	40,5%	41,0%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Tabelle 3-3: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung dreijähriger Durchschnitte

Zeitraum	2017-2019	2018-2020	2019-2021	2020-2022
Anteil soziale Kreisschlüsselzuweisungen	63,5%	61,1%	60,2%	59,0%
Anteil allgemeine Kreisschlüsselzuweisungen	36,5%	38,9%	39,8%	41,0%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Tabelle 3-4 greift auf das zuletzt zur Anwendung gekommene Verfahren zurück und nutzt vierjährige Durchschnitte. Gegenwärtig werden die Jahre 2017 bis 2020 herangezogenen. Nach Aktualisierung ergeben sich für die Zeiträume 2018 bis 2021 sowie 2019 bis 2022 Werte von 60,8 bzw. 59,5 Prozent, nach 62,2 Prozent im Zeitraum 2017 bis 2020. Bei Rückgriff auf noch längere mehrjährige Durchschnitte ergeben sich Werte von 61,7 und 60,2 Prozent (fünfjährige Durchschnitte) und 61,0 Prozent (sechsjähriger Durchschnitt).

Tabelle 3-4: Aufteilung der kreislichen Schlüsselzuweisungen bei Nutzung vier- bis sechsjähriger Durchschnitte

Zeitraum	2017-2020	2018-2021	2019-2022	2017-2021	2018-2022	2017-2022
Anteil soziale Kreisschlüsselzuweisungen	62,2%	60,8%	59,5%	61,7%	60,2%	61,0%
Anteil allgemeine Kreisschlüsselzuweisungen	37,8%	39,2%	40,5%	38,3%	39,8%	39,0%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Der Vergleich des Aufteilungsverhältnisses auf soziale und allgemeine kreisliche Schlüsselzuweisungen für verschiedene Jahre und Zeiträume hat gezeigt, dass sich die Anteile weiterhin um den Wert 60 zu 40 bewegen. Greift man für jede Tabelle auf den jeweils aktuellen Wert zurück, so ergibt sich eine Spanne von 57,8 bis 61,0 Prozent. Auffällig ist indes der Trend, der auf einen sukzessive fallenden Anteil der sozialen Komponente hindeutet. Aktuell ist anzuraten, das Aufteilungsverhältnis bei 60 zu 40 zu belassen. Es deutet sich jedoch an, dass in naher Zukunft eine Reduktion beispielsweise auf 55 zu 45 erforderlich werden könnte. Da die Belastungen in laufenden Jahren mit vergangenen Werten approximiert werden, ist davon abzuraten, in Schritten von einzelnen Prozentpunkten eine nicht gegebene Genauigkeit zu suggerieren. Nach Ansicht der Gutachter erscheinen Schritte von fünf Prozentpunkten angemessen.

3.2 Bedarfsmesszahlen für soziale Kreisschlüsselzuweisungen

3.2.1 Korrelationen zwischen Zuschussbedarfen und Bedarfsträgern

Um die prinzipielle Eignung der Bedarfsträger für die Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen zu prüfen, werden die Korrelationskoeffizienten der Bedarfsträger mit den Zuschussbedarfen in den jeweiligen Aufgabenbereichen getrennt für die kreisfreien Städte und die Landkreise berechnet (Tabelle 3-5). Es zeigt sich, dass die Bedarfsträger durchweg eine sehr hohe Korrelation mit den Zuschussbedarfen in jedem Jahr aufweisen mit Korrelationskoeffizienten, die häufig deutlich über 0,9 liegen. Im Bereich des SGB II ist sowohl die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als auch die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften hoch korreliert mit den

Zuschussbedarfen, sodass beide Indikatoren prinzipiell geeignet sind, um die Kreisschlüsselzuweisungen für diesen Bereich zu verteilen. Im Bereich der Zuschussbedarfe im SGB IX, bei dem es sich vor allem um die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen handelt, sind die Bedarfsträger in den Landkreisen minimal schwächer korreliert mit den Zuschussbedarfen als in den Städten. Allerdings liegen die Korrelationskoeffizienten immer noch um die 0,9 und damit kann ebenfalls von einer hohen Korrelation gesprochen werden. Etwas größere strukturelle Unterschiede zwischen den Landkreisen scheint es bei den Zuschussbedarfen im SGB VIII zu geben. Die Korrelationskoeffizienten zwischen Bedarfsträgern und Zuschussbedarfen sind dort konsequent niedriger als bei den kreisfreien Städten. Hier scheint die Heterogenität zwischen den Pro-Kopf-Zuschussbedarfen in den Landkreisen eine Rolle zu spielen. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass die untersuchten Bedarfsindikatoren gut zur Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen geeignet sind.

Tabelle 3-5: Korrelationskoeffizienten zwischen Bedarfsträgern und Zuschussbedarfen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SGB II-Bedarfsgemeinschaften versus SGB II-Zuschussbedarfe (kreisfreie Städte)	0,994	0,985	0,990	0,992	0,990	0,998
SGB II-Bedarfsgemeinschaften versus SGB II-Zuschussbedarfe (Landkreise)	0,992	0,993	0,990	0,989	0,927	0,984
SGB II-Personen versus SGB II-Zuschussbedarfe (kreisfreie Städte)	0,998	0,990	0,993	0,993	0,993	0,999
SGB II-Personen versus SGB II-Zuschussbedarfe (Landkreise)	0,983	0,988	0,983	0,978	0,928	0,975
Bedarfsträger Eingliederungshilfe versus SGB IX-Zuschussbedarfe (kreisfreie Städte)	0,991	0,992	0,990	0,975	0,987	0,985
Bedarfsträger Eingliederungshilfe versus SGB IX-Zuschussbedarfe (Landkreise)	0,925	0,969	0,975	0,895	0,891	0,967
Bedarfsträger Kinder- und Jugendhilfe versus SGB VIII-Zuschussbedarfe (kreisfreie Städte)	0,948	0,959	0,962	0,984	0,991	0,989
Bedarfsträger Kinder- und Jugendhilfe versus SGB VIII-Zuschussbedarfe (Landkreise)	0,845	0,846	0,851	0,856	0,577	0,861

Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

3.2.2 Gewichtungsfaktoren

Gemäß § 13 Abs. 1 ThürFAG werden zur Ermittlung der Bedarfsmesszahlen für soziale Kreisschlüsselzuweisungen gewichtete Teilansätze für die einzelnen SGB-Aufgabenblöcke gebildet. Dabei werden die Bedarfsträger nach SGB IX und SGB VIII mit einem Gewichtungsfaktor von 15,2 bzw. 15,6 multipliziert. Ziel dieses Vorgehens ist es, dass die gewichteten Bedarfsträger untereinander im gleichen Verhältnis stehen wie die Zuschussbedarfe der entsprechenden SGB-Aufgabenblöcke. Tabelle 3-6 zeigt die ungewichteten Zuschuss- und Bedarfsträgerrelationen über den Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 sowie die Ableitung der Gewichtungsfaktoren auf.

Tabelle 3-6: Gewichtungsfaktoren der Bedarfsträger

Aufgabenblock	SGB II	SGB IX und XII	SGB VIII	Summe
ZB der kreisfreien Städte und Landkreise (Ø 2020-2022)				
	118.315.057	575.250.751	326.304.221	1.019.870.028
Anteile	11,6%	56,4%	32,0%	100,0%
Bedarfsträger	Personen in Bedarfsgemeinschaften	Empfänger Eingliederungshilfe	Andauernde und beendete Hilfen Nach §§ 27, 29 bis 35 und 35a SGB VIII	
<i>Bedarfsträger (original)</i>	118.965	25.657	13.578	158.200
<i>Anteile (original)</i>	75,2%	16,2%	8,6%	
Ableitung der Gewichtungsfaktoren				
<i>Bedarfsträger (solver)</i>	118.965	578.412	328.098	1.025.475
<i>Anteile (solver)</i>	11,6%	56,4%	32,0%	
Faktor	1	22,5	24,2	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik. Berücksichtigt werden die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt der Gliederungsziffern 405 und 482 für das SGB II, der Gliederungsziffern 410, 411, 413, 414, 488 für das SGB IX und XII und der Gliederungsziffern 407, 451, 452, 453, 455, 456, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 465, 466 und 468 für das SGB VIII für die Landkreisverwaltungen und kreisfreien Städte zum Gebietsstand 01.01.2024.

Im Durchschnitt der Jahre 2020-2022 wiesen die kreisfreien Städte und Landkreise Thüringens insgesamt Zuschussbedarfe in Höhe von rund 1 Milliarde Euro im Bereich der drei SGB-Aufgabenblöcke auf. Das entspricht rund 84 Prozent des gesamten Zuschussbedarfs im Einzelplan 4. Den mit Abstand größten Anteil an den Zuschussbedarfen – innerhalb der drei SGB-Aufgabenblöcke – hat die Eingliederungs- und Sozialhilfe mit 56,4 Prozent, gefolgt von der Jugendhilfe mit 32 Prozent. Der Anteil der Grundsicherung für Arbeitsuchende beläuft sich auf 11,6 Prozent. Bei den zugehörigen Bedarfsträgern allerdings hat das SGB II mit den Personen in Bedarfsgemeinschaften ein klares Übergewicht von 75,2 Prozent (oder 118.965 Personen absolut), gefolgt von den Empfängern der Eingliederungshilfe mit 16,2 Prozent und den andauernden und beendeten Hilfen der Jugendhilfe mit 8,6 Prozent. Um die Zuschussbedarfsrelationen auch innerhalb der Bedarfsträger-Kategorien widerzuspiegeln, müssen also fiktive Zahlenwerte für zwei der drei Bedarfsträger berechnet werden. Hierzu wird das Excel-Add-in-Programm Solver verwendet („Was-wäre-wenn-Analysen“), wobei die Personen in Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 1 in die Berechnung eingehen. Aus den Berechnungen ergibt sich für die Empfänger der Eingliederungshilfe ein Faktor von 22,5 und für die andauernden und beendeten Hilfen ein Faktor von 24,2 und damit eine leichte Korrektur nach oben im Vergleich zu den geltenden Werten gemäß § 13 Abs. 1 ThürFAG. Dieses neue Verhältnis spiegelt die abnehmende Bedeutung des SGB II im Zeitablauf im Verhältnis zu den zwei anderen SGB-Aufgabenblöcken wider, die bereits in Abschnitt 2.4 deskriptiv beschrieben wurde.

3.2.3 Korrektur der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte im Bereich der Jugendhilfe

Für die Verteilung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen werden im Aufgabenblock Jugendhilfe die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte reduziert. Der Abzugsanteil ergibt sich aus dem Verhältnis der Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zu den Zuschussbedarfen der kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreisverwaltungen. Hintergrund dieser Korrektur ist die Tatsache, dass die kreisfreien Städte im Rahmen des Sozillastenansatzes für die Kreisaufgaben kompensiert werden sollen. Dementsprechend sind die Ausgaben im Bereich Jugendhilfe, die auf Gemeindeebene anfallen, bei den Zuschussbedarfen der kreisfreien Städte herauszurechnen.

Die Abzugsanteile nach § 13 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 2. HS ThürFAG beruhen auf Daten der Jahre 2017-2020. Tabelle 3-7 zeigt darüber hinaus die Ergebnisse der Berechnung am aktuellen Rand über die drei bzw. vier aktuellsten verfügbaren Jahre der Jahresrechnungsstatistik. In den Bereichen der Jugendarbeit liegen die neu berechneten Anteile relativ nah beieinander und weichen lediglich um 1 bis 2 Prozentpunkte von den aktuell im Gesetzestext festgeschriebenen Werten ab, sodass aus gutachterlicher Sicht kein akuter Anpassungsbedarf besteht. Ähnlich verhält es sich für die Einrichtungen der Familienförderung, wenn man den Zeitraum 2019-2022 für die Neuberechnung heranzieht. Für 2020-2022 ergibt sich ein Abzugsanteil, der rund 5,5 Prozentpunkte nach oben vom geltenden Wert abweicht. Für die Einrichtungen der Jugendhilfe zeichnet sich am aktuellen Rand ein niedriger Abzugsanteil ab.

Die Gründe für die Abweichung im Bereich der Einrichtungen der Familienförderung sollen im Folgenden kurz diskutiert werden. Grundsätzlich beruhen die Berechnungen für die Einrichtungen der Familienförderung auf einer geringen Beobachtungszahl, das heißt nur wenige kommunale Gebietskörperschaften weisen Ausgaben (bzw. Einnahmen) in der Gliederungsziffer 462 auf. Für den Zeitraum 2020-2022 gehen lediglich 28 Beobachtungen (sieben Landkreise und zwei kreisangehörige Gemeinden) in die Berechnungen ein, für 2019-2022 immerhin 36 Beobachtungen (sieben Landkreise und drei kreisangehörige Gemeinden). Bei einer geringen Beobachtungszahl können Ausreißer – vergleichsweise hohe oder niedrige Werte in einem Jahr – die durchschnittlichen Zuschussbedarfe über die kommunalen Gruppen verzerren. Diese Problematik trifft für die zwei anderen hier betrachteten Bereiche der Jugendhilfe nicht zu, sodass zumindest für die Zuschussbedarfe der Gliederungsziffer 462 eine Durchschnittsbildung über (mindestens) vier Jahre empfohlen wird, um der skizzierten Ausreißerproblematik zu begegnen. Die Bedeutung des Bereichs der Einrichtungen der Familienförderung sollte – angesichts des sehr geringen Anteils am gesamten Zuschussbedarf des Einzelplans 4 in Höhe von 3 Prozent⁸ – allerdings nicht überbewertet werden.

⁸ Im Jahr 2022 und im Durchschnitt über alle Gebietskörperschaften, die in dieser Gliederungsziffer Zuschussbedarfe (im Verwaltungshaushalt) aufweisen.

Tabelle 3-7: Korrektur der SGB VIII-Zuschussbedarfe für kreisfreie Städte

Gliederungsziffer		Abzugsanteil beim Zuschussbedarf der kreisfreien Städte		
		nach § 13 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 2. HS ThürFAG	2019-2022	2020-2022
451	Jugendarbeit	16,1%	17,0%	17,9%
460	Einrichtungen der Jugendhilfe	86,3%	82,0%	82,0%
462	Einrichtungen der Familienförderung	86,4%	87,1%	91,9%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik. Berücksichtigt wurden die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt der o.g. Gliederungsziffern für die kreisangehörigen Gemeinden, Landkreisverwaltungen und Verwaltungsgemeinschaften zum Gebietsstand 01.01.2024.

3.2.4 Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe

Die Bestimmung angemessener Finanzbedarfe ist nicht trivial. Grundsätzlich sollten nur Bedarfe berücksichtigt werden, die strukturell bedingt, von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflussbar und nicht von der Bevölkerung gewählt sind (Gerhards et al., 2021). Dass verschiedene Gebietskörperschaften unterschiedlich hohe Ausgaben pro Kopf für eine bestimmte Aufgabe aufweisen, kann sowohl ausgleichsrelevante als auch nicht-ausgleichsrelevante Gründe haben. Wenn die Einwohner der Gebietskörperschaften regional unterschiedliche Präferenzen für die Qualität einer bestimmten Leistung aufweisen, wären Unterschiede in den Pro-Kopf-Kosten dieser Leistung erwünscht und gleichzeitig nicht Gegenstand eines Ausgleichssystems. Auf der anderen Seite könnten niedrige Pro-Kopf-Ausgaben einer individuellen Gebietskörperschaft anstatt einer Präferenz für eine geringere Servicequalität auch auf lokale unerfüllte Bedarfe hinweisen. Grundsätzlich sollten unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben bestimmter Leistungen keinesfalls ausgeglichen werden, wenn sie aus Ineffizienzen, einer unzureichenden Bereitstellung oder aus einem polit-ökonomischen Kalkül heraus entstehen (siehe dazu Thöne et al. 2021, S. 14f.).

Diese Ursachen für unterschiedliche Ausgabenniveaus können in der Praxis nur näherungsweise bestimmt werden. Um Bedarfe im Thüringer Finanzausgleichssystem abzuleiten, wird auf Zuschussbedarfe abgestellt, also eine Größe, die neben den reinen Ausgaben auch die aufgabenspezifischen Einnahmen berücksichtigt. Darüber soll sichergestellt werden, dass die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen angemessen ausschöpfen, bevor der Ausgleich von Bedarfen erfolgt. Im Kontext des Soziallastenansatzes wird der Steuerbarkeit von Zuschussbedarfen insofern Rechnung getragen, dass § 13 Abs. 1 Satz 3 bis 5 ThürFAG verschiedene Prozentsätze für die Steuerbarkeit je SGB-Aufgabenblock vorsieht.⁹ Die Quoten wurden mit den Vertretern der Kommunen eruiert und gehen für den SGB II-Bereich von einer Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe von 25 Prozent, für den SGB IX-Bereich von 50 Prozent und für den SGB VIII-Bereich von 75 Prozent aus. Die Differenz der örtlichen Zuschussbedarfe pro Bedarfsträger zum Landesdurchschnitt wird entsprechend der Prozentsätze berücksichtigt. Im Ergebnis bedeutet das beispielsweise für den SGB

⁹ Im alten System kam ein Korridorverfahren zur Anwendung, bei dem überdurchschnittliche Zuschussbedarfe – gemessen am Landesdurchschnitt – pro Bedarfsträger auf 110 Prozent (des Landesdurchschnitts) verringert und unterdurchschnittliche Zuschussbedarfe auf 95 Prozent (des Landesdurchschnitts) erhöht wurden.

II-Bereich, dass 75 Prozent des Unterschieds zwischen der örtlichen Zuschussbedarfsrelation und der landesdurchschnittlichen Bedarfsrelation im Schlüsselzuweisungssystem anerkannt wird.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Quoten für die Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe in einem gemeinsamen Diskurs zwischen Land und Vertretern der Kommunen festgelegt werden. So wird den spezifischen lokalen Gegebenheiten – über die die Akteure vor Ort am besten informiert sind – im Dialog zwischen den Ebenen Rechnung getragen. Dass die geringste Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe im SGB II-Bereich, eine mittlere Steuerbarkeit im SGB IX-Bereich und die größte Steuerbarkeit im SGB VIII-Bereich angenommen wird, deckt sich zumindest auch mit dem empirischen Befund, dass die Streuung der Zuschussbedarfe um den Mittelwert – gemessen an der Standardabweichung – pro Bedarfsträger über die genannten SGB-Bereiche zunimmt. Im Jahr 2022 betrug der Zuschussbedarf pro Bedarfsempfänger im SGB II-Bereich beispielsweise 1.009 Euro, während die Standardabweichung bei 82 Euro pro Bedarfsträger lag. Das heißt, typischerweise liegen die SGB II-Zuschussbedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte zwischen 1.091 und 927 Euro pro Bedarfsträger (Mittelwert \pm Standardabweichung), rund 8,1 Prozent über/unter dem Mittelwert, und damit über alle Landkreise und kreisfreien Städte hinweg relativ „nah“ beieinander. Die Streuung um den Mittelwert fällt mit rund 9,4 Prozent für den SGB IX-Bereich (Standardabweichung von knapp 2.156 Euro pro Bedarfsträger um den Mittelwert von 23.049) bzw. mit 17,5 Prozent im SGB VIII-Bereich (Standardabweichung von 4.617 Euro pro Bedarfsträger um den Mittelwert von 26.351) höher aus, was im Sinne einer höheren Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe interpretiert werden kann.

Prinzipiell lässt sich eine mögliche Architektur des Soziallastenansatzes auch aus Regressionsanalysen ableiten. Hierzu können die Zuschussbedarfe auf die einzelnen SGB-Bedarfsträger und Kontrollvariablen regressiert werden, wobei die Sozialgesetzbücher jeweils durch einen eigenen Indikator abgebildet werden. Als Kontrollvariablen bieten sich zum Berücksichtigen von Präferenzindikatoren beispielsweise die Altersstruktur oder Einkommen an. Bei den Regressionen für Thüringen am aktuellen Rand ergeben sich jedoch sogenannte Multikollinearitätsprobleme bei den SGB-Indikatoren. Demnach verhalten sich die SGB-Bedarfsträger zu gleichförmig entlang der Landkreise und kreisfreien Städte. Inferenz lässt sich aus diesen Regressionsergebnissen nicht ziehen. Einige Koeffizientenschätzer suggerieren zum Teil sogar einen negativen Zusammenhang zwischen SGB-Bedarfsträgern und Zuschussbedarfen. Daher sehen die Gutachter davon ab, an dieser Stelle Regressionsanalysen durchzuführen.

3.3 Sozialbeteiligungskomponente

Die Sozialbeteiligungskomponente findet ab dem Jahr 2024 Anwendung (§ 3 Abs. 3b ThürFAG) und betrifft die Bildung der FAG-Masse I für Aufgaben im eigenen Wirkungskreis. Sie sieht vor, dass sich das Land und die Kommunen an den Entwicklungen der Kosten im Sozialbereich gemeinsam beteiligen, bis diese aufgrund einer neuen Revision Berücksichtigung in einer Neufestsetzung des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes finden.

Zur Berechnung der Sozialbeteiligungskomponente werden die Werte der kommunalen Jahresrechnungsstatistik des vorvorvergangenen Jahres mit den Ist-Zuschussbedarfen (im Einzelplan 4 ohne den Bereich der Kindertagesbetreuung), die der letzten Revision zugrunde lagen, verglichen. Die letzte große Revision erfolgte im Jahr 2021 für das ThürFAG ab dem Jahr 2022. Die Sozialbeteiligungskomponente für das ThürFAG ab dem Jahr 2024 wurde dementsprechend anhand eines Vergleichs der Ist-Zuschussbedarfe der Jahre 2019 (Datengrundlage der letzten Revision) und 2021 (vorvorvergangenes Jahr) ermittelt; für das Ausgleichsjahr 2025 wären mögliche Aufwüchse der Zuschussbedarfe zwischen 2019 und 2022 zu berücksichtigen. Allerdings wurde die Sozialbeteiligungskomponente für das Jahr 2025 per Gesetz modifiziert und auf den Wert des Jahres 2024 gesetzt. Der Grund für diese Anpassung liegt darin, dass die Zuwächse an ungedeckten Sozialausgaben zwischen 2021 und 2022 bereits durch Ausreichung der Mittel nach den §§ 7b und 7c des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch voll erstattet werden und es somit im Rahmen der Sozialbeteiligungskomponente zu einer doppelten Berücksichtigung der Zuwächse käme.

Tabelle 3-8 vollzieht die Berechnung der Sozialbeteiligungskomponente für das Ausgleichsjahr 2024 nach, wobei es bei den hier ausgewiesenen Zahlenwerten aufgrund von Datenrevisionen zu leichten Abweichungen – diese betragen weniger als ein Prozent – im Vergleich zum geltenden Wert in Höhe von 25.472.500 Euro kommt. Im Jahr 2025 sieht § 3 Abs. 5 Satz 1 ThürFAG eine erneute Revision des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes vor (für das ThürFAG ab dem Jahr 2026).

Falls die Abweichung zwischen den oben beschriebenen Zuschussbedarfen geringer als 5 Millionen Euro ausfällt, greift die Sozialbeteiligungskomponente nicht (sog. Bagatellgrenze), da dann das Verhältnis des Ausgleichs, mit 50 Prozent von 5 Millionen Euro, im Verhältnis zur Größenordnung der Schlüsselmasse sehr gering ist. Liegt der Differenzbetrag (absolut) oberhalb der Bagatellgrenze, werden 50 Prozent des Differenzbetrags – dieser kann sowohl positiv als auch negativ ausfallen – der FAG-Masse I zugeführt bzw. davon abgezogen.

Tabelle 3-8: Sozialbeteiligungskomponente für das Ausgleichsjahr 2024

Jahr	Ist-Zuschussbedarf Einzelplan 4 (ohne Gliederungsziffern 404, 415, 42, 436, 464)	Sozialbeteiligungskomponente in Euro, gerundet	Ausgleichsjahr
2017	1.032.646.816		
2018	1.042.295.733		
2019	1.101.596.582		
2020	1.083.851.108		
2021	1.152.536.054	25.469.800	2024

Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Mit der Einführung der Sozialbeteiligungskomponente kommt der Gesetzgeber einer langjährigen Forderung des Thüringischen Landkreistages nach, die die jährliche Beteiligung des Landes an den steigenden finanziellen Lasten im Sozialbereich beinhaltet (siehe Drucksache 7/6082 Thüringer Landtag). Zwar werden in der Revision alle Einnahmen und Ausgaben im Sozialbereich der

Kommunen erfasst, aufgrund der Taktung alle vier bis fünf Jahre werden mögliche starke Anstiege der kommunalen Zuschussbedarfe in der Zwischenzeit allerdings nicht berücksichtigt. Auf der anderen Seite werden in den Zwischenjahren auch keine Mehreinnahmen auf kommunaler Ebene angesetzt, was eine hohe Planungssicherheit bedeutet. Die große Bedeutung des Bereichs „Soziales“ für Landkreise und kreisfreie Städte – die Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 machen rund 60 Prozent der gesamten Zuschussbedarfe aus – rechtfertigt aus gutachterlicher Sicht die Einführung der Sozialbeteiligungskomponente vom Grundsatz her.

In Bezug auf die Höhe der Sozialbeteiligungskomponente wäre zu überlegen, ob die Berechnung anhand der Ist-Werte der Zuschussbedarfe zum Zeitpunkt der letzten Revision angemessen ist. Im Rahmen der Revision werden für die Zuschussbedarfe der jeweiligen SGB-Aufgabenbereiche nämlich fortgeschriebene Werte angesetzt. Auf Basis dieser fortgeschriebenen Werte wird der zu deckende Finanzbedarf und damit die Finanzausgleichsmasse I berechnet. Die letzte Revision des Jahres 2021 (für das Ausgleichsjahr 2022) beruht auf Ist-Daten bis zum Jahr 2019. Um anhand dieser Daten die zukünftig ungedeckten Finanzbedarfe – und damit die Finanzausgleichsmasse I – zu ermitteln, werden die Daten anhand geeigneter Faktoren über einen Dreijahreszeitraum fortgeschrieben. Für die Zuschussbedarfe im Sozialbereich werden die fortgeschriebenen Fallzahlen mit dem fortgeschriebenen Betrag je Fall multipliziert. Das heißt bezogen auf die Sozialbeteiligungskomponente, dass Aufwüchse der Sozialausgaben bis zur Grenze der fortgeschriebenen Zuschussbedarfe bereits über die Finanzausgleichsmasse I berücksichtigt sind. Für die Bestimmung der relevanten Aufwüchse der Sozialausgaben, die sich ggf. nach der Revision ergeben, sollte man der gleichen Berechnungslogik folgen und als Referenz die fortgeschriebenen Zuschussbedarfe der Revision – anstatt der Ist-Zuschussbedarfe im Revisionsjahr – zugrunde legen. Für die Sozialbeteiligungskomponente des Jahres 2024 hätte das beispielsweise bedeutet, dass ein Vergleich der auf das Jahr 2021 fortgeschriebenen Zuschussbedarfe (basierend auf den Ist-Daten 2019, die zum Zeitpunkt der letzten Revision 2021 zur Verfügung standen) mit den Ist-Zuschussbedarfen des Jahres 2021 angestellt wird.

Das Finanzausgleichssystem beruht darauf, Entwicklungen der laufenden Jahre anhand von Vergangenheitsentwicklungen zu approximieren. Die regelmäßige Überprüfung der Höhe der Sozialbeteiligungskomponente – auch angesichts absehbarer Verschiebungen, siehe dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.1 – ist daher zu begrüßen. Im Jahr 2025 steht mit der Revision ohnehin eine Anpassung des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes an, die diesen Entwicklungen Rechnung tragen sollte.

