



Steinbeis Forschungszentrum  
Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen

# ÜBERPRÜFUNG DES HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICHS IN THÜRINGEN

Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales

Greifswald, April 2017

Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen  
Makarenkostr. 22 | 17487 Greifswald  
Tel +49 3834 420-4524 | Fax +49 3834 420-4481  
Mail SU1992@stw.de

Bearbeiter:  
Prof. Dr. Daniel Schiller (Projektleitung)  
Dr. Alexander Cordes  
Frauke Richter, M. A.

# Inhaltsverzeichnis

	Abbildungsverzeichnis	III
	Tabellenverzeichnis	IV
	Verzeichnis der Tabellen im Anhang	VI
1	Einleitung	1
1.1	Gutachtauftrag	1
1.2	Datenaufbereitung und methodisches Vorgehen	4
2	Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltssituation in Thüringen	13
2.1	Allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten	13
2.2	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt	21
3	Sachgerechtigkeit des Hauptansatzes	29
3.1	Vorbemerkung	29
3.2	Theoretische Voraussetzungen	31
	Funktionale Aspekte	31
	Technische Merkmale und Anreizstrukturen	32
	Implikationen für die Überprüfung	33
3.3	Empirische Betrachtung	34
3.3.1	Technische Ermittlung von Hauptansatzfaktoren	34
3.3.2	Qualifizierung der Hauptansatzstaffel durch zentralörtliche und ballungsraumbezogene Aufgaben	39
3.3.3	Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des Hauptansatzes	45
3.3.4	Modellrechnungen	49
4	Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen bei der Bedarfsbestimmung	51
4.1.1	Inhaltliche Argumente im Vergleich	51
4.1.2	Vergleichende empirische Analyse	56
4.1.3	Umsetzungsalternativen	57
4.2	Bedarfsbestimmung für die Gemeindeebene unter Einbeziehung zentralörtlicher Einstufungen	61
4.2.1	Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben	61
4.2.2	Zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren	62
4.2.3	Zentralörtliche Aufgaben der Oberzentren	67
4.3	Quantifizierung der zentralörtlichen Bedarfe	69
4.3.1	Bestimmung des übergemeindlichen Anteils an den zentralörtlichen Aufgaben	70
4.3.2	Betrachtung einzelner zentralörtlicher Aufgaben	73
4.3.3	Gewichtung der drei Komponenten	75
4.3.4	Auswirkungen der Gebietsreform	77
4.4	Modellrechnung für ein Komponentenmodell	78

5	Prüfung der Einführung eines Flächenansatzes	81
5.1	Zusammenhänge zwischen Flächenindikatoren und Finanzbedarf	81
5.2	Flächenansätze in anderen Bundesländern	82
5.3	Alternative Indikatoren für den Faktor „Fläche“	83
5.4	Prüfkriterien für Nebenansätze	85
5.5	Bevölkerungsdichte der Thüringer Kommunen	87
5.6	Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Flächenindikatoren und Zuschussbedarfen	92
5.6.1	Zusammenhänge für Kreisgebiete	93
5.6.2	Zusammenhänge für die Kreisebene	95
5.6.3	Zusammenhänge für die Gemeindeebene	97
5.6.4	Einzelbetrachtung für Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern	102
5.7	Handlungsempfehlung und mögliche Auswirkungen der Gebietsreform	104
6	Prüfung der Sachgerechtigkeit eines Demographieansatzes	106
7	Weiterentwicklung der Finanzausgleichsumlage	117
7.1	Funktionsweise der bisherigen Finanzausgleichsumlage	117
7.2	Dynamisierung der Finanzausgleichsumlage	120
8	Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	127
	Literatur	137
	Anhang	139

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Entwicklung der Steuereinnahmekraft in den kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum	18
Abb. 3.1	Hauptansatzszenarien auf Basis des Verwaltungshaushalts und indizierte Einzelwerte (ab 3.000 Einwohnern)	38
Abb. 3.2	Zuschussbedarfe in zentralörtlichen und ballungsraumbezogenen Aufgaben nach Größenklassen in Gesamt- und Verwaltungshaushalt	40
Abb. 3.3	Zuschussbedarfe insgesamt und in (ausgewählten) zentralörtlichen Aufgaben nach Gesamt- und Verwaltungshaushalt	42
Abb. 3.4	Zuschussbedarfe insgesamt und in (ausgewählten) ballungsraumbezogenen Aufgaben nach Gesamt- und Verwaltungshaushalt	43
Abb. 3.5	Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel auf Basis des Verwaltungshaushalts	46
Abb. 3.6:	Gebietsreform: Hauptansatz (Verwaltungshaushalt) und indizierte Einzelwerte (Basis 6.000 bis unter 10.000 Einwohnern)	48
Abb. 4.1	Komponentenmodell innerhalb der Teilmasse für Gemeindeaufgaben	60
Abb. 4.2	Mittelzentrale Verflechtungsbereiche in Thüringen	64
Abb. 4.3	Einwohner in den Verflechtungsbereichen zentraler Orte, Jahresdurchschnitt 2012-14	66
Abb. 4.4	Gewichtung der beiden Komponenten	75
Abb. 4.5	Einwohnerstaffelung innerhalb der Komponente „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“	76
Abb. 4.6	Bedarfsfaktoren innerhalb der Komponente „Übergemeindlicher Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben“	77
Abb. 4.7	Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bei Einführung eines Komponentenmodells für Gemeinden bis 50.000 Einwohner	79
Abb. 4.8	Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bei Einführung eines Komponentenmodells für Gemeinden mit mindestens mittelzentraler Einstufung	80
Abb. 5.1	Einwohnerdichte in den Landkreisen und kreisfreien Städten, 2012-14	88
Abb. 5.2	Einwohnerdichte auf der Gemeindeebene, 2012-14	90
Abb. 5.3	Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner auf der Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte	97
Abb. 5.4	Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner für besonders dünnbesiedelte Gemeinden	98
Abb. 6.1:	Entwicklung der Einwohnerzahl in Thüringen 2001 bis 2015	106
Abb. 6.2:	Bevölkerungsentwicklung in Thüringer Gebietskörperschaften (5-Jahres-Zeitraum)	108
Abb. 6.3:	Bevölkerungsentwicklung in Thüringer Gemeinden (5-Jahres-Zeitraum)	110
Abb. 7.1	Konstruktion einer progressiven Finanzausgleichumlage mit Spitzensatz von 50 %	121
Abb. 7.2	Grenz- und Durchschnittsumlagesätze einer progressiven Finanzausgleichumlage mit Spitzensatz von 50 %	121

# Tabellenverzeichnis

Tab. 1.1	Zentralörtliche Aufgaben in Thüringen	9
Tab. 2.1	Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel	14
Tab. 2.2	Allgemeine Deckungsmittel verschiedener kommunaler Gruppen	15
Tab. 2.3	Allgemeine Deckungsmittel nach Gemeindegrößenklassen	17
Tab. 2.4	Allgemeine Deckungsmittel nach zentralörtlichen Einstufungen	20
Tab. 2.5	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für verschiedene kommunale Gruppen	22
Tab. 2.6	Besetzung der Gemeindegrößenklassen nach Gemeindearten	24
Tab. 2.7	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Gemeindegrößenklassen	25
Tab. 2.8	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach zentralörtlichen Einstufungen	27
Tab. 3.1:	Zuschussbedarfe je Einwohner nach Größenklassen im Verwaltungshaushalt	35
Tab. 3.2	Hauptansatzszenarien nach Gesamt- und Verwaltungshaushalt	37
Tab. 3.3:	Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf Größenklassen	44
Tab. 3.4:	Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel auf Basis des Verwaltungshaushalts	45
Tab. 3.5:	Hauptansatzszenarien „Aktualisierung“ und „neue Größenklassen“	48
Tab. 3.6:	Varianten der Modellrechnungen für die Aktualisierung des Hauptansatzes	49
Tab. 3.7:	Varianten der Modellrechnungen: Prozentuale Veränderungen nach Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen bei einer Aktualisierung des Hauptansatzes	50
Tab. 4.1:	Regression der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt je Einwohner auf Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen	57
Tab. 4.2:	Zuschussbedarfe je Einwohner in nicht-zentralörtlichen Aufgaben nach Einwohnergrößenklassen	61
Tab. 4.3:	Ableitung einer Einwohnerstaffel für die Komponenten „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“	62
Tab. 4.4	Korrelationskoeffizienten zwischen Einwohnern im Verflechtungsbereich und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt	67
Tab. 4.5	Zuschussbedarfe für zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben	70
Tab. 4.6	Berechnung des übergemeindlichen Anteils an den zentralörtlichen Aufgaben	71
Tab. 4.7	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben nach zentralörtlichen Einstufungen	74
Tab. 4.8	Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bei Einführung eines Komponentenmodells nach Gemeindegrößenklassen	78
Tab. 5.1	Kennzahlen zur Einwohnerdichte auf der Kreis- und Gemeindeebene	91
Tab. 5.2	Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Ebene der Kreisgebiete und kreisfreien Städte	94
Tab. 5.3	Regressionsanalyse für die bebaute Fläche auf Ebene der Kreisgebiete und kreisfreien Städte	94
Tab. 5.4	Regressionsanalyse für die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche auf Ebene der Kreisgebiete und kreisfreien Städte	94
Tab. 5.5	Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Kreisebene ohne kreisfreie Städte	96

Tab. 5.6	Regressionsanalyse für die bebaute Fläche auf Kreisebene ohne kreisfreie Städte	96
Tab. 5.7	Regressionsanalyse für die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche auf Kreisebene ohne kreisfreie Städte	96
Tab. 5.8	Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte	99
Tab. 5.9	Regressionsanalyse für die bebaute Fläche auf Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte	99
Tab. 5.10	Regressionsanalyse für die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche auf Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte	100
Tab. 5.11	Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Gemeindeebene mit zusammengefassten Gebieten der erfüllenden Gemeinden und der Verwaltungsgemeinschaften	101
Tab. 5.12	Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Gemeindeebene in gemeinschaftsfreien Gemeinden mit mehr als 6.000 Einwohnern	101
Tab. 5.13	Zuschussbedarfe der Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern	103
Tab. 6.1:	Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten bis 2035 nach den Ergebnissen der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung (5-Jahres-Zeiträume, Veränderung in %)	107
Tab. 6.2:	Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene (ohne kreisfreie Städte)	112
Tab. 6.3:	Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Kreisebene (ohne kreisfreie Städte)	113
Tab. 6.4:	Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf Ebene der Kreisgebiete (einschließlich kreisfreier Städte)	114
Tab. 6.5:	Aufgabenspezifische Effekte (Regressionskoeffizienten) der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner in den kommunalen Gruppen / Ebenen	115
Tab. 7.1	Steuerkraftmesszahl abundanter Gemeinden in Prozent der Bedarfsmesszahl	119
Tab. 7.2	Auswirkungen einer Finanzausgleichsumlage mit 50 % Spitzenumlagesatz	123
Tab. 7.3	Auswirkungen einer Finanzausgleichsumlage mit 40 % Spitzenumlagesatz	124

## Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tab. A 1	Aufteilung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte	139
Tab. A 2	Allgemeine Deckungsmittel nach Gemeindearten	141
Tab. A 3	Allgemeine Deckungsmittel der kreisfreien Städte	142
Tab. A 4	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Gemeindearten	143
Tab. A 5	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte	144
Tab. A 6	Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt für verschiedene kommunale Gruppen	145
Tab. A 7	Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt nach Gemeindegrößenklassen	146
Tab. A 8	Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt nach zentralörtlichen Einstufungen	147
Tab. A 9	Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt nach Gemeindearten	148
Tab. A 10	Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt der kreisfreien Städte	149
Tab. A 11	Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt für verschiedene kommunale Gruppen	150
Tab. A 12	Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt nach Gemeindegrößenklassen	151
Tab. A 13	Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt nach zentralörtlichen Einstufungen	152
Tab. A 14	Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt nach Gemeindearten	153
Tab. A 15	Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt der kreisfreien Städte	154

## Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BG	Bedarfsgemeinschaften
BMZ	Bedarfsmesszahl
EP	Einzelplan
EUR	Euro
EW	Einwohner
insg.	insgesamt
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LK	Landkreis
LVG, LVerfG	Landesverfassungsgericht
MIV	motorisierter Individualverkehr
MZ	Mittelzentrum
NFAG	Niedersächsisches Finanzausgleichsgesetz
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OLS	Ordinary Least Squares Regression (Kleinste-Quadrate-Regression)
SFZ-RIK	Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal- finanzen in Greifswald
SGB	Sozialgesetzbuch
SMZ	Schlüsselkraftmesszahl
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TEW	Einwohner (in Tausend)
ThürBKG	Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGVG	Thüringer Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
TMIL	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
TMBLV	Thüringer Ministerium für Bau Landesentwicklung und Verkehr
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
UA	Unterabschnitt(e) der Gruppierungssystematik
UGr	Untergruppe(n) der Gruppierungssystematik
VWH	Verwaltungshaushalt
zöA	zentralörtliche Aufgaben
ZSB	Zuschussbedarfe



# 1 Einleitung

## 1.1 Gutachtauftrag

Das Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen in Greifswald (SFZ-RIK) wurde im September 2016 vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales beauftragt, ein Gutachten zur Überprüfung der horizontalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen zu erstellen. Mit der Vergabe des Gutachtens trägt der Freistaat Thüringen der Tatsache Rechnung, dass die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den Kommunen keine statisch zu beurteilende Frage ist, sondern eine Aufgabe, der dauerhaft nachzukommen ist. Bei der im Rahmen dieses Gutachtens zu bearbeitenden zielgenauen Ausreichung der Finanzausgleichsmasse liegt das besondere Augenmerk auf der Schlüsselmasse für Kreis- und Gemeindeaufgaben, die den Regelungen des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) entsprechend den größten Teil der Zuweisungen des Freistaats Thüringen an seine Kommunen bildet.

Das ThürFAG wurde im Jahr 2013 mit Einführung des „Thüringer Partnerschaftsmodells“ und einer Neuaufteilung der Schlüsselmasse anhand von Kreis- und Gemeindeaufgaben grundlegend novelliert. Mit dem ausgeschriebenen Gutachten wird damit auch eine erste Überprüfung von Effekten der umfassenden Reform des ThürFAG aus dem Jahr 2013 vorgenommen. Im Zuge dieser Novellierung wurde die heutige Struktur des horizontalen Finanzausgleichs grundsätzlich neu aufgestellt und an die verfassungsgemäßen Anforderungen angepasst. In den Folgejahren wurde das horizontale Finanzausgleichssystem kontinuierlich weiterentwickelt. Im Vordergrund der vorangehenden Umstellungen stand vor allem die Operationalisierung einer angemessenen Finanzausstattung und Mindestausstattung. Gleichzeitig kennt der Thüringer Finanzausgleich schon seit langer Zeit eine Vielzahl von Sonderlastenausgleichen, welche zwar im Wesentlichen horizontalen Gesichtspunkten folgen, in ihrem Umfang im Vergleich zur Schlüsselmasse allerdings auch in vertikaler Hinsicht eine nicht zu vernachlässigende Dimension besitzen.

Die Schlüsselzuweisungen werden seit dem Jahr 2013 nach einem sog. Zwei-Ebenen-Modell verteilt. Landkreise und kreisfreie Städte erhalten Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben. Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte erhalten Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben (§ 7 ThürFAG). Für die Bestimmung des Finanzbedarfs werden momentan für Gemeindeaufgaben ein Hauptansatz nach der Einwohnerzahl und ein Kinderansatz nach der Zahl der Kinder im Alter von 0 bis unter 6 Jahren genutzt (§ 9 ThürFAG). Der Finanzbedarf für Kreisaufgaben ergibt sich aus der Einwohnerzahl und einem Soziallastenansatz (§ 13 ThürFAG). Im Jahr 2016 machen die Schlüsselzuweisungen etwa 65 % der gesamten Finanzausgleichsmasse aus. Die verbleibenden 35 % verteilen sich auf verschiedene Sonderlastenausgleiche. Durch diese werden u. a. Mittel für Sonderlasten für Kinder (ca. 12 % der Finanzausgleichsmasse), Schüler (ca. 5 %), übertragene Aufgaben (ca. 14 %) und Kurorte (ca. 0,5 %) ausgereicht.

Entsprechend der Leistungsbeschreibung vom 30. Juni 2016 umfasst der Auftrag, der die Basis für dieses Gutachten bildet, folgende Themenbereiche:

- 1) Anpassung der Hauptansatzstaffel und/oder Einführung eines Sonderlastenausgleichs für zentralörtliche Funktionen
- 2) Prüfung der Einführung eines Flächenansatzes bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen für Kreis- und Gemeindeaufgaben
- 3) Prüfung der Einführung eines Demographieansatzes
- 4) Prüfung der Weiterentwicklung (Dynamisierung) der Finanzausgleichsumlage
- 5) Anpassungsbedarf des KFA infolge der Gebietsreform

Im Zuge des demographischen Wandels stellt sich in besonderer Weise die Frage, wie eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Angeboten der Daseinsvorsorge zukünftig flächendeckend gewährleistet werden kann. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den zentralen Orten und ihrer Fähigkeit, die Versorgung der Bevölkerung in ihrem Verflechtungsbereich zu sichern. Die Prüfung alternativer Ansätze zur Bemessung ihrer finanziellen Ausstattung (insbes. Hauptansatz, Sonderlastenausgleich oder Nebenansatz für zentrale Orte) bildet daher einen wesentlichen Teil des Prüfauftrags (Punkt 1 des Prüfauftrags). Bezüglich der Berücksichtigung von Sonderlasten für zentrale Orte werden unterschiedliche Formen der Umsetzung auf ihre Eignung hin geprüft. Das Gutachten betrachtet daher nicht nur die Einführung eines finanzkraftunabhängigen Sonderlastenausgleichs für zentralörtliche Funktionen außerhalb der Schlüsselmasse, sondern vergleicht zunächst ergebnisoffen verschiedene Modelle und entwickelt für das geeignetste Modell einen konkreten Umsetzungsvorschlag.

Die Frage der Sachgerechtigkeit von Demographie- und Flächenansatz orientiert sich an einer Vielzahl von Bundesländern, die entsprechend ihrer demographischen und siedlungsstrukturellen Heterogenität Nebenansätze in verschiedener Form bereits kennen. Mit dem Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung (§ 18 ThürFAG) besteht im ThürFAG jedoch seit längerem ein Ansatz zur Abgeltung flächenbezogener Belastungen. Der Nebenansatz für Kinder und der Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung (§ 21) haben ebenfalls einen Bezug zur demographischen Entwicklung. Eine weitere kürzlich durchgeführte Neuerung ist die Einführung eines Sonderlastenausgleichs für Belastungen der Kurorte (§ 22b). Die dabei auftretenden Wechselwirkungen sind bei der Bearbeitung der Punkte 2 und 3 des Prüfauftrags zu berücksichtigen.

Ein weiterer Aspekt des Prüfauftrags ist die Weiterentwicklung der Finanzausgleichsumlage (Punkt 4). Erst seit 2012 wird die überschießende Steuerkraft in Form einer Abundanzumlage abgeschöpft. Seit 2016 wird die Umlage erst erhoben, wenn die Finanzkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15 % übersteigt. Im Rahmen des Gutachtens ist zu diskutieren, in welcher Form eine Dynamisierung der Höhe des Umlagesatzes möglich ist und welche Effekte sich daraus ergeben.

Die Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform zielt darauf ab, die Konsolidierungsbemühungen der Kreise und Gemeinden zu fördern und die Strukturen an die aktuellen und zukünftigen, insbesondere demographischen Herausforderungen anzupassen. Die Grundlage für die im Rahmen dieses Gutachtens relevante Gebietsreform wurde im Juli 2016 durch ein sog. Vorschaltgesetz geschaffen (Thürin-

ger Vorschaltgesetz zur Neugliederung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden, ThürGVG). Im ThürGVG sind wesentliche Grundlagen der Gebietsreform geregelt (u. a. bezüglich Anforderungen an zukünftige Einwohnerzahlen der Kommunen sowie ihrer Fähigkeit zur Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen). Mit dem Zwei-Ebenen-Modell, das ohne den Bezug auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten kommunalen Gruppe auskommt, verfügt der Freistaat Thüringen über ein Ausgleichssystem, in dem Veränderungen der Verwaltungsgliederung (insbesondere die Einkreisung kreisfreier Städte) vergleichsweise gut umgesetzt werden können.

Insgesamt handelt es sich bei den Prüfaufträgen um Sachverhalte, die zum einen angesichts der anstehenden Gebietsreform vorausschauend antizipiert werden müssen. Zum anderen erfordern die zu diskutierenden Anpassungen keine grundlegenden Änderungen an der Systematik, die mit der Reform von 2012/2013 etabliert wurde. Ein Schwerpunkt des Gutachtens liegt auf der Sachgerechtigkeit der Bedarfsbestimmung (Prüfpunkte 1 bis 3). In den einzelnen Prüfaufträgen werden jeweils auch die diesbezüglichen Anpassungsbedarfe infolge der Gebietsreform diskutiert und teilweise Berechnungen lediglich für größere Gemeinden bzw. für angepasste Gebietsstände durchgeführt (Punkt 5 des Prüfauftrags).

Der Aufbau des Gutachtens orientiert sich im Wesentlichen an den fünf Prüfaufträgen. In Kapitel 2 wird jedoch zunächst eine Bestandsaufnahme vorgenommen, in der die allgemeinen Deckungsmittel, Zuschussbedarfe und Deckungsquoten der Kommunen in Thüringen dargestellt, verglichen und bewertet werden. Die Bestandsaufnahme erfolgt mit dem Ziel, zunächst einen Überblick über die genutzten Daten und die finanzielle Lage der Thüringer Kommunen zu geben. Außerdem können anhand einer nach Aufgabenarten differenzierenden Analyse der Zuschussbedarfe und durch einen Vergleich der Deckungsquoten zwischen verschiedenen Gruppen von Kommunen bereits erste Hinweise auf mögliche Anpassungserfordernisse bei der Bedarfsbestimmung gewonnen werden.

Kapitel 3 überprüft die Sachgerechtigkeit der bestehenden Hauptansatzstaffel. In diesem Bereich geht es einerseits darum zu begründen, ob die Hauptansatzstaffel weiterhin inhaltlich gerechtfertigt ist, d.h. ob eine Höhergewichtung der Einwohner in größeren Kommunen anhand der dort erfüllten Aufgaben begründet werden kann. Andererseits wird ein Vorschlag erarbeitet, wie die Spreizung der Hauptansatzstaffel im bestehenden System angepasst werden könnte, um den aktuellen Bedarfsrelationen Rechnung zu tragen. Die Auswirkungen einer Anpassung der Hauptansatzstaffel auf die Verteilung der Schlüsselmasse werden anhand einer Modellrechnung dargestellt.

Kapitel 4 greift mit den zentralörtlichen Funktionen und den damit verbundenen zentralörtlichen Aufgaben einen Bereich heraus, der die Grundlage für die Begründung der Hauptansatzstaffel bildet. In diesem Kapitel wird zunächst der Frage nachgegangen, ob und inwiefern zentralörtliche Einstufungen und die durch zentrale Orte zu versorgende Bevölkerung bessere Indikatoren für die Erklärung der Zuschussbedarfe der Gemeinden darstellen. Auf dieser Basis wird ein Vorschlag erarbeitet, wie zentralörtliche Leistungen quantifiziert und in das bestehende System der Bedarfsbestimmung integriert werden können. Die Auswirkungen einer Ergänzung der Hauptansatzstaffel um zentralörtliche Funktionen auf die Verteilung der Schlüsselmasse werden anhand einer Modellrechnung dargestellt.

Die Kapitel 5 und 6 widmen sich möglichen Nebenansätzen oder Sonderlastenausgleichen für Fläche und Demographie. Als Einstieg in dieses Kapitel werden zunächst allgemeine Anforderungen an Ergänzungen zum Hauptansatz genannt, die aus gutachterlicher Sicht erfüllt sein müssen. Daran schließt sich eine empirische Überprüfung der Auswirkungen von Indikatoren zu den Bereichen „Fläche“ und „Demographie“ an, bei der jeweils zwischen der Ebene der Kreis- und Gemeindeaufgaben differenziert wird. Die empirischen Ergebnisse werden vor dem Hintergrund der Anforderungen an Nebenansätze oder Sonderlastenausgleiche bewertet.

Kapitel 7 behandelt Möglichkeiten einer Dynamisierung der Finanzausgleichsumlage. Seit 2016 wird bereits ein Teil der „überschießenden“ Finanzkraft von der Finanzausgleichsumlage verschont. Die in diesem Kapitel angestellten Überlegungen zu einer Dynamisierung der Finanzausgleichsumlage beziehen sich auf einen progressiven Verlauf des Umlagesatzes. Es wird dargestellt und bewertet, welche Auswirkungen unterschiedliche progressive Verläufe auf die zu leistende Finanzausgleichsumlage einzelner Kommunen und für die kommunale Ebene insgesamt hätten.

Die wesentlichen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen werden in Kapitel 8 zusammengefasst. Dabei wird auch auf Anpassungsbedarfe infolge der Gebietsreform eingegangen, die sich auf Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs beziehen, die nicht durch die einzelnen Prüfaufträge thematisiert worden sind.

Vor dem Einstieg in die einzelnen Untersuchungsschritte wird allerdings zunächst das methodische Vorgehen erläutert, das allen folgenden Kapiteln zugrunde liegt.

## **1.2 Datenaufbereitung und methodisches Vorgehen**

Die im Rahmen des Gutachtens durchgeführten empirischen Untersuchungen erfolgen unter Anwendung einer wissenschaftlich abgesicherten Methodik und auf Basis wissenschaftlicher Bewertungsmaßstäbe an die Interpretation der Ergebnisse. Durch die empirische Fundierung wird entsprechenden Anforderungen von Verfassungsgerichten an die Verteilungsmaßstäbe im kommunalen Finanzausgleich Rechnung getragen. Dies wird insbesondere durch die Fundierung aller Aussagen mit Hilfe empirischer Analysen auf Basis von Daten für alle Thüringer Kommunen und unter Nutzung finanzstatistischer Verfahren gewährleistet.

Ein wichtiges Kriterium für die Ableitung von Handlungsempfehlungen ist bei allen Prüfschritten eine empirisch belegbare Verbesserung der Sachgerechtigkeit, die aktuelle oder zukünftig bereits absehbare Veränderungen insbesondere im Zuge Gebietsreform berücksichtigt. Da der Untersuchungsauftrag sich auf die Überprüfung und Weiterentwicklung des bestehenden horizontalen Finanzausgleichs bezieht, wird bei den Handlungsempfehlungen berücksichtigt, dass diese im bestehenden System umgesetzt werden können.

Grundlage der empirischen Untersuchung bildet die Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2012 bis 2014. Die Jahresrechnungsstatistik ist die einzige Datenbasis, die eine aufgabenbezogene Analyse der

Einnahmen, Ausgaben und Zuschussbedarfe aller Thüringer Kommunen ermöglicht. Durch die Bildung eines Durchschnitts aus drei Jahren wird sichergestellt, dass die Ergebnisse nicht durch punktuell hohe Ausgaben oder Einnahmen verzerrt werden. Der gewählte Durchschnitt bezieht sich auf die aktuell verfügbaren Daten der Jahresrechnungsstatistik. Ein Nachteil des Durchschnitts der Jahre 2012 bis 2014 liegt darin, dass sich nur zwei der drei Jahre auf das grundlegend veränderte ThürFAG ab dem Jahr 2013 beziehen. Daten für das Jahr 2015 hätten aber erst im Frühjahr 2017 und damit nach Abschluss des Bearbeitungszeitraums zur Verfügung gestellt werden können. Ein Durchschnitt aus zwei Jahren hätte nicht den Anforderungen an eine Glättung von Ausschlägen in einzelnen Jahren genügt. Eine solche Glättung ist im Rahmen des Gutachtens insbesondere deshalb von Bedeutung, da auf Ergebnisse einzelner Gemeinden abgestellt wird. In gering besetzten Klassen (z. B. bei der Hauptansatzstaffel hätten Ausreißer einen starken Einfluss auf das Ergebnis. Daher stellt die Wahl des Betrachtungszeitraums 2012 bis 2014 den vor dem Hintergrund des Zeitplans für die Bearbeitung bestmöglichen Kompromiss aus Aktualität und Robustheit der Ergebnisse dar.

Die Daten wurden dem Gutachter durch das Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) in Rohform zur Verfügung gestellt. Sie enthalten die Haushaltsdaten für alle Gebietskörperschaften in Thüringen und für die Verwaltungsgemeinschaften.<sup>1</sup> Die Daten differenzieren nach Aufgabenbereichen sowie Einnahme- und Ausgabearten in der tiefst möglichen Gliederung (Zwei- bzw. Dreisteller der Gliederungs- und Gruppierungssystematik). Die Daten wurden auf den Gebietsstand 31.12.2014 vereinheitlicht.<sup>2</sup>

Da bis zum Jahr 2014 nur 31 Kommunen und drei Verwaltungsgemeinschaften in Thüringen auf doppelte Haushaltsführung umgestellt haben, ist die Datenbasis im Hinblick auf die Differenzierung nach Aufgaben gut vergleichbar. Allerdings führt insbesondere die Umstellung auf doppelte Haushaltsführung in drei kreisfreien Städten (Gera, Jena und Suhl) und im Landkreis Eichsfeld dazu, dass in einigen Aufgabenbereichen eine feingliedrige Differenzierung nicht mehr möglich bzw. nicht mehr aussagekräftig ist. Dies betrifft insbesondere die Abschnitte des Einzelplans 0 (Allgemeine Verwaltung) und die einzelnen Hilfen nach verschiedenen Kapiteln des SGB XII im Einzelplan 4. Daher werden die diesbezüglichen Aufgaben nur gesamthaft ausgewiesen.

Eine besondere Herausforderung bei der Nutzung der Jahresrechnungsstatistik besteht in Thüringen aufgrund der nach wie vor sehr feingliedrigen Verwaltungsstruktur. Eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse ist nötig, da sich die Zuschussbedarfe durch die Abgabe von Aufgaben an andere Gemeinden (Verwaltungsgemeinschaften und erfüllende Gemeinden) nicht vollständig gemeindegrenzfähig zuordnen lassen. Im Rahmen der Datenaufbereitung wurden die Einnahmen und Ausgaben in den Haushalten der Verwaltungsgemeinschaften entsprechend der Einwohneranteile den jeweiligen Mitgliedsgemeinden zugeschlagen. Dieses Vorgehen wurde bereits in der Vergangen-

---

<sup>1</sup> Kreisfreie Städte, Landkreise, gemeinschaftsfreie Gemeinden, erfüllende Gemeinden, beauftragende Gemeinden, Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsgemeinschaften.

<sup>2</sup> Die Gemeinde Vogtländisches Oberland wurde zum 31.12.2012 aufgelöst und zwischen den Städten Zeulenroda-Triebes und Greiz aufgeteilt. Ihre Zuschussbedarfe für das Jahr 2012 wurden entsprechend der Veränderung der Einwohnerzahl in den beiden aufnehmenden Städten im Verhältnis 61,9 % (Zeulenroda-Triebes) zu 38,1 % (Greiz) auf diese verteilt.

heit genutzt (Cordes et al. 2012). Für die erfüllenden und beauftragenden Gemeinden ist ein solches Vorgehen nicht möglich. Die Aufgaben, die durch die erfüllenden Gemeinden für die beauftragenden Gemeinden erbracht werden, können nicht von den durch die erfüllenden Gemeinden für sich selbst erbrachten Aufgaben getrennt werden. In diesem Fall ist zu berücksichtigen, dass dadurch der anhand der Jahresrechnungsstatistik abgeleitete Aufgabenbestand der erfüllenden Gemeinden zu hoch, der der beauftragenden Gemeinden zu gering erscheinen kann. Dieser Problematik wird dadurch Rechnung getragen, dass in einigen Fällen Ergebnisse durch zusätzliche Berechnung ohne die erfüllenden Gemeinden abgesichert werden. In anderen Fällen wird auf die Summe der Haushalte der erfüllenden Gemeinden inkl. ihrer beauftragenden Gemeinden zurückgegriffen (Gebiete einer erfüllenden Gemeinde). Das gleiche Vorgehen wird im Bereich der Verwaltungsgemeinschaften durch Aufsummierung der Haushalte einer Verwaltungsgemeinschaft und ihrer Mitgliedsgemeinden genutzt (Gebiete einer Verwaltungsgemeinschaft).

Vor Durchführung der empirischen Analysen wurden die Daten vom Thüringer Landesamt für Statistik weiter aufbereitet und Plausibilitätschecks unterzogen. Diese Schritte erfolgten in enger Abstimmung mit dem TLS und dem Auftraggeber. Insbesondere wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- Löschung der kalkulatorischen Einnahmen und Kosten (insbes. Abschreibungen) zur Vermeidung von Doppelzählungen und aufgrund des Wegfalls dieser Information bei doppisch buchenden Kommunen (UGr 270, 275, 680 und 685)
- Bereinigung der Daten um die einmaligen Erlöse der Stadt Suhl aus dem Verkauf der E.On-Aktien (2013: 10.292.910 Euro, 2014: 52.897.836 Euro jeweils in UA 89, UGr 33)
- Bereinigung der Daten aufgrund von Umstellungen im Zuge der 2013er-Reform des ThürFAG (s. unten)
- Getrennte Betrachtung von aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen in den Einzelplänen 0 bis 8 und den zu ihrer Deckung zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmitteln im Einzelplan 9
  - In den Einzelplänen 0 bis 8: Berechnung von aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie im Gesamthaushalt (Ausgaben abzgl. Einnahmen in der jeweiligen Aufgabe)
  - Im Einzelplan 9: Abgrenzung einzelner Aggregate im Einzelplan 9 und Berechnung der allgemeinen Deckungsmittel (vgl. dazu Bestandsaufnahme in Kapitel 2).
- Weitere Differenzierungen der Aufgaben in den Einzelplänen 0 bis 8
  - Differenzierung der Aufgaben nach Pflichtigkeit (s. unten)
  - Differenzierung der Aufgaben in zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben (s. unten)
  - Aufteilung der kreisfreien Städte in fiktive Kreis- und Gemeindehaushalte (s. unten)

Die 2013er-Reform führte insbesondere durch die Einführung eines Sozillastenansatzes innerhalb der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben zu Umstellungen zwischen einzelnen Positionen in den Einzelplänen 4 und 9. Teilweise waren dadurch bei der Datenaufbereitung Umbuchungen zwischen den Einzelplänen 4 und 9 nötig, um die Daten im Zeitverlauf vergleichbar zu machen.

Die bis einschließlich 2012 in der UGr 171 im Abschnitt 41 verbuchten Erstattungen an örtliche Träger der Sozialhilfe und sonstige Leistungen sind ab 2013 in die Schlüsselmasse eingegliedert. Für das Jahr 2012 wurden daher die entsprechenden Erstattungen ebenfalls in den Einzelplan 9 umgebucht.

Die bis 2012 separat ausgezahlten Mittel des Familienleistungsausgleichs wurden ab 2013 in die Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben eingegliedert. Hier wurde keine Anpassung der Daten vorgenommen, da die Verbuchung weiterhin im Einzelplan 9 erfolgt.

Die Zuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (sog. Hartz IV-SoBEZ) wurden bis 2012 in UGr 093 im Einzelplan 9 separat ausgereicht. Seit 2013 sind sie Teil der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben. Hier wurde ebenfalls keine Anpassung der Daten vorgenommen, da die Verbuchung weiterhin im Einzelplan 9 erfolgt.

Die Zuschüsse zu den Kosten der Unterkunft im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II wurden ab 2012 schrittweise aus der UGr 092 im Einzelplan 9 in den UA 482 im Einzelplan 4 überführt. Alle noch im Einzelplan 9 in UGr 092 verbuchten Mittel wurden in den UA 482 umgebucht.

Weitere Veränderungen bei den Zuweisungen vom Land im Betrachtungszeitraum, die nicht auf die 2013er-Reform des ThürFAG zurückzuführen sind, erfordern keine Umbuchungen, sind aber aufgrund ihrer Auswirkung auf die Höhe der Zuweisungen beachtenswert. Es handelt sich einerseits um den Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land sowie der Bedarfszuweisungen insbesondere ab 2014 durch die zusätzlich bereitgestellten Mittel nach dem Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz. Andererseits wurden ab 2013 nicht nur die Mittel des Mehrbelastungsausgleichs als sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land in UGr 061 im Einzelplan 9 verbucht, sondern auch die Zuweisungen aus dem Garantiefonds (§ 37 ThürFAG vom 01.01.2013). Die Zuweisungen in dieser Position liegen daher über den in § 23 Abs. 1 ThürFAG festgelegten Pro-Kopf-Werten des Mehrbelastungsausgleichs.

Eine weitere methodische Herausforderung war die Bereinigung der Zuschussbedarfe um die übertragenen Aufgaben. Für diese Aufgaben erhalten die Kommunen im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs bereits finanzkraftunabhängig Zuweisungen vom Land. Diese Zuweisung wird im Einzelplan 9 verbucht. Eine Berücksichtigung der korrespondierenden Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 bei der Bedarfsbestimmung würde daher zu einer Doppelanrechnung der Aufgaben des über-

tragenen Wirkungskreises führen.<sup>3</sup> Der Umfang der übertragenen Aufgaben wurde anhand einer Liste der einzelnen Aufgaben nach ihrer Pflichtigkeit bestimmt, die dem Auftragnehmer durch das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales zur Verfügung gestellt wurde. Sie wurde auch in der Vergangenheit für die Abgrenzung des übertragenen Wirkungskreises genutzt. Übertragene Aufgaben finden sich in den nachstehend genannten Aufgaben zu jeweils unterschiedlichen Anteilen:

11	Öffentliche Ordnung	100 Prozent
12	Umweltschutz	100 Prozent
14	Katastrophenschutz	100 Prozent
360	Naturschutz und Landschaftspflege	100 Prozent
42	Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	100 Prozent
483	Vollzug des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes	100 Prozent
50	Gesundheitsverwaltung	100 Prozent
74	Schlacht- und Viehhöfe	100 Prozent
54	Sonstige Einrichtungen Maßnahmen der Gesundheitspflege	90 Prozent
05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	80 Prozent
400	Allgemeine Sozialverwaltung	56 Prozent
365	Denkmalschutz- und Denkmalpflege	50 Prozent
62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	50 Prozent
61	Städtebauliche Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung	20 Prozent
75	Bestattungswesen	10 Prozent

Zentralörtliche Aufgaben wurden auf Basis früherer Untersuchungen sowie in Abstimmung mit dem Auftraggeber und dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich abgegrenzt. Entscheidendes Merkmal der zentralörtlichen Aufgaben ist es, dass bei diesen eine Aufgabenerfüllung nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für die Einwohner des Verflechtungsbereichs erfolgt. Insgesamt wurden folgende Kriterien für die Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben herangezogen:

- Die Nutzung erfolgt in nicht unerheblichem Maße durch Einwohner des Verflechtungsbereichs.
- Die Aufgabe wird aus landesplanerischen Überlegungen nicht oder nicht in gleichem Umfang Orten mit niedrigerer bzw. ohne Zentralitätseinstufung beigemessen.
- Durch die Nutzung entstehen Kosten für die kommunale Ebene.
- Eine Identifizierung der Aufgabe in der kommunalen Gliederungssystematik ist möglich.

Weitere Erläuterungen zur Zentralörtlichkeit befinden sich in Kapitel 4. Die zentralörtlichen Aufgaben werden bei der Überprüfung des Hauptansatzes und der Prüfung, ob ein Rückgriff auf zentralörtliche Funktionen möglich ist, besonders intensiv betrachtet. Zentralörtliche Aufgaben umfassen die wei-

<sup>3</sup> Bei den anderen Sonderlastenausgleichen tritt diese Problematik nicht auf, da die entsprechenden Mittel nicht im Einzelplan 9, sondern in den Einzelplänen 0 bis 8 aufgabenspezifisch verbucht werden.

terführenden Schulen, die kulturellen Aufgaben im Einzelplan 3, die Aufgabenbereiche Sport und Erholung sowie die Straßenlasten. Im Einzelnen werden folgende Gliederungsnummern als zentralörtliche Aufgaben definiert (Tab. 1.1).

**Tab. 1.1 Zentralörtliche Aufgaben in Thüringen**

Gliederungsnummer	Bezeichnung	Gliederungsnummer	Bezeichnung
20	Schulverwaltung	332	Musikpflege (ohne Musikschulen)
225	Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	333	Musikschulen
23	Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	350	Volkshochschulen
240	Berufsschulen	352	Büchereien
241	Berufsfachschulen u. höhere Berufsfachschulen	355	Sonstige Volksbildung
242	Berufsaufbauschulen	51	Krankenhäuser
243	Fachoberschulen	54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege
244	Berufliche Gymnasien	55	Förderung des Sports
245	Fachschulen	56	Eigene Sportstätten
247	Förderberufsschulen	57	Badeanstalten
26	Gemeinschaftsschulen	58	Park- und Gartenanlagen
27	Förderschulen	63	Gemeindestraßen
281	Gesamtschulen (integrierte u. additive)	65	Kreisstraßen
285	freie Waldorfschulen	660	Bundesstraßen
293	Fördermaßnahmen für Schüler	665	Landesstraßen
30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	670	Straßenbeleuchtung
31	Wissenschaft und Forschung	675	Straßenreinigung
321	Nicht wissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen	68	Parkeinrichtungen
323	Zoologische u. botanische Gärten	73	Märkte (zum Aggregat "Kultur")
331	Theater		

Quelle: eigene Zusammenstellung.

In Ergänzung zu den Daten der Jahresrechnungsstatistik wurden weitere sozioökonomische und raumstrukturelle Daten aus amtlichen Quellen herangezogen. Vom Thüringer Landesamt für Statistik wurden u. a. Daten aus der Bevölkerungsstatistik und der Sozialstatistik genutzt. Daten zu den Bedarfsgemeinschaften wurden durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit bezogen. Bezüglich der Raumstruktur konnte auf Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zurückgegriffen werden. Informationen zu zentralörtlichen Einstufungen sowie zu mittelzentralen Verflechtungsbereichen wurden vom Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) zur Verfügung gestellt. Diese spezifischen Daten werden jeweils in den entsprechenden Unterkapiteln eingehend erläutert.

Die Untersuchungen beruhen schwerpunktmäßig auf der Analyse der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt. Das Vorgehen ist damit konsistent zur Untersuchung, die der 2013er-Reform des ThürFAG zugrunde lag (Cordes et al. 2012). Hinter dem Rückgriff auf den Verwaltungshaushalt steht die Überlegung, dass sich die finanzausgleichsrelevanten Bedarfe vor allem an den laufenden Kosten der Aufgabenerfüllung orientieren und nicht durch in einzelnen Jahren zu tätige Investitionen beeinflusst werden sollten. Durch den Rückgriff auf den Verwaltungshaushalt kommt es damit zusätzlich zur Bildung eines Dreijahresdurchschnitts (2012 bis 2014) zu einer weiteren Glättung intertemporaler Schwankungen der Zuschussbedarfe. Ein Nachteil dieses Vorgehens besteht darin, dass die Kommunen in unterschiedlichem Maße auf die Abwicklung von Aufgaben in Eigenbetrieben zurückgreifen. Zuschussbedarfe der Eigenbetriebe tauchen in der Jahresrechnungsstatistik im Verwaltungshaushalt der jeweiligen Aufgabe häufig nur durch eine allgemeine Zuweisung an den Eigenbetrieb auf, aus der nicht hervorgeht, ob die Mittel im Eigenbetrieb selbst konsumtiv oder investiv ge-

nutzt werden. Auch durch die Umstellung der Haushaltsführung auf die Doppik nimmt die Aussagekraft der Trennung zwischen beiden Haushalten tendenziell ab. In Abwägung der Argumente für und gegen die alleinige Verwendung der Verwaltungshaushalte sind aber die Aspekte der Konsistenz mit dem bisherigen Vorgehen und die Fokussierung bei der Bedarfsbestimmung auf die laufenden Kosten der Aufgabenerfüllung höher zu gewichten. Die Ausblendung des Vermögenshaushalts bedeutet allerdings nicht, dass die dort gebundenen Mittel bei einer Bedarfsbestimmung in vertikaler Dimension und bei den Überlegungen zu einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen irrelevant wären. Vielmehr ist die Höhe der gesamten Finanzausgleichsmasse so zu bemessen, dass die Kommunen zusätzlich zu den Aufgaben im Verwaltungshaushalt auch noch in angemessenem Umfang Investitionen tätigen können. Im hier vorliegenden Gutachten ist allerdings lediglich die horizontale Dimension Gegenstand der Untersuchung.

Das ThürFAG teilt die Gesamtschlüsselmasse seit 2013 in eine Teilmasse für Kreisaufgaben und eine Teilmasse für Gemeindeaufgaben auf. In beiden Teilmassen werden die kreisfreien Städte mit den Landkreisen bzw. den kreisangehörigen Gemeinden in eine Reihe gestellt. Für die Analyse der Finanzbedarfe aller Gebietskörperschaften in einer Teilmasse ist es zu Vergleichszwecken notwendig, die Haushalte der kreisfreien Städte fiktiv in einen Kreis- und einen Gemeindeanteil aufzuteilen. Das in diesem Gutachten genutzte Vorgehen entspricht in diesem Punkt ebenfalls der Methodik von Cordes et al. (2012).

Zunächst werden dazu innerhalb des kreisangehörigen Raums die Zuschussbedarfsrelationen zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden für jede einzelne Aufgabe in der größtmöglichen Differenzierung nach Aufgaben berechnet. Im Falle von Anteilen über 100 % bzw. unter 0 % werden die Prozentwerte auf maximal 100 % bzw. minimal 0 % gedeckelt. Die prozentualen Verhältnisse im kreisangehörigen Raum werden sodann auf die Haushalte der kreisfreien Städte angewandt. Durch dieses Vorgehen wird gewährleistet, dass die unterschiedliche Wichtigkeit der Aufgaben zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum bei der Aufteilung richtig wiedergegeben wird. Die genutzten Aufteilungsverhältnisse sind im Anhang dargestellt.

Mit Blick auf die geplante Gebietsreform in Thüringen werden im Rahmen des Gutachtens Überlegungen angestellt, welche Auswirkungen sich dadurch für den horizontalen Finanzausgleich in Thüringen ergeben. Die Effekte der Gebietsreform können dabei nur in eingeschränktem Maße statistisch simuliert werden. Im Rahmen des ThürGVG werden lediglich Anforderungen an die zukünftige Größe der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden genannt. Für die Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen liegt darüber hinaus ein gutachterlicher Vorschlag zur Neugliederung vor (Bogumil 2016). Zum einen werden daher in den einzelnen Untersuchungsschritten inhaltliche Überlegungen und logische Ableitungen möglicher Auswirkungen und Anpassungsbedarfe durch die Gebietsreform angestellt. Zum anderen werden – sofern möglich – Berechnungen auf fiktiv angepassten Gebietsständen durchgeführt. Für die Landkreise und kreisfreien Städte orientiert sich die fiktive Anpassung am gutachterlichen Vorschlag „8+2“ von Bogumil (2016). Für die kreisangehörigen Gemeinden gibt es bislang keine Vorgaben bzw. flächendeckende Planungen bezüglich der Zusammenlegung von Gemeinden. Hier kann daher kein fiktiver neuer Gebietsstand erzeugt werden, der sich an der Maßgabe orientiert, dass künftig kreisangehörige Gemeinden eine Einwohnerzahl von

mindestens 6.000 haben sollen (§ 4 Abs. 1 ThürGVG). Als weitestgehende Annäherung wurden auf der Gemeindeebene fiktive Berechnungen für die Gebiete einer erfüllenden Gemeinde bzw. einer Verwaltungsgemeinschaft durchgeführt. Alternativ wurden Berechnungen auf Gemeinden beschränkt, die heute bereits über mehr als 6.000 Einwohner verfügen. Beim ersten Ansatz ist zu berücksichtigen, dass die Gebiete in vielen Fällen noch unter 6.000 Einwohnern liegen und die Gebietsreform hier weitgehendere Folgen haben wird. Beim zweiten Ansatz liegt die Einschränkung darin, dass nur noch 61 Gemeinden und kreisfreie Städte mit zurzeit mehr als 6.000 Einwohnern verbleiben. Im Rahmen der Gebietsreform neugebildete Gemeinden mit 6.000 Einwohnern werden außerdem eine andere Siedlungsstruktur aufweisen als heute bereits existierende und gewachsene Gemeinden dieser Größe.

In § 5 Abs. 2 ThürGVG wurde darüber hinaus festgelegt, dass zukünftig jede neu gegliederte Gemeinde so strukturiert sein soll, dass sie die Funktion eines zentralen Ortes übernehmen kann. Daher beziehen sich Untersuchungen zu zentralörtlichen Aufgaben in diesem Gutachten nur noch auf die Ebene der Mittelzentren. Ein Ansatz, der auf der Ebene der Grundzentren ansetzt, würde nach der Gebietsreform nicht mehr zu einer Differenzierung der Gemeinden führen, da dann alle Gemeinden mindestens grundzentrale Funktionen übernehmen werden.

Inhaltlich werden häufig Argumente gegen die Verwendung von Ist-Zuschussbedarfen zur Bedarfsermittlung angebracht. Die Ergebnisse der Rechnungsergebnisse können dabei sowohl über als auch unter den echten Bedarfen liegen. Junkernheinrich (1991) nennt zwei potenzielle Fehlschlüsse. Zum einen unterbliebe die Abschätzung des Umfangs unterlassener Leistungen aufgrund fehlender Finanzkraft. Zum anderen führe eine überdurchschnittliche Finanzkraft auch zu höheren Ausgaben. Zusammengenommen würde der Finanzbedarf von einnahmeschwachen Kommunen unter- und von einnahmestarken Kommunen überschätzt. Dadurch ergibt sich potenziell die Gefahr eines Zirkelschlusses. Sofern die Zuschussbedarfe als Grundlage für die Bestimmung der Unterschiede in den kommunalen Finanzbedarfen herangezogen werden, so der Gedanke, würden insbesondere finanzkräftige Gebietskörperschaften alimentiert und das Gefälle zwischen den Kommunen letztlich festgeschrieben.

Als wesentliche Argumente, warum anhand von Ist-Zuschussbedarfen dennoch valide Ergebnisse abgeleitet werden können, nennen Hardt und Schiller (2006) folgende Argumente:

- Bei der Ermittlung der Bedarfe werden Durchschnitte über mehrere Städte und Gemeinden z. B. innerhalb einer bestimmten Einwohnergrößenklasse gebildet. Individuelle Zuschussbedarfe werden daher nicht abgebildet; im Gegenteil: die höchsten Zuschussbedarfe werden untererfasst. Gering besetzte Gruppen, wie es vor allem für die einwohnerstärksten Städte eines Bundeslandes gilt, werden intensiv mit angrenzenden, stärker besetzten Gruppen verglichen und auf Plausibilität geprüft.
- Während der Finanzbedarf sich aus durchschnittlichen Zuschussbedarfen ergibt und damit überschießende Ausgaben den einzelnen Gebietskörperschaften nicht angerechnet werden, geht die

individuelle Finanzkraft in vollem Umfang in die Berechnung der Ausgleichshöhe und damit der Schlüsselzuweisungen ein.

Insgesamt wird daher durch die Nivellierung des Finanzbedarfs (Durchschnittsbildung) ein Anreiz gesetzt, unterdurchschnittliche Zuschussbedarfe auszuweisen. Umgekehrt wird mittels nivellierter Hebesätze bei der Bestimmung der Finanzkraft ein Sanktionsmechanismus eingesetzt, der die Ausschöpfung der Einnahmepotenziale anregt. Dies ist insofern erforderlich als finanzstarke Kommunen mit hohen Zuschussbedarfen einerseits durch die Durchschnittsbildung sanktioniert werden. Um andererseits zu vermeiden, dass sie auf Einnahmen verzichten, um ihre Zuschussbedarfe zu senken, wird ihnen bei der Finanzkraftbestimmung ein exogen gegebener Hebesatz unterstellt. Ein weiterer Aspekt, der häufig vernachlässigt wird, ist zudem die Abschöpfung vermeintlicher Mehreinnahmen größerer Städte durch die Kreisumlage, die anteilig ebenfalls auf die über den Hauptansatz generierten Schlüsselzuweisungen zurückgreift.

Insgesamt ist an dieser Stelle jedoch festzuhalten, dass anhand der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben eine Weiterentwicklung des Finanzausgleichs nicht einfach errechnet werden kann.<sup>4</sup> Dies würde lediglich zu einer Reproduktion der bestehenden Verhältnisse führen. Die rechnerischen Ergebnisse werden daher eingehend diskutiert und vor dem Hintergrund einer nach Aufgaben differenzierenden Analyse bewertet.

---

<sup>4</sup> Als statistisches Verfahren kommt im Wesentlichen die Regressionsanalyse zum Einsatz. Die jeweils genutzten Modellstrukturen und Spezifikationen werden im jeweiligen Teilkapitel erläutert.

## 2 Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltssituation in Thüringen

In diesem Kapitel wird die Haushaltssituation der Thüringer Kommunen dargestellt. Die Darstellung umfasst die allgemeinen Deckungsmittel, die den Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen, sowie die Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgabenbereichen. Darüber hinaus wird anhand der Deckungsquote herausgearbeitet, zu wie viel Prozent die zu erfüllenden Aufgaben durch die allgemeinen Deckungsmittel finanziert werden können. Dieser erste Überblick über die Haushaltssituation dient als Grundlage für die nachfolgenden Analysen einzelner Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs.

Durch Unterschiede in Höhe und Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel kann abgeleitet werden, in welchem Maße einzelne kommunale Gruppen auf Mittel des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen sind. Die unterschiedlichen Schwerpunkte in der Aufgabenerfüllung lassen Rückschlüsse auf besondere Finanzbedarfe in einzelnen Gruppen zu. Durch die überblicksartige Darstellung können wesentliche Unterschiede in Höhe und Zusammensetzung der Zuschussbedarfe identifiziert werden und in die vertiefenden Betrachtungen der folgenden Kapitel einbezogen werden. Unterschiede in den Deckungsquoten können ein erster Hinweis darauf sein, ob und in welchen Bereichen Anpassungsbedarfe im horizontalen Finanzausgleich bestehen könnten.

Sowohl bei der Darstellung der allgemeinen Deckungsmittel und der Deckungsquoten (Kapitel 2.1) als auch bei der Darstellung der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe (Kapitel 2.2) werden zunächst die Werte für alle Thüringer Kommunen gefolgt von einem Vergleich einzelner kommunaler Gruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden) sowie zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben dargestellt. Anschließend wird auf der Gemeindeebene nach Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen differenziert. Weitere Tabellen befinden sich im Anhang.

### 2.1 Allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten

Die allgemeinen Deckungsmittel stehen den Kommunen zur Finanzierung der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe zweckungebunden zur Verfügung. Sie werden im Einzelplan 9 verbucht. Die allgemeinen Deckungsmittel netto umfassen Steuereinnahmen, Zuweisungen und Umlagen vom Land sowie Umlagen innerhalb des kommunalen Raums. Die einzelnen Bestandteile sind in Tab. 2.1 dargestellt. Durch Subtraktion der Zinsausgaben und Addition der Zinseinnahmen entstehen aus den allgemeinen Deckungsmitteln netto die allgemeinen Deckungsmittel brutto. Die Zinsausgaben (netto) geben einen Hinweis auf Schuldenproblematiken. Nachrichtlich wird noch die Nettokreditaufnahme erwähnt.

**Tab. 2.1 Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel**

Grundsteuer A
+ Grundsteuer B
+ Gewerbesteuer netto (ohne Gewerbesteuerumlage)
+ Anteil Einkommensteuer
+ Anteil Umsatzsteuer
+ andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen
= <b>Steuereinnahmen insgesamt</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land
+ sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land (v.a. Mehrbelastungsausgleich)
+ Zuweisungen für Investitionen vom Land
+ Bedarfszuweisungen vom Land
= <b>Zuweisungen und Umlagen vom Land</b>
Kreisumlage und andere allgemeine Umlagen im kommunalen Raum (Einnahme)
- Kreisumlage und andere allgemeine Umlagen im kommunalen Raum (Ausgabe)
+ Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil) (Einnahme)
- Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)
= <b>Umlagen innerhalb des kommunalen Raums</b>

Anmerkung: Im Jahr 2012 umfassen die allgemeinen Deckungsmittel noch den Familienleistungsausgleich, die Zuweisungen für Sonderlasten nach § 11 Abs. 3a FAG sowie Erstattungen an die örtlichen Träger der Sozialhilfe.

Quelle: eigene Darstellung

Die Kommunen in Thüringen verfügten im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014 über allgemeine Deckungsmittel netto in Höhe von etwa 1.380 Euro je Einwohner (Tab. 2.2). Die Zuweisungen vom Land im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind nach wie vor eine wichtigere Finanzierungsquelle als die eigenen Steuereinnahmen. Die wichtigste Steuerquelle war die Gewerbesteuer, vergleichsweise dicht gefolgt von der Einkommensteuer. Die Grundsteuer B ist mit knapp 100 Euro je Einwohner ebenfalls eine bedeutende und im Zeitverlauf besonders stabile Steuerquelle. Insgesamt ist der Anteil der Steuereinnahmen an den allgemeinen Deckungsmitteln wie in anderen ostdeutschen Bundesländern im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern gering. Die Differenz zwischen Gewerbesteuer und Einkommensteuer ist wie in anderen finanzschwächeren Bundesländern ebenfalls nur gering.

Nach Eingliederung weiterer Mittel in die Schlüsselmasse seit dem Jahr 2013 sind alleine die Einnahmen der Kommunen aus Schlüsselzuweisungen annähernd so hoch wie die gesamten Steuereinnahmen. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land (insbes. Mehrbelastungsausgleich) erreichen ebenfalls einen Umfang von mehr als 100 Euro je Einwohner. Andere Zuweisungen sind von untergeordneter Bedeutung.

Tab. 2.2 Allgemeine Deckungsmittel verschiedener kommunaler Gruppen

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2012-2014	Thüringen insgesamt	kreisfreie Städte	Kreis-angehöriger Raum	Landkreise	Kreis-angehörige Gemeinden
Grundsteuer A	5,17	1,11	6,54	0,00	6,54
Grundsteuer B	96,39	114,95	90,12	0,00	90,12
Gewerbesteuer netto	260,91	323,94	239,63	0,00	239,63
Anteil Einkommensteuer	205,48	237,40	194,71	0,00	194,71
Anteil Umsatzsteuer	37,33	54,53	31,52	0,00	31,52
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	7,47	12,55	5,75	0,00	5,75
<b>Steuereinnahmen gesamt</b>	<b>612,75</b>	<b>744,49</b>	<b>568,28</b>	<b>0,00</b>	<b>568,28</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	533,44	580,55	517,54	272,56	244,98
Familienleistungsausgleich (2012)	9,85	11,38	9,34	0,00	9,34
Sonderlasten nach §11 Abs. 3a FAG (2012)	26,86	37,23	23,36	23,36	0,00
Erstattung örtl. Träger d. Sozialhilfe (2012)	53,16	58,55	51,34	51,34	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	119,44	109,70	122,74	79,84	42,90
Zuweisungen für Investitionen vom Land	11,16	4,56	13,39	3,81	9,58
Bedarfszuweisungen vom Land	13,97	10,08	15,28	2,06	13,22
<b>Zuweisungen und Umlagen vom Land</b>	<b>767,89</b>	<b>812,05</b>	<b>752,99</b>	<b>432,97</b>	<b>320,01</b>
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	239,63	0,00	320,51	279,30	41,21
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	239,85	0,00	320,81	0,00	320,81
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)	1,24	0,00	1,66	1,66	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	3,01	0,00	4,02	0,00	4,02
<b>Umlagen innerhalb des kommunalen Raums</b>	<b>-2,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-2,67</b>	<b>280,95</b>	<b>-283,62</b>
<b>Allgemeine Deckungsmittel brutto</b>	<b>1.378,64</b>	<b>1.556,54</b>	<b>1.318,59</b>	<b>713,93</b>	<b>604,67</b>
Zinsausgaben (netto)	31,13	31,38	31,04	8,81	22,24
Zinsausgaben	35,91	33,65	36,68	10,59	26,09
(-) Zinseinnahmen	4,79	2,27	5,63	1,78	3,85
<b>Allgemeine Deckungsmittel netto</b>	<b>1.347,52</b>	<b>1.525,17</b>	<b>1.287,55</b>	<b>705,12</b>	<b>582,43</b>
<i>nachrichtlich:</i>					
Nettokreditaufnahme	-52,04	-52,72	-51,81	-13,71	-38,10
Kredit-Einnahmen	88,46	96,84	85,63	23,12	62,51
Kredit-Tilgung	140,50	149,57	137,43	36,82	100,61
<b>Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>1.329,76</b>	<b>1.541,96</b>	<b>1.258,14</b>	<b>702,00</b>	<b>556,13</b>
Verwaltungshaushalt	1.218,44	1.484,46	1.128,65	669,30	459,36
Vermögenshaushalt	111,32	57,50	129,48	32,71	96,78
<b>Deckungsquote brutto</b>	<b>103,7%</b>	<b>100,9%</b>	<b>104,8%</b>	<b>101,7%</b>	<b>108,7%</b>
<b>Deckungsquote netto</b>	<b>101,3%</b>	<b>98,9%</b>	<b>102,3%</b>	<b>100,4%</b>	<b>104,7%</b>

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

Die Thüringer Kommunen wenden insgesamt etwa 2,3 % ihrer allgemeinen Deckungsmittel brutto für Zinsausgaben auf. Der Zeitraum 2012 bis 2014 war allerdings von deutlichen Netto-Tilgungen im Umfang von jährlich mehr als 50 Euro je Einwohner gekennzeichnet.<sup>5</sup>

Insgesamt lag die Deckungsquote (allgemeine Deckungsmittel in Prozent des Zuschussbedarfs) im Zeitraum 2012 bis 2014 für alle Thüringer Kommunen sowohl vor als auch nach Abzug der Zinsausgaben über 100 %. Den Kommunen blieben also noch freie Mittel, die sie beispielsweise für die Tilgung von Krediten nutzen konnten. Insgesamt liegen die für Thüringen ermittelten Deckungsquoten auf einem mit anderen Bundesländern vergleichbaren Niveau. In Schleswig-Holstein liegen die Werte für die Deckungsquoten brutto und netto drei bis vier Prozentpunkte niedriger (Schiller 2016). Während in Niedersachsen etwas günstigere Quoten erreicht werden (Schiller und Cordes 2015), werden im Freistaat Sachsen annähernd gleiche Werte erreicht (Schiller und Cordes 2016).

Die kreisfreien Städte verfügen über knapp 250 Euro je Einwohner mehr an allgemeinen Deckungsmitteln als der kreisangehörige Raum. Die kreisfreien Städte sind zum einen steuerstärker als der kreisangehörige Raum. Dies macht sich vor allem bei der Gewerbesteuer bemerkbar, aber auch (in geringerem Maße) bei allen anderen Steuerarten mit Ausnahme der vergleichsweise unbedeutenden Grundsteuer A. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird der Abstand zwischen beiden Räumen nochmals leicht vergrößert, da dieser den besonderen Bedarfen größerer Kommunen (Hauptansatz auf der Gemeindeebene) und höheren Soziallasten in den Städten (Soziallastenansatz auf der Kreisebene) Rechnung trägt. Weder bei der Höhe der Zinsausgaben noch bei der Nettokreditaufnahme sind nennenswerte Unterschiede zwischen beiden Teilräumen erkennbar. Allerdings liegt die Deckungsquote netto der kreisfreien Städte knapp unter 100 %, während sie im kreisangehörigen Raum etwa 3,5 Prozentpunkte höher und damit recht deutlich über 100 % liegt. Dieser letzte Indikator ist ein erster Hinweis darauf, dass es im kreisangehörigen Raum offenbar besser gelingt, die Aufgabenwahrnehmung zu finanzieren als in den kreisfreien Städten.

Die Deckungsquoten netto liegen in vier der sechs kreisfreien Städte Thüringens unter 100 %. Am stärksten ist die Unterdeckung in Suhl und Weimar. Eisenach und Jena liegen über 100 %. Allerdings erreicht nur Eisenach mit 102,7 % eine Deckungsquote, die mit dem Durchschnitt des kreisangehörigen Raums vergleichbar ist (vgl. Anhang).

Innerhalb des kreisangehörigen Raums ist die finanzielle Situation der kreisangehörigen Gemeinden etwas günstiger als die der Landkreise. Die Deckungsquote liegt zwar in beiden Teilgruppen über 100 %; bei den kreisangehörigen Gemeinden ist der Abstand allerdings deutlich größer. Die momentan vergleichsweise günstige Situation bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt kommt ebenfalls durch höhere Kredittilgungen zum Ausdruck. Die kreisangehörigen Gemeinden tragen aber durch Kredite aus der Vergangenheit noch höhere Zinslasten als die Landkreise (3,7 % der allgemeinen Deckungsmittel netto im Vergleich zu 1,2 %).

---

<sup>5</sup> Die Tilgungen der kreisfreien Städte sind durch Sondereffekte in der Stadt Suhl in Folge des Verkaufs städtischer Beteiligungen verzerrt. Ohne die Stadt Suhl liegen die Tilgungen der kreisfreien Städte nur bei 28,71 Euro je Einwohner.

Tab. 2.3 Allgemeine Deckungsmittel nach Gemeindegrößenklassen

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2012-2014	Gemeindegrößenklassen (ohne kreisfreie Städte)				
	20.001 bis 50.000 Einwohner	10.001 bis 20.000 Einwohner	5.001 bis 10.000 Einwohner	3.001 bis 5.000 Einwohner	bis 3.000 Einwohner
Grundsteuer A	1,84	3,16	4,82	7,41	11,67
Grundsteuer B	98,22	95,20	93,69	88,08	81,47
Gewerbesteuer netto	277,88	274,24	261,56	224,95	194,05
Anteil Einkommensteuer	192,06	190,20	198,21	194,52	196,43
Anteil Umsatzsteuer	44,01	37,68	32,68	26,17	22,29
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	9,55	8,25	4,80	3,92	3,53
<b>Steuereinnahmen gesamt</b>	<b>623,56</b>	<b>608,74</b>	<b>595,76</b>	<b>545,04</b>	<b>509,44</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	267,39	245,50	227,64	230,04	245,91
Familienleistungsausgleich (2012)	9,21	9,12	9,50	9,33	9,42
Sonderlasten nach §11 Abs. 3a FAG (2012)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Erstattung örtl. Träger d. Sozialhilfe (2012)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	55,02	35,51	43,68	33,50	23,57
Zuweisungen für Investitionen vom Land	8,68	8,81	8,05	8,19	11,59
Bedarfszuweisungen vom Land	1,35	0,20	17,97	25,79	18,00
<b>Zuweisungen und Umlagen vom Land</b>	<b>341,65</b>	<b>299,15</b>	<b>306,84</b>	<b>306,84</b>	<b>308,49</b>
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	2,44	2,78	9,99	18,57	1,72
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	304,06	286,25	298,39	291,90	371,88
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,01	0,00	7,95	2,16	7,03
<b>Umlagen innerhalb des kommunalen Raums</b>	<b>-301,63</b>	<b>-283,47</b>	<b>-296,36</b>	<b>-275,49</b>	<b>-377,19</b>
<b>Allgemeine Deckungsmittel brutto</b>	<b>663,58</b>	<b>624,42</b>	<b>606,24</b>	<b>576,39</b>	<b>440,74</b>
Zinsausgaben (netto)	24,07	21,39	25,17	24,59	17,31
Zinsausgaben	26,33	25,51	30,86	27,88	21,17
(-) Zinseinnahmen	2,26	4,12	5,69	3,29	3,86
<b>Allgemeine Deckungsmittel netto</b>	<b>639,51</b>	<b>603,03</b>	<b>581,07</b>	<b>551,79</b>	<b>423,43</b>
<i>nachrichtlich:</i>					
Nettokreditaufnahme	-25,63	-21,06	-54,48	-43,48	-36,97
Kredit-Einnahmen	74,40	82,73	34,84	58,29	61,30
Kredit-Tilgung	100,03	103,79	89,32	101,76	98,27
<b>Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>645,58</b>	<b>611,68</b>	<b>533,95</b>	<b>493,79</b>	<b>393,91</b>
Verwaltungshaushalt	562,01	497,17	441,63	410,09	288,66
Vermögenshaushalt	83,58	114,51	92,32	83,69	105,26
<b>Deckungsquote brutto</b>	<b>102,8%</b>	<b>102,1%</b>	<b>113,5%</b>	<b>116,7%</b>	<b>111,9%</b>
<b>Deckungsquote netto</b>	<b>99,1%</b>	<b>98,6%</b>	<b>108,8%</b>	<b>111,7%</b>	<b>107,5%</b>

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

Die insgesamt recht günstige Situation bei den kreisangehörigen Gemeinden bezüglich der Deckungsquote muss allerdings nach Betrachtung einzelner Größenklassen differenziert werden. In Tab. 2.3 wird deutlich, dass die Deckungsquoten lediglich in den kleineren Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern deutlich über 100 % liegen, während die Deckungsquote netto bei den Gemeinden mit

mehr als 10.000 Einwohnern sogar unter 100 % liegt und mit den kreisfreien Städten vergleichbar ist. Mit Blick auf die differenzierte Struktur der Gemeinden in Thüringen kann ergänzend festgestellt werden, dass die Deckungsquote netto insbesondere in den Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften recht günstig ausfällt (114,7 %), gefolgt von den Verwaltungsgemeinschaften selbst und den beauftragenden Gemeinden, während besonders bei den erfüllenden Gemeinden Werte unter 100 % erzielt werden (vgl. Anhang).

Die größeren Gemeinden erzielen zwar vor allem durch die Gewerbesteuer insgesamt leicht höhere Steuereinnahmen. Darüber hinaus werden ihre höheren Finanzbedarfe bereits heute im Rahmen des Hauptansatzes anerkannt. Die Ergebnisse deuten allerdings darauf hin, dass die Aufgabenbelastung in stärkerem Maße mit der Größe zunimmt als dies bisher im horizontalen Finanzausgleich berücksichtigt bzw. durch höhere eigene Steuereinnahmen gedeckt wird. Besonders anschaulich wird dieser Effekt beim Vergleich zwischen Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern und solchen mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern. Während die allgemeinen Deckungsmittel der größeren Gruppe nur um 18 Euro je Einwohner ansteigen, wachsen die Zuschussbedarfe um fast 80 Euro je Einwohner an. Die Deckungsquote fällt dementsprechend von 108,8 % auf 98,6 %.

