

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag und Fragestellungen des Gutachtens.....	1
2. Der kommunale Finanzausgleich des Freistaats Thüringen.....	4
2.1 Das Urteil vom 21. Juni 2005.....	6
2.2 Die Regelungen und Verfahren des kommunalen Finanzausgleichs Thüringens im Einzelnen.....	15
2.2.1 Die Bestimmung des Volumens des kommunalen Finanzbedarfs	15
2.2.1.1 Berechnungsmethoden für den Finanzbedarf	16
2.2.1.2 Die Durchschnittskostenmethode	16
2.2.1.3 Prognosen der Fachressorts bei der Ermittlung für die Aufgaben Kindertagesstätten, SGB II, SGB XII, Abwasser und Abfall	22
2.2.1.4 Fortschreibung der Datengrundlage für den Finanzbedarf	24
2.2.2 Ermittlung der Finanz- bzw. Einnahmekraft und Anreizmechanismus zur Ausschöpfung kommunaler Einnahmen	25
2.2.3 Finanzausgleichsumlage.....	29
2.2.4 Verteilung der Finanzmittel im kommunalen Finanzausgleich.	30
2.2.4.1 Schlüsselzuweisungen.....	36
2.2.4.2 Besondere Ergänzungszuweisungen.....	43
2.2.4.3 Verteilung der Besonderen Ergänzungszuweisungen .	44
2.2.4.4 Weitere Zuweisungen	48
2.3 Das Urteil vom 2. November 2011	48
3. Kritische Analyse des Thüringer kommunalen Finanzausgleichs	52
3.1 Asymmetrische Finanzausstattung von Land und Kommunen im geltenden Finanzausgleichssystem.....	52
3.2 Kritische Analyse der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs im „Thüringer Modell“ im Einzelnen.....	58
3.2.1 Kritische Analyse der Finanzbedarfsermittlung.....	58
3.2.2 Anreizprobleme bei Anwendung der Durchschnittskosten	62

3.3	Kritische Analyse der Bestimmung und Verteilung der Schlüssel- und Besonderen Ergänzungszuweisungen	64
3.3.1	Bestimmung der Schlüsselzuweisungen	64
3.3.2	Bestimmung der Besonderen Ergänzungszuweisungen	68
3.3.3	Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse	74
3.3.4	Die Schlüsselmasse als letzte Resultante von umfangreichen Entnahmen aus der Finanzausgleichsmasse	75
3.3.5	Auswirkungen der Verteilung von Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich auf das Verhältnis zwischen Landkreisen und ihren kreisangehörigen Kommunen	76
3.4	Zusammenfassende Bewertung	86
4.	Reformvorschläge	90
4.1	Ziele des Thüringer kommunalen Finanzausgleichs	90
4.2	Der Aufbau und die innere Logik eines reformierten kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen	93
4.3	Die Bestimmung der kommunalen Mindestfinanzausstattung	94
4.3.1	Berechnung des kommunalen Mindestfinanzbedarfs mit dem Standardkosten-Modell (SKM)	95
4.3.1.1	Grundlagen des Standardkosten-Modells und Anwendungserfahrungen	96
4.3.1.2	Das Verfahren des Standardkosten-Modells	97
4.3.1.3	Anwendung des SKM auf die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs	103
4.3.1.4	Die Quantifizierung am Beispiel des Wohngelds: Vorgehensweise und Ergebnisse	104
4.3.1.5	Empfehlung: Sukzessive Messung der kommunalen Aufgaben mit SKM und Fortschreibung im Zeitablauf sowie Messung der wichtigsten Landesaufgaben	109
4.3.1.6	Empfehlung: Messung der Kostentreiber nach der 80:20 Regel und Schätzung der übrigen kommunalen Aufgaben	111
4.4	Bestimmung der Finanzausgleichsmasse unter gleichberechtigter Berücksichtigung der Finanzbedarfe und der Einnahmesituation des Landes und seiner Kommunen	116

4.5	Berechnung der Schlüsselzuweisungen: Finanzkraftunabhängige Pro-Kopf-Pauschalen und „klassische“ Schlüsselzuweisungen auf der Basis von Finanzbedarfs- und Finanzkraftindikatoren	118
4.5.1	Gleichbehandlung des kreisfreien und des kreisangehörigen Raums: Die vollständige Integration der Landkreise in die Verteilung der Schlüsselzuweisungen	119
4.5.2	Indikatoren des Finanzbedarfs	120
4.5.3	Ansätze für die Finanzkraft	125
4.5.4	Ergänzende Investitionsschlüsselzuweisungen	127
4.5.5	Finanzausgleichsumlage	127
4.6	Ergebnisse einer Modellrechnung für das Jahr 2010	129
4.7	Anpassung der Berechnungsgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs an Veränderungen der Finanz- und Kostensituation und Nachprüfung des Gesamtgefüges	136
4.8	Schaffung von Transparenz über die Berechnungsgrundlagen und die Ergebnisse des kommunalen Finanzausgleichs	138
4.9	Verfassungsrechtliche Würdigung	138
4.9.1	Vereinbarkeit des SKM mit Art. 93 I 2 ThürVerf	139
4.9.1.1	Ausgehen von Durchschnittskosten	139
4.9.1.2	Anforderungen an die konkrete Art der Durchschnittsberechnung	139
4.9.1.3	Korrektur der Durchschnittswerte	142
4.9.1.4	Zwischenergebnis	143
4.9.2	Vereinbarkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, der Einbeziehung von Bedarfsindikatoren in die Schlüsselmasse sowie des SKM mit Art. 93 I 1 ThürVerf	144
4.9.2.1	Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz am Maßstab des Art. 93 I 1 ThürVerf	144
4.9.2.2	Die Bildung der Schlüsselmasse anhand von Bedarfsindikatoren am Maßstab des Art. 93 I 1 ThürVerf	146
4.9.3	Das SKM am Maßstab des Art. 93 I 1 ThürVerf	148
4.9.3.1	Anforderungen an die konkrete Art der Durchschnittskostenberechnung	149
4.9.3.2	Schutz des Selbstverwaltungsrechts	150

VIII

4.9.3.3 Leistungskraftabhängigkeit.....	154
4.9.4 Zusammenfassung der rechtlichen Würdigung.....	154
5. Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens und der Empfehlungen.....	154
Anhang.....	163
A1: Sachkostenbeiträge für Schüler nach der Thüringer Verord- nung zur Durchführung des Schullastenausgleichs für das Haushaltsjahr 2010	163
A2: Hauptansatzstaffeln und besondere Bedarfsansätze in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen der Länder	165
A3: Konkrete Berechnung der Erstattungsbeträge der Auftragskostenpauschale nach § 26 des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes für das Jahr 2011	169
A4: Durchführung von SKM-Messungen	177
A5: Kostentreiber der kommunalen Aufgaben im Überblick	180
Literatur	189