3.4 Vergleich der Berechnungsmethoden der Kreisschlüsselzuweisungen vor und ab 2023

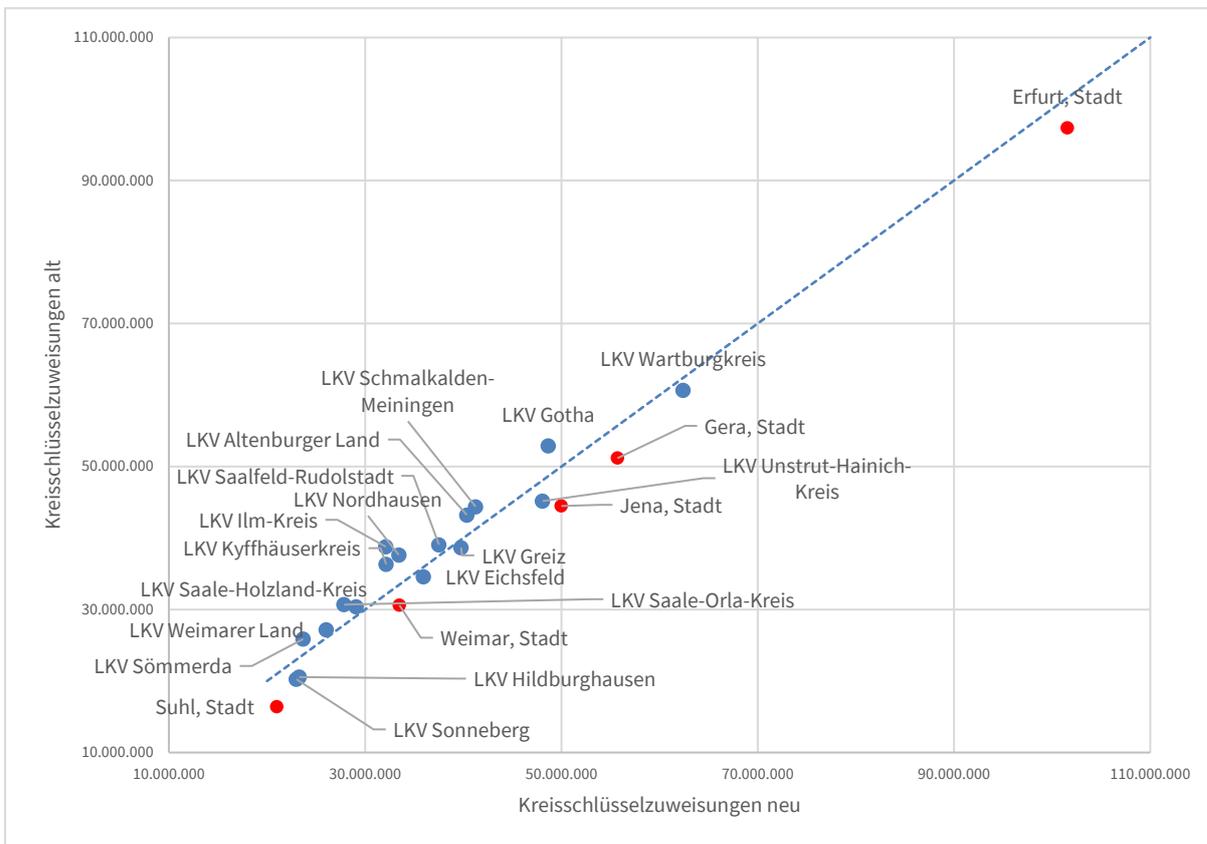
Im neuen System wird mithilfe der im Abschnitt 3.2 beschriebenen Bestandteile der Gesamtansatz der sozialen Schlüsselzuweisungen berechnet, der multipliziert mit dem jährlich festzule-

genden Grundbetrag die Bedarfsmesszahl der sozialen Kreisschlüsselzuweisung bestimmt. Anschließend wird die Differenz dieser Bedarfsmesszahl zur Umlagekraftmesszahl für soziale Kreisaufgaben gebildet und diese zu 80 Prozent als soziale Kreisschlüsselzuweisung angesetzt. Parallel wird die allgemeine Kreisschlüsselzuweisung mit der Einwohnerzahl der Landkreise bzw. kreisfreien Städte als Schlüssel berechnet. Diese wird mit dem Grundbetrag für allgemeine Kreisaufgaben multipliziert und somit die Bedarfsmesszahl für allgemeine Kreisaufgaben gebildet. Auch mit dieser wird die Differenz zur Umlagekraftmesszahl für allgemeine Kreisaufgaben gebildet und diese wird zu 80 Prozent als allgemeine Kreisschlüsselzuweisung angesetzt. Die Summe aus sozialer und allgemeiner Kreisschlüsselzuweisung ist die Kreisschlüsselzuweisung für Kreisaufgaben.

Im alten System gab es keine Unterscheidung zwischen Kreisschlüsselzuweisungen für soziale und allgemeine Kreisaufgaben. Der Gesamtansatz für soziale Kreisaufgaben wurde mit der Bevölkerung addiert, sodass es nur eine einheitliche Bedarfsmesszahl, einen Grundbetrag und eine Umlagekraftmesszahl für die nachfolgende Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben gab und keine Differenzierung auf dem Weg dahin. Die Kreisschlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben als Endergebnis der Berechnungsmethode lassen sich jedoch mit denen der neuen Methode vergleichen. So lassen sich sowohl die Auswirkungen des Wechsels der Berechnungsmethode für die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städten am aktuellen Rand berechnen als auch die Korrelation mit den tatsächlichen Zuschussbedarfen bestimmen. Der Vergleich der sich ergebenden Kreisschlüsselzuweisungen für alle Landkreise und kreisfreien Städte mit alter und neuer Berechnungsmethode ist in Abbildung 3-1 zu sehen. Die Winkelhalbierende trennt die Kommunen mit niedrigeren Kreisschlüsselzuweisungen nach dem neuen System (oberhalb der Geraden) von denen mit höheren (unterhalb der Geraden). Die kreisfreien Städte profitieren und erhalten im neuen System höhere Zahlungen als im alten. Den höchsten absoluten Zuwachs erfährt dabei Jena mit 5,5 Millionen Euro – gefolgt von Suhl mit 4,6 Millionen Euro, Gera mit 4,5 Millionen Euro und Erfurt mit 4,2 Millionen Euro. Den höchsten relativen Zuwachs hat Suhl mit fast 28 Prozent. Bei den Landkreisen hat den höchsten Zuwachs der Unstrut-Hainich-Kreis mit 2,9 Millionen Euro, was einen relativen Anstieg von gut 6 Prozent bedeutet. Dahinter folgen Sonneberg und Hildburghausen mit 2,8 Millionen Euro und 2,7 Millionen Euro – beide mit gut 13 Prozent mehr. Zehn andere Landkreise bekommen weniger Kreisschlüsselzuweisungen unter dem neuen System. Die höchsten Einbußen hat der Ilm-Kreis mit 6,7 Millionen Euro und einem relativen Rückgang von 17 Prozent. Die Landkreise Gotha, Nordhausen und der Kyffhäuserkreis folgen alle mit ungefähr 4,2 Millionen Euro weniger, die im Fall Gotha einen Rückgang von 8 Prozent bedeuten und für die anderen beiden Landkreise gut 11 Prozent. Die höchsten relativen Einbußen hat der Ilm-Kreis mit über 17 Prozent.

Abbildung 3-1: Vergleich der Kreisschlüsselzuweisungen nach alter und neuer Methode für 2022

In Euro



Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Die Umstellung der Berechnungsmethode der Kreisschlüsselzuweisungen hat somit deutliche Konsequenzen für die Finanzen der kommunalen Träger. Hierbei stellt sich die Frage, ob das neue System besser zu den sozialen Zuschussbedarfen der Landkreise und kreisfreien Städte passt als das alte. Dies wäre die zentrale Rechtfertigung für das neue System und kann in einem Vergleich zwischen den Korrelationen von Kreisschlüsselzuweisungen und Zuschussbedarfen ermittelt werden (Tabelle 3-9). Hierzu werden für alle verfügbaren Jahre die Kreisschlüsselzuweisungen nach alter und neuer Methode berechnet und verglichen. Die Tabelle zeigt, dass die Kreisschlüsselzuweisungen beider Berechnungsmethoden sehr hoch mit den Zuschussbedarfen korreliert sind – nach neuer Methode jedoch fast durchgängig höher. Dies gilt sowohl in der breiten Aggregation der Zuschussbedarfe aller Einzelpläne der Landkreise und kreisfreien Städte, für alle Zuschussbedarfe des Einzelplanes 4 (Soziales), als auch für die speziellen Aufgabenbereiche des SGB IX und SGB VIII. Ausnahmen bilden die Jahre 2020 und 2021, in denen die alten Zuweisungen oft höher mit den Zuschussbedarfen korreliert sind. Da die beiden Jahre allerdings durch die Corona-Pandemie und die dadurch ausgelösten Hilfsprogramme auch für die Sozialausgaben der Kommunen vermutlich nicht repräsentativ sind, können diese hier ausgeklammert werden. Ansonsten ist auffällig, dass die Zuschussbedarfe des SGB II mit den Kreisschlüsselzuweisungen der alten Methode durchgängig leicht höher korreliert sind. Allerdings ist die Korrelation nach neuer

Methode ebenfalls sehr hoch und der Unterschied am aktuellen Rand nur minimal (für 2022 nach neuer Methode 0,948, nach alter 0,956). Zudem ist dies angesichts der zurückgehenden Bedeutung der Zuschussbedarfe aus dem SGB II (vgl. Abbildung 2-3) nicht gravierend und schmälert nicht die Verbesserung der Methodik, wie man an den Korrelationen mit den größeren Aggregaten sieht. Eine weitere Auffälligkeit ist, dass die Korrelationen am aktuellen Rand stets besser sind als in den ersten Jahren des betrachteten Zeitraums – also besser zu den Bedarfen passen.

Tabelle 3-9: Korrelationskoeffizienten zwischen Kreisschlüsselzuweisungen und Zuschussbedarfen eines Jahres

Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen mit den für das Jahr geltenden Faktoren

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus gesamte Zuschussbedarfe	0,877	0,875	0,865	0,820	0,927	0,932
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus gesamte Zuschussbedarfe	0,858	0,863	0,868	0,890	0,882	0,882
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe des Einzelplan 4	0,910	0,906	0,888	0,844	0,951	0,957
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe des Einzelplan 4	0,886	0,893	0,884	0,911	0,911	0,911
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB II	0,902	0,899	0,906	0,823	0,948	0,952
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB II	0,948	0,942	0,942	0,945	0,956	0,956
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB IX	0,965	0,953	0,930	0,889	0,979	0,973
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB IX	0,905	0,916	0,919	0,967	0,967	0,967
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB VIII	0,930	0,928	0,922	0,848	0,946	0,950
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB VIII	0,789	0,822	0,834	0,880	0,888	0,888

* Für 2023 werden die Zuschussbedarfe von 2022 genommen.
 Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Auch im Vergleich mit den durchschnittlichen Zuschussbedarfen im Zeitraum von 2017 bis 2022 korrelieren die Kreisschlüsselzuweisungen nach neuer Methode meist besser als nach der alten, allerdings ist das Bild nicht für alle einzelnen Jahre eindeutig (Tabelle 3-10). Wiederum ergibt sich für die SGB II-Zuschussbedarfe durchgängig ein leicht geringerer Korrelationskoeffizient mit den Kreisschlüsselzuweisungen der neuen Methode im Vergleich zu der alten. Bei allen anderen untersuchten Aggregaten ist die neue Methode passender, wenn man auf den aktuellen Rand für die Jahre 2022 und 2023 schaut.

Tabelle 3-10: Korrelationskoeffizienten zwischen Kreisschlüsselzuweisungen und den durchschnittlichen Zuschussbedarfen zwischen 2017 und 2022

Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen mit den für das Jahr geltenden Faktoren

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus gesamte Zuschussbedarfe	0,868	0,865	0,857	0,872	0,925	0,930
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus gesamte Zuschussbedarfe	0,867	0,872	0,873	0,884	0,878	0,878
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe des Einzelplan 4	0,899	0,897	0,890	0,903	0,949	0,953
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe des Einzelplan 4	0,891	0,895	0,896	0,906	0,907	0,907
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB II	0,902	0,902	0,902	0,896	0,935	0,942
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB II	0,951	0,950	0,953	0,951	0,948	0,948
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB IX	0,954	0,950	0,943	0,955	0,979	0,975
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB IX	0,927	0,926	0,927	0,940	0,965	0,965
Kreisschlüsselzuweisungen (neue Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB VIII	0,926	0,927	0,923	0,935	0,954	0,957
Kreisschlüsselzuweisungen (alte Berechnung) versus Zuschussbedarfe aus dem SGB VIII	0,838	0,843	0,846	0,856	0,896	0,896

Quellen: Thüringer Landesamt für Statistik; eigene Darstellung.

Zwar hat die Reform des Soziallastenansatzes zu einer Umschichtung der kreislichen Schlüsselzuweisungen geführt, insgesamt scheinen die Zuweisungen nach dem neuen System die Bedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte allerdings passgenauer abzubilden. Um die finanziellen Konsequenzen der Reform des Soziallastenansatzes abzufedern, enthält § 24 Abs. 2a ThürFAG eine Kompensationsregelung: Kommunen, die unter dem neu gefassten Soziallastenansatz im Jahr 2022 geringere Schlüsselzuweisungen als im alten System erhalten, werden für die Jahre 2023 bis 2025 kompensiert. Bei der Ausgestaltung der Kompensationsregelung hat sich der Gesetzgeber für eine Vollkompensation entschieden, die über drei Jahre in voller Höhe – anstatt beispielsweise in prozentual abschmelzender Form – aufrechterhalten wird. Angesichts der guten kommunalen Finanzausstattung sowie der insgesamt positiven Beurteilung des reformierten Soziallastenansatzes sollte diese Kompensationsregelung schnell auslaufen. Kompensationszahlungen sind immer nur für eine Übergangsphase zu gewähren. Der Zweck einer Reform liegt nicht darin, solche Gebietskörperschaften auf ewig zu kompensieren, die unter einer früheren und jetzt nicht mehr adäquaten Berechnungslogik Vorteile hatten. Damit wird nicht negiert, dass den Aufgabenträgern Zuschussbedarfe entstehen. Festgestellt wurde vielmehr, dass die Erstattung der Zuschussbedarfe für diese Aufgabenträger im Vergleich zur Erstattung der Zuschussbedarfe der anderen Aufgabenträger besser, weil passgenauer erfolgen kann. Insbesondere vor

dem Hintergrund der bis jetzt großzügigen Regelung spricht wenig dafür, die Kompensationszahlungen zu verlängern, auch nicht in abgeschwächter Form.

4 Überprüfung der Investitionspauschale

Bei der kommunalen Investitionspauschale handelt es sich um eine Zweckzuweisung innerhalb der Finanzausgleichsmasse I, die unabhängig von der Steuerkraft geleistet wird. Der Landesgesetzgeber legt die Zweckbindung in § 22e Abs. 2 ThürFAG fest und stellt damit seinen Steuerungseinfluss sicher. Die Höhe der Zuweisung richtet sich nach der individuellen kommunalen Einwohnerzahl im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl Thüringens, das heißt, auch steuerstarke Kommunen erhalten innerhalb des definierten Indikators Zuweisungen. Das Volumen ist auf jährlich 40 Millionen Euro für Landkreise und kreisfreie Städte sowie auf 60 Millionen Euro für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte festgelegt. Daraus ergibt sich zusammengenommen ein Betrag von rund 47 Euro pro Einwohner. Bis zum Jahr 2024 wirken sich die kommunalen Investitionszuweisungen nicht mindernd auf die Bedarfszuweisungen nach § 24 Abs. 2 – u.a. für die Durchführung von Haushaltskonsolidierung oder die Förderung kommunaler Zusammenarbeit – aus. In § 22e Abs. 5 ThürFAG ist festgeschrieben, dass die kommunale Investitionspauschale zum Ausgleichsjahr 2026 überprüft wird. Diese Überprüfung wird in diesem Abschnitt durchgeführt.

Zunächst wird die kommunale Investitionstätigkeit in Deutschland sowie insbesondere in Thüringen beschrieben. Im Anschluss erfolgt eine theoretische finanzwissenschaftliche Diskussion über die Rechtfertigung kommunaler Investitionszuweisungen im Allgemeinen und die Ausgestaltung innerhalb des Thüringer Finanzausgleichssystems im Besonderen. Auf Basis dieser Überlegungen und Analysen erfolgt eine Beurteilung der Investitionspauschale dem Grunde und der Höhe nach.

4.1 Kommunale Investitionen im Allgemeinen

Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung, indem sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial bestimmen. Davon hängen wiederum mögliche Einkommenssteigerungen und der Wohlstand der Gesellschaft ab (Bardt et al., 2017; Hüther/Kolev, 2019). Neben einer stetigen Ausdehnung der öffentlichen Investitionen lässt sich mit Blick auf den Klimaschutz ein akuter Bedarf ableiten, grundlegende Investitionen anzustoßen (Bardt et al., 2019; Dullien et al., 2024). Der Handlungsbedarf ist umso größer, da die öffentliche Hand in den vergangenen Jahren vielerorts eine nachhaltige Ausdehnung staatlicher Investitionen verpasst hat. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern fällt die öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland sehr schwach aus. Im Jahr 2022 lagen die öffentlichen Investitionen hierzulande bei lediglich 2,6 Prozent des BIP. Damit liegt der Wert am aktuellen Rand zwar höher als in den 2010er Jahren, aber immer noch unter dem EU-Durchschnitt von 3,2 Prozent. Die skandinavischen Länder erreichten zuletzt gar 4,2 Prozent, auch weitere vergleichbare Länder wie die Benelux-Länder (3,0 Prozent) sowie Österreich/Schweiz (3,3 Prozent) liegen über dem deutschen Wert (Europäische Kommission, 2024).

Es besteht weitgehend Konsens in der öffentlichen Debatte, dass die Investitionen in Deutschland gestärkt werden müssen (Dullien et al., 2024; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023).

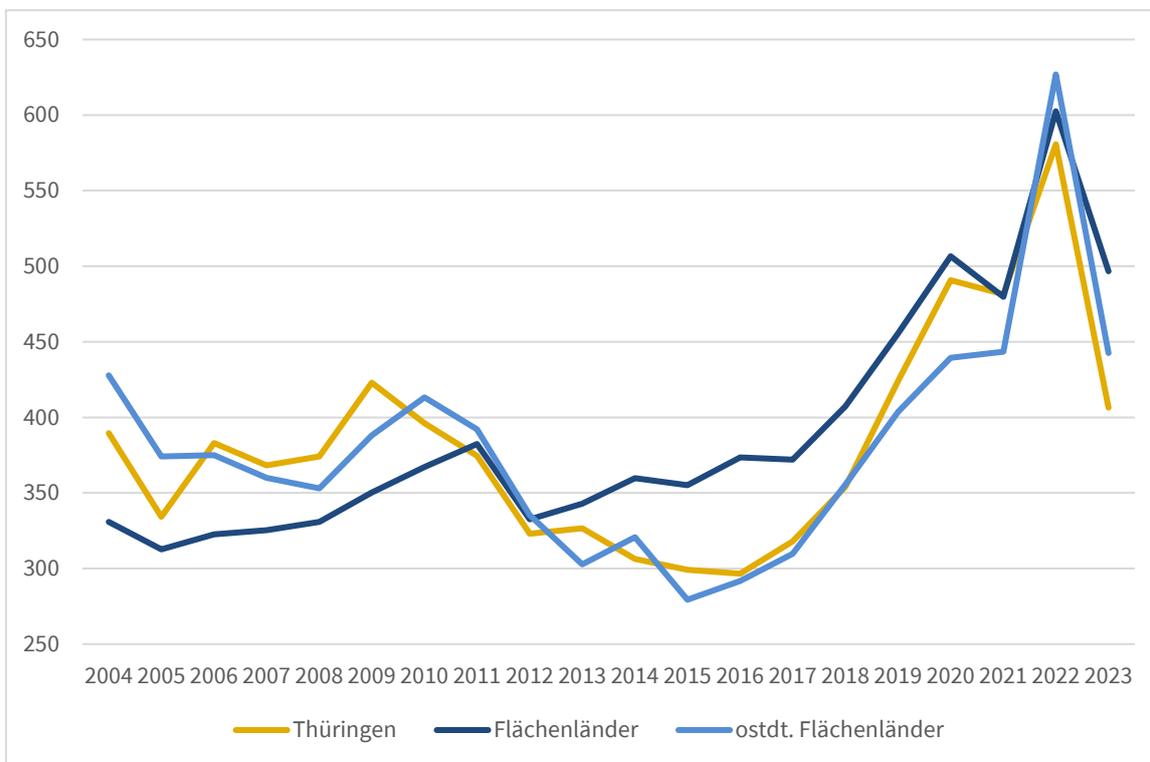
Die kommunale Ebene steht für den größten Teil der öffentlichen Investitionen in Deutschland. Etwa 38 Prozent der gesamtstaatlichen Investitionen werden durch die kommunale Familie getätigt, wohingegen Bund und Länder auf lediglich 33 Prozent und 29 Prozent kommen (Statistisches Bundesamt, 2024a). Den kommunalen Investitionen kommt folglich eine wichtige Rolle zu. Die Nettoinvestitionen der deutschen Gemeinden sind indes seit über 20 Jahren negativ (Statistisches Bundesamt, 2024b). Das KfW-Kommunalpanel geht gegenwärtig von einem kommunalen Investitionsstau von 186,1 Milliarden Euro aus, insbesondere in den Bereichen Schulen und Straßen (KfW Research, 2024).

Die kommunalen Investitionen umfassen neben Baumaßnahmen und dem Erwerb von unbeweglichen und beweglichen Sachen auch finanzielle Transaktionen, wie den Erwerb von Beteiligungen und dgl., Darlehen an andere Bereiche, Zuschüsse für Investitionen an andere Bereiche sowie die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. Meist wird daher auf die Sachinvestitionen fokussiert, die nur die Baumaßnahmen und den Erwerb von unbeweglichen und beweglichen Sachen beinhalten. Diese Sachinvestitionen stellen den eigentlichen Kern der kommunalen Investitionstätigkeit dar und umfassen diejenigen Elemente, die man landläufig unter Investitionen versteht.

4.2 Kommunale Investitionen in Thüringen

Aufgrund der schwachen öffentlichen Investitionen in Deutschland und der wichtigen Rolle der Kommunen überrascht es nicht, dass der Landesgesetzgeber von einer zu niedrigen Investitionstätigkeit der Kommunen ausgeht und die kommunalen Investitionen mittels der Investitionspauschale ausweiten möchte. Zunächst werden in Abbildung 4-1 die kommunalen, preisbereinigten Sachinvestitionen Thüringens im Zeitraum 2004 bis 2023 dargestellt (in Preisen von 2020). In den Jahren 2004 bis 2010 lag Thüringen über dem Durchschnitt der Flächenländer, in einigen Jahren auch über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer. Ab 2011 fiel Thüringen zurück und lag – mit Ausnahme von 2021 – stets unter dem Durchschnitt der Flächenländer. Während bei den Flächenländern insgesamt ein positiver Aufwärtstrend erkennbar ist, zeigt sich in Thüringen und den anderen ostdeutschen Flächenländern am aktuellen Rand ein ähnliches Niveau wie zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Ursache hierfür ist ein vergleichsweise geringes Investitionsniveau in weiten Teilen der 2010er Jahre. Mit 407 Euro pro Einwohner investierten die thüringischen Kommunen im Jahr 2023 in etwa so viel wie im Jahr 2004 (jeweils in Preisen von 2020).

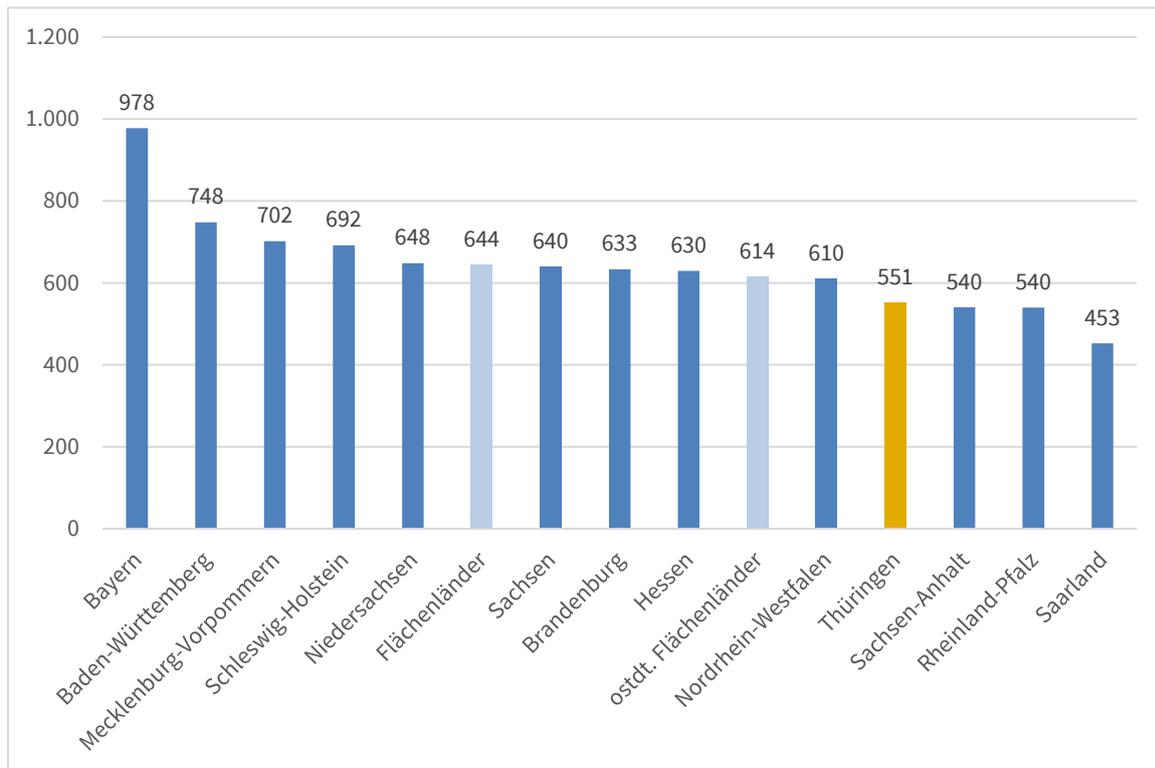
Abbildung 4-1: Kommunale Sachinvestitionen pro Kopf in Kern- und Extrahaushalten (in Preisen von 2020)



Bis 2021 Rechnungsstatistik, ab 2022 Kassenstatistik; deflationiert mit dem BIP-Deflator für Bruttoanlageinvestitionen; ab 2011 in Kern- und Extrahaushalten. Quellen: Statistisches Bundesamt (Berichtsjahre 2004-2019, 2020-2021, 2022, 2023; 2024c, 2024d), eigene Berechnungen

Ein genauerer Eindruck, ob die kommunalen Investitionen in Thüringen gestärkt werden müssen, kann aus einem Vergleich der kommunalen Investitionen in den einzelnen Bundesländern gewonnen werden. Abbildung 4-2 zeigt zunächst die kommunalen Investitionen (Kern- und Extrahaushalte) des Jahres 2023, nutzt also einen weiter gefassten Investitionsbegriff, der über die Sachinvestitionen hinausgeht. Im (bevölkerungsgewichteten) Durchschnitt aller Flächenländer investierten die Kommunen 644 Euro pro Einwohner. Mit 551 Euro pro Einwohner liegt Thüringen rund vierzehn Prozent darunter und erreicht lediglich Platz zehn unter den 13 Flächenländern. Nur in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz sowie im Saarland liegen die Werte noch niedriger. Beschränkt man den Vergleich auf die ostdeutschen Flächenländer, ergibt sich für Thüringen folglich Platz vier von fünf.

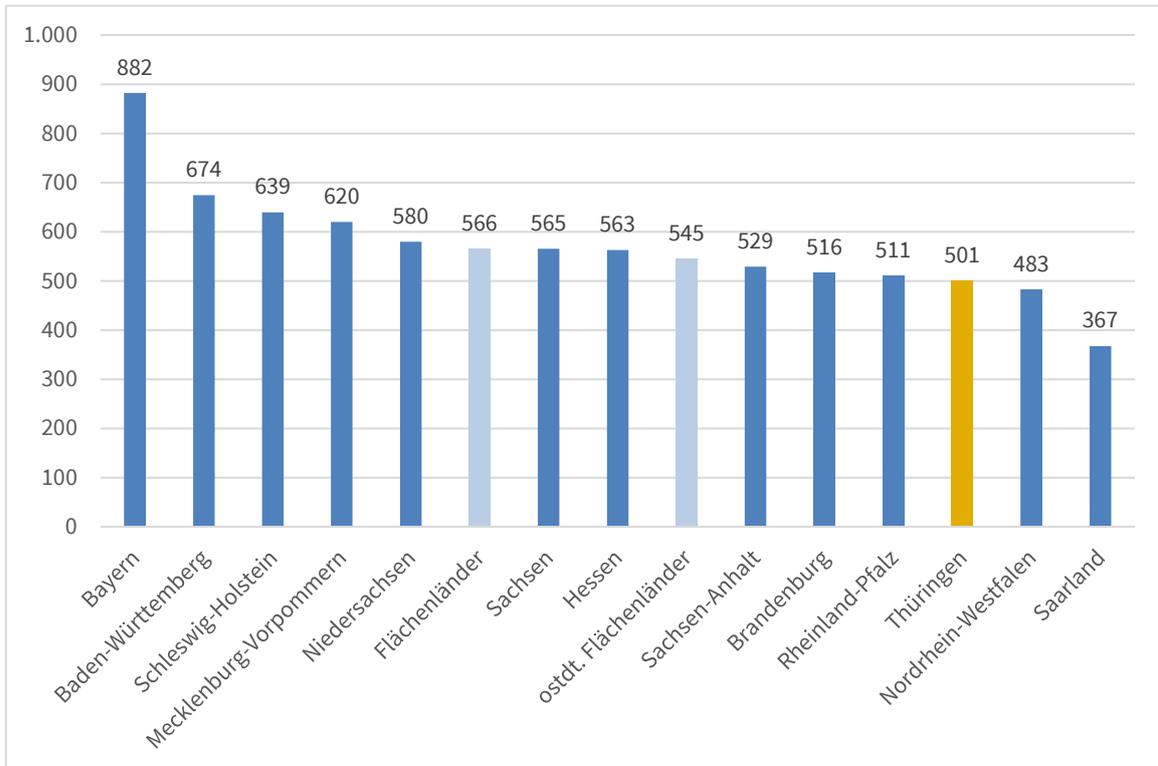
Abbildung 4-2: Kommunale Investitionen pro Kopf in Kern- und Extrahaushalten im Jahr 2023



Kassenstatistik. Quellen: Statistisches Bundesamt (Berichtsjahr 2023; 2024c), eigene Berechnungen

Abbildung 4-3 beschränkt die Betrachtung wieder auf die Sachinvestitionen. Im Jahr 2023 wurden im (bevölkerungsgewichteten) Durchschnitt aller Flächenländer 566 Euro pro Einwohner an Sachinvestitionen getätigt. Thüringen liegt mit 501 Euro darunter und erreicht somit nur den elften Platz unter den dreizehn Flächenländern. Der Rückstand zum Durchschnitt beträgt elf Prozent. Lediglich in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland liegen die Werte noch niedriger. Im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern hält Thüringen die rote Laterne. Spitzenreiter ist hier Mecklenburg-Vorpommern mit Sachinvestitionen von 620 Euro pro Einwohner.