**Abb. 2.1 Entwicklung der Steuereinnahmekraft in den kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum**



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

Die im Vergleich zu den kleineren kreisangehörigen Gemeinden angespanntere Haushaltslage der größeren kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte ist insofern überraschend, als dass die Jahre 2012 bis 2014 steuerstarke Jahre waren. In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist

davon auszugehen, dass die größeren Kommunen höhere Zuwächse erzielen, da ihre Steuereinnahmen in stärkerem Maße von der konjunkturanfälligeren Gewerbesteuer bestimmt werden.

Abb. 2.1 belegt, dass die Steuereinnahmekraft der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raums sich in ihrer Dynamik im Umfeld der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise angeglichen hat, während die Dynamik im darauffolgenden Aufschwung in den kreisfreien Städten größer war. Da aufgrund der stärkeren Konjunkturanfälligkeit der Steuereinnahmen in den kreisfreien Städten in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs Rücklagen für Schwächephase gebildet werden müssten, ist es besonders kritisch zu bewerten, dass die Deckungsquoten in dieser Gruppe selbst in den Jahren 2012 bis 2014 kaum über 100 % gelegen haben.

Im Rahmen des Untersuchungsauftrags erfolgt eine Prüfung der Eignung zentralörtlicher Funktionen für die Bedarfsbestimmung als Ergänzung oder Alternative zum Hauptansatz. Daher werden in Tab. 2.4 die allgemeinen Deckungsmittel und Deckungsquoten von Gemeinden mit unterschiedlicher zentralörtlicher Einstufung verglichen. Dabei werden lediglich die kreisangehörigen Gemeinden betrachtet, da die allgemeinen Deckungsmittel der kreisfreien Städte nicht wie ihre Zuschussbedarfe in einen Kreis- und einen Gemeindeanteil aufgeteilt werden können. Die Tabelle weist Mittelzentren und Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen differenziert nach einzelnen und verbundenen Zentren aus. Vergleichsgruppe sind Gemeinden ohne Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum. Grundzentren werden nicht differenziert betrachtet, da es Ziel der Gebietsreform ist, dass zukünftig alle Gemeinden mindestens grundzentrale Funktionen übernehmen können.

Die allgemeinen Deckungsmittel nehmen mit zentralörtlicher Einstufung zu. In den einzelnen Zentren liegen sie außerdem jeweils höher als in den verbundenen Zentren. Der Anstieg ist dabei im Vergleich zwischen Mittelzentren und Gemeinden ohne Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum vor allem auf die Steuereinnahmen zurückzuführen. In den Mittelzentren werden insbesondere höhere Einnahmen aus der Gewerbesteuer erzielt. Die Zuweisungen vom Land sind in den Mittelzentren allerdings geringer als in den Gemeinden ohne entsprechende Einstufung. Aufgrund der deutlich höheren Zuschussbedarfe in den Mittelzentren fällt die Deckungsquote allerdings viel geringer aus als in den Gemeinden ohne Einstufung und liegt sogar knapp unter 100 %. Eine besonders niedrige Deckungsquote wird bei den einzelnen Zentren erzielt, während die Deckungsquote der mittelzentralen Verbände sogar leicht über der der Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung liegt.

In den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen stellt sich die Situation ähnlich dar. Auch hier ist die Deckungsquote mit knapp über 100 % deutlich geringer als in den Gemeinden ohne Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum. Die Situation in den einzelnen Zentren ist auch hier ungünstiger einzustufen als in den Verbänden. Die Unterschiede zwischen Mittelzentren und Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen liegen vor allem in höheren Zuweisungen vom Land, während die Steuereinnahmen in beiden Gruppen annähernd gleich sind. Innerhalb der zentralen Orte sind die Anstiege von allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen daher proportional. Die Deckungsquoten liegen aber auf niedrigerem Niveau als in den Gemeinden ohne Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum.

Tab. 2.4 Allgemeine Deckungsmittel nach zentralörtlichen Einstufungen

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2012-2014	Zentralörtliche Einstufungen (ohne kreisfreie Städte)						keine Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum
	Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen	darunter		Mittelzentren	darunter		
		einzelne Zentren	verbundene Zentren		einzelne Zentren	verbundene Zentren	
Grundsteuer A	1,69	2,08	0,79	2,66	2,72	2,12	9,03
Grundsteuer B	98,93	96,90	103,64	96,64	96,85	94,72	85,80
Gewerbesteuer netto	270,85	273,18	265,42	279,50	281,77	258,35	218,03
Anteil Einkommensteuer	187,04	181,35	200,27	194,01	194,57	188,76	196,61
Anteil Umsatzsteuer	47,83	50,29	42,10	39,04	39,13	38,17	25,22
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	10,76	11,29	9,52	7,93	8,17	5,70	3,87
<b>Steuereinnahmen gesamt</b>	<b>617,09</b>	<b>615,09</b>	<b>621,74</b>	<b>619,77</b>	<b>623,21</b>	<b>587,80</b>	<b>538,55</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	277,34	291,83	243,67	236,52	241,12	193,72	241,22
Familienleistungsausgleich (2012)	8,97	8,69	9,60	9,30	9,33	9,05	9,43
Sonderlasten nach §11 Abs. 3a FAG (2012)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Erstattung örtl. Träger d. Sozialhilfe (2012)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	61,44	68,28	45,56	40,52	39,99	45,48	30,75
Zuweisungen für Investitionen vom Land	8,57	7,62	10,78	8,97	8,88	9,84	9,81
Bedarfszuweisungen vom Land	3,67	0,73	10,51	1,05	1,15	0,09	19,78
<b>Zuweisungen und Umlagen vom Land</b>	<b>359,99</b>	<b>377,15</b>	<b>320,12</b>	<b>296,37</b>	<b>300,47</b>	<b>258,18</b>	<b>310,98</b>
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	6,39	4,59	23,08	7,16
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	308,26	318,26	285,01	294,51	292,50	313,14	333,34
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	6,39
<b>Umlagen innerhalb des kommunalen Raums</b>	<b>-308,26</b>	<b>-318,26</b>	<b>-285,01</b>	<b>-288,13</b>	<b>-287,92</b>	<b>-290,05</b>	<b>-332,57</b>
<b>Allgemeine Deckungsmittel brutto</b>	<b>668,82</b>	<b>673,97</b>	<b>656,85</b>	<b>628,01</b>	<b>635,76</b>	<b>555,93</b>	<b>516,96</b>
Zinsausgaben (netto)	24,67	26,11	21,31	23,61	24,08	19,25	20,56
Zinsausgaben	27,44	27,32	27,72	26,66	26,76	25,78	24,83
(-) Zinseinnahmen	2,77	1,21	6,41	3,05	2,68	6,54	4,27
<b>Allgemeine Deckungsmittel netto</b>	<b>644,16</b>	<b>647,86</b>	<b>635,54</b>	<b>604,40</b>	<b>611,68</b>	<b>536,68</b>	<b>496,40</b>
<i>nachrichtlich:</i>							
Nettokreditaufnahme	-30,74	-25,78	-42,28	-22,62	-19,36	-52,97	-43,04
Kredit-Einnahmen	78,05	92,29	44,96	72,71	72,26	76,92	54,06
Kredit-Tilgung	108,79	118,07	87,24	95,33	91,61	129,89	97,10
<b>Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>636,36</b>	<b>654,98</b>	<b>593,09</b>	<b>609,66</b>	<b>623,31</b>	<b>482,77</b>	<b>457,69</b>
Verwaltungshaushalt	575,43	595,62	528,51	505,41	514,89	417,25	357,17
Vermögenshaushalt	60,93	59,36	64,58	104,25	108,42	65,52	100,52
<b>Deckungsquote brutto</b>	<b>105,1%</b>	<b>102,9%</b>	<b>110,8%</b>	<b>103,0%</b>	<b>102,0%</b>	<b>115,2%</b>	<b>113,0%</b>
<b>Deckungsquote netto</b>	<b>101,2%</b>	<b>98,9%</b>	<b>107,2%</b>	<b>99,1%</b>	<b>98,1%</b>	<b>111,2%</b>	<b>108,5%</b>

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

Die kreisfreien Städte in Thüringen sind entweder als Oberzentren (Erfurt, Gera, Jena) oder als Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen eingestuft. Ihre Deckungsquote von 98,9 % entspricht in etwa der Deckungsquote der Mittelzentren im kreisangehörigen Raum und liegt ebenfalls deutlich unter der Deckungsquote der Gemeinden ohne Einstufung.

Insgesamt lässt sich aus diesen Ergebnissen ableiten, dass die Deckungsquoten auf der Gemeindeebene sowohl mit der Größe als auch mit der zentralörtlichen Einstufung abnehmen. Dieses Ergebnis

unterstreicht die Relevanz einer eingehenden Prüfung der Sachgerechtigkeit der bisherigen Hauptansatzstaffel und der alternativen Vorgehensweise einer Bedarfsbestimmung anhand zentralörtlicher Funktionen. Die Unterschiede deuten darauf hin, dass Handlungsbedarf potenziell bei den größeren Gemeinden bzw. bei den zentralen Orten besteht.

## 2.2 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt

In diesem Kapitel werden die Zuschussbedarfe für ausgewählte Aufgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 dargestellt. Die 129 Aufgaben, die in den Originaldaten der Jahresrechnungsstatistik einzeln ausgewiesen werden, wurden neben einer Darstellung der Einzelpläne für diesen Überblick zu 29 Aufgabenbündeln zusammengefasst. Durch die Zusammenfassung verwandter Aufgaben wird nicht nur die Übersichtlichkeit erhöht. Es entstehen auch Aggregate, die eine höhere quantitative Bedeutung haben und daher hinsichtlich ihres Einflusses auf die Finanzbedarfe relevanter werden. Außerdem wurden Zusammenfassungen in Bereichen vorgenommen, in denen die doppisch buchenden Kommunen keine differenzierten Aufgaben mehr ausweisen (z. B. in der allgemeinen Verwaltung und bei der Sozialhilfe nach dem SGB XII). Wie bei der Erläuterung des methodischen Vorgehens dargelegt, bezieht sich diese Darstellung vor allem auf den Verwaltungshaushalt. Die Daten für den Vermögenshaushalt und den Gesamthaushalt befinden sich im Anhang.

Die Zuschussbedarfe der Thüringer Kommunen verteilen sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen Aufgaben (Tab. 2.5). Fast die Hälfte der Zuschussbedarfe entfällt mit knapp 600 Euro je Einwohner auf den Einzelplan 4 (Soziale Sicherung). Der zweitgrößte Bereich ist der Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) mit gut 200 Euro je Einwohner. Eine Besonderheit stellt der Einzelplan 8 (Wirtschaftliche Unternehmen) dar. Hier werden in der Summe negative Zuschussbedarfe (d. h. Überschüsse) erzielt. Die Zuschussbedarfe der anderen Einzelpläne bewegen sich in einem Spektrum von 66 bis 111 Euro je Einwohner.

Die in Tab. 2.5 dargestellten Zuschussbedarfe werden einerseits entsprechend der beiden Schlüsselmassen des ThürFAG in Kreis- und Gemeindeaufgaben unterteilt. Andererseits erfolgt ein Vergleich innerhalb der Ebenen und insgesamt für die fiktiv aufgeteilten Haushalte der kreisfreien Städte und die entsprechenden Gebietskörperschaften des kreisangehörigen Raums.

Insgesamt entfallen in Thüringen deutlich höhere Zuschussbedarfe auf die Kreisaufgaben als auf die Gemeindeaufgaben. Innerhalb der Kreisaufgaben liegt der Schwerpunkt ganz eindeutig im Bereich der sozialen Sicherung, auf die etwa 62 % der gesamten Zuschussbedarfe dieser Ebene entfallen. Schwerpunkte sind hier die Sozialhilfe nach dem SGB XII, die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und die Kinder- und Jugendhilfe. Ebenfalls eine gewisse quantitative Bedeutung kommt den Schulen und der allgemeinen Verwaltung zu. In jedem der übrigen Einzelpläne fallen jeweils weniger als 5 % der Zuschussbedarfe an.

Tab. 2.5 Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für verschiedene kommunale Gruppen

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Thüringen insgesamt	Kreisaufgaben		Gemeindeaufgaben			kreis- angehöriger Raum
		insgesamt	kreisfreie Städte	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis- angehörige Gemeinden	
Einzelpläne 0 bis 8	1.218,38	728,54	904,06	669,30	580,14	459,36	1.128,65
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>203,15</b>	<b>73,04</b>	<b>62,13</b>	<b>76,72</b>	<b>105,20</b>	<b>138,51</b>	<b>215,24</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>72,04</b>	<b>27,32</b>	<b>29,83</b>	<b>26,47</b>	<b>65,18</b>	<b>37,82</b>	<b>64,29</b>
Öffentliche Ordnung	26,91	8,14	8,07	8,17	18,76	18,82	26,99
Brandenschutz	30,48	4,68	8,43	3,42	18,59	18,82	22,23
übrige Aufgaben im EP 1	14,66	14,49	13,33	14,89	0,17	0,18	15,07
<b>2 Schulen</b>	<b>85,33</b>	<b>64,38</b>	<b>76,35</b>	<b>60,34</b>	<b>24,06</b>	<b>19,90</b>	<b>80,24</b>
Grundschulen	11,15	3,96	7,19	2,87	13,03	5,21	8,09
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	12,94	8,23	6,22	8,91	4,71	3,55	14,01
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	8,43	8,31	9,10	8,05	0,11	0,12	8,16
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	11,15	11,15	17,57	8,98	0,00	0,00	17,57
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	2,76	2,29	7,56	0,51	0,46	1,54	9,10
Förderschulen	4,86	4,86	7,75	3,89	0,00	0,00	7,75
Schülerbeförderung	18,62	18,25	9,96	21,05	0,37	0,20	21,48
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	15,42	7,31	11,00	6,07	8,11	5,61	15,02
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>66,67</b>	<b>28,59</b>	<b>54,49</b>	<b>19,85</b>	<b>38,07</b>	<b>26,32</b>	<b>46,17</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>594,84</b>	<b>450,59</b>	<b>604,63</b>	<b>398,59</b>	<b>144,25</b>	<b>134,53</b>	<b>533,13</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	23,11	20,87	22,41	20,35	2,24	2,19	22,54
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	204,00	204,00	252,19	187,73	0,00	0,00	252,19
Kinder- und Jugendhilfe (407, 45, 46, ohne 454, 464)	89,64	84,16	134,52	67,16	5,48	9,22	143,74
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	142,96	10,30	10,99	10,07	132,66	153,68	135,64
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	121,77	121,80	166,70	106,64	-0,03	0,00	166,70
übrige Aufgaben im EP 4	13,35	9,45	17,83	6,63	3,90	7,74	25,57
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>71,20</b>	<b>36,55</b>	<b>48,22</b>	<b>32,61</b>	<b>34,65</b>	<b>27,73</b>	<b>60,34</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	29,56	30,32	29,73	30,52	-0,75	0,00	29,73
Sport (55, 56, 57)	18,77	6,13	18,49	1,96	12,64	22,79	41,28
Erholung (58, 59)	22,86	0,10	0,00	0,13	22,76	32,36	19,66
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>111,74</b>	<b>21,81</b>	<b>19,92</b>	<b>22,45</b>	<b>111,91</b>	<b>82,51</b>	<b>104,96</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	47,89	13,18	19,90	10,92	34,70	31,83	62,21
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	63,85	8,63	0,02	11,54	55,22	68,69	68,71
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>66,26</b>	<b>26,69</b>	<b>9,44</b>	<b>32,51</b>	<b>39,57</b>	<b>6,89</b>	<b>83,11</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	21,90	21,84	3,53	28,02	0,07	0,01	3,54
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	8,42	3,85	4,68	3,58	4,58	4,65	8,22
übrige öffentliche Einrichtungen	35,93	1,00	1,28	0,91	34,93	2,50	46,78
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-52,84</b>	<b>-0,43</b>	<b>-0,95</b>	<b>-0,26</b>	<b>-52,41</b>	<b>-34,19</b>	<b>-58,55</b>

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

In den kreisfreien Städten sind die Zuschussbedarfe für Kreisaufgaben deutlich höher als in den Landkreisen. Die Differenz von ca. 240 Euro je Einwohner ist fast vollständig auf die höheren Zuschussbedarfe in der sozialen Sicherung zurückzuführen (Differenz: 210 Euro je Einwohner). Entsprechende Unterschiede sind in allen drei vorgenannten Aufgabengruppen der sozialen Sicherung vorhanden. Im Rahmen der Bedarfsbestimmung werden die genannten Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherung für die Leistungen nach dem SGB XII und SGB II durch den Soziallastenansatz berücksichtigt. Die darüber hinaus gehenden Unterschiede insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe finden keinen Eingang in die Bedarfsbestimmung.

Weitere Aufgabenbereiche mit höheren Zuschussbedarfen in den kreisfreien Städten finden sich im Bereich der Berufsschulen, der Gesamtschulen, im Einzelplan 3 bei der Förderung des Sports und im Bau- und Wohnungswesen. Diese Unterschiede werden allerdings durch höhere Zuschussbedarfe der Landkreise im Bereich der Schülerbeförderung (trotz des bestehenden Sonderlastenausgleichs), der Straßenlasten und der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs annähernd ausgeglichen. Die drei letztgenannten Aufgaben stehen auch im Mittelpunkt der Prüfung der Einführung eines Flächenansatzes, da in diesen drei Aufgaben ein Zusammenhang mit der Siedlungsdichte vermutet wird.

Die Zuschussbedarfe in den Gemeindeaufgaben verteilen sich gleichmäßiger auf verschiedene Aufgabenbereiche. Die höchsten Zuschussbedarfe liegen auch hier im Bereich der sozialen Sicherung und sind fast ausschließlich auf die Tageseinrichtungen für Kinder zurückzuführen. Ihr Anteil an den gesamten Zuschussbedarfen liegt allerdings nur bei knapp 30 %. Fast gleichbedeutend sind die Zuschussbedarfe für die allgemeine Verwaltung. Der Bereich mit den dritthöchsten Zuschussbedarfen ist der Einzelplan 6. Die Zuschussbedarfe für Schulen sind vergleichsweise gering, da die Schulträgerschaft in Thüringen zu großen Teilen auf der Kreisebene liegt. Quantitativ bedeutsame Einzelaufgaben finden sich im Bereich der zentralörtlichen Aufgaben im Einzelplan 3 und im Bereich Gesundheit, Sport und Erholung. Zentralörtliche Aufgaben werden in Kapitel 4 detailliert untersucht. Als weitere Einzelaufgaben mit Zuschussbedarfen um die 20 Euro je Einwohner sind noch die öffentliche Ordnung (als übertragene Aufgabe) und der Brandschutz zu nennen.

Bei den Gemeindeaufgaben liegen die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte ebenfalls über denen der kreisangehörigen Gemeinden. Die Differenz ist hier mit 120 Euro je Einwohner allerdings sowohl absolut als auch relativ geringer als bei den Kreisaufgaben. Die Unterschiede sind auf wenige Aufgaben zurückzuführen. Zum einen zeigen sich Unterschiede in den zentralörtlichen Aufgaben (insbes. Einzelplan 3, Sport, Erholung und Straßenlasten). Sie lassen sich durch die höhere zentralörtliche Einstufung der kreisfreien Städte als Oberzentren bzw. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen erklären und werden in Kapitel 4 noch eingehend untersucht. Weitere Unterschiede zeigen sich beim Brandschutz und bei den Tageseinrichtungen für Kinder. Bei der erstgenannten Aufgabe sind die höheren Zuschussbedarfe auf technische Anforderungen und die Notwendigkeit, eine Berufsfeuerwehr zu unterhalten, zurückzuführen.<sup>6</sup> Bei den Tageseinrichtungen für Kinder könnten die höheren

---

<sup>6</sup> Nach § 10 Abs. 1 ThürBKG muss die Feuerwehr in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern Einheiten aus hauptamtlichen Feuerwehrangehörigen (Berufsfeuerwehr) umfassen. Berufsfeuerwehren unterhalten in Thüringen mit Ausnahme von Suhl alle kreisfreien Städte. Hinzu kommen Berufsfeuerwehren in Altenburg, Gotha und Nordhausen.

Zuschussbedarfe trotz des bestehenden Sonderlastenausgleichs ein Ausdruck der Tatsache sein, dass die Neigung, Kinder in Tageseinrichtungen zu geben, aufgrund höherer Erwerbsneigung (insbes. bei Frauen) und anderen Familienstrukturen in den kreisfreien Städten höher ist als in ländlich geprägten Gebieten. Auf diesen drei Aufgabenbereichen wird bei der Überprüfung des Hauptansatzes ein besonderes Augenmerk liegen.

Höhere Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den kreisfreien Städten finden sich lediglich in der allgemeinen Verwaltung und bei den Hilfsbetrieben der Verwaltung (UA 77, in der Tabelle Teil der „übrigen öffentlichen Einrichtungen“).

Für die folgenden Prüfschritte zum Hauptansatz und zu zentralörtlichen Funktionen ist eine differenzierte Untersuchung der Zuschussbedarfe auf der Gemeindeebene getrennt nach Größenklassen und nach zentralörtlichen Einstufungen von besonderer Bedeutung. Diese beiden Aspekte werden daher im Folgenden betrachtet. Weitere Übersichten zu den Zuschussbedarfen der einzelnen kreisfreien Städte und der verschiedenen Arten von Gemeinden sowie zum Vermögenshaushalt finden sich auch für die Gemeindeebene im Anhang.

**Tab. 2.6 Besetzung der Gemeindegrößenklassen nach Gemeindearten**

Größenklasse	gesamt	kreisfreie Städte	gemein-schafts-freie Gemeinden	erfüllende Gemeinden	beauf-tragende Gemeinden	Mitglieds-gemeinden einer Verwaltungs-gemeinschaft
mehr als 200.000 Einwohner	1	1				
100.001 bis 200.000 Einwohner	1	1				
50.001 bis 100.000 Einwohner	2	2				
20.001 bis 50.000 Einwohner	15	2	10	3		
10.001 bis 20.000 Einwohner	14		11	3		
5.001 bis 10.000 Einwohner	46		32	10		4
3.001 bis 5.000 Einwohner	64		34	17		13
bis 3.000 Einwohner	706		18	6	98	584
<b>gesamt</b>	<b>849</b>	<b>6</b>	<b>105</b>	<b>39</b>	<b>98</b>	<b>601</b>

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

Die Größenklassen orientieren sich an den Klassen, die in § 9 Abs. 1 ThürFAG für die Hauptansatzstafel genutzt werden. Die Verteilung nach Größenklassen und nach Gemeindearten ist Tab. 2.6 zu entnehmen. Dabei ist zu beachten, dass insbesondere die oberen Größenklassen nur mit einer bzw. zwei Kommunen besetzt sind.

Die Zuschussbedarfe steigen mit Ausnahme der Klasse von 50.001 bis 100.000 Einwohner kontinuierlich mit der Einwohnerzahl an (Tab. 2.7). Innerhalb der einzelnen Aufgaben sind besonders starke Anstiege bei den zentralörtlichen Aufgaben erkennbar. Bei den kulturellen Aufgaben im Einzelplan 3 sind die Zuschussbedarfe in der kleinsten Größenklasse mit lediglich 5 Euro je Einwohner vernachlässigbar. Ab 10.000 Einwohnern steigen sie deutlich an. Eine ähnliche Dynamik ist bei den Aufgabenbereichen Sport und Erholung erkennbar.

Tab. 2.7 Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Gemeindegrößenklassen

	Gemeindegrößenklassen									
	mehr als 200.000 Einwohner	100.001 bis 200.000 Einwohner	50.001 bis 100.000 Einwohner	20.001 bis 50.000 Einwohner	10.001 bis 20.000 Einwohner	5.001 bis 10.000 Einwohner	3.001 bis 5.000 Einwohner	bis 3.000 Einwohner		
<b>Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014</b>										
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	634,90	570,87	520,54	563,53	497,17	453,45	437,70	386,85		
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	105,37	88,60	102,55	145,27	124,87	135,33	153,47	132,27		
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	67,89	73,83	56,48	53,13	40,70	36,83	31,01	31,40		
Öffentliche Ordnung	17,48	21,66	15,39	22,74	26,53	20,11	15,30	14,13		
Brandschutz	50,19	52,12	41,08	30,00	14,16	16,42	15,68	17,17		
übrige Aufgaben im EP 1	0,22	0,04	0,01	0,38	0,00	0,29	0,03	0,10		
<b>2 Schulen</b>	21,41	42,08	19,79	20,07	13,63	22,39	18,51	20,71		
Grundschulen	10,78	22,66	13,15	7,76	4,66	3,74	1,78	5,73		
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	4,20	0,33	5,43	5,45	4,16	8,33	5,38	2,84		
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,08	0,23	0,14	0,41	0,00	0,00	0,00	0,00		
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	0,25	6,40	0,47	0,06	0,00	0,00	0,00	0,34		
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Schülerbeförderung	0,19	0,21	0,20	1,21	0,61	0,00	0,11	0,04		
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	5,92	12,26	0,40	5,19	4,21	10,32	11,23	11,77		
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	78,87	63,62	84,79	64,37	40,17	15,80	10,76	4,89		
<b>4 Soziale Sicherung</b>	171,69	206,57	163,17	154,23	142,62	126,41	128,05	124,75		
Allgemeine Sozialverwaltung	4,38	0,30	1,07	7,49	3,19	-1,34	0,29	0,29		
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Kinder- und Jugendhilfe (407, 45, 46, ohne 454, 464)	10,25	5,67	9,65	7,31	7,74	3,35	3,07	2,18		
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	149,15	190,30	145,57	133,80	128,96	123,47	123,34	120,43		
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,00	0,00	0,00	-0,13	0,00	-0,01	0,01	-0,01		
übrige Aufgaben im EP 4	7,91	10,30	6,88	5,76	2,72	0,94	1,35	1,86		
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	78,27	39,44	41,39	39,85	47,86	26,11	20,23	16,44		
Gesundheit (50, 51, 54)	0,00	0,00	0,00	-0,02	0,04	-5,00	-0,50	-0,08		
Sport (55, 56, 57)	24,09	19,49	20,67	17,57	11,28	8,30	6,15	6,14		
Erholung (58, 59)	54,18	19,95	20,72	22,31	36,54	22,81	14,58	10,38		
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	151,85	107,29	80,02	99,12	98,08	84,01	72,33	65,66		
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	71,76	29,21	23,16	42,63	37,35	32,61	27,91	21,44		
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	80,09	78,08	56,86	56,48	60,72	51,40	44,42	44,22		
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	-6,48	19,37	5,65	25,29	30,25	61,99	58,37	66,41		
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,00	0,00	0,03	0,09	0,30	0,07	0,00	0,02		
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	3,68	10,85	2,09	8,27	9,16	3,22	1,59	1,64		
übrige öffentliche Einrichtungen	-10,17	8,52	3,54	16,92	20,79	58,70	56,78	64,75		
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	-33,96	-69,93	-33,30	-37,79	-41,01	-55,42	-55,04	-75,68		

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

Ähnlich wie bei den Ergebnissen des Vergleichs zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden steigen auch zwischen den Größenklassen die Zuschussbedarfe für den Brandschutz an. Hier ist ab 20.000 Einwohnern eine besondere Dynamik zu erkennen. Auch bei den Tageseinrichtungen für Kinder steigen die Zuschussbedarfe je Einwohner mit zunehmender Größenklasse an. Eine Ausnahme bildet hier die Größenklasse mit mehr als 200.000 Einwohnern (Erfurt). Eine Abnahme der Zuschussbedarfe je Einwohner ist mit steigender Größenklasse nur für die allgemeine Verwaltung erkennbar. Je größer eine Gemeinde, desto kosteneffizienter scheint dieser Bereich organisierbar zu sein. Grundsätzlich bestätigt sich bei einem Blick auf die Größenklassen weiterhin der durch die Hauptansatzstaffel unterstellte Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner mit der Einwohnerzahl. Im folgenden Kapitel wird im Rahmen der Überprüfung der Hauptansatzstaffel an dieses Ergebnis angeknüpft und eine vertiefte Überprüfung der Aufgaben vorgenommen, auf die dieser Anstieg zurückgeführt werden kann.

Die Zuordnung der Thüringer Gemeinden nach zentralörtlichen Einstufungen erfolgt nach der Liste der zentralen Orte, die im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 festgelegt worden sind. Dort wird zwischen Mittelzentren, Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktion und Oberzentren unterschieden. Einige zentrale Orte nehmen die Funktionen im Verbund mit anderen Gemeinden wahr.

- 3 Oberzentren: Erfurt, Gera, Jena
- 8 Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen: Weimar, Eisenach, Nordhausen, Mühlhausen, Gotha, Altenburg, Suhl/Zella-Mehlis (im Verbund), Saalfeld/Rudolstadt/Bad Blankenburg (im Verbund)
- 24 Mittelzentren: Heiligenstadt, Leinefelde-Worbis, Bad Salzungen, Bad Langensalza, Artern, Sondershausen, Meiningen, Schmalkalden, Sömmerda, Hildburghausen, Arnstadt, Ilmenau, Apolda, Sonneberg, Eisenberg, Stadtroda, Bad Lobenstein, Pößneck, Schleiz, Greiz, Zeulenroda-Triebes, Neuhaus/Lauscha (im Verbund), Hermsdorf/Bad Klosterlausnitz (im Verbund), Schmölln/Gößnitz (im Verbund)

Ein Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner ist ebenfalls bei einer Differenzierung der Gemeinden und Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte nach zentralörtlichen Einstufungen erkennbar (Tab. 2.8). Wie bereits bei den Betrachtungen zu den allgemeinen Deckungsmitteln und zur Deckungsquote sind die auch die Zuschussbedarfe je Einwohner bei den mittelzentralen Verbänden geringer als bei den einzelnen Mittelzentren. Die Zuschussbedarfe in beiden Arten von Mittelzentren liegen dabei über denen der Gemeinde ohne Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum. Nochmals deutlich höhere Zuschussbedarfe je Einwohner werden in den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen verausgabt. Hier sind geringe Unterschiede zwischen einzelnen Zentren und Verbänden erkennbar. Ein weiterer Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner ist bei den Oberzentren zu verzeichnen.

Tab. 2.8 Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach zentralörtlichen Einstufungen

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Oberzentren	Mittel-zentren mit ober- zentralen Teil- funktionen		darunter		Mittelzentren	darunter		keine Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum
		einzelne Zentren	verbundene Zentren	einzelne Zentren	verbundene Zentren		einzelne Zentren	verbundene Zentren	
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>597,08</b>	<b>558,13</b>	<b>560,59</b>	<b>508,20</b>	<b>514,89</b>	<b>446,01</b>	<b>416,23</b>		
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>97,66</b>	<b>142,45</b>	<b>144,63</b>	<b>134,80</b>	<b>133,41</b>	<b>147,69</b>	<b>136,92</b>		
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>69,11</b>	<b>57,03</b>	<b>51,09</b>	<b>38,97</b>	<b>39,54</b>	<b>33,60</b>	<b>32,83</b>		
Öffentliche Ordnung	19,81	19,36	16,89	23,66	24,55	15,37	16,30		
Brandschutz	49,22	37,32	42,37	15,10	14,74	18,42	16,41		
übrige Aufgaben im EP 1	0,08	0,35	0,11	0,21	0,26	-0,19	0,12		
<b>2 Schulen</b>	<b>26,51</b>	<b>22,42</b>	<b>31,83</b>	<b>12,48</b>	<b>11,20</b>	<b>24,38</b>	<b>21,38</b>		
Grundschulen	14,24	10,17	7,31	4,90	4,74	6,38	4,18		
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	3,43	7,11	7,98	2,53	1,30	14,00	5,18		
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,14	0,03	0,03	0,46	0,51	0,00	0,00		
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	1,95	0,12	0,29	0,00	0,00	0,00	0,17		
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Schülerförderung	0,20	1,37	1,30	0,38	0,42	0,00	0,08		
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	6,56	3,63	1,80	4,21	4,23	4,00	11,77		
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>75,58</b>	<b>72,55</b>	<b>78,22</b>	<b>43,88</b>	<b>45,97</b>	<b>24,37</b>	<b>8,83</b>		
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>176,80</b>	<b>153,93</b>	<b>161,68</b>	<b>146,30</b>	<b>148,54</b>	<b>125,53</b>	<b>127,12</b>		
Allgemeine Sozialverwaltung	2,35	5,69	5,47	5,44	5,85	1,69	-0,21		
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Kinder- und Jugendhilfe (407, 45, 46, ohne 454, 464)	9,34	7,02	11,88	7,02	7,24	5,01	2,82		
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	156,52	135,86	138,39	130,20	131,56	117,56	122,95		
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II	0,00	-0,14	-0,19	-0,04	-0,03	-0,12	0,00		
übrige Aufgaben im EP 4	8,59	5,50	6,13	3,68	3,92	1,39	1,56		
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>60,74</b>	<b>41,93</b>	<b>46,36</b>	<b>39,32</b>	<b>39,48</b>	<b>37,87</b>	<b>19,95</b>		
Gesundheit (50, 51, 54)	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	0,00	-1,60		
Sport (55, 56, 57)	23,89	17,82	16,13	11,48	11,38	12,44	6,77		
Erholung (58, 59)	36,85	24,11	30,23	27,85	28,11	25,43	14,78		
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>125,94</b>	<b>88,01</b>	<b>87,94</b>	<b>98,37</b>	<b>98,07</b>	<b>101,17</b>	<b>73,10</b>		
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	48,72	37,37	38,79	39,45	40,92	25,87	26,41		
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	77,23	50,64	49,15	58,91	57,15	75,30	46,70		
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>3,68</b>	<b>17,71</b>	<b>19,35</b>	<b>35,74</b>	<b>39,58</b>	<b>0,11</b>	<b>62,99</b>		
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,01	0,11	0,16	0,19	0,18	0,33	0,02		
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	5,33	6,75	6,88	8,98	9,61	3,16	1,87		
übrige öffentliche Einrichtungen	-1,66	10,84	12,31	26,57	29,79	-3,39	61,10		
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-38,95</b>	<b>-37,89</b>	<b>-56,06</b>	<b>-41,66</b>	<b>-40,90</b>	<b>-48,69</b>	<b>-66,90</b>		

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

Die Zunahme der Zuschussbedarfe je Einwohner orientiert sich im Bereich der zentralörtlichen Aufgaben noch stärker an der zentralörtlichen Einstufung als bei den Gemeindegrößenklassen. Andere Zusammenhänge sind auch mit den Ergebnissen für die Einwohnerzahl vergleichbar. Die Zuschussbedarfe je Einwohner liegen im Brandschutz für Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen und für Oberzentren höher als in den übrigen Gemeinden. Bei den Tageseinrichtungen für Kinder ist ein Anstieg erst bei den Oberzentren erkennbar. Die Zuschussbedarfe für allgemeine Verwaltung sind in den Oberzentren geringer als in den übrigen Gemeinden.

Da sowohl mit der zentralörtlichen Einstufung als auch mit der Größenklasse ein Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner einhergeht, wird in den folgenden Kapiteln zu untersuchen sein, welcher der beiden Indikatoren aus statistischer und inhaltlicher Sicht besser für die Bedarfsbestimmung geeignet ist oder ob eine Kombination aus beiden Vorgehensweisen sachgerecht ist.

## 3 Sachgerechtigkeit des Hauptansatzes

### 3.1 Vorbemerkung

Die Verteilung der Schlüsselmasse auf der Gemeindeebene erfolgt auch nach der Novellierung des ThürFAG im Jahr 2013 auf Basis einer Hauptansatzstaffel. Durch die Umstellung auf ein Zwei-Ebenen-Modell entfiel seinerzeit der Aufschlag auf die Hauptansatzfaktoren für die kreisfreien Städte. Es zeigte sich, dass ein mit der Einwohnerzahl ansteigender Finanzbedarf im Grunde angemessen ist. Da es hinsichtlich des Finanzbedarfs mittel- bis langfristig allerdings zu strukturellen Veränderungen der Verhältnisse zwischen den Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe kommen kann, sind Überprüfungen der Staffelung als solches in allen Finanzausgleichssystemen der Länder üblich.

In einem mittlerweile etablierten System kann erstens nicht nur die Begründung einer Hauptansatzstaffel vertiefend untersucht werden, sondern zweitens auch ein gegebenenfalls gerechtfertigter Ansatz für zentrale Orte. Dieser Frage wird in der vorliegenden Untersuchung ein besonderes Augenmerk geschenkt. So kann es je nach Siedlungsstruktur oder Ausprägung des zentralörtlichen Systems gerechtfertigt sein, dem eher pauschalierenden Hauptansatz zu folgen oder die Einstufung zentraler Orte zum Verteilungskriterium zu bestimmen.

Im Freistaat Thüringen war in der Vergangenheit auch ein kombiniertes System mit Aufschlägen auf den Hauptansatz bekannt (für kreisfreie Städte vor der Umstellung auf ein Zwei-Ebenen-Modell). Frühere Versionen des ThürFAG (1998) enthielten zudem spezielle Zuweisungen für zentrale Orte. Auch für die Erreichung des im Koalitionsvertrag (S. 62) genannten Ziels einer Intensivierung der Stadt-Umland Beziehung könnte die Flankierung durch eine besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im Finanzausgleich förderlich sein.

Der methodische Ansatz in diesem Kapitel besteht im Wesentlichen darin, für Gemeindegrößenklassen und zentralörtliche Einstufungen die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe je Einwohner zu untersuchen. Die Zuschussbedarfe insgesamt wären in einem späteren Schritt konstituierend für die Bestimmung der Hauptansatzfaktoren. Die Einwohnerhöhergewichtung ist jedoch zwingend durch eine entsprechende Aufgabenwahrnehmung zu qualifizieren. Hierzu werden Zuschussbedarfe in ausgewählten, potenziell zentralörtlichen Bereichen differenziert.

In der Gegenüberstellung der empirischen Ergebnisse stellt sich schließlich heraus, ob ein ergänzender Ansatz für Zentrale Orte die fehlende Zielgenauigkeit eines Hauptansatzes heilen könnte oder ob einer der beiden Ansätze allein ebenfalls den Ansprüchen eines einfachen, transparenten und zugleich sachgerechten Finanzausgleichs entsprechen würde.

Auch wenn das Landesentwicklungsprogramm (LEP) in Thüringen keine normative Funktion beansprucht, stellen die dort definierten zentralen Orte und ihre mittelzentralen Verflechtungsbereiche das einzige operationalisierbare Kriterium dar, das einer Alternative zum Hauptansatz zugrunde gelegt werden kann. Im Freistaat Thüringen ist anzunehmen, dass die Einstufung der zentralen Orte bereits aufgrund der ausgeprägten historisch gewachsenen Struktur ehemaliger Residenzstädte und

der damit einhergehenden polyzentrischen Siedlungsstruktur nicht nur besser akzeptiert wird als in vielen anderen Bundesländern, sondern auch die tatsächliche Aufgabenerfüllung eher den Erwartungen entspricht. Umgekehrt würde die Aufstellung des LEP zukünftig politisch stärker aufgeladen werden, wenn die Einstufungen unmittelbar an finanzielle Zuweisungen geknüpft wären (vgl. dazu im Einzelnen Kapitel 4).

Das LEP 2014 (TMBLV 2014) benennt Grundzentren, Mittelzentren, Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen (Altenburg, Eisenach, Gotha, Mühlhausen, Nordhausen, Weimar sowie funktionsteilig Saalfeld/Rudolstadt/Bad Blankenburg und Suhl/Zella-Mehlis) sowie die drei Oberzentren Erfurt, Gera und Jena. Als besonders heterogen erweisen sich i. d. R. die Städte der „zweiten Reihe“, hier vermutlich die Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen. Sie weisen häufig eine sehr unterschiedliche Finanzkraft (bzw. deren Determinanten) einerseits und Aufgabenschwerpunkte andererseits auf. In Thüringen kann dies am Gegensatz zwischen dem industriell geprägten Eisenach im Verhältnis zum kulturell-touristisch geprägten Weimar exemplifiziert werden.

Die Bedeutung und zukünftige Leistungsfähigkeit der Mittelzentren ist insbesondere im Zuge des demographischen Wandels in besonderem Maße zu würdigen. Meist ist nicht nur der Anteil der extern versorgten Bevölkerung im Verhältnis zur eigenen Einwohnerzahl deutlich größer als bei Oberzentren, sondern auch die eigene demographische Entwicklung ungünstiger. Eine Abgeltung ihrer Funktionen über den einwohnerbezogenen Hauptansatz ist daher in dynamischer Hinsicht möglicherweise wenig zielgerecht. Ein ergänzender Ansatz für zentrale Orte würde daher stabilisierend wirken und ihre „Ankerfunktion“ bei der Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Freistaates unterstützen.

Der Freistaat Thüringen zeichnet sich neben einer sehr kleinteiligen Gemeindestruktur im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung auf der Gemeindeebene durch die Besonderheit der aktuell 69 Verwaltungsgemeinschaften sowie der 39 erfüllenden Gemeinden aus. Dies ist insbesondere für die Quantifizierung der Aufgabenbelastung in horizontaler Perspektive relevant: So sind die Zuschussbedarfe der Verwaltungsgemeinschaften auf die angehörigen Gemeinden umzulegen. Da die Beiträge der einzelnen Gemeinden sich überwiegend über die Einwohnerzahl bemessen, werden auch die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe einer Verwaltungsgemeinschaft mittels des Bevölkerungsgewichts der einzelnen Gemeinde verteilt. Eine Vernachlässigung dieser Besonderheit würde ansonsten zu einer Unterschätzung der Aufgabenbelastung vor allem kleinerer Gemeinden führen. Für die erfüllenden Gemeinden ist ein derartiges Vorgehen dagegen nicht möglich, da sich deren zusätzliche Aufwendungen nicht hinreichend trennscharf über die aufgabenspezifischen Zuschussbedarfe identifizieren lassen. Die dadurch zwangsläufig höheren Zuschussbedarfe der erfüllenden Gemeinden sind mit entsprechender Zurückhaltung zu interpretieren. Im Hinblick auf die Bedarfsbestimmung für die jeweiligen Ansätze dürfen sich diese Aufschläge nicht in entsprechenden Faktoren niederschlagen. Im Gegensatz zum zusätzlichen Aufgabenbestand der erfüllenden Gemeinden ist für alle Gemeinden darüber hinaus der Anteil übertragener Aufgaben bei der Bestimmung bedarfsgerechter Ansätze von den Zuschussbedarfen abzuziehen.

## 3.2 Theoretische Voraussetzungen

### Funktionale Aspekte

Die Bevölkerungsgröße lässt sich in verschiedener Hinsicht in Zusammenhang mit dem kommunalen Ausgabeverhalten setzen. Die ersten und bis heute prominentesten Arbeiten dazu sind auf Popitz (1932) und Brecht (1932) zurückzuführen. Aufgrund technischer und gesellschaftlicher Veränderungen haben die damals angeführten Argumente allerdings an Relevanz verloren. Als Gründe für höhere und anererkennungswürdige Kosten führte Popitz damals beispielsweise Kanalisationssysteme an, die fast ausschließlich in städtischen Räumen bzw. Gebietskörperschaften mit einer hohen Einwohnerzahl angelegt waren, oder auch die Verbreitung befestigter Wege und intensivere Straßenreinigung im Vergleich zu ländlich geprägten Regionen (mit meist geringeren gemeindlichen Einwohnerzahlen), wo der stärkere Bezug zu Natur und Landwirtschaft mit einem geringeren Anspruchsniveau an die Wegequalität verbunden sei.

Auch wenn die beiden beispielhaft genannten Begründungen heute nicht mehr zutreffend bzw. akzeptabel sind (vgl. dazu das Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, LVG 23/10), lassen sie sich zumindest in die Kategorien technische Infrastruktur und sozio-demographische Zusammensetzung der Bevölkerung einordnen. Die technische Infrastruktur ist als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge in vielen Fällen zweifellos im Rahmen des Finanzausgleichs anzuerkennen, sofern plausible Kostenunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften bestehen. Diese liegen z. B. dann vor, wenn durch bestimmte bauliche Strukturen besondere Anforderungen an den Brandschutz gestellt werden. Davon zu unterscheiden sind kostenintensivere Aufgabenwahrnehmungen aufgrund unterschiedlicher Bevölkerungsstrukturen und damit der relativen Häufigkeit von Bedarfsträgern. Durch die sozio-demographische Zusammensetzung der Bevölkerung können bestimmte Aufgaben in verstärktem Maße nachgefragt werden. Eine hohe Erwerbsneigung kann z. B. zu einer höheren Nachfrage nach Kindertageseinrichtungen führen. Spezifische soziale Problemlagen können hingegen zusätzliche Leistungen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe notwendig machen.

Eine weitere und heutzutage höher gewichtete Begründung ist die Wahrnehmung sog. zentralörtlicher Funktionen als ein Sonderfall positiver externer Effekte der kommunalen Leistungserbringung. Damit ist gemeint, dass die Vorhaltung bestimmter öffentlicher Angebote auch anderen Einwohnern als der Wohnbevölkerung in den eigenen administrativen Grenzen zugutekommt bzw. von ihnen genutzt wird. Diese Effekte müssen nicht zwangsläufig intendiert sein, d. h. die Nutzung durch Einwohner aus umliegenden, im Falle größerer Standorte auch weiter entfernt liegenden Gebietskörperschaften, ist nicht notwendigerweise in diesem Umfang beabsichtigt, wenn sich daraus nicht Einnahmen in entsprechender Höhe generieren lassen. Umgekehrt werden zentralörtliche Funktionen nicht dadurch definiert, dass sie ausschließlich in zentralen Orten angeboten werden, denn auch die kleinsten Gemeinden nehmen bereits Aufgaben dieser Art wahr – lediglich in geringerem Umfang bzw. mehr oder weniger eindeutig für die eigenen Einwohner. Insofern geht es bei der Betrachtung der Wahrnehmung von zentralörtlichen Aufgaben – wie auch immer diese operationalisiert wird – nicht um das „ob“, sondern immer um das „wie viel mehr“.

### Technische Merkmale und Anreizstrukturen

Der Hauptansatz zur horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf der Gemeindeebene bzw. bestimmter Gruppen von Städten und Gemeinden zeichnet sich im Wesentlichen durch vier Charakteristika aus:

- einen Bezug zur Zahl der Einwohner in den jeweiligen Gebietskörperschaften,
- eine Priorisierung gegenüber Nebenansätzen und sonstigen Zuweisungen, die an anderen Merkmalen bzw. Sachverhalten anknüpfen und erst ansetzen, wenn die Hauptansatzstaffel deutlich weniger zielgenau in dieser Hinsicht wirkt,
- eine überwiegend aufgabenbezogene Begründung sowie
- ergänzende qualitative Bewertungen der rechnerischen Ergebnisse bei begrenzter empirischer Belastbarkeit aufgrund größerer Streuung bzw. gering besetzten Größenklassen.

Der Bezug zur Einwohnerzahl ist vor allem technischer Natur. Sie dient als Rechengröße eines an sich dimensionslosen Bedarfsträgers. Als solche ist die Einwohnerzahl gegenüber anderen möglichen Indikatoren alternativlos oder zumindest von deutlich höherer Bedeutung. Der Vorteil liegt insbesondere auf der Gemeindeebene darin, dass die Einwohnerzahl mit verschiedenen bedarfsverursachenden Faktoren mehr oder weniger stark korreliert: Siedlungsdichte, Raumtyp (städtisch oder ländlich), aber auch mit sozioökonomischen Strukturmerkmalen der Bevölkerung. Das Ziel eines Hauptansatzes ist letztlich, durch eine möglichst simple mathematische Transformation der Einwohnerzahl, einen möglichst hohen Anteil der Streuung anerkannter Finanzbedarfe einzufangen und bei der Bedarfsbestimmung zu berücksichtigen.

Gleichzeitig erschwert der Einwohnerbezug häufig die sachliche Auseinandersetzung mit dem Instrument des Hauptansatzes. So impliziert insbesondere der Begriff der Einwohnerveredelung, dass die gleiche Person je nach Größe ihrer Heimatgemeinde einen unterschiedlichen Bedarf hat bzw. Kosten verursacht. Diese Beschreibung ist jedoch hinsichtlich der Begründung des Instruments, das lediglich an einem hoch korrelierenden Faktor ansetzt, unzutreffend. Vielmehr ist mit dem Hauptansatz nicht nur eine mit der Einwohnergrößenklasse monoton steigende Staffelung gemeint, sondern auch der vermeintliche Verzicht auf eine solche durch eine „Gleichgewichtung“. Allerdings entzieht sich die Annahme eines größenunabhängigen Finanzbedarfs genauso wenig der Notwendigkeit einer empirischen Überprüfung wie die Ein- oder Fortführung einer Staffelung. Die ungenügende empirische Basis führte auch im vielbeachteten Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (s. o.) zu einer Ablehnung der gewählten Hauptansatzstaffel.

Mithilfe des Hauptansatzes wird angestrebt, einen möglichst hohen Anteil der Streuung von verschiedenen kommunalen Belastungen zu berücksichtigen und damit die Zahl erforderlicher Nebenansätze auf der Gemeindeebene zu reduzieren. Insoweit sind Verteilungslösungen über den Hauptansatz gegenüber weiteren Nebenansätzen zu priorisieren. Sofern die Kosten bestimmter Aufgaben nicht von hohem Gewicht, gleichzeitig zwischen den Kommunen ungleich verteilt und diese Streuung

anhand eines validen Indikators im Finanzausgleich operationalisierbar ist, kommt es maßgeblich der Transparenz und Verständlichkeit des Systems zugute, wenn eine hinreichend große Korrelation mit der Einwohnerzahl besteht und damit der Hauptansatz weitere Nebenansätze erübrigt. Die Überprüfung der Sachgerechtigkeit muss daher zwangsläufig eine aufgabendifferenzierende Analyse umfassen, um die Frage zu klären, ob ein Zielkonflikt zwischen Transparenz und Zielgenauigkeit vorliegt und der Hauptansatz durch Nebenansätze ergänzt werden muss.

Bei der Analyse der Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe ist die jeweilige Siedlungs- und Verwaltungsstruktur eines Bundeslandes zu berücksichtigen. Wie der Fall Sachsen-Anhalts zeigt, wo die Bildung von lediglich zwei Größenklassen für die drei größten Städte einerseits sowie die übrigen Städte und Gemeinden andererseits, vom Landesverfassungsgericht für nicht tragfähig erklärt wurde, sind die Überprüfungen auf eine möglichst breite empirische Grundlage zu stellen. Dies ist nicht immer in befriedigendem Maße möglich, wie sich auch anhand des Beispiels Saarbrücken als einzigem Oberzentrum des Saarlands mit landesweitem Verflechtungsbereich veranschaulichen lässt.

Damit verbunden ist auch der Umgang mit sog. „Ausreißern“, die das relative Niveau der durchschnittlichen Zuschussbedarfe einer Größenklasse erhöhen, ohne dass diese Anhebung über die verursachenden Faktoren zu rechtfertigen ist. Hierbei sind i. d. R. zwei Arten zu unterscheiden. Einige Standorte profitieren von Gewerbesteuererinnahmen durch steuerstarke Unternehmen, die historisch bedingt eng mit der Gemeinde oder Stadt verbunden sind. Meist handelt es sich um Energieproduzenten oder multinationale Industrieunternehmen. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass höhere Zuschussbedarfe nicht durch zentralörtliche Funktionen, eine besondere Bevölkerungszusammensetzung oder andere ausgleichsrelevante und vor allem belastende Faktoren begründbar sind. Diese Finanzkraft wird zwar bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Allerdings kommen die übrigen Gebietskörperschaften der jeweiligen Größenklasse in den Genuss eines weitaus höheren durchschnittlichen Finanzbedarfs als es der Gruppe ohne Ausreißer gegenüber angemessen wäre.

Ein häufig vorgetragenes Argument gegen die Anwendung eines Hauptansatzes ist der Ausgabenbezug und die damit verbundene Gefahr eines Zirkelschlusses. Sofern die Zuschussbedarfe als Grundlage für die Bestimmung der Unterschiede in den kommunalen Finanzbedarfen herangezogen werden, so der Gedanke, würden insbesondere finanzkräftige Gebietskörperschaften alimentiert und das Gefälle zwischen den Kommunen letztlich festgeschrieben. Hardt und Schiller (2006) nennen hingegen Argumente, die eine Nutzung der Zuschussbedarfe zu empirischer Ermittlung der Finanzbedarfe dennoch rechtfertigen können (vgl. Kapitel 1.2).

### **Implikationen für die Überprüfung**

Aus den vorangehenden Ausführungen leiten sich folgende Fragen für die empirische Überprüfung ab:

- Steigen die Zuschussbedarfe je Einwohner mit der Gemeindegröße?

- Wie stark ist der Zusammenhang?
- In welchem Ausmaß prägen „Ausreißer“ und gering besetzte Klassen die Verhältnisse zwischen den Klassendurchschnitten bzw. die Zielgenauigkeit des Hauptansatzes?
- Rechtfertigt das Gewicht der Einzelfälle Abweichungen vom rechnerischen Ergebnis?
- Kann der größenabhängige Verlauf auf höhere Ausgaben durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben oder durch Anforderungen an die technische Infrastruktur bzw. durch die sozio-demographische Zusammensetzung der Bevölkerung zurückgeführt werden?
- Sind zentralörtliche Einstufungen besser geeignet als ein größenklassenbasierter Ansatz, um die (damit verbundenen) Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Höhe der Zuschussbedarfe abzubilden?

Diese Fragen werden im Folgenden anhand verschiedener Auswertungen und Analysen auf Basis der Rechnungsstatistik untersucht. Dabei kommt es zwangsläufig zu Überschneidungen einzelner Fragen, so dass die Liste nicht linear abgearbeitet werden kann. Lediglich die letzte Frage wird separat im Zusammenhang mit der Untersuchung der zentralen Orte in Kapitel 4 untersucht. Zunächst soll aber im Folgenden ein Gesamtbild über die Verteilung der Zuschussbedarfe auf der Gemeindeebene gezeichnet werden, das sich auf die wesentliche Frage konzentriert, inwieweit der Hauptansatz in seiner aktuellen Beschaffenheit in Thüringen weiterhin ein sachgerechtes Instrument ist.

### 3.3 Empirische Betrachtung

#### 3.3.1 Technische Ermittlung von Hauptansatzfaktoren

Ausgehend von der Finanzausgleichspraxis in Thüringen ist die vorrangige Frage, inwieweit der Hauptansatz grundsätzlich und in einem späteren Schritt hinsichtlich seines Verlaufs ein geeignetes Instrument zur sachgerechten Berücksichtigung unterschiedlicher Finanzbedarfe ist. Dazu werden für einzelne Größenklassen die durchschnittlichen Zuschussbedarfe je Einwohner berechnet. Zur besseren Vergleichbarkeit der Euro-Beträge sowie zwecks erster Annäherung an die Implikationen für einen Hauptansatz werden die Durchschnittswerte auf eine bestimmte Größenklasse normiert und damit die prozentuale Differenz ausgedrückt.

Für den Verwaltungshaushalt, der auch bei der Bestimmung des bislang gültigen Hauptansatzes die Grundlage gebildet hat (Cordes et al. 2012), ergeben sich rein rechnerisch als Basiswert 367,00 EUR je Einwohner in der Klasse der Städte und Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern (Tab. 3.1). Der Unterschied zu der direkt darüber liegenden Größenklasse ist mit 50 EUR je Einwohner absolut wie prozentual relativ groß. Die Indizierung auf den Basiswert zeigt einen Anstieg um 14 Prozent an. Auch in den beiden nächsthöheren Klassen schlagen durchschnittlich höhere Zuschussbedarfe je Einwohner zu Buche. Bezogen auf die unterste Klasse nehmen die zusätzlichen Aufschläge auf 117 bzw. 126 Punkte dagegen relativ gesehen ab.

Würde man direkt aus den indizierten Zuschussbedarfen die Hauptansatzfaktoren ableiten wollen, ergäben sich die in den letzten beiden Spalten dargestellten Werte. Die Interpolation bedeutet, dass für die im FAG festgelegten Einwohnerwerte (z. B. 10.000 Einwohner) die entsprechenden Zuschussbedarfe hochgerechnet werden müssen. Sie liegen daher auf einer gedachten Linie zwischen den tatsächlichen Klassenmitten. Für die Klasse der 5.000 bis unter 10.000 Einwohner beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl 6.364 Einwohner, für die Klasse der 10.000 bis unter 20.000 Einwohner beträgt die empirische Klassenmitte 14.612 Einwohner. Der abgeleitete Hauptansatzfaktor für den Einwohnerwert 10.000 liegt daher mit 121 näher an dem indizierten Wert der unteren Klasse als an dem der oberen Klasse, weil die Differenz von 10.000 zu der unteren Klassenmitte ( $10.000 - 6.364 = 3.636$ ) geringer ist also zu der oberen ( $14.612 - 10.000 = 4.612$ ).

**Tab. 3.1: Zuschussbedarfe je Einwohner nach Größenklassen im Verwaltungshaushalt**

Größenklasse bzw. Einwohnerwert (jew. Obergrenze)	Zuschussbedarfe je Einwohner	indiziert (< 3.000 = 100)	Hauptansatzfaktoren (interpoliert)	Hauptansatzfaktoren gerundet
unter 3.000	367,00	100	100	100
3.000 bis unter 5.000	417,26	114	115	115
5.000 bis unter 10.000	428,16	117	121	120
10.000 bis unter 20.000	461,87	126	133	135
20.000 bis unter 50.000	528,09	144	140	140
50.000 bis unter 100.000	496,54	135	143	145
100.000 bis unter 200.000	534,63	146	164	155
200.000 und mehr	605,61	165		

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

Hinsichtlich der Verteilung der durchschnittlichen Zuschussbedarfe liegt eine Unstetigkeit für die Klasse von 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern vor. Die Zuschussbedarfe je Einwohner sind mit 496,54 EUR nicht nur niedriger als in der nächsthöheren Größenklasse (534,63 EUR), sondern auch im Vergleich mit der darunterliegenden Größenklasse (528,09 EUR) vor. Der Wert ist allerdings immer noch höher als in der Klasse der 10.000 bis unter 20.000 Einwohner (461,87), so dass es für die Gegenüberstellung mit einem stilistisch monoton steigenden Verlauf nicht eindeutig ist, ob der Mittelwert unter 50.000 überschießt oder der Mittelwert für die Klasse über 50.000 zu niedrig für einen harmonischen Kurvenverlauf ist. Diese Frage erübrigt sich jedoch im Hinblick auf die interpolierten Faktoren, da diese einen kontinuierlichen Anstieg beschreiben.

Der letzte Schritt zur Bestimmung von Hauptansatzfaktoren besteht in der Rundung auf volle 5 Punkte, wie es auch schon vor der zurückliegenden Reform praktiziert wurde. Dies hat den Vorteil, dass kurz- und gegebenenfalls auch mittelfristig der Anpassungsbedarf geringer ausfällt und vor allem in gering besetzten Klassen der Einfluss auf den „eigenen“ Hauptansatzfaktor durch das individuelle Ausgabeverhalten noch geringer ausfällt. Ausnahme hierbei ist der oberste Faktor. Der Umstand, dass die mit Abstand größten Städte eines Bundeslandes sich untereinander dennoch so stark unterscheiden und vor allem keine hinreichend besetzten Größenklassen gebildet werden können, führt

üblicherweise zu einem konservativen Ansatz für die höchste Klasse. In vorliegendem Fall würden daher nicht die indizierten Zuschussbedarfe der Stadt Erfurt direkt zu einer Bestimmung des Hauptansatzfaktors führen, sondern dieser würde sich in den übrigen Kurvenverlauf einfügen. Ein Faktor von 164 (oder gerundet 165) wäre gleichbedeutend mit einem plötzlichen Zuwachs des Steigungskoeffizienten an dieser Stelle. Die vorangehenden Steigerungen betragen nicht mehr als 10 Punkte. Würde den tatsächlichen Zuschussbedarfen gefolgt werden, resultiert ein Anstieg um 20 Punkte. Der Hauptansatzfaktor wird bei einer Größe von 200.000 Einwohnern daher auf 155 Punkte gesetzt. Im weiteren Verlauf der Einwohnerstaffel könnte der lineare Anstieg bis 300.000 Einwohner bis zu einem Hauptansatzfaktor von 165 fortgesetzt werden. Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass in Erfurt die Zuschussbedarfe je Einwohner insbesondere in zentralörtlichen Aufgaben deutlich ansteigen (s. unten).

Um dieses bislang nur rein rechnerische Ergebnis weitergehend zu erhärten, werden im Folgenden drei Alternativrechnungen (Hauptansatzszenarien) vorgenommen. Ein zu berücksichtigendes Argument ist, dass der Verwaltungshaushalt für sich genommen kein vollständiges Bild der Finanzbedarfe widerspiegelt, da ohne den Vermögenshaushalt die Investitionen vernachlässigt würden. Dem wäre vielleicht intuitiv zu erwidern, dass die jährlich dotierten Schlüsselzuweisungen eher den Charakter einer Unterstützung zu den laufenden Ausgaben darstellen. Allerdings würde sich dennoch die Schlüsselmasse nicht erhöhen, sondern lediglich ein gegebenenfalls strukturell verzerrender Einfluss des spezifischen Investitions- oder Buchungsverhaltens zwischen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe zur Geltung kommen. Da in größeren Städten häufiger (als in kleineren Gemeinden) in Eigenbetriebe Investitionen vorgenommen werden, diese sich aber wiederum aus Zuweisungen der Kommune aus ihrem Verwaltungshaushalt gespeist werden, sind die Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts in größeren Städten potenziell höher, da dort implizite Investitionsanteile enthalten sind, die andernorts umfänglicher über den Vermögenshaushalt abgedeckt werden.

Ebenfalls eine strukturelle Verzerrung des aus den Zuschussbedarfen insgesamt abgeleiteten Finanzbedarfs kann sich durch die besondere Rolle der erfüllenden Gemeinden ergeben. Während für die Verwaltungsgemeinschaften eine Zurechnung der Aufgabenwahrnehmung auf die angehörigen Gemeinden vorgenommen werden konnte, ist es für die erfüllenden Gemeinden nicht möglich, dort einen Anteil der Zuschussbedarfe zu bemessen, der auf die entsprechenden beauftragenden Gemeinden zurückgerechnet werden könnte. Da 27 von 39 erfüllenden Gemeinden zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern haben, ist eine Überschätzung der Werte vor allem in diesem Bereich zu erwarten. Vor diesem Hintergrund stellt das zweite Hauptansatzszenario eine Variante ohne erfüllende Gemeinden dar.

Eine weitere Überlegung bzw. das dritte Hauptansatzszenario zielt auf die Bestandsfestigkeit eines Hauptansatzes angesichts der zu erwartenden Veränderungen der Gemeindegrößen im Zuge der Gebietsreform ab. Mangels eines geeigneten Simulationsmodells für mögliche Zusammenschlüsse auf Gemeindeebene wird zur Illustration etwaiger Effekte eine Variante gerechnet, die Fusionen bis auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaften bzw. des jeweils gesamten von erfüllenden Gemeinden mit verantworteten Gebietes beinhaltet. Da auch dann noch viele der fiktiven Gebietskörper-

schaften unter der Zielgröße des ThürGVG von 6.000 Einwohnern liegen, ist durch die Gebietsreform aber mit noch weitergehenden Fusionen zu rechnen.

Nach dem oben skizzierten Verfahren ergeben sich insgesamt sechs Hauptansatzszenarien, d. h. für alle Gemeinden (insgesamt), ohne erfüllende Gemeinden sowie die Gebiete jeweils eine Berechnung für Verwaltungs- und Vermögenshaushalt zusammen (Gesamt) und nur für den Verwaltungshaushalt. Auf die Rundung wurde zwecks besserer Erkennbarkeit von Unterschieden verzichtet. Die Szenarien für den Gesamthaushalt verlaufen wie bereits vermutet regelmäßig flacher als für den Verwaltungshaushalt (Tab. 3.2). Die Spreizung beträgt maximal 100 bis 140 bzw. bis zum Einwohnerwert 100.000 sogar nur bis rund 120. In dem Szenario ohne die erfüllenden Gemeinden sind keine nennenswerten Differenzen bezüglich des Gesamthaushalts festzustellen. Für den Verwaltungshaushalt hingegen ergeben sich gerade bei den Einwohnerwerten zwischen 5.000 und 20.000 um etwa 3 Punkte niedrigere Faktoren.

**Tab. 3.2 Hauptansatzszenarien nach Gesamt- und Verwaltungshaushalt**

Einwohner	aktuell	insgesamt (Aktualisierung)		ohne erfüllende Gemeinden		Szenario Gebietsreform	
		Gesamt	Verwaltungs- haushalt	Gesamt	Verwaltungs- haushalt	Gesamt	Verwaltungs- haushalt
3.000	100	100	100	100	100	100	100
5.000	110	107	115	106	112	103	105
10.000	115	114	121	114	119	110	112
20.000	120	123	133	123	130	122	128
50.000	130	122	140	123	140	122	137
100.000	135	120	143	121	143	120	140
200.000	145	140	164	142	164	140	161

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

Typischerweise nimmt die Klassenbesetzung in den oberen Größenklassen ab. Die Klassendurchschnitte bzw. die Verhältnisse zu einander sind daher häufig nur von einer sehr geringen Zahl von Gebietskörperschaften abhängig. In Thüringen sind die oberen drei Klassen davon in besonderem Maße betroffen. Die Städte Erfurt und Jena bilden eigene Klassen, Gera und Weimar die Klasse zwischen 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern (Abb. 3.1). Der Zielgenauigkeit eines Hauptansatzes, die statistisch später noch anhand der Regressionsanalyse getestet wird, kommt zugute, dass die Städte Jena und Gera, obwohl sie unterschiedlichen Klassen angehören, doch bei einer ähnlichen Größe auch vergleichbare Zuschussbedarfe je Einwohner aufweisen.

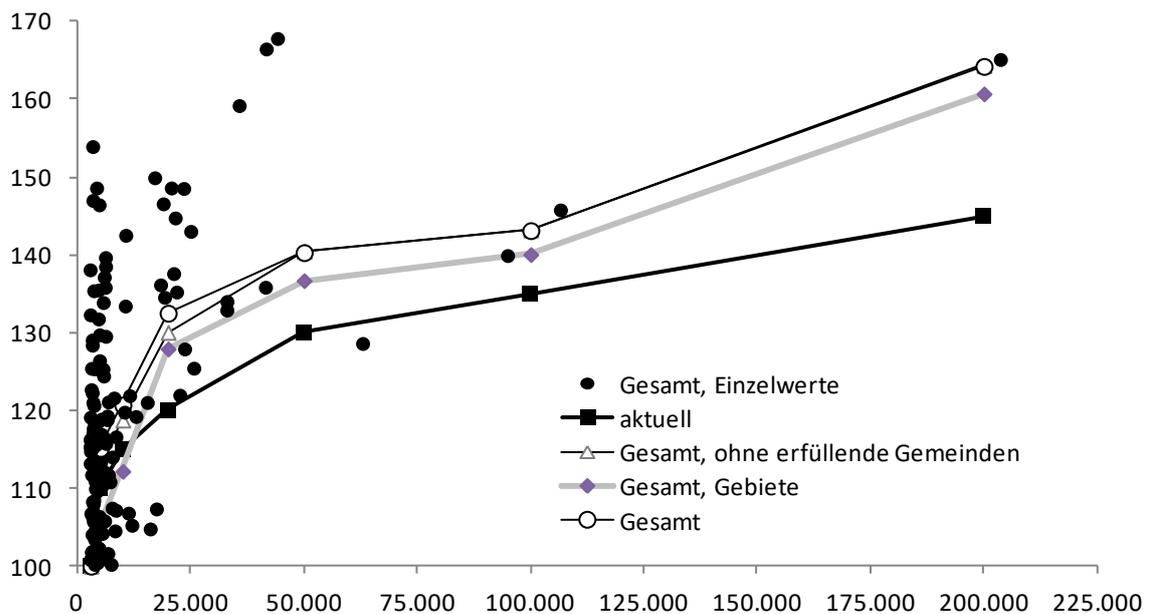
Hinsichtlich des Gebietsreformszenarios ist der Verlauf flacher als zum aktuellen Gebietsstand. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei den Gebieten um Zusammenschlüsse kleinerer Gemeinden handelt, bei denen allerdings keine funktionelle Veränderung unterstellt werden kann, die mit einer umfangreicheren Aufgabenwahrnehmung bzw. höheren Zuschussbedarfen einhergehen. Allein durch die Fusion mehrerer kleinerer Gemeinden wird damit noch kein höherer Finanzbedarf generiert, der mit Gebietskörperschaften vergleichbar ist, deren Größe andere historische und strukturelle Gründe hat als lediglich die Summation benachbarter Gemeinden. Im Zuge der Gebietsreform wäre also eine

Neuberechnung des Hauptansatzes nötig, die tendenziell zu einem flacheren Verlauf der Einwohnerstaffel führen würde.

Die aktuell gültige Hauptansatzstaffel verläuft gegenüber dem für den Verwaltungshaushalt gerechneten Ergebnis über alle Städte und Gemeinden an allen Einwohnerwerten flacher. Dies gilt auch im Szenario ohne die erfüllenden Gemeinden. Ohne erfüllende Gemeinden werden im Bereich bis 20.000 Einwohnern leicht geringere Werte im Vergleich zur Berechnung für alle Gemeinden erreicht. Unter der Annahme äußerst umfangreicher Gebietsveränderungen auf der Gemeindeebene müsste der Hauptansatz mit Ausnahme der Einwohnerwerte bei 5.000 und 10.000 ebenfalls angehoben werden. Allen Szenarien mit dem Verwaltungshaushalt ist allerdings gemein, dass der Hauptansatzfaktor bei 20.000 definitiv aufgewertet werden müsste. Dies gilt sogar unter zusätzlicher Berücksichtigung des Vermögenshaushalts, während sich hier ein ansonsten frühzeitig abflachender Verlauf ergeben würde.

**Abb. 3.1 Hauptansatzszenarien auf Basis des Verwaltungshaushalts und indizierte Einzelwerte (ab 3.000 Einwohnern)**

Verwaltungshaushalt



Anm.: Einzelwerte bezogen auf den Durchschnitt der Größenklasse unter 3.000 Einwohner (=100).

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

### 3.3.2 Qualifizierung der Hauptansatzstaffel durch zentralörtliche und ballungsraumbezogene Aufgaben

Ergänzend zu den Zuschussbedarfen insgesamt wird eine aufgabenspezifische Analyse mit Blick auf die Zusammensetzung zentralörtlicher bzw. ballungsraumbezogener Aufgaben vorgenommen, deren Anstieg mit der Einwohnerzahl eine hinreichende Bedingung für die Begründung einer Hauptansatzstaffel darstellt. Für diesen Zweck wird eine für Thüringen abgestimmte Liste potenziell zentralörtlicher Aufgaben verwendet (vgl. Kapitel 1.2), die bereits in ähnlicher Form in Untersuchungen anderer Bundesländer entwickelt und eingesetzt wurde (vgl. Hardt und Schiller 2006, Schiller und Cordes 2013, 2015). Zwei Abweichungen ergeben sich für die Anwendung im Freistaat Thüringen. Erstens sind die Zuschussbedarfe des Abschnitts 54 (sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege) mit einem Anteil von 90 Prozent dem übertragenen Wirkungskreis zugeordnet, d. h. dieser Aufgabenbereich geht nur zu 10 Prozent in die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben ein. Zweitens wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber und dem Beirat für kommunale Finanzen der Abschnitt 73 (Märkte) in die Liste aufgenommen.

Die in der Systematik der Gliederungsnummern ausgewiesenen und hier ausgewählten Aufgabenbereiche sind keine ausschließlich zentralörtlichen Funktionen. Viele der Produkte werden nicht nur in zentralen Orten ausgefüllt, z. B. Grundschulen, Büchereien, Krankenhäuser, Sportstätten und insbesondere Straßen. Für die Analyse ist von Interesse, inwieweit sich Unterschiede in der Intensität der Aufgabenwahrnehmung zeigen.

Über diese Liste hinaus sind bedingt durch die technische Infrastruktur sowie die soziodemographische Zusammensetzung der Bevölkerung wie bereits eingangs beschrieben weitere Aufgaben zu den ballungsraumbezogenen Belastungen zu zählen. Ergänzend zu der Liste der potenziell zentralörtlichen Aufgaben werden daher der Brandschutz (Gliederungsnummer 13) sowie die Tageseinrichtungen für Kinder (464) betrachtet.<sup>7</sup>

Demnach steigen die Zuschussbedarfe je Einwohner auch in den zentralörtlichen Aufgaben tendenziell mit der Einwohnergröße an (Abb. 3.2). Der Anstieg ist im Verwaltungshaushalt – analog zu den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0 bis 8 insgesamt – erneut ausgeprägter als im Gesamthaushalt unter Berücksichtigung des Vermögenshaushalts. Im Verwaltungshaushalt ist lediglich in der Klasse der 100.000 bis unter 200.000 Einwohner eine geringere Höhe der Zuschussbedarfe in potenziell zentralörtlichen Aufgaben zu beobachten (160,90 EUR je Einwohner) als in der nächstkleineren Klasse (172,07 EUR). Dagegen ist eine derartige Unstetigkeit im Gesamthaushalt auch im Durchschnitt der 50.000 bis unter 100.000 Einwohner großen Städte festzustellen (181,61 bzw. 167,67 EUR je Einwohner gegenüber 204,49 EUR).

Unter Hinzuziehung der zwei weiteren ballungsraumbezogenen Aufgaben löst sich diese Unregelmäßigkeit auf. Im Verwaltungshaushalt steigen die Zuschussbedarfe je Einwohner in den Klassen ab

---

<sup>7</sup> Für ein Anwendungsbeispiel dieser Abgrenzung vgl. für Niedersachsen (Schiller und Cordes 2015).

20.000 Einwohner von 328,01 EUR auf 358,69 EUR bzw. eine Klasse höher auf 403,31 EUR je Einwohner. Zuzüglich des Vermögenshaushalts ergibt sich im Wesentlichen ein ähnliches Bild. Lediglich zwischen den beiden Klassen über und unter 50.000 Einwohner bleibt ein deutlicher Anstieg ballungsraumbezogener Aufgaben aus, zumindest ist die Differenz zwischen 375,43 EUR und 372,87 EUR je Einwohner vernachlässigbar.

Die Wahrnehmung zentralörtlicher und ballungsraumbezogener Aufgaben ist im Grunde in hohem Maße durch einen erheblichen Ausgestaltungsspielraum geprägt. Oftmals sind sie historisch determiniert durch den Betrieb bestimmter Einrichtungen im kulturellen, bildungsbezogenen oder wissenschaftlichen Bereich, im Hinblick auf infrastrukturelle Besonderheiten hinsichtlich der verkehrlichen Funktionen im überregionalen Kontext oder dem Erholungs- und Gesundheitsangebot. Hinzu kommt, dass die besonders im Fokus stehenden oberen Größenklassen nur sehr gering besetzt sind und der Begriff des Durchschnittswertes eine statistische Grundlage impliziert, die fallzahlenmäßig tatsächlich kaum gegeben ist. Diese empirische Eigenschaft der Hauptansatzstaffel ist auch für die Plausibilisierung von Bedeutung, da die subjektive Bewertung der Sachgerechtigkeit eines Hauptansatzes vor der Herausforderung steht, die Ergebnisse mit der erwarteten stilisierten Form eines Hauptansatzes mit abnehmender Steigung zu vergleichen. Insofern helfen weitere qualitative Betrachtungen wie anhand der Abgrenzung potenziell zentralörtlicher Aufgaben bei der Erhärtung der gefundenen rechnerischen Ergebnisse.

**Abb. 3.2 Zuschussbedarfe in zentralörtlichen und ballungsraumbezogenen Aufgaben nach Größenklassen in Gesamt- und Verwaltungshaushalt**

Größenklasse	Gesamthaushalt			
	Zuschussbedarfe insg.	zentralörtliche Aufgaben	... einschl. Kitas und Brandschutz	nicht-zentralörtliche Aufgaben
unter 3.000	472,69	103,53	259,72	369,16
3.000 bis unter 5.000	497,57	109,57	262,52	387,99
5.000 bis unter 10.000	516,58	131,26	286,62	385,32
10.000 bis unter 20.000	571,05	190,39	338,52	380,66
20.000 bis unter 50.000	598,84	204,49	375,43	394,35
50.000 bis unter 100.000	543,29	181,61	372,87	361,68
100.000 bis unter 200.000	572,08	167,67	416,50	404,41
200.000 und mehr	665,21	277,76	512,73	387,45

Größenklasse	Verwaltungshaushalt			
	Zuschussbedarfe insg.	zentralörtliche Aufgaben	... einschl. Kitas und Brandschutz	nicht-zentralörtliche Aufgaben
unter 3.000	367,00	65,38	202,99	301,61
3.000 bis unter 5.000	417,26	76,59	215,48	340,66
5.000 bis unter 10.000	428,16	95,86	235,75	332,30
10.000 bis unter 20.000	461,87	143,46	286,59	318,41
20.000 bis unter 50.000	528,09	164,21	328,01	363,88
50.000 bis unter 100.000	496,54	172,07	358,69	324,47
100.000 bis unter 200.000	534,63	160,90	403,31	373,73
200.000 und mehr	605,61	244,50	443,83	361,11

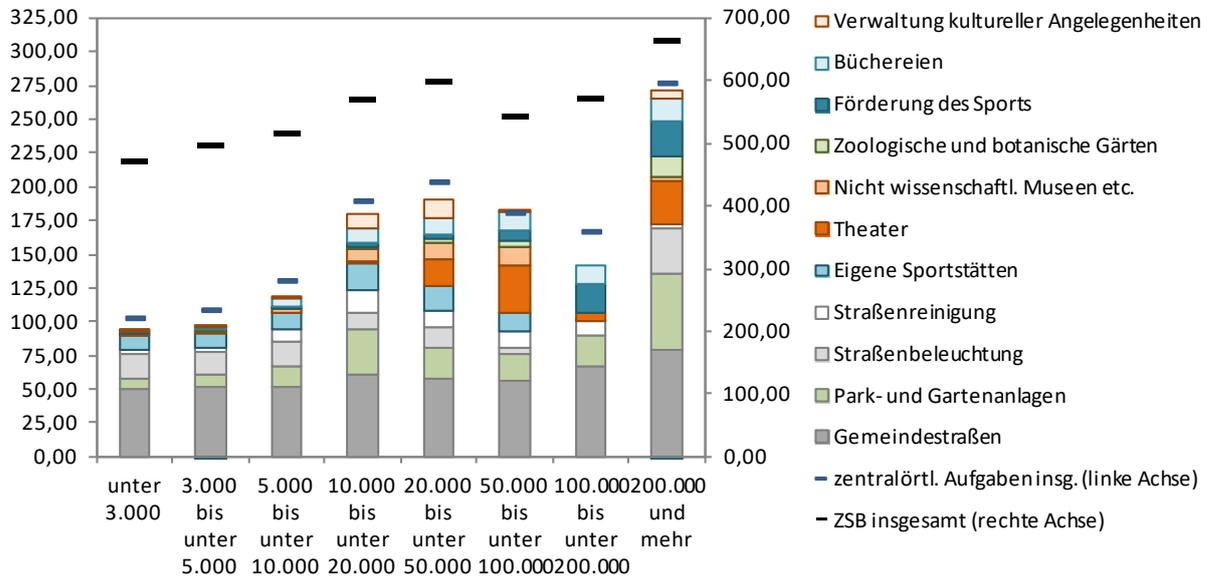
Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Als eine über alle Einwohnergrößenklassen relativ konstante Größe stellen sich die Gemeindestraßen dar (Abb. 3.3). Sie bilden einen nennenswerten Block innerhalb der zentralörtlichen Aufgaben, der auch bei der Unterscheidung der Haushaltsabgrenzungen nur im Fall der Stadt Jena für eine gewisse Differenz sorgt. Ansonsten lassen sich die Unterschiede zwischen den Größenklassen in der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben nur vereinzelt auf bestimmte Bereiche zurückführen. In der Klasse ab 10.000 Einwohnern ist beispielsweise ein leichter Anstieg bei den Park- und Gartenanlagen zu beobachten, der sich allerdings in höheren Klassen (mit Ausnahme der Stadt Erfurt) wieder verringert. Ab 20.000 Einwohner nimmt der Aufgabenbereich der Theater wiederum ein größeres Gewicht als in den kleineren Gemeinden ein. In der Stadt Jena fallen dagegen kaum Zuschussbedarfe in diesem Bereich an, während hier – und auch in der Stadt Erfurt – die Förderung des Sports bedeutender ist als in den übrigen Größenklassen.

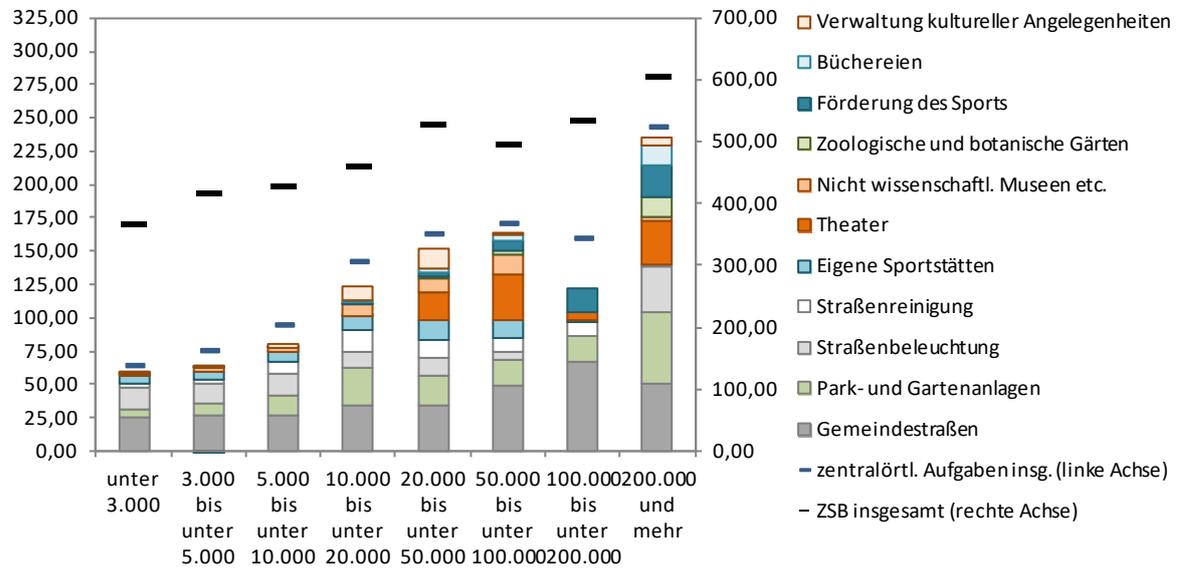
Unter Berücksichtigung der weiteren ballungsraumbezogenen Aufgaben Brandschutz und Kitas konnte bereits der Anstieg in den für die Begründung des Hauptansatzes relevanten Aufgabenbereichen gezeigt werden. In der differenzierten Darstellung wird deutlich, dass Zuschussbedarfe für Kitas zwar ein hohes Gewicht haben, allerdings ein Anstieg erst für die letzten Klassen zu verzeichnen ist (Abb. 3.4). Dagegen findet sich für den Brandschutz zumindest ein geringfügig ansteigender Zuschussbedarf. Insgesamt betrachtet bilden die zentralörtlichen Aufgaben inkl. der ballungsraumbezogenen Aufgaben aber einen perfekt monotonen Anstieg nach. Eine Hauptansatzstaffel ließe sich daher mit einer entsprechenden Aufgabenwahrnehmung begründen.

**Abb. 3.3 Zuschussbedarfe insgesamt und in (ausgewählten) zentralörtlichen Aufgaben nach Gesamt- und Verwaltungshaushalt**

Verwaltungs- und Vermögenshaushalt



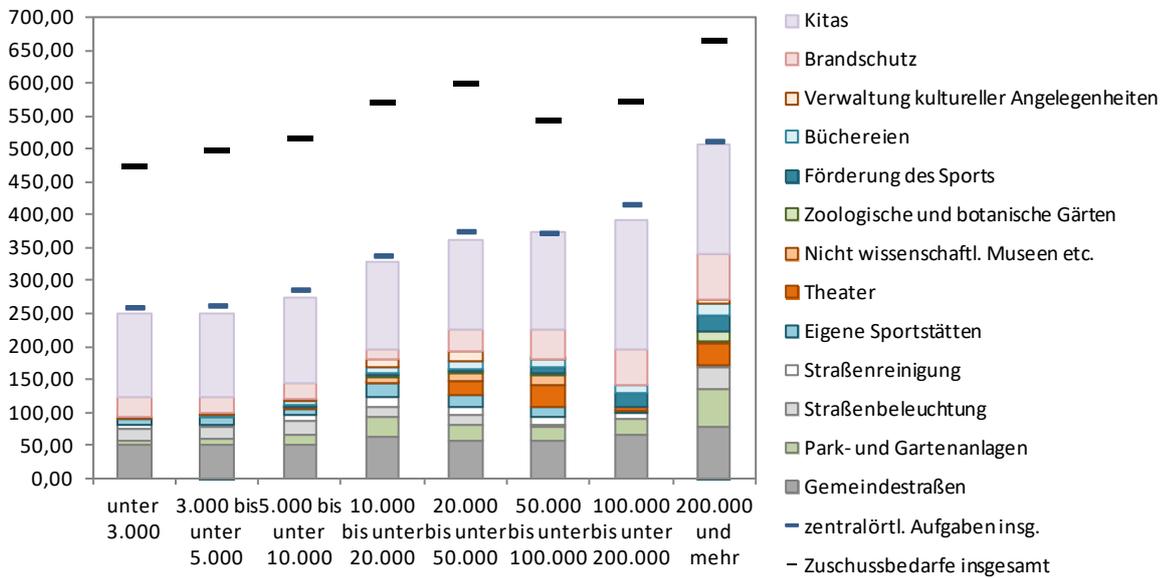
Verwaltungshaushalt



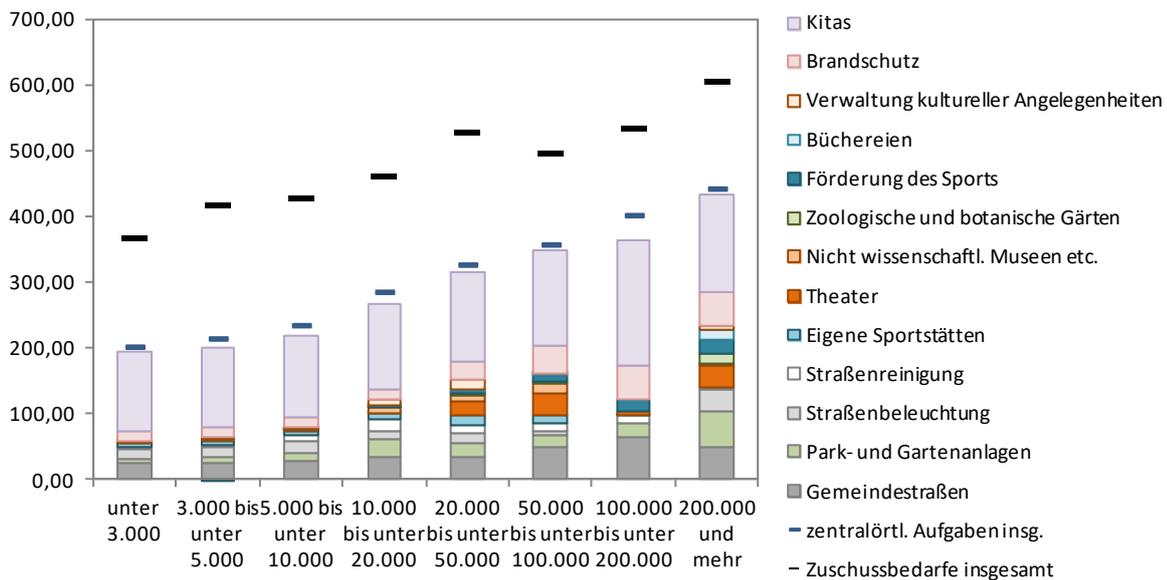
Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

**Abb. 3.4 Zuschussbedarfe insgesamt und in (ausgewählten) ballungsraumbezogenen Aufgaben nach Gesamt- und Verwaltungshaushalt**

Verwaltungs- und Vermögenshaushalt



Verwaltungshaushalt



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

Um die „Zielgenauigkeit“ eines Hauptansatzes zu beurteilen, soll abschließend anhand eines ökonomischen Modells getestet werden, welcher Anteil der Streuung letztlich durch einen Hauptansatz erklärt wird. Hierzu wird geprüft, in welchem Maße die Zuschussbedarfe je Einwohner jeder einzelnen Gebietskörperschaft der Gemeindeebene anhand der binären Zugehörigkeit zu einer der Größenklassen erklärt werden kann (Tab. 3.3). Aufgrund der Einzelbesetzung der oberen beiden Klassen und der damit fehlenden Streuung können diese allerdings nicht in das Modell mit einbezogen werden. Da der Hauptansatz erst ab 3.000 Einwohnern greifen würde, sind die übrigen Städte und Gemeinden für diese Auswertung ausgenommen. Eine Umrechnung der Koeffizienten würde damit zu dem gleichen Ergebnis führen wie die Berechnung der Durchschnitte in den einzelnen Größenklassen (vgl. Schiller und Cordes 2015, S. 47f.). Der Mehrwert der Regressionsanalyse besteht in diesem Zusammenhang darin zu zeigen, inwieweit sich die Durchschnittswerte tatsächlich *signifikant* unterscheiden oder auch angesichts einer hohen Streuung gegebenenfalls nur unzureichend die Verteilung der Zuschussbedarfe in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl wiedergeben.

**Tab. 3.3: Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf Größenklassen**

Variable (Größenklasse)	Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Zuschussbedarfe insg.		Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, zentralörtliche Aufgaben		Verwaltungshaushalt, Zuschussbedarfe insg.		Verwaltungshaushalt, zentralörtliche Aufgaben	
3.000 bis unter 5.000	-74,52	(17,57) ***	-58,10	(7,20) ***	-117,37	(7,75) ***	-84,31	(5,25) ***
5.000 bis unter 10.000	-55,50	(24,21) **	-36,41	(11,64) ***	-106,47	(9,13) ***	-65,04	(7,44) ***
10.000 bis unter 20.000	-1,03	(21,87)	22,72	(15,09)	-72,76	(16,27) ***	-17,44	(9,75) *
20.000 bis unter 50.000	26,76	(19,59)	36,83	(13,28) ***	-6,54	(15,72)	3,31	(8,89)
50.000 bis unter 100.000	-28,80	(9,06) ***	13,94	(9,01)	-38,09	(14,38) ***	11,17	(10,09)
Konstante	572,08	(0,00) ***	167,67	(0,00) ***	534,63	.	160,90	.
Beobachtungen	142		142		142		142	
R <sup>2</sup>	0,1206		0,3164		0,4404		0,5075	

Anm.: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten (Standardfehler in Klammern) auf den Signifikanzniveaus 10 % (\*), 5 % (\*\*) und 1 % (\*\*\*). Kleinste-Quadrate-Regression (OLS) mit bevölkerungsgewichteten Beobachtungen (pweight in Stata). Größenklassen als Dummy-Variablen. Sample beschränkt auf Städte und Gemeinden mit mindestens 3.000 Einwohnern.

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

Insgesamt werden vier unterschiedliche abhängige Variablen verwendet, die auch schon in der vorangehenden deskriptiven Analyse im Vordergrund standen. Dies sind jeweils für den Verwaltungs- und den Gesamthaushalt zum einen die Summe der Einzelpläne 0 bis 8 („insgesamt“), zum anderen die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben.<sup>8</sup> Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Zielgenauigkeit ist der durch das R<sup>2</sup> bezifferte Anteil der durch die Größenklassen erklärten Streuung der jeweils abhängigen Variablen. Für den Gesamthaushalt und die Zuschussbedarfe insgesamt ist der Erklärungsgehalt einer Hauptansatzstaffel mit rund 12 Prozent (0,1206) äußerst gering (Tab. 3.3). Im Vergleich dazu wird die Streuung der Zuschussbedarfe insgesamt im Verwaltungshaushalt mit rund 44 Prozent vergleichsweise treffsicher durch die aus den jeweiligen berechneten Klassenmitten er-

<sup>8</sup> Es wird die engere Abgrenzung der zentralörtlichen Aufgaben verwendet, um strengere Maßstäbe an diesen ökonomischen Test anzulegen. Anhand der ballungsraumbezogenen Aufgaben ist der Nachweis bereits deskriptiv gelungen.

mittelten Hauptansatzfaktoren bestimmt. Dies gilt mehr noch für die zentralörtlichen Aufgaben im Verwaltungshaushalt, die mit den Einwohnergrößenklassen allein bereits zu 50 Prozent erklärt werden. Bei einer zusätzlichen Berücksichtigung des Vermögenshaushalts fällt das  $R^2$  dagegen auf 32 Prozent.

Mit Blick auf die Höhe der Koeffizienten zeigen sich in allen Regressionen steigende Zuschussbedarfe mit zunehmender Einwohnergröße. Ausnahme ist die Klasse mit mehr als 50.000 Einwohnern, die hinsichtlich der Zuschussbedarfe insgesamt sogar signifikant geringere Koeffizienten (Mittelwerte) aufweist. Bei den zentralörtlichen Aufgaben im Verwaltungshaushalt ist dagegen – entsprechend den deskriptiven Ergebnissen – auch für diese Klasse ein einwohnerabhängiger Anstieg zu verzeichnen. Dieser ist zwar statistisch, d. h. aufgrund der fehlenden Signifikanz gegenüber dem Durchschnitt aller Städte und Gemeinden, nicht deutlich, aber angesichts der sehr geringen Besetzung mit nur zwei Städten zumindest anerkennungswürdig.

### 3.3.3 Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des Hauptansatzes

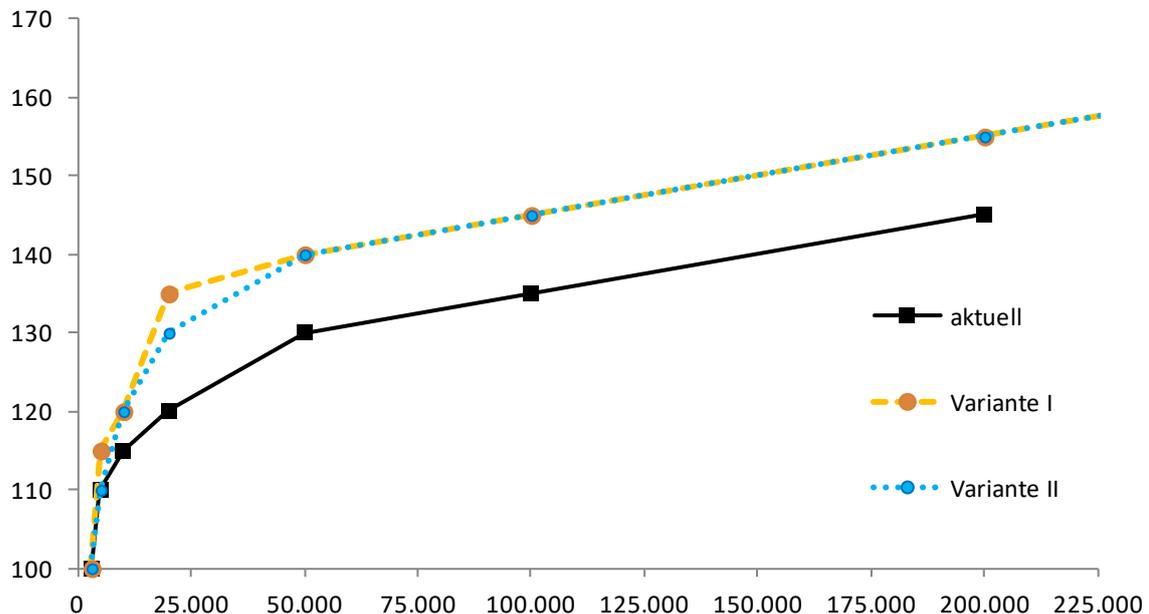
Die deskriptive und ökonometrische Analyse der Zuschussbedarfe insgesamt sowie die differenzierte Analyse der zentralörtlichen und ballungsraumbezogenen Aufgaben haben ergeben, dass ein Hauptansatz auf Basis des Verwaltungshaushalts weiterhin grundsätzlich sachgerecht ist. Die technische Ableitung der Hauptansatzfaktoren ist nachstehend noch einmal zusammengefasst (Tab. 3.4). Gegenüber der aktuell gültigen Staffelung ist der Hauptansatz ab 5.000 Einwohner und für alle folgenden Größenklassen um jeweils 5 bis 15 Punkte hochzusetzen. Das extreme Szenario „Gebietsreform“ legt dagegen eine Herabsetzung der Faktoren bis 10.000 Einwohner nahe, allerdings weiterhin flankiert von einer deutlichen Anhebung über 20.000 Einwohnern (auf 130 statt bisher 120 Punkte). Das Szenario „Gebietsreform“ ist zum jetzigen Zeitpunkt keine Umsetzungsoption. Auch nach der Gebietsreform ist es nicht für eine einfache Übernahme geeignet. Die tatsächlich erfolgten Fusionen und Eingemeindungen sollten dann Grundlage für eine Neuberechnung sein, wenn zu diesem Zeitpunkt noch ein Hauptansatz genutzt wird.

**Tab. 3.4: Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel auf Basis des Verwaltungshaushalts**

Einwohner	Aktualisierung		ohne erfüllende Gemeinden		Szenario Gebietsreform	
	ungerundet	gerundet Variante I	ungerundet	gerundet Variante II	ungerundet	gerundet
3.000	100	100	100	100	100	100
5.000	115	115	110	110	105	105
10.000	121	120	116	120	112	110
20.000	133	135	130	130	128	130
50.000	140	140	139	140	137	140
100.000	143	145	142	145	140	140
200.000	164	155	162	155	161	150

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

**Abb. 3.5** Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel auf Basis des Verwaltungshaushalts



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

Der Vorschlag für die Ausgestaltung unter den heutigen Bedingungen erwächst aus den Ergebnissen für den Verwaltungshaushalt insgesamt (Aktualisierung, Variante I). Dementsprechend wären die Hauptansatzfaktoren für die Einwohnerwerte bei 5.000 und 10.000 um jeweils 5 Punkte auf 115 und 120 anzuheben. Bei 20.000 Einwohnern ist eine deutliche Heraufsetzung von 120 auf 135 Punkte geboten. In den darauffolgenden Größenklassen sollten die Hauptansatzfaktoren um jeweils 10 Punkte angehoben werden. Die vorgeschlagene Spreizung würde demnach 155 betragen. Die vorgenommene Setzung des Faktors für 200.000 Einwohner und die Weiterführung bis zu einem fiktiven Wert von 165 bei 300.000 Einwohnern ergibt sich aus dem Kurvenverlauf (Abb. 3.5). Würde den rechnerisch möglichen Varianten gefolgt werden, müsste die Anhebung am oberen Ende der Staffel noch deutlicher ausfallen, allerdings würde dies eine Abweichung nach oben darstellen, die der sonstigen Form des Zusammenhangs zwischen Einwohnergröße und Finanzbedarf widerspräche. Mit einer Setzung der Faktoren bei 200.000 Einwohnern auf 155 Punkte und einer Weiterführung auf 165 Punkte bei 300.000 Einwohnern wird die ab 50.000 Einwohnern einsetzende lineare Kurvenform bis 200.000 Einwohner fortgeschrieben und damit ein konservativer Ansatz verfolgt. Eine darüber hinaus gehende Anhebung ist angesichts der Tatsache, dass die oberen beiden Klassen mit nur jeweils einer Gebietskörperschaft besetzt sind, nicht zu rechtfertigen.

Eine zweite Variante für den Staffelterverlauf könnte aus den Berechnungen ohne erfüllende Gemeinden abgeleitet werden (Tab. 3.2, Variante II). Wie eingangs erläutert, kann ihre Berücksichtigung zu einer Überschätzung der Zuschussbedarfe in den Größenklassen führen, in denen viele erfüllende Gemeinden angesiedelt sind. Um diese Erkenntnisse beim Vorschlag für die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel zu berücksichtigen, könnte als zweite Variante eine Staffelung gewählt werden, die an einigen Stellen etwas unterhalb des ersten Vorschlags liegt. Die Anhebung der Faktoren ab

10.000 Einwohnern wäre damit auf maximal 10 Punkte beschränkt. Bei 10.000 würde der Faktor um 5 Punkte auf 115 erhöht werden, in den höheren Klassen würde eine Aufwertung um jeweils 10 Punkte gegenüber dem aktuellen Hauptansatz erfolgen. Für die beiden Varianten sind schließlich Modellrechnungen vorgenommen worden.

Würde man mit der Anpassung der Hauptansatzstaffel der Gebietsreform in einer extremen Variante vorgreifen wollen, wären die aus dem Szenario „Gebietsreform“ abgeleiteten Faktoren heranzuziehen (Tab. 3.4, letzte Spalte). Ab 20.000 Einwohner ergäbe sich aber auch hier die Notwendigkeit, die Hauptansatzfaktoren gegenüber der aktuell gültigen Staffel heraufzusetzen.

Eine weitere, ebenfalls nicht realistische Variante der Simulation der Gebietsreform ist, davon auszugehen, dass nur die unterste Größenklasse betroffen wäre, da sich vor allem die kleinsten Gemeinden zusammenschließen würden. Konkret wird angenommen, dass keine Gemeinden mit weniger als 6.000 Einwohnern verblieben. In einer dann neuen untersten Klasse von 6.000 bis unter 10.000 Einwohnern würden die durchschnittlichen Zuschussbedarfe damit um 60 EUR je Einwohner höher liegen als in der bisherigen untersten Größenklasse und somit die Spreizung im gesamten Verlauf der Einwohnerstaffel komprimieren (Tab. 3.5).

Während die Zuschussbedarfe je Einwohner in der momentanen Klasse unter 3.000 Einwohner 367,00 EUR betragen, liegt der entsprechende Durchschnitt für 6.000 bis unter 10.000 Einwohner bei 427,42 EUR. Die Basis für die Indizierung ist damit höher, die Hauptansatzfaktoren für die darüber liegenden Größenklassen fallen entsprechend niedriger aus, da der relative Abstand beispielsweise der Klasse bis unter 20.000 Einwohnern mit 461,87 EUR zu der unteren Klasse geringer ist. Der Hauptansatzfaktor bei 20.000 Einwohnern würde daher einen Wert von 115 annehmen statt wie in dem vorangehenden Vorschlag 135. Bei 50.000 und 100.000 Einwohnern läge der Faktor jeweils bei 120 bzw. 125. Für die Obergrenze von 200.000 Einwohnern würde ein Faktor von 140 aus der Interpolation übernommen werden können, da der Ausreißercharakter schwächer wäre als vorher.

Letzteres zeigt sich auch in der graphischen Darstellung (Abb. 3.6). Ein oberer Hauptansatzfaktor von 140 würde nahezu einer linearen Fortschreibung des zuvor sich ergebenden Kurvenverlaufs entsprechen. Die Kurve würde sich zudem gut in die empirischen Werte, vor allem im oberen Bereich einfügen. Lediglich im Bereich um 50.000 Einwohner ist weiterhin eine ausgesprochen große Streuung zu beobachten, die sich allerdings mangels repräsentativer Mittelwerte auch durch keine andere Ausgestaltung lösen lassen würde.

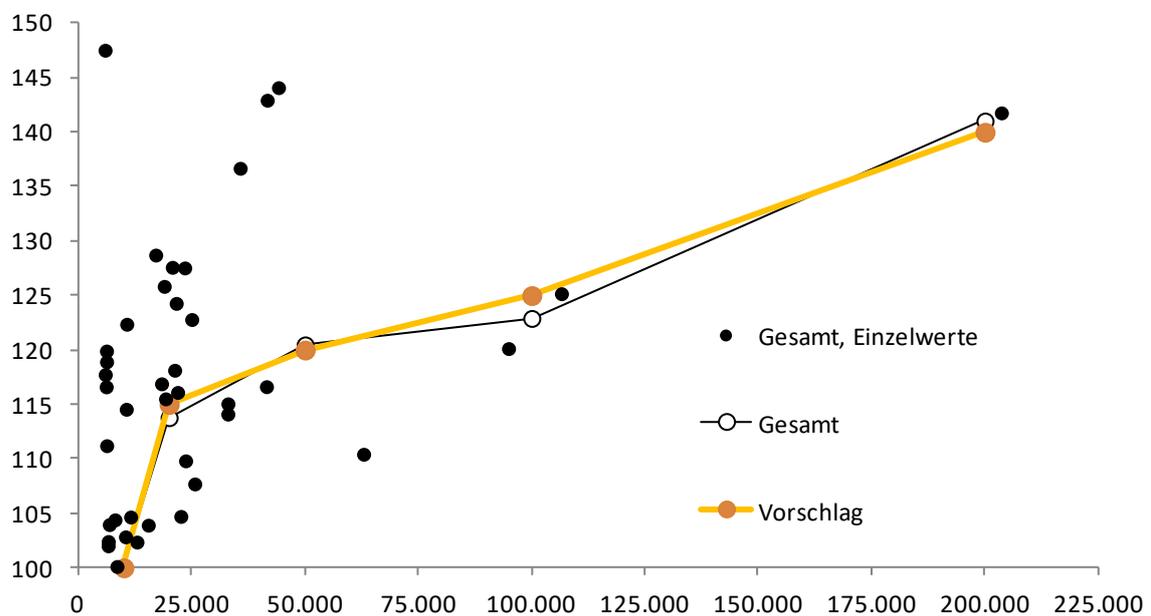
Die verschiedenen Berechnungen zeigen, dass auch nach der Gebietsreform eine Einwohnerstaffelung im Hauptansatz nötig bleiben wird. Der Staffelveerlauf wird jedoch flacher sein als bisher. Dennoch wird nicht empfohlen, automatische Anpassung auf Basis dieser Berechnungen vorzunehmen. Für einen Finanzausgleich nach Abschluss der Gebietsreform sollte eine erneute Überprüfung auf Basis der dann bekannten genauen Gebietsstruktur erfolgen.

Tab. 3.5: Hauptansatzszenarien „Aktualisierung“ und „neue Größenklassen“

Größenklasse bzw. Einwohnerwert (jew. Obergrenze)	bestehende Größenklassen				neue Größenklassen (ohne "unter 6.000")			
	Zuschussbedarfe je Einwohner	indiziert (< 3.000 = 100)	Hauptansatzfaktoren (interpoliert)	Hauptansatzfaktoren gerundet	Zuschussbedarfe je Einwohner	indiziert (6.000 bis unter 10.000 = 100)	Hauptansatzfaktoren (interpoliert)	Hauptansatzfaktoren gerundet
unter 6.000					388,23	91		
6.000 bis unter 10.000					427,42254	100	100	100
unter 3.000	367,00	100	100	100				
3.000 bis unter 5.000	417,26	114	115	115				
5.000 bis unter 10.000	428,16	117	121	120				
10.000 bis unter 20.000	461,87	126	133	135	461,87	108	114	115
20.000 bis unter 50.000	528,09	144	140	140	528,09	124	120	120
50.000 bis unter 100.000	496,54	135	143	145	496,54	116	123	125
100.000 bis unter 200.000	534,63	146	164	155	534,63	125	141	140
200.000 und mehr	605,61	165			605,61	142		

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

Abb. 3.6: Gebietsreform: Hauptansatz (Verwaltungshaushalt) und indizierte Einzelwerte (Basis 6.000 bis unter 10.000 Einwohnern)



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

### 3.3.4 Modellrechnungen

Die beiden im vorangehenden Abschnitt beschriebenen Varianten wurden als Ausgangspunkt für Modellrechnungen genutzt, die vom Thüringen Landesamt für Statistik (TLS) anhand des aktuellen Finanzausgleichsmodells für die Gemeindeschlüsselzuweisungen im ThürFAG 2017 vorgenommen wurden. Aussagen über die Auswirkungen der beiden Varianten lassen sich allein aus der Bestimmung der Hauptansatzfaktoren nicht treffen, da die Finanzkraft unberücksichtigt bleibt. Bei den Modellrechnungen wurde die Finanzkraft dagegen explizit berücksichtigt. Die dem TLS vorgegebenen Varianten ergeben sich unmittelbar aus zuvor abgeleiteten Ergebnissen (Tab. 3.6).

Wie bereits beschrieben, unterscheiden sich die Varianten im Grad der Aufwertung im mittleren Größenklassenbereich. Die Variante I ist für die Einwohnerwerte bei 5.000 und 20.000 jeweils weitergehender. Eine generelle Anhebung ab 5.000 Einwohnern der gesamten Hauptansatzstaffel ist beiden Varianten gemein.

**Tab. 3.6: Varianten der Modellrechnungen für die Aktualisierung des Hauptansatzes**

Einwohner	aktuell	Variante I	Variante II
3.000	100	100	100
5.000	110	115	110
10.000	115	120	120
20.000	120	135	130
50.000	130	140	140
100.000	135	145	145
200.000	145	155	155
300.000	145	165	165

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

Die Ergebnisse der Modellrechnungen werden aggregiert für Einwohnergrößenklassen und zentralörtliche Einstufungen als Veränderungen gegenüber einer unveränderten Hauptansatzstaffel dargestellt (Tab. 3.1). In beiden Varianten haben die Veränderungen in den einzelnen Größenklassen und Einstufungen das gleiche Vorzeichen, d. h. niedrigere Schlüsselzuweisungen würden demnach vor allem Städte und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern sowie solche ohne zentralörtliche Einstufung erhalten. Die Veränderungen betragen nicht mehr als rund 10 Prozent. In der zweiten Variante sind die Differenzen betragsmäßig etwas geringer. Wesentliche Veränderungen der Variante I liegen in geminderten Zuweisungen für Gemeinden unter 3.000 Einwohner in Höhe von 10,9 Prozent sowie weiteren 8,1 Prozent in der darüber liegenden Einwohnerklasse. Die höchsten prozentualen Zuwächse wären in der Klasse mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern zu verzeichnen. Dies ergibt sich erwartungsgemäß aus der relativ deutlichen Anhebung von 120 auf 135 bei 20.000 bzw. von 130 auf 140 bei 50.000 Einwohnern. In der zweiten Variante ist die Minderung in der untersten Klasse mit -8,6 Prozent etwas geringer, dagegen in den Klassen zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern höher als in der Variante I. Der Zuwachs bei den Städten und Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern ist mit 8,0 Prozent geringer, aber weiterhin noch nennenswert. Darüber hinaus würden die Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern höhere Schlüsselzuweisungen erhalten als in der Variante I.

Unterschieden nach zentralörtlichen Einstufungen würden in der ersten Variante mit +9,6 Prozent vor allem Mittelzentren profitieren, in der Variante II dagegen wären die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen den zentralen Orten mit 5,3 bis 6,6 Prozent relativ gleichmäßig verteilt. Die Mindereinnahmen durch Schlüsselzuweisungen in Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufungen lägen jeweils mit rund 8 Prozent auf einem ähnlichen Niveau.

Im Vergleich mit den Ergebnissen der Bestandsaufnahme (Kapitel 2) erscheinen die Effekte beider Staffilverläufe plausibel. In beiden Varianten werden die Gemeinden in den oberen Größenklassen bzw. die zentralen Orte ab der Klasse der Mittelzentren gestärkt. Diese Gruppen waren es auch, bei denen unterdurchschnittliche Deckungsquoten im Bereich von unter 100 % nachgewiesen werden konnten.

**Tab. 3.7: Modellrechnungen für das Finanzausgleichsjahr 2017: Prozentuale Veränderungen nach Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen**

Größenklasse bzw. zentralörtliche Einstufung	Hauptansatz Variante I	Hauptansatz Variante II
unter 3.000	-10,9	-8,6
3.001 bis unter 5.000	-8,1	-9,7
5.001 bis unter 10.000	-3,5	-7,7
10.001 bis unter 20.000	6,7	4,4
20.001 bis unter 50.000	10,4	8,0
50.001 bis unter 100.000	2,8	5,1
100.001 bis unter 200.000	4,5	9,3
200.001 und mehr	3,6	6,6
ohne zentralörtliche Einstufung	-8,3	-8,3
Mittelzentren (inkl. Verbünde)	9,6	5,3
MZ mit oberzentr. Teilf. (inkl. Verbünde)	6,7	6,6
Oberzentren	3,5	6,6

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

Aus gutachterlicher Sicht erscheinen Variante I (ohne Korrektur um die erfüllenden Gemeinden) und Variante II (mit Korrektur um die erfüllenden Gemeinden) annähernd gleich gut geeignet. Die Nichtberücksichtigung der erfüllenden Gemeinden in Variante II geht allerdings von der Annahme aus, dass die Abweichung in den Zuschussbedarfen der erfüllenden Gemeinden von allen anderen ähnlich großen Gemeinden alleine auf die von den beauftragenden Gemeinden übernommenen Aufgaben zurückzuführen ist. Diese Annahme ist möglicherweise zu weit gegriffen. Es ist ebenso denkbar, dass die erfüllenden Gemeinden auch in anderer Hinsicht die Funktion eines zentralen Ortes für die beauftragenden Gemeinden übernehmen (z. B. als Grundzentrum) und damit über das umlagefinanzierte Volumen hinaus Mehrbedarfe besitzen. Würde daher eine mittlere Variante aus den ungerundeten Werten, die den Varianten I und II zugrunde liegen, gewählt, läge diese näher am Ergebnis von Variante I. Daher könnte Variante I der Vorzug gegeben werden.

## 4 Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen bei der Bedarfsbestimmung

Die Prüfung einer Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen bei der Bedarfsbestimmung erfolgt in vier Schritten. Zunächst werden in Kapitel 4.1 der bestehende Hauptansatz und der Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen miteinander verglichen. Dieser Vergleich erfolgt sowohl auf Basis inhaltlicher Argumente, als auch anhand statistischer Kennzahlen. Außerdem werden Vor- und Nachteile verschiedener Umsetzungsalternativen abgewogen. In Kapitel 4.2 wird diskutiert, in welcher Struktur und anhand welcher Indikatoren die Bedarfsbestimmung im Falle der Nutzung zentralörtlicher Funktionen sachgerecht erfolgen kann. Auch diese Überlegungen werden mit empirischen Untersuchungen unterlegt. Kapitel 4.3 widmet sich der Quantifizierung der zentralörtlichen Bedarfe und grenzt den übergemeindlichen Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben differenziert nach mittel- und oberzentralen Funktionen ab. Die Überlegungen werden durch eine Modellrechnung für die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben unter Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen abgerundet (Kapitel 4.4).

### 4.1.1 Inhaltliche Argumente im Vergleich

Der Hauptansatz stand in der Vergangenheit vor allem wegen inhaltlicher Inkonsistenzen in der Kritik. Empirisch ist es zwar in den meisten Fällen gelungen, einen positiven Zusammenhang zwischen eigener Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen je Einwohner nachzuweisen (so auch in diesem Gutachten, vgl. Kapitel 3). Dieser Zusammenhang konnte durch einen besonders ausgeprägten Anstieg im Bereich der zentralörtlichen und der ballungsraumspezifischen Aufgaben begründet werden. Kritiker haben gegen diese Ergebnisse aber immer wieder den Vorwand der Endogenität der Ergebnisse eingebracht. Sie betonten, dass ein Zirkelschluss vorliege: Die höheren Zuschussbedarfe je Einwohner in größeren Gemeinden seien gerade das Ergebnis der höheren Gewichtung ihrer Einwohner.

Die Popitz'sche These vom „kanalisierten“ (städtischen) Einwohner (Popitz 1932) kann heute nicht mehr als Begründung herangezogen werden. Seine vor mehr als 80 Jahren angestellten Überlegungen bezogen sich auf eine Zeit, in der es nur in den Städten umfassende Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gab und diese entsprechend höhere Kosten verursachten. Heutzutage stehen die damaligen „Annehmlichkeiten“ der Städte flächendeckend zur Verfügung. In einigen Bereichen können öffentliche Einrichtungen in der Fläche sogar mit höheren Kosten verbunden sein. Besonders leicht nachvollziehbar ist dies im Zusammenhang mit leitungsgebundenen Infrastrukturen, bei denen die Versorgung eines Raumes mit dünner oder verstreuter Besiedlung kostspieliger sein kann als im Falle kompakter städtischer Siedlungen.

Eine der wenigen Ausnahmen, bei denen die Popitz'sche These noch in klassischer Form angewandt werden könnte, ist der Bereich Brandschutz. Hier führen technische Anforderungen der städtischen Gebäude und die gesetzlichen Regelungen zu Berufsfeuerwehren tatsächlich zu höheren Zuschuss-

bedarfen je Einwohner. In abgewandelter Form könnte die Popitz'sche These auch auf den Einfluss spezieller soziodemographischer Merkmale der städtischen Bevölkerung übertragen werden. Der Einfluss der Erwerbsbeteiligung und der Haushaltsstrukturen auf die Nachfrage nach Plätzen in Kindertageseinrichtungen wurde in Kapitel 3 erläutert.

Der wesentliche Aufgabenbereich, durch den heute die Hauptansatzstaffel begründet wird, umfasst allerdings die zentralörtlichen Aufgaben. Die wesentliche Eigenschaft dieser Aufgaben ist es aber, dass sie zu einem erheblichen Teil nicht für die eigenen Einwohner, sondern für die Einwohner umliegender Gemeinden (Verflechtungsbereich) erbracht werden. Der empirisch festgestellte Zusammenhang mit der eigenen Einwohnerzahl kann daher eher als statistisch zufällig, denn als inhaltlich valide beschrieben werden. In der Regel ist es so, dass Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl auch eine größere Bedeutung für ihr Umland haben als kleinere Gemeinden. Allerdings muss dies nicht in jedem Fall so ein. Ein Beispiel sind kleinere Städte im ländlichen Raum, die für einen großflächigen Bereich das einzige Angebot an zentralörtlichen Funktionen bereitstellen. Hier wären bezogen auf die eigene Einwohnerzahl besonders hohe Zuschussbedarfe je Einwohner zu erwarten, die in der Hauptansatzstaffel nicht hinreichend abgebildet werden können.

### **Vorteile durch die Nutzung zentralörtlicher Funktionen**

Der Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen und die Einwohner im Verflechtungsbereich hat gegenüber der Nutzung der eigenen Einwohnerzahl zwei wesentliche Vorteile. Zum einen spiegelt die Summe der eigenen Einwohner und der Einwohner im Verflechtungsbereich die „echten“ Bedarfsträger für zentralörtliche Aufgaben umfassender wider als die „Hilfsgröße“ eigene Einwohner. Zum anderen steigt der Aufgabenbezug des kommunalen Finanzausgleichs, da qualitative Unterschiede bezüglich des Aufgabenspektrums zwischen Orten unterschiedlicher zentralörtlicher Einstufung bei der Bedarfsbestimmung abgebildet werden können.

Besondere Probleme einer auf die eigenen Einwohner bezogenen Hauptansatzstaffel ergeben sich in dynamischer Perspektive, d. h. im Falle einer Veränderung der Einwohnerzahl von zentralen Orten. Wenn die Einwohnerzahl des zentralen Ortes stärker steigt, als die Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs, erhält der zentrale Ort aufgrund der Höhergewichtung der eigenen Einwohner überproportional mehr Zuweisungen als das Umland. Der Anteil der zu versorgenden Einwohner des Umlands nimmt gemessen an den eigenen Einwohnern aber ab. Umgekehrt sinken die Zuweisungen an den zentralen Ort, wenn sich seine eigene Einwohnerzahl schlechter entwickelt, als die des Verflechtungsbereichs. Tatsächlich steigt dadurch aber der Anteil der zu versorgenden Einwohner des Umlands im Verhältnis zu den eigenen Einwohnern.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der sich vor allem durch einen Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum bemerkbar macht, werden die Anforderungen an die Mittelzentren im ländlichen Raum bei der Sicherung der Funktionen zukünftig eher zunehmen. Die Nutzung mittelzentraler Verflechtungsbereiche bei der Bedarfsbestimmung anstelle der eigenen Einwohnerzahl der Mittelzentren hat in dieser Situation den Vorteil, dass unterschiedliche Dynamiken des demographi-

schen Wandels in zentralem Ort und seinem Verflechtungsbereich keine Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich haben. Auch Effekte von Stadt-Umland-Wanderungen können dadurch weitestgehend internalisiert werden.

Durch die in Thüringen geplante Gebietsreform können weitere Inkonsistenzen einer auf die eigenen Einwohner bezogenen Hauptansatzstaffel veranschaulicht werden. Im Falle der Eingemeindung einer Umlandgemeinde durch eine größere Stadt, die gleichzeitig das Mittelzentrum für diese Umlandgemeinde darstellt, erhöht sich technisch das Gewicht der Einwohner der bisher selbständigen Umlandgemeinde nach der Eingemeindung sehr stark, da auf sie dann ebenfalls der höhere Gewichtungsfaktor im Hauptansatz angewandt würde. Auch für alle bisherigen Einwohner steigt die Gewichtung leicht an, da die Stadt nach der Fusion größer geworden ist. Tatsächlich wäre aber zu erwarten, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner durch die Eingemeindung sogar abnehmen. Die bereits in der Vergangenheit für die Umlandgemeinde erbrachten zentralörtlichen Leistungen verteilen sich nun auf eine größere Zahl eigener Einwohner. Da durch die Gebietsreform Effizienzgewinne erwartet werden, ist sogar ein Rückgang der absoluten Höhe der Zuschussbedarfe möglich, wenn z. B. die Bevölkerung der bisherigen Umlandgemeinde auch in anderen, nicht-zentralörtlichen Bereich durch ohnehin vorhandene öffentliche Einrichtungen günstiger mitversorgt werden kann (z. B. Skaleneffekte in der allgemeinen Verwaltung). Solche Effizienzgewinne sind nicht zuletzt ein Grund für die geplante Gebietsreform.

Der Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen und die Einwohner im Verflechtungsbereich führt im Falle der Eingemeindung einer Umlandgemeinde durch einen zentralen Ort zu keinen Veränderungen bei den Finanzbedarfen. Die Einwohner, die bisher im Verflechtungsbereich dem zentralen Ort zugerechnet worden sind, zählen jetzt zu seinen eigenen Einwohnern. Bei der Bestimmung des zentralörtlichen Bedarfs des zentralen Ortes werden sie vorher und nachher gleichermaßen mitgezählt.

Schließlich lässt sich durch einen Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen das Problem der geringen Besetzung der oberen Größenklassen im Hauptansatz teilweise entschärfen. In der Gruppe der Mittelzentren können Durchschnittswerte anhand von 35 Kommunen bzw. mittelzentralen Verbänden bestimmt werden. Auch die Zahl der Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen liegt mit acht noch in einem Bereich, in dem einzelne Gemeinden keinen zu starken Einfluss auf das Ergebnis haben. Die drei Oberzentren bilden zwar nach wie vor eine sehr kleine Gruppe. Hier ist die Situation aber immer noch besser als im bisherigen Hauptansatz, bei dem die beiden obersten Größenklassen jeweils nur mit einer kreisfreien Stadt besetzt sind (Erfurt und Jena). Eine höhere Klassenbesetzung hat den Vorteil, dass eine einzelne Kommune nicht durch ihr alleiniges Finanzgebaren ihren Bedarfsfaktor beeinflussen kann und dadurch die Gefahr eines Zirkelschlusses entsteht.

### **Nachteile durch die Nutzung zentralörtlicher Funktionen**

Allerdings sind auch verschiedene Nachteile bei der Anwendung zentralörtlicher Einstufungen zu nennen. Diese knüpfen weniger an der empirischen Validität des Indikators an, sondern beziehen sich eher auf grundlegendere Überlegungen, die mit der Nutzung zentralörtlicher Einstufungen im

Finanzausgleich verbunden sind. Durch die Nutzung zentralörtlicher Einstufungen im kommunalen Finanzausgleich kann es zu Zielkonflikten mit der raumordnerischen Funktion des Systems der zentralen Orte kommen. Darauf verweist u. a. auch Rauber (2012). Eine Reform des zentralörtlichen Systems wird erschwert, da durch die Verknüpfung mit Finanzausweisungen der politische Druck im Falle von Auf- oder Abstufungen zunimmt. Außerdem müssten im Rahmen der Festlegung zentralörtlicher Einstufungen die Anforderungen, die das kommunale Finanzausgleichssystem stellt, berücksichtigt werden. Diese sind möglicherweise strikter als die auch mit flexibleren Leitbildern und Aushandlungsprozessen im sog. Gegenstromprinzip arbeitende Raumplanung.

Probleme können sich daraus ergeben, dass die Einstufungen des zentralörtlichen Systems mit anderen Zielsetzungen vorgenommen worden sind, als sie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verfolgt werden. In der Raumordnung werden in stärkerem Maße auch prospektive Ziele im Bereich der Gestaltung zukünftiger Raumstrukturen verfolgt als im kommunalen Finanzausgleich. Im Rahmen der allokativen Funktionen wären Ziele der Raumentwicklung allerdings auch im kommunalen Finanzausgleich integrierbar.

Zu berücksichtigen ist vor dem Hintergrund der konkret geplanten Gebietsreform auch, dass der Vorteil der Neutralität von Gemeindefusionen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs auch Nachteile mit sich bringen kann. Durch den Wegfall einer technischen Höherstufung in der bestehenden Hauptansatzstaffel, werden die Anreize für Fusionen verringert.

### **Verfassungsrechtliche Einordnung**

Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Verwendung zentralörtlicher Einstufungen im kommunalen Finanzausgleich. In der Vergangenheit hatten die Verfassungsgerichte der Länder Schleswig-Holstein (LVerfG 4/15 und 5/15 vom 27. Januar 2017) und Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG 37/10 vom 23. Februar 2012) über Klagen gegen die Berücksichtigung übergemeindlicher Aufgaben bzw. zentralörtlicher Einstufungen zu entscheiden.

In Schleswig-Holstein hat das Landesverfassungsgericht zwar festgestellt, dass einige Regelungen, die im Rahmen einer umfassenden Reform des kommunalen Finanzausgleichs eingeführt worden sind, mit der Landesverfassung unvereinbar sind. Hier werden vom Gesetzgeber Nachbesserungen bis zum Ende des Jahres 2020 gefordert. Die im Gesetz vorgesehene besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen, von der insbesondere die großen kreisfreien Städte sowie die Mittelstädte profitieren, ist entgegen der Argumentation der Klägerinnen allerdings zulässig. Damit hat das Gericht insbesondere das Vorgehen der Gutachter bei der Bemessung des übergemeindlichen Finanzbedarfs bestätigt (Schiller und Cordes 2013).

In Mecklenburg-Vorpommern hat das Landesverfassungsgericht eine Regelung zur Berücksichtigung übergemeindlicher Aufgaben im kommunalen Finanzausgleich verworfen. Die Kritik bezog sich dabei aber weniger auf das Prinzip einer Berücksichtigung zentralörtlicher Mehrbedarfe als auf die konkrete Ausgestaltung im Rahmen einer Umlandumlage. Im Nachgang dazu wurden von Koriath (2013) die

Anforderungen an eine Abbildung der Stadt-Umland-Problematik im kommunalen Finanzausgleich aus rechtlicher Perspektive beleuchtet. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass das Landesverfassungsgericht sich nicht gegen die Berücksichtigung übergemeindlicher Mehrbedarfe und auch nicht grundsätzlich gegen eine Umlandumlage ausgesprochen hat, sondern vor allem einzelne Aspekte der Umsetzung kritisiert. Nach Abwägung verschiedener Alternativen (Hauptansatzstaffel, Erhöhung des Vorwegabzugs, Abzüge von den Finanzkraftmesszahlen und Neugestaltung der Umlandumlage) kommt Koriath (2013) für Mecklenburg-Vorpommern zu dem Ergebnis, dass eine neugestaltete Umlandumlage die beste Möglichkeit zur zielgenauen und sachgerechten Berücksichtigung der Stadt-Umland-Problematik darstellt. Entscheidend für die Verfassungsmäßigkeit einer neugestalteten Umlandumlage seien vor allem drei Aspekte:

- Gleichbehandlung aller Gemeinden und ihrer Einwohner bei der Festlegung der umlagepflichtigen Gemeinden, z. B. alle Gemeinden des jeweiligen Verflechtungsbereichs
- Empirisch-finanzwissenschaftliche Untersuchung der Höhe der finanziellen Belastungen und Vorteile durch die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben zur Festlegung der Höhe der Umlage
- Empirisch gestützte Ableitung eines Indikators, auf dessen Basis die Höhe der Umlage für die einzelnen umlagepflichtigen Gemeinden festgelegt wird, z. B. Einwohnerzahl zur Abbildung der potenziellen Zahl der Nutzer

Auch wenn für den Freistaat Thüringen eine Umlandumlage nicht empfohlen wird (s. Umsetzungsalternativen), geben die von Koriath (2013) genannten Anforderungen klare Hinweise darauf, welche Möglichkeiten auch für andere Formen der Berücksichtigung von zentralörtlichen Einstufungen und Verflechtungsbereichen verfassungskonform sind. An diesen Maßstäben orientiert sich auch der in diesem Kapitel erarbeitete Vorschlag.

Aus inhaltlicher Sicht erscheinen die Argumente für eine Nutzung zentralörtlicher Einstufungen insgesamt gewichtiger als die Argumente für eine ausschließliche Höhergewichtung der Einwohner. Im Mittelpunkt steht hier die Verbesserung des Aufgabenbezugs. Die Gewichtung dieser Argumente kann aber je nach spezifischen räumlichen Gegebenheiten im betroffenen Bundesland unterschiedlich ausfallen. Von großer Bedeutung ist die Frage, inwiefern das zentralörtliche System von den Beteiligten als belastbar angesehen wird und ob in naher Zukunft substanzielle Anpassungen in diesem Bereich notwendig oder sogar konkret geplant sind. Dies könnte dazu führen, zunächst eine Anpassung des zentralörtlichen Systems vorzunehmen und es erst danach für die Bedarfsbestimmung zu nutzen. Damit könnte man auch dem Problem begegnen, dass zentralörtliche Systeme bisher nicht mit Blick auf fiskalische Fragestellungen definiert worden sind. Im konkreten Fall Thüringens sind die Wechselwirkungen mit der Gebietsreform ein weiteres wichtiges Kriterium. Die Ausführungen in diesem Kapitel haben gezeigt, dass zentralörtliche Einstufungen und Verflechtungsbereiche aus inhaltlichen Überlegungen Vorteile gegenüber der Verwendung der eigenen Einwohnerzahl besitzen können. Verwerfungen durch Veränderungen in den Gebietszuschnitten könnten dadurch vermindert werden.

Die inhaltliche Validität der Nutzung zentralörtlicher Einstufungen und ihrer Verflechtungsbereiche stellt die notwendige Bedingung für ihre Verwendung im Rahmen der Bedarfsbestimmung dar. Im folgenden Kapitel wird anhand einer vergleichenden Analyse von eigener Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung überprüft, ob auch die hinreichende Bedingung der empirischen Belegbarkeit erfüllt ist.

#### 4.1.2 Vergleichende empirische Analyse

Die Bewertung der Sachgerechtigkeit eines Hauptansatzes oder Zentrale-Orte-Ansatzes erfolgt in diesem Kapitel anhand des Kriteriums der empirischen Belegbarkeit. Damit ist gemeint, dass die jeweils herangezogenen Indikatoren, seien es Einwohnergrößenklassen oder zentralörtliche Einstufungen, dahingehend geprüft werden, inwieweit sie die horizontalen Verhältnisse abbilden oder ob es sich um wenig repräsentative Durchschnittswerte handelt. Analog zur Bewertung des Hauptansatzes, wo unterschiedliche Haushaltsabgrenzungen und Aufgabenbündel betrachtet wurden, wird im Folgenden eine Gegenüberstellung von Haupt- bzw. Zentrale-Orte-Ansatz anhand von Regressionsanalysen vorgenommen (Tab. 4.1). Dazu werden drei Modellspezifikationen verwendet. Das Basismodell (I) entspricht der Regression der Zuschussbedarfe auf die Größenklassen wie es bereits in Kapitel 3 genutzt wurde. Neben dem Basismodell werden ergänzend ein Modell für zentralörtliche Einstufungen (II) sowie ein kombiniertes Modell (III) geschätzt. Zur weiteren Qualifizierung dieser Ansätze wird wie auch bei der deskriptiven Analyse auch die Höhe der Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben als abhängige Variable in den drei Modellen genutzt.

Im Vordergrund steht erneut der Erklärungsbeitrag, den die bedarfsverursachenden Faktoren im Hinblick auf die Zuschussbedarfe je Einwohner leisten. Die Bedeutung der  $R^2$ -Werte für die Größenklassen-Variablen in Modell I wurde bereits im vorangehenden Kapitel deutlich. Dieser zusammenfassende Indikator jedes Modells drückt aus, wie hoch der Anteil der Streuung ist, der durch die verwendeten Variablen erklärt wird. Im Hinblick auf den horizontalen Finanzausgleich bedeutet dies den Grad der Treffsicherheit der Finanzbedarfe anhand der jeweils verwendeten bedarfsanzeigenden Indikatoren. Hinsichtlich der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt ist das  $R^2$  bei Nutzung der zentralörtlichen Einstufungen mit 40 Prozent nur geringfügig kleiner als in dem Modell mit Gemeindegroßenklassen (44 Prozent). Angesichts der Tatsache, dass sich die bisherige Verteilung der Schlüsselzuweisungen an den Größenklassen orientierte und damit potenziell die Verhältnisse der Gebietskörperschaften verfestigt, ist es überraschend, dass mit einem bislang systemfremden Indikator eine annähernd vergleichbare Zielgenauigkeit erreichbar wäre. Hinsichtlich der zentralörtlichen Aufgaben sinkt die Differenz zwischen dem Anteil der erklärten Streuung in der Basispezifikation und dem zweiten Modell sogar auf weniger als 2 Prozentpunkte (0,5075 gegenüber 0,4880).

**Tab. 4.1: Regression der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt je Einwohner auf Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen**

Variable	VWH, ZSB insgesamt			VWH, zentralörtliche Aufgaben		
	I	II	III	I	II	III
3 bis unter 5 TEW	-117,37 (7,75) ***		-19,36 (36,27)	-84,31 (5,25) ***		-24,72 (23,61)
5 bis unter 10 TEW	-106,47 (9,13) ***		-10,68 (35,05)	-65,04 (7,44) ***		-5,04 (22,90)
10 bis unter 20 TEW	-72,76 (16,27) ***		11,69 (35,08)	-17,44 (9,75) *		47,69 (19,62) **
20 bis unter 50 TEW	-6,54 (15,72)		53,03 (28,28) *	3,31 (8,89)		53,01 (12,15) ***
50 bis unter 100 TEW	-38,09 (14,38) ***		-21,53 .	11,17 (10,09)		22,79 (0,00) ***
mittelzentr. Verbund		0,99 (20,15)	-6,35 (24,60)		59,33 (33,21) *	42,17 (20,76) **
Mittelzentrum		57,55 (13,65) ***	14,79 (18,24)		49,88 (7,92) ***	-7,86 (15,77)
mittelz. Verb. m. oberz. Teiffkt.		98,73 (29,48) ***	40,75 (29,39)		61,66 (19,87) ***	1,48 (27,65)
MZ m. oberz. Teiffkt.		104,60 (27,24) ***	56,24 (35,33)		89,55 (12,10) ***	32,36 (23,02)
Oberzentrum		101,20 (10,02) ***	97,72 (35,33) ***		83,81 (9,65) ***	61,47 (23,02) ***
Konstante	534,63 .	423,29 (6,34) ***	436,90 (35,33) ***	160,90 .	87,83 (5,08) ***	99,43 (23,02) ***
Beobachtungen	142	142	142	142	142	142
R <sup>2</sup>	0,4404	0,4003	0,4753	0,5075	0,4880	0,5749

Anm.: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten (Standardfehler in Klammern) auf den Signifikanzniveaus 10 % (\*), 5 % (\*\*) und 1 % (\*\*\*). Kleinste-Quadrate-Regression (OLS) mit bevölkerungsgewichteten Beobachtungen (pweight in Stata). Größenklassen als Dummy-Variablen. Sample beschränkt auf Städte und Gemeinden mit mindestens 3.000 Einwohnern. Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

In einem kombinierten Modell, das auch innerhalb der Größenklassen zwischen zentralörtlichen Einstufungen bzw. umgekehrt unterscheidet, liegt das R<sup>2</sup> zwar am höchsten, aber angesichts der bereits zuvor gemessenen Erklärungsbeitrag ist der zusätzliche Nutzen nur gering. Darüber hinaus weisen Indikatoren höherer Ordnung (höhere Einstufungen oder Größenklassen) nicht durchgängig höhere Koeffizienten auf, so dass die Vermischung der Modelle (z. B. durch einen Aufschlag auf den Hauptansatz für zentrale Orte) keine plausible Umsetzung darstellen würde. Sollte eine Kombination der beiden Indikatoren vorgenommen werden, müssten sie daher schrittweise aufeinander aufbauen.

Im konkurrierenden Vergleich von Haupt- und Zentrale-Orte-Ansatz ergibt sich keine eindeutige Empfehlung. Eine angepasste Einwohnerstaffel im des bisher genutzten Hauptansatzes wäre auch weiterhin ein gut geeigneter Indikator im Rahmen der Bedarfsbestimmung auf der Gemeindeebene. Der Erklärungsgehalt der zentralörtlichen Einstufungen ist angesichts der bislang fehlenden Relevanz für die Finanzausgleichssystematik in Thüringen allerdings überraschend hoch. Es handelt sich daher um einen Faktor, dessen Verwendung zu einer zusätzlichen Erhöhung der Sachgerechtigkeit führen würde.

#### 4.1.3 Umsetzungsalternativen

Die vorangehenden Vergleiche zwischen Hauptansatzstaffel und zentralörtlichen Einstufungen haben gezeigt, dass zentralörtliche Einstufungen als Indikator für die Bedarfsbestimmung auf Basis der empirischen Ergebnisse mindestens ebenso gut geeignet sind, um die Unterschiede in den Zuschussbedarfen zu erklären wie die Hauptansatzstaffel. Die inhaltlichen Argumente haben dazu ergeben, dass mehr für die Nutzung zentralörtlicher Einstufungen spricht als für die Hauptansatzstaffel. Daher werden in diesem Kapitel verschiedene Umsetzungsalternativen dargestellt (Umlandumlage, Sonderlas-

tenausgleich, Aufschlag auf den Hauptansatz und Komponentenmodell) und ein konkretes Vorgehen für die weitere Prüfung vorgeschlagen. Der im Gutachtenauftrag genannte Begriff „Sonderlastenausgleich“ wird hier weit interpretiert. Er umfasst verschiedene Formen der Berücksichtigung der Sonderlasten bei der Bedarfsbestimmung und nicht nur einen finanzkraftunabhängigen Sonderlastenausgleich außerhalb der Schlüsselmasse.

Eine **Umlandumlage** bietet die Möglichkeit, die Kommunen eines Verflechtungsbereichs, aus denen die Nutzer zentralörtlicher Leistungen stammen, direkt an den Kosten zu beteiligen. Wie heute bereits bei der Kreisumlage könnte ein bestimmter Anteil der Umlagegrundlage von den Gemeinden des Verflechtungsbereichs an den jeweiligen zentralen Ort gezahlt werden. Eine Umlandumlage wurde in Mecklenburg-Vorpommern kurzzeitig genutzt, später aber durch das Landesverfassungsgericht für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt (s. oben). Dieses Urteil zeigt bereits, dass es sich dabei um ein sehr anspruchsvolles Instrument handelt. Eine landesweit einheitliche Regelung für alle zentralen Orte und Verflechtungsbereiche wird der Unterschiedlichkeit in den Verflechtungsbeziehungen möglicherweise nicht gerecht. Regionsspezifische Regelungen bezüglich der Umlagesätze wie bei der Kreisumlage erfordern jedoch einen unverhältnismäßigen Koordinationsaufwand und sind in hohem Maße streitanfällig. Außerdem sind durch die Einführung eines weiteren Instruments der horizontalen Umverteilung Wechselwirkungen mit der Kreisumlage zu befürchten. Vor dem Hintergrund des Urteils des Thüringer Oberverwaltungsgerichts zur Kreisumlage (ThürOVG 3 KO 94/12 vom 29. September 2016) würde noch schwieriger sicherzustellen sein, dass durch mehrere Umlagen die finanzielle Mindestausstattung einer Gemeinde nicht unterschritten wird. Daher wird für Thüringen davon abgeraten, zentralörtliche Mehrbedarfe in Form des horizontalen Instruments einer Umlandumlage zu berücksichtigen.

Ein zusätzlicher **finanzkraftunabhängiger Sonderlastenausgleich außerhalb der Schlüsselmasse** stellt eine weitere Möglichkeit zur Vergabe von Mitteln für zentralörtliche Funktionen dar. Diese Form der Anerkennung besonderer Bedarfe wird im ThürFAG bereits für verschiedene Aufgabenbereiche genutzt (z. B. Schulen und Schülerbeförderung, Tageseinrichtungen für Kinder, Kurorte, Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises). Die Sonderlastenausgleiche werden vorab aus der Finanzausgleichsmasse entnommen und verkleinern die Schlüsselmasse. Sie werden finanzkraftunabhängig vergeben. Für die zentralörtlichen Aufgaben ließe sich eine Vergabe unabhängig von der eigenen Finanzkraft dadurch begründen, dass von diesen Mitteln der Teil der Aufgaben finanziert wird, der gerade nicht nur durch die eigene Bevölkerung in Anspruch genommen wird. Daher sollte auch nicht nur die eigene Finanzkraft zugrunde gelegt werden. Auf dieser Basis wird in Schleswig-Holstein die Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben verteilt. Dort sind Festbeträge für die verschiedenen Stufen zentraler Orte im Gesetz festgelegt.