Abbildung 4-3: Kommunale Sachinvestitionen pro Kopf in Kern- und Extrahaushalten im Jahr 2023

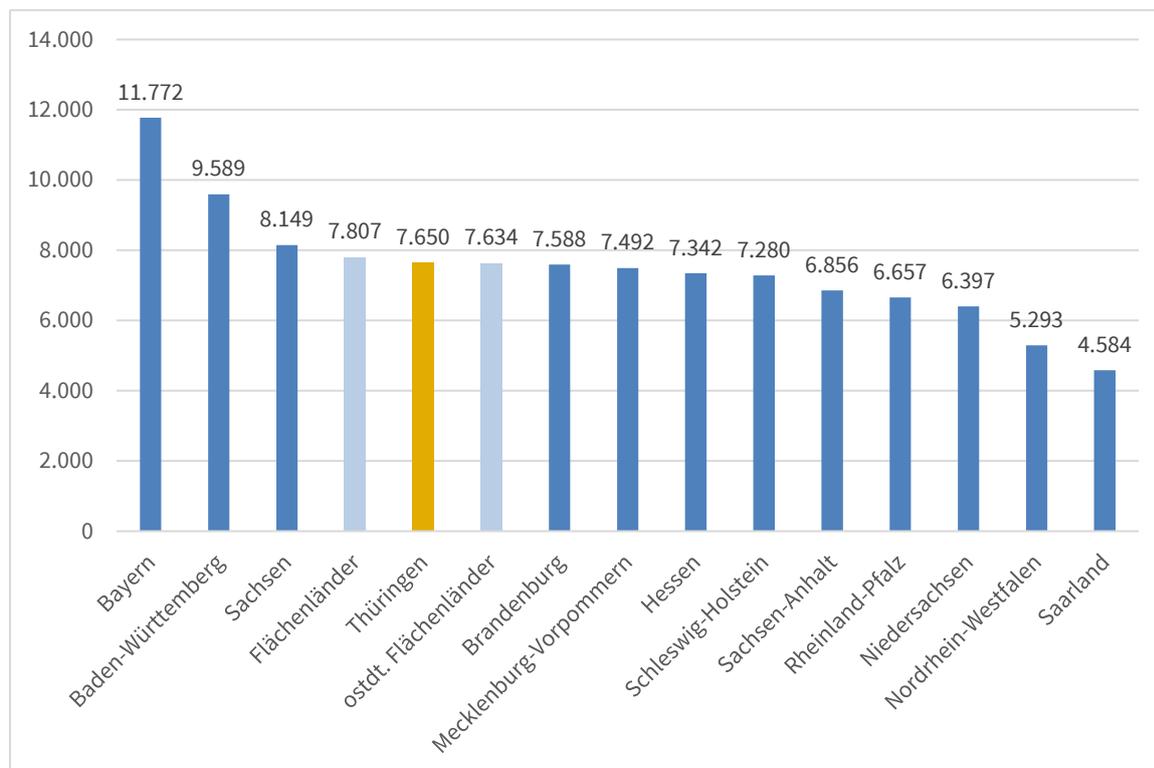


Kassenstatistik. Quellen: Statistisches Bundesamt (Berichtsjahr 2023; 2024c), eigene Berechnungen

Der Vergleich mit den anderen Bundesländern legt somit nahe, dass die kommunale Investitionstätigkeit in Thüringen ausbaufähig ist – trotz der gewährten Investitionspauschale. Aufgrund der historischen Unterschiede erscheint der Vergleich mit den anderen ostdeutschen Flächenländern zielführender als der Vergleich mit sämtlichen Flächenländern, wenngleich sich an der Gesamtaussage wenig ändert. Die schwachen Ranglistenpositionen Thüringens zeichnen dabei ein schwächeres Bild, als es die Pro-Kopf-Werte zeigen. Der Rückstand Thüringens zu anderen Bundesländern ist gering, da es ein breites Mittelfeld gibt. Lediglich Bayern und das Saarland fallen im Bundesvergleich aus dem Rahmen.

Die Betrachtung der kommunalen Investitionstätigkeit im Jahr 2023 ist nur eine Momentaufnahme. Vergleichsweise niedrige Investitionen rücken in ein anderes Licht, wenn in den davorliegenden Jahren kräftig investiert wurde. Falls in der Vergangenheit in Thüringen viel investiert wurde, reichen schließlich am aktuellen Rand auch weniger hohe Investitionen, da eine entsprechende Nutzungsdauer der Güter unterstellt werden kann. Abbildung 4-4 zeigt die kommunalen Investitionen pro Einwohner kumuliert und preisbereinigt (in Preisen von 2020) über die Jahre 2004 bis 2023. Tatsächlich schafft es Thüringen in dieser Betrachtung auf den vierten Platz im Bundesländervergleich mit 7.650 Euro pro Einwohner. Dies liegt zwar unter dem Durchschnitt sämtlicher Flächenländer (7.807 Euro), jedoch über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (7.634 Euro). Lediglich Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen liegen mit ihren Werten noch vor Thüringen.

Abbildung 4-4: Kommunale Sachinvestitionen pro Kopf kumuliert über die Jahre 2004 bis 2023 (in Preisen von 2020)



Bis 2021 Rechnungsstatistik, ab 2022 Kassenstatistik; deflationiert mit dem BIP-Deflator für Bruttoanlageinvestitionen; ab 2011 in Kern- und Extrahaushalten; Quellen: Statistisches Bundesamt (Berichtsjahre 2004-2019, 2020-2021, 2022, 2023; 2024c, 2024d), eigene Berechnungen

In der Gesamtschau mit dem bundesweit beklagten kommunalen Investitionsdefizit kann somit der Schluss gezogen werden, dass die thüringischen Kommunen in den vergangenen 20 Jahren insgesamt ein gutes Investitionsniveau erreichten, sich am aktuellen Rand jedoch eine Schwäche eingestellt hat. Eine weitere Stärkung der thüringischen kommunalen Investitionen wäre angezeigt. Der Eingriff in die kommunale Autonomie, der mit zweckgebundenen Landesmitteln einhergeht, ist also durchaus begründbar.

4.3 Investitionsbegriff und Gewährung einer Pauschale

Bei einer für Investitionen zweckgebundenen Zuweisung stellt sich unweigerlich die Frage, was unter Investitionen in diesem Kontext verstanden wird (Beznoska et al., 2021), und ob geprüft wird, inwieweit die Mittel tatsächlich investiv verwendet werden. Erfolgt keine adäquate Prüfung, droht jede Investitionszuweisung zur Symbolpolitik zu verkommen. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) gelten produzierte Vermögensgüter als Anlageinvestitionen, wenn sie länger als ein Jahr im Produktionsprozess kontinuierlich oder wiederholt eingesetzt werden. Bei Investitionen im ökonomischen Sinne handelt es sich also um die Anlage von Kapital in Sachwerte, die versprechen, langfristig von Nutzen zu sein. Die Bruttoinvestitionen setzen sich hierbei

aus Bruttoanlageinvestitionen und Vorratsveränderungen zusammen. Die Bruttoanlageinvestitionen wiederum können in physische Güter (zum Beispiel Ausrüstungen oder Bauten) und immaterielle Güter unterteilt werden (zum Beispiel Software oder Urheberrechte). Ferner ist die Rolle der Abschreibungen zu diskutieren. Abschreibungen können zwar kalkulatorisch die Wertminderung der Anlagen abschätzen, bilden aber nicht die tatsächlichen Produktivitäts- und Effizienzverluste ab. Anders gesagt: Sie stellen in den VGR den Wertverlust einer bestimmten Anlage infolge der Nutzung dar, aber nicht den tatsächlichen Verschleiß im Produktionsprozess. Darüber hinaus drücken Abschreibungen wegen der Vergangenheitsbezogenheit nicht zwangsläufig den tatsächlichen Ersatzaufwand aus.

In der öffentlichen Debatte zu Investitionen wird häufig auf die Nettoinvestitionen verwiesen, also den Zuwachs des Kapitalstocks über reine Instandhaltungsinvestitionen hinaus (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023). Dieser Zuwachs ergibt sich als Differenz aus Bruttoinvestitionen und Abschreibungen. Zuweisungen auf diese Nettoinvestitionen zu konditionieren ist jedoch problematisch, da sie die Entwicklung des Kapitalstocks nicht adäquat beschreiben. Vermutlich ist es auch nicht die Intention des Gesetzgebers, nur solche Investitionen zu fördern, die den Kapitalstock erweitern. Vielmehr dürfte das gesamte Investitionsniveau im Fokus stehen, mithin auch Instandhaltungsinvestitionen gefördert werden.

Unabhängig von der Frage, ob Instandhaltungs- oder Erweiterungsinvestitionen im Fokus stehen, ist davon auszugehen, dass es immer Diskussionen über die Auslegung dieses Begriffs geben wird. Der Bau einer funktionslosen Straßenbrücke ohne Straßenanschluss ist im Sinne der VGR eine Investition. Der Großteil der Bildungsausgaben zählt hingegen nicht zu den Investitionen, da es sich im Wesentlichen um Lehrergehälter und -bezüge handelt, also um Konsumausgaben. Einem engen Investitionsbegriff ist folglich keine lange politische Zukunft zuzutrauen. Ökonomisch ist es ohnehin sinnvoller, zwischen zukunfts wirksamen und gegenwartsbezogenen Ausgaben zu unterscheiden. Hier ergeben sich jedoch, je nach politischer Ausrichtung, große Auslegungsspielräume. Politiker schrecken schließlich nicht davor zurück, auch Sozialausgaben als investiv zu deklarieren („Investitionen in die soziale Stabilität“). In diesem Sinne ist auch eine Beschränkung auf Sachinvestitionen, also Baumaßnahmen und den Erwerb von beweglichen und nicht-beweglichen Sachen, zwar in der politischen Praxis möglicherweise schwierig, gleichwohl wäre eine solche enge Zweckbindung zielführend.

Ein weiterer kritischer Aspekt liegt nach der aktuellen Ausgestaltung in der fraglichen Zusätzlichkeit von Investitionen, die mit der kommunalen Investitionspauschale finanziert werden. Eine Gemeinde, die bspw. 200 Euro pro Einwohner investieren wollte, könnte sich veranlasst sehen, die selbstfinanzierten Investitionen auf 172 Euro zu reduzieren und den Rest mittels der Investitionspauschale zu finanzieren. Einen positiven Effekt der Zuweisung auf das Investitionsniveau gäbe es dann nicht. Da sich die Zusätzlichkeit von Investitionen in Ermangelung geeigneter Referenzpunkte kaum gesichert feststellen lässt, ist immer davon auszugehen, dass die Investitionen weniger stark ansteigen als es die im Rahmen der Investitionspauschale zur Verfügung gestellten

Mittel vermuten ließen. Es kommt vielmehr zu Mitnahmeeffekten, die aus ökonomischer Sicht nicht wünschenswert sind.

4.4 Höhe der Investitionspauschale

In den Jahren 2014 bis 2019 hatten die Kommunen zusätzliche Zuweisungen für Investitionen in Höhe von 335 Millionen Euro erhalten (siehe Tabelle 4-1). Davon entfielen jeweils rund 100 Millionen Euro auf die Jahre 2018 und 2019. Im Jahr 2014 betrug der Wert 51 Millionen Euro; 2015 waren es 84 Millionen Euro, u.a. da erstmals zusätzliche Mittel in Höhe von 36 Millionen Euro für die Schulträger bereitgestellt worden waren. In den Jahren 2018 und 2019 wurden zudem Zuweisungen an Mittel- und Oberzentren ausgereicht. In den Jahren 2016 und 2017 gab es keine Mittel.

Tabelle 4-1: Übersicht der Investitionspauschalen 2014 bis 2024

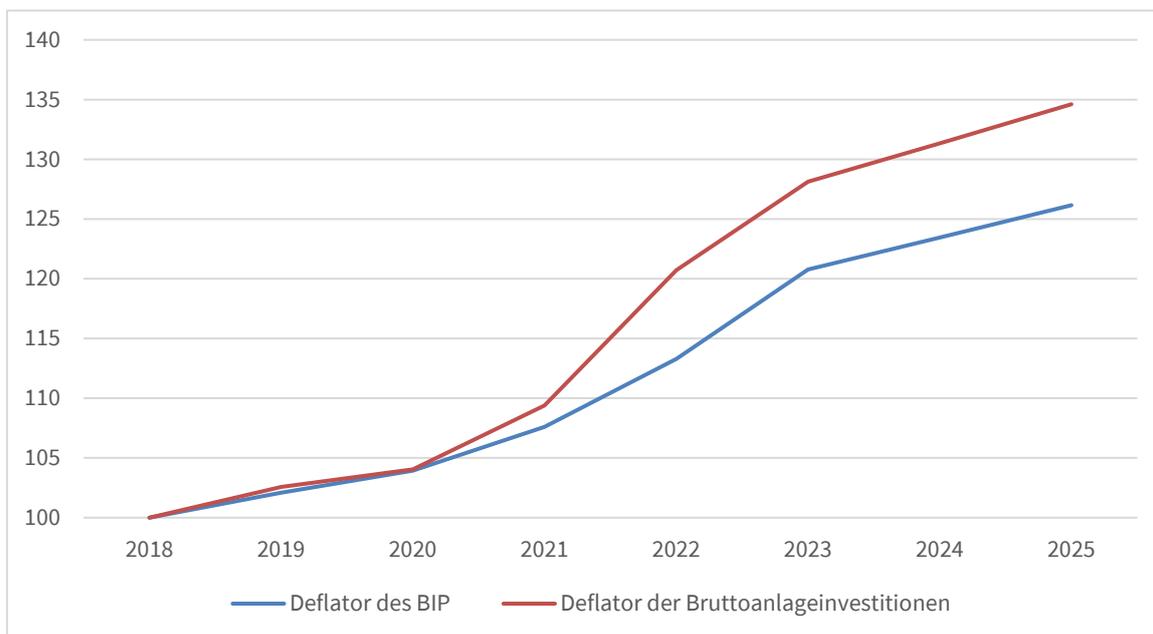
	2014	2015	2016/ 2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
kreisangehörige Gemeinden	25,76	18,51		11,51	11,51	43,58	27,99	28,30	28,45	28,21
kreisfreie Städte	25,76	18,51		23,02	23,02	78,04	46,65	47,16	47,42	47,02
Landkreise	9,24			11,51	11,51	34,46	18,66	18,87	18,97	18,81
Mittel- und Oberzentren				21,47	21,47					
Teilsumme	50,7 Mio.	40,0 Mio.	0,0 Mio.	75,0 Mio.	75,0 Mio.	167,9 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.
Schulen		36,0 Mio.		25,0 Mio.	25,0 Mio.					
Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise)		8,4 Mio.								
Summe	50,7 Mio.	84,4 Mio.	0,0 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.	167,9 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.

Angaben in Euro pro Kopf (kursive Werte aggregiert); Werte bis 2020: Thüringer Gesetz zur Sicherung der kommunalen Haushalte; 2021: Investitionsoffensive; 2022-2024: Thüringer Finanzausgleichsgesetz

Für den Zeitraum 2020 bis 2024 sind insgesamt 568 Millionen Euro veranschlagt. Davon entfallen auf das Jahr 2020 rund 168 Millionen Euro sowie jeweils 100 Millionen Euro auf die Jahre 2021 bis 2024 (Soll). Als Vergabekriterium dient nunmehr allein der Gebietskörperschaftstyp. Im Vergleich zu den Schlüsselzuweisungen, welche im Jahr 2024 etwa 1.791 Millionen Euro ausmachen, kommt der Investitionspauschale folglich eine überschaubare Rolle zu: Das Volumen der Investitionspauschale liegt bei etwa fünfeinhalb Prozent des Volumens der Schlüsselzuweisungen.

Eine Fortschreibung eines nominalen Werts führt mit der Zeit real zu einer Entwertung des Betrags. Sofern die Investitionspauschale bei 100 Millionen Euro bleibt, lassen sich stetig weniger Projekte damit umsetzen. Dies gilt angesichts stark gestiegener Baukosten für öffentliche Investitionen im Besonderen. Selbst unter Berücksichtigung des allgemeinen Deflators des Bruttoinlandsprodukts müsste die Investitionspauschale im Jahr 2024 um 9 Prozent höher ausfallen als im Jahr 2022, um den realen Wert zu erhalten. Gegenüber dem Jahr 2018, als die Investitionspauschale ebenfalls bereits 100 Millionen Euro betrug, müsste der Wert im Jahr 2024 um rund 23 Prozent höher liegen, damit es zu keiner realen Entwertung kommt. Im Jahr 2026 müsste der Wert demnach schätzungsweise bei knapp 130 Millionen Euro liegen, sofern ein BIP-Deflator von 2,5 Prozent pro Jahr bis dahin unterstellt wird. Eine Fortschreibung des Ausgangswerts von 100 Millionen Euro mit dem Deflator der Bruttoanlageinvestitionen führt gegenüber dem BIP-Deflator zu einem etwas kräftigeren Anstieg. Dies liegt an den insbesondere in der jüngeren Vergangenheit stark gestiegenen Baukosten, die für die Investitionstätigkeit der Kommunen vielfach sehr relevant sind. Eine Fortführung der Investitionspauschale auf Basis des realen Werts von 2018 würde demnach eine Anhebung der Pauschalen im Jahr 2025 um 26 bis 35 Millionen Euro bedeuten (Abbildung 4-5).

Abbildung 4-5: Fortschreibung der Investitionspauschale auf Basis des Preisniveauanstiegs



Quellen: Statistisches Bundesamt (2024d), eigene Berechnungen

4.5 Reformoptionen

Die kommunalen Investitionen in Thüringen sind am aktuellen Rand im Vergleich der Bundesländer niedrig. Trotz der Investitionspauschale investieren thüringische Kommunen gegenwärtig

weniger als die meisten anderen Flächenländer und insbesondere auch als die anderen ostdeutschen Flächenländer (vgl. Abbildung 4-3). Gleichwohl gilt dieser Befund aggregiert für die Jahre 2004 bis 2023 nur eingeschränkt. Dies bedeutet, dass die thüringischen Kommunen in den vergangenen Jahren mit Blick auf die Investitionsausgaben relativ zu Kommunen anderer Bundesländer zurückgefallen sind. Grundsätzlich ist es eine Frage kommunaler Schwerpunktsetzung in Verbindung mit einer auskömmlichen Finanzierung, diesen Trend umzukehren. Die Investitionspauschale ist aufgrund ihrer Konzeption und ihrer Dimension nicht dafür geeignet, diesen Trend umzukehren. Gleichwohl kann die Pauschale dazu beitragen, die kommunale Investitionstätigkeit zu stärken. Die deskriptiven Beobachtungen der vergangenen Jahre sprechen daher für einen Erhalt oder gar eine Stärkung der Investitionspauschale.

Es liegt nahe, dass die kommunale Investitionstätigkeit nach einem Auslaufen der Investitionspauschale zurückgehen dürfte. Um dies zu verhindern, sollte der Landesgesetzgeber die Bereitstellung von Mitteln explizit für Investitionen weiterführen. Dabei ist zu empfehlen, die Höhe der Investitionspauschale noch einmal zu beleuchten. Der relative Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit in Thüringen kann auch zu einem kleinen Teil damit zusammenhängen, dass das Instrument der Investitionspauschale heute schwächer ist als vor zehn Jahren. Dies liegt daran, dass ein nominal konstanter Wert aufgrund des Preisniveaustiegs im Zeitverlauf an realer Bedeutung verliert. Daher wäre eine Erhöhung der Investitionspauschale mindestens zum Ausgleich der Inflation seit 2018 anzuraten. Dies würde eine Erhöhung um rund 30 Prozent auf 130 Millionen Euro im Jahr 2026 bedeuten. Eine darüberhinausgehende Erhöhung wäre angesichts des weiter bestehenden Investitionsbedarfs überlegenswert – gegebenenfalls könnten zudem auch andere Investitionsprogramme in die Investitionspauschale einbezogen werden.

Die gegenwärtige Ausgestaltung der Investitionspauschale hat theoretisch die Lenkungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs im Blick, schwächt in seiner konkreten Ausgestaltung jedoch die Verteilungsfunktion. Grundsätzlich wäre es auch denkbar, statt der Investitionspauschale die Schlüsselzuweisungen in dem Umfang zu erhöhen. Dadurch würde der Betrag nicht nach Einwohnern, sondern nach Steuerkraft verteilt werden. Der Autonomiegrad der Kommunen wäre dann formal höher und die Mittel wären nicht mehr zweckgebunden. Es sei denn, die Regelung würde analog etwa zu Brandenburg ausgestaltet werden. Die Investitionspauschale würde in dem Fall analog zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen berechnet, jedoch zweckgebunden bleiben; ausgekämte Gemeinden erhielten keine Mittel mehr. Technisch liefe dies darauf hinaus, einen Teil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen mit investiver Zweckbindung zu versehen. Die Frage wäre dann, ob tatsächlich die gesamten eingesetzten Mittel verwendet würden. Zudem würde der Anreiz geschwächt werden, die eigene Steuerkraft zu stärken. Da der kommunale Finanzausgleich mit den vom Volumen her bedeutenderen Schlüsselzuweisungen die Verteilungsfunktion ins Zentrum rückt und aufgrund der dargelegten aktuell schwachen Investitionsneigung der Kommunen in Thüringen liegt es nahe, die Lenkungsfunktion bei der Investitionspauschale zu betonen.

In diesem Zusammenhang ist es auch konsistent, die kommunalen Investitionszuweisungen nicht mindernd auf die Bedarfszuweisungen nach § 24 Abs. 2 – u.a. für die Durchführung von Haushaltskonsolidierung oder die Förderung kommunaler Zusammenarbeit – anzurechnen. Denn das Ziel der Regelung lautet, die öffentliche Investitionstätigkeit zu fördern, auch oder gerade in finanzschwachen Kommunen. Gleichwohl sollten Fehlanreize minimiert oder sogar ausgeschlossen werden. Es sollte demzufolge sichergestellt werden, dass die Mittel für Investitionsprojekte ausgegeben werden. Reine Mitnahmeeffekte, das heißt die Finanzierung von ohnehin geplanten Investitionen mit der Investitionspauschale, sind aus ökonomischer Sicht nicht zielführend.

Dabei stellt sich gleichwohl die Frage, inwieweit das gegenwärtige Volumen der Investitionspauschale geeignet dafür ist, die Investitionen tatsächlich spürbar zu erhöhen. Das Investitionsvolumen der thüringischen Gemeinden liegt deutlich höher als das Volumen der Investitionspauschale – selbst nach einem entsprechenden Inflationsausgleich. Daher stellt sich die Frage, wie groß die Anreizwirkung ist, die von der Investitionspauschale ausgehen kann. Um eine größere Wirkung der Investitionspauschale sicherzustellen, müsste sie entsprechend größer dimensioniert sein. Die Investitionspauschale sollte aus ökonomischer Sicht im besten Fall einen Anreiz für die Kommunen darstellen, eine Investition zu tätigen, die ohne Gewährung der Pauschale nicht getätigt würde, um Mitnahmeeffekte zu minimieren. In dem Fall wäre es auch nachvollziehbar, die Verteilungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs an der Stelle nicht in den Fokus zu rücken.

Vor diesem Hintergrund wäre eine enge Zweckbindung gerechtfertigt, zumal das Volumen der Investitionspauschale im Vergleich zu den gesamten kommunalen Investitionen, wie gesehen, gering ist (es macht weniger als ein Zehntel aus). Die Kommunen sollten also in der Lage sein, die Mittel auch für einen eng abgegrenzten Rahmen einzusetzen. Sollte dies nicht gelingen, gingen die Mittel zurück ans Land. Auf diesem Wege könnte die Anreizwirkung gestärkt werden. Denkbar im Sinne einer nachhaltigen Stärkung der kommunalen Investitionen wäre es auch, die Pauschale mit dem Einsatz von kommunalen Eigenmitteln zu verknüpfen.

Eine weitergehende Alternative läge darin, eine Investitionsquote für alle kommunalen Haushalte festzuschreiben, so wie dies in etwa für den Landeshaushalt Schleswig-Holsteins gegenwärtig diskutiert wird (vgl. Beznoska et al., 2024). Dies erscheint für die thüringischen Kommunen indes aufgrund des schwerwiegenden Eingriffs in die kommunale Autonomie sehr problematisch. Eine Investitionsquote würde im Grundsatz eine Priorisierung auf Investitionen sicherstellen. Der Grad der Priorisierung und damit auch gegebenenfalls der Konsolidierungsbedarf bei den konsumtiven Ausgaben hängt von dem gewählten Grenzwert ab. Dabei sollten Zielwerte allerdings bei veränderten Rahmenbedingungen dynamisch, das heißt in der Tagespolitik, festgelegt werden. Auch wenn der Gedanke, Investitionen zu stärken, im Sinne des Potenzialwachstums zu begrüßen ist, stellen sich bei einer Quote zudem verschiedene Fragen: Selbst, wenn die

Quote stets erfüllt sein sollte, sagt diese nichts über die Qualität einer Investition aus. Die Abgrenzung des Investitionsbegriffs verkennt zudem, dass auch konsumtive Ausgaben wachstumsorientiert sein können. In vielen Bereichen und Regionen behindert ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung und auch ein Mangel an Kapazitäten bei den Unternehmen eine nachhaltige Korrektur des Investitionsdefizits. Dies würde eine Investitionsquote nicht berücksichtigen. Zudem hat die Vergangenheit gezeigt, dass die Quote sehr volatil sein kann. Grundsätzlich ist es daher fraglich, ob konkrete Zielvorgaben in Gesetze oder gar in die Verfassung geschrieben werden sollten, wie dies beispielsweise in Schleswig-Holstein mit Blick auf die Landesverfassung diskutiert wurde (Beznoska et al., 2024).

Aufgrund der geringen Zahl an Investitionsprojekten und der mitunter hohen Investitionsbeträge schwanken die Investitionen zwischen den Jahren relativ stark. Daher ist es zielführend, dass nicht verbrauchte Mittel von den Kommunen einer Rücklage zugeführt werden und in den Folgejahren zweckentsprechend zu verwenden sind.

5 Überprüfung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben

Gemäß § 7 ThürFAG wird die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben und für Gemeindeaufgaben verwendet. Das derzeit gültige Aufteilungsverhältnis beträgt 56,1 Prozent für Kreis- und 43,9 Prozent für Gemeindeaufgaben und soll im Folgenden gutachterlich überprüft werden. Die Berechnungen erfolgen zum Gebietsstand 01.01.2024 und auf Basis der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2022.

Mit der aufgabenorientierten Zweiteilung der Schlüsselmasse folgt Thüringen einem Zwei-Ebenen-Modell, bei dem die kreisfreien Städte, da sie sowohl Kreis- als auch Gemeindeaufgaben wahrnehmen, aus beiden Schlüsselmassen Zuweisungen beziehen. Dagegen steht das Drei-Säulen-Modell anderer Bundesländer wie beispielsweise Sachsen, in dem den kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden jeweils ein eigenständiger Teilbetrag der Schlüsselmasse zugewiesen wird.¹⁰

Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die zwei Ebenen erfolgt entsprechend der tatsächlichen Ausgaben in den jeweiligen Aufgabenbereichen – berücksichtigt werden die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 –, wobei eine Korrektur um die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs (nebst Bereinigung für doppelt buchende Kommunen) sowie die anteiligen Gemeinkosten erfolgt.¹¹ Um die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte in einen gemeindlichen und einen kreislichen Aufgabenanteil zu differenzieren, wird das Verhältnis der Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden zu den Landkreisverwaltungen herangezogen und entsprechend auf die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte übertragen.