Für die **finanzkraftabhängige Vergabe innerhalb der Schlüsselmasse** sprechen allerdings zwei wesentliche Argumente. Zum einen werden die zentralörtlichen Leistungen zu einem nicht unerheblichen Teil auch von den eigenen Einwohnern genutzt. Daher sollte auch bei der Finanzierung dieser Aufgaben auf die eigene Finanzkraft abgestellt werden. Darüber hinaus werden durch die finanzkraftabhängige Vergabe auch weitere Vorteile, die sich durch den Status eines zentralen Ortes ergeben können (z. B. Attraktivität als Wirtschaftsstandort), bei der Verteilung der Mittel berücksichtigt.

Zum anderen verringert eine hohe Zahl an Sonderlastenausgleichen insgesamt die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs. Der Anteil dieser Art von Vorwegabzügen ist in Thüringen schon relativ hoch. Daher wird eine finanzkraftabhängige Vergabe im Rahmen der Schlüsselmasse empfohlen.

Innerhalb der Schlüsselmasse werden und wurden in der Vergangenheit Modelle genutzt, die zentralen Orten einen zusätzlichen **Aufschlag auf den Hauptansatzfaktor** gewähren. Dieses Modell hat den Nachteil, dass damit kein wirklicher Umstieg in eine echte Berücksichtigung des Verflechtungsbereichs gelingt, da auch für den erhöhten Hauptansatzfaktor die eigene Einwohnerzahl die Basis bildet. Vor dem Hintergrund der obengenannten inhaltlichen und empirischen Argumente und der Tatsache, dass im Thüringer Landesentwicklungsprogramm Verflechtungsbereiche abgegrenzt werden und damit ein potenziell gut geeigneter Indikator vorliegt, wird auch von dieser Variante abgeraten.

Ein in der Praxis bisher noch nicht genutztes Vorgehen für die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben bei der Bedarfsbestimmung ist die Verbindung beider Ansätze durch ein **Komponentenmodell**. Die Zerlegung der Zuschussbedarfe in verschiedene Komponenten, bezogen auf die Einwohner einerseits und zentralörtliche Einstufungen andererseits, hat den Vorteil, dass jede Komponente einem bestimmten Aufgabenbündel zugeordnet werden kann. Dadurch steigt der Aufgabenbezug des kommunalen Finanzausgleichs. Außerdem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die eigenen Einwohner in Kombination mit den zentralörtlichen Einstufungen den höchsten Erklärungsgehalt für die Zuschussbedarfe haben. Im vorangegangenen empirischen Vergleich wurde schließlich eine Vermischung der beiden Faktoren in einem gemeinsamen Ansatz abgelehnt.

Entsprechend der empirischen Ergebnisse bieten sich für die Bedarfsbestimmung auf der Gemeindeebene in Thüringen zwei Komponenten an, die sich an der Aufteilung der kommunalen Aufgaben von Bröthaler et al. (2002) orientieren. Die erste Komponente bezieht sich auf Basisaufgaben, die in allen Kommunen anfallen, und auf ballungsraumspezifische Aufgaben. Für beide Aufgabenbündel wäre die eigene Einwohnerzahl ein geeigneter Indikator. Im Falle der ballungsraumspezifischen Aufgaben könnte als Ergebnis einer entsprechenden empirischen Prüfung nach wie vor eine Höhergewichtung der eigenen Einwohner sachgerecht sein. Als ballungsraumspezifische Aufgaben, in denen die Zuschussbedarfe in größeren Kommunen überproportional ansteigen, wurden in Thüringen der Brandschutz und die Tageseinrichtungen für Kinder identifiziert (s. Kapitel 3).

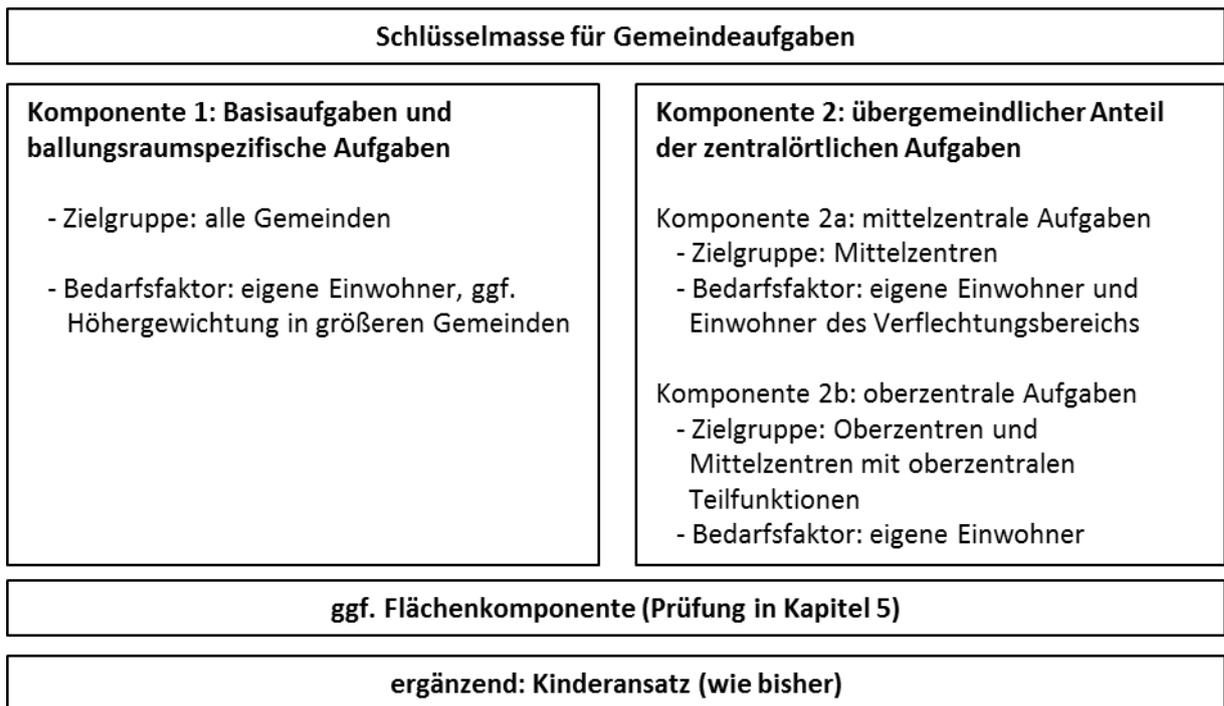
Die zweite Komponente könnte den übergemeindlichen Anteil der zentralörtlichen Aufgaben umfassen. Damit sind nicht die gesamten Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben gemeint, sondern nur der Teil der zentralörtlichen Aufgaben, der über das Maß hinausgeht, das auch in nicht-zentralen Orten erbracht wird. Der Teil, der in allen Gemeinden unabhängig von der zentralörtlichen Einstufung in den zentralörtlichen Aufgaben erbracht wird, ist den Basisaufgaben zuzuordnen. Dieses Vorgehen entspricht dem Grundgedanken der zentralörtlichen Einstufungen. Hier werden in vielen Bereichen keine grundsätzlich anderen Aufgaben für zentrale Orte definiert, sondern nur in qualitativer Hinsicht höhere Ausstattungsniveaus definiert. Die Mittel aus dieser Komponente wären nur an Gemeinden zu vergeben, die mindestens über eine Einstufung als Mittelzentrum verfügen. Innerhalb dieser Komponente sollte zusätzlich zwischen Mittelzentren und Oberzentren unterschieden werden. Die

Funktionen der Grundzentren bleiben bei diesen Betrachtungen unberücksichtigt, da nach Abschluss der Gebietsreform jede neue Gemeinde in der Lage sein soll, mindestens die Funktion eines Grundzentrums übernehmen zu können (§ 5 Abs. 2 ThürGVG).

In diesen beiden Komponenten sind noch nicht die von Bröthaler et al. (2002) identifizierten naturraumbezogenen Aufgaben enthalten. Diese können beispielsweise durch topographische Faktoren oder die Siedlungsdichte beeinflusst werden. Für diesen Bereich wird in Kapitel 5 überprüft, ob sich für flächenbezogene Faktoren ein Einfluss auf die Höhe der Finanzbedarfe belegen lässt.

Eine mögliche Umsetzung der skizzierten Struktur eines Komponentenmodells innerhalb der Teilmasse für Gemeindeaufgaben wird in Abb. 4.1 dargestellt. In der Abbildung sind die beiden bereits aus den empirischen Ergebnissen abgeleiteten Komponenten dargestellt. Die genannten Bedarfsfaktoren werden in Kapitel 4.2 empirisch abgeleitet bzw. inhaltlich begründet. Zusätzlich bleibt der Kinderansatz bestehen, der im Rahmen dieses Gutachtens nicht Gegenstand der Überprüfung war. Zusätzlich ist eine Flächenkomponente dargestellt, die auch Teil des Prüfauftrags im Rahmen dieses Gutachtens ist und deren Sachgerechtigkeit in Kapitel 5 untersucht wird.

**Abb. 4.1** Komponentenmodell innerhalb der Teilmasse für Gemeindeaufgaben



Quelle: eigene Darstellung.

## 4.2 Bedarfsbestimmung für die Gemeindeebene unter Einbeziehung zentralörtlicher Einstufungen

### 4.2.1 Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben

In einem kombinierten Modell der Bedarfsbestimmung, das sich aus einer Komponente „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“ und einer Komponente „Zentralörtliche Aufgaben“ zusammensetzt, sind beide Elemente zunächst voneinander zu trennen. Die Komponente „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“ muss um die Aufgabenbelastung im zentralörtlichen Bereich bereinigt werden. Die dazu erforderlichen Berechnungsschritte setzen an den Strukturanalysen der Aufgabenwahrnehmung an, die bereits zur Qualifizierung des Hauptansatzes angestellt wurden (Kapitel 3). Dort galt es, die mit der Einwohnerzahl steigende Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben als Begründung für die Hauptansatzstaffelung heranzuziehen. Umgekehrt ist bei der Prüfung eines etwaigen Komponentenmodells der Anteil zentralörtlicher Aufgaben zu isolieren. Die verbleibende Aufgabenbelastung wird darauf überprüft, ob in den jeweiligen Größenklassen auch ohne die zentralörtlichen Aufgaben noch eine Einwohnerstaffel nötig ist.

Im Vordergrund stehen zunächst die Zuschussbedarfe je Einwohner in nicht-zentralörtlichen, sonstigen ballungsraumbezogenen Aufgaben (Tab. 4.2). Deren Spannweite ist mit rund 300 bis 370 EUR je Einwohner im Verwaltungshaushalt relativ gering. Einschließlich des Vermögenshaushalts ist die Streuung auf höherem Niveau sogar noch niedriger: von etwa 360 bis 400 EUR je Einwohner. Die niedrigsten Zuschussbedarfe in diesem Bereich fallen im Verwaltungshaushalt in der Klasse unter 3.000 Einwohner an. Aber auch bei 10.000 bis unter 20.000 Einwohner betragen sie lediglich 318,41 EUR. Die höchsten Zuschussbedarfe verbuchen die oberen Größenklassen. Obwohl die Höhe der Zuschussbedarfe in nicht-zentralörtlichen Aufgaben nur sehr ungleichmäßig mit der Einwohnerzahl ansteigt, muss dies nicht für die abgeleiteten Faktoren an den jeweiligen Obergrenzen gelten, wie es sich auch schon an einer Stelle beim Hauptansatz zeigte.

**Tab. 4.2: Zuschussbedarfe je Einwohner in nicht-zentralörtlichen Aufgaben nach Einwohnergrößenklassen**

Größenklasse	Gesamthaushalt		Verwaltungshaushalt	
	Gesamt	nicht zöA	Gesamt	nicht zöA
unter 3.000	472,69	369,16	367,00	301,61
3.000 bis unter 5.000	497,57	387,99	417,26	340,66
5.000 bis unter 10.000	516,58	385,32	428,16	332,30
10.000 bis unter 20.000	571,05	380,66	461,87	318,41
20.000 bis unter 50.000	598,84	394,35	528,09	363,88
50.000 bis unter 100.000	543,29	361,68	496,54	324,47
100.000 bis unter 200.000	572,08	404,41	534,63	373,73
200.000 und mehr	665,21	387,45	605,61	361,11

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

Für die Berechnung der Gewichtungsfaktoren einer auf den nicht-zentralörtlichen Aufgaben basierenden Einwohnerstaffel wird das gleiche Verfahren wie bei der Hauptansatzstaffelung angewendet.

Um dies nachzuvollziehen sind nachrichtlich auch die Ergebnisse in gleicher Weise wie bei der Hauptansatzbestimmung dargestellt (Tab. 4.3). Durch die Rundung auf volle 5 Punkte wird eine Glättung erzielt, die die verbleibenden Unstetigkeiten glättet. Beispielsweise bilden die ungerundeten Faktoren für die Einwohnerstaffel an den Stellen 5.000, 10.000 und 20.000 Einwohnern mit 112, 108 und 111 keine aufsteigende Folge. Die Rundung führt aber zu einer einheitlichen Bewertung mit 110. Dies bedeutet in der Konsequenz für die gesamte Einwohnerstaffel, dass für die Werte 5.000 bis 20.000 ein konstanter Faktor von 110 angesetzt wird, der anschließend bei 50.000 auf 115 und ab 100.000 Einwohnern auf 120 ansteigt. Die im Vergleich zum vorher ermittelten Vorschlag für einen Hauptansatz deutlich geringe Spreizung ist auf den weitaus höheren Beitrag der zentralörtlichen Aufgaben zum einwohnergrößenspezifischen Anstieg der Zuschussbedarfe insgesamt zurückzuführen. Die Zuschussbedarfe in sonstigen ballungsraumbezogenen Aufgaben unterliegen allerdings ebenfalls einer gewissen Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl, die durch eine flacher verlaufende Einwohnerstaffel Berücksichtigung findet.

**Tab. 4.3: Ableitung einer Einwohnerstaffel für die Komponenten „Basisaufgaben und ballungsraumsspezifische Aufgaben“**

Einwohner	aktuell	Zuschussbedarfe insgesamt		Zuschussbedarfe in nicht-zentralörtlichen Aufgaben	
		ungerundet	gerundet	ungerundet	gerundet
3.000	100	100	100	100	100
5.000	110	115	115	112	110
10.000	115	121	120	108	110
20.000	120	133	135	111	110
50.000	130	140	140	115	115
100.000	135	143	145	120	120
200.000	145	164	155	120	120

Anmerkung: jeweils bezogen auf die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt

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

#### 4.2.2 Zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren

Zentrale Orte werden in Thüringen im Landesentwicklungsprogramm festgelegt. Laut dem Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 aus dem Jahr 2014 sind zentrale Orte Gemeinden, die „aufgrund ihrer Einwohnerzahl, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und ihrer zentralörtlichen Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Freistaat Thüringen bilden. Sie übernehmen entsprechend ihrer Funktion und Einstufung im zentralörtlichen System Aufgaben für ihr aus mehreren Ortsteilen bestehendes Gemeindegebiet und/oder für die Gemeinden ihres jeweiligen Versorgungsbereichs“ (TMLV 2014, S. 22). „Die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde ergibt sich einerseits aus der Zahl und Vielfältigkeit der angebotenen Einrichtungen bzw. Dienste und andererseits aus der Ausprägung des Bedeutungsüberschusses in Form eines Verflechtungsbereichs über das eigene Gemeindegebiet hinaus. Unter Verflechtungsbereich wird das mit dem zentra-

len Ort funktional verflochtene Umland verstanden“ (TMBLV 2014, S. 23). Entscheidende Eigenschaft eines zentralen Ortes ist es also, dass er Leistungen erbringt, die nicht nur durch die eigenen Einwohner, sondern durch die Einwohner des Verflechtungsbereichs genutzt werden.

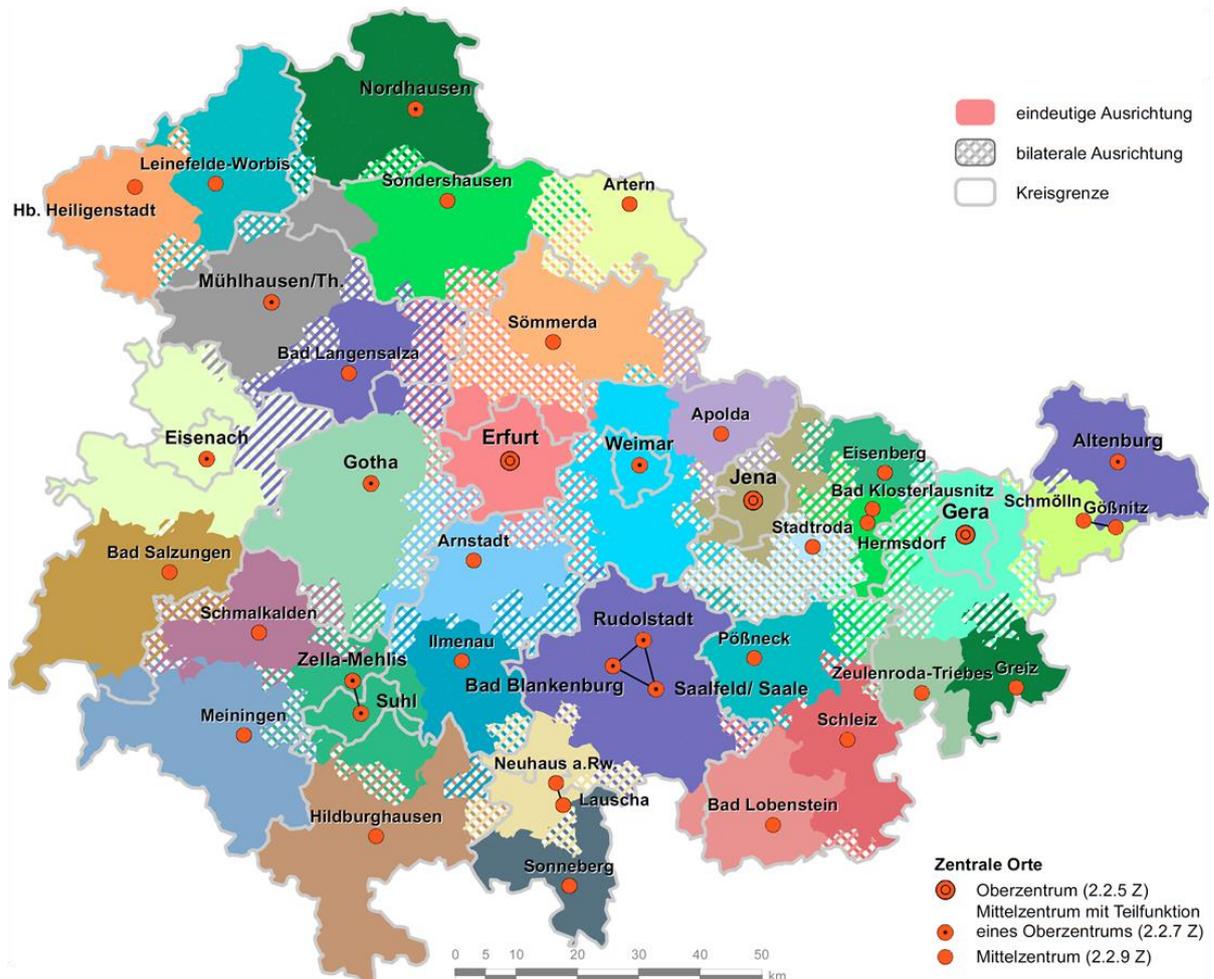
Das zentralörtliche System in Thüringen ist mit seinen 3 Oberzentren, 8 Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen und 24 Mittelzentren sehr ausgeglichen (vgl. Kapitel 2). „In Thüringen befindet sich aufgrund seiner langen historischen Entwicklung ein Netz von Städten, wie es in dieser gleichmäßigen Verteilung in keinem anderen Land der Bundesrepublik zu finden ist. Mit Ausnahme der Oberzentren Erfurt, Jena und Gera ist Thüringen ein auffällig homogen besiedeltes Land der Klein- und Mittelstädte“ (TMBLV 2014, S. 21). Als Grund dafür wird die historische Zersplitterung des Landes in eine Vielzahl von kleineren Herzog- und Fürstentümern genannt.

Entsprechend der Ausführungen im Landesentwicklungsprogramm erscheint das zentralörtliche System grundsätzlich für eine Nutzung im Rahmen der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich geeignet. Die bereits angesprochene kleinteilige Struktur stellt jedoch eine gewisse Einschränkung dar. Es fällt auf, dass einige der Mittelzentren aufgrund der historisch gewachsenen Struktur sehr klein sind (z. B. Artern) und dass in einigen Räumen eine große Ballung kleiner mittelzentraler Verbünde in unmittelbarer Nähe zu Oberzentren existiert (z. B. im Umfeld von Jena und Gera). Darüber hinaus spiegelt die intensive Nutzung der Einstufungen als mittel- und oberzentrale Verbünde sowie als Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen die gewachsene Struktur des zentralörtlichen Systems wider. Sie erschwert allerdings die Operationalisierung im Rahmen der Bedarfsbestimmung. Insgesamt ist gerade vor dem Hintergrund der gewachsenen Struktur des Systems der zentralen Orte in Thüringen zu betonen, dass Anpassungen der bestehenden Strukturen durch eine Nutzung dieser Einstufungen für die Verteilung von Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zukünftig erschwert werden (vgl. Diskussion der Vor- und Nachteile). Ob dieser Nachteil die genannten Vorteile aufwiegt, kann aber nur politisch entschieden werden. Im Rahmen dieses Gutachtens ist eine umfassende Bewertung des zentralörtlichen Systems in Thüringen nicht möglich.

In Thüringen werden mittelzentrale Verflechtungsbereiche im Landesentwicklungsprogramm festgelegt (TMBLV 2014, S. 31). Die Festlegung erfolgt durch Verschneidung der erreichbarkeitsnächsten Gemeinden mit Pendlerdominanzbereichen. Damit werden sowohl Angebots- als auch Nachfrageaspekte berücksichtigt. Als Indikator für das Angebot dient der Zeitaufwand zur Erreichung eines entsprechenden zentralen Ortes unter Nutzung des motorisierten Individualverkehrs (MIV). Eine Zuordnung erfolgt anhand der jeweiligen Erreichbarkeitsminima. Für die Inanspruchnahme (Nachfrage) mittelzentraler Funktionen liegen lediglich Daten für die Arbeitsplatzzentralität (Ein- und Auspendler) vor. Andere Aspekte werden in der amtlichen Statistik nicht erfasst. Zusätzlich zu den Erreichbarkeitsminima erfolgt daher eine Zuordnung von Gemeinden zu zentralen Orten anhand des Auspendlermaximums. Sofern beide Indikatoren übereinstimmen, wird die betreffende Gemeinde einem zentralen Ort eindeutig zugeordnet. Es ist dann von einer hohen funktionalen Verflechtung auszugehen. Stimmen beide Indikatoren nicht überein, wird die Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde jeweils zur Hälfte zwei zentralen Orten zugeordnet.

Das in Thüringen genutzte Vorgehen bei der Abgrenzung der Verflechtungsbereiche hat zwei wesentliche Vorteile, die es für eine Nutzung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geeignet erscheinen lassen. Zum einen erfolgt die Festlegung von Verflechtungsbereichen anhand statistischer Indikatoren, die nicht durch die einzelne Gemeinde beeinflusst werden können. Zum anderen werden durch die Nutzung von zwei Indikatoren die Nachteile der jeweiligen Indikatoren ausgeglichen. Das Erreichbarkeitsminimum muss nicht unbedingt den Ort darstellen, an dem tatsächlich zentralörtliche Leistungen nachgefragt werden. Ein sehr attraktives Angebot in einem etwas weiter entfernten größeren zentralen Ort könnte dem weniger umfangreichen Angebot in einem kleineren zentralen Ort vorgezogen werden, wenn die zusätzliche Attraktivität höher bewertet wird als die zusätzliche Fahrzeit. Gleichzeitig würde die alleinige Fokussierung auf Pendlerströme andere Aspekte der Zentralität ausblenden und Arbeitsplatzzentren in ungerechtfertigter Weise gegenüber anderen zentralen Orten benachteiligen, die auch ohne eine starke Unternehmensbasis ihrer zentralörtlichen Versorgungsfunktion nachkommen müssen.

**Abb. 4.2 Mittelzentrale Verflechtungsbereiche in Thüringen**



Quelle: TMBLV 2014, S. 161.

Die räumliche Verteilung der mittelzentralen Verflechtungsbereiche ist in Abb. 4.2 dargestellt. Auch den Oberzentren und den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen werden mittelzentrale Verflechtungsbereiche zugeordnet, da höherrangigere zentrale Orte immer auch die zentralörtlichen Funktionen aller niederrangigeren Einstufungen (z. B. Grund- und Mittelzentren) übernehmen. In der Darstellung wird zwischen eindeutig zugeordneten und bilateral zugeordneten Gebieten entsprechend der Indikatoren Pendlerverflechtung und Erreichbarkeit unterschieden.

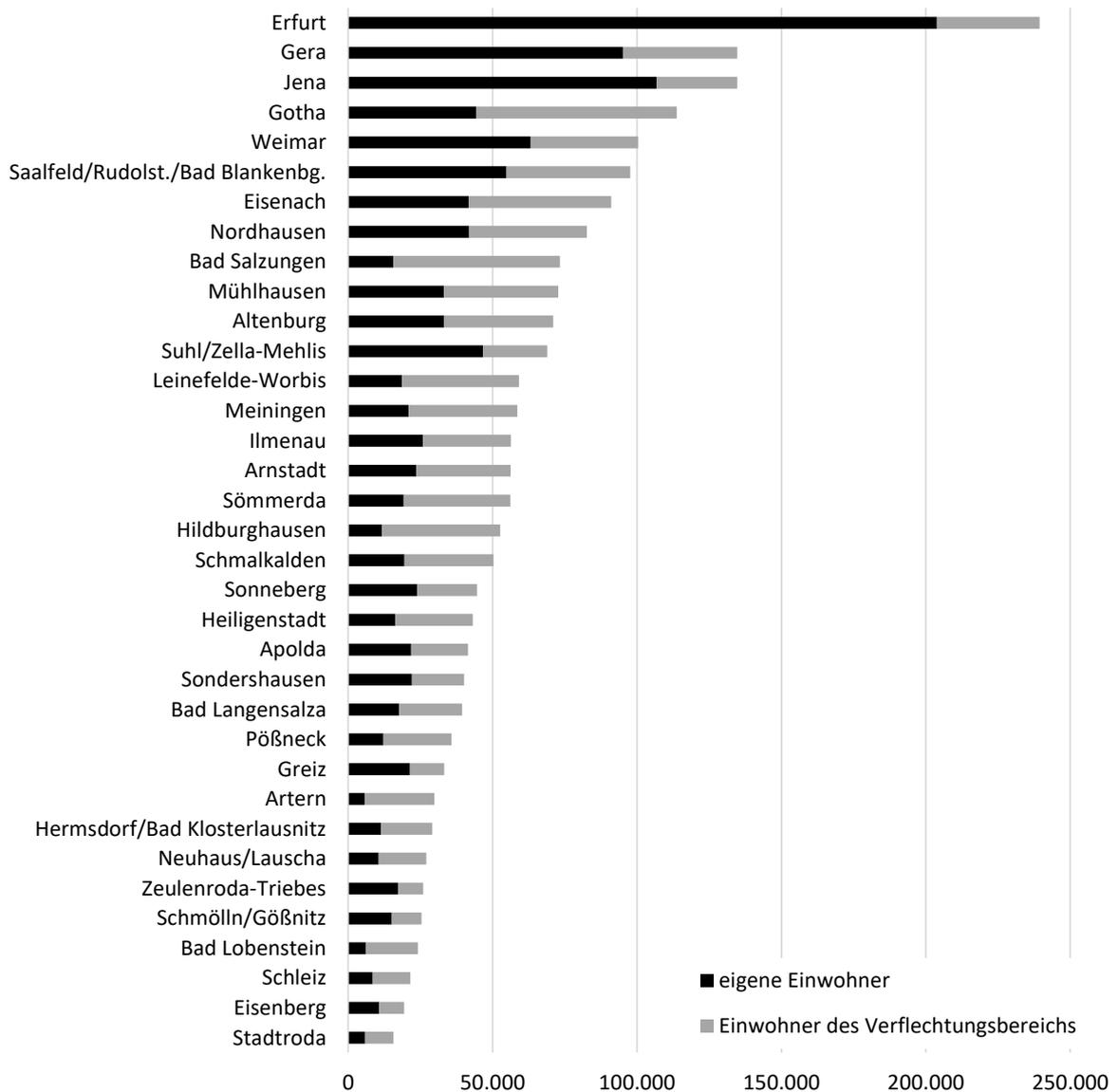
Die Lage der Oberzentren und von vier weiteren Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen orientiert sich an der sog. Thüringer Städtekette. Nördlich und südlich davon liegen jeweils zwei weitere Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen. Die ausgeglichene Raumstruktur wird anhand der Verteilung der Mittelzentren deutlich. Im östlichen Teil der Städtekette findet sich jedoch eine gewisse Ballung von Mittelzentren, die zu besonders kleinteiligen Verflechtungsbereichen führt. Insbesondere im Bereich der Städtekette finden sich aufgrund der Konzentration der Oberzentren und aufgrund der hohen Arbeitsplatzzentralität der dort gelegenen kreisfreien Städte eine Vielzahl von bilateral zugeordneten Verflechtungsbereichen. Bei genauerem Hinsehen ist erkennbar, dass sich die mittelzentralen Verflechtungsbereiche der drei Oberzentren Erfurt, Jena und Gera weit in das Umland erstrecken. Der Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Stadtroda wird sogar vom Verflechtungsbereich des Oberzentrums Jena umschlossen. Aufgrund der ausgeglichenen Verteilung der Mittelzentren werden die Verflechtungsbereiche allerdings auch im stärker ländlich geprägten Raum nördlich und südlich der Städtekette nicht übermäßig groß.

In Abb. 4.3 ist dargestellt, wie viele Einwohner die mittelzentralen Verflechtungsbereiche umfassen. Dabei wird in Ergänzung zur gesamten Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs zwischen der eigenen Einwohnerzahl und den zusätzlichen Einwohnern im Verflechtungsbereich unterschieden. Es ist erkennbar, dass sich dadurch die Größenverhältnisse deutlich verändern. Der Korrelationskoeffizient zwischen eigenen Einwohnern und den zusätzlichen Einwohnern im Verflechtungsbereich beträgt lediglich 0,296. Anhand dieser Darstellung wird deutlich, dass der Rückgriff auf Verflechtungsbereiche einen deutlichen Mehrwert gegenüber der ausschließlichen Nutzung der eigenen Einwohnerzahl wie im bisherigen Hauptansatz bietet. Die eigene Einwohnerzahl spiegelt den Umfang der zu erbringenden zentralörtlichen Leistungen nur begrenzt wider, wie die geringe Korrelation zeigt.

Im Einzelnen fällt auf, dass der Anteil der zusätzlichen Einwohner des Verflechtungsbereichs, die außerhalb des zentralen Ortes wohnen, sehr unterschiedlich ausfällt. Tendenziell ist der Anteil der zusätzlichen Einwohner durch Hinzunahme des gesamten Verflechtungsbereichs in kleinen Mittelzentren höher als in den größeren. Der Korrelationskoeffizient zwischen diesem Anteil und der eigenen Einwohnerzahl beträgt -0,706. Das Mittelzentrum mit der geringsten Einwohnerzahl, Artern, besitzt einen Verflechtungsbereich mit mehr als dem Vierfachen der eigenen Einwohnerzahl. Auf der anderen Seite machen die zusätzlichen Einwohner des Verflechtungsbereichs der Landeshauptstadt Erfurt nur das 0,2-fache der eigenen Einwohner aus. Die in absoluten Zahlen größten Verflechtungsbereiche außerhalb der eigenen Kommune besitzen die Städte Gotha (ca. 69.500 Einwohner) und Bad Salzungen (ca. 57.000 Einwohner). Die kleinsten Verflechtungsbereiche sind von Zeulenroda-Triebes und Eisenberg zu versorgen (jeweils ca. 8.500 Einwohner). Anhand dieser Unterschiede wird deutlich, dass Festbeträge für jedes Mittelzentrum nicht angemessen sind. Gleichermaßen ist erkennbar, dass

die Höhergewichtung der Einwohnerzahlen unzureichend ist. Beispielsweise sind der Landeshauptstadt Erfurt in ihrem Verflechtungsbereich ca. 35.500 Einwohner zugeordnet. Dieser Wert liegt knapp unter den etwa 37.000 Einwohnern in Sömmerda, das jedoch selbst nur über ein Zehntel der Einwohnerzahl Erfurts verfügt. Im Hauptansatz werden die Einwohner Erfurts momentan allerdings mit dem Faktor 145 gewichtet, während der Hauptansatzfaktor in Sömmerda nur 115 beträgt.

**Abb. 4.3 Einwohner in den Verflechtungsbereichen zentraler Orte, Jahresdurchschnitt 2012-14**



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

Der zusätzliche Nutzen durch die Verwendung der Summe aus eigenen Einwohnern und Einwohnern des Verflechtungsbereichs kann auch anhand einer Korrelationsanalyse zwischen den Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt belegt werden. Die Summe aus eigenen Einwohnern und Einwohnern im

Verflechtungsbereich erklärt sowohl die Gesamtzuschussbedarfe als auch die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben besser als die eigene Einwohnerzahl. Dieses Ergebnis ist auch deshalb bemerkenswert, weil bisher die eigene Einwohnerzahl das Verteilungskriterium war und damit auch selbst einen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe genommen hat. Diese Berechnung bestätigt nochmals, dass zwar beide Indikatoren einen hohen Erklärungsgehalt besitzen, die zentralörtlichen Indikatoren aber leicht besser abschneiden (vgl. auch Kapitel 4.1.2). Im Einzelnen ergeben sich die in Tab. 4.4 dargestellten Korrelationskoeffizienten für die 35 zentralen Orte bzw. zentralörtlichen Verbünde.

**Tab. 4.4 Korrelationskoeffizienten zwischen Einwohnern im Verflechtungsbereich und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt**

	Zuschussbedarfe insgesamt	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben
<b>Eigene Einwohner</b>	0,510 erklärte Varianz: 26 %	0,557 erklärte Varianz: 31 %
<b>Eigene Einwohner und Einwohner des Verflechtungsbereichs</b>	0,555 erklärte Varianz: 31 %	0,598 erklärte Varianz: 36 %

Anmerkung: Zuschussbedarfe je Einwohner jeweils im Verwaltungshaushalt und ohne übertragenen Wirkungskreis  
Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Die Summe aus eigener Einwohnerzahl und zusätzlichen Einwohnern im Verflechtungsbereich kann daher als Indikator für den Finanzbedarf für zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren herangezogen werden. Zusätzlich zu den Mittelzentren, die diese Funktion alleine wahrnehmen, werden im Landesentwicklungsprogramm noch drei mittelzentrale Verbünde genannt, in denen jeweils zwei Gemeinden gemeinsam die Funktion des Mittelzentrums für den jeweiligen Verflechtungsraum erbringen. Die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für zentralörtliche Aufgaben sind in den eigenständigen Mittelzentren und in den mittelzentralen Verbänden annähernd gleich hoch (137,71 Euro je Einwohner in den alleinigen Mittelzentren und 147,15 Euro je Einwohner in den mittelzentralen Verbänden). Daher erscheint eine unterschiedliche Gewichtung der Einwohner in den jeweiligen Verflechtungsbereichen nicht erforderlich. Die Einwohner des Verflechtungsbereichs werden bei der Bedarfsbestimmung in den mittelzentralen Verbänden allerdings entsprechend der eigenen Einwohnerzahl des jeweiligen Teilzentrums aufgeteilt.

#### 4.2.3 Zentralörtliche Aufgaben der Oberzentren

Für die Aufgabenanalyse der Oberzentren ist es nicht möglich, auf räumliche begrenzte Verflechtungsbereiche zurückzugreifen. Sie besitzen eine „Leuchtturmfunktion“ für das gesamte Land: „In den Oberzentren sollen die hochwertigen Funktionen der Daseinsvorsorge mit landesweiter Bedeutung konzentriert und zukunftsfähig weiterentwickelt werden“ (TMBLV 2014, S. 24). Ihre Aufgaben

gehen dabei weit über die bei den Mittelzentren dominierende Versorgungsfunktion hinaus. Sie umfassen auch vielfältige Entwicklungsfunktion in den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, Gesundheit, Freizeit, Kultur sowie öffentlicher und privater Steuerungsfunktionen.

Die Thüringer Oberzentren zeichnen sich durch eine individuelle Spezialisierung aus. Im Landesentwicklungsprogramm werden beispielhaft folgende Eigenschaften herausgestellt (TMBLV 2014, S. 24):

- Erfurt ist der bedeutendste Bevölkerungs-, Wirtschafts-, Verwaltungs- und Arbeitsmarktschwerpunkt in Thüringen. Die zentrale Lage der Stadt innerhalb der Städtereihe, ihre Verkehrsknotenfunktion, die hohe Versorgungs- und Wirtschaftskraft sowie ihre Funktion als Landeshauptstadt bestimmen ihre Bedeutung für den gesamten thüringischen Raum.
- Gera hat eine überregionale Bedeutung als Industriestandort, insbesondere in Verbindung mit der Revitalisierung der Wismutregion. Die Bundesgartenschau 2007 hat einen wesentlichen Impuls für die Entwicklung der Region gegeben.
- Jena hat eine besondere Bedeutung als Wissenschaftsstandort, Standort moderner Forschungseinrichtungen und innovativ orientierter Wirtschaftsunternehmen sowie als Technologiezentrum.

Anders als im Bereich der mittelzentralen Aufgaben kann daher nicht von einer Homogenität ausgegangen werden. Für die Abbildung der Bedarfe für oberzentrale Aufgaben ist daher die eigene Einwohnerzahl weiterhin ein sachgerechter, zumindest alternativer, Indikator. Ein ähnliches Vorgehen wird im Übrigen auch in Schleswig-Holstein genutzt und wurde durch das dortige Landesverfassungsgericht bestätigt (LVerfG 4/15 und 5/15 vom 27. Januar 2017). Dort sind bei der Verteilung der Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben Festbeträge für alle zentralörtlichen Einstufungen mit Ausnahme der Oberzentren festgelegt. Die Zuweisung an die Oberzentren erfolgt anhand ihrer eigenen Einwohnerzahl.

Am Beispiel der Landeshauptstadt Erfurt kann jedoch illustriert werden, dass die Größe der Stadt und ihr Status als Landeshauptstadt zu einer Zunahme der oberzentralen Funktionen führt. Dies kommt auch in der Beschreibung der Eigenschaften der Oberzentren im Landesentwicklungsprogramm zum Ausdruck. Die empirischen Untersuchungen in Kapitel 3 haben gezeigt, dass die höheren Zuschussbedarfe vor allem auf zentralörtliche Aufgaben zurückgeführt werden können. Daher ist eine Höhergewichtung Erfurts im Vergleich zu den anderen beiden Oberzentren gerechtfertigt. Aufgrund der geringen Zahl an Oberzentren ist eine weitergehende empirische Prüfung allerdings nicht möglich.

In diesem Teilbereich stellen sich damit zwar ähnliche Probleme wie in den oberen Größenklassen der Hauptansatzstaffel. Der Vorteil bei diesem Vorgehen ist allerdings, dass sich keine Stadt alleine in einer Klasse befindet (drei echte Oberzentren). Außerdem bezieht sich das Problem der geringen Klassenbesetzung lediglich auf die zusätzlichen oberzentralen Aufgaben und damit auf einen klar abgegrenzten Teilbereich des kommunalen Aufgabenspektrums.

Neben den drei Oberzentren werden oberzentrale Aufgaben auch in begrenztem Maße durch die acht Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen übernommen. In zwei Fällen geschieht dies im Verbund aus zwei (Suhl und Zella-Mehlis) bzw. drei Gemeinden (Saalfeld, Rudolstadt und Bad Blankenburg). Die Höhe der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt für zentralörtliche Aufgaben liegt in den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen deutlich unter den Werten, die in den echten Oberzentren erzielt werden:

- Drei Oberzentren: 208,24 Euro je Einwohner (darunter Erfurt: 244,50 Euro je Einwohner)
- Sechs Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen: 177,38 Euro je Einwohner
- Zwei mittelzentrale Verbünde mit oberzentralen Teilfunktionen: 149,48 Euro je Einwohner

Es ist erkennbar, dass die Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen zentralörtliche Aufgaben in deutlich geringerem Umfang erbringen. Daher erscheint es gerechtfertigt, lediglich in den echten Oberzentren die eigene Einwohnerzahl vollständig als Maßstab für die Bedarfe zu nehmen. In den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen erscheint ein Anteil von einem Drittel der eigenen Einwohner angemessen, während in den mittelzentralen Verbänden mit oberzentralen Teilfunktionen lediglich ein Zehntel der eigenen Einwohner zum Ansatz gebracht wird. Innerhalb der drei Oberzentren liegen die Zuschussbedarfe je Einwohner in der Landeshauptstadt Erfurt deutlich über den beiden anderen Oberzentren Gera und Jena. Daher ist auch innerhalb der Gruppe der Oberzentren eine weitere Differenzierung geboten. Die Einwohner in der Landeshauptstadt Erfurt werden zu 100 % angesetzt, die Einwohner in Gera und Jena zu 50 %.

Aktuelle wissenschaftliche Studien zur Weiterentwicklung zentralörtlicher Systeme argumentieren in diesem Zusammenhang dafür, sich bei der Abgrenzung zentraler Orte auf drei Grundstufen (Grund-, Mittel- und Oberzentren) zu beschränken und keine Zwischenstufen einzuführen (Flex et al. 2016). Es wird argumentiert, dass eine unklare Hierarchieabgrenzung die Aufgabenzuweisung erschwere und aufgrund von Konkurrenzbeziehungen zu Doppelungen von Angeboten über das notwendige Maß hinausführen könne. Die Nutzung von Städteverbänden und anderen kooperativen Arrangements sei daher vorzuziehen. Dieses inhaltliche Argument kann in Ergänzung der empirisch festgestellten Unterschiede für die geringere Anrechnung der eigenen Einwohnerzahl in der Komponente für oberzentrale Aufgaben bei den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen angeführt werden.

### 4.3 Quantifizierung der zentralörtlichen Bedarfe

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Bedarfsfaktoren innerhalb der einzelnen Komponenten abgeleitet worden sind, erfolgt in diesem Kapitel die Bestimmung der Gewichte der einzelnen Komponenten. Dabei ist insbesondere der übergemeindliche Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben zu bestimmen. Die Notwendigkeit dies zu tun, ergibt sich aus der Tatsache, dass nicht alle Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben tatsächlich übergemeindliche Mehrbedarfe sind. In den meisten zentralörtlichen Aufgaben sind auch Basisaufgaben, die in allen Gemeinden erbracht werden, sowie

Aufgaben der Grundzentren enthalten. Daher werden im folgenden Kapitel die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben in zentralen Orten, die mindestens als Mittelzentrum eingestuft sind, mit den Gemeinden verglichen, die nicht mindestens als Mittelzentrum eingestuft worden sind (Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung). Die Differenz aus beiden stellt den tatsächlichen übergemeindlichen Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben dar. Das hier gewählte Vorgehen entspricht der in Schleswig-Holstein genutzten Methodik (Schiller und Cordes 2013), die am 27. Januar 2017 durch das Landesverfassungsgericht bestätigt wurde (LVerfG 4/15 und 5/15).

#### 4.3.1 Bestimmung des übergemeindlichen Anteils an den zentralörtlichen Aufgaben

Die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben sind in den Gemeinden, die mindestens als Mittelzentren eingestuft sind, deutlich höher als in den Gemeinden ohne eine solche Einstufung (Tab. 4.5). Im Verwaltungshaushalt beträgt die Differenz fast 100 Euro je Einwohner. Die Unterschiede in den zentralörtlichen Aufgaben erklären fast vollständig die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen von Gemeinden. Im Verwaltungshaushalt beträgt die Differenz in den übrigen, nicht-zentralörtlichen Aufgaben zwar noch 32 Euro je Einwohner. Bei Betrachtung des Gesamthaushalts verschwinden die Unterschiede jedoch vollständig.

Für die weitere Untersuchung werden die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben in den Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung (76,35 Euro je Einwohner) als Basisaufgaben im Bereich der zentralörtlichen Aufgaben definiert. Die Komponente für den übergemeindlichen Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben wird sich ausschließlich auf die Differenz zu diesem Betrag beziehen, d. h. auf 96,58 Euro je Einwohner (172,94 Euro je Einwohner in Gemeinden mit mindestens mittelzentraler Einstufung abzüglich 76,35 Euro je Einwohner in den übrigen Gemeinden).

**Tab. 4.5 Zuschussbedarfe für zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben**

Zuschussbedarfe für zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einwohner, 2012-14	Zentralörtliche Aufgaben		Übrige Aufgaben	
	Gesamthaushalt	Verwaltungshaushalt	Gesamthaushalt	Verwaltungshaushalt
Gemeinden mit mindestens mittelzentraler Einstufung	204,89	172,94	384,77	350,17
Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung	113,43	76,35	380,01	318,16
kreisfreie Städte (Kreisaufgaben)	145,43	137,69	709,99	709,55
Landkreise	96,07	75,96	548,10	536,67

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

Der übergemeindliche Anteil an den zentralörtlichen Gemeindeaufgaben in Höhe von 96,58 Euro je Einwohner ist Ausgangspunkt für die Berechnung des absoluten Betrags für dieses Aufgabenbündel. Dieser wird dazu mit der Einwohnerzahl in den Kommunen mit mindestens mittelzentraler Einstufung multipliziert (Tab. 4.6). Die Berechnung zeigt, dass ca. 110 Millionen Euro von den insgesamt gut 275 Millionen Euro an Zuschussbedarfen für zentralörtliche Aufgaben auf den übergemeindlichen Anteil entfallen. Dieser Betrag wird im Folgenden genutzt werden, um das Gewicht der Komponente

„Übergemeindlicher Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben“ im Vergleich zur Komponente „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“ zu bestimmen.

Tab. 4.6 enthält darüber hinaus weitere Informationen, die für die Quantifizierung der zentralörtlichen Bedarfe von Bedeutung sind. Im unteren Teil der Tabelle werden die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben differenziert nach zentralörtlichen Einstufungen dargestellt. Es ist zu erkennen, dass die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben mit höherer zentralörtlicher Einstufung zunehmen. Eine Ausnahme bilden die mittelzentralen Verbünde, in denen die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben leicht höher sind als in den alleinigen Mittelzentren. Ein deutlicher Unterschied ist bei den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen zwischen den eigenständigen Zentren und den Verbänden zu erkennen. Hier sind die Zuschussbedarfe in den alleinigen Zentren deutlich höher. Die Oberzentren verausgaben insgesamt die höchsten Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben.

**Tab. 4.6 Berechnung des übergemeindlichen Anteils an den zentralörtlichen Aufgaben**

<b>Übergemeindlicher Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben, Jahresdurchschnitt 2012 - 2014</b>		<b>Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner</b>	<b>Einwohner</b>	<b>Zuschussbedarfe in Euro</b>
	<b>Zentralörtliche Aufgaben im Verwaltungshaushalt</b>	<b>219,01</b>	<b>2.165.113</b>	<b>474.180.034</b>
	darunter: Gemeindeaufgaben	127,47	2.165.113	275.996.713
	darunter: Kreisaufgaben	91,53	2.165.113	198.183.321
1 - 7	<b>Übergemeindlicher Anteil der zentralörtlichen Gemeindeaufgaben</b>	<b>96,58</b>	<b>1.145.991</b>	<b>110.681.255</b>
2 - 7	darunter: Oberzentren	131,89	405.684	53.505.943
3 - 7	darunter: Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion	101,02	257.353	25.999.018
4 - 7	darunter: mittelzentrale Verbünde mit oberzentraler Teilf.	73,13	101.516	7.423.758
5 - 7	darunter: Mittelzentren	61,35	344.390	21.129.527
6 - 7	darunter: mittelzentrale Verbünde	70,80	37.048	2.623.010
8 - 9	<b>Übergemeindlicher Anteil der potenziell übergemeindlichen Kreisaufgaben</b>	<b>61,73</b>	<b>546.381</b>	<b>33.730.295</b>
1	Kommunen mit zentralörtlicher Einstufung	172,94	1.145.991	198.182.461
2	darunter: Oberzentren	208,24	405.684	84.481.638
3	darunter: Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion	177,38	257.353	45.649.021
4	darunter: mittelzentrale Verbünde mit oberzentraler Teilf.	149,48	101.516	15.174.903
5	darunter: Mittelzentren	137,71	344.390	47.425.118
6	darunter: mittelzentrale Verbünde	147,15	37.048	5.451.780
7	Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung	76,35	1.019.122	77.814.252
8	kreisfreie Städte (Kreisaufgaben)	137,69	546.381	75.231.104
9	Landkreise	75,96	1.618.733	122.952.217

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

Anhand dieser Werte kann die Komponente „Übergemeindlicher Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben“ nochmals aufgeteilt werden in einen Anteil für mittelzentrale Aufgaben (Komponente 2a) und einen Anteil für oberzentrale Aufgaben (Komponente 2b). Dabei werden die Zuschussbedarfe der reinen Mittelzentren (137,71 Euro je Einwohner) in Beziehung zur „Grundlast“ an zentralörtlichen Aufgaben gesetzt (75,35 Euro je Einwohner). Daraus ergibt sich das Gewicht der Komponente 2a. Der

verbleibende Betrag der Komponente „Übergemeindlicher Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben“ wird der Komponente 2b zugeordnet.

In Kapitel 4.2.2 wurde für die mittelzentralen Aufgaben bereits herausgearbeitet, dass die eigene Einwohnerzahl zzgl. der Einwohner des Verflechtungsbereichs ein geeigneter Bedarfsindikator ist. Dieser wird innerhalb der Komponente 2a für alle Gemeinden mit mindestens mittelzentraler Einstufung in gleicher Weise genutzt.

Für die Komponente 2b wurde in Kapitel 4.2.3 abgeleitet, dass die eigene Einwohnerzahl ein geeigneter Indikator ist. Anhand der empirischen Ergebnisse wird allerdings deutlich, dass eine weitergehende Differenzierung zwischen den Oberzentren, den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen und den mittelzentralen Verbänden mit oberzentralen Teilfunktionen notwendig ist. Die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben unterscheiden sich zwischen den drei Gruppen deutlich (Tab. 4.6). Die inhaltlichen Überlegungen zu einer klaren Hierarchieabgrenzung sprechen ebenfalls für eine geringere Gewichtung in den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen. Als Ergebnis dieser Überlegungen wird vorgeschlagen, die eigenen Einwohner in den Oberzentren mit 100 % in der Komponente 2b zum Ansatz zu bringen, während sie in den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen nur zu einem Drittel und in den mittelzentralen Verbänden mit oberzentralen Teilfunktionen nur zu einem Zehntel einfließen.

Eine zusammenfassende Darstellung aller Gewichte und Bedarfsfaktoren erfolgt in Kapitel 4.3.3.

### **Umgang mit den übergemeindlichen Kreisaufgaben**

Bisher wurde die Diskussion um zentralörtliche Aufgaben ausschließlich für die Gemeindeebene und als Alternative zum Hauptansatz geführt. Zentralörtliche Aufgaben existieren aber auch im Bereich der Kreisaufgaben. Bei der Bildung von Teilschlüsselmassen werden in Thüringen die kreisfreien Städte ebenfalls mit den Landkreisen in eine Reihe gestellt. Die Landkreise erbringen dabei ihre Leistungen für die Bewohner des Kreisgebietes. Sie haben damit die zentralörtlichen Funktionen innerhalb des Kreisgebietes internalisiert. In einigen Kreisaufgaben erbringen die kreisfreien Städte allerdings auch Leistungen für die Einwohner der sie umgebenden Landkreise.

Ergänzend wird in Tab. 4.5 dargestellt, welche Differenzen sich bei gleicher Betrachtung auf der Kreisebene zwischen den Kreisaufgaben der kreisfreien Städte und den Landkreisen ergeben. Hier ist erkennbar, dass die kreisfreien Städte in den zentralörtlichen Ausgaben ebenfalls höhere Zuschussbedarfe je Einwohner zu decken haben. Die Differenz beträgt hier 61,73 Euro je Einwohner.

Auch wenn der etwas größere Teil der zentralörtlichen Aufgaben auf der Gemeindeebene angesiedelt ist, finden sich unter den Kreisaufgaben zentralörtliche Aufgaben u. a. im Bereich der weiterführenden Schulen und der Berufsschulen, in Teilbereichen des Einzelplans 3 (Wissenschaft, Kultur und insbes. Theater) sowie bei den Sportstätten und Kreisstraßen (vgl. dazu im Einzelnen Tab. 4.7 im folgenden Kapitel). In vielen dieser Bereiche (insbes. Berufsschulen und Theater) ist davon auszugehen,

dass die Nutzer dieser Angebote auch aus dem Umland der kreisfreien Städte kommen. Daraus kann das Argument abgeleitet werden, auch in der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben auf zentralörtliche Aufgaben abzustellen. In Schleswig-Holstein wurde der Umfang der Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben daher tatsächlich durch übergemeindliche Mehrbedarfe sowohl bei den Gemeinde- als auch bei den Kreisaufgaben definiert (Schiller und Cordes 2013).

Für Thüringen wird eine Aufnahme übergemeindlicher Kreisaufgaben allerdings nicht empfohlen. Die Zuschussbedarfe liegen in den kreisfreien Städten bei den zentralörtlichen Kreisaufgaben zwar um 61,73 Euro je Einwohner über denen der Landkreise. Gleichzeitig fallen die Zuschussbedarfe je Einwohner in den Landkreisen bei Schülerbeförderung und ÖPNV sowie in der allgemeinen Verwaltung höher aus. Diese Mehrkosten sind zu großen Teilen auf die geringere Einwohnerdichte der Landkreise im Vergleich zu den kreisfreien Städten zurückzuführen. Sie erreichen eine ähnliche Größenordnung von ca. 50 Euro je Einwohner (vgl. Bestandsaufnahme in Kapitel 2). Daher wird empfohlen im Rahmen der Bedarfsbestimmung weder übergemeindliche Kreisaufgaben noch flächenbezogene Mehrbedarfe im Bereich der Kreisaufgaben zu berücksichtigen (vgl. Prüfung der Einführung eines Flächenansatzes im folgenden Kapitel). Die in Tab. 4.5, Tab. 4.6 und Tab. 4.7 gezeigten Berechnungen für die Kreisebene haben lediglich nachrichtlichen Charakter. Zukünftig erscheint es sinnvoll, das Verhältnis zwischen übergemeindlichen und flächenreagiblen Kreisaufgaben weiter zu beobachten.

#### **4.3.2 Betrachtung einzelner zentralörtlicher Aufgaben**

Die bisher nur gesamthaft betrachteten Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben werden in Tab. 4.7 noch weiter nach einzelnen Aufgaben differenziert dargestellt. Durch diese Darstellung kann abgelesen werden, welche zentralörtlichen Aufgaben ein besonderes Gewicht besitzen und welche für den Anstieg der Zuschussbedarfe mit zunehmender zentralörtlicher Einstufung in besonderem Maße verantwortlich sind. Der Fokus liegt auch hier auf den Gemeindeaufgaben. Nachrichtlich sind auch die Kreisaufgaben dargestellt.

Die Schulaufgaben sind aufgrund der überwiegenden Trägerschaft der weiterführenden Schulen durch die Kreisebene und durch den Sonderlastenausgleich von untergeordneter Bedeutung. Die Zuschussbedarfe steigen daher in diesem Aufgabenbereich nicht mit der zentralörtlichen Einstufung an.

Von deutlich größerer Bedeutung sind die zentralörtlichen Aufgaben im Einzelplan 3. Die Aufgabe mit den höchsten Zuschussbedarfen in den Oberzentren sind in diesem Bereich die Theater. Diese Aufgabe gewinnt erst ab den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen stark an Bedeutung. Bereits in den Mittelzentren ist im Vergleich zu Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung ein Anstieg der Zuschussbedarfe für Museen und Büchereien erkennbar. Ein ähnlich früher Anstieg ist in den Park- und Gartenanlagen erkennbar, während im Bereich Sport (Förderung des Sports und eigene Sportstätten) wiederum erst ab den Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen deutliche Anstiege zu verzeichnen sind.

Tab. 4.7 Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben nach zentralörtlichen Einstufungen

	Gemeindeaufgaben			Kreisaufgaben		
	Oberzentren	Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen (inkl. Verbände)	Mittelzentren (inkl. Verbände)	Gemeinden ohne mittlere zentrale Einstufung inkl. Verwaltungsgemeinschaften	Kreisaufgaben der kreisfreien Städte	Landkreise
<b>Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2012-2014 (ohne übertragene Wirkungskreis)</b>						
20 Schulverwaltung	1,12	1,68	-0,26	0,26	10,05	4,08
225 Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	3,43	7,11	2,53	5,18	6,22	8,91
23 Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,14	0,03	0,46	0,00	9,10	8,05
240 Berufsschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	17,57	8,44
241 Berufsfachschulen u. höhere Berufsfachschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42
242 Berufsaufbauschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
243 Fachoberschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
244 Berufliche Gymnasien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
245 Fachschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
247 Förderberufsschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13
26 Gemeinschaftsschulen	1,42	0,27	0,00	0,07	3,88	0,25
27 Förderschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	7,75	3,89
281 Gesamtschulen (integrierte u. additive)	0,53	-0,16	0,00	0,10	3,68	0,27
285 freie Waldorfschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
293 Fördermaßnahmen für Schüler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,22
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	2,74	9,39	14,23	1,02	0,90	2,55
31 Wissenschaft und Forschung	3,30	1,98	0,17	0,00	10,09	0,97
321 Nicht wissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen	4,44	11,90	7,71	1,46	2,61	1,70
323 Zoologische u. botanische Gärten	9,12	3,00	0,58	0,06	0,00	0,00
331 Theater	24,23	27,62	5,73	0,02	18,54	3,65
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	3,09	1,66	0,06	0,03	5,47	0,93
333 Musikschulen	0,36	0,18	1,15	0,00	8,02	5,60
350 Volkshochschulen	0,01	0,01	0,00	0,01	3,65	1,92
352 Büchereien	15,44	12,93	9,88	2,31	0,59	0,22
355 Sonstige Volksbildung	0,00	0,00	0,14	0,05	0,00	0,00
51 Krankenhäuser	0,00	0,00	0,02	-1,43	10,17	9,94
54 Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,00	0,00	0,00	-0,02	0,91	0,29
55 Förderung des Sports	19,46	2,80	1,63	0,31	17,76	1,20
56 Eigene Sportstätten	4,43	15,02	9,85	6,47	0,73	0,76
57 Badeanstalten	0,00	-1,73	3,35	4,42	-0,01	0,05
58 Park- und Gartenanlagen	37,13	24,57	21,39	9,27	0,00	0,00
63 Gemeindestraßen	56,52	32,93	33,22	26,36	0,00	0,00
65 Kreisstraßen	0,00	0,00	0,06	0,07	0,02	11,54
660 Bundesstraßen	2,33	0,00	0,05	0,01	0,00	0,00
665 Landesstraßen	1,00	0,11	0,10	0,11	0,00	0,00
670 Straßenbeleuchtung	17,10	12,68	14,30	15,52	0,00	0,00
675 Straßenreinigung	7,64	10,81	14,73	4,89	0,00	0,00
68 Parkeinrichtungen	-7,36	-5,88	-3,56	-0,25	0,00	0,00
73 Märkte	0,64	0,59	1,09	0,06	0,00	0,00
<b>Zentralörtliche Aufgaben insgesamt</b>	<b>208,24</b>	<b>169,49</b>	<b>138,63</b>	<b>76,35</b>	<b>137,69</b>	<b>75,96</b>

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

Von großer Bedeutung ist darüber hinaus der Verkehrsbereich. Hier steigen die Zuschussbedarfe mit zunehmender Einstufung allerdings nur geringfügig an. In den Bereichen Straßenbeleuchtung und Straßenreinigung sind fast keine Differenzen erkennbar. Die Gemeinden mit höherer zentralörtlicher Einstufung sind in der Lage, durch Parkraumbewirtschaftung höhere Einnahmen zu erzielen (UA 68: Parkeinrichtungen).

Diese Übersicht macht noch einmal eine der Stärken des gewählten Vorgehens bei der Bemessung des übergemeindlichen Bedarfs deutlich. Durch die Betrachtung der Zuschussbedarfe in allen zentralörtlichen Aufgaben und dem Vergleich zwischen zentralen Orten und nicht-zentralen Orten wird sichergestellt, dass die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben in nicht-zentralen Orten anerkannt wird. Die Daten zeigen, dass in vielen Bereichen auch von dieser Gruppe Basisfunktionen insbesondere für die eigenen Einwohner erbracht werden.

### 4.3.3 Gewichtung der drei Komponenten

In diesem Kapitel werden die Überlegungen zur konkreten Gewichtung der einzelnen Komponenten im Falle einer Nutzung zentralörtlicher Einstufungen noch einmal überblicksartig zusammengefasst.

Das Gewicht der beiden Komponenten ergibt sich aus dem Verhältnis der Zuschussbedarfe (Abb. 4.4). Die Basisaufgaben und ballungsraumspezifischen Aufgaben (Komponente 1) umfassen zunächst die Zuschussbedarfe aller Gemeinden in nicht-zentralörtlichen Aufgaben. Zu diesem Betrag werden die Zuschussbedarfe je Einwohner in Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung in zentralörtlichen Aufgaben multipliziert mit der gesamten Einwohnerzahl des Freistaats Thüringen hinzugerechnet. Damit werden für jede Gemeinde in Thüringen 76,35 Euro je Einwohner als Basisaufgaben innerhalb der zentralörtlichen Aufgaben berücksichtigt. Für die Komponente 2 wird lediglich der in Kapitel 4.3.1 bezifferte übergemeindliche Anteil der zentralörtlichen Aufgaben angerechnet. In der Summe ergibt sich daraus das deutlich größere Gewicht der Komponente 1 im Vergleich zur Komponente 2.

**Abb. 4.4 Gewichtung der beiden Komponenten**

Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben	
<p><b>Komponente 1: Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben</b></p> <p>Gewicht: 890.842.782 Euro bzw. 88,949 %</p> <p><b>Teilmengen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuschussbedarfe in nicht-zentralörtlichen Aufgaben: 725.527.324 Euro</li> <li>- Zuschussbedarfe der Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung in zentralörtlichen Aufgaben: 165.315.458 Euro</li> </ul>	<p><b>Komponente 2: übergemeindlicher Anteil der zentralörtlichen Aufgaben</b></p> <p>Gewicht: 110.681.255 Euro bzw. 11,051 %</p> <p><b>Komponente 2a: mittelzentrale Aufgaben</b> Gewicht: 66.059.924 Euro bzw. 6,596 % = Differenz aus den Zuschussbedarfen der alleinigen Mittelzentren (137,71 Euro je Einwohner) und den Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung</p> <p><b>Komponente 2b: oberzentrale Aufgaben</b> Gewicht: 44.621.331 Euro bzw. 4,455 % = verbleibender Anteil der Komponente 2</p>

Quelle: eigene Darstellung.

Innerhalb der Komponente 2 wird nochmals zwischen mittelzentralen Aufgaben (Komponente 2a) und oberzentralen Aufgaben (Komponente 2b) differenziert. Hierbei ergibt sich das Gewicht der Komponente 2a aus der Differenz in den Zuschussbedarfen für zentralörtliche Aufgaben in den Mittelzentren gegenüber den Gemeinden ohne mittelzentrale Einstufung, multipliziert mit der Zahl der Einwohner. Das Gewicht der Komponente 2b ergibt sich aus dem verbleibenden Anteil der Komponente 2.

Innerhalb der einzelnen Komponenten wurden bereits in Kapitel 4.2 Bedarfsfaktoren abgeleitet. Für die Komponente 1 ist aufgrund der ballungsraumspezifischen Aufgaben (insbes. Brandschutz und Tageseinrichtungen für Kinder) nach wie vor eine Höhergewichtung der Einwohner in größeren Gemeinden sachgerecht. Der Bezug dieser Aufgaben auf die eigene Einwohnerzahl ist ebenfalls aus inhaltlichen Überlegungen schlüssig. Der Verlauf der Staffel ist deutlich flacher als im bisher genutzten Hauptansatz, da die zentralörtlichen Mehrbedarfe, die bisher wesentlicher Bestimmungsgrund der Hauptansatzstaffel waren, nun über die Komponente 2 ausgeglichen werden (Abb. 4.5). Die Wahl der Klassengrenzen orientiert sich an der bisherigen Hauptansatzstaffel.

**Abb. 4.5 Einwohnerstaffelung innerhalb der Komponente „Basisaufgaben und ballungsraum-spezifische Aufgaben“**

<b>Komponente 1: Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben</b>	
Zielgruppe: alle Gemeinden	
Staffelung der Einwohnergewichte:	
- 1 bis 3.000 Einwohner:	100
- über 3.000 bis 5.000 Einwohner:	100 bis 110
- über 5.000 bis 10.000 Einwohner:	110
- über 10.000 bis 20.000 Einwohner:	110
- über 20.000 bis 50.000 Einwohner:	110 bis 115
- über 50.000 bis 100.000 Einwohner:	115 bis 120
- über 100.000 bis 200.000 Einwohner:	120
- über 200.000 Einwohner:	120
Im Rahmen dieser Staffelung wird innerhalb der Gemeindegrößenklasse unter Zugrundelegung der tatsächlichen Einwohnerzahl linear interpoliert.	

Quelle: eigene Darstellung.

Innerhalb der zentralörtlichen Komponente 2 werden verschiedene Bedarfsfaktoren genutzt (Abb. 4.6). In der mittelzentralen Komponente (2a) bildet die Summe aus eigener Einwohnerzahl und Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs entsprechend der Ausführungen in Kapitel 4.2.2 die Grundlage. Diese wird in allen zentralen Orten, die mindestens über eine mittelzentrale Einstufung verfügen, zu 100 % angesetzt. Für die oberzentralen Aufgaben wird die eigene Einwohnerzahl als Bedarfsfaktor herangezogen (vgl. Kapitel 4.2.3). Die Komponente 2b bezieht sich ausschließlich auf die Oberzentren und die Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen. Die eigenen Einwohner des Oberzentrums Erfurt werden mit 100 % angerechnet, die der übrigen beiden Oberzentren mit 50 %. Aufgrund der geringeren Zuschussbedarfe der Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen und der inhaltlichen

Überlegungen zu Zwischenstufen im zentralörtlichen System werden die eigenen Einwohner der Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen lediglich zu einem Drittel und die Einwohner der mittelzentralen Verbünde mit oberzentralen Teilfunktionen lediglich zu einem Zehntel angerechnet.

**Abb. 4.6 Bedarfsfaktoren innerhalb der Komponente „Übergemeindlicher Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben“**

<b>Komponente 2a: mittelzentrale Aufgaben</b>	<b>Komponente 2b: oberzentrale Aufgaben</b>
Zielgruppe: alle Gemeinden mit mindestens mittelzentraler Einstufung (inkl. Oberzentren und Verbünde)	Zielgruppe: Oberzentren und Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen (inkl. Verbünde)
Bedarfsfaktoren: - eigene Einwohner - Einwohner im Verflechtungsbereich (jeweils zu 100 %)	Bedarfsfaktoren: - Erfurt: eigene Einwohner zu 100 % - übrige Oberzentren: eigene Einwohner zu 50 % - Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen: eigene Einwohner zu 33,3 % - Mittelzentrale Verbünde mit oberzentralen Teilfunktionen: eigene Einwohner zu 10 %
In den Verbänden werden die Einwohner des Verflechtungsbereich anhand der eigenen Einwohner aufgeteilt.	

Quelle: eigene Darstellung.

#### 4.3.4 Auswirkungen der Gebietsreform

Die Gebietsreform wird sich in zwei Bereichen auf das vorgeschlagene Komponentenmodell auswirken. Zum einen wird der übergemeindliche Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben nach der Gebietsreform auf Basis der neuen Gebietsstruktur neu zu berechnen sein. Auch die Differenzierung zwischen mittelzentralen und oberzentralen Aufgaben sollte dann neu geprüft werden. Durch die Eingemeindung von Umland-Kommunen durch zentrale Orte kann es passieren, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner in zentralörtlichen Aufgaben in den zentralen Orten sinken. Dies ist insbesondere deshalb zu erwarten, weil Umlandgemeinden bereits heute besonders intensiv auf das Angebot eines nahegelegenen Zentrums zurückgreifen. Ein Vorteil besteht allerdings darin, dass durch den Bezug auf die Verflechtungsbereiche die Verschiebungen insgesamt geringer sein werden als bei einem Hauptansatz (vgl. dazu die Erläuterungen zu den Vorteilen in Kapitel 4.1.1). Die Veränderungen werden sich auch nur gesamthaft auf das Gewicht der Komponente 2 auswirken und damit nur in abgeschwächter Form in allen zentralen Orten wirken, aber nicht zu starken Verwerfungen für einzelne Gemeinden in unterschiedlicher Weise führen.

Zum anderen könnte die Gebietsreform dazu führen, dass die Einwohnerstaffel innerhalb der Komponente 1 an Relevanz verliert. Wenn nach der Gebietsreform alle Gemeinden eine Mindestgröße von 6.000 Einwohnern erreichen und die Funktion eines Grundzentrums übernehmen können, wird die Bedeutung ballungsraumspezifischer Aufgaben geringer werden. Möglicherweise ist dann eine

Gleichgewichtung aller Einwohner innerhalb der Komponente 1 sachgerecht. Das genaue Ausmaß der notwendigen Anpassungen ist zum jetzigen Zeitpunkt wie für alle anderen Anpassungserfordernisse auf der Gemeindeebene im Zuge der Gebietsreform jedoch nicht abschließend bewertbar, da es noch keine konkreten Überlegungen zur neuen Gemeindestruktur gibt.

#### 4.4 Modellrechnung für ein Komponentenmodell

Im Rahmen der Gutachtenerstellung wurden die Auswirkungen des oben skizzierten Vorschlags zur Berücksichtigung zentralörtlicher Einstufungen bei der Bedarfsbestimmung auf der Gemeindeebene durch eine Modellrechnung des Thüringer Landesamtes für Statistik überprüft. Die Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt und bewertet. Im Vergleich zur geltenden Fassung des ThürFAG wurde der Hauptansatz durch die Komponente 1 „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“ ersetzt. Darüber hinaus wurden zusätzliche Bedarfspunkte anhand der Komponente 2 für Gemeinden mit mindestens mittelzentraler Einstufung vergeben. Die Gewichtung dieser zusätzlichen Bedarfspunkte wurde entsprechend der in Abb. 4.4 genannten prozentualen Aufteilung bemessen. Die Berechnungen beziehen sich auf das Finanzausgleichsjahr 2017.

**Tab. 4.8 Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bei Einführung eines Komponentenmodells nach Gemeindegrößenklassen**

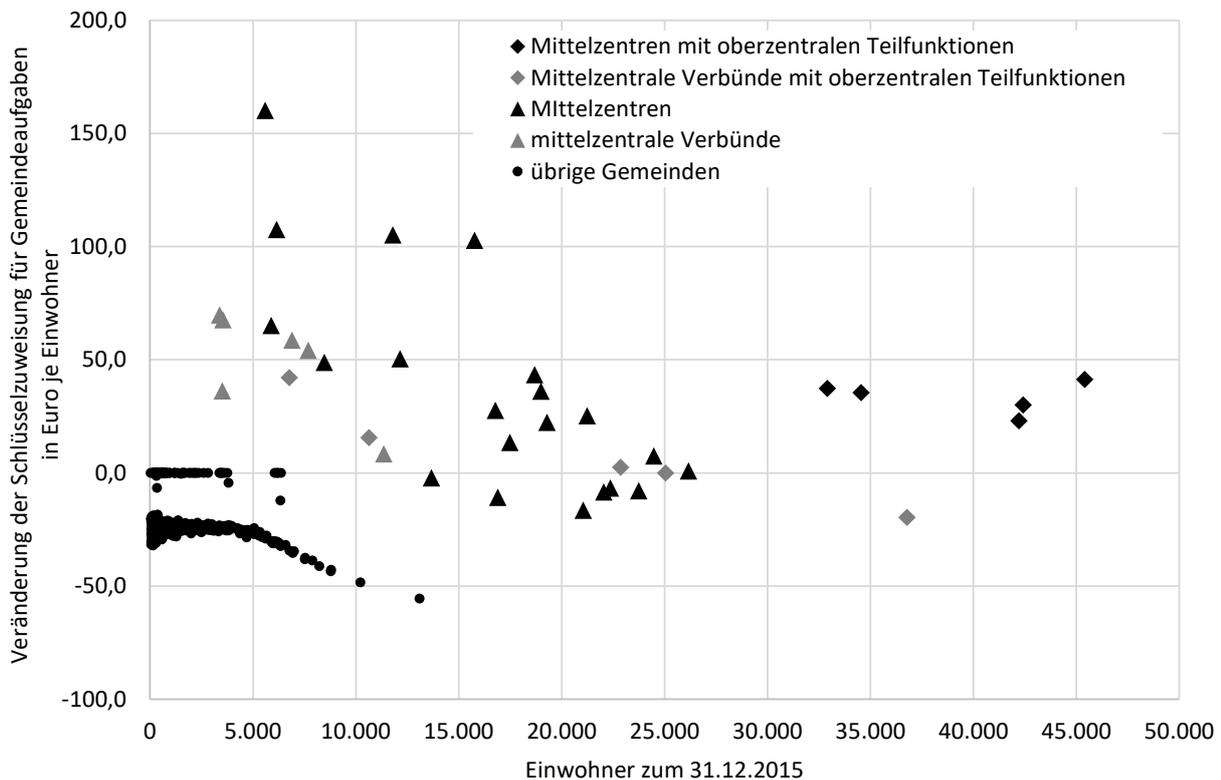
Größenklasse	n	Schlüsselzuweisung für Gemeindeaufgaben		Differenz		
		FAG 2017 in Euro	Komponenten- modell in Euro	in Euro	Euro je Einwohner	in %
bis 3 000 Einw.	709	117.719.680	106.453.300	-11.266.379	-21,58	-9,6
über 3 000 bis 5 000 Einw.	62	47.621.089	43.299.309	-4.321.780	-18,57	-9,1
über 5 000 bis 10 000 Einw.	45	55.560.653	52.216.922	-3.343.731	-11,69	-6,0
über 10 000 bis 20 000 Einw.	14	44.831.066	49.759.266	4.928.200	23,83	11,0
über 20 000 bis 50 000 Einw.	15	105.958.457	111.743.651	5.785.194	13,05	5,5
über 50 000 bis 100 000 Einw.	2	53.827.492	55.716.352	1.888.860	11,79	3,5
über 100 000 bis 200 000 Einw.	1	18.913.329	19.667.111	753.783	6,88	4,0
über 200 000 Einw.	1	61.415.835	66.991.687	5.575.852	26,54	9,1

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

Die Untersuchung von Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zeigt bei einer Zusammenfassung der Ergebnisse nach Gemeindegrößenklassen (Tab. 4.8), dass größere Gemeinden ab 10.000 Einwohnern durch das Komponentenmodell im Durchschnitt Schlüsselzuweisungen hinzugewinnen, während kleinere Gemeinden geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den in Kapitel 2 festgestellten Unterschieden in den Deckungsquoten und ist daher plausibel. Das Ergebnis kommt dadurch zustande, dass die Komponente 1, aus der alle Gemeinden Bedarfspunkte erhalten, ein geringeres Gewicht hat als der bisherige Hauptansatz. Daher erhalten alle Gemeinden, die nicht wenigstens eine mittelzentrale Einstufung haben, weniger Schlüsselzuweisungen (Abb. 4.7). Bis zu einer Einwohnerzahl von 3.000 Einwohnern bleiben die Verluste nahezu konstant. Sie liegen bei ca. 20 bis 25 Euro je Einwohner. Danach nehmen sie zu, da hier die

Abflachung der Einwohnerstaffel in Komponente 1 des Komponentenmodells zusätzlich wirkt. Die größten Verluste in Euro je Einwohner finden sich schließlich bei den größten Gemeinden ohne Einstufung als Mittelzentrum im Bereich um die 10.000 Einwohner (Meuselwitz und Waltershausen mit Verlusten von 48 bzw. 56 Euro je Einwohner).

**Abb. 4.7** Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bei Einführung eines Komponentenmodells für Gemeinden bis 50.000 Einwohner

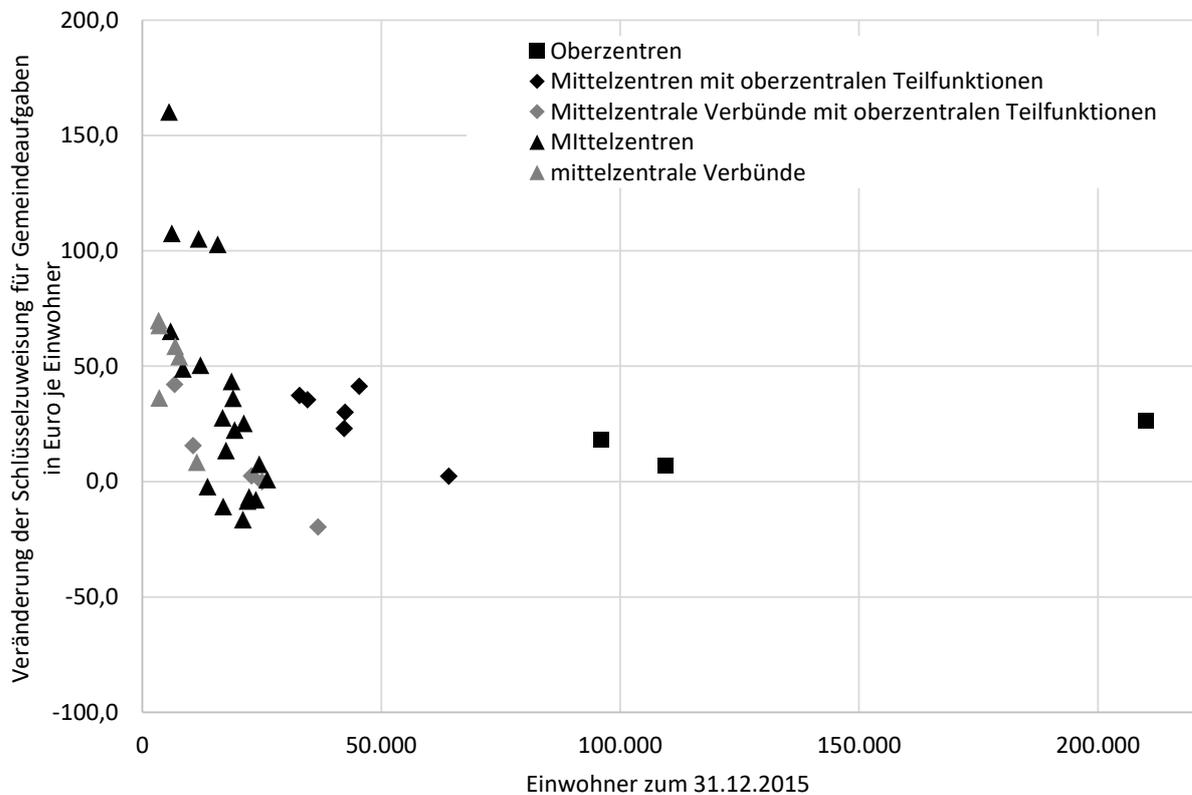


Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

In Abb. 4.7 ist ebenfalls zu erkennen, dass der überwiegende Teil der Gemeinden, die mindestens eine mittelzentrale Einstufung haben, durch das Komponentenmodell bessergestellt wird. Eine detaillierte Betrachtung dieser Gemeinden inkl. der Oberzentren findet sich in Abb. 4.8. Die Besserstellung der Gemeinden ab einer mittelzentralen Einstufung ist ebenfalls vor dem Hintergrund der dort deutlich geringeren Deckungsquoten plausibel (vgl. Kapitel 2). Allerdings ist zu beachten, dass nicht alle zentralen Orte in gleicher Weise vom Komponentenmodell profitieren. Die Differenzierung der Gewinne und Verluste in den zentralen Orten ist auf die unterschiedliche Größe der Verflechtungsbereiche und ihren Anteil im Verhältnis zu den eigenen Einwohnern zurückzuführen. Zentrale Orte, die selbst über eine geringe Einwohnerzahl verfügen, aber einen großen Verflechtungsbereich versorgen, profitieren in besonderem Maße bei einem Komponentenmodell. Einen Zugewinn an Schlüsselzuweisungen von mehr als 150 Euro je Einwohner hat daher die Stadt Artern zu verzeichnen. Die Stadt Greiz mit einem im Verhältnis zur eigenen Einwohnerzahl sehr kleinen Verflechtungsbereich würde hingegen Schlüsselzuweisungen in einem Umfang von ca. 17 Euro je Einwohner verlieren. Das gleiche gilt für die Stadt Suhl (ca. 20 Euro je Einwohner Verlust). Hier kommt zum relativ geringen Anteil des Verflechtungsbereichs an der Einwohnerzahl noch die Tatsache hinzu, dass die mittelzentralen Ver-

bünde mit oberzentralen Teilfunktionen lediglich geringe zusätzliche Bedarfspunkte aus der oberzentralen Komponente 2b erzielen.

**Abb. 4.8** Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bei Einführung eines Komponentenmodells für Gemeinden mit mindestens mittelzentraler Einstufung



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

Die Ergebnisse der Modellrechnung zeigen, dass die Einführung eines Komponentenmodells insgesamt zu Effekten führt, die vor dem Hintergrund der bestehenden Unterschiede zwischen den Gemeinden sachgerecht erscheinen (vgl. Bestandsaufnahme in Kapitel 2). Insbesondere erfolgt eine Ausdifferenzierung zwischen Gemeinden gleicher Größe entlang der zentralörtlichen Einstufung und der Größe des Verflechtungsbereichs. Dieser Indikator besitzt einen höheren Erklärungsgehalt für die Zuschussbedarfe als die eigene Einwohnerzahl. Die Veränderungen in den Schlüsselzuweisungen, die sich daraus ergeben, sind in einigen Fällen zwar merklich, erscheinen aber besser als das bestehende System geeignet, die tatsächlichen aufgabenbezogenen Finanzbedarfe abzubilden.

## 5 Prüfung der Einführung eines Flächenansatzes

### 5.1 Zusammenhänge zwischen Flächenindikatoren und Finanzbedarf

Die bisherigen Prüfschritte haben gezeigt, dass höhere Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Leistungserstellung mit der Einwohnerzahl bzw. der zentralörtlichen Überschussbedeutung einhergehen. Gleichzeitig gibt es in der Literatur Hinweise darauf, dass in dünnbesiedelten Gebieten die Kosten der Leistungserstellung überproportional zur Einwohnerzahl ansteigen können (Seitz 2002). Sollten sich solche Zusammenhänge feststellen lassen, wäre es nicht gerechtfertigt, im kommunalen Finanzausgleich nur einseitig auf die Mehrbedarfe durch die Ballung der Bevölkerung abzustellen.

Vier funktionale Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsdichte und den Kosten öffentlicher Leistungserstellung sind denkbar (Eltges et al. 2001, S. 326):

- Zunahme der Kosten der Leistungserstellung mit zunehmender Ballung der Bevölkerung. Zu nennen sind hier u. a. zentralörtliche Aufgaben, sozio-demographische Faktoren (z. B. Tageseinrichtungen für Kinder) und technische Anforderungen an öffentliche Infrastrukturen (z. B. Brandschutz). Diese Aspekte sind in den vorangehenden Kapiteln bereits eingehend behandelt worden.
- Abnahme der Kosten der Leistungserstellung mit zunehmender Ballung der Bevölkerung. Hier ist an Aufgaben zu denken, die sich aufgrund von Fixkosten erst ab bestimmten Mindestgrößen wirtschaftlich betreiben lassen.
- U- oder J-förmiger Verlauf der Kosten der Leistungserstellung mit zunehmender Ballung der Bevölkerung, wenn es ab einer bestimmten kritischen Einwohnerdichte zu einer Umkehrung des Zusammenhangs kommt. So könnte beispielsweise eine größere Zahl von Empfängern sozialer Leistungen in größeren Städten zu einem Anstieg der Zuschussbedarfe im Sozialbereich führen, während die dezentrale Bereitstellung von Versorgungsangeboten in dünnbesiedelten Gebieten die Kosten selbst bei geringerer Zahl der Nutzer ansteigen lässt.
- Konstante Kosten je Einwohner bei unterschiedlicher Bevölkerungsdichte.

Diese vier Varianten zeigen, dass die einseitige Annahme einer Zunahme der Kosten der Leistungserstellung mit abnehmender räumlicher Ballung ebenso unrealistisch ist wie die einseitige Annahme des umgekehrten Zusammenhangs. Im Rahmen der empirischen Prüfung ist daher zum einen zu untersuchen, ob es überhaupt einen Einfluss von flächenbezogenen Variablen auf die Zuschussbedarfe je Einwohner insgesamt gibt. Zum anderen ist der Frage nachzugehen, in welchen Einzelaufgaben sich Zusammenhänge feststellen lassen und welche gegenläufigen Effekte sich möglicherweise entsprechend der verschiedenen hypothetischen Zusammenhänge gegenseitig aufheben.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind flächenbezogene Bedarfskomponenten kritischer zu bewerten als eine höhere Gewichtung von Einwohnern in größeren Gemeinden im Rahmen einer Hauptansatzstaffel (Büttner et al. 2008). Der höhere Finanzbedarf in größeren Städten wird beispielsweise mit Effizienzgewinnen durch ein konzentriertes Angebot zentralörtlicher Leistungen begründet. Höhere

Ausgaben in der Fläche reflektieren jedoch Ineffizienzen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Eine Anerkennung der daraus entstehenden Mehrbedarfe ließe sich dadurch begründen, dass auch in dünnbesiedelten ländlichen Räumen im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge in einem Mindestmaß vorzuhalten sind. Solche raumordnerischen Überlegungen könnten daher ebenso wie bei der in Kapitel 4 diskutierten Stärkung des zentralörtlichen Systems durch den kommunalen Finanzausgleich als Rechtfertigung herangezogen werden.

Ein Einfluss der Einwohnerdichte oder anderer geeigneter Flächenvariablen auf die Zuschussbedarfe je Einwohner in einzelnen Aufgabenbereichen ist noch keine hinreichende Begründung für eine Berücksichtigung bei der Bedarfsbestimmung. Ausgleichsrelevanz ergibt sich vor allem dann, wenn ein Einfluss auf die Gesamtzuschussbedarfe je Einwohner festgestellt werden kann. Sofern sich ein Einfluss nur in einzelnen Aufgabenbereichen zeigt, dieser aber durch gegenläufige Effekte in anderen Aufgaben ausgeglichen wird, ist eine genaue Betrachtung der Art der betroffenen Aufgaben sinnvoll. Wenn die Kosten der Aufgabenerfüllung vor allem in Pflichtaufgaben in dünner besiedelten Kommunen überproportional ansteigen, während sie in freiwilligen Aufgaben überproportional sinken, könnte dies auch unabhängig von den Auswirkungen auf die Gesamtzuschussbedarfe eine Begründung für die Berücksichtigung bei der Bedarfsbestimmung liefern.

## 5.2 Flächenansätze in anderen Bundesländern

In anderen Bundesländern existieren Flächenansätze für Aufgaben der Kreisebene und für Aufgaben der Gemeindeebene. Beispiele für Länder mit Flächenansätzen auf der Kreisebene sind Niedersachsen und Brandenburg. Flächenansätze auf der Gemeindeebene gibt es u. a. in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Darüber hinaus existiert im Länderfinanzausgleich ein Flächenansatz für besonders dünn besiedelte Bundesländer. Nach § 9 Abs. 3 FAG wird die Einwohnerzahl der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit mehr als 100 % gewichtet.

Im Rahmen eines Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen haben die Gutachter den Flächenansatz auf der Kreisebene überprüft (Schiller und Cordes 2015). Der niedersächsische Flächenansatz titulierte als „Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen“ (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 NFAG). Der Name macht den unmittelbaren Bezug zu zwei flächenbezogenen Aufgaben deutlich. Der Ansatz wurde im Rahmen einer Änderung des NFAG im Jahr 2007 eingeführt. Zusammenhänge zwischen der Einwohnerdichte und den Kosten für Schülerbeförderung und Kreisstraßen konnten empirisch bereits davor ermittelt werden. Bis zur erneuten Überprüfung im Jahr 2007 bestand allerdings gleichzeitig in den Ballungsräumen gegenüber den Flächenlandkreisen eine erheblich höhere Belastung durch die Jugendhilfe. In einem früheren Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen (Hardt und Schmidt 1998) wurde daher empfohlen, auf die Einführung eines Flächenansatzes zu verzichten, da andere ebenfalls dichteabhängige Einflüsse in den Ballungsräumen den negativen Einfluss zwischen Fläche und Zuschussbedarfen je Einwohner kompensieren würden. Aus

Transparenz- und Effizienzgründen wurde demzufolge bei der Novellierung im Jahr 1999 noch kein Flächenansatz eingeführt.

In den Folgejahren hatte sich die Situation allerdings dahingehend verändert, dass die Belastung durch die Jugendhilfe im kreisangehörigen Raum deutlich stärker anstieg als in den kreisfreien Städten. Dementsprechend war zu diesem Zeitpunkt ein Flächenansatz einzuführen. Im Rahmen der erneuten Überprüfung (Schiller und Cordes 2015) konnte anhand einer Regressionsanalyse festgestellt werden, dass der Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen in der jetzigen Form beizubehalten ist. Die entgegengesetzte Wirkung mit der Jugendhilfe konnte auf Basis aktueller Zahlen nicht mehr nachgewiesen werden. Insgesamt hat die Einwohnerdichte in Niedersachsen nun einen signifikant negativen Einfluss auf die Gesamtzuschussbedarfe.

Im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens wurde auf Basis des Gutachtens von Büttner et al. (2008) ein Flächenansatz auf der Gemeindeebene eingeführt. Dieser wurde durch die Überprüfung von Goerl et al. (2013) bestätigt. Ausgangspunkt der dortigen Überlegungen war die Argumentation, dass die bisherige Hauptansatzstaffel in Kombination mit dem Zentralitätsansatz den städtischen Raum systematisch gegenüber dem ländlichen Raum bevorzugen würde. Spezifische Bedarfe des ländlichen Raumes würden jedoch nicht berücksichtigt (Büttner et al. 2008). Im Rahmen der beiden Gutachten wurden Regressionsanalysen durchgeführt, bei denen die Variablen Gesamtfläche je Einwohner (= Kehrwert der Einwohnerdichte), Verkehrsfläche je Einwohner und Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche als Flächenvariablen geprüft worden sind. Die Variablen mit Bezug zur Verkehrsfläche wurden als strategieanfällig im Sinne horizontalen Verteilungsmechanismen verworfen, da einzelne Gemeinden einen Einfluss auf die Ausweisungen von Verkehrsflächen haben. Der Einfluss der Gesamtfläche je Einwohner auf die Zuschussbedarfe je Einwohner hat sich in beiden Gutachten als positiv und signifikant erwiesen. Auf dieser Basis wurde ein Flächenansatz in Nordrhein-Westfalen eingeführt.

Bei diesen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass es in Nordrhein-Westfalen sehr große Unterschiede zwischen den dichtbesiedelten städtischen Agglomerationen (Ruhrgebiet, Düsseldorf-Köln-Bonn) und den ländlich geprägten Räumen (z. B. Sauerland, Münsterland, Ostwestfalen) gibt. Es erscheint vor diesem Hintergrund plausibel, dass ein solcher deutschlandweit einmaliger megaurbaner Raum sich deutlicher in den Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung niederschlägt, als in Bundesländern, in denen die Raumstruktur weniger stark polarisiert ist. Ob beispielsweise durch die Unterschiede zwischen der Thüringer Städtekette und den übrigen Gebieten ähnliche Effekte ausgelöst werden, erscheint aufgrund der deutlich geringeren Größe und Ballung der städtischen Räume zunächst fraglich.

### **5.3 Alternative Indikatoren für den Faktor „Fläche“**

In allen Finanzausgleichssystemen, die den Faktor „Fläche“ bei der Bedarfsbestimmung nutzen, ist der zentrale Indikator die Einwohnerdichte. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass eine dünnere Besiedlung ganz allgemein die Kosten für bestimmte kommunale Leistungen ansteigen lässt. Diese

Überlegung ist allerdings stark vereinfachend. Eine dünne Besiedlung wird erst dann zu höheren Bedarfen führen, wenn die Siedlungskerne tatsächlich weit verstreut im Raum liegen oder wenn topographische Elemente (Gebirge, Flüsse) ein besiedeltes Gebiet zerschneiden. Sofern die Besiedlung im Gemeindegebiet auf einen Siedlungskern konzentriert ist und dieser lediglich von unbebauten und unbewohnten Flächen (z. B. Wälder oder landwirtschaftliche Flächen) umgeben ist, kann nicht erwartet werden, dass es zu Auswirkungen auf die Kosten der kommunalen Leistungserbringung kommt. Gleiches gilt, wenn kleinere Siedlungskerne zwar im Gemeindegebiet verstreut liegen, diese aber so klein sind, dass dort so gut wie keine öffentlichen Einrichtungen vorhanden sind. Im letztgenannten Fall sind zwar höhere Kosten für leitungsgebundene Infrastrukturen (z. B. Wasserversorgung) denkbar. Diese schlagen sich aufgrund der Gebührenfinanzierung aber nicht in den kommunalen Zuschussbedarfen nieder.

Für die Siedlungsstruktur innerhalb einer Gemeinde liegen jedoch keine flächendeckenden Indikatoren vor. Viele Gemeinden haben ihr Gemeindegebiet zwar in Ortsteile aufgeteilt. Nach § 4 Abs. 2 ThürKO ist dies aber nur eine Kann-Regelung: Die Gemeinden können durch Regelung in der Hauptsatzung ihr Gebiet in Ortsteile einteilen. Daher ist die Ausweisung von Ortsteilen nicht als Indikator für den Finanzausgleich geeignet. Im Bereich der Geodaten könnte zukünftig ein möglicher Ansatz zur Ermittlung der Verteilung von Siedlungsflächen innerhalb eines Gemeindegebiets liegen. Im Rahmen des europaweiten Projekts CORINE Land Cover werden beispielsweise vergleichbare Daten der Bodenbedeckung erhoben. Auf Basis dieser Daten wäre es theoretisch denkbar, bebaute oder versiegelte Flächen zu erfassen und Maßzahlen der Streuung dieser Flächen innerhalb eines Gemeindegebiets zu berechnen. Diese Indikatoren könnten für ein großes Gebiet wie den Freistaat Thüringen allerdings nur mit sehr großem Aufwand erstellt werden, der sehr wahrscheinlich in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen würde.

Unabhängig von Daten, die Aussagen über die tatsächliche Verteilung von Siedlungsflächen innerhalb einer Gemeinde zulassen, liegen in der amtlichen Statistik Daten zur Flächennutzung vor. Anhand dieser Daten kann berechnet werden, welchen Anteil die bebaute Fläche an der gesamten Gemeindefläche hat. Darüber hinaus kann die Einwohnerzahl auf die bebaute Fläche bezogen werden. Daraus lässt sich ableiten, ob die Bebauungsstruktur eher kompakt oder aufgelockert ist.

Ein Flächenansatz könnte insbesondere dann begründet werden, wenn sich empirische Belege für folgende Hypothesen, die einen negativen Zusammenhang zwischen Flächenvariable und Zuschussbedarfen je Einwohner postulieren, finden lassen:

- Eine geringere Einwohnerdichte führt zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner.
- Ein geringerer Anteil der bebauten Fläche an der Gemeindefläche führt zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner.
- Eine geringere Zahl an Einwohner auf der bebauten Fläche führt zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner.

Mit Blick auf die beiden letztgenannten Indikatoren, die sich auf die bebaute Fläche beziehen, ist allerdings kritisch anzumerken, dass diese Indikatoren potenziell strategieanfällig sind. Die bebaute Fläche kann durch kommunale Planungsverfahren (z. B. Ausweisung neuer Baugebiete mit besonders lockerer Bebauung) beeinflusst werden. Ein solches strategisches Verhalten würde gegen das Ziel einer Verringerung des Flächenverbrauchs verstoßen, das zuletzt im Januar 2017 im Rahmen der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch das Bundeskabinett nochmals verschärft wurde. Eine „Belohnung“ besonders aufgelockerter Bebauung würde nicht zuletzt im Konflikt zu § 1a Abs. 2 BauGB stehen, in dem explizit Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung vor die Außenentwicklung gestellt werden.

Vor der Durchführung der empirischen Untersuchungen werden im folgenden Kapitel Kriterien für die Einführung von Nebenansätzen diskutiert, die nicht nur für einen Flächenansatz gelten.

#### 5.4 Prüfkriterien für Nebenansätze

Die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich erfolgt anhand abstrakter Indikatoren, die nicht durch strategisches Verhalten einzelner Kommunen beeinflusst werden können. Das Prinzip der Abstraktion wird ergänzt durch das Prinzip der Pauschalierung, d. h. es wird versucht, sachlich vergleichbare Tatbestände nicht mit einer Vielzahl einzelner Ansätze zu berücksichtigen, sondern einen übergeordneten Indikator zu finden, der eine Vielzahl von Einzelbedarfen repräsentiert. Im kommunalen Finanzausgleich Thüringens trifft dies z. B. auf den Hauptansatz zu, durch den vor allem zentralörtliche Zusatzbedarfe, aber auch strukturelle Sonderbedarfe aufgrund der Sozialstruktur und besonderer technischer Anforderungen abgedeckt werden. Das Gleiche würde im Falle der Nutzung flächenbezogener Indikatoren als Bedarfsindikator für flächenreagible Aufgabenbereiche gelten.

Grundsätzlich ist ein Finanzausgleichssystem, das ein sachgerechtes Verteilungsergebnis mit einer geringen Anzahl an Bedarfsansätzen erreicht, einem solchen vorzuziehen, das für ein gleiches oder nur leicht besseres Verteilungsergebnis eine Vielzahl von Bedarfsansätzen benötigt. Diese Aussage beruht zum einen auf Effizienzüberlegungen. Zum anderen wird ein stärker pauschalierendes Vorgehen auch der Vielfalt der kommunalen Aufgaben und der kommunalen Selbstverwaltung in besserer Weise gerecht. Aus politökonomischen Überlegungen besteht ein potenzieller Vorteil von Sonderausgleichsansätzen darin, dass Interessen einzelner Gruppen von Kommunen scheinbar besser berücksichtigt werden. Häufig löst die Einführung eines zusätzlichen Ansatzes allerdings Gegenbewegungen bei anderen Gruppen aus, die teilweise dazu führen, dass sich Ansätze gegenseitig aufheben. Ein Beispiel für entgegengesetzt wirkende Ansätze wäre die Anerkennung von Sonderbedarfen sowohl für wachsende als auch für schrumpfende Kommunen (Bayern). Darüber hinaus fällt es schwer, einmal eingeführte Ansätze abzuschaffen, da aufgrund des Symbolcharakters eines politisch erkämpften Ansatzes mit Widerstand der Betroffenen zu rechnen ist und auch die Landesverfassungsgerichte häufig hohe Hürden setzen. Vor dem Hintergrund sich wandelnder kommunaler Bedarfe wird durch den Versuch einer zu großen Detailsteuerung in Form von Sonderausgleichsansätzen die Anpassungsfähigkeit des Systems verringert.

Für die Bewertung neuer Nebenansätze oder Sonderlastenausgleiche werden verschiedene Prüfkriterien genutzt. Diese beziehen sich zum einen auf inhaltliche und systematische Aspekte. Zum anderen werden Ansätze, die aus inhaltlichen und systematischen Überlegungen geeignet sein könnten, einer weitergehenden empirischen Überprüfung unterzogen. Im Folgenden werden die genutzten Kriterien kurz erläutert:

- **Bezug zu kommunalen Aufgaben und Zuschussbedarfen:** Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen ist es, den Kommunen Finanzmittel in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmekraft zur angemessenen Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben zur Verfügung zu stellen (§ 2 Abs. 1 ThürFAG). Daraus ergibt sich, dass ein Aufgabenbezug bei der Festlegung von Kriterien für die Finanzverteilung zwingend geboten ist. Auch wenn dabei neben fiskalischen und distributiven Zielen auch allokativen Ziele verfolgt werden können, ist der unmittelbare Bezug zu kommunalen Aufgaben zwingend herzustellen.
- **Finanzielle Netto-Belastung für den kommunalen Haushalt:** Die Durchführung einer ausgleichsrelevanten Aufgabe muss für den kommunalen Haushalt mit Zuschussbedarfen verbunden sein, die nicht durch aufgabenbezogene Einnahmen, sondern durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden. Ansonsten gilt die Regel, dass Finanzausgleichsleistungen ergänzende Mittel zu den eigenen Finanzmitteln darstellen. Darüber hinaus muss der jeweilige bedarfsverursachende Faktor in der Summe zu einer Verschlechterung der Haushaltslage führen, d. h. die zusätzlich verursachten Ausgaben müssen höher sein als die zusätzlich möglichen Einnahmen. Auch wenn diese Effekte im Einzelfall kaum empirisch detailliert nachweisbar sind, sollte es zumindest plausibel begründbar sein, dass bestimmte Faktoren tatsächlich zu einer Netto-Belastung für den kommunalen Haushalt führen.
- **Bedeutender quantitativer Stellenwert der Zuschussbedarfe:** Die Aufgaben, auf die sich der zu prüfende Sonderausgleichsansatz bezieht, sollten einen relevanten Anteil an den Gesamtzuschussbedarfen der Summe aller Kommunen einer Teilmasse ausmachen. Andernfalls würden zwar die Nachteile zum Tragen kommen, die mit zusätzlichen Nebenansätzen verbunden sind. Der Beitrag zu einer sachgerechteren Verteilung der Finanzausgleichsmittel wäre aber gering. Außerdem würde dies Forderungen nach sich ziehen, für eine Vielzahl von Aufgaben, die eher von untergeordneter Bedeutung sind, entsprechende Ansätze zu finden. Es ist davon auszugehen, dass sich eine Vielzahl solcher Ansätze gegenseitig aufhebt und das Finanzausgleichssystem dadurch lediglich weniger transparent und effizient wird.
- **Erhebliche Streuung innerhalb der Teilmasse:** Ein hoher Anteil an den Zuschussbedarfen rechtfertigt alleine noch nicht die Berücksichtigung durch einen Sonderausgleichsansatz. Ein Ausgleich wird erst dann nötig, wenn sich die Zuschussbedarfe je Einwohner für die entsprechende Aufgabe zwischen den Gebietskörperschaften einer Teilmasse stark unterscheiden, d. h. statistisch eine große Streuung vorliegt.
- **Hinreichende Anzahl betroffener Kommunen:** Eine hohe Streuung kann sich auch dadurch ergeben, dass nur eine geringe Zahl von Kommunen in größerem Umfang durch eine Aufgabe belas-

tet ist. In diesen Kommunen kann die Aufgabe auch tatsächlich einen hohen Stellenwert haben. In der Regel wird die Betroffenheit weniger Kommunen allerdings dazu führen, dass die Aufgabe insgesamt nur einen geringen Stellenwert für die Summe aller Kommunen einer Teilmasse besitzt. In diesen Fällen sollte geprüft werden, ob individuelle Unterstützungsleistungen nötig und möglich sind. Der regelgebundene Teil des Finanzausgleichs ist hingegen vor allem dann einzusetzen, wenn eine Vielzahl bzw. alle Kommunen in der Erfüllung einer Aufgabe engagiert sind.

- **Vorhandensein eines exogenen, nicht strategiefälligen Indikators:** Für die Ausgestaltung eines Sonderausgleichsansatzes muss ein Indikator gefunden werden, der den bedarfsverursachenden Faktor gut repräsentiert. Dieser Indikator sollte nicht direkt durch die Kommunen beeinflussbar sein, da ansonsten die Gefahr besteht, dass durch strategisches Verhalten eine für die Höhe der anzurechnenden Finanzbedarfe günstige Konstellation geschaffen wird. Außerdem sollten Anreize für die einzelne Kommune bestehen bleiben, die Aufgabe trotz der besonderen Berücksichtigung möglichst kostengünstig zu erfüllen.
- **Wechselwirkungen mit bestehenden Ansätzen:** Sofern alle vorherigen Prüfschritte zu positiven Ergebnisse geführt haben, wäre noch zu untersuchen, wie sich der Sonderausgleichsansatz zur bestehenden Methodik der Bedarfsbestimmung verhält. Dabei ist insbesondere zu vermeiden, dass bestimmte Bedarfe mehrfach angerechnet werden oder dass sich verschiedene Sonderausgleichsansätze in ihrer Wirkung konterkarieren (s. oben zum Thema Effizienz). Schließlich ist darzulegen, ob der Sonderausgleichsansatz in Form eines Nebenansatzes bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen oder in Form eines Vorwegabzugs nach anderen Kriterien ausgestaltet werden sollte.

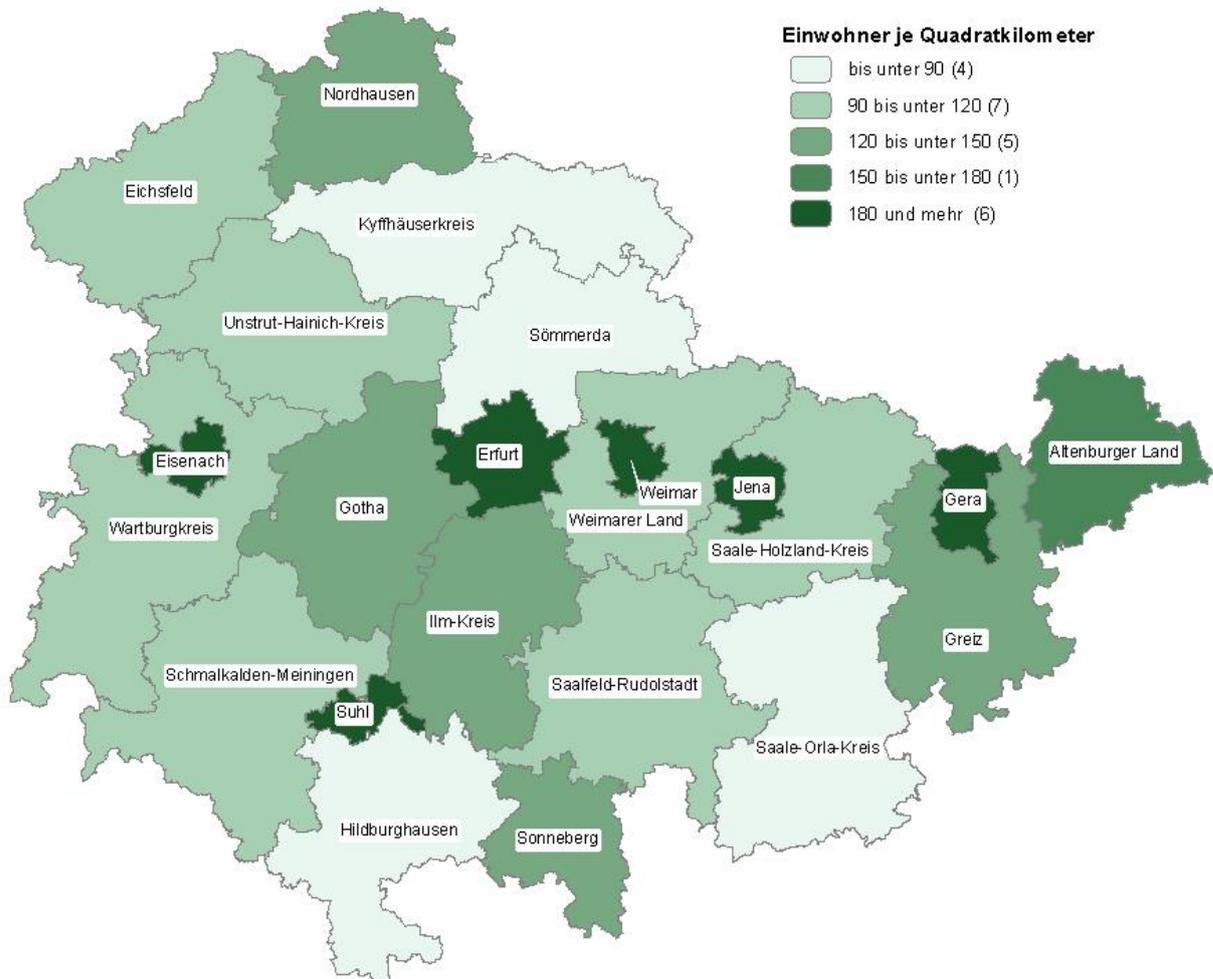
### 5.5 Bevölkerungsdichte der Thüringer Kommunen

Vor der empirischen Prüfung des statistischen Zusammenhangs zwischen Flächenindikatoren und Zuschussbedarfen je Einwohner wird die Einwohnerdichte für die Kreis- und Gemeindeebene in Thüringen anhand von Karten und statistischen Maßzahlen beschrieben und eingeordnet. Anhand dieser Darstellungen kann abgelesen werden, wie groß die Unterschiede hinsichtlich der Einwohnerdichte in Thüringen sind und welche räumlichen Muster sich ergeben. Es ist davon auszugehen, dass ein Einfluss der Einwohnerdichte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner insbesondere dann zu erwarten ist, wenn es große Unterschiede der Einwohnerdichte gibt und wenn diese Unterschiede räumlich konzentriert auftreten. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf das Beispiel Nordrhein-Westfalen verwiesen, wo es eine großräumige Ballung hochverdichteter Gebiete gibt (Ruhrgebiet), die von großräumigen ländlichen Gebieten umgeben sind. Eine solche Raumstruktur wird tendenziell eher einen Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner haben als vergleichsweise ausgeglichene Einwohnerdichten bzw. unregelmäßige Muster hoher und geringer Einwohnerdichte.

Abb. 5.1 zeigt, dass im Freistaat Thüringen wie zu erwarten sehr deutliche Unterschiede in der Einwohnerdichte zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten bestehen. Die Einwohnerdichte der kreisfreien Städte liegt im Durchschnitt bei 661 Einwohnern je Quadratkilometer, während in den

Landkreisen lediglich ein Wert von 105 erreicht wird. Die kreisfreien Städte liegen zentral im Landesgebiet entlang der sogenannten Thüringer Städtekette von Eisenach bis Gera. Eine Ausnahme bildet Suhl im südlichen Teil des Freistaats. Die Landkreise, die die kreisfreien Städte entlang der Städtekette umgeben, sind jedoch nur teilweise dichter besiedelt als der Rest des Landes. Mit den Landkreisen Nordhausen, Sonneberg und dem Altenburger Land gibt es auch drei überdurchschnittlich dicht besiedelte Landkreise, die nicht an eine kreisfreie Stadt der Städtekette angrenzen. Diese drei Landkreise liegen im äußersten Norden, Süden und Osten des Landes. Im Gegenzug dazu ist mit Sömmerda ein Landkreis besonders dünn besiedelt, der unmittelbar an die Landeshauptstadt Erfurt angrenzt. Insgesamt wird in Abb. 5.1 deutlich, dass keine ausgeprägten räumlichen Regelmäßigkeiten in der Einwohnerdichte zu erkennen sind. Insbesondere ist nicht wie in anderen ostdeutschen Bundesländern ein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle (Mecklenburg-Vorpommern) oder ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle (Brandenburg) erkennbar. Der Grund dafür dürfte in der bereits in Kapitel 4.2.2 beschriebenen ausgeglichenen Raumstruktur in Thüringen zu suchen sein.

**Abb. 5.1 Einwohnerdichte in den Landkreisen und kreisfreien Städten, 2012-14**



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Das Bundesamt für Bauwesen, Städtebau und Raumordnung (BBSR) stuft die Siedlungsstruktur der Landkreise und kreisfreien Städte im nördlichen und südlichen Teil des Freistaates als dünn besiedel-

te ländliche Kreise ein. Die Landkreise entlang der Städtekette werden als ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen eingeordnet. Lediglich die Landkreise Greiz und Weimarer Land sowie die kreisfreien Städte Weimar und Gera werden als städtische Kreise bezeichnet. Erfurt und Jena sind der Klasse der kreisfreien Großstädte zugeordnet.

Insgesamt ist anhand der dargestellten Verteilung der Einwohnerdichte und der Zuordnung zu siedlungsstrukturellen Kreistypen zu erkennen, dass keine großräumigen Unterschiede innerhalb des Freistaates bei diesen beiden Indikatoren existieren. Dieses Ergebnis verringert die Wahrscheinlichkeit, dass auf der Kreisebene ein systematischer Einfluss von flächenbezogenen Variablen auf die Zuschussbedarfe gefunden werden kann.

Die geplante Gebietsreform würde bei Umsetzung des Vorschlags „Bogumil 8+2“ dazu führen, dass die Unterschiede in der Einwohnerdichte noch weiter abnehmen. Grund dafür ist zum einen die Vereinigung dichter besiedelter kreisfreier Städte mit dünner besiedelten Landkreisen im Umland. Zum anderen würde die Fusion von Landkreisen in Nord-Süd-Richtung dazu führen, dass dichter besiedelte Landkreise in der Nähe der Städtekette mit dünner besiedelten Landkreisen verschmelzen (z. B. Saale-Holzland-Kreis und Saale-Orla-Kreis oder Landkreis Gotha und Ilm-Kreis).

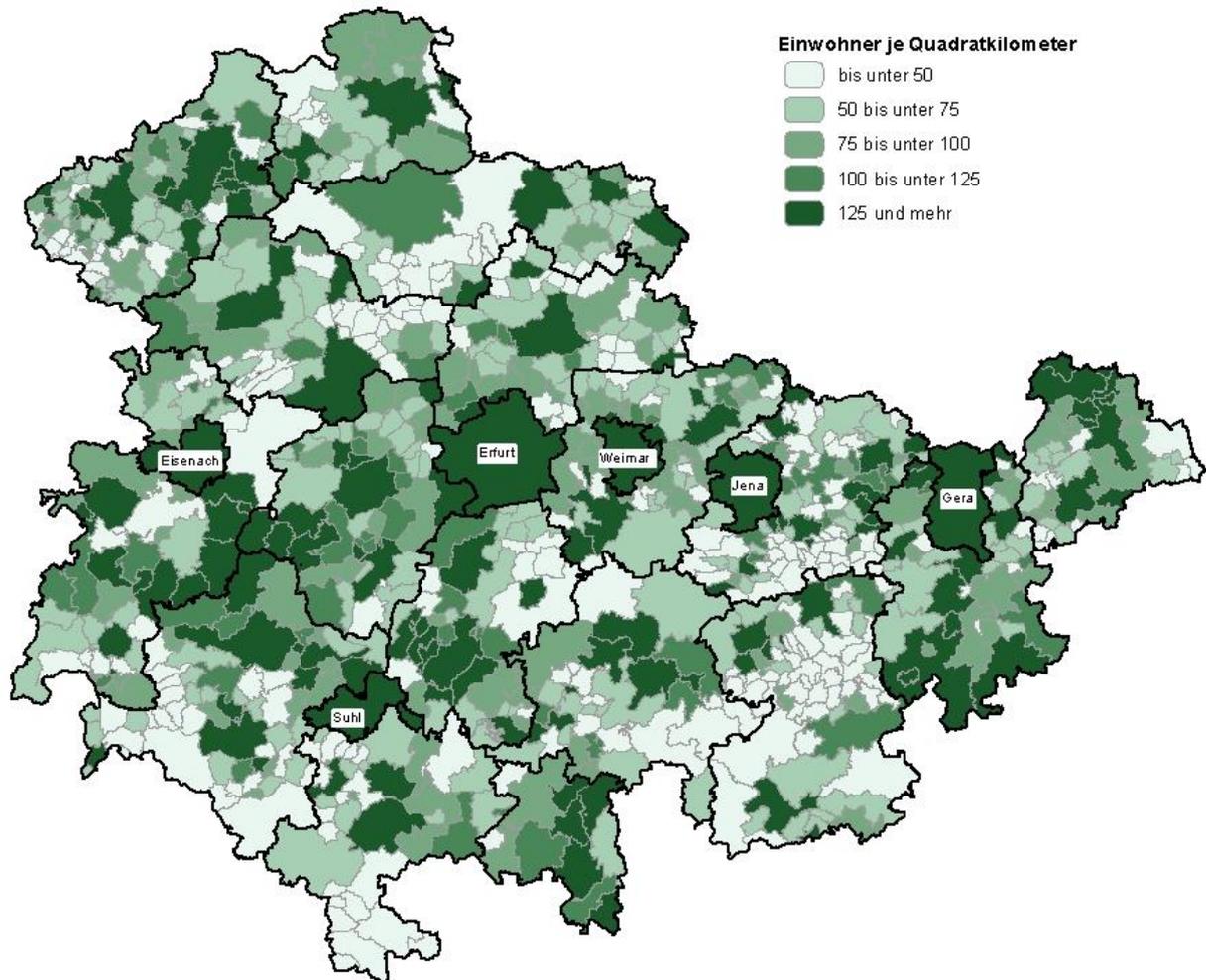
Abb. 5.2 zeigt die räumliche Verteilung der Einwohnerdichte auf Ebene der Gemeinden und kreisfreien Städte. In dieser Darstellung tritt die Thüringer Städtekette in noch geringerem Maße hervor als bei Betrachtung der Landkreise und kreisfreien Städte. Im unmittelbaren Umland der kreisfreien Städte finden sich sogar größere Gebiete mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte (z. B. südlich von Jena oder südlich von Erfurt und Weimar). Im Gegensatz dazu gibt es auch an den nördlichen, südlichen und östlichen Rändern des Freistaates Konzentrationen von Gemeinden mit hoher Einwohnerdichte (z. B. Teile des Eichsfelds sowie der Landkreise Nordhausen, Sonneberg und Altenburger Land). Größere Gebiete mit Gemeinden geringerer Einwohnerdichte finden sich vor allem im Saale-Orla-Kreis, im Süden des Landkreises Schmalkalden-Meiningen, im Kyffhäuserkreis sowie im südlichen Teil des Landkreises Hildburghausen. Auch diese Gebiete liegen wiederum in verschiedenen Landesteilen.

Die Zuordnung der Thüringer Gemeinden zu siedlungsstrukturellen Gemeindetypen durch das BBSR bestätigt diese Ergebnisse. Der gesamte Freistaat wird der Obergruppe der verstädterten Räume zugeordnet. Weder wird der Kernbereich der Städtekette den Agglomerationsräumen zugerechnet, noch werden die nördlichen und südlichen Landesteile zu den ländlichen Räumen gezählt. Innerhalb der Gruppe der verstädterten Räume zählen die Gebietskörperschaften entlang der Städtekette überwiegend zu den verdichteten Kreisen, während die nördlichen und südlichen Landesteile den ländlichen Kreisen zugeordnet werden.

Die Ergebnisse unterstreichen wiederum die ausgeglichene Siedlungsstruktur und das kleinteilige Nebeneinander von Gemeinden mit dichter und dünner Besiedlung. Nicht nur entlang der Städtekette, sondern in allen Landesteilen sind (nicht zuletzt aufgrund der gleichmäßigen Verteilung von Mittelzentren) dichter besiedelte Gemeinden zu finden. Anders als beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder auch in Rheinland-Pfalz (hohe Verdichtung entlang des Rheins, dünne Besiedlung in

weiten Teilen der Pfalz) ist die Verdichtung in Thüringen deutlich weniger polarisiert. Es kann vermutet werden, dass angesichts dieser Raumstruktur der Einfluss von flächenbezogenen Variablen auf die Zuschussbedarfe auch auf der Gemeindeebene eher gering ist.

**Abb. 5.2 Einwohnerdichte auf der Gemeindeebene, 2012-14**



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Die kartographischen Darstellungen können zusätzlich durch einige statistische Maßzahlen untermauert werden. In Tab. 5.1 sind die Unterschiede bezüglich der Einwohnerdichte für die Kreis- und Gemeindeebene dargestellt (unter Einschluss der kreisfreien Städte). Es werden jeweils die Mittelwerte, das Maximum und das Minimum sowie der Variationskoeffizient dargestellt.<sup>9</sup> Auf der Kreisebene treten die zu erwartenden Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen deutlich hervor. Innerhalb der beiden Gruppen ist die Streuung der Einwohnerdichte gemessen am Varia-

<sup>9</sup> Der Variationskoeffizient ist eine dimensionslose Maßzahl für die Stärke der Streuung eines Indikators. Er setzt die Standardabweichung (Wurzel aus der mittleren quadratischen Abweichung aller Werte vom Mittelwert) ins Verhältnis zum Mittelwert und wird als Prozentwert ausgedrückt. Durch die Normierung am Mittelwert ist ein Vergleich zwischen Gruppen möglich, in denen die Werte unterschiedliche Größenordnungen besitzen (z. B. Einwohnerdichte in kreisfreien Städten und Landkreisen).

tionskoeffizienten jedoch sehr gering. Auf der Kreisebene liegt die Spannweite (Differenz zwischen Maximum und Minimum) nur bei knapp 100 Einwohnern je Quadratkilometer. Zwischen den kreisfreien Städten sind die Unterschiede sogar etwas größer. Dies liegt vor allem an der Abgrenzung der Stadtgebiete. So reicht das Stadtgebiet der Landeshauptstadt Erfurt vergleichsweise weit über den dicht besiedelten Stadtkern hinaus, während die Abgrenzung der Stadt Jena auch durch ihre topographische Lage im Saale-Tal deutlich enger gefasst ist. Noch deutlicher werden die Unterschiede im Vergleich zu Eisenach, wo das südliche und westliche Stadtgebiet bereits Teile des Thüringer Waldes umfasst.

**Tab. 5.1 Kennzahlen zur Einwohnerdichte auf der Kreis- und Gemeindeebene**

	n	Maximum (Name)	Minimum (Name)	Mittelwert	Variationskoeffizient
<b>Kreisebene</b>	<b>23</b>	<b>933 (Jena)</b>	<b>70 (LK Hildburghausen)</b>	<b>134</b>	<b>98%</b>
Landkreise	17	166 (LK Altenburger Land)	70 (LK Hildburghausen)	105	34%
kreisfreie Städte	6	933 (Jena)	349 (Suhl)	661	19%
<b>Gemeindeebene</b>	<b>849</b>	<b>1.046 (Hermsdorf)</b>	<b>7 (Burgk)</b>	<b>134</b>	<b>123%</b>
bis 3.000 Einw.	706	560 (Seebach)	7 (Burgk)	64	61%
3.001 - 5.000 Einw.	64	306 (Lucka)	32 (Kyffhäuserland)	89	59%
5.001 - 10.000 Einw.	46	1.046 (Hermsdorf)	44 (Hörselberg-Hainich)	113	75%
10.001 - 20.000 Einw.	14	500 (Pößneck)	128 (Zeulenroda-Triebes)	218	41%
20.001 - 50.000 Einw.	15	728 (Altenburg)	110 (Sondershausen)	364	42%
50.001 - 100.000 Einw.	2	750 (Weimar)	626 (Gera)	670	-
mehr als 100.000 Einw.	2	933 (Jena)	757 (Erfurt)	810	-

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

Auf der Gemeindeebene werden in Tab. 5.1 die Unterschiede innerhalb der verschiedenen Größenklassen dargestellt. Es wird deutlich, dass die Einwohnerdichte mit zunehmender Gemeindegröße zunimmt. Auch hier ist die Homogenität zwischen den Gemeinden insgesamt gemessen am Variationskoeffizienten deutlich geringer als innerhalb einzelner Größenklassen. Trotz höherer durchschnittlicher Einwohnerdichte ist die Streuung der Einwohnerdichte in den oberen Größenklassen geringer als in den unteren. Der Variationskoeffizient fällt von Werten um die 60 % auf Werte im Bereich von 40 %. Bei einer geringeren Streuung ist auch ein geringerer Einfluss auf andere Variablen (z. B. die Zuschussbedarfe je Einwohner) zu erwarten.

Insbesondere in der Gruppe der Gemeinden zwischen 20.001 und 50.000 Einwohnern fällt auf, dass die Spannweite trotz insgesamt geringerem Variationskoeffizienten nochmals zunimmt. Dabei ist besonders die geringe Einwohnerdichte der Stadt Sondershausen auffällig. Aufgrund dieser Unterschiede werden Gemeinden dieser Größenklasse im Anschluss an die Regressionsanalysen für verschiedene Flächenindikatoren einer gesonderten Einzelfallbetrachtung unterzogen.

## 5.6 Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Flächenindikatoren und Zuschussbedarfen

Die empirische Prüfung des Zusammenhangs zwischen Flächenindikatoren und Zuschussbedarfen mit Hilfe der Regressionsanalyse erfolgt für drei verschiedene Ebenen. Zum einen wird ein gesamthafter Überblick anhand der Kreisgebiete gegeben. Dabei werden die Haushalte der Landkreise und ihrer Gemeinden aggregiert und mit den kreisfreien Städten verglichen. Diese Darstellung hat zwar den Nachteil, dass damit nicht unmittelbar eine kommunale Ebene angesprochen ist. Der Vorteil besteht jedoch darin, dass regionale Unterschiede in der Aufgabenteilung zwischen Kreisen und Gemeinden keinen Einfluss haben. Diese Darstellung gibt also erste Hinweise darauf, ob und in welchen Aufgaben überhaupt Effekte zu erwarten sind. Im Anschluss daran erfolgen separate Analysen für die Kreisebene und die Gemeindeebene. Auf der Gemeindeebene wird darüber hinaus noch einmal differenziert der Einfluss der Einwohnerdichte nur für größere Gemeinden bzw. gemeinschaftsfreie Gemeinden sowie für einzelne Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern untersucht.

Für die einzelnen kommunalen Ebenen werden multiple Regressionsanalysen durchgeführt, d. h. es wird versucht, die unterschiedliche Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises mit einer bzw. mehreren unabhängigen Variablen zu erklären. Es wird zunächst ein einfacher Zusammenhang zwischen der jeweiligen Flächenvariable (Einwohnerdichte, Anteil der bebauten Fläche an der Gesamtfläche, Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche) und den Zuschussbedarfen je Einwohner untersucht. Dieser Zusammenhang wird in der Regel entgegengesetzt zu den eingangs formulierten Hypothesen liegen. Ohne weitere Kontrollvariablen wird beispielsweise eine hohe Einwohnerdichte mit höheren Zuschussbedarfen je Einwohner einhergehen. Dies liegt daran, dass die Einwohnerdichte positiv mit der Einwohnerzahl korreliert, d. h. größere Städte auch eine höhere Einwohnerdichte haben. Da die Einwohnerzahl selbst einen positiven Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner hat (vgl. Kapitel 3), ergibt sich auch für die Einwohnerdichte ein solcher Zusammenhang.

Das einfache Modell wird dann schrittweise um weitere Einflussvariablen (sog. Kontrollvariablen) erweitert, von denen bekannt ist, dass sie einen Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner haben und ebenfalls im Rahmen der Verteilung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich des Freistaats Thüringen Verwendung finden. Für die Gemeindeebene ist dies die Einwohnerzahl in Anlehnung an den Hauptansatz. Für die Kreisebene sind dies die Bedarfsfaktoren des Soziallastenansatzes (Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Empfänger von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII). Für beide Ebenen wird darüber hinaus für den Einfluss der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner

kontrolliert, da davon ausgegangen wird, dass die Höhe der Zuschussbedarfe in entscheidendem Maße von der Verfügbarkeit allgemeiner Deckungsmittel abhängig ist.

Bei der Darstellung der Regressionsergebnisse werden jeweils die absoluten Regressionskoeffizienten und das Signifikanzniveau für jede einzelne unabhängige Variable sowie das Bestimmtheitsmaß ( $R^2$ ) für das gesamte Modell angegeben. Der Regressionskoeffizient gibt an, um wie viele Einheiten sich die abhängige Variable bei einem Anstieg der unabhängigen Variable um eine Einheit verändert. Das Signifikanzniveau gibt an, bis zu welcher statistischen Wahrscheinlichkeit die Ergebnisse nicht nur zufällig sind. Ein Wert von 0,050 entspricht einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 %, d.h. der Regressionskoeffizient ist mit einer Sicherheitswahrscheinlichkeit von 95 % tatsächlich von null verschieden. Das Bestimmtheitsmaß weist aus, welcher Anteil der Varianz in der abhängigen Variable durch die unabhängigen Variablen erklärt wird.

In Ergänzung zu den Regressionsanalysen für die Gesamtzuschussbedarfe wird ergänzend ausgewiesen, in welchen Aufgabenbereichen die Einwohnerdichte einen signifikanten Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner hat.<sup>10</sup> Auch wenn sich ein Flächenansatz letztlich auf Zusammenhänge mit den Gesamtzuschussbedarfen stützen sollte, ist diese aufgabenbezogene Analyse von Bedeutung, da beispielsweise eine Zunahme der Zuschussbedarfe mit abnehmender Einwohnerdichte in Pflichtaufgaben anders zu bewerten wäre als in freiwilligen Aufgaben.

### 5.6.1 Zusammenhänge für Kreisgebiete

Der Einfluss der Einwohnerdichte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner ist wie vermutet ohne weitere Kontrolle für andere Faktoren positiv und signifikant (Tab. 5.2). Kreisgebiete mit höherer Einwohnerdichte (= kreisfreie Städte) haben höhere Zuschussbedarfe je Einwohner. Trotz Kontrolle für die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel und sozialer Bedarfsfaktoren bleibt der Einfluss der Einwohnerdichte bei Betrachtung der Kreisgebiete allerdings positiv und signifikant.

Die Ergebnisse für die beiden anderen Flächenvariablen sind ähnlich (Tab. 5.3 und Tab. 5.4). Auch hier ist der Einfluss in den meisten Fällen positiv und signifikant. Auf Ebene der Kreisgebiete besteht also ein der Argumentation für einen Flächenansatz entgegengesetzter Einfluss der Flächenvariablen auf die Zuschussbedarfe je Einwohner.

---

<sup>10</sup> Ein Einfluss gilt als signifikant, wenn die statistische Irrtumswahrscheinlichkeit weniger als 5 % beträgt. Es ist dann also davon auszugehen, dass mit einer Sicherheitswahrscheinlichkeit von 95 % nicht nur ein zufälliger Einfluss besteht.

**Tab. 5.2 Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Ebene der Kreisgebiete und kreisfreien Städte**

		1	2	3	4
Einwohner je Quadratkilometer	abs. Koeff.	<b>0,520</b>	0,088	<b>0,370</b>	<b>0,174</b>
	sig.	<b>0,000</b>	0,300	<b>0,000</b>	<b>0,013</b>
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff.		<b>1,055</b>		<b>0,593</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,001</b>
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	abs. Koeff.			<b>33,268</b>	<b>25,963</b>
	sig.			<b>0,001</b>	<b>0,002</b>
Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner	abs. Koeff.			<b>310,072</b>	<b>181,098</b>
	sig.			<b>0,000</b>	<b>0,004</b>
R <sup>2</sup>		0,687	0,895	0,918	0,955
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,672	0,884	0,905	0,945

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

**Tab. 5.3 Regressionsanalyse für die bebaute Fläche auf Ebene der Kreisgebiete und kreisfreien Städte**

		1	2	3	4
Anteil bebaute Fläche	abs. Koeff.	<b>24,625</b>	2,664	<b>15,312</b>	3,037
	sig.	<b>0,003</b>	0,491	<b>0,010</b>	0,360
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff.		<b>1,158</b>		<b>0,885</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	abs. Koeff.			<b>42,515</b>	<b>24,433</b>
	sig.			<b>0,014</b>	<b>0,010</b>
Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner	abs. Koeff.			<b>392,535</b>	<b>134,469</b>
	sig.			<b>0,001</b>	<b>0,044</b>
R <sup>2</sup>		0,341	0,891	0,757	0,939
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,310	0,880	0,719	0,925

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

**Tab. 5.4 Regressionsanalyse für die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche auf Ebene der Kreisgebiete und kreisfreien Städte**

		1	2	3	4
Einwohnerdichte auf bebauter Fläche	abs. Koeff.	<b>0,125</b>	0,022	<b>0,087</b>	<b>0,038</b>
	sig.	<b>0,000</b>	0,292	<b>0,000</b>	<b>0,024</b>
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff.		<b>1,042</b>		<b>0,627</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,001</b>
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	abs. Koeff.			<b>36,149</b>	<b>26,938</b>
	sig.			<b>0,001</b>	<b>0,002</b>
Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner	abs. Koeff.			<b>268,855</b>	<b>156,192</b>
	sig.			<b>0,000</b>	<b>0,010</b>
R <sup>2</sup>		0,711	0,895	0,910	0,952
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,698	0,884	0,896	0,941

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

Die Betrachtung einzelner Aufgaben zeigt, dass es lediglich bei den Regelschulen einen negativen und signifikanten Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner gibt. Positive und signifikante Zusammenhänge bestehen in einer Vielzahl von Aufgaben, was letztlich auch zu einem positiven Einfluss für die Gesamtzuschussbedarfe führt: Brandschutz, Grundschulen, Gesamtschulen, Wissenschaft und Kultur (Einzelplan 3), Kinder- und Jugendhilfe, Tageseinrichtungen für Kinder und übrige Aufgaben im Einzelplan 7. In den weiteren betrachteten Aufgabenbereichen sind keine signifikanten Zusammenhänge festzustellen.

Anhand der Analyse der Kreisgebiete lassen sich noch keine Hinweise auf eine systematische Benachteiligung dünner besiedelter Kommunen durch den bestehenden Finanzausgleich ableiten.

### 5.6.2 Zusammenhänge für die Kreisebene

Die Untersuchung der Kreisebene beschränkt sich alleine auf die Landkreise und blendet die kreisfreien Städte aus. Dadurch bezieht sich der Vergleich auf räumlich ähnlicher strukturierte Gebiete. Außerdem konnten zwar die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte in Kreis- und Gemeindeaufgaben unterteilt werden, nicht aber die allgemeinen Deckungsmittel, die hier ebenfalls als Kontrollvariable genutzt werden. Die Ergebnisse in den folgenden Tabellen (Tab. 5.5, Tab. 5.6 und Tab. 5.7) zeigen, dass es auf der Kreisebene nur sehr wenige signifikante Zusammenhänge zwischen den Flächenvariablen und den Zuschussbedarfen je Einwohner gibt. Ein signifikant negativer Einfluss besteht lediglich jeweils in den Modellen mit den Kontrollvariablen zu Bedarfsgemeinschaften und Empfängern von Eingliederungshilfe (Spalte Nr. 3) für die Einwohnerdichte und die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche.

Die Betrachtung der Einzelaufgaben bestätigt die Ergebnisse für die Gesamtzuschussbedarfe. Es findet sich lediglich im Bereich der Schülerbeförderung ein signifikanter, negativer Zusammenhang. Dieser ist allerdings deutlich schwächer ausgeprägt als beispielsweise in Niedersachsen, wo die Begründung für einen Flächenansatz auf der Kreisebene auf signifikanten Einflüssen der Einwohnerdichte in den Bereichen Schülerbeförderung, öffentlicher Personennahverkehr und Kreisstraßen beruht. Ein Grund für den lediglich geringen Einfluss – selbst im Bereich der Schülerbeförderung – ist im Freistaat Thüringen darin begründet, dass Belastungsunterschiede bereits durch einen Sonderlastenausgleich für Schülerbeförderung adressiert werden. Mit den Förderschulen gibt es darüber hinaus einen Aufgabenbereich, in dem die Einwohnerdichte einen signifikant positiven Einfluss hat. Insgesamt gleichen sich negative und positive Einflüsse der Einwohnerdichte auf der Kreisebene annähernd aus. Eine Notwendigkeit zur Einführung eines Flächenansatzes auf der Kreisebene lässt sich für Thüringen aus diesen Ergebnissen nicht ableiten. Insgesamt spiegeln diese Ergebnisse die Tatsache wider, dass die Landkreise in ihrer Einwohnerdichte vergleichsweise homogen sind (s. oben).

Für die Kreisebene wurden darüber hinaus nach dem Vorschlag „Bogumil 8+2“ neue Kreisstrukturen gebildet. Bei dieser Analyse verlieren auch die wenigen signifikanten Einflüsse der Einwohnerdichte ihre Signifikanz. Dieses Ergebnis bestätigen die Vermutung, dass durch die Gebietsreform auf der

Kreisebene bezüglich der Einwohnerdichte homogenere Strukturen entstehen und damit eine Notwendigkeit für einen Flächenansatz auf der Kreisebene eher noch geringer wird als zunimmt.