Außerdem werden die kommunalen Einnahmen aus Steuern mildernd bei den Zuschussbedarfen berücksichtigt, während die Kreisumlage auf Gemeindeebene und die Finanzausgleichsumlage gemäß § 29 ThürFAG die zu deckenden Zuschussbedarfe erhöhen. Für die Landkreise werden die Zahlungen des Landes zur Kompensation der Verluste bei der Kreis- und Schulumlage sowie die Kreisumlage bei den Zuschussbedarfen zum Abzug gebracht. Das Verhältnis der Zuschussbedarfe zwischen Landkreisverwaltungen und kreisangehörigen Gemeinden wird ebenso auf die Steuereinnahmen der kreisfreien Städte übertragen und entsprechend mildernd bei den Kreis- bzw. Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte berücksichtigt.

¹⁰ Darüber hinaus gibt es noch das Zwei-Säulen-Modell, nach dem nur zwischen Landkreisen und Gemeinden einschließlich der kreisfreien Städte unterschieden wird oder das Ein-Säulen-Modell, in dem die Finanzbedarfe der Kommunen individuell ermittelt werden, siehe Cordes et al. (2012).

¹¹ Das Vorgehen ist detailliert im Revisionsbericht des TMK aus dem Jahr 2021, der der DRS 7/4171 angehängt ist, beschrieben.

Tabelle 5-1 vollzieht die einzelnen Berechnungsschritte für das Aufteilungsverhältnis in Kreis- und Gemeindeaufgaben nach. Ausgangspunkt bilden die um den übertragenen Wirkungskreis sowie die anteiligen Gemeinkosten korrigierten Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 der Kreis- und Gemeindeebene (Zeile 1). An der Gesamtsumme der Zuschussbedarfe beider Ebenen im Jahr 2022 haben die Landkreise einen Anteil von 50,82 Prozent und die Gemeindeebene einen Anteil von 49,18 Prozent. Diese beiden Anteile werden verwendet, um den entsprechenden Zuschussbedarf der kreisfreien Städte in eine Komponente für Kreisaufgaben – rund 504 Millionen Euro – und eine Komponente für Gemeindeaufgaben – rund 488 Millionen Euro – zu unterteilen (Zeile 2). Im nächsten Schritt erfolgen Bereinigungen um die Kreis- sowie Finanzausgleichsumlage (Zeilen 4 und 5) sowie die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen (Zeilen 6 und 7). Im Ergebnis steht der noch zu deckende Zuschussbedarf insgesamt bei rund 1,4 Milliarden Euro. Das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse gemäß § 7 ThürFAG, das sich aus diesen Berechnungen für das Jahr 2022 ableiten lässt, liegt bei 57,88 Prozent für die Kreis- und 42,12 Prozent für die Gemeindeaufgaben. Da diese beiden Werte sehr nah am gegenwärtig im Gesetz festgeschriebenen Aufteilungsverhältnis liegen – die Abweichung beträgt weniger als zwei Prozentpunkte – besteht aus gutachterlicher Sicht kein akuter Anpassungsbedarf. Die gültigen Werte scheinen die Zuschussbedarfsrelationen zwischen den kommunalen Ebenen noch hinreichend gut widerzuspiegeln.

Bei den beschriebenen Berechnungen wurden allerdings noch keine Veränderungen im Aufgabenbestand berücksichtigt (wie beispielsweise im letzten Prüfbericht des TMIK), die noch zu Verschiebungen zwischen den kommunalen Ebenen und dementsprechend zu Anpassungen des Aufteilungsverhältnisses führen könnten. Die verwendeten Zahlen decken die Zuschussbedarfe – und damit den kommunalen Aufgabenbestand – zum Jahr 2022 ab, eine Abfrage zu Veränderungen im Aufgabenbestand ab dem 01.01.2023 läuft derzeit laut Angaben des für den kommunalen Finanzausgleich zuständigen Ministeriums. Nimmt man die absoluten Zahlenwerte aus dem zuletzt veröffentlichten Prüfbericht des TMIK als Anhaltspunkt, sollte es allerdings auch unter Berücksichtigung etwaiger Veränderungen im Aufgabenbestand nicht zu massiven Verschiebungen bzw. Korrekturen der Zuschussbedarfe zwischen den kommunalen Ebenen kommen.

Tabelle 5-1: Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben

	gesamt	Kreisebene	Gemeindeebene (inkl. VWGs)
(1) Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 ohne ZB ÜWK und anteilige Gemeinkosten für ÜWK der: Landkreisverwaltungen und der Gemeindeebene	2.588.936.822	1.315.588.634	1.273.348.188
Anteil	100,00%	50,82%	49,18%
(2) Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 ohne ZB ÜWK und anteilige Gemeinkosten für ÜWK der: kreisfreien Städte lt. vorstehendem Anteil	992.226.875	504.207.900	488.018.975
(3) Summe der Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (ohne ZB ÜWK und anteilige Gemeinkosten ÜWK)	3.581.163.697	1.819.796.534	1.761.367.163
Anteil	100,00%	50,82%	49,18%
(4) Bereinigung Kreisumlage		- 676.172.656	676.172.656
(5) Bereinigung Finanzausgleichsumlage	9.821.215	- 6.376.432	16.197.647
(6) Steuern und steuerä hn l. Einnahmen kreisangehörige Gemeinden	-1.554.307.460		- 1.554.307.460
(7) Steuern und steuerä hn l. Einnahmen KFR	-588.066.632	- 298.830.690	- 289.235.942
(8) Zwischensumme noch zu deckender Zuschussbedarf	1.448.610.820	838.416.756,28	610.194.063,64
(9) Anteil	100,00%	57,88%	42,12%

6 Überprüfung der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse

6.1 Vorbemerkungen

Bei der Überprüfung des Hauptansatzes ist die vorrangige Frage, inwieweit der Hauptansatz grundsätzlich und in seinem Verlauf entlang verschiedener Gemeindegrößenklassen ein geeignetes Instrument zur sachgerechten Berücksichtigung unterschiedlicher Finanzbedarfe ist. Gemäß § 9 ThürFAG erfolgt die Verteilung der Schlüsselmasse auf der Gemeindeebene auf Basis einer Hauptansatzstaffel sowie eines Kinderansatzes. Der Hauptansatz und der Kinderansatz bilden den Gesamtansatz. Der Hauptansatz wird bezogen auf die Einwohnerzahl durch einen Vomhundertsatz errechnet. Hierbei besteht der methodische Ansatz darin, für Gemeindegrößenklassen die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe je Einwohner zu untersuchen. Auf Grundlage der Zuschussbedarfe der Gemeinden zeigt sich, dass ein mit der Einwohnerzahl ansteigender Finanzbedarf im Grunde angemessen ist. Aufgrund struktureller Veränderungen der Verhältnisse zwischen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe im Laufe der Zeit ist eine regelmäßige Überprüfung der Staffelung als solches in allen Finanzausgleichssystemen der Länder üblich.

Die Hauptansatzstaffel in Thüringen ist aktuell gemäß § 9 Abs. 1 ThürFAG nach Gemeindegrößenklassen wie folgt geregelt:

Tabelle 6-1: Hauptansatzstaffel gemäß § 9 Abs. 1 ThürFAG

Gemeindegrößenklassen nach Einwohnerzahl	Vomhundertsatz
1 bis 3 000	100
über 3 000 bis 5 000	100 bis 115
über 5 000 bis 10 000	115 bis 120
über 10 000 bis 20 000	120 bis 135
über 20 000 bis 50 000	135 bis 140
über 50 000 bis 100 000	140 bis 145
über 100 000 bis 200 000	145 bis 155
über 200 000 bis 300 000	155 bis 165

Innerhalb des Hauptansatzes zur horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene wird Bezug auf die Einwohnerzahl genommen. Im Vergleich zu anderen möglichen Indikatoren spielt die Einwohnerzahl eine entscheidende Rolle. Gleichzeitig korreliert die Einwohnerzahl mit verschiedenen bedarfsverursachenden Faktoren wie zum Beispiel der Siedlungsdichte, dem Raumtyp (städtisch oder ländlich) oder anderen sozioökonomischen Strukturmerkmalen der Bevölkerung.

6.2 Ermittlung von Hauptansatzfaktoren

Zur Überprüfung der Hauptansatzstaffel werden gemäß Schiller et al. (2017) für die definierten Gemeindegrößenklassen die durchschnittlichen Zuschussbedarfe je Einwohner berechnet. Die Grundlage zur Bestimmung der Zuschussbedarfe bildet der Verwaltungshaushalt. Im Detail werden die allgemeinen Zuschussbedarfe um die übertragenen Aufgaben bereinigt. Hierbei handelt es sich um Aufgaben, für die die Kommunen im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs bereits finanzkraftunabhängig Zuweisungen zum vollen Ausgleich der angemessenen Kosten vom Land erhalten. Ohne die Bereinigung der korrespondierenden Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 bei der Bedarfsbestimmung würde es zu einer Doppelanrechnung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises kommen.

Des Weiteren wird die Gesamtschlüsselmasse seit 2013 in eine Teilmasse für Kreisaufgaben und eine Teilmasse für Gemeindeaufgaben aufgeteilt. Im besonderen Fall der kreisfreien Städte werden die zwei Teilmassen entsprechend der Aufteilung der Landkreise bzw. der kreisangehörigen Gemeinden bestimmt. Daher werden die Haushalte der kreisfreien Städte fiktiv in einen Kreis- und einen Gemeindeanteil aufgeteilt. Die Grundlage zur Berechnung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte bildet der Gemeindeanteil. Die Bereinigung der Zuschussbedarfe sowie die Berechnung der Hauptansatzfaktoren basiert auf der Vorgehensweise beschrieben in Schiller et. al (2017) (Datenaufbereitung und methodisches Vorgehen).

Das Ziel bei der Berechnung der Hauptansatzstaffel ist es, durch lineare Interpolation für die Grenzen der Gemeindegrößenklassen Hauptansatzfaktoren zu berechnen. Der linear interpolierte Wert der Zuschussbedarfe für die Klassengrenze mit 3000 Einwohnern beträgt 484€ pro Kopf (siehe Tabelle 6-2). Dieser Wert dient als Basiswert für die weitere Berechnung der Hauptansatzfaktoren. Die durchschnittlichen Zuschussbedarfe der höheren Größenklassen werden zu diesem Basiswert in Relation gesetzt und somit indiziert. Der Wert 521€ ist damit das 1,08 fache des Basiswertes. Da jedoch die tatsächlichen Durchschnitte der Zuschussbedarfe der Größenklassen nicht der Mitte der Größenklassen entsprechen (z.B. die durchschnittliche Einwohnerzahl in Größenklasse 2 ist nicht 4000 Einwohner), werden die Zuschussbedarfe pro Einwohner für die jeweils oberen Größenklassengrenzen linear interpoliert. Diese interpolierten Werte werden schlussendlich auf volle fünf Punkte gerundet und ergeben die Hauptansatzfaktoren. Die kleinste Größenklasse erhält den Basiswert 100. Für die zweitgrößte Größenklasse ergibt sich als obere Grenze bei 200 000 Einwohnern ein Hauptansatzfaktor von 150. Da die obere Größenklasse nur aus einer Beobachtung (Erfurt) besteht und es keinen weiteren Anhaltspunkt für Zuschussbedarfe über der Grenze von 300 000 Einwohnern gibt, ergibt sich für die größte Größenklasse ebenfalls der gerundete Wert 150. Dieses Vorgehen wurde bereits in vergangenen Überprüfungen/Aktualisierungen der Hauptansatzstaffel praktiziert.

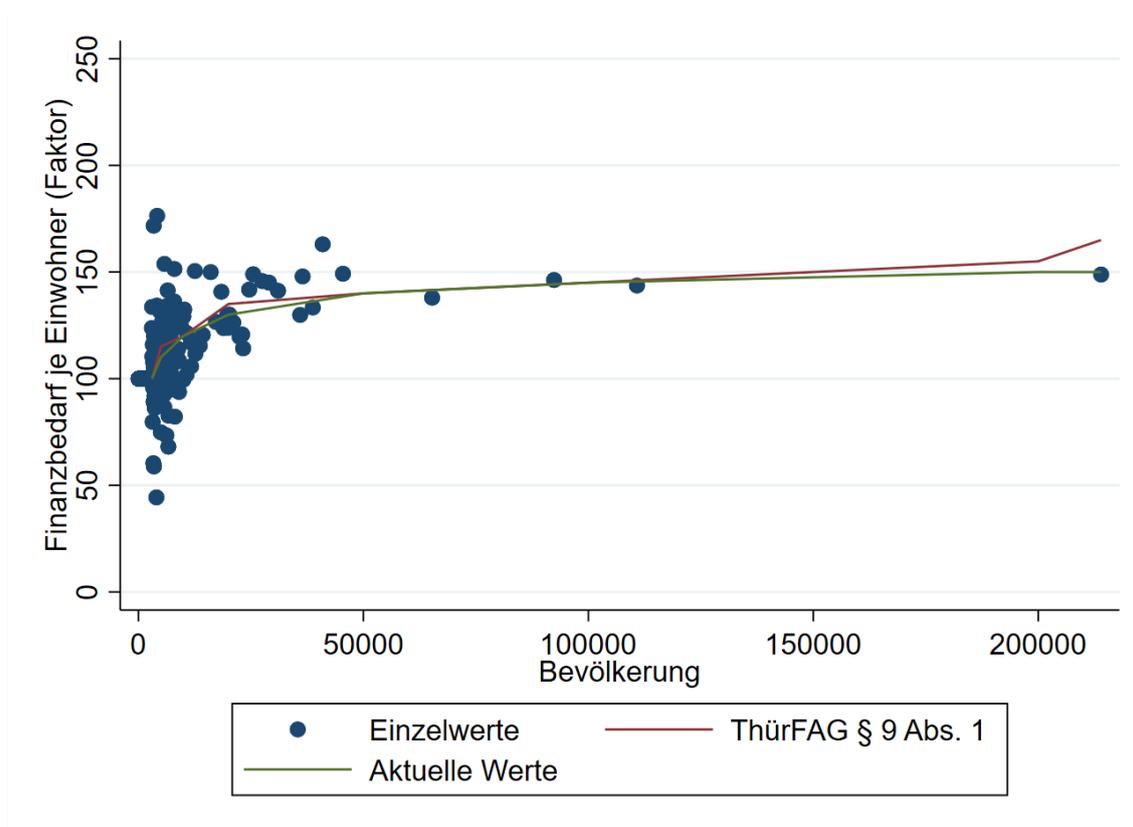
Tabelle 6-2: Zuschussbedarfe pro Kopf nach Größenklassen im Verwaltungshaushalt

Gemeindegrößen- klassen nach Einwohnerzahl	Zuschuss- bedarfe pro Kopf 2020-2022	Indiziert (< 3.000 = 100)	Hauptansatz- faktoren (interpoliert)	Hauptansatz- Faktoren, gerundet (obere Grenze)
3 000	484,32	100	100	100
Über 3 000 bis 5 000	521,54	107,69	108,75	110
Über 5 000 bis 10 000	534,40	110,34	117,37	120
Über 10 000 bis 20 000	603,20	124,55	129,91	130
Über 20 000 bis 50 000	662,06	136,70	139,31	140
Über 50 000 bis 100 000	691,69	142,82	143,38	145
Über 100 000 bis 200 000	695,84	143,67	148,12	150
Über 200 000 bis 300 000	720,76	148,82		

Betrachtet man die einzelnen Werte der Zuschussbedarfe und der daraus resultierenden Hauptansatzfaktoren nimmt die Klassenbesetzung mit höheren Größenklassen ab (siehe Abbildung 6-1). In Thüringen befinden sich mehr als zweidrittel der Gemeinden in der kleinsten Größenklasse unter 3 000 Einwohnern. Der Zuschussbedarf der Größenklassengrenze dieser kleinsten Gemeinden gilt als Basiswert zur Berechnung der Hauptansatzfaktoren. Daher nimmt der Hauptansatzfaktor der Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern den Wert 100 an. Ausgehend von diesen Gemeinden ergeben sich die Hauptansatzfaktoren der übrigen Gemeinden in höheren Größenklassen. In Thüringen bestehen die oberen Größenklassen nur aus einer sehr geringen Anzahl an Gemeinden. So besteht die Größenklasse mit mehr als 200 000 Einwohnern nur aus der Landeshauptstadt Erfurt, für die sich ein Hauptansatzfaktor von 150 ergibt. Die interpolierten und gerundeten Faktoren auf Grundlage der aktuellen Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushaltes spiegeln mehr oder weniger die momentan geltenden Hauptansatzfaktoren gemäß § 9 Abs. 1 ThürFAG wider.

Die deskriptiven Analysen der Zuschussbedarfe in Thüringen legen nahe, dass eine Hauptansatzstaffel auf Basis des Verwaltungshaushalts weiterhin grundsätzlich sachgerecht ist, und es keine größeren Abweichungen zur bisher geltenden Hauptansatzstaffel gibt.

Abbildung 6-1 Hauptansatzszenario auf Basis des Verwaltungshaushalts und indizierte Einzelwerte (ab 3.001 Einwohnern)



6.3 Überprüfung der Hauptansatzstaffel mithilfe eines Regressionsverfahrens

In der gegenwärtigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichssystems in Thüringen wird der Finanzbedarf der Kommunen in der Hauptansatzstaffel durch die Einwohnerzahl bestimmt. Diese Gewichtung basiert auf der Annahme, dass die Einwohnerzahl ein zentraler Indikator für den Finanzbedarf ist. Doch können auch andere Faktoren sowohl mit den kommunalen Ausgaben als auch der Einwohnerzahl korrelieren und somit den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben beeinflussen. Die folgende Untersuchung überprüft da-

her den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben durch eine empirische Analyse der Determinanten kommunaler Ausgaben mittels eines Regressionsverfahrens. Zur Messung der Ausgaben werden die Zuschussbedarfe herangezogen. Dies ermöglicht eine Trennung von spezifisch erstatteten Ausgabenbereichen und bietet somit eine gute Grundlage zur Analyse der Einflussfaktoren. Ein solcher Ansatz erfordert jedoch die Berücksichtigung nachfrageseitiger Determinanten, da kommunale Ausgaben im Rahmen der kommunalen Autonomie auch von Präferenzen der jeweiligen Gemeinden beeinflusst werden können. Aus diesem Grund ist es notwendig, zwischen Präferenz- und Bedarfsindikatoren zu unterscheiden.

Präferenzindikatoren umfassen beobachtbare Unterschiede zwischen Gemeinden, die auf nachfrageseitige Variationen hinweisen, wie etwa die Bevölkerungsstruktur, das Einkommensniveau oder Wahlverhalten (Büttner et al. 2019). Bedarfsindikatoren hingegen zielen auf strukturelle und funktionale Unterschiede ab, die den finanziellen Aufwand der Gemeinden beeinflussen. Dazu zählen beispielsweise Indikatoren raum- und siedlungsstrukturelle Merkmale wie die Fläche je Einwohner und die Zentralität.

Im Rahmen der ökonometrischen Analyse wird ein integrierter Ansatz verfolgt, bei dem die Auswirkungen von Präferenz- und Bedarfsindikatoren gemeinsam betrachtet werden. Dies gewährleistet, dass der Einfluss der Einwohnerzahl auf die kommunalen Ausgaben nicht durch andere Faktoren verzerrt wird. Unter der Annahme, dass das statistische Modell die relevanten Determinanten der öffentlichen Ausgaben angemessen abbildet und methodische Anforderungen erfüllt sind, kann der Schätzwert der Einwohnerzahl Hinweise darauf liefern, ob die Einwohnergewichtung sachgerecht ist.

Ist der Effekt der Einwohnerzahl auf die Ausgaben je Einwohner nicht statistisch signifikant, so wäre anzunehmen, dass der Finanzbedarf unabhängig von der Einwohnerzahl ist. Ein negativer Effekt würde auf Kostendegressionseffekte hinweisen, während ein positiver Effekt eine stärkere Gewichtung der Einwohnerzahl rechtfertigen könnte.

Zunächst wird der unconditionierten Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben untersucht. Anschließend wird geprüft, ob zusätzlich Präferenz- und Bedarfsindikatoren in die Analyse aufgenommen werden sollten. Abschließend werden die Ergebnisse des Regressionsverfahrens mit dem gegenwärtigen Finanzbedarf bzw. der im vorherigen Abschnitt aktualisierten Hauptansatzstaffel verglichen.

Die finanzwissenschaftliche Theorie erklärt den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Ausgaben je Einwohner durch das Zusammenspiel von Agglomerations- und Skaleneffekten in der Produktion sowie durch die Elastizität der Nachfrage nach privaten und öffentlichen Leistungen. Aus ökonometrischer Sicht stellt sich die Frage, welche funktionale Form diesen Zusammenhang am besten abbildet. Insbesondere gilt es zu klären, ob ein linearer Bevölkerungsindikator oder die Quadratwurzel der Einwohnerzahl besser geeignet ist. Diese Entscheidung kann durch einen Vergleich der statistischen Anpassungsgüte der beiden Spezifikationen getroffen werden.

Bestimmtheitsmaß R^2

Dieses Maß dient dem Vergleich des Erklärungsgehalts verschiedener Modelle. Es zeigt, welcher Anteil der Variation der abhängigen Variable (z. B. Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln pro Einwohner) durch die verwendeten unabhängigen Variablen (z. B. Bevölkerungsindikator) erklärt werden kann. Ein höheres R^2 deutet auf eine bessere Anpassung des Modells an die beobachteten Daten hin.

Problem ausgelassener Variablen:

Das Problem ausgelassener Variablen tritt auf, wenn relevante Einflussfaktoren in einem Modell nicht berücksichtigt werden. Dies kann dazu führen, dass die geschätzten Koeffizienten der enthaltenen Variablen verzerrt sind, da die ausgelassenen Variablen mit den berücksichtigten Variablen korreliert sein können. In diesem Fall wird die tatsächliche Beziehung zwischen der abhängigen und den unabhängigen Variablen nicht korrekt abgebildet, was die Validität der Ergebnisse gefährdet.

Funktionale Form

Die folgende Tabelle 6-3 vergleicht die Ergebnisse einer linearen Spezifikation (Spalte 1) mit einer Spezifikation, die die Quadratwurzel der Bevölkerungszahl verwendet (Spalte 2), um den Zusammenhang zwischen der Bevölkerung und den Ausgaben je Einwohner zu modellieren. In der linearen Spezifikation zeigt der Koeffizient der Bevölkerung einen positiven und signifikanten Zusammenhang, wobei der Erklärungsgehalt des Modells (Bestimmtheitsmaß R^2) mit 0,085 vergleichsweise gering ist. In der Spezifikation mit der Quadratwurzel der Bevölkerung ist der Koeffizient der Quadratwurzel ebenfalls positiv und hochsignifikant. Das Bestimmtheitsmaß R^2 steigt jedoch deutlich auf 0,183, was auf einen höheren Erklärungsgehalt des Modells hindeutet. Insgesamt deutet der höhere Erklärungsgehalt des Modells darauf hin, dass die Quadratwurzel der Bevölkerung eine präzisere Abbildung des Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben liefert als die lineare Spezifikation. Deshalb wird im Folgenden die Quadratwurzel der Bevölkerung als Bedarfsindikator verwendet.

Tabelle 6-3 Vergleich der funktionalen Form der Regression

	(1)	(2)
	Lineare Form	Quadratische Form
Bevölkerung (Linear)	0,004*** (0,00)	
Bevölkerung (Wurzel)		1,738*** (0,12)
Konstante	394,550*** (4,56)	337,997*** (6,37)
adjustiertes R ²	0,084	0,180
Beobachtungen	1805	1805

*** repräsentiert statistische Signifikanz auf dem 1% Level.

Erweiterung um Bedarfs- und Präferenzindikatoren

Tabelle 6-4 zeigt die Ergebnisse, wenn weitere Bedarfs- und Präferenzindikatoren im Regressionsmodell berücksichtigt werden. In Spalte (1) wird nur die Quadratwurzel der Bevölkerung als erklärende Variable berücksichtigt, deren Koeffizient mit 1,740 positiv und statistisch hochsignifikant ist.¹² Das Bestimmtheitsmaß R² liegt bei 0,180. Mit der Hinzunahme von Bedarfsindikatoren in Spalte (2), wie der Fläche, bleibt das Bestimmtheitsmaß R² unverändert. Der Koeffizientenschätzer der Fläche ist nicht statistisch signifikant. In Spalte (3) werden zentrale Orte als Indikatoren ergänzt. Grund-, Mittel- und Oberzentren zeigen durchweg positive und signifikante Effekte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner. Der Punktschätzer für Oberzentren beträgt 138,58. Dies bedeutet, dass in einer Gemeinde, die ein Oberzentrum ist, die Zuschussbedarfe um 138,58€ pro Kopf höher sind, als in Gemeinden, die weder ein Ober-, Mittel- oder Grundzentrum sind. Das Bestimmtheitsmaß R² steigt auf 0,207, während der Punktschätzer für die Bevölkerung auf 1,070 absinkt, aber weiterhin statistisch signifikant bleibt.

¹² Statistische Signifikanz bedeutet, dass ein beobachteter Zusammenhang mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durch Zufall entstanden ist. Ein Ergebnis gilt als signifikant, wenn die Irrtumswahrscheinlichkeit unter einer bestimmten Grenze (p-Wert) liegt. Höchste statistische Signifikanz ist durch *** gekennzeichnet und bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit eines Irrtums weniger als 1% beträgt.

Tabelle 6-4 Vergleich der Regressionspezifikationen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	POLS Linear	+Fläche	+Zentrale Orte	+Präferenzindikatoren	+Kinderansatz	+pol. Präferenzen	+erfüllend/beauftragend
Bevölkerung (Wurzel)	1,738 ^{***} (0,12)	1,707 ^{***} (0,14)	1,070 ^{***} (0,16)	1,136 ^{***} (0,16)	1,119 ^{***} (0,16)	1,055 ^{***} (0,16)	1,063 ^{***} (0,16)
Fläche		-2,326 (4,32)	0,056 (4,20)	0,884 (4,28)	1,071 (4,25)	-0,831 (4,47)	-0,410 (4,42)
Grundzentrum			82,819 ^{***} (10,70)	87,600 ^{***} (11,06)	88,027 ^{***} (11,03)	81,158 ^{***} (10,90)	67,197 ^{***} (11,43)
Mittelzentrum			130,269 ^{***} (18,26)	139,819 ^{***} (18,81)	137,010 ^{***} (18,87)	123,552 ^{***} (18,16)	98,456 ^{***} (17,82)
Oberzentrum			138,575 ^{***} (40,44)	144,503 ^{***} (41,07)	142,135 ^{***} (40,70)	121,918 ^{***} (37,41)	114,359 ^{***} (40,18)
Einwohner (<15 Jahre)				1561,563 ^{***} (227,03)	747,295 ^{***} (268,87)	708,276 ^{***} (244,14)	687,954 ^{***} (243,06)
Einwohner (>65 Jahre)				274,604 [*] (146,03)	303,771 ^{**} (144,32)	333,483 ^{**} (146,02)	322,070 ^{**} (144,34)
Einwohner (<6 Jahre)					2051,733 ^{***} (341,31)	2247,327 ^{***} (332,92)	2331,712 ^{***} (331,96)
SPD % LTW 2019						-0,872 (2,24)	-1,573 (2,25)
CDU % LTW 2019						0,184 (1,70)	-0,224 (1,69)
Grüne % LTW 2019						-0,364 (2,85)	-0,461 (2,84)
FDP % LTW 2019						-2,936 (2,41)	-3,197 (2,39)
Linke % LTW 2019						1,555 (1,84)	1,109 (1,83)
AfD % LTW 2019						-1,994 (1,79)	-2,272 (1,78)
erfüllende Gemeinde							73,881 ^{***} (10,46)
beauftragende Gemeinde							28,838 ^{**} (12,32)
Konstante	337,997 ^{***} (6,37)	343,638 ^{***} (12,07)	345,499 ^{***} (11,21)	57,232 (65,37)	57,742 (64,48)	84,629 (167,85)	114,725 (166,53)
adjustiertes R ²	0,180	0,180	0,207	0,241	0,256	0,276	0,289
Beobachtungen	1805	1805	1805	1805	1805	1752	1752

***, **, * repräsentieren statistische Signifikanz auf dem 1%, 5% und 10% Level.

Die Aufnahme von Präferenzindikatoren in Spalte (4) führt zu einem weiteren Anstieg des Bestimmtheitsmaßes R² auf 0,241. Die Effekte der Bevölkerung und der Zentralitätsvariablen bleiben statistisch signifikant, auch ihre Koeffizientenschätzer sind ähnlich groß wie in Spalte (3). Gleichzeitig gewinnen andere Variablen wie die Zahl der Einwohner unter 15 Jahre an Bedeutung und zeigen einen positiven und signifikanten Einfluss.