**Tab. 5.5 Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Kreisebene ohne kreisfreie Städte**

		1	2	3	4
Einwohner je Quadratkilometer	abs. Koeff	0,055	0,212	<b>-0,658</b>	0,230
	sig.	0,927	0,122	<b>0,029</b>	0,308
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>1,020</b>		<b>1,048</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	abs. Koeff			<b>30,433</b>	0,023
	sig.			<b>0,000</b>	0,997
Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner	abs. Koeff			<b>254,615</b>	-16,352
	sig.			<b>0,000</b>	0,772
R <sup>2</sup>		0,001	0,956	0,845	0,957
korrigiertes R <sup>2</sup>		-0,066	0,950	0,809	0,943

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

**Tab. 5.6 Regressionsanalyse für die bebaute Fläche auf Kreisebene ohne kreisfreie Städte**

		1	2	3	4
Anteil bebaute Fläche	abs. Koeff	-6,167	<b>6,772</b>	-14,385	8,822
	sig.	0,690	<b>0,054</b>	0,124	0,123
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>1,039</b>		<b>1,066</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	abs. Koeff			<b>32,023</b>	-2,499
	sig.			<b>0,000</b>	0,682
Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner	abs. Koeff			<b>199,372</b>	10,288
	sig.			<b>0,006</b>	0,799
R <sup>2</sup>		0,011	0,961	0,812	0,962
korrigiertes R <sup>2</sup>		-0,055	0,955	0,769	0,949

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

**Tab. 5.7 Regressionsanalyse für die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche auf Kreisebene ohne kreisfreie Städte**

		1	2	3	4
Einwohnerdichte auf bebauter Fläche	abs. Koeff	0,019	0,009	<b>-0,064</b>	0,004
	sig.	0,766	0,552	<b>0,054</b>	0,855
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>1,012</b>		<b>0,920</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner	abs. Koeff			<b>26,054</b>	4,524
	sig.			<b>0,000</b>	0,373
Empfänger von Eingliederungshilfe je Einwohner	abs. Koeff			<b>295,009</b>	15,612
	sig.			<b>0,000</b>	0,795
R <sup>2</sup>		0,006	0,949	0,831	0,953
korrigiertes R <sup>2</sup>		-0,060	0,942	0,792	0,938

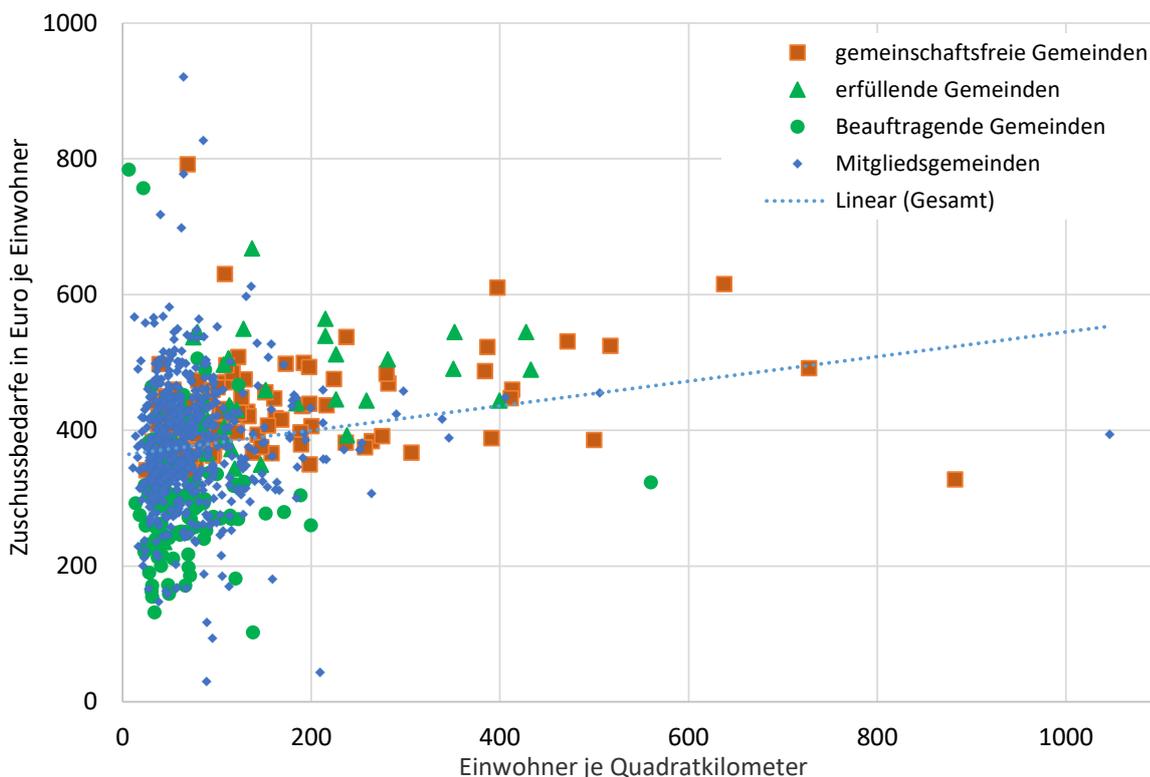
Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

### 5.6.3 Zusammenhänge für die Gemeindeebene

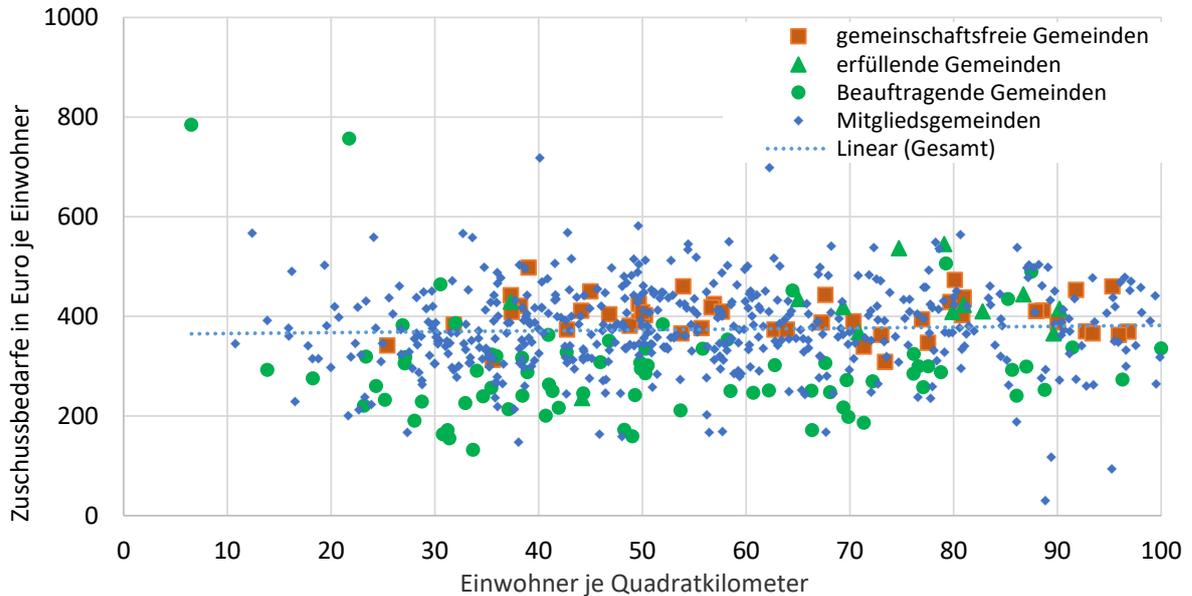
Auf der Gemeindeebene soll der Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner zunächst anhand eines Streudiagramms der beiden Variablen illustriert werden. In Abb. 5.3 sind die Gemeindetypen mit unterschiedlichen Signaturen dargestellt. Die Abbildung macht anhand des linearen Trends für alle Gemeinden deutlich, dass es auch auf der Gemeindeebene in der Tendenz einen positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner gibt, wenn die potenziellen Einflüsse anderer Variablen (auf der Gemeindeebene insbes. die Einwohnerzahl) unberücksichtigt bleiben. Das Streudiagramm zeigt aber auch, dass es keine Anzeichen für einen U-förmigen Zusammenhang zwischen den beiden Variablen gibt, wie er in den theoretischen Vorüberlegungen in diesem Kapitel in Anlehnung an Seitz (2002) formuliert wurde. Es gibt zwar sehr viele Gemeinden mit einer Einwohnerdichte unter 100 Einwohnern je Quadratkilometer. Allerdings ist auch in diesem niedrigen Bereich kein Anstieg der Zuschussbedarfe erkennbar (s. Vergrößerung dieses Ausschnitts in Abb. 5.4). Die in der Tendenz entweder fehlenden oder eher positiven Zusammenhänge zwischen den beiden Variablen lassen sich auch für die einzelnen Gemeindetypen belegen. Insbesondere auf die größeren, gemeinschaftsfreien Gemeinden wird im weiteren Verlauf noch näher eingegangen werden.

**Abb. 5.3 Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner auf der Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte**



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

**Abb. 5.4 Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner für besonders dünnbesiedelte Gemeinden**



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

Die Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte bestätigt in der ersten Spalte ohne Kontrolle für weitere Variablen das Bild des Streudiagramms und stellt einen positiven und signifikanten Zusammenhang mit den Zuschussbedarfen je Einwohner fest (Tab. 5.8). Unter Einbeziehung der Kontrollvariablen verschwindet die Signifikanz des Einflusses jedoch. Bei Nutzung aller Kontrollvariablen (vierte Spalte) kehrt sich das Vorzeichen entsprechend der zu Beginn des Kapitels aufgestellten Hypothese ins Negative um, d. h. eine geringere Einwohnerdichte geht mit leicht höheren Zuschussbedarfen je Einwohner einher. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht signifikant und der Zusammenhang ist nur sehr schwach.<sup>11</sup> Der Anteil der bebauten Fläche hat einen positiven und signifikanten Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner bzw. verliert im Gesamtmodell (vierte Spalte) seine Signifikanz (Tab. 5.9).

<sup>11</sup> Der geringe negative Einfluss und die fehlende Signifikanz bleiben auch bestehen, wenn man das Modell um weitere Kontrollvariablen ergänzt (z. B. Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung, zentralörtliche Einstufung, Kontrollvariablen für die unterschiedlichen Gemeindetypen in Thüringen).

**Tab. 5.8** Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte

		1	2	3	4
Einwohner je Quadratkilometer	abs. Koeff	<b>0,181</b>	<b>0,093</b>	0,007	-0,035
	sig.	<b>0,000</b>	<b>0,031</b>	0,908	0,525
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>0,164</b>		<b>0,159</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Einwohner	abs. Koeff			<b>0,006</b>	<b>0,004</b>
	sig.			<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
R <sup>2</sup>		0,018	0,177	0,043	0,190
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,017	0,175	0,041	0,188

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

**Tab. 5.9** Regressionsanalyse für die bebaute Fläche auf Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte

		1	2	3	4
Anteil bebaute Fläche	abs. Koeff	<b>4,812</b>	<b>2,461</b>	<b>2,612</b>	0,926
	sig.	<b>0,000</b>	<b>0,010</b>	<b>0,020</b>	0,375
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>0,162</b>		<b>0,157</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Einwohner	abs. Koeff			<b>0,005</b>	<b>0,004</b>
	sig.			<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
R <sup>2</sup>		0,026	0,179	0,049	0,191
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,025	0,177	0,047	0,188

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

Die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche ist die einzige flächenbezogene Variable, bei der sich ein signifikanter und negativer Einfluss auf die Zuschussbedarfe je Einwohner feststellen lässt (Tab. 5.10). Hierbei ist die Notwendigkeit der Kontrollvariablen besonders gut erkennbar. Sie kehren den Einfluss der Flächenvariable von positiv signifikant (erste Spalte ohne Kontrollvariablen) in negativ signifikant (dritte und vierte Spalte mit Kontrollvariablen um. Wie bei der Diskussion alternativer Flächenvariablen herausgearbeitet, ist dieser Indikator aufgrund seiner Strategieanfälligkeit allerdings kaum als Verteilungskriterium geeignet. Dennoch gibt diese Analyse in Zusammenhang mit dem ebenfalls negativen, aber nicht signifikanten Vorzeichen für die Einwohnerdichte (Tab. 5.8) einen Hinweis darauf, dass es einen (wenn auch sehr schwachen) Zusammenhang zwischen dünner Besiedlung und höheren Kosten der Leistungserfüllung auf der Gemeindeebene geben könnte. Aus gutachterlicher Sicht erscheint dieser aber nicht stabil genug, um einen Flächenansatz zwingend erforderlich zu machen.

**Tab. 5.10 Regressionsanalyse für die Siedlungsdichte auf der bebauten Fläche auf Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte**

		1	2	3	4
Einwohnerdichte auf bebauter Fläche	abs. Koeff	<b>0,015</b>	0,006	<b>-0,018</b>	<b>-0,017</b>
	sig.	<b>0,086</b>	0,486	<b>0,079</b>	<b>0,069</b>
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>0,168</b>		<b>0,158</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Einwohner	abs. Koeff			<b>0,007</b>	<b>0,005</b>
	sig.			<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
R <sup>2</sup>		0,003	0,173	0,046	0,193
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,002	0,171	0,044	0,19

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

Anhand des Indikators Einwohnerdichte wurde auch für die Gemeindeebene geprüft, ob sich weitere signifikante Einflüsse für einzelne Aufgaben finden lassen. Bei dieser Analyse konnten zwei Aufgabenbereiche identifiziert werden, in denen es einen negativen Einfluss gibt: allgemeine Verwaltung und Brandschutz. In zwei weiteren Aufgabenbereichen war der Einfluss jedoch positiv: Wissenschaft und Kultur (Einzelplan 3) und Sport. Ein Vergleich der Pflichtigkeit dieser Bereiche zeigt, dass eine geringe Dichte auf der Gemeindeebene insbesondere in Pflichtaufgaben mit höheren Zuschussbedarfen einhergeht, während der Zusammenhang in freiwilligen Aufgaben umgekehrt ist. Bezüglich des Anstiegs der Zuschussbedarfe je Einwohner in den Aufgaben der allgemeinen Verwaltung ist jedoch anzumerken, dass hier unter Effizienzgesichtspunkten kritisch geprüft werden sollte, ob teure Verwaltungsstrukturen in dünnbesiedelten Gemeinden nicht im Rahmen der geplanten Gebietsreformen zukünftig kostengünstiger ausgestaltet werden können.

Für die Gemeindeebene ist eine Simulation der Gebietsreform anders als auf der Kreisebene nicht ohne weiteres möglich, da es keinen gutachterlichen Vorschlag zur Fusion gibt, sondern nur allgemeine Leitlinien für die Freiwilligkeitsphase im Rahmen des ThürGVG. Daher wurden hier zwei alternative Vorgehensweisen gewählt, die bereits bei den Berechnungen zum Hauptansatz zur Anwendung kamen. Das erste Szenario fasst die jeweiligen erfüllenden und beauftragenden Gemeinden zu Gebieten einer erfüllenden Gemeinde zusammen und fusioniert die Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft inkl. des Haushalts der Verwaltungsgemeinschaft selbst zum Gebiet einer Verwaltungsgemeinschaft. Diese fiktiven Gebietskörperschaften sind aber immer noch in vielen Fällen kleiner als die im ThürGVG angestrebten 6.000 Einwohner. Die Gebietsreform dürfte also umfassender ausfallen als in diesem Szenario angenommen. Darüber hinaus wurde die Untersuchung nur für Gemeinden durchgeführt, die heute bereits mindestens 6.000 Einwohner umfassen.

Die fiktive Fusion im Bereich der beauftragenden Gemeinden und Mitgliedsgemeinden führt dazu, dass die Signifikanz des Einflusses der Bevölkerungsdichte verschwindet und das Vorzeichen sogar positiv wird (Tab. 5.11). Bei ausschließlicher Betrachtung der Gemeinden mit heute bereits mehr als 6.000 Einwohnern bleibt der negative Einfluss der Einwohnerdichte allerdings bestehen. Er gewinnt sogar leicht an Stärke. Allerdings wird dennoch keine Signifikanz des Ergebnisses erreicht. Dieses Ergebnis bleibt in gleicher Form bestehen, wenn nur die Teilgruppe der gemeinschaftsfreien Ge-

meinden mit mehr als 6.000 Einwohnern (Tab. 5.12) oder alternativ mit mehr 10.000 Einwohnern einbezogen wird.

**Tab. 5.11 Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Gemeindeebene mit zusammengefassten Gebieten der erfüllenden Gemeinden und der Verwaltungsgemeinschaften**

		1	2	3	4
Einwohner je Quadratkilometer	abs. Koeff	<b>0,174</b>	<b>0,157</b>	0,032	0,024
	sig.	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	0,517	0,619
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>0,105</b>		<b>0,097</b>
	sig.		<b>0,000</b>		<b>0,000</b>
Einwohner	abs. Koeff			<b>0,004</b>	<b>0,004</b>
	sig.			<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
R <sup>2</sup>		0,083	0,140	0,163	0,210
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,079	0,132	0,155	0,199

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

**Tab. 5.12 Regressionsanalyse für die Einwohnerdichte auf Gemeindeebene in gemeinschaftsfreien Gemeinden mit mehr als 6.000 Einwohnern**

		1	2	3	4
Einwohner je Quadratkilometer	abs. Koeff	0,070	0,070	-0,083	-0,078
	sig.	0,208	0,177	0,147	0,132
Allgemeine Deckungsmittel netto in € je Einwohner	abs. Koeff		<b>0,201</b>		<b>0,188</b>
	sig.		<b>0,016</b>		<b>0,005</b>
Einwohner	abs. Koeff			<b>0,005</b>	<b>0,005</b>
	sig.			<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
R <sup>2</sup>		0,040	0,178	0,378	0,498
korrigiertes R <sup>2</sup>		0,016	0,135	0,345	0,458

Abhängige Variable: Zuschussbedarfe je Einwohner im Verwaltungshaushalt ohne übertragenen Wirkungskreis

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

Die Ergebnisse für Teilgruppen auf der Gemeindeebene zeigen insgesamt zwei unterschiedliche Tendenzen auf, die in der Summe keine eindeutige Aussage über die Auswirkungen der Gebietsreform in diesem Bereich zulassen. Zum einen könnte der ohnehin schwache Einfluss der Einwohnerdichte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner im Zuge der Gebietsreform vollends verschwinden. Zum anderen gibt es jedoch etwas stärkere Zusammenhänge bei ausschließlicher Betrachtung der Gruppe der heute bereits größeren Gemeinden.

Hinsichtlich der Gebietsreform ist zu bedenken, dass durch die Fusion von Gemeinden zwar größere Einheiten in Bezug auf die Einwohnerzahl entstehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Siedlungsstrukturen in den heute bereits großen und häufig um einen historischen Kern gewachsenen Städten mit den zukünftig ggf. ebenso großen Gemeinden vergleichbar sein werden, die durch Fusionen entstanden sind. Bei letztgenannten ist eher davon auszugehen, dass sie über eine eher dezentrale Siedlungsstruktur verfügen werden. Welche Auswirkungen dies für den Einfluss von Flächenvariablen auf die Kosten der kommunalen Leistungserstellung haben wird, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht abschließend zu bewerten. Es hängt nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, in den neuen Gemeinden eine räumliche Konzentration der Aufgabenerfüllung an wenigen Standorten umzusetzen oder nicht.

#### 5.6.4 Einzelbetrachtung für Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern

Vor einer abschließenden Gesamtbewertung der Ergebnisse zum Flächenansatz erfolgt noch eine vertiefende Einzelbetrachtung der Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern. Dadurch soll illustriert werden, wie schwierig es ist, den Einfluss dünner Besiedlung selbst in einer von der Einwohnerzahl her homogenen Gruppe herauszuarbeiten. Die Untersuchung unterstreicht die teilweise wenig eindeutigen Regressionsergebnisse für die Gemeindeebene. Die Gruppe dieser Gemeinden wurde gewählt, da die Stadt Sondershausen mit ihrer sehr geringen Einwohnerdichte von 110 Einwohnern je Quadratkilometer in diese Gruppe fällt, die insgesamt aus neun Städten besteht. Darüber hinaus weisen auch die Städte Sonneberg und Greiz eine für diese Gruppe unterdurchschnittliche Einwohnerdichte auf.

Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass es für diese kleine Gruppe größerer Städte wiederum einen positiven Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen je Einwohner und Einwohnerdichte gibt (Tab. 5.13). Der Korrelationskoeffizient liegt bei +0,223, ist aber bei der geringen Anzahl an Gemeinden insgesamt nur wenig aussagekräftig. Das gleiche gilt für die Korrelationskoeffizienten für einzelne Aufgabenbereiche, die sich teilweise deutlich von den im vorangegangenen Kapitel für die Gemeindeebene insgesamt gezeigten Ergebnissen unterscheiden. So ist er für die allgemeine Verwaltung nun positiv und für den Bereich Wissenschaft und Kultur (Einzelplan 3) negativ. Lediglich beim Brandschutz bleibt der negative Zusammenhang bestehen.

Ein Vergleich der Stadt Sondershausen mit den beiden annähernd gleichgroßen Städten Rudolstadt und Apolda, die allerdings über eine etwa viermal so hohe Einwohnerdichte verfügen, zeigt wenige systematische Unterschiede im Umfang der Aufgabenbelastung, die inhaltlich auf die geringere Einwohnerdichte in Sondershausen zurückgeführt werden können. Lediglich die höheren Straßenlasten könnten ein Hinweis auf die Auswirkungen des weitläufigen Stadtgebiets sein. Diese schlagen jedoch nicht auf die Höhe des Gesamtzuschussbedarfs durch, der in Sondershausen fast exakt zwischen den beiden Vergleichsstädten liegt.

Tab. 5.13 Zuschussbedarfe der Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt (ohne übertr. Wk.) in Euro je Einwohner, 2012-2014	Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern	Ilmenau, Stadt	Saalfeld/Saale, Stadt	Sonneberg, Stadt	Arnstadt, Stadt	Rudolstadt, Stadt	Sondershausen, Stadt	Apolda, Stadt	Greiz, Stadt	Meiningen, Stadt	Korrelation Einwohnerdichte
Einwohner	23.068	25.871	25.207	23.855	23.657	22.794	22.088	21.782	21.437	20.920	
Einwohner je qkm	366	413	517	282	428	412	110	472	281	352	1,000
Einzelpläne 0 bis 8	501,53	459,96	524,50	469,03	544,75	447,21	495,88	530,83	504,58	544,99	0,223
0 Allgemeine Verwaltung	138,67	146,53	157,30	126,48	163,14	121,91	139,10	156,66	99,66	131,79	0,504
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	15,55	11,61	17,18	19,74	15,04	16,86	14,29	12,23	19,28	13,78	-0,203
Öffentliche Ordnung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Brandenschutz	15,55	11,61	17,18	19,74	15,04	16,86	14,29	12,23	19,28	13,78	-0,203
übrige Aufgaben im EP 1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
2 Schulen	22,05	0,00	37,56	0,00	0,00	61,70	0,00	44,51	58,58	0,00	0,325
Grundschulen	11,03	0,00	14,36	0,00	0,00	55,15	0,00	30,00	0,82	0,00	0,421
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	2,97	0,00	16,87	0,00	0,00	0,00	0,00	8,78	0,00	0,00	0,599
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,99	0,00	0,00	0,331
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	-0,27	0,00	-2,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,468
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Schülerförderung	0,97	0,00	3,84	0,00	0,00	2,37	0,00	2,36	0,00	0,00	0,655
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	6,51	0,00	4,70	0,00	0,00	4,18	0,00	-4,63	57,77	0,00	-0,226
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz	58,00	26,68	57,19	22,64	64,14	91,88	67,09	25,27	66,04	110,43	-0,129
4 Soziale Sicherung	148,14	113,67	134,44	160,66	192,50	115,36	158,33	181,10	135,73	146,16	-0,056
Allgemeine Sozialverwaltung	4,14	4,52	5,51	0,00	0,51	4,73	7,92	7,41	4,30	2,62	-0,087
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 475)	-0,35	6,26	11,67	7,15	10,95	-59,79	9,10	0,95	3,14	5,54	-0,143
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	138,69	98,90	110,90	150,27	163,80	170,42	136,89	162,42	123,87	137,56	0,009
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	-0,04	0,00	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,35	0,00	0,216
übrige Aufgaben im EP 4	5,70	3,97	6,39	3,25	17,24	0,00	4,42	10,32	4,77	0,43	0,314
5 Gesundheit, Sport, Erholung	29,00	28,77	41,92	35,19	36,77	-12,63	33,47	44,11	18,36	33,64	0,076
Gesundheit (50, 51, 54)	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,188
Sport (55, 56, 57)	10,05	13,04	24,12	8,96	20,47	-29,45	14,76	10,81	4,03	22,32	0,026
Erholung (58, 59)	18,95	15,73	17,80	26,22	16,35	16,82	18,71	33,30	14,34	11,32	0,133
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	105,60	101,73	105,75	127,54	111,03	78,65	123,81	91,13	84,62	125,76	-0,423
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	43,85	37,80	38,72	29,45	45,48	44,19	51,03	37,40	45,69	68,95	-0,249
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	61,75	63,94	67,03	98,08	65,55	34,46	72,77	53,73	38,94	56,80	-0,260
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	27,79	77,37	12,69	16,83	9,91	-18,28	24,31	21,52	87,55	16,53	-0,209
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	...
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	8,83	21,28	4,02	2,44	-0,19	9,16	8,36	10,65	11,00	12,74	-0,012
übrige öffentliche Einrichtungen	18,96	56,08	8,67	14,38	10,10	-27,44	15,94	10,87	76,55	3,80	-0,229
8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.	-43,26	-46,40	-39,54	-40,04	-47,77	-8,23	-64,50	-45,70	-65,25	-33,11	0,496

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

Eine Erklärung für die fehlenden Auswirkungen auf die Kosten der Aufgabenerfüllung könnte darin zu suchen sein, dass das Stadtgebiet von Sondershausen lediglich flächenmäßig sehr groß ist. Der weit überwiegende Teil der Besiedlung konzentriert sich allerdings vergleichsweise kompakt entlang der Wipper im heute nördlichen Stadtgebiet. Südlich des gewachsenen Stadtkerns wird die Siedlungsfläche auf natürliche Weise durch die Hainleite begrenzt. Zu nennen ist hier insbesondere der Frauenberg, ein 411 m hoher Bergsporn. Daran schließt sich südlich weiteres Stadtgebiet an, das erst in den Jahren 1997 (Berka, Großfurra und Oberspier) und 2007 (Einheitsgemeinde Schernberg) eingemeindet wurde. Die eingemeindeten Dörfer sind in der Regel sehr klein und verfügen daher kaum über ein umfassenderes Angebot an öffentlichen Einrichtungen. Der Ortsteil Schernberg ist mit heute ca. 900 Einwohnern und als Sitz der ehemaligen Einheitsgemeinde Schernberg noch am größten.

### 5.7 Handlungsempfehlung und mögliche Auswirkungen der Gebietsreform

Für die Kreisebene wird die Einführung eines Flächenansatzes eindeutig nicht empfohlen. Hier sind bereits heute keine entsprechenden Zusammenhänge erkennbar. Durch die Gebietsreform werden sich die Verhältnisse bezüglich der Einwohnerdichte tendenziell weiter angleichen. Dies bedeutet nicht, dass die Flächenbelastungen an sich reduziert würden. Vielmehr verringert sich die Streuung zwischen den Kommunen, so dass auch die Ausgleichswirkung eines etwaigen Ansatzes nicht gegeben wäre. Anders als in Niedersachsen ließen sich auch nicht in den potenziell flächenreagiblen Aufgabenbereichen starke Einflüsse ableiten. Die Ausnahme bildet ein schwacher Einfluss bei der Schülerbeförderung. Für diesen Bereich existiert aber bereits durch den Sonderlastenausgleich für Schülerbeförderung ein Instrument, das die höhere Kostenbelastung in dünnbesiedelten Räumen in dieser Aufgabe adressiert. Im Vergleich zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen hat sich bereits in der Bestandsaufnahme und bei der Analyse zentralörtlicher Aufgaben gezeigt, dass den flächenbedingten Mehrkosten der Landkreise quantitativ bedeutende Mehrkosten der kreisfreien Städte in den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe sowie zentralörtliche Kreisaufgaben gegenüberstehen. Diese übersteigen die flächenbedingten Mehrbedarfe deutlich und bleiben bislang bei der Bedarfsbestimmung ebenso unberücksichtigt.

Das Beispiel Niedersachsens hat aber auch gezeigt, dass sich die Verhältnisse auf der Kreisebene innerhalb weniger Jahre ändern können. Dort hat der Kostenanstieg im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im ländlichen Raum dazu geführt, dass die gegenläufigen Wirkungen mit flächenreagiblen Aufgaben entfielen und daher ein Flächenansatz einzuführen war. Eine weitere Beobachtung der Auswirkungen des Faktors „Fläche“ auf die Zuschussbedarfe erscheint also auch zukünftig ratsam.

Auf der Gemeindeebene gibt es zumindest einzelne Hinweise auf einen leichten Kostenanstieg in dünner besiedelten Gemeinden. In den Regressionen auf der Gemeindeebene ergibt sich ein negatives Vorzeichen für den Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Zuschussbedarfen je Einwohner, auch wenn das Ergebnis statistisch nicht signifikant ist. Darüber hinaus zeigen sich die Kostensteigerungen in dünn besiedelten Gemeinden vor allem im Bereich von Pflichtaufgaben, während umgekehrte Einflüsse in freiwilligen Aufgaben vorliegen. Insgesamt sind die Zusammenhänge aber

sehr schwach und nicht signifikant. Daher wird auch für die Gemeindeebene empfohlen, zum jetzigen Zeitpunkt keinen flächenbezogenen Nebenansatz zum Hauptansatz einzuführen. Aufgrund der sehr schwachen und nicht signifikanten Zusammenhänge ist auch eine Quantifizierung des Ausgleichsbedarfs kaum möglich. Entsprechend der Kriterien für die Einführung von Nebenansätzen spricht daher auch die geringe quantitative Bedeutung gegen die Einführung.

Im Zuge der Gebietsreform wird allerdings erneuter Prüfbedarf entstehen. Es erscheint durchaus plausibel, dass die Kosten der kommunalen Leistungserbringung in fusionierten ländlichen Gemeinden höher liegen werden als in ansonsten gleichgroßen gewachsenen kleinstädtischen Strukturen. Insbesondere kurzfristig wird es nicht möglich sein, die Verwaltungsstrukturen so zu bündeln, dass eine gleiche Kosteneffizienz erreicht wird. Ob langfristig ein solcher Rückbau vor dem Hintergrund des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Aufgabenbereichen überhaupt möglich und sinnvoll ist, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht bewertet werden. Dazu müssten zunächst die neuen Gebietsstrukturen auf der Gemeindeebene bekannt sein.

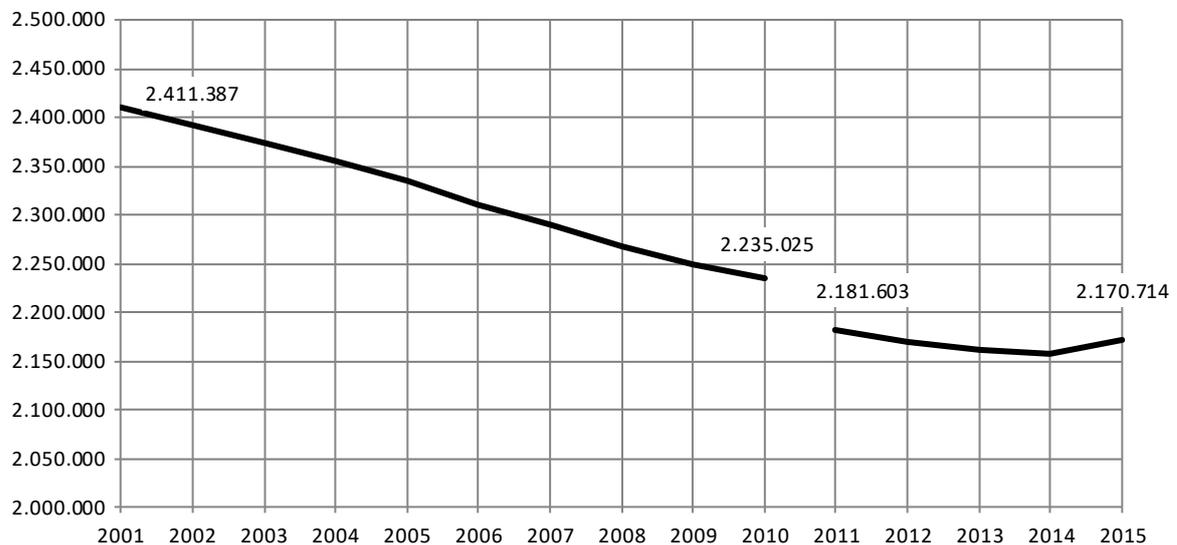
Grundsätzlich sollte bei der Einführung eines flächenbezogenen Nebenansatzes auf der Gemeindeebene zum jetzigen Zeitpunkt abgewogen werden, ob dadurch Fehlanreize für fusionierte Gemeinden geschaffen werden. Wenn Mehrkosten durch einen flächenbezogenen Nebenansatz pauschal als flächeninduzierte Mehrbedarfe anerkannt werden, könnte dies zu geringeren Bemühungen bei der Optimierung von Verwaltungsstrukturen führen. Die Gebietsreform bietet hier eine Chance zur Optimierung der Verwaltungsstrukturen, die im Einklang mit den im Rahmen dieser Untersuchung festgestellten höheren Kosten für die allgemeine Verwaltung in dünn besiedelten Gebieten stehen.

Letztlich könnte ein flächenbezogener Nebenansatz nach Umsetzung der Gebietsreform so eingestellt werden, dass er die tatsächlichen Mehrbedarfe, die für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung notwendig sind, abdeckt, aber nicht die durch ineffiziente, weil zersplitterte Verwaltungsstrukturen entstehenden vermeidbaren Kosten. Eine solche Differenzierung wird aber erst möglich sein, nachdem die Gebietsreform umgesetzt wurde und erste Wirkungen entfalten konnte.

## 6 Prüfung der Sachgerechtigkeit eines Demographieansatzes

Die demographische Entwicklung in Thüringen war und ist gekennzeichnet durch einen nennenswerten Bevölkerungsrückgang (Abb. 6.1). Zwischen 2001 und 2010 ist die Einwohnerzahl im Land um jahresdurchschnittlich um 0,8 Prozent gesunken. In den letzten Jahren (2011 bis 2014) verlangsamte sich der Rückgang auf 0,4 Prozent pro Jahr. Am aktuellen Rand nahm die Bevölkerung in Thüringen sogar – getrieben von der Zuwanderung aus dem Ausland – wieder leicht zu und betrug Ende 2015 rund 2,2 Mio.

**Abb. 6.1: Entwicklung der Einwohnerzahl in Thüringen 2001 bis 2015**



Anm.: Bedingt durch die Umstellung der Bevölkerungsfortschreibung auf das Basisjahr 2011 ist der Stand bis 2010 auf Basis des Jahres 1987 nicht vergleichbar. Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

Die aktuell veröffentlichte 1. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung geht allerdings von weiter sinkenden Einwohnerzahlen aus (Tab. 6.1). Ohne die Zuwanderungseffekte der letzten Jahre berücksichtigen zu können, wurden für die kommenden 5-Jahreszeiträume von 2020 bis 2035 jeweils Rückgänge von über 3 Prozent ermittelt, so dass innerhalb von 20 Jahren insgesamt die Bevölkerungszahl in Thüringen um ein Achtel (12,5 Prozent) zurückgehen würde. Die Veränderungsraten würden dabei im Verlauf zunehmen, d. h. das demographische Moment verstärkt sich. Während die kreisfreien Städte in der Summe so gut wie konstant bleiben (0,4 Prozent), fällt der Rückgang im kreisangehörigen Raum mit 17 Prozent umso drastischer aus. Zuwächse könnten demnach einzig die Städte Erfurt und Jena erwarten, wohingegen für die Stadt Gera mit -15,3 Prozent zwischen 2015 und 2035 eine Bevölkerungsdynamik erwartet wurde, die beispielsweise noch erheblich schlechter wäre als in den Landkreisen Eichsfeld oder Nordhausen. Die größten Verluste mit mehr als einem Fünftel

der Bevölkerungszahl würden sich im Kyffhäuserkreis, Saalfeld-Rudolstadt, dem Saale-Holzland-Kreis, Landkreis Greiz sowie im Altenburger Land ereignen.

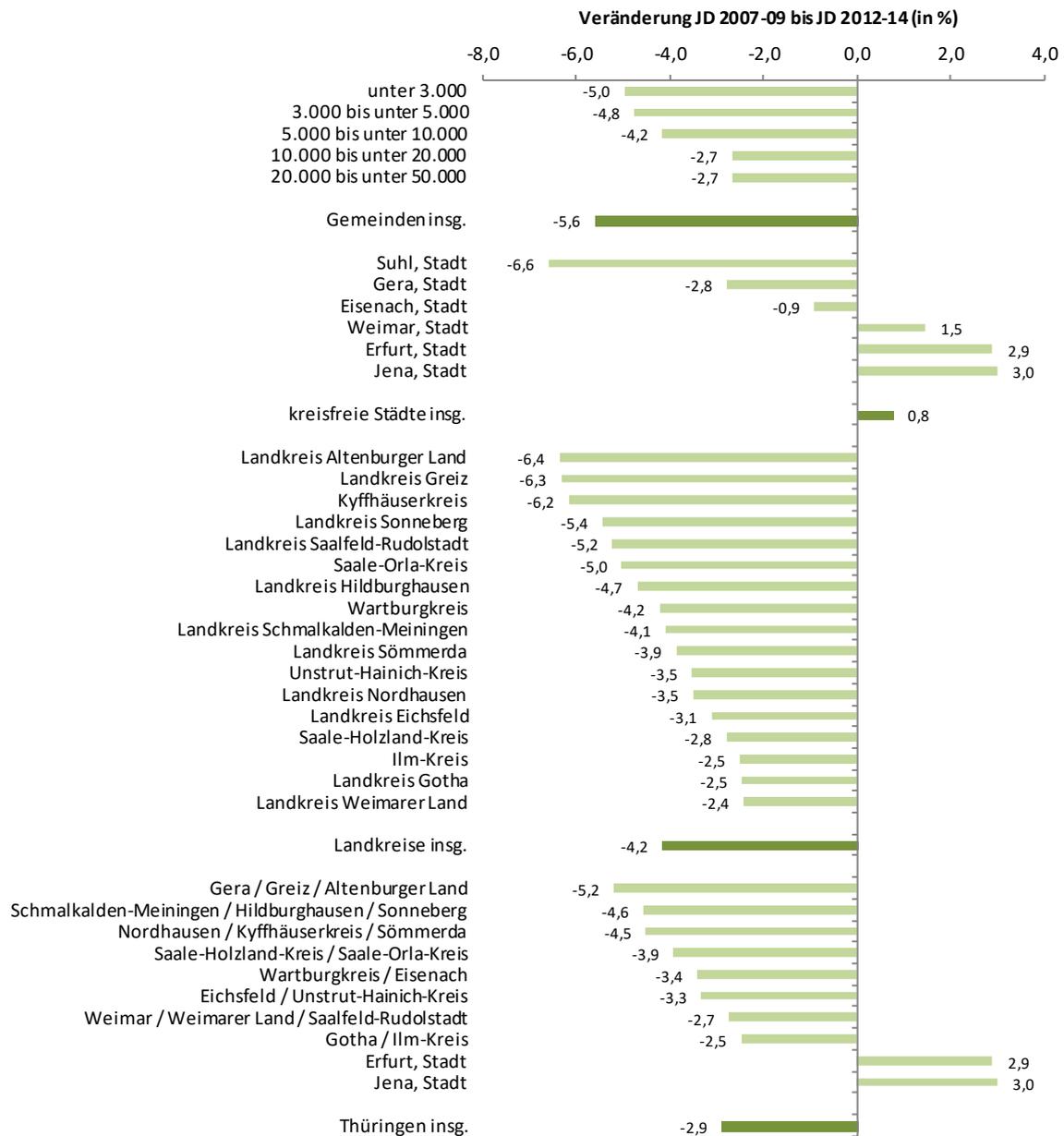
**Tab. 6.1: Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten bis 2035 nach den Ergebnissen der 1. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung (5-Jahres-Zeiträume, Veränderung in %)**

Kreisfreie Stadt Landkreis	2015- 2020	2020- 2025	2025- 2030	2030- 2035	2015- 2035
Stadt Erfurt	3,1	2,4	1,8	1,2	8,8
Stadt Gera	-3,2	-3,9	-4,5	-4,7	-15,3
Stadt Jena	2,0	1,0	0,3	-0,4	3,0
Stadt Suhl	-1,5	-2,1	-2,0	-1,6	-7,1
Stadt Weimar	0,3	-0,9	-1,5	-1,9	-4,0
Stadt Eisenach	0,6	0,1	0,0	0,1	0,8
Eichsfeld	-2,5	-3,3	-4,0	-4,1	-13,3
Nordhausen	-3,0	-3,5	-3,7	-3,5	-13,1
Wartburgkreis	-4,0	-4,9	-5,6	-5,7	-18,7
Unstrut-Hainich-Kreis	-3,7	-4,4	-5,0	-5,1	-17,0
Kyffhäuserkreis	-4,9	-5,8	-6,5	-6,7	-21,8
Schmalkalden-Meiningen	-3,4	-4,1	-4,6	-4,6	-15,7
Gotha	-1,7	-2,5	-3,0	-3,0	-9,8
Sömmerda	-3,0	-3,9	-4,6	-5,0	-15,5
Hildburghausen	-3,8	-4,6	-5,2	-5,3	-17,6
Ilm-Kreis	-2,1	-3,0	-3,6	-3,7	-11,8
Weimarer Land	-1,9	-2,9	-3,6	-3,9	-11,8
Sonneberg	-4,6	-5,4	-5,8	-5,7	-19,8
Saalfeld-Rudolstadt	-4,7	-5,6	-6,1	-6,1	-20,6
Saale-Holzland-Kreis	-4,1	-6,4	-7,3	-7,8	-23,2
Saale-Orla-Kreis	-4,2	-5,0	-5,3	-5,3	-18,3
Greiz	-5,6	-6,3	-6,8	-6,7	-23,1
Altenburger Land	-5,4	-6,1	-6,7	-6,7	-22,7
<b>Thüringen</b>	<b>-2,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,8</b>	<b>-12,5</b>
kreisfreie Städte	1,0	0,3	-0,2	-0,6	0,4
Landkreise	-3,6	-4,5	-5,0	-5,1	-17,0

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

Grundlage für die Analyse demographischer Effekte in den kommunalen Haushalten ist die zurückliegende Entwicklung. In Anlehnung an die Finanzausgleichspraxis in Bundesländern, die einen entsprechenden Demographieansatz kennen, wird im Folgenden die Entwicklung in einem beidseitig geglätteten 5-Jahres-Zeitraum betrachtet. Beidseitig geglättet heißt, dass der Ausgangszeitpunkt analog zur bisher genutzten Basis 2012 bis 2014 ebenfalls ein Jahresdurchschnitt ist (2007 bis 2009). Für das Land Thüringen beträgt die so bemessene Bevölkerungsveränderung minus 5 Prozent (Abb. 6.2).

Abb. 6.2: Bevölkerungsentwicklung in Thüringer Gebietskörperschaften (5-Jahres-Zeitraum)



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

Mit Blick auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist ein Unterschied zwischen Gemeinden unter und über 10.000 Einwohnern zu beobachten. Während die kleinsten Gemeinden um die 5 Prozent ihrer Bevölkerung verloren haben, beträgt der Rückgang in den Klassen mit 10.000 bzw. 20.000 Einwohnern und mehr im Durchschnitt 2,7 Prozent. Bei den – größeren – kreisfreien Städten zeigen sich erhebliche Unterschiede. Die Stadt Suhl verliert binnen dieses relativ kurzen Zeitraums fast 7 Prozent ihrer Bevölkerung, während die Städte Erfurt und Jena Zuwächse um rund 3 Prozent verzeichnen. In der Summe ist die Entwicklung in den kreisfreien Städten aufgrund der hohen Bevölkerungsanteile Erfurts und Jenas daher sogar leicht positiv (0,8 Prozent). Demgegenüber nahm die Ein-

Wohnernzahl im kreisangehörigen Raum um 4,2 Prozent ab. Die Spannweite zwischen den einzelnen Landkreisen liegt zwischen mehr als -6 Prozent in den Landkreisen Altenburger Land, Greiz und dem Kyffhäuserkreis einerseits und den Landkreisen Weimarer Land, Gotha und dem Ilm-Kreis mit nicht mehr als -2,5 Prozent andererseits.

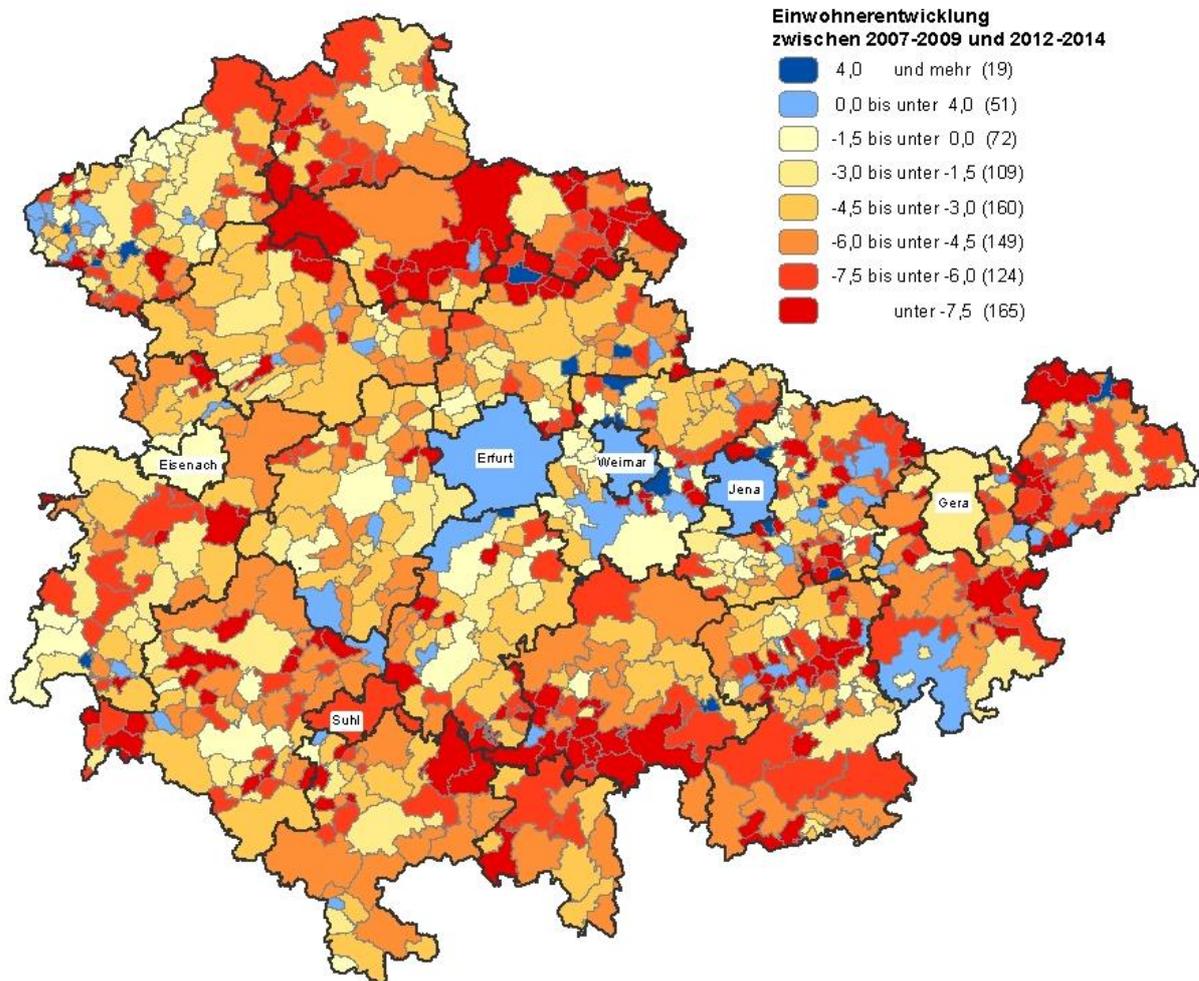
Angesichts der im Land Thüringen vorbereiteten Gebietsreform sind die zum aktuellen Gebietsstand bestehenden Unterschiede allerdings von nachrangiger Bedeutung. Sollten die regionalen Disparitäten im Zuge der Zusammenlegung von Kreisgebieten abnehmen, würde auch ein – wie auch immer ausgestalteter – Demographieansatz an Verteilungswirkung verlieren, und möglicherweise vollkommen obsolet werden. Diese Perspektive ist umso bedeutender, da der vorliegende Vorschlag der sogenannten „Bogumil 8+2“-Lösung auch bewusst auf die stärkere strukturelle Lastenverteilung abzielt.

In dieser Konstellation würden die Städte Jena und Erfurt als einzige wachsende Kommunen der Kreisebene fortbestehen, während die Einwohnerzahl in den übrigen Kreisgebieten einheitlich abnahm, mit Raten von 2,5 bis 5,2 Prozent. Die Verteilung der demographischen Disparitäten wird mit der Kreisreform daher zwar im negativen Bereich etwas gestaucht, mit den beiden kreisfreien Städten im positiven Bereich allerdings weiter aufrechterhalten.

Auch die kartographische Darstellung verdeutlicht die Konzentration positiver Bevölkerungsentwicklungen auf eine eigene Weise (Abb. 6.3). Neben den genannten kreisfreien Städten sind es vor allem Gemeinden in den angrenzenden Landkreisen der Städtekette, die noch am häufigsten positive Wachstumsraten verzeichnen. Lediglich an den südöstlichen und nordwestlichen Rändern des Landes finden sich noch vereinzelt Gemeinden mit zunehmender (oder zumindest stagnierender) Bevölkerung. In den nördlichen und südlichen Regionen des Landesgebiets, sind die Rückgänge in den Einwohnerzahlen dagegen relativ geballt. Es kann daher von einem nahezu flächendeckenden Bevölkerungsverlust gesprochen werden. Dies ist insoweit an sich schon hinsichtlich der Sachgerechtigkeit eines etwaigen Ansatzes von Bedeutung als die Verteilungswirkung nur schwach ausgeprägt wäre bzw. von weniger schrumpfenden Gemeinden zugunsten der stark schrumpfenden Gemeinden verlief.

Aufbauend auf den deskriptiven Ergebnissen wird die Bevölkerungsentwicklung im nächsten Schritt mit den Zuschussbedarfen je Einwohner in Zusammenhang gesetzt. Als Instrument zum Nachweis von Remanenzkosten und damit zur Prüfung der Sachgerechtigkeit hat sich die Regressionsanalyse etabliert. Zu diesem Zweck werden abhängig von der betrachteten Ebene verschiedene Modelle geschätzt.

Abb. 6.3: Bevölkerungsentwicklung in Thüringer Gemeinden (5-Jahres-Zeitraum)



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

Die Modelle sind so aufgebaut, dass zunächst die bivariate Korrelation einer Variablen mit den Zuschussbedarfen je Einwohner (insgesamt) ausgewiesen wird. Durch das  $R^2$  wird gemessen, welcher Anteil der Streuung die jeweilige Variable durch ihre eigene Verteilung „erklärt“. Der Nachweis von Remanenzkosten erfolgt in diesem Zusammenhang, wenn die Einwohnerentwicklung einen negativen Effekt auf die „abhängige“ Variable der Zuschussbedarfe hat, sprich: je geringer die Bevölkerungsdynamik ist, desto höher die Zuschussbedarfe je Einwohner. Für jedes Modell wird ergänzend zudem eine Heteroskedastie-robuste Schätzung durchgeführt, deren Ergebnisse weitere Hinweise auf die Robustheit liefern.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Heteroskedastie-robuste Schätzer werden in jedem Modell analog verwendet, um gegebenenfalls Effekte der Spezifikation (Auswahl der Variablen) auf grundlegende Annahmen der Regressionsanalyse bei der Berechnung der Höhe und Signifikanz der Koeffizienten zu berücksichtigen. Auf den Erklärungsgehalt des Modells als Ganzes (das  $R^2$ ) hat die Verwendung Heteroskedastie-robuster Schätzer keinen Einfluss.

Die Einwohnerentwicklung bemisst sich nach der prozentualen Veränderung zwischen dem Jahresdurchschnitt 2007 bis 2009 und dem – ansonsten ebenfalls diesem Gutachten zugrundeliegenden – Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014. Der 5-Jahres-Zeitraum ist angelehnt an die Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder, die einen Demographieansatz kennen (z. B. Niedersachsen). Um den zensusbedingten Strukturbruch in der Mitte des Betrachtungszeitraums nicht wirksam werden zu lassen, wird für die Jahre 2012 bis 2013 ein Bevölkerungsstand nach der Fortschreibung auf Basis des Zensus 1987 simuliert. Das Thüringer Landesamt für Statistik hat Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis von 1987 bis 2013 zur Verfügung gestellt. Die Einwohnerzahl des Jahres 2014 wird anhand der Bevölkerungsentwicklung zwischen 2013 und 2014 auf Basis des Zensus 2011 geschätzt.

Neben der Einwohnerentwicklung dienen als weitere Kontrollvariablen auf der Gemeindeebene die allgemeinen Deckungsmittel pro Einwohner, die angesichts der Finanzkraftabhängigkeit des Schlüsselzuweisungsmodells relevant für die Zielsicherheit eines an der demographischen Entwicklung ansetzenden Finanzausgleichs sind. Sollten finanzkraftstarke Gemeinden eine günstigere Einwohnerentwicklung aufweisen, so würde die alleinige Betrachtung der Einwohnerentwicklung dazu führen, dass die Verteilungseffekte überzeichnet würden. Denn finanzkraftstarke Gemeinden erhalten bereits trotz ihres Finanzkraftbedarfs geringere Zuweisungen. Sollten diese mit der Bevölkerungsentwicklung korrelieren, profitieren Gemeinden mit größeren Einwohnerrückgängen ohnehin von einer größeren, ihnen zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse. Das gewichtigere Argument für die Berücksichtigung dieser Kovariaten ist allerdings der treibende Einfluss auf die Zuschussbedarfe insgesamt.

Als strukturelle Kontrollvariable auf der Kreisebene werden die Personen in Bedarfsgemeinschaften (je 100 Einwohner) herangezogen. Der Grund dafür liegt darin, mögliche Korrelationen zwischen Sozialstruktur und Einwohnerentwicklung bzw. den Zuschussbedarfen nicht in die Ergebnisse mit einwirken zu lassen. Soziale Belastungen wirken sich zu einem großen Anteil auf die Aufgabenstruktur und -höhe der Zuschussbedarfe aus und sollten daher nicht in den im Wesentlichen interessierenden Effekt der Bevölkerungsentwicklung mit einfließen. Da soziale Belastungen überwiegend die Aufgabenwahrnehmung der Landkreise und weniger der kreisangehörigen Gemeinden betreffen, wird dieser Indikator ausschließlich für die Kreisebene verwendet.

Umgekehrt wird ausschließlich auf der Gemeindeebene die Einwohnerzahl als Kontrollvariable genutzt. Bei der Prüfung des Hauptansatzes hat sich bereits gezeigt, dass die Größe der Bevölkerung einen zentralen Indikator zur Abbildung verschiedener Aufgabenbelastungen, insbesondere im zentralörtlichen Bereich, darstellt.

Für die Regression der Zuschussbedarfe auf die Einwohnerentwicklung zeigt sich in der bivariaten Analyse ein signifikant positiver Zusammenhang, d. h. höhere Zuschussbedarfe bei positiver Bevölkerungsveränderung (Tab. 6.2). Der Effekt ist auch in der Regression ohne robuste Schätzer signifikant; also unter Berücksichtigung von möglichen Annahmeverletzungen der Analyse (Heteroskedastie). Die Größenordnung liegt bei 4,66 EUR pro Prozent Bevölkerungswachstum über dem Durchschnitt der betrachteten Kommunen. Der Erklärungsgehalt ist mit gerade 2 Prozent der erklärten Streuung ( $R^2$  von 0,0229) jedoch verschwindend gering. Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner tragen be-

reits 17 Prozent zur Erklärung der Streuung bei, die Einwohnerzahl 4 Prozent. In dem gemeinsamen Modell ist der demographische Effekt im besten Fall nur noch schwach signifikant, weiterhin positiv bzw. der robuste insignifikant. Das  $R^2$  fällt nur knapp 3 Prozentpunkte höher aus als in dem bivariaten Modell mit den allgemeinen Deckungsmitteln als einziger Determinante. Die Bevölkerungsentwicklung leistet daher weder einen nennenswerten Beitrag zur Erklärung der Zuschussbedarfe je Einwohner, noch zeigt der Effekt in die für den Nachweis von Remanenzkosten erforderliche Richtung. Aus dem festgestellten positiven Zusammenhang wird jedoch keine Notwendigkeit zur Einführung eines Nebenansatzes für wachsende Gemeinden abgeleitet, da mit dem Kinderansatz bereits Gemeinden mit einer jüngeren Altersstruktur begünstigt werden.

**Tab. 6.2: Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Gemeindeebene (ohne kreisfreie Städte)**

Variable	robust		robust		robust		robust	
Entwicklung EW (5 J.) (%)	4,66 ***	4,66 **					3,24 ***	3,24 *
ADM netto pro EW			0,17 ***	0,17 ***			0,16 ***	0,16 **
Einwohner 2012-14					0,01 ***	0,01 ***	0,00 ***	0,00 ***
Konstante	402,24 ***	402,24 ***	307,76 ***	307,76 ***	368,07 ***	368,07 ***	321,88 ***	321,88 ***
Beobachtungen	843	843	843	843	843	843	843	843
R <sup>2</sup>	0,0229	0,0229	0,1721	0,1721	0,0428	0,0428	0,201	0,201

Anm.: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten der Kleinst-Quadrat-Regression (OLS) auf den Signifikanzniveaus 10 % (\*), 5 % (\*\*) und 1 % (\*\*\*).

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

Auf der Ebene der Landkreise (ebenfalls ohne kreisfreie Städte) sind die Personen in Bedarfsgemeinschaften ein relevanter Indikator, der – im Gegensatz zur Einwohnerzahl – entscheidend zur Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner beitragen dürfte. Wie die zweite Spezifikation zeigt (Tab. 6.3, obere Tabelle), beträgt ihr alleiniger Erklärungsgehalt bereits die Hälfte der Streuung der Zuschussbedarfe (50 Prozent). Die 5-jährige Bevölkerungsentwicklung ist mit einem Anteil der erklärten Streuung von 10 Prozent deutlich wichtiger als auf der Gemeindeebene. Demnach würde eine um 1 Prozent niedrigere Bevölkerungsentwicklung als im Durchschnitt zu einem um 13 EUR je Einwohner höheren Zuschussbedarf führen. Allerdings ist dieser Effekt nicht signifikant. Unter Berücksichtigung der Korrelation mit den Personen in Bedarfsgemeinschaften als nur einer Kontrollvariablen, reduziert sich dieser Effekt auf rund 10 EUR. Der zusätzliche Erklärungsgehalt erstreckt ebenfalls nur auf etwa 5 Prozentpunkte ( $R^2$  von 55 Prozent), so dass auch auf der Kreisebene keine Relevanz der demographischen Entwicklung für die Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner finden lässt.

Unter Berücksichtigung der Gebietsreform, wie sie nach „Bogumil 8+2“ vorgeschlagen wird, erhöhen sich zwar die Effekte der regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner (Tab. 6.3, untere Tabelle). Der Effekt ist jedoch in keiner Spezifikation signifikant. Der gesamte Anteil der erklärten Streuung sinkt zudem auf 25 Prozent. Das bedeutet, dass mögliche Remanenzkosten allein aufgrund der Zusammenlegung unterschiedlich betroffener Landkreise zu Gebieten mit einer ähnlichen Bevölkerungsentwicklung und Höhe der Zuschussbedarfe die neu zugeschnittenen Landkreise in ähnlicherem Maße von demographischer Entwicklung und etwai-

gen Remanenzkosten betroffen wären. Damit wäre mithin auch keine ausgleichende Verteilungswirkung eines Demographieansatzes gegeben.

Um die Unterscheidung von kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum zu überwinden, wird abschließend die Untersuchungsebene der Kreisgebiete betrachtet. Dabei handelt es sich um aggregierte Werte der Landkreise und ihrer angehörigen Gemeinden. Die kreisfreien Städte können ohne weitere Einschränkungen mit dem kreisangehörigen Raum in die gleiche Schätzung eingehen. Der Zweck dieses Ansatzes ist, Remanenzkosten generell nachweisen zu können, d. h. unabhängig von der kommunalen Ebene bzw. kommunalen Gruppen. Sollten auf diesem Weg demographische Effekte gefunden werden, gilt die anschließende Analyse einzelnen Aufgabenbereichen, um den angemessenen Anknüpfungspunkt für einen direkten (über die Einwohnerentwicklung) oder indirekten Ansatz (über den Aufgabenbezug) zu liefern.

**Tab. 6.3: Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf der Kreisebene (ohne kreisfreie Städte)**

aktueller Gebietsstand

Variable	robust		robust		robust	
Entwicklung EW (5 J.) (%)	-13,42	-13,42			-9,79	-9,79
Pers. in BG			17,89 ***	17,89 ***	17,18 ***	17,18 ***
Konstante	558,27 ***	558,27 ***	475,25 ***	475,25 ***	439,43 ***	439,43 ***
Beobachtungen	17	17	17	17	17	17
R <sup>2</sup>	0,0967	0,0967	0,5010	0,501	0,5517	0,5517

Gebietsreform

Variable	robust		robust		robust	
Entwicklung EW (5 J.) (%)	-24,66	-24,66			-14,51	-14,51
Pers. in BG			25,78	25,78	24,29	24,29
Konstante	594,26 **	594,26 **	479,62 **	479,62 **	436,77 *	436,77
Beobachtungen	8	8	8	8	8	8
R <sup>2</sup>	0,0519	0,0519	0,2320	0,232	0,2492	0,2492

Anm.: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten der Kleinst-Quadrat-Regression (OLS) auf den Signifikanzniveaus 10 % (\*), 5 % (\*\*) und 1 % (\*\*\*).

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

Die bivariate Regression der Zuschussbedarfe für die 23 Kreisgebiete (Landkreise einschließlich ihrer Gemeinden sowie die kreisfreien Städte) ergibt zunächst einen deutlich positiven Zusammenhang mit der Einwohnerentwicklung, auch in der robusten Schätzung (Tab. 6.4). Der Erklärungsgehalt beträgt rund 27 Prozent. Unter Verwendung der wichtigen Kontrollvariablen der allgemeinen Deckungsmittel sowie der Personen in Bedarfsgemeinschaften sinkt dieser Effekt bei einem R<sup>2</sup> von 84 Prozent auf nahezu Null (0,33 EUR je Einwohner für eine um einen Prozentpunkt schwächere Bevölkerungsentwicklung als im Durchschnitt). Dieser Betrag ist äußerst gering. Neben der fehlenden finanzwirtschaftlichen ist auch die statistische Signifikanz nicht gegeben. Dieses Ergebnis ist auch vor dem Hintergrund der strukturellen Auswirkungen der Gebietsreform von Bestand. Im Rahmen der Gebietsre-

form, d. h. mit 8 Landkreisen und 2 kreisfreien Städten steigt der positive Effekt (der Koeffizient) sogar auf 8,96 EUR je Einwohner. Sollte die Gebietsreform dem Vorschlag 8+2 folgen, ist die Sachgerechtigkeit eines Demographieansatzes daher ebenfalls nicht gegeben.

Aufgrund der fehlenden Nachweise für Remanenzkosten in der Summe der Einzelpläne 0 bis 8 kommt der aufgabenspezifischen Analyse lediglich eine perspektivische Rolle zu. Nur wenn Aufgaben, in denen negative Effekte der Bevölkerungsentwicklung in nennenswerter Höhe auftreten, in Zukunft an Gewicht zunehmen, kann sich dies auch im Gesamthaushalt niederschlagen. Insofern wäre die Aufgabenentwicklung weiter zu beobachten, um ggf. mittel- bis langfristig die Sachgerechtigkeit eines Demographieansatzes erneut zu prüfen.

**Tab. 6.4: Regression der Zuschussbedarfe je Einwohner auf Ebene der Kreisgebiete (einschließlich kreisfreier Städte)**

aktueller Gebietsstand

Variable	robust		robust		robust		robust	
Entwicklung EW (5 J.) (%)	28,47 **	28,47 ***					0,33	0,33
ADM netto pro EW			1,23 ***	1,23 ***			1,08 ***	1,08 ***
Pers. in BG					40,25 ***	40,25 ***	10,19	10,19
Konstante	1250,13 ***	1250,13 ***	-503,88 ***	-503,88 ***	817,68 ***	817,68 ***	-387,17	-387,17
Beobachtungen	23	23	23	23	23	23	23	23
R <sup>2</sup>	0,2676	0,2676	0,8233	0,8233	0,4509	0,4509	0,8406	0,8406

Gebietsreform

Variable	robust		robust		robust		robust	
Entwicklung EW (5 J.) (%)	57,82 ***	57,82 ***					8,96	8,96
ADM netto pro EW			1,04 ***	1,04 ***			0,92 ***	0,92 ***
Pers. in BG					15,83	15,83	11,38 *	11,38 *
Konstante	1260,63 ***	1260,63 ***	-247,76 *	-247,76 *	987,14 ***	987,14 ***	-163,50	-163,50
Beobachtungen	10	10	10	10	10	10	10	10
R <sup>2</sup>	0,7667	0,7667	0,9522	0,9522	0,0292	0,0292	0,982	0,982

Anm.: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten der Kleinste-Quadrate-Regression (OLS) auf den Signifikanzniveaus 10 % (\*), 5 % (\*\*) und 1 % (\*\*\*).

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

Die im Folgenden beschriebenen Effekte sind die bereits oben in den Vordergrund gestellten Koeffizienten der 5-jährigen prozentualen Bevölkerungsentwicklung. Je nach kommunaler Gruppe oder Ebene wurden Regressionen nach den bereits zuvor eingeführten Spezifikationen gerechnet. Die hier ausgewiesenen Regressionskoeffizienten bilden daher nicht die vollständigen Modelle ab, d. h. es handelt sich nicht um die bivariaten Effekte in den ersten Spalten der vorangehenden Tabellen, sondern die der jeweils letzten Spalte. Auf die Diskussion der übrigen Effekte kann verzichtet werden. Die in der Zeile „Gesamt“ ausgewiesenen Koeffizienten in der nachstehenden Tabelle (Tab. 6.5) sind entsprechend identisch mit den Ergebnissen oben.

**Tab. 6.5: Aufgabenspezifische Effekte (Regressionskoeffizienten) der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner in den kommunalen Gruppen / Ebenen**

Aufgabenbereich		Gemeinden	Landkreise (17)	Landkreise (8)	Kreisgebiete (23)	Kreisgebiete (10)
Allgemeine Verwaltung	Koeff.	-0,9140 **	1,6587	3,6650	-1,7620	-27,4927 ***
	R <sup>2</sup>	0,0105	0,0165	0,1155	0,4416	0,7052
Brandschutz	Koeff.	0,0732	0,2972	-0,6819	1,1315 *	5,1486 ***
	R <sup>2</sup>	0,0183	0,1114	0,0892	0,9076	0,9654
übrige Aufgaben im EP 1	Koeff.	0,0004	-0,0338	-0,1585	-0,4659	-0,1743
	R <sup>2</sup>	0,0010	0,0435	0,1943	0,1950	0,5611
Grundschulen	Koeff.	0,1139	-0,1316	1,1062	1,8059 ***	3,4081 **
	R <sup>2</sup>	0,0138	0,0244	0,1770	0,4105	0,8852
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	Koeff.	-0,0943	1,0587	1,1296	0,2564	-3,1481 ***
	R <sup>2</sup>	0,0050	0,2956	0,7903	0,1209	0,6386
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	Koeff.	-0,0002	0,1376	0,4974	0,4378	0,7468
	R <sup>2</sup>	0,0278	0,2045	0,3797	0,1433	0,2346
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	Koeff.	-	0,2986	-0,4630	0,6277	1,7343 *
	R <sup>2</sup>	-	0,1606	0,2708	0,4206	0,6528
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	Koeff.	-0,0053	0,2331	0,0366	0,9023	4,7854
	R <sup>2</sup>	0,0003	0,1539	0,1935	0,3951	0,6797
Förderschulen	Koeff.	0,0000	-0,1288	0,0898	-0,1503	0,2052
	R <sup>2</sup>	0,0020	0,2612	0,7096	0,3515	0,8552
Schülerbeförderung	Koeff.	0,0013	-0,9222	-0,6835	-0,3441	-2,6132 ***
	R <sup>2</sup>	0,0715	0,1396	0,0932	0,6488	0,8724
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	Koeff.	0,5056	-2,2067	-2,7524	-0,6798	0,6388
	R <sup>2</sup>	0,0804	0,0545	0,2274	0,0600	0,6224
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz	Koeff.	0,0067	-4,0738 ***	-1,7968	4,8483	11,4029 ***
	R <sup>2</sup>	0,5855	0,3902	0,0696	0,6676	0,8619
Allgemeine Sozialverwaltung	Koeff.	-0,0034	-0,5376 *	-0,0799	0,0474	-1,2543
	R <sup>2</sup>	0,0570	0,1001	0,1625	0,0210	0,3235
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	Koeff.	0,0000	-4,8703	-4,1066	-3,0758	4,6966
	R <sup>2</sup>	0,0003	0,2946	0,5497	0,6690	0,9040
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 475)	Koeff.	0,0300	0,1716	-3,5208	0,7369	11,6420 ***
	R <sup>2</sup>	0,0664	0,0086	0,0560	0,6739	0,8606
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	Koeff.	3,7640 ***	0,4606	-1,2229	4,5810 ***	5,6786 *
	R <sup>2</sup>	0,1275	0,3117	0,1269	0,5908	0,9242
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	Koeff.	0,0027	-0,7467	0,1855	1,0478	-2,4091
	R <sup>2</sup>	0,0017	0,9724	0,9555	0,9715	0,9716
übrige Aufgaben im EP 4	Koeff.	0,0048	-0,6113	0,7983	-1,0337	-0,7686
	R <sup>2</sup>	0,0296	0,4298	0,1006	0,4801	0,7342
Gesundheit (50, 51, 54)	Koeff.	-0,0768	0,0615	0,0942	-0,2807	0,2151
	R <sup>2</sup>	0,0043	0,0965	0,5158	0,0471	0,4406
Sport (55, 56, 57)	Koeff.	0,4977	-0,0024	-2,5188	-0,4695	4,5332 ***
	R <sup>2</sup>	0,0716	0,1327	0,3651	0,5426	0,7775
Erholung (58, 59)	Koeff.	0,1274	0,0257	0,0415	1,7039 **	0,3716
	R <sup>2</sup>	0,0992	0,0347	0,0299	0,5581	0,7747
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	Koeff.	-0,1813	-1,6673 **	-2,1897	0,7448	-0,2710
	R <sup>2</sup>	0,1082	0,3946	0,2619	0,0750	0,7036
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	Koeff.	-0,4591	-1,1923	-4,5897	-0,0517	3,3672 **
	R <sup>2</sup>	0,0234	0,2222	0,2636	0,0936	0,6613
Förderung des öffentlichen Personenverkehrs	Koeff.	0,0035	0,2374	2,0548	-0,5457	-4,1202 **
	R <sup>2</sup>	0,0059	0,0265	0,2027	0,3840	0,5815
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	Koeff.	0,1392	0,0737	0,0258	0,4002	0,9284
	R <sup>2</sup>	0,0451	0,0455	0,1715	0,1402	0,5797
übrige öffentliche Einrichtungen	Koeff.	-0,3417	0,1162	0,7070	-1,9353	-6,4551 ***
	R <sup>2</sup>	0,0427	0,2800	0,2536	0,5752	0,9445
Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.	Koeff.	0,0417	2,5089 **	-0,1816	-8,1463	-1,8360
	R <sup>2</sup>	0,0139	0,3694	0,0155	0,3449	0,7479
Gesamt	Koeff.	3,2359 *	-9,7856	-14,5145	0,3309	8,9603
	R <sup>2</sup>	0,2010	0,5517	0,2492	0,8406	0,9820
Beobachtungen		843	17	8	23	10

Anm.: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten der Kleinste-Quadrate-Regression (OLS) auf den Signifikanzniveaus 10 % (\*), 5 % (\*\*) und 1 % (\*\*\*). Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik.

- In den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ist der positiv signifikante Effekt der demographischen Entwicklung in der Summe der Einzelpläne in ähnlicher Höhe auf die Tageseinrichtungen für Kinder zurückzuführen (3,76 EUR je Einwohner). Lediglich die allgemeine Verwaltung weist Remanenzkosten in Höhe von 0,91 EUR je Einwohner bei einer Bevölkerungsentwicklung von weniger als 1 Prozent des Durchschnitts der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Von den übrigen Aufgabenbereichen sind die Effekte auch ungeachtet ihrer Signifikanz sehr gering.
- In den Landkreisen setzt sich der höhere, aber nicht signifikante demographische Effekte über alle Aufgaben zu einem größeren Teil aus potenziellen Remanenzkosten im Bereich Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege und Naturschutz (4,07 EUR je Einwohner) und zu geringeren Teilen aus Effekten im Bau- und Wohnungswesen (-1,67 EUR) bzw. der allgemeinen Sozialverwaltung (0,54 EUR) zusammen. Im Gegensatz zu den Gemeinden ist das Vorzeichen in der allgemeinen Verwaltung positiv, d. h. bei ungünstigerer Bevölkerungsentwicklung sinken die Zuschussbedarfe überproportional. Negative Effekte, wenn auch nicht in bedeutender Höhe zeigen sich für die Sozialhilfe nach dem SGB XII und einzelnen Aufgaben im Einzelplan 2. Signifikant positiv wirken sich zudem überdurchschnittliche Kostensenkungen im Bereich wirtschaftliche Unternehmen sowie Grund- und Sondervermögen aus: um 2,50 EUR je Einwohner sinken die Zuschussbedarfe bei einer um 1 Prozent niedrigeren Bevölkerungsentwicklung. Im Zuge einer Gebietsreform, die die Zahl der Landkreise von 17 auf 8 reduziert und die Gebiete auch etwas homogener zusammensetzt, würde sich zwar der negative Koeffizient betragsmäßig erhöhen, aber weiterhin insignifikant bleiben. Von den zuvor negativ signifikanten Effekten verlieren vor allem die Aufgabenbereiche Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege und Naturschutz sowie die allgemeine Sozialverwaltung. Die Positiven, wenn auch nicht signifikanten Effekte eines überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs würden in der allgemeinen Verwaltung und im ÖPNV zunehmen.
- Die für die aufgabenspezifische Analyse zentrale, weil nicht an bestimmte Gruppen und Ebenen gebundene Einheit sind die Kreisgebiete. Hier zeigen sich weder zum aktuellen Gebietsstand, noch nach einer Gebietsreform der Variante „8+2“ nennenswerte signifikante Remanenzkosten. In der allgemeinen Verwaltung ergibt sich ein nennenswerter signifikant negativer Koeffizient in Höhe von 27,49 EUR je Einwohner. Weitere Effekte zeichnen sich bei den Regelschulen und den Schulverbänden ab (-3,15 EUR), der Schülerbeförderung (-2,61 EUR), im ÖPNV (-4,1 EUR) sowie in den übrigen öffentlichen Einrichtungen (-6,46 EUR). Diese potenziellen Remanenzkosten haben allerdings keine Konsequenzen für den Gesamthaushalt. Dies ist vor allem auf hohe positive Effekte im in der Wissenschaft etc., der Kinder- und Jugendhilfe sowie beim Sport und den Straßenlasten zurückzuführen.

## 7 Weiterentwicklung der Finanzausgleichsumlage

Anders als der Länderfinanzausgleich ist der kommunale Finanzausgleich – in allen Flächenländern der Bundesrepublik – zunächst als vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt angelegt. Die kommunale Ebene in ihrer Gesamtheit wird mit eigenen, notwendig ungleich verteilten Steuermitteln unterausgestattet. Die obligatorische Aufstockung (damit ist die fiskalische Funktion des Finanzausgleichs umschrieben) soll von den Ländern zur horizontalen Angleichung genutzt werden. Das heißt: Die eigenen Mittel der Kommunen werden umso mehr durch Zuweisungen aus der Verbundmasse angehoben, je niedriger – bei sonst gleichem Bedarf – ihre Steuerkraft ist. Zu einer unmittelbaren horizontalen Umverteilung kommt es damit nicht; „eigene“ kommunale, also vor allem gemeindliche Steuereinnahmen bleiben unangetastet. Kommunen mit weit überdurchschnittlicher Steuer- oder Finanzkraft, die deshalb keine Schlüsselzuweisungen erhalten, werden mit dem Instrumentarium der Aufstockung nicht berührt. Interkommunale Disparitäten lassen sich somit nur zwischen Zuweisungsempfängern eibebnen; die Abstände zwischen ihnen und abundanten Kommunen werden überdies verringert. Die Möglichkeiten der „Nivellierung“ sind dabei jedoch begrenzt, und dies umso mehr, je größer die Disparitäten im kommunalen Steueraufkommen sind und je weniger Mittel zur Verteilung nach mangelnder Steuer- oder Finanzkraft zur Verfügung gestellt werden (können).

Im Laufe der Zeit sind diese Möglichkeiten zunächst in westdeutschen Flächenländern als unbefriedigend wahrgenommen worden. Mehr und mehr Länder sind hier dazu übergegangen, auch horizontale Verteilungselemente in ihre Finanzausgleichssysteme einzugliedern oder bereits vorhandene Umlagesysteme zu diesem Zweck umzuwidmen; dahinter stand in der Regel das Ziel, größere Umverteilungseffekte zu erzielen. In Ostdeutschland hat das Land Sachsen-Anhalt als erstes eine – allerdings vom Landesverfassungsgericht bemängelte – Finanzausgleichsumlage erhoben.

### 7.1 Funktionsweise der bisherigen Finanzausgleichsumlage

Eine Finanzausgleichsumlage wurde im Freistaat Thüringen 2012 im Rahmen der umfassenden Neugliederung des ThürFAG eingeführt und im Jahr 2016 nochmals leicht angepasst. Die aktuellen Regelungen zur Finanzausgleichsumlage finden sich in § 29 ThürFAG. Die Finanzausgleichsumlage betrifft nur die kreisangehörigen Gemeinden. Die Umlage wird fällig, wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Nach einer Anpassung der Regelung im Jahr 2016 bleiben allerdings die ersten 15 %, die die Steuerkraftmesszahl über der Bedarfsmesszahl liegt, von der Umlage verschont. Eine Umlage ist nun also erst zu zahlen, wenn die Steuerkraftmesszahl mehr als 115 % der Bedarfsmesszahl beträgt. Der Umlagesatz beträgt dann einheitlich 30 %.

Bei der Konstruktion der Finanzausgleichsumlage berücksichtigte der Thüringische Gesetzgeber zwei wesentliche Kritikpunkte, die in der Vergangenheit in anderen Bundesländern von Verfassungsgerichten gegen Finanzausgleichsumlagen vorgebracht worden sind: Vermeidung einer Doppelanrechnung von Einnahmen bei der Kreisumlage und Verbleib der Mittel im kommunalen Raum.

Die gezahlte Finanzausgleichsumlage wird in Thüringen von den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage abgezogen (§ 25 Abs. 4 Ziffer 3 ThürFAG), so dass es nicht zu Doppelzahlungen kommt bzw. die Kreisumlage auf Umlagegrundlagen erhoben wird, die den Kommunen aufgrund der Finanzausgleichsumlage gar nicht mehr zur Verfügung stehen. Durch die Verteilungsregeln für die Einnahmen aus der Kreisumlage in § 29 Abs. 3 ThürFAG wird sichergestellt, dass der Landkreis, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet, nicht schlechter gestellt wird. Ihm wird ein Teil der Finanzausgleichsumlage zugeleitet. Der verbleibende Betrag fließt dem Landesausgleichsstock zu und verbleibt damit ebenfalls im kommunalen Raum (z. B. in Form von Bedarfszuweisungen).

In Tab. 7.1 ist dargestellt, in welchen Gemeinden im Zeitraum von 2013 bis 2017 eine Abundanz vorlag und in welchem Verhältnis Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl jeweils in den abundanten Jahren standen. Insgesamt waren 94 Gemeinden in Thüringen in den betrachteten fünf Jahren mindestens einmal abundant. Im Zeitverlauf nahm die Zahl der abundanten Gemeinden leicht zu. Im Jahr 2013 waren 51 Gemeinden abundant, während dies im Jahr 2017 bereits auf 76 Gemeinden zutrifft. Viele der Gemeinden verfügen über eine recht stetige „Abundanzgeschichte“. Im Jahr 2017 sind 32 von 76 abundanten Gemeinden bereits seit 2013 durchgängig abundant. Zehn weitere Gemeinden waren immerhin in vier von fünf Jahren abundant. Zusammen mit weiteren 13 Gemeinden, die in drei von fünf Jahren abundant waren, sind knapp 75 % der im Jahr 2017 abundanten Gemeinden in mehr als der Hälfte der betrachteten Jahre abundant gewesen.

Die im Jahr 2016 eingeführte Regelung, dass die Finanzausgleichsumlage erst erhoben wird, wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um das 1,15-fache übersteigt, ist angelehnt an den Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer. Diese Regelung führt dazu, dass Gemeinden, die nur knapp im Bereich der Abundanz liegen, umlagefrei gestellt werden. In Tab. 7.1 kann anhand der grau dargestellten Werte abgelesen werden, welche Gemeinden von dieser Regelung in welchen Jahren profitieren. Es wird deutlich, dass vor allem Gemeinden, die nur in wenigen Jahren (häufig nur in einem Jahr) abundant sind, über eine Steuerkraftmesszahl verfügen, die im Bereich von 100 % bis 115 % der Bedarfsmesszahl liegt. Von den bereits genannten 32 Gemeinden, die in allen fünf betrachteten Jahren abundant waren, konnten nur vier im Jahr 2017 von der Neuregelung profitieren. Damit führt die Regelung dazu, dass die Finanzausgleichsumlage vergleichsweise zielgerichtet von den Gemeinden erhoben wird, die regelmäßig abundant sind. Dies erscheint sachgerecht, da insbesondere die regelmäßige Abundanz eine Gemeinde langfristig in die Lage versetzen sollte, ihre Bedarfe aus eigenen Mitteln zu finanzieren und gleichzeitig Vorsorge für die Zukunft zu treffen. In Gemeinden, die durch hohe Steuereinnahmen in wenigen Jahren in den Genuss einer überschießenden Steuerkraftmesszahl kommen, besteht dadurch die Möglichkeit, diese einzelnen sehr steuerstarken Jahre vollständig für Zukunftsvorsorge zu nutzen.

Tab. 7.1 Steuerkraftmesszahl abundanter Gemeinden in Prozent der Bedarfsmesszahl

Gemeinde	2013	2014	2015	2016	2017	Gemeinde	2013	2014	2015	2016	2017
Großheringen	1000%	1054%	1117%	1095%	1302%	Gebesee, Stadt	-	-	121%	149%	145%
Löberschütz	371%	529%	662%	1166%	870%	Schweickershausen	-	-	150%	161%	144%
Kirchgandern	240%	282%	667%	703%	732%	Alperstedt	110%	-	-	104%	138%
Korbußen	307%	324%	394%	426%	487%	Sulza	-	-	116%	135%	137%
Allendorf	254%	309%	338%	359%	344%	Kleinschwabhausen	-	-	101%	130%	137%
Unterbreizbach	201%	250%	357%	319%	323%	Mihla	-	-	112%	125%	134%
Mörsdorf	409%	370%	361%	327%	316%	Göpfersdorf	-	-	130%	115%	128%
Goldisthal	698%	249%	231%	349%	311%	Marksuhl	-	-	115%	126%	123%
Emleben	219%	190%	260%	277%	296%	Creuzburg, Stadt	-	-	119%	121%	120%
Krauthausen	150%	187%	253%	287%	294%	Berlingerode	-	-	103%	104%	118%
Hohenwarte	1393%	272%	199%	254%	261%	Marth	-	130%	153%	116%	-
Rückersdorf	366%	272%	255%	158%	259%	Buttlar	-	100%	108%	109%	-
Schwabhausen	170%	152%	170%	203%	231%	Auengrund	116%	101%	101%	-	-
Ritschenhausen	133%	155%	178%	228%	228%	Gauern	166%	137%	156%	-	-
Amt Wachsenburg	247%	258%	257%	228%	227%	Haynrode	113%	132%	115%	-	-
Mellingen	121%	130%	161%	145%	200%	Kleinbrembach	142%	139%	132%	-	-
Rippershausen	116%	117%	135%	175%	190%	Schmiedefeld	119%	117%	112%	-	-
Nohra	193%	185%	198%	200%	189%	Gerbershausen	-	-	-	111%	166%
Sonneborn	110%	111%	122%	159%	188%	Thalwenden	-	-	-	106%	126%
Piesau	187%	176%	198%	170%	183%	Altenfeld	-	-	-	105%	124%
Löbichau	171%	165%	186%	173%	174%	Kirchheilingen	-	-	-	102%	120%
Petersberg	236%	227%	218%	142%	147%	Warza	-	-	-	100%	114%
Isseroda	107%	105%	120%	135%	143%	Windischleuba	-	-	-	108%	106%
Weißensee, Stadt	107%	117%	126%	129%	136%	Saalburg-Ebersdorf, Stadt	-	-	-	108%	105%
Elxleben	100%	109%	125%	135%	131%	Springstille	-	-	-	103%	105%
Großbreitenbach, Stadt	126%	114%	130%	123%	126%	Burgk	1109%	130%	-	-	-
Unterwellenborn	206%	204%	181%	155%	122%	Hochheim	-	-	-	-	119%
Ohrdruf, Stadt	117%	117%	123%	122%	119%	Waldeck	-	-	-	-	118%
Zöllnitz	103%	104%	106%	108%	113%	Kleinbockedra	-	-	-	-	116%
Laasdorf	142%	133%	102%	109%	113%	Wachstedt	-	-	-	-	114%
Pfaffschwende	118%	122%	117%	134%	103%	Bernbach	-	-	-	-	109%
Empfertshausen	154%	134%	113%	107%	101%	Crossen an der Elster	-	-	-	-	108%
Seebach	-	109%	148%	178%	206%	Bad Köstritz, Stadt	-	-	-	-	107%
Weira	111%	-	128%	110%	130%	Föritz	-	-	-	-	105%
Marolterode	191%	116%	-	114%	128%	Herrenhof	-	-	-	-	105%
Hainspitz	-	105%	112%	102%	124%	Kauern	-	-	-	-	103%
Triptis, Stadt	101%	-	109%	114%	121%	Hartmannsdorf	-	-	-	-	102%
Lederhose	-	107%	123%	116%	117%	Friedersdorf	-	-	-	-	101%
Leimbach	-	110%	130%	136%	115%	Kölleda, Stadt	-	-	-	-	100%
Lödla	-	104%	135%	131%	109%	Oettersdorf	-	-	-	110%	-
Dittersdorf	116%	-	106%	105%	106%	Schöps	-	-	-	106%	-
Caaschwitz	-	145%	144%	143%	101%	Kleinwelsbach	-	-	-	101%	-
Crispendorf	155%	151%	184%	136%	-	Mönchenholzhausen	-	-	-	100%	-
Ponitz	106%	103%	120%	102%	-	Krayenberggemeinde	-	-	102%	-	-
Bischofroda	291%	-	-	130%	299%	Bucha	-	105%	-	-	-
Blankenstein	-	-	159%	181%	216%	Kaulsdorf	133%	-	-	-	-
St.Gangloff	-	-	111%	128%	153%	Leutenberg, Stadt	117%	-	-	-	-

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

In Tab. 7.1 ist auch erkennbar, dass es einige Gemeinden gibt, in denen die Steuerkraftmesszahl regelmäßig exorbitant über der Bedarfsmesszahl liegt. Beispielhaft sind hier die Gemeinden Großheringen, Löberschütz, Kirchgandern und Unterbreizbach zu nennen. Ursächlich können in diesen Fällen Standorte einzelner größerer Unternehmen in eher kleinen Gemeinden sein. In Großheringen (ca. 650 Einwohner) befindet u. a. sich das Werk eines Weltmarktführers für Rohrverbindungstechnik (Viega Deutschland GmbH & Co. KG). Im Falle von Kirchgandern (knapp 600 Einwohner) handelt es

sich um den Duft- und Aromastoffhersteller MCI - Miritz Citrus GmbH & Co. KG. In der kleinen Gemeinde Löberschütz (ca. 130 Einwohner) führt der Hauptsitz von Inventer Öko-Haustechnik GmbH, einem innovativen Hersteller von energiesparenden Raumlüftungssystemen, zu hohen Steuereinnahmen. Die hohen Steuereinnahmen im deutlich größeren Unterbreizbach (ca. 3.500 Einwohner) haben ihren Ursprung im Kaliwerk der K+S KALI GmbH.

Neben der starken Konzentration überschießender Steuerkraftmesszahl auf wenige Gemeinden zeigen die Daten aber auch Tendenzen zunehmender Disparitäten zwischen den Gemeinden und einen Anstieg des Verhältnisses von Steuerkraftmesszahl zu Bedarfsmesszahl in den regelmäßig abundanten Gemeinden. Dies kann nicht nur als Begründung für die grundsätzliche Beibehaltung der Finanzausgleichsumlage herangezogen werden. Dieses Ergebnis führt auch zu Überlegungen, den Umlagesatz für die Finanzausgleichsumlage in Abhängigkeit vom Ausmaß der Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl zu variieren. Analog zur Einkommensteuer wäre die Einführung eines progressiven Umlagesatzes denkbar. Dazu wird im folgenden Kapitel ein Vorschlag zur Ausgestaltung erarbeitet. Außerdem wird dargestellt und bewertet, welche Auswirkungen unterschiedliche progressive Verläufe auf die zu leistende Finanzausgleichsumlage einzelner Kommunen und für die Kommunen insgesamt hätten.

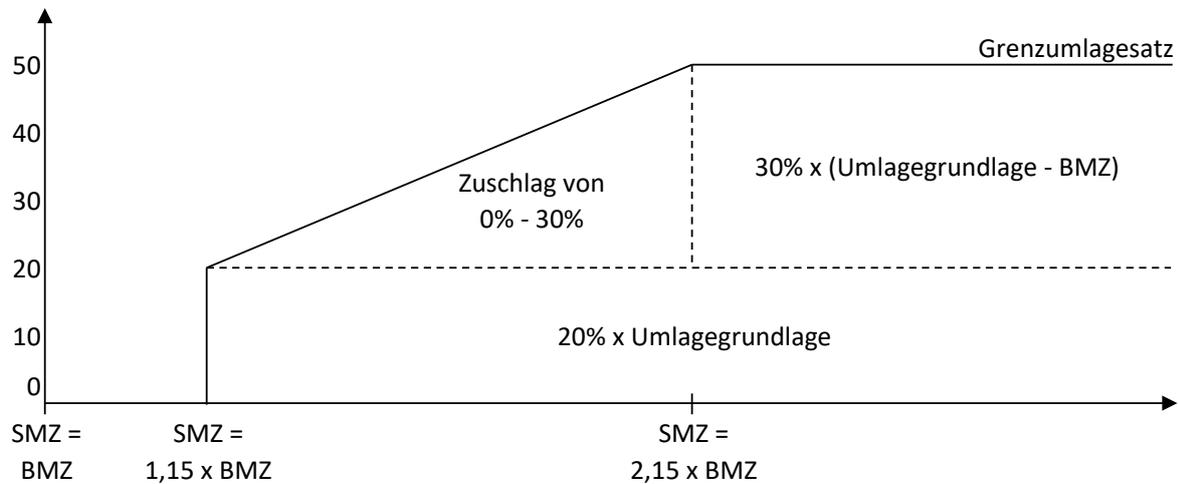
## 7.2 Dynamisierung der Finanzausgleichsumlage

Die Finanzausgleichsumlagen in anderen Bundesländern nutzen wie auch aktuell in Thüringen einen konstanten Umlagesatz. Eine solche Umlage-Festsetzung ist allerdings keineswegs zwingend. Ein progressiver Tarif erscheint insofern sachgerecht, als dass er das zunehmende Ausmaß der Abundanz in einigen wenigen Gemeinden dämpfen würde.

In Abb. 7.1 wird dargestellt, wie ein progressiver Umlagesatz ausgestaltet werden könnte. Für den Bereich, in dem die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um weniger als das 1,15-fache übersteigt, würde wie bisher keine Finanzausgleichsumlage fällig werden. Ab den 1,15-fachen der Bedarfsmesszahl könnte ein Einstiegssatz von 20 % erhoben werden. Dieser Einstiegssatz ist bewusst niedriger bemessen als der bisherige konstante Satz von 30 %, um eine Entlastung der nur in geringem Maße durch überschießende Steuerkraft gesegneten Gemeinden zu erreichen.

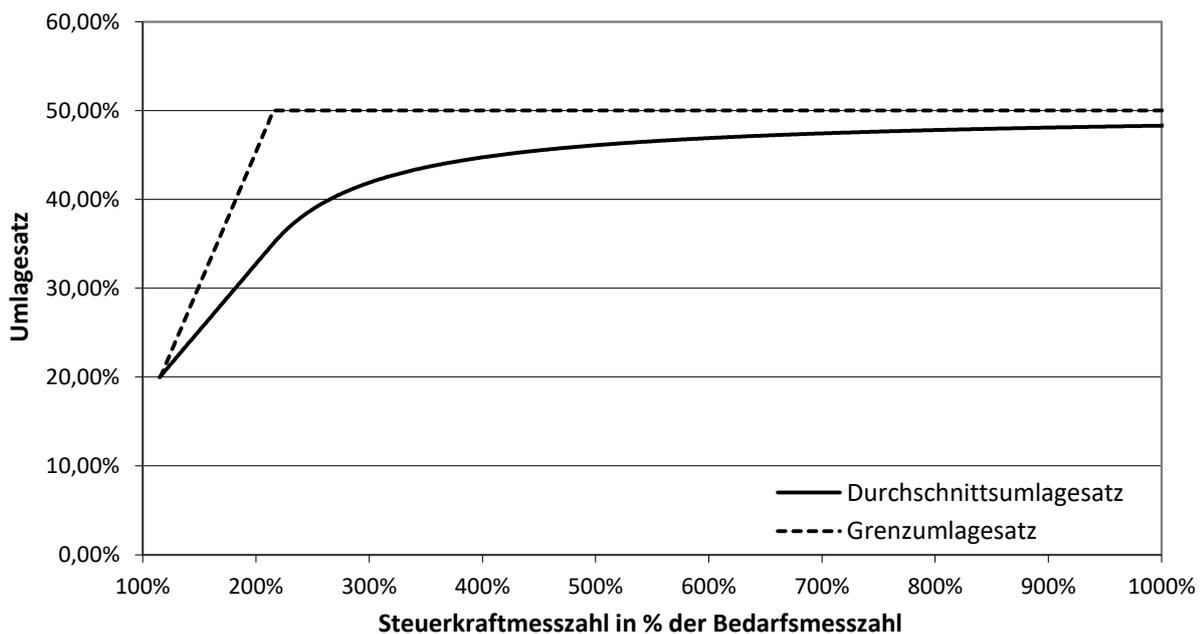
Innerhalb einer Progressionszone könnte der Umlagesatz linear bis zu einem Spitzenumlagesatz ansteigen. Die Progressionszone könnte für den Bereich der nächsten 100 % der Bedarfsmesszahl gelten, d. h. für den Bereich, in dem die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als das 1,15-fache und bis zum 2,15-fachen übersteigt. Ab dem Punkt, an dem die Steuerkraftmesszahl das 2,15-fache der Bedarfsmesszahl beträgt, würde dann ein Spitzenumlagesatz gelten. In Abb. 7.1 wurde dieser Spitzenumlagesatz beispielhaft bei 50 % festgesetzt. Die über das 2,15-fache hinausgehende Steuerkraft würde im Beispiel dann mit konstanten 50 % abgeschöpft werden.

**Abb. 7.1** Konstruktion einer progressiven Finanzausgleichsumlage mit Spitzensatz von 50 %  
FAG-Umlagesatz



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

**Abb. 7.2** Grenz- und Durchschnittsumlagesätze einer progressiven Finanzausgleichsumlage mit Spitzensatz von 50 %



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

Bei dieser Konstruktion ist zu beachten, dass die genutzten Umlagesätze jeweils sogenannte Grenzsätze sind. Sie beziffern den Umlagesatz, der genau auf die jeweils letzte Einheit der Umlagegrundlage erhoben wird. Nur von dem Euro, der genau beim 1,15-fachen der Bedarfsmesszahl liegt, ist der Eingangssatz von 20 % abzuführen. Für jeden weiteren Euro steigt der zu zahlende Umlagesatz an. Nur für jeden Euro, der um das 2,15-fache oder mehr über der Bedarfsmesszahl liegt, wird der Spitzenumlagesatz fällig. Aus der Zusammenführung der Grenzumlagesätze ergibt sich die durchschnittli-

che Belastung der Umlagegrundlage. Dieser Durchschnittssatz liegt logischerweise immer unter dem Grenzumlagesatz und nähert sich bei steigendem Verhältnis zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl asymptotisch an den Grenzumlagesatz an.<sup>76</sup>

Abb. 7.2 zeigt den Verlauf von Grenzumlagesatz und Durchschnittsumlagesatz am Beispiel einer Progressionszone von 20 % bis 50 %. Im Falle einer solchen Spreizung der Grenzumlagesätze würde ein der aktuellen Gesetzeslage entsprechender Durchschnittsumlagesatz von 30 % erreicht werden, wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um das 1,82-fache übersteigt. Bis zu diesem Wert würde die progressive Ausgestaltung der Umlage zu einer Entlastung führen. Bei einem flacheren Verlauf der Progressionszone von einem Eingangsumlagesatz von ebenfalls 20 % bis zu einem niedrigeren Spitzenumlagesatz von 40 % würde sich der Bereich, in dem es eine Entlastungswirkung im Vergleich zum jetzigen System gibt, vergrößern. Ein Durchschnittsumlagesatz von 30 % würde dann erst bei einem Verhältnis von Steuerkraftmesszahl zu Bedarfsmesszahl von 2,15 erreicht werden.

In Tab. 7.2 und Tab. 7.3 ist dargestellt, wie sich eine progressive Finanzausgleichsumlage in der oben beschriebenen Form auf die davon betroffenen Gemeinden und auf die Gesamthöhe der Finanzausgleichsumlage auswirken würde. Den Berechnungen in Tab. 7.2 liegt ein Spitzenumlagesatz von 50 % zugrunde. In Tab. 7.3 wird ein Spitzenumlagesatz von 40 % genutzt.

Bei einem Spitzenumlagesatz von 50 % würde die durchschnittliche Belastung der Umlagegrundlagen durch die Finanzausgleichsumlage im Vergleich zum geltenden Recht um ca. 9 %-Punkte ansteigen. Im Jahr 2016 hätte sie bei 38,6 % gelegen, im Jahr 2017 bei 39,5 %. Insgesamt würde dies zu zusätzlichen Umverteilungseffekten durch die Finanzausgleichsumlage in Höhe von knapp 4 Millionen Euro im Jahr 2017 führen. Dies entspräche einem Anstieg von gut 30 %. Bei Betrachtung der Auswirkungen auf einzelne Gemeinden ist erkennbar, dass eine entsprechende Regelung im Jahr 2017 für 23 Gemeinden zu einer zusätzlichen Belastung geführt hätte, während 31 Gemeinden entlastet worden wären. Die zusätzlichen Belastungen sind stark auf solche Gemeinden konzentriert, in denen die Steuerkraftmesszahl deutlich über der Bedarfsmesszahl liegt. Für elf Gemeinden würde ein durchschnittlicher Umlagesatz von mehr als 40 % fällig werden. In vier Fällen würden sogar mehr als 45 % abgeschöpft. Die höchsten absoluten Zusatzbelastungen hätten Großheringen (ca. 1,2 Mio. Euro zusätzliche Finanzausgleichsumlage), Unterbreizbach (ca. 740.000 Euro mehr) und Kirchgandern (ca. 475.000 Euro mehr) zu tragen. Die höchste absolute Entlastung entfiel mit ca. 37.000 Euro auf die Stadt Weißensee.

---

<sup>76</sup> Im aktuell gültigen System mit konstantem Umlagesatz ist eine Differenzierung in Grenz- und Durchschnittsumlagesatz nicht nötig, da beide exakt gleich sind.

Tab. 7.2 Auswirkungen einer Finanzausgleichsumlage mit 50 % Spitzenumlagesatz

Gemeinde	FAG-Umlage nach geltendem Recht		Progressive FAG-Umlage (20 bis 50 %)		Differenz		Durchschnittlicher Umlagesatz	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Großheringen	1.652.736	1.945.205	2.670.255	3.160.045	1.017.519	1.214.840	48,5%	48,7%
Löberschütz	284.500	214.737	460.638	343.670	176.138	128.933	48,6%	48,0%
Kirchgandern	755.319	808.531	1.194.657	1.282.036	439.338	473.505	47,4%	47,6%
Korbußen	324.399	400.499	488.469	613.693	164.070	213.194	45,2%	46,0%
Allendorf	211.297	198.078	308.831	286.917	97.534	88.839	43,8%	43,5%
Unterbreizbach	1.643.095	1.733.663	2.335.337	2.473.516	692.242	739.853	42,6%	42,8%
Mörsdorf	239.624	248.987	342.728	352.958	103.104	103.971	42,9%	42,5%
Goldisthal	204.231	169.336	296.668	239.057	92.437	69.721	43,6%	42,4%
Bischofroda	22.942	273.653	17.020	381.831	-5.922	108.178	22,3%	41,9%
Emleben	279.012	300.629	379.147	418.134	100.135	117.505	40,8%	41,7%
Krauthausen	633.684	673.597	872.425	934.152	238.741	260.555	41,3%	41,6%
Hohenwarte	75.261	72.927	98.368	96.649	23.107	23.722	39,2%	39,8%
Rückersdorf	73.504	234.508	64.785	309.152	-8.719	74.644	26,4%	39,5%
Schwabhausen	161.590	209.149	178.871	258.810	17.281	49.661	33,2%	37,1%
Ritschenhausen	83.997	91.613	102.940	111.984	18.943	20.371	36,8%	36,7%
Amt Wachsenburg	1.833.282	1.843.181	2.246.220	2.248.471	412.938	405.290	36,8%	36,6%
Blankenstein	106.478	166.495	106.048	195.105	-430	28.610	29,9%	35,2%
Seebach	271.712	378.231	267.238	424.349	-4.474	46.118	29,5%	33,7%
Mellingen	99.050	286.534	80.723	312.246	-18.327	25.712	24,4%	32,7%
Rippershausen	116.228	142.206	112.637	148.150	-3.591	5.944	29,1%	31,3%
Nohra	338.840	301.728	369.596	312.571	30.756	10.843	32,7%	31,1%
Sonneborn	121.507	194.698	107.678	200.555	-13.829	5.857	26,6%	30,9%
Piesau	89.525	109.773	84.492	110.532	-5.033	759	28,3%	30,2%
Löbichau	122.266	122.794	116.667	117.873	-5.599	-4.921	28,6%	28,8%
Gerbershausen	0	68.008	0	62.632	0	-5.376	0,0%	27,6%
St.Gangloff	34.704	102.363	25.405	87.526	-9.299	-14.837	22,0%	25,7%
Petersberg	17.001	21.904	13.591	18.109	-3.410	-3.795	24,0%	24,8%
Gebesee, Stadt	161.060	141.334	134.572	115.205	-26.488	-26.129	25,1%	24,5%
Schweickershausen	16.131	10.064	14.439	8.187	-1.692	-1.877	26,9%	24,4%
Isseroda	25.012	39.354	19.126	31.808	-5.886	-7.546	22,9%	24,2%
Alperstedt	0	45.217	0	35.443	0	-9.774	0,0%	23,5%
Sulza	11.504	13.377	8.847	10.381	-2.657	-2.996	23,1%	23,3%
Kleinschwabhausen	6.518	10.066	4.820	7.801	-1.698	-2.265	22,2%	23,3%
Weißensee, Stadt	112.893	166.176	83.418	128.565	-29.475	-37.611	22,2%	23,2%
Mihla	46.846	91.710	33.468	69.953	-13.378	-21.757	21,4%	22,9%
Elxleben	105.447	83.127	80.626	61.899	-24.821	-21.228	22,9%	22,3%
Weira	0	13.930	0	10.300	0	-3.630	0,0%	22,2%
Göpfersdorf	0	7.109	0	5.216	0	-1.893	0,0%	22,0%
Marolterode	0	9.869	0	7.224	0	-2.645	0,0%	22,0%
Großbreitenbach, Stadt	47.082	66.921	33.292	48.454	-13.790	-18.467	21,2%	21,7%
Thalwenden	0	9.813	0	7.101	0	-2.712	0,0%	21,7%
Altenfeld	0	18.952	0	13.531	0	-5.421	0,0%	21,4%
Hainspitz	0	13.458	0	9.584	0	-3.874	0,0%	21,4%
Marksuhl	70.390	53.143	50.932	37.662	-19.458	-15.481	21,7%	21,3%
Unterwellenborn	590.946	102.365	511.353	71.663	-79.593	-30.702	26,0%	21,0%
Triptis, Stadt	0	50.958	0	35.518	0	-15.440	0,0%	20,9%
Kirchheilingen	0	10.069	0	6.988	0	-3.081	0,0%	20,8%
Creuzburg, Stadt	35.386	25.428	24.739	17.545	-10.647	-7.883	21,0%	20,7%
Hochheim	0	4.007	0	2.746	0	-1.261	0,0%	20,6%
Ohrdruf, Stadt	89.074	57.844	62.425	39.614	-26.649	-18.230	21,0%	20,5%
Waldeck	0	1.494	0	1.020	0	-474	0,0%	20,5%
Berlingerode	0	8.276	0	5.632	0	-2.644	0,0%	20,4%
Lederhose	455	995	305	672	-150	-323	20,1%	20,3%
Kleinbockedra	0	60	0	40	0	-20	0,0%	20,1%
Leimbach	76.873	0	59.383	0	-17.490	0	23,2%	0,0%
Caaschwitz	40.356	0	32.525	0	-7.831	0	24,2%	0,0%
Crispendorf	18.735	0	14.433	0	-4.302	0	23,1%	0,0%
Lödlä	24.968	0	18.689	0	-6.279	0	22,5%	0,0%
Marth	941	0	633	0	-308	0	20,2%	0,0%
Pfaffschwende	13.717	0	10.462	0	-3.255	0	22,9%	0,0%
<b>Summe</b>	<b>11.290.118</b>	<b>12.368.143</b>	<b>14.539.923</b>	<b>16.290.477</b>	<b>3.249.805</b>	<b>3.922.334</b>	<b>38,6%</b>	<b>39,5%</b>

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

Tab. 7.3 Auswirkungen einer Finanzausgleichsumlage mit 40 % Spitzenumlagesatz

Gemeinde	FAG-Umlage nach geltendem Recht		Progressive FAG-Umlage (20 bis 40 %)		Differenz		Durchschnittlicher Umlagesatz	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Großheringen	1.652.736	1.945.205	2.147.445	2.538.964	494.709	593.759	39,0%	39,2%
Löberschütz	284.500	214.737	370.315	276.833	85.815	62.096	39,0%	38,7%
Kirchgandern	755.319	808.531	964.287	1.034.364	208.968	225.833	38,3%	38,4%
Korbußen	324.399	400.499	397.735	498.129	73.336	97.630	36,8%	37,3%
Allendorf	211.297	198.078	252.842	235.295	41.545	37.217	35,9%	35,6%
Unterbreizbach	1.643.095	1.733.663	1.922.023	2.034.269	278.928	300.606	35,1%	35,2%
Mörsdorf	239.624	248.987	281.735	290.636	42.111	41.649	35,3%	35,0%
Goldisthal	204.231	169.336	243.164	197.002	38.933	27.666	35,7%	34,9%
Bischofroda	22.942	273.653	16.445	315.366	-6.497	41.713	21,5%	34,6%
Emleben	279.012	300.629	314.768	345.562	35.756	44.933	33,8%	34,5%
Krauthausen	633.684	673.597	722.436	772.456	88.752	98.859	34,2%	34,4%
Hohenwarte	75.261	72.927	82.303	80.639	7.042	7.712	32,8%	33,2%
Rückersdorf	73.504	234.508	59.524	258.214	-13.980	23.706	24,3%	33,0%
Schwabhausen	161.590	209.149	155.156	219.018	-6.434	9.869	28,8%	31,4%
Ritschenhausen	83.997	91.613	87.293	95.014	3.296	3.401	31,2%	31,1%
Amt Wachsenburg	1.833.282	1.843.181	1.904.876	1.908.576	71.594	65.395	31,2%	31,1%
Blankenstein	106.478	166.495	94.360	167.069	-12.118	574	26,6%	30,1%
Seebach	271.712	378.231	238.539	366.951	-33.173	-11.280	26,3%	29,1%
Mellingen	99.050	286.534	75.826	271.838	-23.224	-14.696	23,0%	28,5%
Rippershausen	116.228	142.206	100.920	130.368	-15.308	-11.838	26,0%	27,5%
Nohra	338.840	301.728	321.695	275.431	-17.145	-26.297	28,5%	27,4%
Sonneborn	121.507	194.698	98.787	176.970	-22.720	-17.728	24,4%	27,3%
Piesau	89.525	109.773	76.222	98.082	-13.303	-11.691	25,5%	26,8%
Löbichau	122.266	122.794	104.949	105.870	-17.317	-16.924	25,8%	25,9%
Gerbershausen	0	68.008	0	56.867	0	-11.141	0,0%	25,1%
St.Gangloff	34.704	102.363	24.648	81.098	-10.056	-21.265	21,3%	23,8%
Petersberg	17.001	21.904	12.838	16.941	-4.163	-4.963	22,7%	23,2%
Gebese, Stadt	161.060	141.334	125.506	108.211	-35.554	-33.123	23,4%	23,0%
Schweickershausen	16.131	10.064	13.211	7.694	-2.920	-2.370	24,6%	22,9%
Isseroda	25.012	39.354	18.309	29.951	-6.703	-9.403	22,0%	22,8%
Alperstedt	0	45.217	0	33.677	0	-11.540	0,0%	22,3%
Sulza	11.504	13.377	8.454	9.893	-3.050	-3.484	22,0%	22,2%
Kleinschwabhausen	6.518	10.066	4.662	7.438	-1.856	-2.628	21,5%	22,2%
Weißensee, Stadt	112.893	166.176	80.700	122.638	-32.193	-43.538	21,4%	22,1%
Mihla	46.846	91.710	32.722	67.016	-14.124	-24.694	21,0%	21,9%
Elxleben	105.447	83.127	77.183	59.739	-28.264	-23.388	22,0%	21,6%
Weira	0	13.930	0	9.962	0	-3.968	0,0%	21,5%
Göpfersdorf	0	7.109	0	5.057	0	-2.052	0,0%	21,3%
Marolterode	0	9.869	0	7.009	0	-2.860	0,0%	21,3%
Großbreitenbach, Stadt	47.082	66.921	32.657	47.174	-14.425	-19.747	20,8%	21,1%
Thalwenden	0	9.813	0	6.914	0	-2.899	0,0%	21,1%
Altenfeld	0	18.952	0	13.232	0	-5.720	0,0%	20,9%
Hainspitz	0	13.458	0	9.380	0	-4.078	0,0%	20,9%
Marksuhl	70.390	53.143	49.597	36.918	-20.793	-16.225	21,1%	20,8%
Unterwellenborn	590.946	102.365	472.224	70.523	-118.722	-31.842	24,0%	20,7%
Triptis, Stadt	0	50.958	0	35.002	0	-15.956	0,0%	20,6%
Kirchheilingen	0	10.069	0	6.896	0	-3.173	0,0%	20,5%
Creuzburg, Stadt	35.386	25.428	24.356	17.347	-11.030	-8.081	20,6%	20,5%
Hochheim	0	4.007	0	2.721	0	-1.286	0,0%	20,4%
Ohrdruf, Stadt	89.074	57.844	61.411	39.264	-27.663	-18.580	20,7%	20,4%
Waldeck	0	1.494	0	1.012	0	-482	0,0%	20,3%
Berlingerode	0	8.276	0	5.594	0	-2.682	0,0%	20,3%
Lederhose	455	995	304	669	-151	-326	20,1%	20,2%
Kleinbockedra	0	60	0	40	0	-20	0,0%	20,1%
Leimbach	76.873	0	56.672	0	-20.201	0	22,1%	0,0%
Caaschwitz	40.356	0	30.652	0	-9.704	0	22,8%	0,0%
Crispendorf	18.735	0	13.785	0	-4.950	0	22,1%	0,0%
Lödla	24.968	0	18.008	0	-6.960	0	21,6%	0,0%
Marth	941	0	631	0	-310	0	20,1%	0,0%
Pfaffschwende	13.717	0	10.023	0	-3.694	0	21,9%	0,0%
<b>Summe</b>	<b>11.290.118</b>	<b>12.368.143</b>	<b>12.202.198</b>	<b>13.608.794</b>	<b>912.080</b>	<b>1.240.651</b>	<b>32,4%</b>	<b>33,0%</b>

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

Bei einem Spitzenumlagesatz von 40 % würde die durchschnittliche Belastung der Umlagegrundlagen nahezu unverändert bleiben. Es käme lediglich zu einem Anstieg von 30 % auf ca. 33 %. Dies würde zu zusätzlichen Umverteilungseffekten von ca. 1 Million Euro führen. Insgesamt wären bei einem Spitzenumlagesatz von 40 % im Jahr 2017 lediglich auf 17 Gemeinden zusätzliche Belastungen zugekommen, während 37 Gemeinden entlastet worden wären. Auch hier konzentrieren sich die zusätzlichen Belastungen stark in einigen wenigen Gemeinden mit Steuerkraftmesszahlen, die weit über der Bedarfsmesszahl liegen. Allerdings würde nur für sieben Gemeinden ein durchschnittlicher Umlagesatz von mehr als 35 % zum Tragen kommen. Die höchsten Zusatzbelastungen wären in Großheringen (ca. 600.000 Euro mehr), in Unterbreizbach (ca. 300.000 Euro mehr) und in Kirchgandern (ca. 225.000 Euro mehr) deutlich moderater als bei einem Spitzenumlagesatz von 50 %. Die maximale absolute Entlastungswirkung würde sich wiederum in der Stadt Weißensee entfalten und stiege hier auf ca. 43.000 Euro.

Ein Spitzenumlagesatz von 40 % reproduziert in der Gesamthöhe das bestehende System eines einheitlichen Satzes von 30 %. Durch einen Spitzenumlagesatz von 50 % käme es in der Summe zu einer höheren Finanzausgleichsumlage. Dennoch würden die Gemeinden entlastet, in denen die Steuerkraftmesszahl nur leicht in dem Bereich liegt, für den eine Umlage fällig wird.

Die Frage nach der „richtigen“ Höhe des Umlagesatzes lässt sich nicht auf rechnerischem Wege beantworten. Grundsätzlich gilt, dass der Anreiz, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und zu verbreitern, natürlich umso mehr geschwächt wird, je höher der Satz angelegt wird. Ein Selbstbehalt bliebe dennoch bei jedem Umlagesatz unter 100 %. Möglicherweise könnte sich die Obergrenze am so genannten „Halbteilungsgrundsatz“ orientieren, der eine Abschöpfung von mehr als 50 % verbietet. Letztlich wird über die Höhe des Satzes aber politisch zu entscheiden sein.

Durch die Gebietsreform ist zu erwarten, dass viele der abundanten Gemeinden in neuen, größeren Gemeinden aufgehen werden. Von den 54 umlagepflichtigen Gemeinden des Jahres 2017 besaßen lediglich Amt Wachsenburg, Unterwellenborn und die Stadt Ohrdruf eine Einwohnerzahl in der Nähe der zukünftigen Zielgröße von 6.000 Einwohnern. Zum jetzigen Zeitpunkt kann nicht abschließend beurteilt werden, welche Auswirkungen dies auf die Abundanz haben wird. Es ist tendenziell davon auszugehen, dass es in größeren Gemeinden schwieriger werden wird, bereits mit einzelnen kleineren Unternehmensstandorten in den Bereich der Abundanz zu gelangen. Die genauen Wirkungen hängen aber davon ab, in welcher Form Fusionen oder Eingemeindungen auf der Gemeindeebene tatsächlich erfolgen werden.

Grundsätzlich kann die Einführung einer progressiven Finanzausgleichsumlage in der Tendenz insbesondere in zukünftigen stärker belasteten Gemeinden dazu führen, dass zusätzliche Anreize für die Fusion mit nicht-abundanten Gemeinden gesetzt werden. Dadurch würden sich Umlagezahlungen vermeiden lassen und ein größerer Teil der Steuereinnahmen würde im neuen Gemeindegebiet verbleiben. Nichtsdestotrotz sind Vereinigungen von abundanten und nicht abundanten Gemeinden – oder allgemeiner: von Gemeinden sehr unterschiedlicher Steuerkraft – immer mit innergemeindlichen Umverteilungsprozessen in der neu entstehenden Fusionsgemeinde verbunden. Diese Unter-

schiede und die Umverteilungsprozesse würden mit einer progressiven FAG-Umlage jedoch gemildert.

Die Umsetzung einer progressiven Finanzausgleichsumlage in der hier diskutierten Form könnte in Anlehnung an den bisherigen § 29 Abs. 1 ThürFAG durch folgenden Formulierungsvorschlag erfolgen:

(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15 vom Hundert übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Umlagegrundlage für die Finanzausgleichsumlage ist die Differenz zwischen der Steuerkraftmesszahl und der um 15 vom Hundert erhöhten Bedarfsmesszahl.

(2) Die Grenzbelastung der Umlagegrundlage steigt mit zunehmender Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl an. Für die Stelle, an der die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15 vom Hundert übersteigt, beträgt die Grenzbelastung 20 vom Hundert der Umlagegrundlage. Ab der Stelle, an der die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um 115 vom Hundert übersteigt, beträgt die Grenzbelastung 50 vom Hundert der Umlagegrundlage und steigt nicht weiter an. Zwischen diesen beiden Stellen steigt die Grenzbelastung der Umlagegrundlage linear an.

(3) Der Umlagesatz berechnet sich für Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15 vom Hundert, aber nicht um mehr als 115 vom Hundert übersteigt, nach der Formel

$$0,2 * \text{Umlagegrundlage} + 0,15 * \text{Quadrat der Umlagegrundlage} / \text{Bedarfsmesszahl}.$$

(4) Der Umlagesatz berechnet sich für Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 115 vom Hundert übersteigt, nach der Formel

$$0,2 * \text{Umlagegrundlage} + 0,15 * \text{Bedarfsmesszahl} + 0,3 * (\text{Umlagegrundlage} - \text{Bedarfsmesszahl}).$$

Sollte lediglich ein Spitzenumlagesatz von 40 % gewählt werden, wären die beiden Formeln wie folgt anzupassen:

$$(3) 0,2 * \text{Umlagegrundlage} + 0,1 * \text{Quadrat der Umlagegrundlage} / \text{Bedarfsmesszahl}.$$

$$(4) 0,2 * \text{Umlagegrundlage} + 0,1 * \text{Bedarfsmesszahl} + 0,2 * (\text{Umlagegrundlage} - \text{Bedarfsmesszahl}).$$

## 8 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

In diesem Kapitel werden die anhand der empirischen Untersuchung abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu den fünf Prüfaufträgen des Gutachtens zusammengefasst. Bei allen Prüfschritten sind Wechselwirkungen mit der Gebietsreform diskutiert worden. Die diesbezüglichen Ergebnisse zum fünften Prüfauftrag werden daher soweit wie möglich den anderen Prüfaufträgen beigeordnet. Abschließend werden darüberhinausgehende Wechselwirkungen im Zuge der Gebietsreform und andere Aspekte, die nicht unmittelbar Auftrag des Gutachtens waren, benannt.

### **Anpassung der Hauptansatzstaffel und/oder Einführung eines Sonderlastenausgleichs für zentralörtliche Funktionen**

Die vergleichende Überprüfung des Einflusses der Einwohnerzahl und der zentralörtlichen Einstufung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner hat gezeigt, dass beide Indikatoren einen ähnlich hohen Erklärungsgehalt besitzen. Eine Kombination aus beiden Faktoren führt zum höchsten Erklärungsgehalt. Aufgrund der teilweisen Deckungsgleichheit von Gemeindegröße und zentralörtlicher Funktion steigt der Erklärungsgehalt aber auch bei Nutzung beider Variablen nur leicht an. Aus empirischer Sicht sind damit die folgenden beiden Varianten für eine sachgerechte Bedarfsbestimmung geeignet: Anpassung der Hauptansatzstaffel oder ergänzende Nutzung zentralörtlicher Funktionen bei der Bedarfsbestimmung.

Eine alleinige Nutzung der zentralörtlichen Funktionen für die Bedarfsbestimmung erscheint zum jetzigen Zeitpunkt nicht sachgerecht. Nach Abzug der zentralörtlichen Aufgaben verbleiben ballungsräumsspezifische Aufgaben, die in größeren Gemeinden zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner führen. Nach der Gebietsreform ist es aber denkbar, dass die größtenbedingten Anstiege in diesen Aufgaben verschwinden, da sie vielfach auf die extrem kleinteilige Verwaltungsstruktur im Freistaat Thüringen zurückzuführen sind. Hier besteht zukünftig Überprüfungs- und Anpassungsbedarf.

Die inhaltlichen Überlegungen haben gezeigt, dass die ergänzende Nutzung zentralörtlicher Funktionen bei der Bedarfsbestimmung den Aufgabenbezug des kommunalen Finanzausgleichs stärken kann. Für den Indikator „eigene Einwohnerzahl“ wurden besonders im Falle von Veränderungen der eigenen Einwohnerzahl sachliche Inkonsistenzen abgeleitet. Für zentralörtliche Aufgaben, die nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für die Einwohner des Verflechtungsbereichs erbracht werden, erscheint es daher plausibler, bei der Bedarfsbestimmung ergänzend auch auf diese Einwohner des Verflechtungsbereichs abzustellen.

Nach Abwägung aller Argumente kann aus wissenschaftlicher Sicht keine eindeutige Empfehlung zugunsten einer der beiden Varianten gegeben werden. Trotz der Erhöhung des Aufgabenbezugs bei ergänzender Nutzung zentralörtlicher Einstufungen spricht nach wie vor für den Hauptansatz, dass dadurch mit einem sehr einfachen, wenig streitanfälligen und bewährten Indikator fast ebenso gute Ergebnisse erzielt werden wie bei ergänzender Nutzung der zentralörtlichen Einstufungen. Durch die

Nutzung der zentralörtlichen Einstufungen würde das ursprünglich zu anderen Zwecken erstellte zentralörtliche System mit substanziellen finanziellen Mitteln hinterlegt werden. Dadurch entstehen zusätzliche Abstimmungsbedarfe innerhalb der Landesverwaltung und höhere politische Widerstände im Falle von Anpassungen des zentralörtlichen Systems. Allerdings würde der Umstieg auf zentralörtliche Einstufungen und Verflechtungsbereiche im Zuge der Gebietsreform zu geringeren Inkonsistenzen im Falle von Gemeindezusammenschlüssen und Eingemeindungen führen.

*Variante 1: Beibehaltung des bisherigen Hauptansatzes und Anpassung der Einwohnerstaffel*

Sollte am bisherigen Vorgehen der Bedarfsbestimmung mit Hilfe eines Hauptansatzes festgehalten werden, wird eine Anpassung der Einwohnerstaffel empfohlen. Die empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass die höheren Bedarfe der größeren Gemeinden nicht ausreichend durch die bisher genutzte Staffel abgebildet werden. Der Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner mit der Einwohnerzahl lässt sich dabei nahezu vollständig mit zentralörtlichen und ballungsraumspezifischen Aufgaben erklären. Auf Basis der Berechnung verschiedener Szenarien wird folgende Einwohnerstaffel empfohlen:

Größenklasse	von	bis	Veränderung
bis 3.000 Einwohner	100	100	keine
3.001 bis 5.000 Einwohner	100	115 (110)	+ 5 Punkte (keine)
5.001 bis 10.000 Einwohner	110	120	+ 5 Punkte
10.001 bis 20.000 Einwohner	120	135 (130)	+ 15 Punkte (+ 10 Punkte)
20.001 bis 50.000 Einwohner	130	140	+ 10 Punkte
50.001 bis 100.000 Einwohner	140	145	+ 10 Punkte
100.001 bis 200.000 Einwohner	145	155	+ 10 Punkte
200.001 bis 300.000 Einwohner	155	165	+ 10 Punkte

Die Wirkungen einer solchen Anpassung stehen im Einklang mit den festgestellten Unterschieden im Verhältnis von allgemeinen Deckungsmitteln zu den Zuschussbedarfen (Deckungsquoten). Hier sind momentan die größeren Gemeinden und kreisfreien Städte trotz guter konjunktureller Lage schlechter aufgestellt als die kleineren Gemeinden.

*Variante 2: Einführung eines Komponentenmodells unter Berücksichtigung zentralörtlicher und ballungsraumspezifischer Aufgaben*

Bei einem Einstieg in ein System der Bedarfsbestimmung auf der Basis zentralörtlicher Funktionen wird die Einführung eines Komponentenmodells empfohlen, in dem neben den Basisaufgaben sowohl zentralörtliche als auch ballungsraumspezifische Aufgaben berücksichtigt werden. Aus den verschiedenen Komponenten wird ein Gesamtansatz berechnet. Es wird eine finanzkraftabhängige

Vergabe empfohlen. Dadurch besteht keine Notwendigkeit, Anpassungen am Verhältnis von Schlüsselzuweisungen zu Sonderlastenausgleichen vorzunehmen.

Der Komponente „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“ sollte ein Gewicht von 88,949 % am gesamten Finanzbedarf für Gemeindeaufgaben zugemessen werden. Die Komponente bezieht sich auf alle kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte in Thüringen. Für diese Komponente wird weiterhin eine Einwohnerstaffel empfohlen, deren Verlauf aber deutlich flacher ist als die bisherige Hauptansatzstaffel. Nach Abschluss der Gebietsreform sollte überprüft werden, ob eine Einwohnerstaffelung in dieser Komponente noch nötig ist bzw. ob der Verlauf weiter abgeflacht werden kann.

Größenklasse	Von	bis	Veränderung
bis 3.000 Einwohner	100	100	Keine
3.001 bis 5.000 Einwohner	100	110	Keine
5.001 bis 10.000 Einwohner	110	110	- 5 Punkte
10.001 bis 20.000 Einwohner	110	110	- 10 Punkte
20.001 bis 50.000 Einwohner	110	115	- 15 Punkte
50.001 bis 100.000 Einwohner	115	120	- 15 Punkte
100.001 bis 200.000 Einwohner	120	120	- 25 Punkte
über 200.000 Einwohner	120	120	- 25 Punkte

Der Komponente „Zentralörtliche Aufgaben“ sollte ein Gewicht von insgesamt 11,051 % am gesamten Finanzbedarf für Gemeindeaufgaben zugemessen werden. Diese Komponente umfasst lediglich den übergemeindlichen Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben in den Gemeinden und kreisfreien Städten, die mindestens als Mittelzentrum eingestuft sind. Sie ist weiter zu unterteilen in eine Teilkomponente „Mittelzentrale Aufgaben“ mit einem Gewicht von 6,596 % und eine Teilkomponente „Oberzentrale Aufgaben“ mit einem Gewicht von 4,455 %. Die erstgenannte Teilkomponente bezieht sich auf alle kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte, die im Landesentwicklungsprogramm mindestens als Mittelzentrum eingestuft werden. Die zweitgenannte Teilkomponente bezieht sich auf die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte, die im Landesentwicklungsprogramm als Oberzentrum oder als Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen eingestuft werden. Eine gesonderte Berücksichtigung der Grundzentren ist nicht vorgesehen, da im Zuge der Gebietsreform jede Gemeinde in die Lage versetzt werden soll, mindestens grundzentrale Funktionen zu übernehmen. Nach Abschluss der Gebietsreform wäre zu überprüfen, ob sich das Gewicht der zentralörtlichen Aufgaben verändert hat.

Innerhalb der Teilkomponente „Mittelzentrale Aufgaben“ bemisst sich der Finanzbedarf an der Summe aus eigenen Einwohnern und Einwohnern im Verflechtungsbereich. Im Falle der mittelzentralen Verbünde wird die Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs anhand der eigenen Einwohner der jeweiligen Teilzentren aufgeteilt. Der Finanzbedarf innerhalb der Teilkomponente „Oberzentrale Aufgaben“ wird anhand der eigenen Einwohnerzahl bemessen. Die Einwohner des Oberzentrums Erfurt werden dabei vollständig angerechnet, die der beiden anderen Oberzentren (Jena und Gera)

zur Hälfte, die der Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen zu einem Drittel und die der mittelzentralen Verbände mit oberzentralen Teilfunktionen zu einem Zehntel.

Die Wirkungen eines solchen Komponentenmodells stehen im Einklang mit den festgestellten Unterschieden in den Deckungsquoten. Hier sind momentan nicht nur die größeren Gemeinden und kreisfreien Städte trotz guter konjunktureller Lage schlechter aufgestellt als die kleineren Gemeinden. Ähnliche Unterschiede können auch für die Mittel- und Oberzentren im Vergleich zu den Gemeinden ohne Einstufung als Mittelzentrum gezeigt werden.

### **Fehlende Sachgerechtigkeit eines Flächenansatzes bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen für Kreis- und Gemeindeaufgaben**

Die empirische Überprüfung des Zusammenhangs zwischen flächenbezogenen Indikatoren und Zuschussbedarfen je Einwohner hat ergeben, dass im Freistaat Thüringen weder auf der Kreis- noch auf der Gemeindeebene ein signifikanter Anstieg der Kosten der Aufgabenerfüllung in dünner besiedelten Kommunen festgestellt werden kann. Das geringere Ausmaß der Einflüsse im Vergleich zu Ergebnissen aus einigen anderen Bundesländern kann durch die ausgeglichene Siedlungsstruktur und die gleichmäßige Verteilung von kleineren zentralen Orten erklärt werden. Allerdings fehlen auch in Thüringen Indikatoren, mit denen sich die Siedlungsstruktur innerhalb einer Gemeinde statistisch abbilden lässt. Daher wird auf den Indikator Einwohnerdichte zurückgegriffen, der jedoch keine Informationen zur Verteilung der Bevölkerung innerhalb des Gemeindegebietes enthält.

Auf der Kreisebene sind die Einflüsse von Flächenvariablen auf die Zuschussbedarfe je Einwohner besonders gering. Hier führt der bestehende Sonderlastenausgleich für Schülerbeförderung bereits zu einer weitgehenden Dämpfung der flächenbezogenen Mehrkosten. Darüber hinaus ergeben sich auch auf der Kreisebene Mehrkosten in den dichter besiedelten kreisfreien Städten im Bereich zentralörtlicher Kreisaufgaben (z. B. Berufsschulen). Im Vergleich zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten gleichen sich diese beiden Aufgabenbereiche in quantitativer Hinsicht aus. Daher wird empfohlen, auf der Kreisebene weder einen Flächenansatz noch einen Ansatz für zentralörtliche Kreisaufgaben einzuführen. Im Zuge der Gebietsreform ist außerdem zu erwarten, dass sich die Unterschiede in der Besiedlungsdichte auf der Kreisebene weiter angleichen werden. Gründe dafür sind die Einkreisung dichter besiedelter kreisfreier Städte und die Fusion dichter und dünner besiedelter Landkreise. Dadurch nehmen die Unterschiede in der Besiedlungsdichte auf der Kreisebene zukünftig weiter ab. Außerdem werden zentralörtliche Kreisaufgaben nach einer Einkreisung der meisten kreisfreien Städte innerhalb der neuen Kreisgebiete internalisiert.

Auf der Gemeindeebene gibt es einen schwachen negativen Zusammenhang zwischen der Einwohnerdichte und den Zuschussbedarfen je Einwohner. Dieser Zusammenhang ist allerdings statistisch nicht signifikant. Es kann empirisch also nicht abgeleitet werden, dass eine geringere Dichte der Besiedlung mit höheren Kosten der Aufgabenerfüllung einhergeht. Dennoch gibt es Anzeichen, dass tatsächlich ein schwacher Zusammenhang bestehen könnte. Darüber hinaus gibt es signifikant negative Zusammenhänge in pflichtigen Aufgaben (Brandschutz, allgemeine Verwaltung), während signifi-

kant positive Zusammenhänge in freiwilligen Aufgaben bestehen (Kultur, Sport). Sofern Effekte in Pflichtaufgaben höher gewichtet werden, als in freiwilligen Aufgaben, könnte daraus ein Argument zugunsten eines Flächenansatzes abgeleitet werden. Insgesamt sind die empirischen Ergebnisse zum Einfluss der Fläche auf die Zuschussbedarfe aber auch auf der Gemeindeebene nicht eindeutig und quantitativ nicht bedeutend genug, um aus gutachterlicher Sicht auf dieser Basis die Einführung eines flächenbezogenen Nebenansatzes zu empfehlen.

Die Modellierung von Auswirkungen der Gebietsreform auf den Einfluss flächenbezogener Variablen auf der Gemeindeebene führt zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nicht zu eindeutigen Ergebnissen. Die Untersuchung auf Basis fiktiver Fusionen innerhalb der Gebiete der bereits existierenden Verwaltungsgemeinschaften und der erfüllenden Gemeinden führt zu einer Abschwächung des Zusammenhangs. Die Beschränkung der Untersuchung auf Gemeinden, die heute bereits über mehr als 6.000 Einwohner verfügen, bestätigt hingegen den für den heutigen Gebietsstand ermittelten leicht negativen, aber nicht signifikanten Zusammenhang.

Aus inhaltlichen Überlegungen ist von einer Zunahme der Heterogenität der Siedlungsstrukturen in durch die Gebietsreform neu entstehenden Gemeinden gleicher Größe auszugehen. Heute existierende größere Gemeinden und Gemeinden, die im Zuge der Gebietsreform durch Eingemeindung von Umlandgemeinden wachsen werden, sind häufig auf ein gewachsenes Zentrum als zentralen Siedlungskern ausgerichtet. Die durch Zusammenschlüsse neu entstehenden Gemeinden insbesondere im ländlichen Raum werden stattdessen aus einer Vielzahl eher gleichartigere Siedlungskerne bestehen und damit für eine weitgehende räumliche Konzentration öffentlicher Leistungen schlechter geeignet sein.

In diesem Zusammenhang wird zukünftig zu diskutieren sein, in welcher Form mit dem Zielkonflikt zwischen Kostensenkungen durch räumliche Konzentration öffentlicher Angebote und dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse umgegangen werden soll. Dies ist allerdings vor allem eine normative Frage. Empirische Untersuchungen in diesem Bereich können nur dazu dienen, die zusätzlichen Kosten eines flächigeren Angebots öffentlicher Leistungen zu beziffern. Es wird dann politisch darüber zu entscheiden sein, welches Ausstattungsniveau als angemessen betrachtet wird. Untersuchungen zu dieser Thematik können allerdings erst dann durchgeführt werden, wenn die zukünftigen Gebietsstrukturen auf der Gemeindeebene erkennbar sind.

Ein ergänzendes Argument für einen Flächenansatz auf der Gemeindeebene könnte in der Verknüpfung mit dem Thema Demographie liegen. Mit der Einführung eines Flächenansatzes, der an der Einwohnerdichte ansetzt, wäre implizit auch eine Demographie-Komponente verbunden. Da bei abnehmender Bevölkerungszahl einer Gemeinde auch ihre Einwohnerdichte sinkt, würde dies durch einen Flächenansatz auch ohne expliziten Demographie-Ansatz dazu führen, dass ein höherer Finanzbedarf angerechnet wird.

### **Prüfung eines Demographieansatzes**

Es konnten weder für die Kreis- noch für die Gemeindeebene statistisch signifikante, negative Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Einwohnerzahl und der Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner ermittelt werden. Auf der Kreisebene ist der Zusammenhang zwar negativ, d. h. mit sinkender Einwohnerzahl gehen durchschnittlich höhere Zuschussbedarfe einher, aber nicht statistisch signifikant. Insgesamt wird daher sowohl für die Kreis- als auch für die Gemeindeebene im Freistaat Thüringen von der Einführung eines Demographieansatzes im kommunalen Finanzausgleich abgeraten. Potenzielle Remanenzkosten konnten darüber hinaus nur sehr vereinzelt in den differenzierten Aufgabenbereichen gefunden werden. Dieser Befund ist aber ebenfalls zu schwach, um eine Beobachtung der Aufgabenentwicklung im Hinblick auf eine möglicherweise zunehmende Bedeutung dieser demographiesensiblen Aufgaben zu empfehlen.

In anderen Bundesländern existieren Demographieansätze, die im Falle eines Rückgangs der Einwohnerzahl die höhere Einwohnerzahl eines Durchschnitts vergangener Jahre zum Ansatz bringen. Dadurch wirken sich niedrigere Einwohnerzahlen zeitverzögert bei der Bemessung des Finanzbedarfs aus. Gegen ein solches Vorgehen bestehen unabhängig von den empirischen Ergebnissen aus Sicht der Gutachter grundsätzliche Bedenken. Ein solcher Demographieansatz verzögert nur scheinbar die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs, bewegt in der Praxis aber oft nur sehr geringe Summen. Es wird jedoch das Signal vermittelt, dass eine geringere Notwendigkeit besteht, sich an niedrigere Einwohnerzahlen anzupassen. Ein solches Vorgehen erscheint den vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demographischen Wandels unangemessen. Wenn eine zielgerichtete Unterstützung der Kommunen bei der Anpassung an den demographischen Wandel politisch erwünscht ist, erscheinen spezifische Instrumente in Form investiver Zuweisungen für kommunale Anpassungskonzepte und konkrete Anpassungsmaßnahmen zielführender. Ein Demographieansatz kann nur Unterschiede zwischen Kommunen ausgleichen. Wenn der Großteil der Kommunen in ähnlichem Maße betroffen ist, kann in horizontaler Perspektive mangels Streuung auch kein Nachweis von Remanenzkosten gelingen, mithin auch keine Ausgleichswirkung eines eigenen Ansatzes erzielt werden.

### **Weiterentwicklung (Dynamisierung) der Finanzausgleichsumlage**

Die momentan im Thüringer Finanzausgleichsgesetz verankerte Finanzausgleichsumlage erscheint in ihren Wirkungen zielgerichtet und in ihrer Ausgestaltung verfassungskonform. Die zum Finanzausgleichsjahr 2016 eingeführte Verschonung des Teils der Finanzkraft, der nur leicht über der Bedarfsmesszahl liegt, wirkt sich in der Praxis insbesondere positiv auf Gemeinden aus, die nur in wenigen Jahren abundant sind. Durch den Verbleib der Mittel aus der Finanzausgleichsumlage im kommunalen Raum und die Anrechnung der zu zahlenden Umlage auf die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage sind wesentliche Forderungen der Verfassungsgerichte anderer Länder erfüllt.

Durch eine Dynamisierung des Umlagesatzes der Finanzausgleichsumlage kann die Zielgenauigkeit noch weiter verbessert werden. In der Vergangenheit hat sich nicht nur die Zahl der abundanten Gemeinden erhöht. Auch das Ausmaß der Abundanz ist in wenigen Gemeinden aufgrund des Vor-

handenseins einzelner wirtschaftlich erfolgreicher Unternehmensstandorte stark gestiegen. In einer solchen Situation erscheint es sachgerecht, diese Gemeinden in stärkerem Maße durch eine progressiv ausgestaltete Finanzausgleichsumlage zu belasten. Im Rahmen des Gutachtens wurde in Ergänzung zu den bestehenden Regelungen eine Progressionszone für den Bereich, in dem die Finanzkraft zwischen dem 1,15-fachen und dem 2,15-fachen der Bedarfsmesszahl liegt, konstruiert. Die Wirkungen wurden für einen Einstiegumlagesatz von 20 % und alternative Spitzenumlagesätze von 40 % und 50 % berechnet.

Es wird empfohlen, eine progressive Finanzausgleichsumlage in der vorgeschlagenen Form einzuführen. Eine Präferenz für einen bestimmten Spitzenumlagesatz kann mit wissenschaftlichen Maßstäben allerdings nicht abgeleitet werden. Ein Spitzenumlagesatz von 40 % würde in der Summe die bisherige Höhe der Finanzausgleichsumlage am besten reproduzieren. Ein Spitzenumlagesatz von 50 % wäre unter Anreizgesichtspunkten immer noch gut vertretbar (Halbteilungsgrundsatz). Er würde in der Summe zu höheren Umverteilungseffekten durch die Finanzausgleichsumlage führen. Vor dem Hintergrund der geplanten Gebietsreform hätte eine höhere Finanzausgleichsumlage den Vorteil, dass zusätzliche Anreize für abundante Gemeinden gesetzt werden, mit weniger finanzstarken Gemeinden zu fusionieren.

### **Anpassungsbedarf infolge der Gebietsreform**

In den einzelnen Prüfpunkten wurden bereits spezifische Anpassungsbedarfe im kommunalen Finanzausgleich im Zuge der Gebietsreform diskutiert. Zusammengefasst handelt es sich um folgende Aspekte:

- Sollte die Hauptansatzstaffel in der bestehenden Systematik beibehalten werden, ist nach der Gebietsreform eine deutliche Abflachung nötig. Das genaue Ausmaß kann zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht beziffert werden. Es sollte anhand einer erneuten Überprüfung festgelegt werden.
- Sollte die bestehende Hauptansatzstaffel durch ein Komponentenmodell ersetzt werden, ist nach der Gebietsreform zu prüfen, ob die Einwohnerstaffel in der Komponente „Basisaufgaben und ballungsraumspezifische Aufgaben“ vollständig abgeschafft werden kann. Auch das Gewicht der Komponente „Zentralörtliche Aufgaben“ wäre anhand der veränderten Gebietsstruktur neu zu bewerten.
- Die Notwendigkeit einer Berücksichtigung flächenbezogener Bedarfe auf der Kreisebene wird durch eine nochmalige Angleichung der ohnehin schon recht homogenen Kreisstrukturen weiter abnehmen.
- Auf der Gemeindeebene wird erwartet, dass sich die Siedlungsstrukturen in fusionierten Gemeinden deutlich von gewachsenen Gemeinden unterscheiden werden. Dadurch könnte sich die Notwendigkeit ergeben, einen Flächenansatz auf der Gemeindeebene einzuführen.

- Räumliche Unterschiede in der Einwohnerentwicklung werden durch die Gebietsreform sowohl auf der Kreis- als auch der Gemeindeebene abnehmen. Im Rahmen der Kreisreform in Sachsen konnte ein solcher Effekt bereits in der Vergangenheit gezeigt werden (Hardt und Cordes 2010). Innerhalb größerer kommunaler Strukturen können Anpassungen an den demographischen Wandel darüber hinaus leichter gelingen.
- Für die Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage ergibt sich durch die Gebietsreform kein Änderungsbedarf. Es ist allerdings zu erwarten, dass die Zahl der abundanten Gemeinden abnehmen wird. Die Finanzausgleichsumlage setzt im Rahmen der Gebietsreform darüber hinaus einen Anreiz für die Fusion abundanter Gemeinden mit finanzschwächeren Gemeinden.

Ein zusätzlicher Anpassungsbedarf entsteht durch die Gebietsreform beim bestehenden **Sonderlastenausgleich für Kurorte** (§ 22b ThürFAG). Dieser zielt momentan gesamthaft auf Gemeinden ab, die nach § 4 des Thüringer Kurortgesetzes zur Führung einer Artbezeichnung nach § 2 Nr. 1 bis 7 des Gesetzes berechtigt sind. Wenn im Rahmen der Gebietsreform heutige Kurorte in größere Gemeinden eingegliedert werden oder sich selbst durch Eingemeindungen deutlich vergrößern, würde dies zu einem ungerechtfertigten Anstieg ihrer Zuweisungen aus dem Sonderlastenausgleich für Kurorte führen. Daher wird empfohlen, zukünftig nicht mehr gesamthaft auf die Gemeinde, in der der Kurort liegt, abzustellen, sondern nur noch auf die Zahl der Übernachtungen und die Zahl der Betten in Vor- und Rehabilitationseinrichtungen im entsprechend eingestuftem Ortsteil.

In den übrigen Sonderlastenausgleichs des ThürFAG ergibt sich durch die Gebietsreform kein unmittelbarer Anpassungsbedarf, da hier nicht ausschließlich Gemeinden mit einer bestimmten Einstufung Zuweisungen erhalten. Im Falle des Mehrbelastungsausgleichs sieht der bestehende § 23 ThürFAG bereits eine Kategorie für große kreisangehörige Städte vor, in die ggf. eingekreiste kreisfreie Städte eingruppiert werden könnten. Andere Sonderlastenausgleiche setzen u. a. an der Zahl der Schüler oder der Eigenschaft als Schulträger an. Diese gehen nach der Gebietsreform auf die neue bzw. fusionierte Gebietskörperschaft über.