Mit der Aufnahme der Anzahl an Kindern unter 6 Jahren in Spalte (5) wird eine erklärende Variable in das Modell aufgenommen, die herangezogen werden kann, um den Einfluss von Kindern unter sechs Jahren auf den Finanzbedarf abzubilden. Der Koeffizientenschätzer der Kindervariable in Spalte (5) zeigt, dass der Zuschussbedarf um über 2000 Euro steigt, wenn die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren um ein Kind steigt. Der Kinderansatz gemäß § 9 Abs. 2 des ThürFAG weist hingegen aus, dass der Gesamtfinanzbedarf um 5530.72 Euro pro Kind (6,7* einheitlicher Grundbetrag 825.48) steigt. Der Koeffizientenschätzer der Kinder unter 6 Jahren ist positiv und statistisch signifikant. Der Kinderansatz erscheint daher sinnvoll und sachgerecht. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse legen jedoch nahe, dass der bisher angesetzte Faktor im Kinderansatz die Bedarfe überschätzt. Das Bestimmtheitsmaß R^2 steigt auf 0,256 weiter an.

Unter Berücksichtigung politischer Präferenzen in Spalte (6) erreicht das Modell ein Bestimmtheitsmaß R^2 von 0,276. Die politischen Präferenzen korrelieren individuell jedoch nicht statistisch signifikant mit den kommunalen Ausgaben. Der Bevölkerungskoeffizient sinkt auf 1,055, bleibt jedoch weiterhin signifikant.

In Spalte (7) wird schlussendlich für die Besonderheiten der erfüllenden und beauftragenden Gemeinden kontrolliert. Für beide Gemeindetypen bestehen höhere Zuschussbedarfe im Vergleich zu allen übrigen Gemeinden, wobei der Koeffizientenschätzer für erfüllende Gemeinden größer ist als für beauftragende Gemeinden. Der Koeffizientenschätzer der Bevölkerungsvariable steigt leicht auf 1,063 im Vergleich zu Spalte (6) und das Bestimmtheitsmaß R^2 steigt auf den höchsten Wert (0.289). Die schrittweise Erweiterung des Modells zeigt somit, dass zusätzliche Indikatoren die Erklärungskraft sukzessive verbessern und gleichzeitig die spezifischen Effekte der Bevölkerung etwas abschwächen, jedoch keineswegs eliminieren.

Die Grundlage der Berechnung der Zuschussbedarfe bildet der Verwaltungshaushalt. Es könnte argumentiert werden, dass der Verwaltungshaushalt allein nicht das vollständige Bild des Finanzbedarfs widerspiegelt und der Vermögenshaushalt ebenfalls berücksichtigt werden sollte. Im Vermögenshaushalt werden durch Vermögen oder Schulden ausgelöste Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt. Somit werden hier zum Beispiel Investitionen berücksichtigt, die nur in einzelnen Jahren getätigt werden. Der Vermögenshaushalt kann daher stärkeren Schwankungen ausgesetzt sein. Ergebnisse von Regressionsanalysen, die den neben dem Verwaltungshaushalt auch den Vermögenshaushalt berücksichtigen, bestätigen diese Überlegungen. Das Bestimmtheitsmaß R^2 sinkt hierbei deutlich, was auf einen geringeren Erklärungsgehalt des Modells hindeutet. Für die Berechnung der Hauptansatzstaffel wird deshalb empfohlen, die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt als Grundlage heranzuziehen.

Vergleich mit dem Status Quo

Anhand der Schätzergebnisse der Regressionsmodelle kann nun ein fiktiver Finanzbedarf ermittelt werden. Verglichen wird dieser fiktive Finanzbedarf dann mit dem Finanzbedarf, der sich bei einer Anpassung der Hauptansatzstaffel gemäß dem vorherigen Abschnitt ergeben hätte. Die fiktiven Finanzbedarfe entsprechen den Spezifikationen aus Tabelle 6-4. Variiert werden die fiktiven Finanzbedarfe ausschließlich über die Einwohnerzahl. Der Einfluss der anderen Bedarfs- und Präferenzindikatoren wird konstant gehalten.

Abbildung 6-2 zeigt den Vergleich der fiktiven Finanzbedarfe anhand der Regressionsmodelle mit der aktualisierten Hauptansatzstaffel (HAS, grüne Linie) und der aktuell, laut Gesetz, geltenden Hauptansatzstaffel (HAS, rote Linie). Dabei wird schrittweise die Komplexität der Modelle durch Hinzufügen weiterer erklärender Variablen erhöht. Mit der schrittweisen Erweiterung um Variablen wie Fläche, Zentralität, demografische Merkmale, Kinderansatz, politische Präferenzen und Gemeindetypen verbessert sich die Passgenauigkeit der Modellvorhersagen, insbesondere bei mittleren und größeren Gemeinden.

Abbildung 6-2 vergleicht die aktuelle Hauptansatzstaffel mit der aktualisierten Hauptansatzstaffel gemäß dem Verfahren von Schiller et al. (2017) mit den Werten, die sich für die Hauptansatzstaffel auf Basis der Regressionen ergeben würden. Die Ergebnisse zeigen, dass der fiktive Finanzbedarf kleinerer Gemeinden gemäß dem Regressionsverfahren als kleiner und der fiktive Finanzbedarf größerer Gemeinden gemäß dem Regressionsverfahren als größer im Vergleich der Hauptansatzstaffel gemäß dem Verfahren von Schiller et al. (2017) darstellt. Außerdem wird die Diskrepanz zwischen den fiktiven Finanzbedarfen aus dem Regressionsverfahren und dem Verfahren von Schiller et al. (2017) kleiner, je mehr Bedarfs- und Präferenzindikatoren im Regressionsmodell berücksichtigt werden.

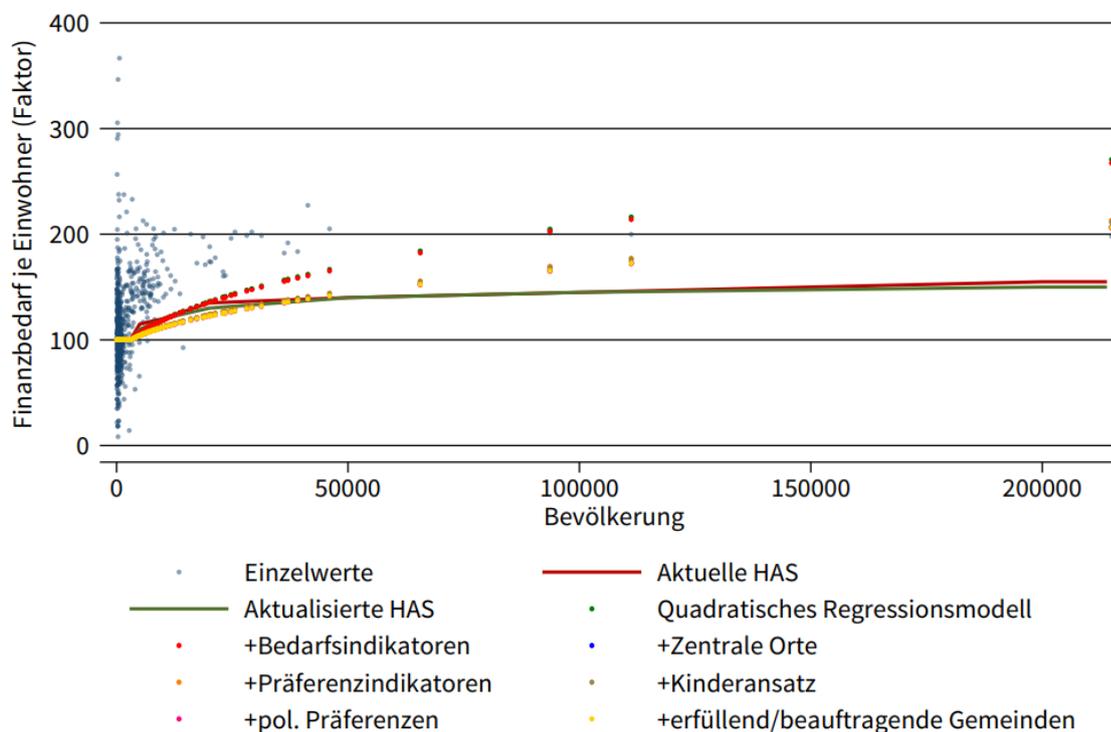


Abbildung 6-2: Vergleich von fiktiven Finanzbedarfen aus Regressionsverfahren mit aktualisierter HAS

Verteilungswirkungen im Vergleich mit dem Status Quo

Wir vergleichen die fiktiven Zuschussbedarfe aus den Regressionsmodellen mit dem Status Quo, dem Finanzbedarf auf Basis der aktuell geltenden Hauptansatzstaffel, auf Gemeindeebene (Tabelle 6-5). Dazu unterteilen wir die Gemeinden in Größenklassen basierend auf ihrer Bevölkerung (z. B. 1 bis 3.000, 3.001 bis 5.000 Einwohner etc.). Die Einheit der zugrundeliegenden Werte sind hierbei die Faktoren der Hauptansatzstaffel. Für jede Größenklasse berechnen wir daher den Unterschied zwischen den fiktiven Werten und dem Status Quo, jeweils normiert entsprechend der letzten Spalte von Tabelle 6-2. Positive Werte (im Vorhundertersatz) zeigen dabei an, dass die Regressionsmodelle im Vergleich zum Status quo höhere Zuschüsse anzeigen, während negative Werte eine Verringerung des Finanzbedarfes anzeigen.

Die Ergebnisse zeigen eine klare Differenzierung der Finanzbedarfsentwicklungen nach Gemeindegroßenklassen. In kleinen Gemeinden (1 bis 3.000 Einwohner) legen die Regressionsmodelle kaum einem Unterschied des Finanzbedarfs im Vergleich zum Status quo nahe. Dabei ändern die ökonometrischen Spezifikationen beispielsweise durch die Berücksichtigung von Präferenzindikatoren den fiktiven Finanzbedarf und somit den Unterschied zum Status Quo recht geringfügig. In Gemeinden mittlerer Größe (3.001 bis 50.000 Einwohner) ergeben sich ebenfalls durchweg negative Differenzen, was darauf hindeutet, dass die Regressionsmodelle für diese Gemeindegroßenklasse niedrigere Finanzbedarfe vorhersagen (z. B. -5 bis -10 für 5.001 bis 10.000 Einwohner).

Bei größeren Städten ab 50.001 Einwohnern kehrt sich dieses Muster um, und die fiktiven Finanzbedarfe liegen überwiegend über den Werten der aktualisierten Hauptansatzstaffel. Besonders für sehr große Städte (100.001 bis 300.000 Einwohner) steigen die Finanzbedarfe deutlich an, wobei die Differenzen mit zunehmender Modellkomplexität (Aufnahme vieler Kontrollvariablen) überwiegend kleiner werden (z. B. +115 bis +51 für 200.001 bis 300.000 Einwohner). Dieses Ergebnis zeigt, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs über ein Regressionsmodell eine Umverteilung zugunsten größerer Städte und zulasten mittlerer Gemeinden nahelegt.

Tabelle 6-5 Verteilungswirkungen im Vergleich mit der aktualisierten Hauptansatzstaffel

Gemeindegrößenklassen nach Einwohnerzahl	Quadratisches Regressionsmodell	+Bedarfsindikatoren	+Zentrale Orte	+Präferenzindikatoren	+Kinderansatz	+pol. Präferenzen	+erfüllend/beauftragend
1 bis 3 000	0	0	0	0	0	0	0
über 3 000 bis 5 000	-4	-4	-5	-5	-5	-5	-5
über 5 000 bis 10 000	-5	-5	-10	-9	-9	-10	-10
über 10 000 bis 20 000	0	0	-9	-8	-9	-10	-10
über 20 000 bis 50 000	11	10	-6	-5	-5	-7	-7
über 50 000 bis 100 000	51	50	16	20	19	16	16
über 100 000 bis 200 000	70	68	27	31	30	26	27
über 200 000 bis 300 000	115	112	52	58	57	51	51

6.4 Sockelfinanzierung

Bei einer Sockelfinanzierung handelt es sich zusätzlich zur Bestimmung des Finanzbedarfs über die Hauptansatzstaffel um eine pauschale Zuwendung Sockelfinanzierung auf kommunaler Ebene. Über das Thüringer Gesetz zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden ist eine pauschale

Zuweisung je Einwohner von 300€ für die ersten 250 Einwohner einer kreisangehörigen Gemeinde geregelt. Das Bedürfnis nach dieser Pauschale wird von Seiten der Kommunen geäußert. Ohne derartige pauschale Zuweisungen gibt es aus kommunaler Sicht häufig den Vorwurf einer unzureichenden Finanzausstattung, die das grundgesetzlich verankerte Recht auf kommunale Selbstverwaltung gefährden würde (Art. 28 Abs. 2 GG) (vgl. Döring 2007). Die Zuweisungen werden den Kommunen in Thüringen als nicht zweckgebundene allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt. Pauschalen nach diesem Gesetz werden bei der Ermittlung der Höhe einer zu bewilligenden Bedarfszuweisung gemäß § 24 Abs. 2 ThürFAG nicht bedarfsmindernd berücksichtigt.

Eine Sockelfinanzierung ist im Rahmen des Finanzausgleichs mehr als fragwürdig. Schließlich wird sie losgelöst vom Verhältnis zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf gewährt. Der Finanzausgleich soll nicht-abundante Gemeinden, deren Finanzbedarf die Finanzkraft übersteigt, unterstützen. Eine Sockelfinanzierung kommt jedoch auch abundanten Gemeinden zu, wenn sie nur eine genügend kleine Einwohnerzahl haben. Darüber hinaus gestaltet sich eine empirisch fundierte Ausgestaltung von pauschalen Zuweisungen als äußerst schwierig. Es gibt kaum empirisch gesicherte Hinweise, welches Finanzvolumen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung der Gemeinden sicherstellt. Offen bleibt, wie hoch eine Sockelfinanzierung sein sollte.

6.5 Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des Hauptansatzes

Die deskriptive Analyse sowie die ökonometrische Analyse der Zuschussbedarfe legen nahe, dass ein Hauptansatz weiterhin grundsätzlich sachgerecht ist. Die bisherige Vorgehensweise zur Berechnung der Hauptansatzfaktoren auf Grundlage der Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts verwendet als Hauptindikator die Einwohnerzahl. Daraus ergibt sich ein mit der Einwohnerzahl ansteigender Finanzbedarf. Im Vergleich zum Status Quo ergeben sich keine größeren Abweichungen. Insgesamt bietet das gegenwärtige Verfahren der Bedarfsbestimmung eine übersichtliche und leicht zu vermittelnde Vorgehensweise zur Berechnung der Hauptansatzfaktoren. Fraglich ist jedoch, inwieweit das gegenwärtige Verfahren zur Berechnung der Hauptansatzstafel den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Bedarf passgenau abbildet. Mittels Regressionen werden weitere Bedarfs- und auch Präferenzindikatoren in die Analyse aufgenommen, um Verzerrungen beim Schätzen des Zusammenhangs zwischen der Einwohnerzahl und den Ausgaben zu vermeiden. Diese ökonometrische Analyse bestätigt dem Grunde nach den positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Ausgaben pro Kopf. Doch legt die ökonometrische Analyse auch andere fiktive Finanzbedarfe und somit Verteilungen der Schlüsselzuweisungen nahe. Es obliegt dem Gesetzgeber zu abwägen, inwieweit eine ggf. sachgerechtere Bestimmung des Finanzbedarfes über ein Regressionsverfahren, der gegenwärtig vermutlich transparenteren Bestimmung des Finanzbedarfes vorzuziehen ist.

7 Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

Der kommunale Finanzausgleich in Thüringen gewährt den Gemeinden und Landkreisen für verschiedene Aufgaben bzw. zum Ausgleich von besonderen Lasten Sonderlastenausgleiche. Diese Ausgleiche sind unabhängig von der Finanzkraft und können zweckgebunden oder ohne Zweckbindung versehen sein. Sonderlastenausgleiche spielen etwa in Bezug auf die Förderung von Investitionen eine Rolle. Insgesamt gibt es 16 Sonderlastenausgleiche, welche in §§ 17-24 ThürFAG definiert sind. Einige dieser Ausgleiche lassen sich in mehrere Komponenten unterteilen, wie etwa der Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung, welcher eine separate Infrastrukturpauschale enthält. In diesem Kapitel werden die Sonderlastenausgleiche einzeln diskutiert und aus finanzwissenschaftlicher Perspektive eingeordnet. Nicht Teil der Begutachtung sind der Landesausgleichsstock (§ 24 ThürFAG), der Sonderlastenausgleich für die Beseitigung besonderer Umweltbelastungen (§ 22a ThürFAG) sowie der Mehrbelastungsausgleich (§ 23 ThürFAG). Die beiden letztgenannten sind nicht der Finanzausgleichsmasse I und dem horizontalen Finanzausgleich zuzuordnen, sondern bilden die zum vertikalen Finanzausgleich zu zählende Finanzausgleichsmasse II und werden auch gesondert ermittelt und etatisiert. Der Landesausgleichsstock ist zwar Teil der Finanzausgleichsmasse I, dient aber nicht der allgemeinen Finanzausstattung der Gemeinden, sondern die Zuweisungen sind Sonderfällen vorbehalten, für die entsprechend auch überwiegend ein antragsgebundenes Verfahren vorgesehen ist.

Wie Tabelle 7-1 zeigt, weisen die begutachteten Sonderlastenausgleiche im Jahr 2024 ein Volumen von 569,8 Millionen Euro auf. Damit liegen sie bei knapp einem Drittel der Mittel, die für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen (gut 1.791,2 Millionen Euro im Jahr 2024). In diesem Maße stehen die Mittel folglich nicht für den Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft zur Verfügung, wie sie zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen (Finanzausgleichsmasse I) herangezogen werden. Es kann sinnvoll sein, bestimmte Aufgaben zielgerichtet außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems und damit finanzkraftunabhängig zu adressieren. Dabei sollte aber das Verhältnis der Finanzmasse für die Sonderlastenausgleiche zur Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen nicht aus dem Blick verloren werden. Zu viele (finanziell bedeutende) Sonderlastenausgleiche mindern den Ausgleichseffekt des Finanzausgleichs und führen zu einem Ungleichgewicht. Die Sonderlastenausgleiche haben die Koordinierungs- und Lenkungsfunktion des Finanzausgleichs im Blick. Demgegenüber wird die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs geschwächt. Aus diesem Grund bedürfen Sonderlastenausgleiche stets einer umfassenden Begründung. Ansonsten könnte die Anzahl und das Ausmaß der Sonderlastenausgleiche überhandnehmen. Auch aus diesem Grund ist grundsätzlich eine restriktive Verwendung zu empfehlen.

Tabelle 7-1: Übersicht der begutachteten Sonderlastenausgleiche

Sonderlastenausgleich	Volumen im Jahr 2024
-----------------------	----------------------

Schullastenausgleich	97,7 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung	13,0 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben	1,5 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Bereitstellung von Geobasisdaten	0,2 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Betrieb und Einführung des Digitalfunks	3,2 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung	251,8 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Schulbauten	30,0 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Belastungen der Kur- und Erholungsorte	16,0 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschn. Einwohnerdichte	6,0 Millionen Euro
Kulturlastenausgleich	20,0 Millionen Euro
Kommunale Investitionspauschale	100,0 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen	30,0 Millionen Euro
Sonderlastenausgleich Beratungsleistungen	0,4 Millionen Euro
Summe	569,8 Millionen Euro

Generell ist darauf hinzuweisen, dass sämtliche Sonderlastenausgleiche, bei denen Eurobeträge festgeschrieben sind, über die Zeit entwertet werden. Die Inflation führt zu einem realen Rückgang des Ausgleichs. Um das ursprüngliche Niveau aufrechtzuerhalten, müssten die entsprechenden Ausgleichs an die Steigerungsrate des Preisniveaus angepasst werden.

7.1 Schullastenausgleich (§ 17 ThürFAG)

Im Rahmen des Schullastenausgleichs erhalten die kommunalen Schulträger (im Wesentlichen Landkreise und kreisfreie Städte) Sachkostenbeiträge, die zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben bzw. Auszahlungen beitragen. Die Sachkostenbeiträge bemessen sich nach der Schülerzahl aus der amtlichen Schulstatistik des zu Beginn des Haushaltsjahres laufenden Schuljahres. Sie werden u.a. nach Schulart und Schulform differenziert. Maßgeblich sind die Schülerzahlen an Schulen im Gebiet eines Schulträgers (und nicht etwa die Zahl der in einer Gemeinde lebenden Schüler). Mit einem Volumen von 97,7 Millionen Euro im Jahr 2024 zählt der Schullastenausgleich zu den größten Sonderlastenausgleichen.

Der Schullastenausgleich berücksichtigt Bedarfe, die aus unterschiedlichen Schulformen und Schülerzahlen entstehen. Aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Schüler auf die verschiedenen Schulträger erscheint ein Schullastenausgleich sinnvoll. Bei der Bereitstellung von Schulinfrastruktur, die von Schülern aus Gebieten anderer Schulträger genutzt werden kann, kommt es zu einem sogenannten externen Effekt. Dieser Effekt ist aufgrund der überschaubaren Zahl an Schülern, die im Gebiet eines anderen Schulträgers als dem Schulträger des Wohnorts zur Schule gehen, gleichwohl nicht übermäßig groß. Ein Schulträger erhält einen umso höheren Schullastenausgleich, je mehr Schüler die der jeweiligen Schulträger aufweisen. Der Schullastenausgleich kann die Effizienz erhöhen, da dieser die positiven externen Effekte der Schulen auf die umliegenden Gebiete internalisiert. Ohne den Schullastenausgleich würden die Schulträger vermutlich weniger Schulinfrastruktur bereitstellen.

Somit ist der Schullastenausgleich aus zwei Gründen gerechtfertigt. Erstens weist er eine positive Verteilungswirkung auf, indem er die Schulträger nach Maßgabe ihrer Belastungen aus dem Schulbetrieb kompensiert. Zweitens erhöht der Schullastenausgleich die Effizienz, da er die externen Effekte zumindest teilweise internalisiert. Aus diesen Gründen ist der Schullastenausgleich wohlbegründet und sollte beibehalten werden. Auch die Differenzierungen etwa nach Schulart sollten beibehalten werden, um z.B. die höheren Bedarfe von Förderschulen abzubilden. Die Werte sollten indes transparent im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben werden, auch um die Planbarkeit zu erhöhen. Jährliche Anpassungen zum Beispiel an die Inflation oder die allgemeine Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst sind sinnvoll, um eine Entwertung im Zeitverlauf zu verhindern. Denkbar wäre zudem, die Mittel für den Sonderlastenausgleich in eine finanzkraftabhängige Gestaltung zu überführen, um den Verteilungseffekt zu stärken. Die Anzahl an Schülern nach Schulträgern ist ein geeigneter Proxy für die tatsächlich anfallenden Kosten. Gleichwohl sollte der Schullastenausgleich der Höhe nach mit Bedacht und eher restriktiv ausgestaltet werden, um die Autonomie und die Verantwortung der kommunalen Ebene nicht zu konterkarieren.

7.2 Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung (§ 18 ThürFAG)

Der Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung gewährt den Landkreisen und kreisfreien Städten pauschale Zuweisungen. Die Mittel werden zu 40 Prozent nach der Zahl der Schüler und zu 60 Prozent nach der Fläche der Landkreise ausgereicht, wobei die Schülerzahl aus der amtlichen Schulstatistik des zu Beginn des Haushaltsjahres laufenden Schuljahres folgt. Die Landkreise reichen die Mittel an die Schulträger weiter. Das Volumen des Sonderlastenausgleichs für Aufgaben der Schülerbeförderung liegt im Jahr 2024 bei 13,0 Millionen Euro.

Die Kosten der Schülerbeförderung über einen Sonderlastenausgleich zu berücksichtigen ist gut begründbar. Es ist naheliegend, hier auf die Schülerzahlen und die Flächen als Indikatoren zurückzugreifen. Die stärkere Berücksichtigung der Fläche im Vergleich zur Schülerzahl ist gerechtfertigt, da die Kosten der Beförderung im Busverkehr deutlich stärker von der zurückzulegenden Distanz abhängen als von der Zahl der zu befördernden Schüler. Eine Beschränkung auf Landkreise ist gerechtfertigt, da sie per Definition im Gegensatz zu kreisfreien Städten eine ländliche Struktur aufweisen. Die Möglichkeit der klaren Abgrenzung, die wenige Bürokratiekosten und wenig Streit anfälligkeit bedeutet, ist höher zu gewichten als die Frage der Einzelfallgerechtigkeit. In Erwägung gezogen werden könnte eine gesonderte Berücksichtigung von Förderschülern, deren Beförderung mit höheren Kosten einhergeht als die Beförderung aller anderen Schüler, wobei sich dann die Frage nach der Höhe eines angemessenen Zuschlags stellt. Aus ökonomischer Sicht ist dieser aufgrund der geringen Fallzahlen schwierig zu beziffern. Die durchgeführten Schätzungen auf Basis der Landkreise und kreisfreien Städte legen für die Kosten eines zu befördernden Förderschülers eine Bandbreite zwischen dem Drei- und Sechsfachen der Kosten eines

sonstigen zu befördernden Schülern nah, daher läge die konkrete Bepreisung im politischen Ermessen. Eine Alternative zur Fläche als Indikator für die Ausdehnung des Kreises und die damit verbundenen Beförderungslasten läge in den Straßenkilometern des Landkreises. Das Volumen von 13 Millionen Euro bedeutet bei rund 210.000 Schülern an allgemeinbildenden Schulen eine Förderung von rund 62 Euro in den Landkreisen. gibt. Dies ist aus ökonomischer Sicht ein Zuschuss, der in keinem Fall die gesamten Kosten der Schülerbeförderung deckt. Daher ist die Höhe im Grundsatz angemessen und nachvollziehbar.

7.3 Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben (§ 19 ThürFAG)

Der Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben besteht aus drei Komponenten mit einem Volumen im Jahr 2024 von insgesamt 1,5 Millionen Euro. Die erste Komponente dient der Finanzierung der Thüringer Verwaltungsschule. Diese deckt den Großteil ihrer Ausgaben mit Lehrgangs- und Prüfungsgebühren sowie Unterkunfts- und Verpflegungsgebühren. Der verbleibende Teil ist indes mit Umlagen der Körperschaftsmitglieder zu decken, was durch Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse geschieht. In der Vergangenheit wurde dieser verbleibende Teil zeitweise vom Land direkt finanziert. Damit ist bereits eine mögliche Reformoption dargelegt, wonach das Land wieder die Finanzierung dieses Teils direkt übernimmt. Eine Teilfinanzierung der Thüringer Verwaltungsschule aus Finanzausgleichsmitteln ist nur insoweit zu rechtfertigen, wie dort Fachkräfte für die kommunale Ebene ausgebildet werden.

Die zweite Komponente des Sonderlastenausgleichs bezieht sich auf die Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung. Auch zur Finanzierung dieser werden Mittel aus der Finanzausgleichsmasse entnommen. Diese dienen der Finanzierung der laufenden Kosten des Fachbereichs Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung, welche durch die Ausbildung von Bediensteten des Landes, der Landkreise, der Gemeinden, der Verwaltungsgemeinschaften und der Zweckverbände entstehen. Die der Finanzausgleichsmasse entnommenen Mittel sind so bemessen, dass sie der Hälfte der laufenden Kosten entsprechen. Wiederum ist eine Teilfinanzierung aus Finanzausgleichsmitteln nur insoweit zu begründen, wie dort Fachkräfte für die kommunale Ebene ausgebildet werden. Eine finanzielle Beteiligung der Kommunen ist gerechtfertigt, wenn diese von der Hochschule profitieren. Gleichwohl ist der Sonderlastenausgleich an dieser Stelle fraglich. Wie auch im Fall der Thüringer Verwaltungsschule gibt das Land Mittel in die Finanzausgleichsmasse, um diese Mittel direkt wieder aus der Finanzausgleichsmasse zu entnehmen. Eine direkte Finanzierung durch das Land ohne Umweg über den Finanzausgleich wäre im Sinne eines transparenten Systems vorzuziehen. Hierfür kann bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ein Volumen im Umfang der beiden Komponenten des Sonderlastenausgleichs in Abzug gebracht werden.

Anders geartet ist die dritte Komponente des Sonderlastenausgleichs. Diese regelt, dass die kommunalen Spitzenverbände zweckgebundene Pauschalzuweisungen für Fortbildungsmaßnahmen ehrenamtlicher Kommunalpolitiker und hauptamtlicher Verwaltungsmitarbeiter erhalten. Die Höhe der Zuweisungen liegt bei jährlich 613.600 Euro. Die zweckgebundene Zuweisung, welche durch Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse gedeckt wird, fließt zu 75 Prozent an den Gemeinde- und Städtebund Thüringen und zu 25 Prozent an den Thüringischen Landkreistag. Ob für diesen Zweck überhaupt Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten, ist zumindest diskutabel. Die Fortbildung der Belegschaft gehört zu den Kernaufgaben einer jeden Gebietskörperschaft und sollte aus eigenen Mitteln bestritten werden. Etwaige Vorteile durch die Einbindung von Spitzenverbänden sollten unabhängig vom Land durch Kooperationen zwischen Kommunen und Spitzenverbänden realisiert werden können. Ein Eingreifen des Landes über den Finanzausgleich ist nicht zwingend erforderlich; die Mittel könnten dementsprechend der Schlüsselmasse zugeführt werden.

7.4 Sonderlastenausgleich für Bereitstellung von Geobasisdaten (§ 20 ThürFAG)

Den Gemeinden und Landkreisen obliegt die Leistung eines Beitrags, um Mittel zur Finanzierung der Bereitstellung von Geobasisdaten beizusteuern. Dies geschieht über eine Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse in Höhe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel. Die pauschale Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse ist insofern nachvollziehbar, als dass dadurch Einzelabrechnungen mit den einzelnen Gemeinden und Landkreisen entfallen können. Solche Einzelabrechnungen wären angesichts des geringen Gesamtvolumens aufgrund des damit verbundenen Aufwands unangebracht.

Mit einem Volumen von 0,2 Mio. Euro im Jahr 2024 ist der Sonderlastenausgleich für die Bereitstellung von Geobasisdaten der kleinste betrachtete Ausgleich. Es wird gutachterlich empfohlen, ihn einzustellen. Wie bereits beim Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben werden Mittel in die Finanzausgleichsmasse gegeben, um diese Mittel direkt wieder aus der Finanzausgleichsmasse zu entnehmen. Stattdessen kann als Schritt zur Vereinfachung und zu mehr Transparenz die Finanzierung direkt über den Landeshaushalt erfolgen. Hierfür kann wiederum ein entsprechendes Volumen bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse in Abzug gebracht werden.

7.5 Sonderlastenausgleich für Betrieb und Einführung des Digitalfunks (§ 20a ThürFAG)

Der Brandschutz ist eine kommunale Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, für den die Kommunen den vom Land eingerichteten Digitalfunk nutzen können. Die Gemeinden und Landkreise leisten einen Beitrag zu den Betriebskosten für die Netzinfrastruktur des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Dieser Beitrag zu den Betriebskosten in Höhe

von 40 Prozent wird aus der Finanzausgleichsmasse finanziert. Zudem werden die für die Wartung und Pflege der zentralen Programmieretechnik in der Autorisierten Stelle Thüringen erforderlichen Aufwendungen der Gemeinden und Landkreise in Höhe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel aus der Finanzausgleichsmasse durch das zuständige Ministerium geleistet. Ferner werden die Kosten für die Sicherstellung der Einsatzbereitschaft der in den Digitalfunkgeräten der Gemeinden und Landkreise zu verwendenden Software in Höhe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel aus der Finanzausgleichsmasse durch das zuständige Ministerium geleistet.

Beim Digitalfunk handelt es sich um eine überregionale Netzinfrastruktur. Eine solche Infrastruktur ist naturgemäß von einer den Kommunen übergeordneten Gebietskörperschaftsebene wie dem Land bereitzustellen. Die Nutzer dieser Infrastruktur an den Kosten zu beteiligen ist durchaus begründbar. Analog zu den beiden vorangehend diskutierten Sonderlastenausgleichen gelangen Mittel (im Jahr 2024 in Höhe von 3,2 Millionen Euro) in die Finanzausgleichsmasse, ehe diese Mittel direkt wieder aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden. Es wird empfohlen, den Digitalfunk zukünftig direkt aus dem Landeshaushalt zu finanzieren. Eine Reduktion der Finanzausgleichsmasse um das entsprechende Volumen kann hierzu erfolgen.

7.6 Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung (§ 21 ThürFAG)

Das Land Thüringen hat im Thüringer Kindergartengesetz festgelegt, dass es sich an den Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligt. Dies geschieht unter anderem über den kommunalen Finanzausgleich mithilfe von sogenannten Landespauschalen. Hierzu zahlt das Land Pauschalen, die sich u.a. nach Alter und Betreuungsart der Kinder unterscheiden. Hinzu kommt eine Infrastrukturpauschale. Mit einem Volumen von 251,8 Millionen Euro (inklusive Infrastrukturpauschale) im Jahr 2024 ist der Sonderlastenausgleich für Kindertagesbetreuung der größte betrachtete Sonderlastenausgleich.

Die gutachterliche Empfehlung in Bezug auf die Infrastrukturpauschale nach § 31 ThürKigaG lautet, die hierfür veranschlagten Mittel in Höhe von 16,8 Millionen Euro in die kommunale Investitionspauschale nach § 22e zu überführen. Dem steht nicht entgegen, dass die Infrastrukturpauschale nach Maßgabe der Zahl der Kinder, die jünger als ein Jahr alt sind, und die kommunale Investitionspauschale nach Maßgabe der Einwohnerzahl ausgereicht wird. Die kommunale Investitionspauschale könnte um den Indikator Kinderzahl erweitert werden. Alternativ kann auch die Differenzierung nach Kindern einerseits und der gesamten Bevölkerung andererseits ausbleiben, da die Effekte gering wären. Die kommunale Autonomie wird gestärkt, wenn die Mittel aus der Infrastrukturpauschale nicht mehr für die Kindertagesbetreuung oder andere Maßnahmen zum Wohle der Kinder und Familien verwendet werden muss, sondern auch alternativ für andere investive Zwecke genutzt werden kann. Diese Empfehlung soll in keiner Weise die Bedeutung einer Verbesserung der Infrastruktur im Bereich Kinderbetreuung infrage stellen, sondern vielmehr

die Entscheidungen in lokale Hände geben, da hier das Wissen um die Investitionsbedarfe am größten sind.

Die kumulierten verbleibenden Landespauschalen werden im Folgenden mit einem regressionsbasierten Ansatz hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und der Korrelation mit den Zuschussbedarfen der Gemeinden verglichen. Die Pauschalen werden nach den Gesetzesnormen des § 25 ThürKigaG berechnet. Hierbei werden differenziert nach Altersklassen je Kind mit einem Platz in Kindertageseinrichtungen der Gemeinde oder in Kindertagespflege und je Kind in der Bevölkerung der Gemeinde verschiedene Pauschalen angesetzt und kumuliert. Außerdem gibt es zusätzlich eine Pauschale für belegte Kinderhortplätze in der Gemeinde und für größere Kindertagesstätten mit über 100 Kindern. Zu prüfen ist, ob die Landespauschalen generell gerechtfertigt sind und ob es passendere Berechnungsgrundlagen für die Pauschalen gibt.

Zunächst gibt es einen grundsätzlichen Finanzierungsbedarf bei den Gemeinden bei der Bereitstellung von Kindertagesstätten und Kindertagespflege, da diese vom Land bestellt und durch Landesgesetz teilweise gebührenfrei bzw. ermäßigt für die Eltern gestellt werden. Hierfür zahlt das Land Zuschüsse, die unabhängig vom Sonderlastenausgleich berechnet und an die Gemeinden pauschaliert gezahlt werden. Allerdings gibt es weitere erhebliche Zuschussbedarfe, die teilweise über die Schlüsselzuweisungen und teilweise über den Sonderlastenausgleich finanziert werden. Der Anteil des Sonderlastenausgleichs ist in den letzten Jahren sinkend, da sowohl der Anteil der Schlüsselzuweisungen angehoben wurde als auch die Direktzuweisungen überproportional gestiegen sind (vgl. TMBJS, 2024).

Analog zum Schullastenausgleich in Abschnitt 7.1 kann aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Kinder im Alter für Betreuungsbedarf auf die verschiedenen Gebietskörperschaften ein Sonderlastenausgleich sinnvoll sein. Die Betreuungsplätze stellen neben der Betreuungsleistung auch Leistungen der Bildung und Sozialkompetenzbildung für die Kleinkinder dar. Der Kostendeckungsgrad der Elternbeiträge lag im Jahr 2022 bei 8,7 Prozent (vgl. TMBJS, 2024). Außerdem soll allen Eltern ermöglicht werden, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Somit ist es hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch gerechtfertigt, dass kleinere Kommunen Betreuungsangebote schaffen, die nicht unbedingt die wirtschaftlichsten sind bezogen auf die Kosten je Kind. Gleichzeitig stellen größere Kommunen in Ballungszentren Betreuungsinfrastruktur auch für Kommunen ohne Betreuungsangebote bereit, deren Kosten allerdings im Regelfall bereits ausgeglichen werden durch einen pauschalierten Anteil an den Betriebskosten nach § 21 Abs. 5 ThürKigaG, den die Wohnsitzgemeinde zu zahlen hat. Allerdings unterscheiden sich die Gemeinden und Städte in ihrer Demografie. Sinnvoll ist daher ein Indikator für Landespauschalen, der sowohl die Anzahl der potenziellen Kinder mit Betreuungsbedarf in der eigenen Kommune abbildet als auch die tatsächlich bereitgestellten Betreuungsplätze vergütet. Der Sonderlastenausgleich für Kindertagesbetreuung sorgt auch für Budget- und Planungssicherheit der Anbieter, da der Zuschussbedarf im Vergleich zu den anderen Aufgabenfeldern eher hoch liegt.

Tabelle 7-2 Regressionsanalyse zu den Zuschussbedarfen Kindertagesstätte 2019-2022

	Zuschussbedarfe Kindertagesstätte je Einwohner		
	Alle Gemeinden und kreisfreien Städte	Nur Gemeinden und kreisfreie Städte mit eigenen Betreuungseinrichtungen	
	(1)	(2)	(3)
Kinder (bis 6 Jahre) in Betreuungseinrichtungen je Einwohner	150,06*** (50,11)	2.166,97*** (66,69)	.
Kinder (bis 3 Jahre) in Betreuungseinrichtungen je Einwohner	.	.	1.289,51 (893,14)
Kinder (zwischen 3 und 6 Jahren) in Betreuungseinrichtungen je Einwohner	.	.	2.556,14*** (363,98)
Kinder unter 3 Jahren in der Kommune je Einwohner	1.301,30*** (150,13)	.	.
Kinder zwischen 3 und 6 Jahre in der Kommune je Einwohner	3.680,93*** (133,01)	.	.
Beobachtungen	2.406	1.508	1.508

Anmerkungen: Robuste Standardfehler in Klammern, Schätzung ohne Konstante.
Koeffizienten signifikant auf dem *** 1-Prozent-Level, ** 5-Prozent-Level, * 10-Prozent-Level.

Die aktuelle Ausgestaltung des § 25 ThürKigaG berücksichtigt sowohl die Zahl der potenziellen Kinder mit Betreuungsbedarf der Gemeinde (gestaffelt nach Altersklassen) als auch die Zahl belegter Betreuungsplätze und weist diesen Merkmalen einzelne Kostenpauschalen zu. Dies ist prinzipiell ein angemessener Ansatz. Zu prüfen ist, ob dieser mit den tatsächlichen Zuschussbedarfen hoch korreliert und ähnliche Ergebnisse wie ein regressionsbasierter Ansatz liefert. In der Regression wird dabei nur der nicht aus anderen Zuschüssen und Zuweisungen gedeckte Teil der Zuschussbedarfe berücksichtigt.

In Tabelle 7-2 sind in der ersten Spalte die Ergebnisse einer einfachen Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf die Anzahl der Kinder in Betreuungseinrichtungen je Einwohner und die Bevölkerung bis 3 Jahre und von 3 bis 6 Jahre je Einwohner dargestellt. Die Koeffizienten für die drei Variablen sind positiv und signifikant. Dies bedeutet, dass die Zuschussbedarfe in den Kommunen steigen, je mehr Kinder in Betreuungseinrichtungen oder in der Bevölkerung vorhanden

sind, was auf ein plausibles Ergebnis hinweist. Wichtig zu unterscheiden ist, dass die Koeffizienten nicht auf die tatsächlichen Kosten je Kind hinweisen, sondern nur die Zusammenhänge mit den Zuschussbedarfen nach Abzug von Kostenerstattungen außerhalb des Finanzausgleichs zeigen. Ein Kind unter 3 Jahren erhöht den Zuschussbedarf Kindertagesstätte um etwa 1.300 Euro im Jahr, ein Kind zwischen 3 und 6 Jahren um etwas weniger als das Dreifache. Ein Kind in einer Kindertagesstätte erhöht den Zuschussbedarf zusätzlich um 150 Euro. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Kindergartenplätze für die älteren Kinder knapp dreimal so teuer sind wie für jüngere. Das Gegenteil ist der Fall, aber der ungedeckte Finanzbedarf der Kommunen ist höher mit den Kindern zwischen 3 und 6 Jahren korreliert.

Die Korrelation zwischen der Anzahl der Kinder in den Kindertagesstätten und der Anzahl der Kinder in der Gemeinde in den Altersklassen ist sehr hoch. Daher ist der Effekt nicht sauber in der Regression zu trennen. Allerdings deutet das Ergebnis daraufhin, dass die Anzahl der Kinder in der Kommune bereits ein guter Indikator bezüglich der Zuschussbedarfe ist. In der zweiten Spalte wird das Ergebnis ausgewiesen, wenn nur die Kommunen mit Tagesstätten in die Regression eingehen. Hier kann man isoliert den Effekt eines Kindes in der Kindertagesstätte auf den nicht aus anderen Quellen gedeckten Zuschussbedarf der Kommune messen. Dieser liegt bei etwa 2.200 Euro pro Kind. Differenziert man nach Altersklasse der Kinder so liegt der Effekt der Kinder bis 3 Jahre bei ungefähr 1.300 Euro (nicht signifikant) und der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren bei knapp dem Doppelten mit aufgerundet 2.600 Euro.

Die Signifikanz sowohl der Anzahl der Kinder in Kindertagesstätten als auch der Zahl der Kinder im Kindergartenalter in der Kommune rechtfertigt die alte Ausgestaltung des § 25 ThürKigaG (die Fassung vom 10.10.2019, gültig bis zum 31.06.2023), in dem auch für beide Größen Pauschalen berechnet werden. Zu prüfen verbleibt die Frage, ob die differenzierte Ausgestaltung mit insgesamt vier verschiedenen Pauschalen im § 25 Abs. 1 ThürKigaG (in der untersuchten Fassung § 25 Abs. 1 Nr. 1-4 ThürKigaG) sowie einer weiteren Pauschalen in § 25 Abs. 2 ThürKigaG zum einen richtig spezifiziert und zum anderen in der Differenzierung notwendig ist. Hierzu werden die Korrelationskoeffizienten zwischen den Zuschussbedarfen im Bereich Kindertagesstätte und den tatsächlich gezahlten Landespauschalen berechnet und zum Vergleich die Korrelationskoeffizienten mit den modellbasierten Landespauschalen aus dem Regressionsmodell (Spalte 1 in Tabelle 7-2) dargelegt.

Tabelle 7-3 Korrelationskoeffizienten für die Zuschussbedarfe Kindertagesstätte 2019-2022

	Zuschussbe-	Zuschussbe-	Zuschussbe-	Zuschussbe-

	darfe Kinder- tagesstätte 2019	darfe Kinder- tagesstätte 2020	darfe Kinder- tagesstätte 2021	darfe Kinder- tagesstätte 2022
Landespauschalen (Ist) – Alle Kommunen	0,9054	0,9048	0,9033	0,9004
Modellbasierte Pauschalen - Alle Kommunen	0,9024	0,9003	0,9034	0,8993
Landespauschalen (Ist) – Kreisfreie Städte	0,9661	0,9596	0,9644	0,9697
Modellbasierte Pauschalen - Kreisfreie Städte	0,9588	0,9487	0,9589	0,9561
Landespauschalen (Ist) – Gemeinden	0,9751	0,9793	0,9830	0,9740
Modellbasierte Pauschalen - Gemeinden	0,9779	0,9765	0,9819	0,9730

Anmerkung: Kreisfreie Städte ohne Eisenach.

Die Ergebnisse zeigen, dass nicht nur die prinzipielle Ausgestaltung des alten § 25 ThürKigaG geeignet ist, den Zuschussbedarfen der Kommunen gerecht zu werden, sondern im Speziellen die Landespauschalen in den Jahren 2019 bis 2022 sogar eine leicht höhere Korrelation aufweisen als die modellbasierten Pauschalen (Tabelle 7-3). Die Differenzierung nach kreisfreien Städten und Gemeinden zeigt, dass sowohl gezahlte Landespauschalen als auch die modellbasierten Pauschalen noch höher mit den Zuschussbedarfen korreliert sind. Beide Varianten sind auch wiederum auf sehr ähnlichem Niveau. Meist sind die tatsächlichen Pauschalen leicht höher korreliert, nur für die Gemeinden im Jahr 2019 sind die modellbasierten minimal über ersteren. Die differenzierte Betrachtung zeigt außerdem, dass die Pauschalen bei den kreisfreien Gemeinden fast vollständig mit den Bedarfen korreliert sind.

In der derzeit geltenden Fassung des § 25 ThürKigaG vom 02.07.2024 bekommen die zusätzlichen Direktzuweisungen für Leistungen der Kindertagespflege und für Kindertageseinrichtungen im Rahmen des Einzelplans 4 eine größere Rolle als in der alten Fassung. Lag die Summe dieser Direktzuweisungen im Jahr 2019 bei etwa 5 Millionen Euro, so stieg sie durch Einführung des § 25 Abs. 1 Nr. 5 ThürKigaG bereits im Jahr 2020 auf rund 18 Millionen Euro. In den Jahren 2021 bis 2023 lag die Summe jeweils bei mehr als 35 Millionen Euro. Durch die Einführung der § 25 Abs. 1 Nr. 6 ThürKigaG und § 25 Abs. 1 Nr. 7 ThürKigaG steigt die Summe im Jahr 2025 voraussichtlich nochmals erheblich. Hierbei kommt es auch zu einer Verschiebung vom regelgebundenen Finanzausgleich zu den Direktzuweisungen, welche eventuell unbegründet ist. Da nur Daten für die

Jahre 2019 bis 2022 vorliegen, wird geprüft wie die Pauschalen der § 25 Abs. 1 Nr. 5 ThürKigaG und § 25 Abs. 3 ThürKigaG mit den Zuschussbedarfen korreliert sind (Tabelle 7-4).

Tabelle 7-4 Korrelationskoeffizienten für die Direktzuweisungen nach Einzelplan 4 in den Jahren 2019-2022

	Zuschussbedarfe Kindertagesstätte 2019	Zuschussbedarfe Kindertagesstätte 2020	Zuschussbedarfe Kindertagesstätte 2021	Zuschussbedarfe Kindertagesstätte 2022
Direktzuweisungen EP4 (Ist) – Alle Kommunen	0,8686	0,8935	0,9032	0,8954
Direktzuweisungen EP4 (Ist) – Kreisfreie Städte	0,8800	0,9251	0,9490	0,9437
Direktzuweisungen EP4 (Ist) – Gemeinden	0,8803	0,9673	0,9807	0,9710

Anmerkung: Kreisfreie Städte ohne Eisenach.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse zeigen, dass die Direktzuweisungen durch die hinzugefügten Normen über alle Kommunen ebenfalls ähnlich hoch mit den Zuschussbedarfen korreliert sind wie die Landespauschalen im Rahmen des Sonderlastenausgleichs. Der Übergang zwischen 2019 und 2020 verdeutlicht, dass der § 25 Abs. 1 Nr. 5 ThürKigaG prinzipiell die Korrelation erhöht. Betrachtet man jedoch differenziert kreisfreie Städte und Gemeinden, so zeigt sich, dass hier die Korrelationen für die kreisfreien Städte durchgängig niedriger liegen als bei den Pauschalen des Sonderlastenausgleichs (vgl. Tabelle 7-3).

Die Empfehlung ist daher, das System des regelgebundenen Finanzausgleichs wieder zu stärken, die Indikatoren des Sonderlastenausgleichs § 25 Abs. 1 Nr. 1-4 ThürKigaG und § 25 Abs. 2 ThürKigaG beizubehalten und die Pauschalen entsprechend proportional zu erhöhen. Die neu eingeführten Normen in der Fassung vom 02.07.2024 führen hinsichtlich der Passgenauigkeit zu den Zuschussbedarfen zu keiner Verbesserung, sondern reduzieren nur die Transparenz des Finanzausgleichs. Sie können daher wieder abgeschafft werden und das Volumen in den regelgebundenen Finanzausgleich integriert werden. Die verbleibenden Pauschalen sollten jährlich an die Kostenentwicklung (zum Beispiel die allgemeine Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst) angepasst werden.

7.7 Sonderlastenausgleich für Schulbauten (§ 22 ThürFAG)

Der Sonderlastenausgleich für Schulbauten sieht die Gewährung von Mitteln für Landkreise und Gemeinden vor, die in den Neubau oder die Sanierung von Schulen investieren. Hierfür werden im Jahr 2024 im Rahmen des Sonderlastenausgleichs 30 Millionen Euro bereitgestellt.

Die Errichtung und Instandhaltung von Gebäuden stellt eine kommunale Kernaufgabe dar. Dies gilt nicht nur für Schulgebäude, sondern ebenso etwa für Verwaltungsgebäude oder Schwimmbäder. Die Ausgaben sollten aus den kommunalen Haushalten, zumeist unter Zuhilfenahme von Investitionskrediten, finanziert werden. Ein wesentliches Charakteristikum von Investitionsausgaben ist ihre Unregelmäßigkeit. Ein Neubau oder eine umfangreiche Sanierung steht bei einzelnen kommunalen Gebäuden in der Regel nur nach mehreren Jahrzehnten an. Nach Jahren eher niedriger Ausgaben ergeben sich Ausgabespitzen etwa beim Neubau einer Schule.

Der Sonderlastenausgleich für Schulbauten setzt an dieser Unregelmäßigkeit der Investitionsausgaben an, indem er die Ausgabespitzen der Kommunen abmildert, nicht aber einen Großteil der Finanzierung übernimmt. Die Höhe ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden. Zu beachten ist indes, dass sich die unregelmäßigen Investitionsausgaben auch über den Kapitalmarkt glätten lassen.

Es ist zudem die Frage zu stellen, warum es im Fall von Schulbauten einen Sonderlastenausgleich geben sollte, nicht jedoch für andere kommunale Gebäudetypen, welche in ihren Sanierungs- und Neubauintervallen vergleichbar sind. Daher wird empfohlen, den Sonderlastenausgleich für Schulbauten auslaufen zu lassen und stattdessen die kommunale Investitionspauschale zu stärken, welche das Land zur Unterstützung der kommunalen Investitionstätigkeit eingerichtet hat. Dies würde den Kommunen zudem umfangreiche Möglichkeiten einräumen, über die Art der Investitionstätigkeit selbst zu entscheiden. Für dadurch strukturell benachteiligte Gemeinden wäre eine Form der (Teil-)Kompensation zu diskutieren. Gleichzeitig könnte in diesem Kontext eine kritische Überprüfung der Zuständigkeiten vorgenommen werden, inwieweit diese atypischen Zuständigkeiten auf kreisangehöriger Ebene effizient sind oder eingestellt werden sollten.

7.8 Sonderlastenausgleich für Belastungen der Kur- und Erholungsorte (§ 22b ThürFAG)

Der Sonderlastenausgleich für Kur- und Erholungsorte sieht im Jahr 2024 Finanzausweisungen in Höhe von 16 Millionen Euro vor, die an Kur- und Erholungsorte ausgereicht werden. Davon gehen 5 Millionen Euro als Sockelfinanzierung gleichmäßig an alle Kur- und Erholungsorte. Orte, die sowohl Kur- als auch Erholungsorte sind, werden doppelt berücksichtigt. Die verbleibenden 11 Millionen Euro werden zu zwei Dritteln nach Maßgabe der Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben vergeben und zu einem Drittel nach Maßgabe der Zahl der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen. Im Jahr 2024 sind 38 Gemeinden als Kur- und/oder Erholungsort eingestuft und somit empfangsberechtigt.

Die Gewährung des Sonderlastenausgleichs für Kur- und Erholungsorte ist kritisch zu hinterfragen. Der Status als Kur- und/oder als Erholungsort geht potenziell mit positiven und negativen Effekten auf die kommunale Finanzlage einher. Negativ wirkt der Status insofern, als dass die Gäste der Gemeinde die kommunale Infrastruktur nutzen, welche dadurch intensiver abgenutzt

und in höherer Kapazität vorgehalten werden muss. Dies würde für die Gewährung eines Sonderlastenausgleichs sprechen, insbesondere, da die Gäste anders als die Einwohner der Gemeinde nicht über den Hauptansatz erfasst werden. Der Sonderlastenausgleich könnte zudem gerechtfertigt sein, wenn die Kur- und Erholungsorte Sonderinfrastruktur bereithalten, die von Einwohnern anderer Gemeinden genutzt wird (positiver externer Effekt).

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Gemeinde auch davon profitiert, Kur- und/oder Erholungsort zu sein. So führen die Beherbergungsbetriebe und die damit einhergehenden Umsätze bei Gaststätten und Einzelhandel zu einer stärkeren Einnahmehasis bei der Gewerbesteuer und eventuell über steigende Grundstückspreise auch bei der Grundsteuer und zudem zu Einnahmen aus den Kurbeiträgen.

Kritisch anzumerken ist ferner, dass die Unterstützung von Kur- und Erholungsorten an Kriterien ansetzt, die für die empfangende Gemeinde teilweise gestaltbar sind, insbesondere im Bereich der infrastrukturellen Anforderungen. Neben diesen gehören zu den Kriterien bei Kurorten feste Qualitätsanforderungen an die kurspezifischen Einrichtungen, die Einhaltung bioklimatischer und lufthygienischer Bedingungen und die Eignung der natürlich vorkommenden Heilmittel, wie Sole, Heilklima oder Trinkheilwasser. Die staatliche Prädikatisierung gilt für 10 Jahre und muss regelmäßig nachgewiesen werden. Um als Erholungsort anerkannt zu werden, braucht es ebenfalls eine gute Infrastruktur, gute Beherbergungsbetriebe sowie landschaftliche und klimatische Besonderheiten. Sowohl über die Investitionen in kur- und erholungsortspezifische Infrastruktur als auch deren Betriebs- und Personalkosten wird der Finanzausgleich strategiefähig und gemeinhin weniger akzeptiert (Büttner et al., 2008). Sollte der Landesgesetzgeber die Positionierung Thüringens als Kurstandort stärken wollen, käme auch in Betracht, entsprechende Maßnahmen direkt aus dem Landeshaushalt zu finanzieren.

Tabelle 7-5 Regressionsanalyse zu den Zuschussbedarfen für Kur- und Erholungsorte für die Jahre 2019-2022

	Zuschussbedarfe je Einwohner
	Kreisfreie Städte

	und Gemeinden
Grundzentrum	77,01*** (11,33)
Mittelzentrum	102,01*** (13,83)
Oberzentrum	118,68*** (29,73)
Bevölkerung bis 6 Jahre je Einwohner	2.862,44*** (269,23)
Bevölkerung zwischen 6 und 15 Jahren je Einwohner	761,14*** (248,39)
Bevölkerung über 65 Jahren je Einwohner	354,28*** (117,38)
Kurort	74,64*** (18,42)
Erholungsort	59,60*** (12,95)
Konstante	42,73 (54,33)
R ²	0,26
Beobachtungen	2.406

Anmerkungen: Robuste Standardfehler in Klammern, Konstante nicht signifikant. Weitere erklärende Variablen in den Schätzungen: Fläche des Kreises/der kreisfreien Stadt, Quadratwurzel der Bevölkerungszahl. Koeffizienten signifikant auf dem *** 1-Prozent-Level, ** 5-Prozent-Level, * 10-Prozent-Level.

Das Ergebnis der Regressionsanalyse in Tabelle 7-5 zeigt signifikante Zuschussbedarfe für Kur- und Erholungsort im Vergleich zu nach den sonstigen Merkmalen (z.B. Bevölkerung, Bevölkerungsstruktur, Grund-, Mittel-, Oberzentrum) ähnlichen Kommunen. Ein Kurort hat demnach einen um 75 Euro je Einwohner und ein Erholungsort einen um 60 Euro je Einwohner höheren Zuschussbedarf im Vergleich zu einem sonst ähnlichen Ort ohne diese Prädikatisierung. Obwohl der Zuschussbedarf für Kurorte im Punktschätzer höher ist als für Erholungsorte, ist dies eher als Tendenz zu interpretieren, denn dieser Unterschied ist nicht statistisch signifikant. Das heißt der hier gefundene Unterschied in dem erhöhten Zuschussbedarf zwischen Kurort und Erholungsort kann auch zufällig sein.

Der Sonderlastenausgleich für Kur- und Erholungsorte ist also prinzipiell berechtigt und auch vom Gesamtvolumen angemessen. Wenn der Gesetzgeber sich entscheidet, den Ausgleich beizubehalten, sollte für die Sockelfinanzierung erörtert werden, ob die doppelte Berücksichtigung von Gemeinden, die sowohl Kur- als auch Erholungsort sind, weiterhin gerechtfertigt ist. Aus statistischer Sicht ist diese Frage nicht zu beantworten, da es zu wenig Beobachtungen mit beiden Ausprägungen gibt.¹³ Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist eine zweifache Berücksichtigung im Rahmen des Sonderlastenausgleichs nicht zielführend, da Mitnahmeeffekte aufgrund der ähnlichen Kriterien für Kur- und Erholungsorte zu erwarten sind.

7.9 Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte (§ 22c ThürFAG)

Der Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte sieht Mittel für Gemeinden vor, deren Einwohnerdichte unter dem Landesdurchschnitt liegt. Zentraler Bedarfsträger im kommunalen Finanzausgleich ist der Einwohner. Gleichwohl kennen zahlreiche Finanzausgleichssysteme die Berücksichtigung eines Flächenindikators. Der Rückgriff auf die Einwohnerdichte im thüringischen Finanzausgleich ist ein solcher Flächenindikator. Der Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte umfasst im Jahr 2024 ein Volumen von insgesamt 6 Millionen Euro.

Es ist zu hinterfragen, inwiefern Gemeinden mit Ausgabebelastungen konfrontiert sind, die sich aus einer geringen Einwohnerdichte ergeben. Die finanzwissenschaftliche Literatur geht davon aus, dass die Pro-Kopf-Ausgaben einer Gemeinde zunächst mit der Einwohnerzahl fallen, ehe sie für größere Gemeinden wieder zunehmen (U-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben; Seitz, 2002). Für kleinere Gemeinden ergeben sich dementsprechend erhöhte Pro-Kopf-Ausgaben. Der Sonderlastenausgleich für unterdurchschnittliche Einwohnerdichten bezieht sich indes nicht auf die Einwohnerzahl per se, sondern auf die Einwohnerzahl relativ zur Fläche. Hier ist ein solcher U-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben ex ante nicht klar.

Wichtig ist, den Zusammenhang zwischen dem Sonderlastenausgleich für unterdurchschnittliche Einwohnerdichte und der Hauptansatzstaffel im Blick zu behalten. Die Hauptansatzstaffel versucht, Unterschiede in den Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen abzubilden, die aus unterschiedlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden entstehen. In dem Maße, in dem die (unterdurchschnittliche) Einwohnerdichte mit der Einwohnerzahl korreliert, könnte die Hauptansatzstaffel bereits Kostenunterschiede abgreifen, die durch den Sonderlastenausgleich für unterdurchschnittliche Einwohnerdichten adressiert werden sollen. Allerdings ist dies aktuell nicht der Fall. Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich die geringeren Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Leistungen in großen Städten durch Kostenvorteile und Unteilbarkeiten bei öffentlichen Gütern

¹³ Fügt man einen Interaktionsterm für Kurorte in die Regression ein, die auch Erholungsorte sind, ist dieser negativ, aber insignifikant. Dieser Effekt wirkt gegen den Erholungsorteffekt und spricht für eine einfache Berücksichtigung des Ortes. Wegen der Insignifikanz ist dieses Ergebnis allerdings nicht statistisch robust.

erklären lassen. Die höheren Kosten in dünn besiedelten Regionen sind demgegenüber Ergebnis einer „produktionsseitigen Ineffizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen“ (Büttner et al., 2008). Scharf formuliert kann in der Gewährung von Mitteln für dünn besiedelte Gebiete eine Subventionierung ineffizienter Siedlungsstrukturen gesehen werden. Insofern bedarf die Berücksichtigung einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte einer stärkeren Begründung als dies bei einer Hauptansatzstaffel der Fall ist. Gemeinden erhalten zudem mehr Mittel, wenn ihre Einwohner aufgrund schlechter Politik abwandern. Die meisten Mittel aus dem Sonderlastenausgleich gehen in diejenigen Gebiete, in denen wenige Menschen leben.

Zudem ist die Einwohnerdichte als Indikator nicht über jeden Zweifel erhaben. Gemeinden mit sehr ähnlichen Siedlungsstrukturen können stark verschiedene Einwohnerdichten aufweisen; Gemeinden mit sehr unterschiedlichen Siedlungsstrukturen können sehr ähnliche Einwohnerdichten zeigen. So kann eine flächenmäßig große Gemeinde eine identische Siedlungsstruktur aufweisen wie eine flächenmäßig kleinere Gemeinde, mit dem Unterschied, dass die große Gemeinde am Ortsrand weite unbesiedelte Flächen aufweist und somit die Einwohnerdichte statistisch gering ausfällt. Umgekehrt können sich identische Einwohnerdichten zweier Gemeinden dadurch ergeben, dass eine Gemeinde über das gesamte Gemeindegebiet gleichmäßig besiedelt ist, während die andere Gemeinde eine hohe Einwohnerdichte im Zentrum des Gemeindegebiets aufweist und außerhalb desselben weitgehend unbesiedelt ist.

Gleichwohl gibt es Gründe für die Berücksichtigung eines Flächenindikators wie der Einwohnerdichte. Die Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist nicht das einzige maßgebliche Ziel. Die Versorgung auch dünnbesiedelter Gemeinden mit einem auskömmlichen Maß an öffentlichen Leistungen ist ein je nach normativer Einstellung legitimes politisches Ziel. Die Bereitstellung solcher öffentlichen Leistungen im dünnbesiedelten, ländlichen Raum mag könnte dazu beitragen, eine mögliche gesellschaftliche Spaltung zu verringern. Letztlich ist dies eine Frage der Abwägung.

Die Einwohnerdichte lässt sich in der kurzen Frist nur in geringem Umfang beeinflussen. Für die einzelne Gemeinde ist die Kostenstruktur in Bezug auf die Einwohnerdichte daher kurzfristig als gegeben anzusehen. Die daraus erwachsenden Mehrbedarfe können im Rahmen des Finanzausgleichs ausgeglichen werden.

Als Indikator bietet es sich in der Tat an, auf die Einwohnerdichte zurückzugreifen, um Mehrbelastungen abzubilden, die aus einer Vielzahl von Gegebenheiten resultieren. Insofern wird gutachterlich empfohlen, unterdurchschnittliche Einwohnerdichten weiterhin im Rahmen eines Sonderausgleichs zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist es angemessen, nicht auf die gesamte Fläche, sondern auf die Verkehrs- und Siedlungsfläche abzustellen. Die Mittel sollten streng danach ausgereicht werden, wie weit die Einwohnerdichte einer Gemeinde unterhalb der landesdurchschnittlichen Einwohnerdichte liegt, mit höheren Mitteln für weiter unter dem Durchschnitt liegende Gemeinden. Möchte der Gesetzgeber die Verteilungsfunktion des Finanzausgleichs stärken, käme es gegebenenfalls in Betracht, die Mittel für den Sonderlastenausgleich

in eine finanzkraftabhängige Gestaltung zu überführen. Die Höhe des Sonderlastenausgleichs liegt im politischen Ermessen, ist mit einem Anteil von rund 1 Prozent an dem Gesamtvolumen der Sonderlastenausgleiche zumindest nicht sehr hoch bemessen.

7.10 Kulturlastenausgleich (§ 22d ThürFAG)

Der Kulturlastenausgleich besteht aus zwei Komponenten. Die erste Komponente sieht Mittel für solche Gemeinden und Landkreise vor, die „überregional bedeutsame Kultureinrichtungen“ vorhalten, zu deren Förderung sie als Träger oder aufgrund vertraglicher Verpflichtung verpflichtet sind. Von einer überregionalen Bedeutsamkeit wird ausgegangen, wenn das Land und/oder der Bund die Einrichtung institutionell fördern. Diese Komponente gibt es bereits seit jeher im Kulturlastenausgleich.

Das Land und die kommunale Ebene fördern gemeinsam Theater und Orchester. Um die Gemeinden und Landkreise bei der Leistung ihres finanziellen Beitrags zu unterstützen, wurde mit Beginn des Jahres 2023 eine zweite Komponente zum Kulturlastenausgleich hinzugefügt. Hierbei erhalten die Gemeinden und Landkreise eine „Theaterpauschale“. Diese liegt bei 20 Prozent des kommunalen Finanzierungsbeitrags.

Der Kulturlastenausgleich ist im Jahr 2024 mit 20 Millionen Euro dotiert. Gegenwärtig entfällt auf beide Komponenten des Kulturlastenausgleichs jeweils grob die Hälfte dieses Volumens. Eine kritische Frage stellt sich bezüglich der weiteren Entwicklung dieser Anteile. Da die zweite Komponente prozentual definiert ist, sind Ausweitungen des finanziellen Volumens bereits darin angelegt, etwa im Gefolge steigender Personalkosten. Die erste Komponente wird mit dem von 20 Millionen Euro verbleibenden Betrag bedacht. Somit besteht die Gefahr, dass die erste Komponente im Zeitablauf durch die zweite Komponente marginalisiert wird.

Kulturelle Einrichtungen üben typischerweise externe Effekte auf das Umland aus. Nicht nur die Bewohner der Gemeinde, in welcher sich die kulturelle Einrichtung befindet, profitieren hiervon. Bewohner des Umlandes können die Einrichtungen ebenfalls nutzen. Die Kosten der kulturellen Einrichtungen werden häufig nicht durch Eintrittsentgelte gedeckt, sodass die Gemeinde finanzielle Unterstützung leistet. Die Einwohner des Umlandes, welche die Einrichtung mitnutzen, beteiligen sich an diesen Kosten indes nicht. Dies kann einen Kulturlastenausgleich prinzipiell begründen. Zu erwarten ist, dass das Kulturangebot insbesondere im Umland großer Städte gering ausfällt, da hier die Einrichtungen der angrenzenden Kernstadt leicht genutzt werden können.

Eine Alternative zur gegenwärtigen Ausgestaltung läge in der Berücksichtigung der Zentralität einer Gemeinde über einen Zentrale-Orte-Ansatz (vgl. Kapitel 6.3). Gleichwohl kennt der thüringische Finanzausgleich bereits eine Hauptansatzstaffel, welche mit dem Konzept der Zentralität in Zusammenhang steht. In der folgenden Regressionsanalyse wird daher auf der Kreisebene überprüft, ob das Vorhandensein eines Theaters prinzipiell den Zuschussbedarf im Einzelplan 3 („Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz“) erhöht (Tabelle 7-6).

Tabelle 7-6 Regressionsanalyse zu den Zuschussbedarfen des Einzelplans 3 für die Jahre 2018-2022

	Zuschussbedarfe Einzelplan 3 je Einwohner
	Kreisfreie Städte und Kreise
Bevölkerung/1.000	0,3027* (0,1544)
Bevölkerung/1.000 zum Quadrat	-0,0016** (0,0006)
Bevölkerung bis 15 Jahren je Einwohner	667,01*** (135,74)
Bevölkerung über 65 Jahren je Einwohner	-171,26*** (52,03)
Theater	16,64*** (3,36)
Beobachtungen	110

Anmerkungen: Robuste Standardfehler in Klammern, Schätzung ohne Konstante. Weitere erklärende Variablen in den Schätzungen: Fläche des Kreises/der kreisfreien Stadt, Anzahl Schüler je Einwohner, Anzahl Schüler zur Schülerbeförderung je Einwohner, SGBII-Bedarfsgemeinschaften je Einwohner, Dummy-Variablen für kreisfreie Städte und Hochschulstandorte. Koeffizienten signifikant auf dem *** 1-Prozent-Level, ** 5-Prozent-Level, * 10-Prozent-Level.

Die Regressionsergebnisse weisen für Städte und Kreise mit Theater signifikant auf einen Zuschussbedarf im Einzelplan 3 hin, der sich unabhängig von sonstigen sozio-demografischen Faktoren der Kommune und auch unabhängig von bereitgestellten Hochschuleinrichtungen ergibt. Daher ist der Kulturlastenausgleich prinzipiell begründbar.

Kritisch ist dennoch die Neugestaltung des Kulturlastenausgleichs durch die Ergänzung um die sogenannte Theaterpauschale zu hinterfragen. Die besondere Berücksichtigung von Theatern und Orchestern ist zwar begründbar, jedoch gibt es in der konkreten Ausgestaltung Verbesserungsbedarf. Eine „minimalinvasive“ Reformoption bestünde darin, die beiden Komponenten des Kulturlastenausgleichs aufzuteilen, wie etwa jeweils 10 Millionen Euro und dann die zweite Komponente nominal einzufrieren (somit würde der zwanzigprozentige Beitrag im Zeitablauf auf geringere Prozentwerte reduziert). Hiermit wird eine vom Gesetzgeber nicht intendierte Verschiebung in der finanziellen Berücksichtigung zwischen den beiden Komponenten vermieden. Alternativ denkbar wäre auch eine automatische Anpassung des Kulturlastenausgleichs an die preisliche Entwicklung, infolge derer nicht nur die zweite, sondern auch die erste Komponente dynamisch aufwächst.

Gutachterlich vorgeschlagen wird indes eine andere Lösung. Es erscheint fraglich, zunächst die finanzielle Belastung durch Theater und Orchester zwischen Land und Kommunen aufzuteilen, um anschließend im Rahmen des Finanzausgleichs eine Unterstützung für die Kommunen vorzusehen. Technisch sauber wäre eine Lösung, bei welcher der Landesanteil an der Finanzierung von vorherein erhöht wird. Die zweite Komponente des Kulturlastenausgleichs könnte dann entfallen und die freigewordenen Mittel aus der Finanzausgleichsmasse entfernt werden. Der Kulturlastenausgleich würde damit in seine ursprüngliche Form zurückreformiert. Die Problematik einer Marginalisierung der ersten Komponente des Ausgleichs entfielen hiermit. Gleichwohl wäre es zielführend, diese dann verbleibende Komponente des Kulturlastenausgleichs in ihrem Volumen stets an die preisliche Entwicklung anzupassen. Die aktuelle Höhe als Ausgangspunkt ist dabei gutachterlich nicht zu beanstanden.

7.11 Kommunale Investitionspauschale (§ 22e ThürFAG)

Siehe Kapitel 4

7.12 Sonderlastenausgleich Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen (§ 22f ThürFAG)

Im Rahmen des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen stellt das Land im Jahr 2024 Mittel in Höhe von 30 Millionen Euro bereit, die sowohl Gemeinden als auch Landkreisen zur Verfügung stehen.

Die Förderung von Ausgaben im Bereich Klimaschutz sind in ihrer Bewertung zu trennen von Ausgaben im Bereich Klimaanpassung. Klimaschutzmaßnahmen gehen mit einem positiven externen Effekt einher. Den Nutzen aus den Klimaschutzmaßnahmen hat nicht nur die ausführende Kommune, sondern die gesamte Welt. Aus ökonomischer Sicht wird ineffizient wenig in Klimaschutz investiert, da die einzelne Kommune die Kosten der Klimaschutzmaßnahme selbst trägt, während der Nutzen weiteren Erdbewohnern zugutekommt. Der positive Effekt auf den Rest der Welt wird im individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül der Gemeinde nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt. Zur Internalisierung des externen Effekts ist es daher angezeigt, Maßnahmen zu ergreifen, die die Klimaschutzaktivitäten der Kommunen fördern – wenngleich die korrekte Ebene für Klimapolitik nicht die Landesebene, sondern die internationale Staatengemeinschaft wäre. Die Einrichtung eines Sonderlastenausgleichs für Klimaschutzmaßnahmen ist insofern nachvollziehbar. Zu beachten ist gleichwohl, dass die Klimaschutzaktivitäten nur den CO₂-Preis, nicht aber die CO₂-Emissionen senken, insoweit der geförderte Sachverhalt dem Emissionshandel unterliegt. Aufgrund des externen Effekts ist es nicht angezeigt, die Mittel in die kommunale Investitionspauschale (Aufhebung der Zweckbindung) zu überführen. Die separate Behandlung der Klimaschutzmaßnahmen außerhalb der kommunalen Investitionspauschale ist gut begründet. Die Höhe ist angesichts der Aufgaben eher gering. Angesichts der Bedeutung der anstehenden

Transformation wäre ein höherer Betrag gerechtfertigt. Als Orientierung könnte die Investitionspauschale dienen. Infrastruktur und Transformation könnten so gleichrangig behandelt werden.

Anders fällt die Bewertung beim Thema Klimaanpassung aus. Klimaanpassungsmaßnahmen nutzen vielfach allein der entsprechenden Kommune. In diesem Fall sind Zahler und Profiteur also deckungsgleich; ein externer Effekt liegt nicht vor. Insoweit der Nutzen tatsächlich nur in der entsprechenden Kommune liegt, entfällt die Begründung für die Zweckbindung der Investitionsmittel. Zu betonen ist, dass Klimaanpassungsmaßnahmen für die entsprechende Kommune wichtig sind. Wenn der externe Effekt fehlt, können die im Rahmen des Sonderlastenausgleichs für Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel jedoch in den Maßnahmenbereich Klimaschutz überführt werden, wenngleich die Trennung der Klimaschutzmaßnahmen und der Klimaanpassungsmaßnahmen aufgrund des gemeinsamen Haushaltstitels einen administrativen Aufwand erfordert. Die Kommunen werden aus ureigenem Interesse einen entsprechenden Teil der Investitionen in diesem Bereich vorsehen, welcher sich gleichwohl je nach kommunaler Lage erheblich unterscheiden kann. Genau deshalb ist hier mehr kommunale Autonomie gut begründbar.

7.13 Sonderlastenausgleich Beratungsleistungen (§ 22g ThürFAG)

Im Rahmen des Sonderlastenausgleichs Beratungsleistungen werden Mittel bereitgestellt, um Beratungsleistungen gegenüber Gemeinden und Landkreisen zu finanzieren. Diese Beratungsleistungen zielen zum einen auf die investive Bedarfsermittlung und die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Investitionen sowie andererseits auf die inhaltliche Erarbeitung und Durchführung von Plausibilitätsprüfungen von Investitionsvorhaben oder Plausibilitätsprüfungen von Maßnahmen im Rahmen der Aufstellung oder Fortschreibung von Haushaltssicherungskonzepten.

Mit einem Volumen von lediglich maximal 410.000 Euro pro Jahr wirkt dieser Sonderlastenausgleich kleinteilig. Es wird gutachterlich empfohlen, ihn einzustellen. Ein sachgerechtes Investitionsverhalten auf kommunaler Ebene und die Haushaltskonsolidierung sollten als Ziele nicht ignoriert werden, so dass eine Komplettfinanzierung aus dem Landeshaushalt bei gleichzeitiger Absenkung der Finanzausgleichsmasse zielführend wäre.

7.14 Fazit Sonderlastenausgleiche

In diesem Gutachten wurden 13 Sonderlastenausgleiche betrachtet. Der kommunalen Investitionspauschale, welcher ein eigenes Kapitel gewidmet wurde, kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Die finanzwissenschaftliche Diskussion hat gezeigt, dass verschiedene Sonderlastenausgleiche (zumindest zum Teil) in die kommunale Investitionspauschale überführt und somit mit dieser zu-

sammengefasst werden sollten. Im Einzelnen sind dies die Infrastrukturpauschale des Sonderlastenausgleichs für Aufgaben der Kindertagesbetreuung, der Sonderlastenausgleich für Schulbauten und die Klimaanpassungsmaßnahmen im Rahmen des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen. Dieses Vorgehen stärkt die kommunale Autonomie in der Entscheidung, an welcher Stelle Mittel für Investitionen benötigt werden und erhöht gleichsam die Transparenz. Das Volumen der kommunalen Investitionspauschale stiege hierdurch ceteris paribus von 100 Millionen Euro auf etwa 162 Millionen Euro (bei hälftiger Aufteilung des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen).

Diverse Sonderlastenausgleiche sollten beibehalten werden. Sie können dabei optimiert werden. Diese Positivliste umfasst den Schullastenausgleich, den Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung, den Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung (ohne Infrastrukturpauschale), den Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte, den Kulturlastenausgleich sowie die Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen. Insbesondere der Sonderlastenausgleich Klimaschutz könnte angesichts der Bedeutung der Transformation und positiver externer Effekt erhöht werden, wobei die Investitionspauschale als Orientierung dienen kann. So würden die Bereiche Infrastruktur und Klimaschutz gleichrangig behandelt werden. Mögliche Optimierungen liegen zudem darin, die Transparenz der Darstellung im ThürFAG durch die explizite Nennung der zu zahlenden Beträge (z.B. Euro pro Schüler) zu erhöhen. Bei der Schülerbeförderung könnten Förderschüler gesondert berücksichtigt werden. Mit der Festlegung eines konkreten Betrages könnte zwar die Transparenz und Planbarkeit des Sonderlastenausgleichs erhöht werden, dies würde aber zu Lasten der Höhe und Planbarkeit der Schlüsselmasse erfolgen. Es bleibt also ein politisches Abwägen, inwieweit dies geschehen soll. Mit etwa 387 Millionen Euro macht diese Positivliste den größten Teil der Sonderlastenausgleiche aus.

Zu einem kritischen Urteil kommen die Gutachter beim Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben, dem Sonderlastenausgleich für Bereitstellung von Geobasisdaten, dem Sonderlastenausgleich für Betrieb und Einführung des Digitalfunks sowie dem Sonderlastenausgleich Beratungsleistungen. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist hier die geringe finanzielle Bedeutung dieser Sonderlastenausgleiche. Sie wirken kleinteilig und schmälern die Transparenz des Systems. Die Volumina der genannten Sonderlastenausgleiche sollten zum Teil genutzt werden, um die Ausgaben direkt landesseitig ohne den Umweg über den Finanzausgleich zu finanzieren. Die Mittel für die Fortbildungsmaßnahmen ehrenamtlicher Kommunalpolitiker und hauptamtlicher Verwaltungsmitarbeiter sowie die Mittel für die Beratungsleistungen könnten bei gleichzeitiger Absenkung der Finanzausgleichsmasse aus dem Landeshaushalt bereitgestellt werden. Ferner wird der Sonderlastenausgleich für Belastungen der Kur- und Erholungsorte kritisch gesehen, da eine Mehrbelastung der entsprechenden Orte gutachterlich nicht klar zu erkennen ist.

Eine weitere kritische Frage ist, inwieweit Sonderlastenausgleiche durch Neuregelungen abgelöst werden sollten, die auf eine Konditionierung nach der Finanzkraft abstellen. Finanzstarke Kommunen, die Maßnahmen auch aus eigener Kraft finanzieren können, würden hierdurch von Mitteln tendenziell ausgeschlossen. Finanzschwache Kommunen würden weiterhin, sogar in größerem Umfang als bisher, profitieren. Inwieweit Verteilungs- und Lenkungswirkungen systematisch berücksichtigt werden sollten, ist normativ zu beantworten.

8 Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten hat den kommunalen Finanzausgleich in Thüringen in seiner horizontalen Dimension untersucht sowie die mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen evaluiert. Im Einzelnen lassen sich die Ergebnisse wie folgt zusammenfassen.

Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltssituation

- Bei den allgemeinen Deckungsmitteln handelt es sich um Einnahmen, die den Kommunen zweckungebunden zur Verfügung stehen und damit zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben verwendet werden. Das Verhältnis zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln und den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 wird als Deckungsquote bezeichnet und gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Deckungsmittel der Kommunen ausreichen, um ihre Aufgaben zu finanzieren.
- Insgesamt verfügen die Kommunen Thüringens im Durchschnitt der Jahre 2020-2022 über allgemeine Deckungsmittel netto – also abzüglich der Zinsausgaben – in Höhe von 1.887 Euro je Einwohner. Damit lag die Deckungsquote sowohl vor als auch nach Abzug der Zinsausgaben über 100 Prozent, was für eine positive finanzielle Ausgangslage der Kommunen spricht.
- Die allgemeinen Deckungsquoten liegen sowohl für die kreisfreien Städte als auch für den kreisangehörigen Raum bei rund 107 Prozent. Innerhalb des kreisangehörigen Raums ist die Haushaltssituation der kreisangehörigen Gemeinden deutlich günstiger als die der Landkreise. Die Deckungsquoten der kreisangehörigen Gemeinden liegen brutto wie netto bei rund 112 Prozent im Vergleich zu 102 Prozent für die Landkreise. Es zeigt sich, dass Gemeinden der kleinsten Größenklasse mit knapp 128 Prozent die höchsten Deckungsquoten netto aufweisen. Je größer die Einwohnerzahl einer Gemeinde, desto niedriger sind tendenziell die Deckungsquoten, allerdings weist die zweitgrößte Einwohnerstaffel die niedrigste Deckungsquote aus (rund 104 Prozent netto).
- Für die Kommunen in Thüringen ergeben sich im Zeitraum 2020 bis 2022 durchschnittliche Zuschussbedarfe von 1.564 Euro pro Kopf. Je nach Aufgabenbereich unterscheiden sich die einzelnen Zuschussbedarfe jedoch merklich. Einzelplan 4 umfasst die Soziale Sicherung und macht mit rund 757 Euro pro Kopf die Hälfte und damit den größten Bestandteil des gesamten Zuschussbedarfs aus.
- Mit 1.844 Euro pro Kopf weisen die kreisfreien Städte die höchsten Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 auf. Im Vergleich dazu betragen die Zuschussbedarfe aller Einzelpläne in kreisangehörigen Gemeinden 574,76 Euro pro Kopf. Die Zuschussbedarfe der Gemeinden steigen kontinuierlich, mit Ausnahmen, mit der Einwohnerzahl an. Die Zuschussbedarfe belaufen sich auf zwischen 382,28 und 1.873,16 Euro pro Kopf. Bei einer

Analyse der Größenklassen lässt sich die Grundlage der Hauptansatzstaffel, dass mit einer Zunahme der Einwohnerzahl ein Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner einhergeht, weiterhin bestätigen.

- Der Einzelplan 4 Soziale Sicherung umfasst die höchsten Zuschussbedarfe aller Einzelpläne in Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten. Außerdem sind die Zuschussbedarfe der wichtigsten Aufgabenblöcke im Einzelplan 4 entscheidend für die sozialen Kreisschlüsselzuweisungen für die Landkreise und kreisfreien Städte. In diesen Aufgabenblöcken sind die Zuschussbedarfe der Gliederungsziffern im Haushalt des SGB II, SGB IX (bis 2020 SGB XII) sowie die des SGB VIII zusammengefasst. Die Ausgaben der Landkreise im Einzelplan 4 waren im Zeitraum 2017 bis 2021 relativ konstant und stiegen dann im Jahr 2022 deutlich. Das Verhältnis zwischen Zuschussbedarfen und Ausgaben schwankte im Zeitraum immer nur moderat um die 60-Prozent-Marke. Bei den kreisfreien Städten lag eher ein gleichmäßiges Wachstum der Ausgaben bis zum Jahr 2022 vor. Auch hier ist der Anteil der Zuschussbedarfe immer sehr nah an 60 Prozent. Bei den Gemeinden ist das relative Wachstum der Ausgaben bis 2021 deutlich stärker als bei Landkreisen und kreisfreien Städten. Im Jahr 2022 gingen die Ausgaben dann wieder leicht zurück. Der Anteil der Zuschussbedarfe liegt mit durchschnittlich 46,6 Prozent deutlich niedriger als bei Landkreisen und kreisfreien Städten, schwankt allerdings auch nur wenig über die Jahre.
- Die Ausgaben im Rahmen des SGB II (Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende) sind in den letzten Jahren deutlich gesunken. Ursache ist vor allem die höhere Finanzierung der kommunalen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft durch den Bund. Auch die Anteile an den gesamten Zuschussbedarfen des Einzelplans 4 sind ab 2020 deutlich niedriger. Die Bedeutung der Leistungen im SGB II für die kommunalen Finanzen und den vertikalen kommunalen Finanzausgleich ist somit strukturell geringer als früher.
- Die zweite Komponente der sozialen Zuschussbedarfe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte umfasst die Finanzierungsaufgaben bei der Leistungserbringung im Rahmen des SGB XII (Sozialhilfe) und vor allem die Leistungen zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die seit 2020 in das SGB IX integriert wurden. Die Zuschussbedarfe aus SGB IX und SGB XII machen insbesondere in den Landkreisen über 50 Prozent aller Zuschussbedarfe des Einzelplans 4 aus. In den letzten Jahren sind sie zudem kontinuierlich gestiegen – prozentual ist der Anstieg noch stärker in den kreisfreien Städten.
- Die dritte Komponente der sozialen Zuschussbedarfe auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte umfasst die Finanzierungsaufgaben bei der Leistungserbringung im Rahmen des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe). Die Zuschussbedarfe im SGB VIII sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen. Die Dynamik der Zuschussbedarfe im SGB VIII liegt höher als in den anderen beiden Hauptkomponenten der Zuschussbedarfe im Einzelplan 4.

Evaluation der Reform des Soziallastenansatzes

- Der für Kreisaufgaben vorgesehene Teil der Schlüsselmasse wird in zwei Komponenten aufgeteilt. Ein Anteil von 60 Prozent ist für soziale Aufgaben vorgesehen, der verbleibende Teil von 40 Prozent für weitere Aufgaben. Zur Berechnung der Prozentsätze werden im Wesentlichen für jeden Gebietskörperschaftstyp die Zuschussbedarfe für den Einzelplan 4 (Soziales, ohne Kindertagesstätten) den Zuschussbedarfen sämtlicher Einzelpläne 0 bis 8 gegenübergestellt. Aktualisierte Rechnungen zeigen, dass sich in Abhängigkeit von dem zugrunde gelegten Zeitraum eine Spanne von 57,8 bis 61,0 Prozent für den sozialen Anteil ergibt. Daher ist anzuraten, das Aufteilungsverhältnis bei 60 zu 40 zu belassen. Es deutet sich jedoch an, dass in naher Zukunft eine Reduktion beispielsweise auf 55 zu 45 erforderlich werden könnte.
- Um die prinzipielle Eignung der Bedarfsträger für die Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen zu prüfen, werden die Korrelationskoeffizienten in den jeweiligen Aufgabenbereichen berechnet. Die Bedarfsträger weisen durchweg eine sehr hohe Korrelation mit den Zuschussbedarfen auf. Im Bereich des SGB II ist sowohl die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als auch die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften hoch korreliert mit den Zuschussbedarfen, sodass beide Indikatoren prinzipiell geeignet sind. Im Bereich der Zuschussbedarfe im SGB XII liegen die Korrelationskoeffizienten ebenfalls hoch. Bei den Zuschussbedarfen im SGB VIII sind die Korrelationskoeffizienten bei den Landkreisen niedriger als bei den kreisfreien Städten. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass die untersuchten Bedarfsindikatoren gut zur Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen geeignet sind.
- Zur Ermittlung der Bedarfsmesszahlen für soziale Kreisschlüsselzuweisungen werden gewichtete Teilansätze für die einzelnen SGB-Aufgabenblöcke gebildet. Dabei werden die Bedarfsträger der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB IX und die SGB VIII-Bedarfsträger gegenwärtig mit einem Gewichtungsfaktor von 15,2 bzw. 15,6 multipliziert. Ziel dieses Vorgehens ist es, dass die gewichteten Bedarfsträger untereinander im gleichen Verhältnis stehen wie die Zuschussbedarfe der entsprechenden SGB-Aufgabenblöcke. Aus den aktualisierten Berechnungen ergibt sich für die Empfänger der Eingliederungshilfe ein Faktor von 22,5 und für die andauernden und beendeten Hilfen ein Faktor von 24,2 und damit eine leichte Korrektur nach oben im Vergleich zu den geltenden Werten. Dieses neue Verhältnis spiegelt die abnehmende Bedeutung des SGB II im Zeitablauf im Verhältnis zu den zwei anderen SGB-Aufgabenblöcken wider.
- Für die Verteilung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen werden im Aufgabenblock Jugendhilfe die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte reduziert. Hintergrund dieser Korrektur ist die Tatsache, dass die kreisfreien Städte im Rahmen des Soziallastenansatzes für die Kreisaufgaben kompensiert werden sollen. Dementsprechend sind die Ausgaben im Bereich Jugendhilfe, die auf Gemeindeebene anfallen, bei den Zuschussbedarfen der kreisfreien Städte herauszurechnen. In den Bereichen der Jugendarbeit liegen die neu

berechneten Anteile relativ nah beieinander und weichen lediglich um 1 bis 2 Prozentpunkte von den aktuell im Gesetzestext festgeschriebenen Werten ab, sodass aus gutachterlicher Sicht kein akuter Anpassungsbedarf besteht. Ähnlich verhält es sich für die Einrichtungen der Familienförderung, wenn man den Zeitraum 2019-2022 für die Neuberechnung heranzieht. Für 2020-2022 ergibt sich ein Abzugsanteil, der rund 5,5 Prozentpunkte nach oben vom geltenden Wert abweicht. Für die Einrichtungen der Jugendhilfe zeichnet sich am aktuellen Rand ein niedriger Abzugsanteil ab.

- Die Bestimmung angemessener Finanzbedarfe ist nicht trivial. Grundsätzlich sollten nur Bedarfe berücksichtigt werden, die strukturell bedingt, von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflussbar und nicht von der Bevölkerung gewählt sind. Um Bedarfe im Thüringer Finanzausgleichssystem abzuleiten, wird auf Zuschussbedarfe abgestellt, also eine Größe, die neben den reinen Ausgaben auch die aufgabenspezifischen Einnahmen berücksichtigt. Im Kontext des Soziallastenansatzes wird der Steuerbarkeit von Zuschussbedarfen insofern Rechnung getragen, als dass im SGB II-Bereich von einer Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe von 25 Prozent, für den SGB IX- und SGB XII-Bereich von 50 Prozent und für den SGB VIII-Bereich von 75 Prozent ausgegangen wird. Dieses Muster deckt sich mit dem empirischen Befund, dass die Streuung der Zuschussbedarfe um den Mittelwert pro Bedarfsträger über die genannten SGB-Bereiche zunimmt.
- Die Sozialbeteiligungskomponente sieht vor, dass sich das Land und die Kommunen an den Entwicklungen der Kosten im Sozialbereich gemeinsam beteiligen, bis diese aufgrund einer neuen Revision Berücksichtigung in einer Neufestsetzung des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes finden. Die große Bedeutung des Bereichs „Soziales“ für Landkreise und kreisfreie Städte rechtfertigt aus gutachterlicher Sicht die Einführung der Sozialbeteiligungskomponente vom Grundsatz her. Für die Bestimmung der relevanten Aufwüchse der Sozialausgaben, die sich ggf. nach der Revision ergeben, sollte man als Referenz die fortgeschriebenen Zuschussbedarfe der Revision – anstatt der Ist-Zuschussbedarfe im Revisionsjahr – zugrunde legen.
- Die Reform des Soziallastenansatzes hat zu einer Umschichtung der kreislichen Schlüsselzuweisungen geführt. Insgesamt scheinen die Zuweisungen nach dem neuen System die Bedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte allerdings passgenauer abzubilden. Um die finanziellen Konsequenzen der Reform des Soziallastenansatzes abzufedern, wurde eine Kompensationsregelung eingeführt. Angesichts der guten kommunalen Finanzausstattung sowie der insgesamt positiven Beurteilung des reformierten Soziallastenansatzes sollte diese Kompensationsregelung auslaufen.

Überprüfung der Investitionspauschale

- Bei der kommunalen Investitionspauschale handelt es sich um eine Zweckzuweisung, die unabhängig von der Steuerkraft geleistet wird. Die Höhe der Zuweisung richtet sich nach der individuellen kommunalen Einwohnerzahl, sodass auch steuerstarke Kommunen Zuweisungen erhalten. Das Volumen ist auf jährlich 40 Millionen Euro für Landkreise und

kreisfreie Städte sowie auf 60 Millionen Euro für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte festgelegt. Daraus ergibt sich zusammengenommen ein Betrag von rund 47 Euro pro Einwohner.

- Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung, indem sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial bestimmen. Es besteht weitgehend Konsens in der öffentlichen Debatte, dass die Investitionen in Deutschland gestärkt werden müssen. Die kommunale Ebene steht für den größten Teil der öffentlichen Investitionen in Deutschland.
- In der Gesamtschau mit dem bundesweit beklagten kommunalen Investitionsdefizit kann der Schluss gezogen werden, dass die thüringischen Kommunen in den vergangenen 20 Jahren insgesamt ein gutes Investitionsniveau erreichten, sich am aktuellen Rand jedoch eine Schwäche eingestellt hat. Bei den Sachinvestitionen pro Einwohner lag Thüringen im Jahr 2023 mit 501 Euro unter dem Durchschnitt aller Flächenländer von 566 Euro pro Einwohner. Damit erreicht Thüringen nur den elften Platz unter den dreizehn Flächenländern. Der Rückstand zum Durchschnitt beträgt elf Prozent. Der Vergleich mit den anderen Bundesländern legt somit nahe, dass die kommunale Investitionstätigkeit in Thüringen gegenwärtig ausbaufähig ist – trotz der gewährten Investitionspauschale.
- Eine Fortschreibung eines nominalen Werts führt mit der Zeit real zu einer Entwertung des Betrags. Sofern die Investitionspauschale bei 100 Millionen Euro bleibt, lassen sich stetig weniger Projekte damit umsetzen. Dies gilt angesichts stark gestiegener Baukosten für öffentliche Investitionen im Besonderen. Eine Fortführung der Investitionspauschale auf Basis des realen Werts von 2018 würde eine Anhebung der Pauschalen im Jahr 2025 um 26 bis 35 Millionen Euro bedeuten. Eine darüberhinausgehende Erhöhung wäre angesichts des weiter bestehenden Investitionsbedarfs überlegenswert – gegebenenfalls könnten zudem auch andere Investitionsprogramme in die Investitionspauschale einbezogen werden. Der Landesgesetzgeber sollte die Bereitstellung von Mitteln explizit für Investitionen folglich in größerem Umfang weiterführen. Kritische Fragen betreffen gleichwohl die Überprüfung der investiven Verwendung der Mittel, die Definition des Investitionsbegriffs und die Zusätzlichkeit von Investitionen.

Überprüfung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben

- Die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse wird für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben und für Gemeindeaufgaben verwendet. Das derzeit gültige Aufteilungsverhältnis beträgt 56,1 Prozent für Kreis- und 43,9 Prozent für Gemeindeaufgaben. Mit der aufgabenorientierten Zweiteilung der Schlüsselmasse folgt Thüringen einem Zwei-Ebenen-Modell, bei dem die kreisfreien Städte, da sie sowohl Kreis- als auch Gemeindeaufgaben wahrnehmen, aus beiden Schlüsselmassen Zuweisungen beziehen.
- Das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse, das sich aus den Berechnungen für das Jahr 2022 ableiten lässt, liegt bei 57,88 Prozent für die Kreis- und 42,12 Prozent für die

Gemeindeaufgaben. Da diese beiden Werte sehr nah am gegenwärtig im Gesetz festgeschriebenen Aufteilungsverhältnis liegen – die Abweichung beträgt weniger als zwei Prozentpunkte – besteht aus gutachterlicher Sicht kein akuter Anpassungsbedarf. Die gültigen Werte scheinen die Zuschussbedarfsrelationen zwischen den kommunalen Ebenen noch hinreichend gut widerzuspiegeln.

- Bei den beschriebenen Berechnungen wurden allerdings noch keine Veränderungen im Aufgabenbestand berücksichtigt, die noch zu Verschiebungen zwischen den kommunalen Ebenen und dementsprechend zu Anpassungen des Aufteilungsverhältnisses führen könnten. Es sollte allerdings auch unter Berücksichtigung etwaiger Veränderungen im Aufgabenbestand nicht zu massiven Verschiebungen bzw. Korrekturen der Zuschussbedarfe zwischen den kommunalen Ebenen kommen.

Überprüfung der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse

- Der Hauptansatz wird bezogen auf die Einwohnerzahl durch einen Vomhundertsatz errechnet. Auf Grundlage der Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts zeigt sich, dass ein mit der Einwohnerzahl ansteigender Finanzbedarf im Grunde angemessen ist.
- Im Rahmen einer Regressionsanalyse wird ein integrierter Ansatz verfolgt, bei dem zusätzlich zur Berücksichtigung der Einwohnerzahl die Auswirkungen von Präferenz- und Bedarfsindikatoren auf den Finanzbedarf von Gemeinden gemeinsam betrachtet werden. Der geschätzte Koeffizient der Einwohnerzahl ist in allen Spezifikationen positiv und statistisch signifikant. Diese Ergebnisse bestätigen die Hauptansatzstaffel dem Grunde nach.
- Die ökonometrische Analyse legt höhere (niedrigere) Finanzbedarfe für größere (kleinere) Gemeinden als die aktualisierte Hauptansatzstaffel nahe. Daraus ergeben sich auch andere Verteilungswirkungen der Schlüsselzuweisungen.
- Die ökonometrische Analyse zeigt, dass die Zuschussbedarfe mit der Kinderanzahl unter 6 Jahren steigen. Dies untermauert den Kinderansatz dem Grunde nach.
- Die Berechnungen der Hauptansatzstaffel auf Grundlage der Einwohnerzahl sowie mithilfe des Regressionsverfahrens resultieren zusammenfassend in Ergebnissen, die sich im Sinne einer Bestätigung des Status Quo interpretieren lassen.

Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

- Der kommunale Finanzausgleich in Thüringen gewährt den Gemeinden und Landkreisen für verschiedene Aufgaben bzw. zum Ausgleich von besonderen Lasten Sonderlastenausgleiche. Diese Ausgleiche sind unabhängig von der Finanzkraft und können zweckgebunden oder ohne Zweckbindung versehen sein. Die begutachteten Sonderlastenausgleiche wiesen im Jahr 2024 ein Volumen von 569,8 Millionen Euro auf. Damit liegen sie bei knapp einem Drittel der Mittel, die für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen. Es kann

sinnvoll sein, bestimmte Aufgaben zielgerichtet außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems und damit finanzkraftunabhängig zu adressieren. Dabei sollte aber das Verhältnis der Finanzmasse für die Sonderlastenausgleiche zur Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen nicht aus dem Blick verloren werden.

- Der Schullastenausgleich zählt mit einem Volumen von 97,7 Millionen Euro zu den größten Sonderlastenausgleichen. Hierbei bemessen sich die Sachkostenbeiträge nach der Schülerzahl aus der amtlichen Schulstatistik des zu Beginn des Haushaltsjahres laufenden Schuljahres, wobei nach Schulart und Schulform differenziert wird. Aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Schüler auf die verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. Schulträger erscheint ein Schullastenausgleich sinnvoll. Der Schullastenausgleich ist aus zwei Gründen gerechtfertigt. Zum einen entsteht eine positive Verteilungswirkung, indem er die Gemeinden nach Maßgabe ihrer Belastungen aus dem Schulbetrieb kompensiert. Zum anderen erhöht der Schullastenausgleich die Effizienz, da er externe Effekte zumindest teilweise internalisiert. Der Schullastenausgleich ist wohlbegründet und sollte beibehalten werden.
- Der Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung mit einem Volumen von 13,0 Millionen Euro gewährt den Landkreisen und kreisfreien Städten pauschale Zuweisungen. Die Mittel werden zu 40 Prozent nach der Zahl der Schüler und zu 60 Prozent nach der Fläche der Landkreise ausgereicht. Die Kosten der Schülerbeförderung über einen Sonderlastenausgleich zu berücksichtigen ist gut begründbar. Die stärkere Berücksichtigung der Fläche im Vergleich zur Schülerzahl ist gerechtfertigt.
- Der Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben (1,5 Millionen Euro) dient zum einen der Finanzierung der Thüringer Verwaltungsschule und der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung. Er ist an dieser Stelle fraglich. Das Land gibt Mittel in die Finanzausgleichsmasse, um diese Mittel direkt wieder aus der Finanzausgleichsmasse zu entnehmen. Eine direkte Finanzierung durch das Land ohne Umweg über den Finanzausgleich wäre vorzuziehen. Zum anderen erhalten die kommunalen Spitzenverbände zweckgebundene Pauschalzuweisungen für Fortbildungsmaßnahmen. Ob für diesen Zweck Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten, ist diskutabel. Die Mittel könnten der Schlüsselmasse zugeführt werden.
- Auch bei den Sonderlastenausgleichen für Bereitstellung von Geobasisdaten (0,2 Millionen Euro) und für Betrieb und Einführung des Digitalfunks (3,2 Millionen Euro) erfolgt die Finanzierung über eine Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse. Diese pauschale Entnahme ist insofern nachvollziehbar, als dass dadurch Einzelabrechnungen mit den einzelnen Gemeinden und Landkreisen entfallen können. Es wird gleichwohl gutachterlich empfohlen, die beiden Sonderlastenausgleiche einzustellen. Wie bereits beim Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben werden Mittel in die Finanzausgleichsmasse gegeben, um diese Mittel direkt wieder aus der Finanzausgleichsmasse zu entnehmen. Stattdessen kann die Finanzierung direkt über den Landeshaushalt erfolgen.
- Der Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung mit einem Volumen von 251,8 Millionen Euro (inklusive Infrastrukturpauschale) ist der größte betrachtete

Sonderlastenausgleich. Der Sonderlastenausgleich sollte prinzipiell in Bezug auf die Landeszuschüsse zur Kindertagesbetreuung fortgeführt werden, da dieser die nicht ausgeglichenen Zuschussbedarfe der Kommunen gut abbildet. Die Empfehlung ist, das System des regelgebundenen Finanzausgleichs wieder zu stärken, die Indikatoren des Sonderlastenausgleichs § 25 Abs. 1 Nr. 1-4 ThürKigaG und § 25 Abs. 2 ThürKigaG beizubehalten und die Pauschalen entsprechend proportional zu erhöhen. Die neu eingeführten Normen in der Fassung vom 02.07.2024 führen hinsichtlich der Passgenauigkeit zu den Zuschussbedarfen zu keiner Verbesserung, sondern reduzieren nur die Transparenz des Finanzausgleichs. Sie können daher wieder abgeschafft werden und das Volumen in den regelgebundenen Finanzausgleich integriert werden. Bezüglich der Infrastrukturpauschale nach § 31 ThürKigaG wird jedoch gutachterlich empfohlen die hierfür veranschlagten Mittel in die kommunale Investitionspauschale nach § 22e zu überführen. Die kommunale Investitionspauschale könnte um den Indikator Kinderzahl erweitert werden. Durch die mögliche Nutzung der Mittel für investive Zwecke könnte außerdem die kommunale Autonomie gestärkt werden. Die gutachterliche Empfehlung soll nicht die Bedeutung einer Verbesserung der Infrastruktur im Bereich Kinderbetreuung infrage stellen, sondern vielmehr die Entscheidungen in lokale Hände übertragen.

- Der Sonderlastenausgleich für Schulbauten (30 Millionen Euro) sieht die Gewährung von Mitteln für Landkreise und Gemeinden vor, die in den Neubau oder die Sanierung von Schulen investieren. Die Errichtung und Instandhaltung von Gebäuden ist eine kommunale Kernaufgabe. Die Ausgaben sollten aus den kommunalen Haushalten, zumeist unter Zuhilfenahme von Investitionskrediten, finanziert werden. Es ist unklar, warum es im Fall von Schulbauten einen Sonderlastenausgleich geben sollte, nicht jedoch für andere kommunale Gebäudetypen. Es wird empfohlen, den Sonderlastenausgleich auslaufen zu lassen und stattdessen die kommunale Investitionspauschale zu stärken. Kommunen könnten dann stärker selbst über die Art der Investitionstätigkeit entscheiden. Für dadurch strukturell benachteiligte Gemeinden wäre eine Form der (Teil-)Kompensation zu diskutieren. Gleichzeitig könnte in diesem Kontext eine kritische Überprüfung der Zuständigkeiten vorgenommen werden, inwieweit diese atypischen Zuständigkeiten auf kreisangehöriger Ebene effizient sind oder eingestellt werden sollten.
- Der Sonderlastenausgleich für Belastungen der Kur- und Erholungsorte sieht Finanzzuweisungen in Höhe von 16 Millionen Euro vor, die an Kur- und Erholungsorte ausgereicht werden. Dieser ist prinzipiell berechtigt über die höheren Zuschussbedarfe von Kur- und Erholungsorten im Vergleich zu ähnlichen Orten ohne die Prädikatisierung. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht allerdings ist eine zweifache Berücksichtigung im Rahmen der Sockelfinanzierung nach § 22b Abs. 2 S. 2 ThürFAG des Sonderlastenausgleichs nicht zielführend, da Mitnahmeeffekte aufgrund der ähnlichen Kriterien für Kur- und Erholungsorte zu erwarten sind. Die Unterstützung von Kur- und Erholungsorten setzt an Kriterien an, die für die empfangende Gemeinde gestaltbar sind. Dazu gehören bei Kurorten feste

Qualitätsanforderungen an die kurspezifischen Einrichtungen. Bei Erholungsorten betrifft dies vor allem Vorhandensein und Qualität von Beherbergungsbetrieben. Somit wird dieser Finanzausgleich strategiefähig und gemeinhin weniger akzeptiert.

- Der Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte umfasst ein Volumen von insgesamt 6 Millionen Euro. Allgemein ist zu hinterfragen, inwiefern Gemeinden mit Ausgabebelastungen konfrontiert sind, die sich aus einer geringen Einwohnerdichte ergeben. Darüber hinaus bedarf die Berücksichtigung einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte einer stärkeren Begründung als dies bei einer Hauptansatzstaffel der Fall ist. Die Berücksichtigung der Verkehrs- und Siedlungsfläche zur Ermittlung der Einwohnerdichte ist in dem Kontext adäquat. Insgesamt kann die Bereitstellung öffentlichen Leistungen im dünnbesiedelten, ländlichen Raum dazu beitragen, gesellschaftliche Spaltung zu verringern. Insofern wird gutachterlich empfohlen, unterdurchschnittliche Einwohnerdichten weiterhin im Rahmen eines Sonderausgleichs zu berücksichtigen.
- Der Kulturlastenausgleich ist mit 20 Millionen Euro dotiert. Prinzipiell ist der Mehrbedarf der Orte mit Theatern und Orchestern gegeben, der auch einen Sonderlastenausgleich rechtfertigt. Kritisch zu hinterfragen ist die Neugestaltung des Kulturlastenausgleichs durch die Ergänzung um die sogenannte Theaterpauschale. Eine „minimalinvasive“ Reformoption bestünde darin, die beiden Komponenten des Kulturlastenausgleichs aufzuteilen, wie etwa jeweils 10 Millionen Euro und dann die zweite Komponente nominal einzufrieren (somit würde der zwanzigprozentige Beitrag im Zeitablauf auf geringere Prozentwerte reduziert). Hiermit wird eine vom Gesetzgeber nicht intendierte Verschiebung in der finanziellen Berücksichtigung zwischen den beiden Komponenten vermieden. Gutachterlich vorgeschlagen wird indes eine andere Lösung. Im Gegensatz zu einer vorab Aufteilung der finanziellen Belastung zwischen Land und Kommunen, sollte der Landesanteil an der Finanzierung von vorherein erhöht werden. Die zweite Komponente des Kulturlastenausgleichs könnte dann entfallen und die freigewordenen Mittel aus der Finanzausgleichsmasse entfernt werden. Der Kulturlastenausgleich würde damit in seine ursprüngliche Form zurückreformiert.
- Im Rahmen des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen stellt das Land Mittel (30 Millionen Euro) für Gemeinden und Landkreise bereit. Aus ökonomischer Sicht wird zu wenig in Klimaschutz investiert, da die einzelne Kommune die Kosten der Klimaschutzmaßnahme selbst trägt, während der Nutzen weiteren Erdbewohnern zugutekommt (externer Effekt). Die Einrichtung eines Sonderlastenausgleichs für Klimaschutzmaßnahmen ist insofern nachvollziehbar. Klimaanpassungsmaßnahmen nutzen hingegen zumeist allein der entsprechenden Kommune. Zahler und Profiteur sind hier also deckungsgleich; ein externer Effekt liegt nicht vor. Daher entfällt die Begründung für die Zweckbindung der Investitionsmittel, sodass die für Klimaanpassungsmaßnahmen angesetzten Mittel für Klimaschutzmaßnahmen aufgewendet werden könnten.
- Der Sonderlastenausgleich Beratungsleistungen stellt Mittel bereit, um Beratungsleistungen gegenüber Gemeinden und Landkreisen zu finanzieren (maximal 410.000 Euro).

Diese Beratungsleistungen fokussieren auf kommunale Investitionen sowie auf Haushaltssicherungskonzepte. Der Sonderlastenausgleich wirkt kleinteilig. Es wird gutachterlich empfohlen, ihn einzustellen und die Beratungsleistungen direkt aus dem Landeshaushalt zu finanzieren.

Literaturverzeichnis

- Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln
- Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Hentze, Tobias / Puls, Thomas, 2017, Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?, IW-Analyse, Nr. 118, Köln
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2024, Schuldenbremse und Investitionsquoten, Stellungnahme für den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Umdruck 20/3089, Köln
- Beznoska, Martin / Kauder, Björn / Obst, Thomas, 2021, Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln
- Blom-Hansen, Jens, 2010, Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007, Scandinavian Political Studies 33 (1), S. 51-73
- Cordes, Alexander / Hardt, Ulrike / Schiller, Daniel / Thiel, Hendrik, 2012, Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums.
- Büttner, Thiess / Holm-Hadulla, Frédéric / Parsche, Rüdiger / Starbatty, Christiane, 2008, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Forschungsberichte, Nr. 41, München
- Büttner, Thiess / Dörr, Luisa / Gäbler, Stefanie / Kauder, Björn / Krause, Manuela / Potrafke, Niklas, 2019, Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Forschungsberichte, Nr. 105, München
- Dullien, Sebastian / Gerards Iglesias, Simon / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2024, Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln
- Döring / Thomas, 2007, Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, DOI: 10.1007/s10273-007-0606-4
- Europäische Kommission, 2024, Macro-Economic Database AMECO, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en

- Gerhards, Eva / Koldert, Bernhard / Schrogl, Fabian / Thöne, Michael / Tontara, Niklas, 2021, Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
- Hansen, Sune Welling, 2014, Common pool size and project size: An empirical text on expenditures using Danish municipal mergers, *Public Choice* 159 (1-2), S. 3-21
- Hinnerich, Björn Tyrefors, 2009, Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics* 93 (5-6), S. 721-728
- Hirota, Haruaki / Yunoue, Hideo, 2017, Evaluation of the fiscal effect on municipal mergers: Quasi-experimental evidence from Japanese municipal data, *Regional Science and Urban Economics*, 66, S. 132-149
- Hüther, Michael / Kolev, Galina, 2019, Investitionsfonds für Deutschland, IW-Policy Paper, Nr. 11, Köln
- Jordahl, Henrik / Lian, Che-Yuan, 2010, Merged municipalities, higher debt: On free-riding and the common pool problem in politics, *Public Choice* 143, S. 157-172
- KfW Research, 2024, KfW-Kommunalpanel 2024, Frankfurt am Main
- Nakazawa, Katsuyoshi, 2016, Amalgamation, free-rider behavior, and regulation, *International Tax and Public Finance* 23 (5), S. 812-833
- Niedersächsisches Finanzministerium, 2024, Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen, Finanzstatus 2024
- Saarimaa, Tuukka / Tukiainen, Janne, 2015, Common pool problems in voluntary municipal mergers, *European Journal of Political Economy* 38, S. 140-152
- Scherf, Wolfgang, 2022, Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere* Nr. 107
- Schiller, Daniel / Cordes, Alexander / Richter, Frauke, 2017, Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales
- Schiller, Daniel / Cordes, Alexander / Richter, Frauke, 2020, Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

- Schiller, Daniel / Cordes, Alexander / Richter-Wilde, Frauke, 2024, Gutachten für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein für die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichtes vom 17. Februar 2023 im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
- Seitz, Helmut, 2002, Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Duncker und Humblot, Berlin
- Statistisches Bundesamt, Berichtsjahre 2004-2019, Fachserie 14 Reihe 3.3, Finanzen und Steuern, Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte / Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte
- Statistisches Bundesamt, Berichtsjahr 2020-2021, Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, Statistischer Bericht (71718-02)
- Statistisches Bundesamt, Berichtsjahr 2022, Fachserie 14 Reihe 2, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts
- Statistisches Bundesamt, Berichtsjahr 2023, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, Statistischer Bericht (71511-12)
- Statistisches Bundesamt, 2024a, VGR des Bundes - Bruttoinvestitionen des Staates: Deutschland, Jahre, Staatliche Teilssektoren, Aufgabenbereiche (81000-0410)
- Statistisches Bundesamt, 2024b, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen
- Statistisches Bundesamt, 2024c, Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag (12411-0010)
- Statistisches Bundesamt, 2024d, VGR des Bundes - Deflatoren: Deutschland, Jahre, Verwendung des Bruttoinlandsprodukts (81000-0033)
- Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS), 2024, Bericht zur Entwicklung der Kosten und des prozentualen Anteils der Kinder in Thüringer Kindergärten nach § 33 des Thüringer Kindergartengesetzes (ThürKigaG) für das Jahr 2022, Stand: 23. Mai 2024, Erfurt
- Verwaltungsgemeinschaft Gramme-Vippach, 2024, Grundlagen einer Verwaltungsgemeinschaft, <https://www.gramme-vippach.de/seite/499810/grundlagen-einer-verwaltungsgemeinschaft.html> [09.10.2024]
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023, Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Berlin