Insgesamt erweist sich das bestehende ThürFAG nach der umfassenden Reform aus dem Jahr 2013 als vergleichsweise robust gegenüber einer umfassenden Anpassung der Gebietsstruktur. Aufgrund des seitdem genutzten Zwei-Ebenen-Modells wird durch die Einkreisung kreisfreier Städte keine Umschichtung zwischen den Teilschlüsselmassen notwendig. Die praktizierte Methode der Teilmassenbildung in Thüringen erleichtert daher die Umsetzung einer Gebietsreform im kommunalen Finanzausgleich.

### Weiterer Anpassungs- und Prüfbedarf

In einem Bereich, der nicht Bestandteil des Prüfauftrags war, besteht aus gutachterlicher Sicht zukünftig ebenfalls Handlungsbedarf. Es hat sich gezeigt, dass im Bereich der **Kinder- und Jugendhilfe** (Abschnitte 45 und 46 ohne Tageseinrichtungen für Kinder in den Unterabschnitten 454 und 464) deutlich höhere Zuschussbedarfe je Einwohner in den kreisfreien Städten zu finanzieren sind als in

den Landkreisen. Die Differenz beträgt mehr als 60 Euro je Einwohner und hat damit ein ähnliches Gewicht wie in jedem der beiden bisherigen Bestandteile des Soziallastenansatzes für sich genommen (Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und Sozialhilfe nach dem SGB XII). Der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist aber nicht Bestandteil des Soziallastenansatzes, da sich für diesen Bereich anders als im SGB II und SGB XII bisher kein Indikator finden ließ.

Es lässt sich empirisch zeigen, dass die Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe ebenfalls positiv und signifikant durch die bereits für den Soziallastenansatz genutzten Bedarfsfaktoren beeinflusst werden (Zahl der Bedarfsgemeinschaften und Hilfeempfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen). Diese beiden Indikatoren erklären zwar nur 28 % der Streuung in den Zuschussbedarfen der Kinder- und Jugendhilfe. Die Hilfeempfänger haben für sich genommen mit 38 % sogar einen etwas größeren Einfluss als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit 22 %. Insgesamt erklären die beiden Indikatoren die Summe aus bisherigen Soziallasten zzgl. Kinder- und Jugendhilfe aber immer noch zu 64 %. Dieser Wert ist zwar niedriger, als der Zusammenhang mit den Zuschussbedarfen im SGB II und SGB XII (78 %). Er kann aber immer noch als sehr hoch bewertet werden. Aus gutachterlicher Sicht eröffnet dies die Möglichkeit einer Ausweitung des bestehenden Soziallastenansatzes mit unveränderten Bedarfsindikatoren auf die Kinder- und Jugendhilfe. Diese Anpassung sollte allerdings nach der Gebietsreform noch einer eingehenderen Prüfung unterzogen werden und ggf. umgesetzt werden, da sich insbesondere durch die Einkreisung der Mehrzahl der kreisfreien Städte die Bedarfsrelationen in den neuen Kreisgebieten nochmals deutlich verändern werden.

Abschließend kann aus den genannten Anpassungsbedarfen abgeleitet werden, dass eine zweistufige wissenschaftliche Begutachtung in Folge der Gebietsreform durchgeführt werden sollte. Diese könnte in einer ersten Stufe ab dem Zeitpunkt erfolgen, an dem die zukünftige Gebietsstruktur bekannt ist. Zu diesem Zeitpunkt gibt es zwar noch keine Haushaltsdaten der neuen Kommunen. Diese können (wie im aktuellen Gutachten für den Vorschlag „Bogumil 8+2“) aber aus den alten Daten erzeugt werden. Eine solche Überprüfung hätte auch den Vorteil, dass sie anders als im jetzigen Fall vollständig auf Daten nach der 2013er-Reform beruhen würde. Eine zweite Stufe der Überprüfung wäre dann durchzuführen, wenn zum ersten Mal echte Haushaltsdaten für mehrere Jahre in der neuen Gebietsstruktur vorliegen.



## Literatur

- Bogumil, J. (2016): Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales. Ruhr-Universität Bochum.
- Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Leipzig und Berlin.
- Bröthaler, J., Sieber, L., Schönbäck, W., Maimer, A. und H. Bauer (2002): Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen. Springer Verlag: Wien.
- Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R. und C. Starbatty (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo-Institut.
- Cordes, A., Hardt, U., Schiller, D. und H. Thiel (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Eltges, M., Zarth, M. und P. Jakubowski (2001): Abstrakte Mehrbedarfe sind keine Fiktion. Wirtschaftsdienst 2001/IV: 323-330.
- Flex, F., Greiving, S. und T. Terfrüchte (2016) : Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts. in: Greiving, S. und F. Flex (Hrsg.): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Hannover. S. 106-122.
- Goerl, C., Rauch, A. und M. Thöne (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Hardt, U. und A. Cordes (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Hardt, U. und D. Schiller (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Eine Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Hardt, U. und J. Schmidt (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Junkernheinrich, M. (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs. In: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im

- kommunalen Finanzausgleich. Ein Erfahrungsaustausch von Praktikern und Wissenschaftlern. Berlin. S. 63-83.
- Korioth, S. (2013): Der Kernstadt-Umland-Ausgleich im kommunalen Finanzausgleich des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Februar 2012 (LVerfG 37/10). Rechtsgutachten. Ludwigs-Maximilians-Universität München.
- Popitz, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Berlin.
- Rauber, B. (2012): Finanzierung zentralörtlicher Funktionen: Belastung und Finanzierung zentraler Orte aus kommunaler Sicht. Münster: Lit Verlag.
- Schiller, D. (2016): Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2017. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen, Greifswald.
- Schiller, D. und A. Cordes (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Schiller, D. und A. Cordes (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Schiller, D. und A. Cordes (2016): Implikationen der Entwicklung von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum für den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.
- Seitz, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Duncker und Humblot.
- TMBLV (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr.

# Anhang

**Tab. A 1 Aufteilung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte**

Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene, 2012-2014	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner bzw. Aufteilung in %					
	Verwaltungshaushalt			Vermögenshaushalt		
	Landkreise und Gemeinden	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden	Landkreise und Gemeinden	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden
00 Gemeinde-, Kreisorgane	34,74	22,5%	77,5%	0,04	17,6%	82,4%
01 Rechnungsprüfung	4,43	88,2%	11,8%	0,00	100,0%	0,0%
02 Hauptverwaltung	83,80	37,5%	62,5%	2,09	46,6%	53,4%
03 Finanzverwaltung	49,77	31,2%	68,8%	-0,35	0,0%	100,0%
05 Besondere Dienststellen der allg. Verwaltung	5,21	15,4%	84,6%	0,06	0,0%	100,0%
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	34,66	45,2%	54,8%	7,94	45,1%	54,9%
08 Einrichtungen u. Maßn. für Verwaltungsangehörige	2,63	60,0%	40,0%	0,00	2,0%	98,0%
11 Öffentliche Ordnung	26,99	30,3%	69,7%	0,08	26,7%	73,3%
13 Brandschutz	22,23	98,9%	1,1%	8,95	2,0%	98,0%
12 Umweltschutz	10,04	15,4%	84,6%	0,08	15,1%	84,9%
14 Katastrophenschutz	1,57	95,6%	4,4%	1,00	95,1%	4,9%
16 Rettungsdienst	3,47	100,0%	0,0%	0,26	83,4%	16,6%
20 Schulverwaltung	4,49	90,8%	9,2%	-2,91	95,9%	4,1%
211 Grundschulen	8,09	35,5%	64,5%	8,55	86,4%	13,6%
225 Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	14,01	63,6%	36,4%	6,64	98,7%	1,3%
23 Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	8,16	98,7%	1,3%	5,78	99,9%	0,1%
240 Berufsschulen	8,44	100,0%	0,0%	2,28	100,0%	0,0%
241 Berufsfachschulen u. höhere Berufsfachschulen	0,42	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
243 Fachoberschulen	0,00	100,0%	0,0%	0,02	100,0%	0,0%
245 Fachschulen	0,00	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
247 Förderberufsschulen	0,13	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
26 Gemeinschaftsschulen	0,32	77,2%	22,8%	0,62	47,4%	52,6%
27 Förderschulen	3,89	100,0%	0,0%	0,66	100,0%	0,0%
281 Gesamtschulen (integrierte u. additive)	0,29	90,4%	9,6%	0,04	100,0%	0,0%
285 freie Waldorfschulen	0,00	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
290 Schülerbeförderung	21,48	98,0%	2,0%	0,05	100,0%	0,0%
293 Fördermaßnahmen für Schüler	0,22	99,9%	0,1%	0,01	100,0%	0,0%
295 sonstige schulische Aufgaben	10,32	17,2%	82,8%	-1,67	100,0%	0,0%
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	8,59	29,7%	70,3%	0,05	48,6%	51,4%
31 Wissenschaft und Forschung	1,26	77,0%	23,0%	0,08	83,6%	16,4%
321 Nicht wissenschaft. Museen, Sammlungen, Ausstellungen	5,97	28,4%	71,6%	1,30	24,4%	75,6%
323 Zoologische u. botanische Gärten	0,53	0,0%	100,0%	0,01	0,0%	100,0%
331 Theater	8,65	42,2%	57,8%	0,09	54,9%	45,1%
332 Musikpflege (ohne Musikschulen)	1,33	70,2%	29,8%	0,00	0,0%	100,0%
333 Musikschulen	5,87	95,4%	4,6%	0,19	99,9%	0,1%
34 Heimat- u. sonstige Kulturpflege	2,62	0,9%	99,1%	0,56	0,0%	100,0%
350 Volkshochschulen	1,93	99,6%	0,4%	0,06	100,0%	0,0%
352 Büchereien	5,71	3,8%	96,2%	0,36	0,0%	100,0%
355 Sonstige Volksbildung	0,07	2,3%	97,7%	0,01	0,0%	100,0%
360 Naturschutz und Landschaftspflege	2,09	73,2%	26,8%	0,23	3,1%	96,9%
365 Denkmalschutz und -pflege	1,40	54,7%	45,3%	0,85	30,2%	69,8%
37 Kirchliche Angelegenheiten	0,16	0,0%	100,0%	0,54	0,5%	99,5%
400 Allgemeine Sozialverwaltung	22,54	90,3%	9,7%	0,01	95,6%	4,4%
404 Verw. Grundsicherung Alter/Erwerbsminderung SGB XII	0,16	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
405 Verw. Grundsicherung Arbeitsuchende SGB II	10,56	100,0%	0,0%	0,07	100,0%	0,0%
406 Betreuungsstelle	0,25	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
407 Verwaltung der Jugendhilfe	16,43	98,0%	2,0%	0,00	100,0%	0,0%
408 Versicherungsamt	0,00	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
410 Hilfe zum Lebensunterhalt	20,39	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
411 Hilfe zur Pflege	13,67	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	142,74	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
413 Hilfen zur Gesundheit	2,18	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
414 Hilfe zur Überw. bes. sozialer Schwierigkeiten	2,03	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
415 Grunds. Alter/Erwerbsminderung, SGB XII, 4. Kap.	6,61	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
418 Erstattungen Bund für Leistungen der Grundsicherung	-0,04	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
42 Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	1,20	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
431 Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinr.)	0,42	0,0%	100,0%	0,02	0,0%	100,0%
432 Soziale Einr. für pflegebedürftige ältere Menschen	-0,01	0,0%	100,0%	1,15	0,0%	100,0%
433 Soziale Einrichtungen für Behinderte	0,00	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
435 Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	0,43	0,0%	100,0%	0,02	0,0%	100,0%
436 Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	-0,37	100,0%	0,0%	0,04	100,0%	0,0%
439 Andere soziale Einrichtungen	0,46	15,5%	84,5%	0,01	0,0%	100,0%

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

Fortsetzung Tab. A 1: Aufteilung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte

Aufteilung der Zuschussbedarfe zwischen Kreis- und Gemeindeebene, 2012-2014	Zuschussbedarf in Euro je Einwohner bzw. Aufteilung in %					
	Verwaltungshaushalt			Vermögenshaushalt		
	Landkreise und Gemeinden	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden	Landkreise und Gemeinden	Anteil Landkreise	Anteil Gemeinden
451 Jugendarbeit	3,25	77,8%	22,2%	0,00	97,7%	2,3%
452 Jugendsozialarbeit, erzieher. Kinder- und Jugendschutz	0,36	95,3%	4,7%	0,00	100,0%	0,0%
453 Förderung der Erziehung in der Familie	2,31	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
454 Förd. v. Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege	10,09	99,8%	0,2%	0,00	100,0%	0,0%
455 Hilfe zur Erziehung	39,44	100,0%	0,0%	0,00	81,4%	18,6%
456 Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	3,63	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
457 Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, etc.	0,41	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
458 Übrige Hilfen/Sonstige Ausgaben	0,02	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
460 Einrichtungen der Jugendarbeit	3,57	13,4%	86,6%	0,21	32,3%	67,7%
461 Jugendwohnheime, Schülerheime, Wohnheime	0,81	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
462 Einrichtungen der Familienförderung	0,07	6,8%	93,2%	0,00	0,0%	100,0%
463 Einr. für werdende Mütter und Mütter/Väter	0,00	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
464 Tageseinrichtungen für Kinder	125,54	0,0%	100,0%	5,67	0,0%	100,0%
465 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	0,91	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
466 Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge	-0,09	57,3%	42,7%	0,01	0,0%	100,0%
468 Sonstige Einrichtungen	0,02	65,1%	34,9%	0,00	0,0%	100,0%
47 Förderung der Wohlfahrtspflege	1,55	73,6%	26,4%	0,01	2,2%	97,8%
481 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG)	2,70	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
482 Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	96,05	100,0%	0,0%	0,05	100,0%	0,0%
483 Vollzug des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes	0,59	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
486 Vollzug des Betreuungsgesetzes	0,11	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
487 Hilfe für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,00	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	2,16	82,3%	17,7%	0,00	24,5%	75,5%
50 Gesundheitsverwaltung	17,62	100,0%	0,0%	0,04	100,0%	0,0%
51 Krankenhäuser	9,05	100,0%	0,0%	0,10	100,0%	0,0%
54 Sonst. Einricht. und Maßn. der Gesundheitspflege	2,84	100,0%	0,0%	0,03	14,9%	85,1%
55 Förderung des Sports	2,21	54,2%	45,8%	1,11	46,9%	53,1%
56 Eigene Sportstätten	8,96	8,5%	91,5%	5,05	1,4%	98,6%
57 Badeanstalten	3,36	1,4%	98,6%	2,62	0,2%	99,8%
58 Park- und Gartenanlagen	14,64	0,0%	100,0%	1,35	0,0%	100,0%
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	1,66	5,1%	94,9%	1,61	2,0%	98,0%
60 Bauverwaltung	27,63	14,4%	85,6%	0,33	7,4%	92,6%
61 Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	11,61	51,7%	48,3%	12,45	0,1%	99,9%
62 Wohnungsbauförderung	0,67	84,5%	15,5%	-0,27	0,0%	100,0%
63 Gemeindestraßen	29,06	0,0%	100,0%	25,25	0,0%	100,0%
65 Kreisstraßen	11,59	99,5%	0,5%	5,86	99,7%	0,3%
660 Bundesstraßen	0,02	0,0%	100,0%	0,13	0,0%	100,0%
665 Landesstraßen	0,10	0,0%	100,0%	0,04	0,0%	100,0%
670 Straßenbeleuchtung	15,03	0,0%	100,0%	1,97	0,0%	100,0%
675 Straßenreinigung	8,20	0,0%	100,0%	0,15	0,0%	100,0%
68 Parkeinrichtungen	-1,79	0,0%	100,0%	0,41	0,0%	100,0%
69 Wasserläufe/Wasserbau	2,84	13,1%	86,9%	2,03	0,0%	100,0%
70 Abwasserbeseitigung	0,46	0,0%	100,0%	3,08	0,0%	100,0%
72 Abfallbeseitigung	0,74	63,8%	36,2%	0,06	0,0%	100,0%
73 Märkte	0,44	0,0%	100,0%	0,44	0,0%	100,0%
74 Schlacht- und Viehhöfe	0,12	100,0%	0,0%	0,00	100,0%	0,0%
75 Bestattungswesen	1,80	0,0%	100,0%	1,47	0,0%	100,0%
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	3,92	0,2%	99,8%	4,30	0,0%	100,0%
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	39,56	0,8%	99,2%	5,47	2,5%	97,5%
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	-0,27	0,0%	100,0%	0,92	0,0%	100,0%
790 Fremdenverkehr	4,21	25,1%	74,9%	0,84	82,2%	17,8%
791 Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	4,02	62,8%	37,2%	1,77	0,0%	100,0%
792 Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	28,10	99,7%	0,3%	0,03	72,7%	27,3%
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	-0,16	0,0%	100,0%	0,35	0,0%	100,0%
810 Elektrizitätsversorgung	-26,66	0,3%	99,7%	-1,87	0,0%	100,0%
813 Gasversorgung	-1,61	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
815 Wasserversorgung	-0,28	0,0%	100,0%	0,30	0,0%	100,0%
816 Fernwärmeversorgung	-0,12	0,0%	100,0%	-0,30	0,0%	100,0%
817 Kombinierte Versorgungsunternehmen	-8,15	0,0%	100,0%	0,01	0,0%	100,0%
82 Verkehrsunternehmen	0,15	89,3%	10,7%	0,08	52,5%	47,5%
83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	0,00	0,0%	100,0%	0,00	0,0%	100,0%
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	-0,33	0,0%	100,0%	1,16	6,4%	93,6%
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	-5,56	0,0%	100,0%	-0,20	0,0%	100,0%
86 Kur- und Badebetriebe	-0,33	0,0%	100,0%	0,78	0,0%	100,0%
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-2,14	88,9%	11,1%	0,73	0,0%	100,0%
88 Allgemeines Grundvermögen	-14,28	0,0%	100,0%	-2,61	50,9%	49,1%
89 Allgemeines Sondervermögen	0,67	0,0%	100,0%	0,54	0,0%	100,0%

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

Tab. A 2 Allgemeine Deckungsmittel nach Gemeindearten

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2012-2014	gemein- schafts- freie Gemeinden	Erfüllende Gemeinden inkl. beauf- tragende Gemeinden	darunter		Verwaltungs- gemein- schaften inkl. Mitglieds- gemeinden	darunter	
			erfüllende Gemeinden	beauf- tragende Gemeinden		Mitglieds- gemeinden	Verwaltungs- gemein- schaften
Grundsteuer A	4,43	5,28	4,06	9,90	11,19	11,19	0,00
Grundsteuer B	94,22	90,44	92,37	83,15	82,60	82,60	0,00
Gewerbesteuer netto	264,36	238,50	230,78	267,64	196,29	196,29	0,00
Anteil Einkommensteuer	195,12	197,15	193,05	212,66	192,26	192,26	0,00
Anteil Umsatzsteuer	35,99	31,30	32,92	25,19	23,70	23,70	0,00
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	7,09	5,41	5,80	3,92	3,61	3,61	0,00
<b>Steuereinnahmen gesamt</b>	<b>601,20</b>	<b>568,08</b>	<b>558,98</b>	<b>602,46</b>	<b>509,65</b>	<b>509,65</b>	<b>0,00</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	247,12	237,81	241,02	225,68	246,19	246,19	0,00
Familienleistungsausgleich (2012)	9,36	9,45	9,26	10,20	9,22	9,22	0,00
Sonderlasten nach §11 Abs. 3a FAG (2012)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Erstattung örtl. Träger d. Sozialhilfe (2012)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	45,73	45,18	45,85	42,64	36,25	16,34	19,91
Zuweisungen für Investitionen vom Land	8,28	9,42	9,30	9,85	12,02	11,56	0,46
Bedarfszuweisungen vom Land	11,53	11,23	13,55	2,47	17,63	17,54	0,09
<b>Zuweisungen und Umlagen vom Land</b>	<b>322,01</b>	<b>313,09</b>	<b>318,98</b>	<b>290,84</b>	<b>321,31</b>	<b>300,85</b>	<b>20,46</b>
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	1,24	26,74	33,82	0,00	122,69	0,00	122,69
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	293,58	302,84	274,37	410,32	381,99	381,99	0,00
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	3,27	6,24	1,04	25,86	3,81	3,81	0,00
<b>Umlagen innerhalb des kommunalen Raums</b>	<b>-295,61</b>	<b>-282,35</b>	<b>-241,59</b>	<b>-436,17</b>	<b>-263,12</b>	<b>-385,81</b>	<b>122,69</b>
<b>Allgemeine Deckungsmittel brutto</b>	<b>627,60</b>	<b>598,82</b>	<b>636,37</b>	<b>457,12</b>	<b>567,84</b>	<b>424,69</b>	<b>143,15</b>
Zinsausgaben (netto)	22,80	19,28	20,51	14,65	23,29	21,89	1,41
Zinsausgaben	26,84	23,39	24,27	20,09	26,63	24,99	1,64
(-) Zinseinnahmen	4,04	4,11	3,76	5,43	3,33	3,10	0,24
<b>Allgemeine Deckungsmittel netto</b>	<b>604,79</b>	<b>579,54</b>	<b>615,86</b>	<b>442,47</b>	<b>544,55</b>	<b>402,80</b>	<b>141,74</b>
<i>nachrichtlich:</i>							
Nettokreditaufnahme	-35,74	-29,34	-30,54	-24,79	-48,46	-43,12	-5,33
Kredit-Einnahmen	68,04	52,87	51,64	57,51	59,39	56,54	2,85
Kredit-Tilgung	103,78	82,21	82,18	82,30	107,85	99,67	8,19
<b>Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>585,30</b>	<b>582,48</b>	<b>623,36</b>	<b>428,23</b>	<b>485,61</b>	<b>351,23</b>	<b>134,39</b>
Verwaltungshaushalt	490,87	467,97	508,46	315,17	397,07	265,18	131,90
Vermögenshaushalt	94,43	114,51	114,90	113,07	88,54	86,05	2,49
<b>Deckungsquote brutto</b>	<b>107,2%</b>	<b>102,8%</b>	<b>102,1%</b>	<b>106,7%</b>	<b>116,9%</b>	<b>120,9%</b>	<b>106,5%</b>
<b>Deckungsquote netto</b>	<b>103,3%</b>	<b>99,5%</b>	<b>98,8%</b>	<b>103,3%</b>	<b>112,1%</b>	<b>114,7%</b>	<b>105,5%</b>

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

Tab. A 3 Allgemeine Deckungsmittel der kreisfreien Städte

Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2012-2014	Erfurt	Gera	Jena	Suhl	Weimar	Eisenach
Grundsteuer A	1,44	1,26	0,52	0,39	1,00	1,44
Grundsteuer B	123,40	126,86	100,03	110,63	92,58	122,31
Gewerbesteuer netto	351,30	224,63	469,91	281,19	210,44	251,55
Anteil Einkommensteuer	241,71	208,91	256,68	260,67	222,80	234,07
Anteil Umsatzsteuer	64,18	50,13	43,57	63,73	36,28	65,25
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	15,63	7,72	5,29	8,24	23,03	14,91
<b>Steuereinnahmen gesamt</b>	<b>797,66</b>	<b>619,51</b>	<b>875,99</b>	<b>724,85</b>	<b>586,13</b>	<b>689,54</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	606,30	646,76	463,04	512,09	640,37	572,91
Familienleistungsausgleich (2012)	11,59	10,01	12,31	12,49	10,68	11,22
Sonderlasten nach §11 Abs. 3a FAG (2012)	37,49	58,25	20,45	28,15	37,39	38,63
Erstattung örtl. Träger d. Sozialhilfe (2012)	53,69	58,13	62,39	72,49	50,60	73,48
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	105,03	111,22	102,93	147,66	101,63	125,89
Zuweisungen für Investitionen vom Land	2,10	11,34	1,87	14,84	1,44	3,86
Bedarfszuweisungen vom Land	0,61	20,84	0,00	19,86	1,17	62,72
<b>Zuweisungen und Umlagen vom Land</b>	<b>816,81</b>	<b>916,56</b>	<b>662,99</b>	<b>807,57</b>	<b>843,28</b>	<b>888,71</b>
Allgemeine Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Umlagen (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Umlagen innerhalb des kommunalen Raums</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Allgemeine Deckungsmittel brutto</b>	<b>1.614,47</b>	<b>1.536,06</b>	<b>1.538,99</b>	<b>1.532,43</b>	<b>1.429,41</b>	<b>1.578,25</b>
Zinsausgaben (netto)	25,66	43,99	7,62	88,41	40,31	28,73
Zinsausgaben	26,28	44,45	14,80	88,56	45,05	28,73
(-) Zinseinnahmen	0,62	0,46	7,18	0,15	4,74	0,00
<b>Allgemeine Deckungsmittel netto</b>	<b>1.588,81</b>	<b>1.492,07</b>	<b>1.531,36</b>	<b>1.444,02</b>	<b>1.389,11</b>	<b>1.549,52</b>
<i>nachrichtlich:</i>						
Nettokreditaufnahme	-14,84	-47,01	-38,51	-394,33	-13,77	-52,26
Kredit-Einnahmen	147,20	28,58	0,00	229,00	89,87	151,16
Kredit-Tilgung	162,04	75,58	38,51	623,33	103,65	203,41
<b>Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>1.606,65</b>	<b>1.501,73</b>	<b>1.520,90</b>	<b>1.555,67</b>	<b>1.441,59</b>	<b>1.508,17</b>
Verwaltungshaushalt	1.549,49	1.457,56	1.468,99	1.514,99	1.328,95	1.473,33
Vermögenshaushalt	57,16	44,17	51,91	40,68	112,64	34,84
<b>Deckungsquote brutto</b>	<b>100,5%</b>	<b>102,3%</b>	<b>101,2%</b>	<b>98,5%</b>	<b>99,2%</b>	<b>104,6%</b>
<b>Deckungsquote netto</b>	<b>98,9%</b>	<b>99,4%</b>	<b>100,7%</b>	<b>92,8%</b>	<b>96,4%</b>	<b>102,7%</b>

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

Tab. A 4 Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Gemeindearten

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	kreisfreie Städte (Gemeinde- anteil)	gemein- schaftsfreie Gemeinden	Erfüllende Gemeinden inkl. beauf- tragende Gemeinden	darunter		Verwaltungs- gemein- schaften inkl. Mitglieds- gemeinden	darunter	
				erfüllende Gemeinden	beauf- tragende Gemeinden		Mitglieds- gemeinden	Verwaltungs- gemein- schaften
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>580,14</b>	<b>490,87</b>	<b>467,97</b>	<b>508,46</b>	<b>315,17</b>	<b>397,07</b>	<b>265,18</b>	<b>131,90</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>105,20</b>	<b>140,39</b>	<b>132,14</b>	<b>153,24</b>	<b>52,54</b>	<b>31,92</b>	<b>40,03</b>	<b>99,59</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>65,18</b>	<b>41,64</b>	<b>36,41</b>	<b>41,14</b>	<b>18,55</b>	<b>31,97</b>	<b>16,73</b>	<b>15,24</b>
Öffentliche Ordnung	18,59	20,28	19,93	24,98	0,86	15,43	0,28	15,15
Brandschutz	46,46	21,12	16,30	15,98	17,54	16,47	16,38	0,08
übrige Aufgaben im EP 1	0,12	0,24	0,18	0,18	0,15	0,07	0,07	0,01
<b>2 Schulen</b>	<b>24,06</b>	<b>18,92</b>	<b>23,45</b>	<b>21,73</b>	<b>29,96</b>	<b>19,16</b>	<b>19,15</b>	<b>0,00</b>
Grundschulen	13,03	5,68	3,25	2,30	6,85	5,75	5,75	0,00
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	3,55	6,23	4,21	4,45	3,28	3,70	3,70	0,00
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,12	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	1,54	0,11	0,23	0,17	0,44	0,00	0,00	0,00
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,20	0,69	0,35	0,37	0,27	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	5,61	5,99	15,42	14,44	19,13	9,71	9,71	0,00
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>72,91</b>	<b>36,29</b>	<b>29,95</b>	<b>36,46</b>	<b>5,37</b>	<b>5,96</b>	<b>5,78</b>	<b>0,19</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>173,05</b>	<b>138,18</b>	<b>141,23</b>	<b>141,70</b>	<b>139,48</b>	<b>123,32</b>	<b>122,50</b>	<b>0,83</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	2,41	3,08	2,69	3,40	0,01	0,24	0,06	0,18
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	9,22	5,22	4,67	5,25	2,48	2,10	1,83	0,28
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	153,68	126,50	131,57	130,35	136,19	119,68	119,63	0,06
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,00	-0,05	-0,07	-0,03	-0,25	0,02	0,02	0,00
übrige Aufgaben im EP 4	7,74	3,44	2,38	2,73	1,06	1,28	0,97	0,31
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>55,15</b>	<b>33,90</b>	<b>30,57</b>	<b>33,46</b>	<b>19,63</b>	<b>14,73</b>	<b>14,63</b>	<b>0,11</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	0,00	-1,86	-0,19	-0,23	-0,03	-0,06	-0,06	0,00
Sport (55, 56, 57)	22,79	11,76	9,17	10,27	5,03	4,69	4,68	0,01
Erholung (58, 59)	32,36	23,99	21,58	23,42	14,63	10,10	10,00	0,10
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>111,91</b>	<b>90,99</b>	<b>83,14</b>	<b>92,70</b>	<b>47,07</b>	<b>66,91</b>	<b>45,21</b>	<b>21,71</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	43,22	35,83	31,89	39,42	3,45	24,64	2,94	21,70
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	68,69	55,16	51,26	53,28	43,62	42,28	42,27	0,01
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>6,89</b>	<b>42,74</b>	<b>45,43</b>	<b>39,30</b>	<b>68,57</b>	<b>68,24</b>	<b>68,98</b>	<b>-0,74</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,01	0,06	0,24	0,30	0,01	0,02	0,02	0,00
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	4,38	6,36	4,11	4,92	1,07	1,96	1,86	0,10
übrige öffentliche Einrichtungen	2,50	36,33	41,08	34,09	67,49	66,26	67,10	-0,84
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-34,19</b>	<b>-52,19</b>	<b>-54,36</b>	<b>-51,28</b>	<b>-66,01</b>	<b>-72,85</b>	<b>-67,82</b>	<b>-5,02</b>

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

Tab. A 5 Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Erfurt	Gera	Jena	Suhl	Weimar	Eisenach
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>1.549,49</b>	<b>1.457,56</b>	<b>1.468,99</b>	<b>1.514,99</b>	<b>1.328,95</b>	<b>1.473,33</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>163,46</b>	<b>148,26</b>	<b>142,25</b>	<b>234,07</b>	<b>196,71</b>	<b>191,99</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>102,30</b>	<b>86,86</b>	<b>98,24</b>	<b>105,36</b>	<b>69,03</b>	<b>100,10</b>
Öffentliche Ordnung	25,07	32,62	31,07	39,65	6,19	29,46
Brandschutz	59,30	51,85	61,58	43,69	43,54	50,03
übrige Aufgaben im EP 1	17,93	2,39	5,59	22,02	19,30	20,61
<b>2 Schulen</b>	<b>96,98</b>	<b>98,59</b>	<b>140,62</b>	<b>62,52</b>	<b>90,63</b>	<b>65,76</b>
Grundschulen	16,73	18,91	35,16	6,35	22,65	10,23
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	11,53	14,49	0,89	5,55	15,56	8,01
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	5,85	12,49	17,20	4,97	8,26	2,99
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	11,82	28,72	22,59	5,87	18,79	15,59
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	2,27	6,24	34,56	2,76	1,14	1,29
Förderschulen	10,21	6,04	4,58	11,27	8,51	3,56
Schülerbeförderung	9,86	9,83	10,82	11,92	11,17	7,66
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	28,70	1,86	14,80	13,83	4,54	16,44
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>131,68</b>	<b>120,75</b>	<b>137,21</b>	<b>73,76</b>	<b>162,92</b>	<b>88,89</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>782,97</b>	<b>789,99</b>	<b>764,19</b>	<b>737,55</b>	<b>746,16</b>	<b>840,53</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	45,21	3,00	3,08	14,53	23,06	42,04
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	241,74	245,10	271,79	282,52	219,04	293,28
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	126,32	161,36	144,43	153,36	146,36	174,68
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	156,11	160,33	197,43	133,13	169,50	152,30
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	188,61	193,94	115,56	119,33	171,65	161,70
übrige Aufgaben im EP 4	24,98	26,26	31,90	34,67	16,54	16,52
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>134,97</b>	<b>89,26</b>	<b>93,01</b>	<b>89,49</b>	<b>63,87</b>	<b>79,30</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	28,18	28,14	31,40	37,56	27,60	33,13
Sport (55, 56, 57)	52,64	42,43	41,67	44,96	12,33	22,74
Erholung (58, 59)	54,15	18,69	19,95	6,97	23,93	23,43
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>178,14</b>	<b>110,37</b>	<b>134,20</b>	<b>81,32</b>	<b>56,04</b>	<b>106,54</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	98,05	40,23	56,12	37,01	19,18	51,49
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	80,09	70,14	78,08	44,31	36,86	55,05
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>0,96</b>	<b>28,47</b>	<b>27,74</b>	<b>26,01</b>	<b>4,69</b>	<b>43,93</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	1,00	16,59	1,41	0,00	0,00	0,00
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	9,89	5,66	16,88	5,67	3,29	3,89
übrige öffentliche Einrichtungen	-9,93	6,22	9,45	20,33	1,40	40,05
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-41,96</b>	<b>-14,99</b>	<b>-68,48</b>	<b>104,91</b>	<b>-61,09</b>	<b>-43,72</b>

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

Tab. A 6 Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt für verschiedene kommunale Gruppen

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Thüringen insgesamt	Kreisaufgaben		Landkreise		Gemeindeaufgaben			kreis- angehöriger Raum
		insgesamt	kreisfreie Städte	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis- angehörige Gemeinden	
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>111,32</b>	<b>26,91</b>	<b>9,75</b>	<b>32,71</b>	<b>84,41</b>	<b>47,75</b>	<b>96,78</b>	<b>57,50</b>	<b>129,48</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>9,27</b>	<b>4,56</b>	<b>3,90</b>	<b>4,78</b>	<b>4,72</b>	<b>3,84</b>	<b>5,01</b>	<b>7,75</b>	<b>9,79</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>10,77</b>	<b>2,75</b>	<b>3,36</b>	<b>2,54</b>	<b>8,02</b>	<b>8,60</b>	<b>7,83</b>	<b>11,96</b>	<b>10,37</b>
Öffentliche Ordnung	0,08	0,02	0,02	0,02	0,06	0,05	0,06	0,07	0,08
Brandschutz	9,17	1,38	1,48	1,35	7,79	8,34	7,60	9,82	8,95
übrige Aufgaben im EP 1	1,52	1,34	1,86	1,17	1,34	0,21	1,17	2,07	1,33
<b>2 Schulen</b>	<b>17,35</b>	<b>16,05</b>	<b>8,48</b>	<b>18,61</b>	<b>1,29</b>	<b>0,86</b>	<b>1,44</b>	<b>9,33</b>	<b>20,05</b>
Grundschulen	7,37	6,37	3,35	7,39	1,00	0,53	1,16	3,87	8,55
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	5,43	5,36	1,81	6,56	0,07	0,02	0,08	1,83	6,64
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	4,39	4,39	0,28	5,77	0,01	0,00	0,01	0,28	5,78
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	2,71	2,71	3,92	2,30	0,00	0,00	0,00	3,92	2,30
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	0,89	0,55	1,21	0,33	0,34	0,38	0,32	1,60	0,65
Förderschulen	0,69	0,70	0,79	0,68	-0,02	0,00	-0,02	0,79	0,66
Schülerförderung	0,04	0,04	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	-4,16	-4,06	-2,88	-4,46	-0,10	-0,08	-0,11	-2,96	-4,57
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>3,20</b>	<b>0,86</b>	<b>0,51</b>	<b>0,98</b>	<b>2,33</b>	<b>-0,73</b>	<b>3,37</b>	<b>-0,22</b>	<b>4,35</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>7,51</b>	<b>0,18</b>	<b>0,07</b>	<b>0,22</b>	<b>7,33</b>	<b>8,15</b>	<b>7,05</b>	<b>8,22</b>	<b>7,27</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	0,01	0,01	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	-0,01	-0,01	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,02	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	0,20	0,07	0,03	0,08	0,14	0,10	0,15	0,12	0,23
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	6,27	0,00	0,01	0,00	6,27	8,03	5,67	8,04	5,67
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,09	0,09	0,02	0,12	0,00	0,00	0,00	0,02	0,12
übrige Aufgaben im EP 4	0,94	0,02	0,00	0,02	0,93	0,02	1,23	0,02	1,25
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>10,05</b>	<b>0,86</b>	<b>1,11</b>	<b>0,77</b>	<b>9,19</b>	<b>3,38</b>	<b>11,15</b>	<b>4,49</b>	<b>11,93</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	0,14	0,12	0,03	0,15	0,03	0,02	0,03	0,05	0,18
Sport (55, 56, 57)	5,24	0,71	1,07	0,59	4,53	1,42	5,58	2,49	6,17
Erholung (58, 59)	4,67	0,03	0,01	0,04	4,64	1,94	5,55	1,94	5,59
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>41,55</b>	<b>4,41</b>	<b>0,02</b>	<b>5,89</b>	<b>37,14</b>	<b>21,39</b>	<b>42,46</b>	<b>21,41</b>	<b>48,35</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	12,53	0,04	0,02	0,04	12,49	6,56	14,50	6,58	14,54
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	29,02	4,37	0,00	5,85	24,65	14,84	27,96	14,84	33,81
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>14,15</b>	<b>1,02</b>	<b>1,80</b>	<b>0,76</b>	<b>13,13</b>	<b>-0,19</b>	<b>17,63</b>	<b>1,60</b>	<b>18,38</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,49	0,35	1,34	0,02	0,13	0,50	0,01	1,85	0,03
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	1,55	0,57	0,45	0,62	0,98	-2,04	2,00	-1,58	2,61
übrige öffentliche Einrichtungen	12,11	0,09	0,01	0,12	12,02	1,34	15,62	1,34	15,74
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-2,53</b>	<b>-3,78</b>	<b>-9,50</b>	<b>-1,84</b>	<b>1,24</b>	<b>2,46</b>	<b>0,83</b>	<b>-7,04</b>	<b>-1,01</b>

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

Tab. A 7 Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt nach Gemeindegrößenklassen

	Gemeindegrößenklassen									
	mehr als 200.000 Einwohner	100.001 bis 200.000 Einwohner	50.001 bis 100.000 Einwohner	20.001 bis 50.000 Einwohner	10.001 bis 20.000 Einwohner	5.001 bis 10.000 Einwohner	3.001 bis 5.000 Einwohner	bis 3.000 Einwohner		
<b>Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014</b>										
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>57,57</b>	<b>39,59</b>	<b>49,36</b>	<b>74,07</b>	<b>114,51</b>	<b>92,52</b>	<b>84,23</b>	<b>107,12</b>		
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>3,20</b>	<b>0,58</b>	<b>8,98</b>	<b>3,11</b>	<b>5,37</b>	<b>10,13</b>	<b>3,96</b>	<b>3,27</b>		
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>18,54</b>	<b>2,84</b>	<b>2,33</b>	<b>4,48</b>	<b>3,33</b>	<b>9,05</b>	<b>8,50</b>	<b>10,72</b>		
Öffentliche Ordnung	0,02	0,14	0,05	0,11	0,06	0,02	0,03	0,05		
Brandschutz	18,27	2,54	2,01	4,35	3,24	9,01	8,39	10,22		
übrige Aufgaben im EP 1	0,26	0,16	0,26	0,02	0,03	0,02	0,09	0,45		
<b>2 Schulen</b>	<b>0,40</b>	<b>1,50</b>	<b>0,87</b>	<b>2,24</b>	<b>2,11</b>	<b>0,01</b>	<b>0,51</b>	<b>1,71</b>		
Grundschulen	0,45	0,32	0,72	2,38	1,91	0,00	0,47	0,72		
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	0,03	0,00	0,04	0,21	0,11	0,01	0,04	0,02		
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,01		
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	0,03	1,19	0,10	0,21	0,00	0,00	0,00	0,95		
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	-0,08	0,00	0,00	0,00	0,00		
Schülerförderung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	-0,10	0,00	0,00	-0,49	0,05	0,00	0,00	0,00		
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>0,54</b>	<b>0,01</b>	<b>-3,15</b>	<b>4,08</b>	<b>3,56</b>	<b>2,56</b>	<b>1,77</b>	<b>3,35</b>		
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>17,40</b>	<b>3,99</b>	<b>2,81</b>	<b>2,85</b>	<b>2,17</b>	<b>6,68</b>	<b>5,98</b>	<b>12,22</b>		
Allgemeine Sozialverwaltung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	0,01	0,01	0,17	-0,04	0,37	0,16	0,29	0,17		
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	17,38	3,88	2,64	2,78	1,76	6,46	5,67	8,37		
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
übrige Aufgaben im EP 4	0,00	0,10	0,00	0,12	0,03	0,06	0,01	0,00		
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>3,88</b>	<b>5,88</b>	<b>2,28</b>	<b>11,47</b>	<b>21,07</b>	<b>8,55</b>	<b>7,59</b>	<b>8,57</b>		
Gesundheit (50, 51, 54)	0,00	0,07	0,02	0,00	0,00	0,00	0,18	0,01		
Sport (55, 56, 57)	1,36	2,47	1,09	2,75	12,16	4,82	4,66	5,51		
Erholung (58, 59)	2,52	3,35	1,17	8,72	8,91	3,73	2,74	3,05		
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>28,66</b>	<b>9,03</b>	<b>17,61</b>	<b>41,63</b>	<b>57,14</b>	<b>45,23</b>	<b>39,97</b>	<b>34,69</b>		
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	-0,89	9,27	11,03	15,27	28,72	17,81	13,58	6,64		
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	29,55	-0,24	6,58	26,36	28,41	27,43	26,39	28,05		
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>-5,66</b>	<b>0,00</b>	<b>2,80</b>	<b>9,13</b>	<b>13,24</b>	<b>19,22</b>	<b>14,34</b>	<b>25,65</b>		
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,01	0,00	1,73	0,00	0,05	-0,16	0,16	0,02		
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	-7,44	0,00	-0,77	4,91	6,85	2,18	-0,96	-0,38		
übrige öffentliche Einrichtungen	1,77	0,00	1,85	4,22	6,34	17,21	15,14	26,00		
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-9,40</b>	<b>15,75</b>	<b>14,83</b>	<b>-4,92</b>	<b>6,53</b>	<b>-8,91</b>	<b>1,61</b>	<b>6,95</b>		

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

Tab. A 8 Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt nach zentralörtlichen Einstufungen

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Oberzentren	Mittelzentren mit ober- zentralen Teil- funktionen	darunter		Mittelzentren	darunter		keine Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum
			einzelne Zentren	verbundene Zentren		einzelne Zentren	verbundene Zentren	
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>43,96</b>	<b>60,04</b>	<b>60,27</b>	<b>59,46</b>	<b>104,29</b>	<b>108,42</b>	<b>65,98</b>	<b>101,64</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>5,00</b>	<b>2,58</b>	<b>4,49</b>	<b>-2,25</b>	<b>4,51</b>	<b>4,68</b>	<b>2,93</b>	<b>5,43</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>10,42</b>	<b>4,07</b>	<b>3,86</b>	<b>4,63</b>	<b>3,80</b>	<b>3,64</b>	<b>5,30</b>	<b>10,04</b>
Öffentliche Ordnung	0,04	0,04	0,05	0,02	0,14	0,15	0,01	0,04
Brandschutz	10,17	3,94	3,70	4,54	3,63	3,49	4,97	9,75
übrige Aufgaben im EP 1	0,21	0,10	0,11	0,06	0,03	0,00	0,32	0,25
<b>2 Schulen</b>	<b>0,61</b>	<b>1,16</b>	<b>0,76</b>	<b>2,15</b>	<b>1,89</b>	<b>2,09</b>	<b>0,00</b>	<b>1,39</b>
Grundschulen	0,31	1,12	0,87	1,75	1,98	2,19	0,00	0,86
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	0,02	0,17	0,20	0,09	0,14	0,15	0,00	0,03
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	0,33	0,30	0,24	0,43	0,00	0,00	0,00	0,49
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,09	-0,10	0,00	0,00
Schülerförderung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	-0,05	-0,43	-0,55	-0,12	-0,13	-0,15	0,00	0,00
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>-1,37</b>	<b>3,24</b>	<b>4,17</b>	<b>0,87</b>	<b>3,59</b>	<b>3,91</b>	<b>0,55</b>	<b>3,02</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>9,03</b>	<b>3,88</b>	<b>4,53</b>	<b>2,25</b>	<b>3,66</b>	<b>3,58</b>	<b>4,41</b>	<b>9,24</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	0,00	-0,06	0,41	-1,24	0,29	0,29	0,27	0,20
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	9,00	3,85	4,03	3,39	3,30	3,21	4,14	7,13
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 4	0,03	0,09	0,08	0,10	0,07	0,08	0,00	1,90
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>3,49</b>	<b>11,99</b>	<b>16,01</b>	<b>1,79</b>	<b>15,12</b>	<b>15,31</b>	<b>13,38</b>	<b>8,26</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	0,03	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,05
Sport (55, 56, 57)	1,30	1,59	1,66	1,42	8,81	9,29	4,40	5,24
Erholung (58, 59)	2,16	10,40	14,36	0,36	6,30	6,02	8,97	2,97
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>18,70</b>	<b>34,74</b>	<b>28,08</b>	<b>51,63</b>	<b>53,24</b>	<b>54,67</b>	<b>39,99</b>	<b>39,30</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	1,97	16,74	18,16	13,16	23,61	25,15	9,34	11,02
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	16,74	18,00	9,92	38,47	29,63	29,52	30,64	28,28
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>-2,09</b>	<b>5,62</b>	<b>3,04</b>	<b>12,16</b>	<b>11,36</b>	<b>11,80</b>	<b>7,26</b>	<b>22,50</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,68	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	0,03	-0,01
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	-3,74	2,11	0,94	5,06	5,27	5,84	0,02	0,85
übrige öffentliche Einrichtungen	0,97	3,51	2,09	7,10	6,03	5,91	7,20	21,65
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>0,18</b>	<b>-7,23</b>	<b>-4,66</b>	<b>-13,76</b>	<b>7,13</b>	<b>8,73</b>	<b>-7,83</b>	<b>2,45</b>

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

Tab. A 9 Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt nach Gemeindearten

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	kreisfreie Städte (Gemeindeanteil)	gemein-schaftsfreie Gemeinden	Erfüllende Gemeinden inkl. beauftragende Gemeinden	darunter		Verwaltungs-gemein-schaften inkl. Mitglieds-gemeinden	darunter		2,49
				erfüllende Gemeinden	beauftragende Gemeinden		Mitglieds-gemeinden	Verwaltungs-gemein-schaften	
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	47,75	94,43	114,51	114,90	113,07	88,54	86,05	2,05	0,08
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	3,84	6,29	4,66	5,09	3,07	2,97	0,92	8,58	0,04
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	8,60	7,41	7,81	6,23	13,80	8,58	8,50	0,05	0,04
Öffentliche Ordnung	0,05	0,04	0,15	0,18	0,02	0,05	0,01	8,04	0,04
Brandschutz	8,34	7,35	7,62	5,98	13,78	8,04	7,99	0,50	0,00
übrige Aufgaben im EP 1	0,21	0,03	0,05	0,06	0,00	0,79	0,79	0,79	0,00
<b>2 Schulen</b>	0,86	0,95	3,62	4,54	0,14	0,79	0,79	0,79	0,00
Grundschulen	0,53	1,06	1,95	2,43	0,14	0,79	0,79	0,79	0,00
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	0,02	0,12	0,10	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,00	0,01	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	0,38	0,03	1,52	1,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Förderschulen	0,00	-0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerförderung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	-0,08	-0,23	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	-0,73	2,96	5,20	4,97	6,09	2,81	2,81	2,81	0,00
<b>4 Soziale Sicherung</b>	8,15	3,90	9,64	11,02	4,42	10,87	10,06	0,00	0,00
Allgemeine Sozialverwaltung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	0,10	0,05	0,48	0,44	0,61	0,09	0,09	0,09	0,01
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	8,03	3,75	3,33	3,20	3,81	10,73	9,92	0,00	0,81
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 4	0,02	0,09	5,83	7,38	0,00	0,05	0,05	0,05	0,00
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	3,38	11,97	11,44	12,70	6,68	9,50	9,50	0,00	0,00
Gesundheit (50, 51, 54)	0,02	0,01	0,10	0,13	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
Sport (55, 56, 57)	1,42	5,45	5,63	6,60	1,97	5,77	5,77	5,77	0,00
Erholung (58, 59)	1,94	6,51	5,71	5,97	4,70	3,72	3,72	3,72	0,00
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	21,39	46,39	49,39	47,96	54,78	30,59	30,33	6,36	0,25
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	6,56	18,12	16,90	18,81	9,72	6,35	6,36	6,36	-0,01
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	14,84	28,28	32,48	29,15	45,06	24,24	23,97	23,97	0,27
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	-0,19	11,74	24,99	25,17	24,33	22,98	22,34	0,11	0,63
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,50	0,04	-0,21	-0,27	0,00	0,11	0,11	0,11	0,00
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	-2,04	0,24	9,28	11,09	2,45	0,03	-0,02	0,03	0,05
übrige öffentliche Einrichtungen	1,34	11,46	15,92	14,34	21,88	22,84	22,26	22,84	0,58
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	2,46	2,81	-2,24	-2,77	-0,24	-0,55	0,80	-0,55	-1,34

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

Tab. A 10 Zuschussbedarfe im Vermögenshaushalt der kreisfreien Städte

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Erfurt	Gera	Jena	Suhl	Weimar	Eisenach
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>57,16</b>	<b>44,17</b>	<b>51,91</b>	<b>40,68</b>	<b>112,64</b>	<b>34,84</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>5,82</b>	<b>29,52</b>	<b>1,05</b>	<b>-7,43</b>	<b>2,99</b>	<b>4,92</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>24,64</b>	<b>3,83</b>	<b>5,07</b>	<b>7,10</b>	<b>4,67</b>	<b>1,42</b>
Öffentliche Ordnung	0,02	-0,03	0,19	0,04	0,23	0,00
Brandschutz	21,52	1,64	2,99	6,60	3,46	1,19
übrige Aufgaben im EP 1	3,10	2,22	1,88	0,46	0,97	0,23
<b>2 Schulen</b>	<b>6,48</b>	<b>-1,19</b>	<b>9,09</b>	<b>-4,88</b>	<b>35,75</b>	<b>20,15</b>
Grundschulen	3,30	0,21	2,33	0,87	13,04	7,69
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	2,34	0,12	0,01	-1,52	7,45	2,32
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	-1,16	0,04	1,60	0,85	2,38	0,81
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	2,31	-3,86	1,30	2,29	19,14	14,61
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	0,64	2,30	3,53	2,32	0,50	0,80
Förderschulen	1,48	0,01	0,13	1,87	0,31	0,69
Schülerbeförderung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	-2,42	-0,01	0,19	-11,56	-7,06	-6,76
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>1,61</b>	<b>-7,15</b>	<b>0,01</b>	<b>-0,42</b>	<b>3,96</b>	<b>-0,05</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>17,49</b>	<b>-3,09</b>	<b>3,83</b>	<b>0,28</b>	<b>12,18</b>	<b>0,72</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,01	-0,12	-0,01	0,00	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	0,01	-0,07	0,01	0,61	0,72	0,09
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	17,38	-3,21	3,92	-0,32	11,46	0,63
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,00	0,19	-0,08	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 4	0,00	-0,01	0,10	0,00	0,00	0,00
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>5,65</b>	<b>-0,05</b>	<b>8,08</b>	<b>1,33</b>	<b>5,94</b>	<b>0,47</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	0,04	0,04	0,08	0,02	0,09	0,00
Sport (55, 56, 57)	3,06	-0,13	4,65	1,27	2,98	0,47
Erholung (58, 59)	2,54	0,05	3,35	0,04	2,87	0,00
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>28,69</b>	<b>8,21</b>	<b>9,04</b>	<b>33,50</b>	<b>31,81</b>	<b>21,46</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	-0,86	-0,11	9,29	12,94	27,84	13,60
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	29,55	8,32	-0,24	20,56	3,97	7,87
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>-5,63</b>	<b>10,87</b>	<b>0,00</b>	<b>14,86</b>	<b>2,24</b>	<b>7,57</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,05	10,52	0,00	0,00	0,00	0,00
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	-7,44	-0,01	0,00	13,41	-1,90	6,96
übrige öffentliche Einrichtungen	1,77	0,36	0,00	1,44	4,14	0,61
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-27,59</b>	<b>3,23</b>	<b>15,75</b>	<b>-3,66</b>	<b>13,10</b>	<b>-21,81</b>

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

Tab. A 11 Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt für verschiedene kommunale Gruppen

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Thüringen insgesamt	Kreisauflagen			Gemeindeaufgaben			kreis- angehöriger Raum
		kreisfreie Städte		Landkreise	kreisfreie Städte		kreis- angehörige Gemeinden	
		insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	insgesamt	kreisfreie Städte	kreis- angehörige Gemeinden	
Einzelpläne 0 bis 8	1.329,70	755,45	913,81	702,00	574,24	627,89	556,13	1.258,14
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>212,42</b>	<b>77,60</b>	<b>66,03</b>	<b>81,50</b>	<b>134,82</b>	<b>109,04</b>	<b>143,53</b>	<b>225,02</b>
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	82,81	30,07	33,19	29,01	52,74	73,78	45,64	74,66
Öffentliche Ordnung	26,99	8,17	8,09	8,19	18,82	18,65	18,88	27,07
Brandschutz	39,65	6,07	9,92	4,77	33,58	54,80	26,42	31,18
übrige Aufgaben im EP 1	16,18	15,83	15,18	16,05	0,34	0,33	0,35	16,40
<b>2 Schulen</b>	<b>102,67</b>	<b>80,43</b>	<b>84,83</b>	<b>78,95</b>	<b>22,24</b>	<b>24,91</b>	<b>21,34</b>	<b>100,29</b>
Grundschulen	18,52	10,33	10,54	10,26	8,18	13,56	6,37	16,63
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	18,37	13,59	8,03	15,47	4,78	3,58	5,18	20,65
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	12,82	12,70	9,38	13,82	0,12	0,12	0,12	13,94
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	13,86	13,86	21,49	11,28	0,00	0,00	0,00	11,28
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	3,65	2,85	8,77	0,84	0,80	1,92	0,43	1,27
Förderschulen	5,55	5,55	8,54	4,56	-0,02	0,00	-0,02	4,54
Schülerförderung	18,66	18,29	9,96	21,10	0,37	0,20	0,42	21,53
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	11,26	3,25	8,12	1,61	8,01	5,53	8,84	10,45
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>69,86</b>	<b>29,46</b>	<b>55,00</b>	<b>20,83</b>	<b>40,41</b>	<b>72,18</b>	<b>29,68</b>	<b>50,52</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>602,35</b>	<b>450,77</b>	<b>604,70</b>	<b>398,82</b>	<b>151,58</b>	<b>181,20</b>	<b>141,58</b>	<b>540,40</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	23,13	20,89	22,44	20,36	2,24	2,41	2,19	22,55
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	203,99	203,99	252,16	187,73	0,00	0,00	0,00	187,73
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	89,84	84,23	134,55	67,24	5,61	9,31	4,37	71,61
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	149,23	10,31	10,99	10,07	138,92	161,71	131,23	141,30
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	121,86	121,89	166,72	106,76	-0,03	0,00	-0,04	106,72
übrige Aufgaben im EP 4	14,30	9,47	17,83	6,65	4,83	7,76	3,84	10,48
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>81,25</b>	<b>37,41</b>	<b>49,33</b>	<b>33,39</b>	<b>43,84</b>	<b>58,52</b>	<b>38,88</b>	<b>72,27</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	29,71	30,43	29,76	30,66	-0,73	0,02	-0,98	29,78
Sport (55, 56, 57)	24,01	6,85	19,56	2,55	17,17	24,21	14,79	17,34
Erholung (58, 59)	27,53	0,13	0,01	0,17	27,40	34,29	25,07	25,24
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>153,29</b>	<b>26,22</b>	<b>19,94</b>	<b>28,34</b>	<b>127,07</b>	<b>133,30</b>	<b>124,97</b>	<b>153,31</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	60,42	13,22	19,92	10,96	47,19	49,78	46,32	57,28
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	92,87	13,00	0,02	17,38	79,87	83,52	78,64	96,02
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>80,41</b>	<b>27,71</b>	<b>11,24</b>	<b>33,26</b>	<b>52,70</b>	<b>6,70</b>	<b>68,23</b>	<b>101,49</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	22,39	22,19	4,87	28,04	0,20	0,51	0,09	28,13
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	9,98	4,42	5,09	4,19	5,56	2,35	6,64	10,84
übrige öffentliche Einrichtungen	48,04	1,09	1,28	1,03	46,94	3,84	61,49	62,52
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-55,37</b>	<b>-4,21</b>	<b>-10,45</b>	<b>-2,10</b>	<b>-51,16</b>	<b>-31,73</b>	<b>-57,72</b>	<b>-59,82</b>

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

Tab. A 12 Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt nach Gemeindegrößenklassen

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Gemeindegrößenklassen							
	mehr als 200.000 Einwohner	100.001 bis 200.000 Einwohner	50.001 bis 100.000 Einwohner	20.001 bis 50.000 Einwohner	10.001 bis 20.000 Einwohner	5.001 bis 10.000 Einwohner	3.001 bis 5.000 Einwohner	bis 3.000 Einwohner
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>692,47</b>	<b>610,46</b>	<b>569,90</b>	<b>637,59</b>	<b>611,68</b>	<b>545,97</b>	<b>521,93</b>	<b>493,97</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>108,57</b>	<b>89,18</b>	<b>111,53</b>	<b>148,37</b>	<b>130,24</b>	<b>145,45</b>	<b>157,43</b>	<b>135,54</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>86,43</b>	<b>76,67</b>	<b>58,81</b>	<b>57,61</b>	<b>44,04</b>	<b>45,87</b>	<b>39,51</b>	<b>42,12</b>
Öffentliche Ordnung	17,49	21,81	15,45	22,85	26,60	20,13	15,33	14,18
Brandschutz	68,46	54,66	43,09	34,36	17,40	25,43	24,06	27,39
übrige Aufgaben im EP 1	0,48	0,20	0,27	0,40	0,03	0,31	0,12	0,55
<b>2 Schulen</b>	<b>21,81</b>	<b>43,59</b>	<b>20,66</b>	<b>22,31</b>	<b>15,74</b>	<b>22,40</b>	<b>19,02</b>	<b>22,41</b>
Grundschulen	11,23	22,98	13,87	10,15	6,57	3,74	2,25	6,45
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	4,22	0,33	5,47	5,66	4,26	8,34	5,42	2,85
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,08	0,23	0,14	0,41	0,03	0,00	0,00	0,01
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	0,27	7,58	0,57	0,26	0,00	0,00	0,00	1,29
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	-0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,19	0,21	0,20	1,21	0,61	0,00	0,11	0,04
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	5,82	12,26	0,40	4,70	4,26	10,32	11,23	11,77
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>79,41</b>	<b>63,63</b>	<b>81,64</b>	<b>68,45</b>	<b>43,73</b>	<b>18,37</b>	<b>12,53</b>	<b>8,24</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>189,09</b>	<b>210,57</b>	<b>165,98</b>	<b>157,08</b>	<b>144,79</b>	<b>139,09</b>	<b>134,03</b>	<b>136,97</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	4,39	0,30	1,07	7,49	3,19	-1,34	0,29	0,29
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	10,26	5,68	9,82	7,27	8,11	3,52	3,37	2,35
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	166,53	194,19	148,21	136,58	130,73	129,93	129,01	128,80
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,00	0,00	0,00	-0,13	0,00	-0,01	0,01	-0,01
übrige Aufgaben im EP 4	7,91	10,40	6,88	5,88	2,76	0,99	1,36	5,54
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>82,15</b>	<b>45,32</b>	<b>43,67</b>	<b>51,32</b>	<b>68,93</b>	<b>34,66</b>	<b>27,82</b>	<b>25,01</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	0,00	0,07	0,02	-0,02	0,04	-5,00	-0,32	-0,08
Sport (55, 56, 57)	25,45	21,96	21,76	20,31	23,43	13,12	10,81	11,65
Erholung (58, 59)	56,70	23,30	21,89	31,03	45,45	26,54	17,33	13,44
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>180,51</b>	<b>116,32</b>	<b>97,63</b>	<b>140,74</b>	<b>155,21</b>	<b>129,24</b>	<b>112,30</b>	<b>100,35</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	70,87	38,49	34,18	57,90	66,08	50,42	41,49	28,08
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	109,64	77,84	63,44	82,84	89,14	78,83	70,81	72,27
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>-12,14</b>	<b>19,37</b>	<b>8,45</b>	<b>34,42</b>	<b>43,49</b>	<b>81,21</b>	<b>72,71</b>	<b>92,06</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,02	0,00	1,76	0,09	0,35	-0,09	0,16	0,04
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	-3,76	10,85	1,31	13,18	16,01	5,39	0,63	1,26
übrige öffentliche Einrichtungen	-8,40	8,52	5,38	21,14	27,13	75,91	71,92	90,76
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-43,36</b>	<b>-54,18</b>	<b>-18,47</b>	<b>-42,71</b>	<b>-34,48</b>	<b>-64,33</b>	<b>-53,42</b>	<b>-68,73</b>

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

Tab. A 13 Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt nach zentralörtlichen Einstufungen

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Oberzentren	Mittelzentren mit ober- zentralen Teil- funktionen	darunter		Mittelzentren	darunter		keine Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum
			einzelne Zentren	verbundene Zentren		einzelne Zentren	verbundene Zentren	
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>641,05</b>	<b>618,17</b>	<b>617,43</b>	<b>620,05</b>	<b>612,50</b>	<b>623,31</b>	<b>511,99</b>	<b>517,86</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>102,67</b>	<b>145,03</b>	<b>146,08</b>	<b>142,38</b>	<b>139,31</b>	<b>138,09</b>	<b>150,63</b>	<b>142,35</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>79,54</b>	<b>61,10</b>	<b>63,23</b>	<b>55,72</b>	<b>42,77</b>	<b>43,18</b>	<b>38,90</b>	<b>42,87</b>
Öffentliche Ordnung	19,85	19,40	16,94	25,64	23,79	24,70	15,38	16,34
Brandschutz	59,39	41,26	46,07	29,06	18,73	18,23	23,39	26,16
übrige Aufgaben im EP 1	0,29	0,44	0,21	1,02	0,24	0,26	0,13	0,37
<b>2 Schulen</b>	<b>27,12</b>	<b>23,57</b>	<b>19,47</b>	<b>33,98</b>	<b>14,37</b>	<b>13,30</b>	<b>24,38</b>	<b>22,78</b>
Grundschulen	14,55	11,28	8,18	19,15	6,88	6,93	6,38	5,05
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	3,44	7,27	8,17	4,99	2,67	1,45	14,00	5,21
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,14	0,03	0,03	0,02	0,46	0,51	0,00	0,01
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	2,27	0,41	0,53	0,10	0,00	0,00	0,00	0,66
Förderschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,09	-0,10	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,20	1,37	1,30	1,57	0,38	0,42	0,00	0,08
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	6,51	3,20	1,25	8,15	4,08	4,08	4,00	11,77
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>74,21</b>	<b>75,78</b>	<b>82,39</b>	<b>59,03</b>	<b>47,46</b>	<b>49,89</b>	<b>24,92</b>	<b>11,85</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>185,83</b>	<b>157,81</b>	<b>166,20</b>	<b>136,53</b>	<b>149,96</b>	<b>152,12</b>	<b>129,94</b>	<b>136,36</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	2,35	5,69	5,47	6,25	5,44	5,85	1,69	-0,21
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	9,34	6,97	12,29	-6,52	7,31	7,53	5,28	3,02
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	165,52	139,71	142,43	132,82	133,50	134,77	121,71	130,09
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,00	-0,14	-0,19	-0,01	-0,04	-0,03	-0,12	0,00
übrige Aufgaben im EP 4	8,61	5,58	6,21	3,99	3,75	4,00	1,39	3,46
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>64,23</b>	<b>53,91</b>	<b>62,38</b>	<b>32,46</b>	<b>54,44</b>	<b>54,79</b>	<b>51,24</b>	<b>28,21</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	0,03	0,00	0,00	0,01	-0,01	-0,01	0,00	-1,55
Sport (55, 56, 57)	25,19	19,41	17,79	23,51	20,29	20,67	16,84	12,01
Erholung (58, 59)	39,01	34,51	44,59	8,94	34,15	34,13	34,41	17,75
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>144,65</b>	<b>122,75</b>	<b>116,02</b>	<b>139,81</b>	<b>151,61</b>	<b>152,74</b>	<b>141,15</b>	<b>112,41</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	50,68	54,11	56,95	46,93	63,06	66,06	35,21	37,43
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	93,96	68,63	59,07	92,88	88,55	86,68	105,94	74,98
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>1,59</b>	<b>23,33</b>	<b>22,38</b>	<b>25,71</b>	<b>47,10</b>	<b>51,37</b>	<b>7,36</b>	<b>85,49</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,69	0,11	0,16	0,00	0,24	0,22	0,37	0,02
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	1,59	8,86	7,82	11,48	14,26	15,45	3,18	2,72
übrige öffentliche Einrichtungen	-0,69	14,35	14,40	14,23	32,60	35,70	3,81	82,75
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-38,78</b>	<b>-45,12</b>	<b>-60,72</b>	<b>-5,57</b>	<b>-34,53</b>	<b>-32,17</b>	<b>-56,53</b>	<b>-64,45</b>

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

Tab. A 14 Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt nach Gemeindearten

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	kreisfreie Städte (Gemeinde- anteil)	gemein- schaftsfreie Gemeinden	Erfüllende Gemeinden inkl. beauf- tragende Gemeinden	darunter		Verwaltungs- gemein- schaften inkl. Mitglieds- Gemeinden	darunter		134,39
				erfüllende Gemeinden	beauf- tragende Gemeinden		Mitglieds- gemeinden	Verwaltungs- gemein- schaften	
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>627,89</b>	<b>585,30</b>	<b>582,48</b>	<b>623,36</b>	<b>428,23</b>	<b>485,61</b>	<b>351,23</b>	<b>101,64</b>	<b>134,39</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>109,04</b>	<b>146,69</b>	<b>136,81</b>	<b>158,32</b>	<b>55,61</b>	<b>142,59</b>	<b>40,95</b>	<b>101,64</b>	<b>101,64</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>73,78</b>	<b>49,06</b>	<b>44,22</b>	<b>47,37</b>	<b>32,35</b>	<b>40,55</b>	<b>25,23</b>	<b>15,32</b>	<b>15,32</b>
Öffentliche Ordnung	18,65	20,32	20,08	25,16	0,88	15,48	0,28	15,19	15,19
Brandschutz	54,80	28,47	23,92	21,96	31,31	24,50	24,37	0,13	0,13
übrige Aufgaben im EP 1	0,33	0,27	0,23	0,25	0,16	0,57	0,57	0,01	0,01
<b>2 Schulen</b>	<b>24,91</b>	<b>19,87</b>	<b>27,07</b>	<b>26,27</b>	<b>30,10</b>	<b>19,95</b>	<b>19,95</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Grundschulen	13,56	6,74	5,20	4,73	6,99	6,54	6,54	0,00	0,00
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	3,58	6,35	4,31	4,59	3,28	3,70	3,70	0,00	0,00
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	0,12	0,22	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	1,92	0,15	1,75	2,09	0,44	0,00	0,00	0,00	0,00
Förderschulen	0,00	-0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,20	0,69	0,35	0,37	0,27	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	5,53	5,77	15,45	14,47	19,13	9,71	9,71	0,00	0,00
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>72,18</b>	<b>39,25</b>	<b>35,15</b>	<b>41,43</b>	<b>11,46</b>	<b>8,77</b>	<b>8,59</b>	<b>0,19</b>	<b>0,19</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>181,20</b>	<b>142,08</b>	<b>150,87</b>	<b>152,72</b>	<b>143,90</b>	<b>134,19</b>	<b>132,55</b>	<b>1,64</b>	<b>1,64</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	2,41	3,08	2,69	3,41	0,01	0,24	0,06	0,18	0,18
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	9,31	5,28	5,14	5,69	3,09	2,20	1,91	0,28	0,28
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	161,71	130,25	134,90	133,55	139,99	130,41	129,55	0,86	0,86
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II	0,00	-0,05	-0,07	-0,03	-0,25	0,02	0,02	0,00	0,00
übrige Aufgaben im EP 4	7,76	3,53	8,21	10,10	1,06	1,33	1,02	0,31	0,31
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>58,52</b>	<b>45,87</b>	<b>42,01</b>	<b>46,17</b>	<b>26,31</b>	<b>24,23</b>	<b>24,13</b>	<b>0,11</b>	<b>0,11</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	0,02	-1,85	-0,08	-0,10	-0,03	-0,05	-0,05	0,00	0,00
Sport (55, 56, 57)	24,21	17,21	14,80	16,87	7,00	10,46	10,45	0,01	0,01
Erholung (58, 59)	34,29	30,50	27,29	29,40	19,34	13,83	13,73	0,10	0,10
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>133,30</b>	<b>137,38</b>	<b>132,53</b>	<b>140,66</b>	<b>101,86</b>	<b>97,50</b>	<b>75,54</b>	<b>21,96</b>	<b>21,96</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	49,78	53,95	48,79	58,23	13,17	30,98	9,30	21,68	21,68
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	83,52	83,43	83,74	82,43	88,68	66,52	66,24	0,27	0,27
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>6,70</b>	<b>54,48</b>	<b>70,42</b>	<b>64,47</b>	<b>92,90</b>	<b>91,22</b>	<b>91,32</b>	<b>-0,10</b>	<b>-0,10</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	0,51	0,10	0,02	0,02	0,01	0,13	0,13	0,00	0,00
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	2,35	6,60	13,40	16,01	3,52	1,99	1,84	0,15	0,15
übrige öffentliche Einrichtungen	3,84	47,79	57,01	48,43	89,37	89,10	89,36	-0,26	-0,26
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-31,73</b>	<b>-49,38</b>	<b>-56,60</b>	<b>-54,05</b>	<b>-66,25</b>	<b>-73,39</b>	<b>-67,03</b>	<b>-6,37</b>	<b>-6,37</b>

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

Tab. A 15 Zuschussbedarfe im Gesamthaushalt der kreisfreien Städte

Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in Euro je Einwohner, 2012-2014	Erfurt	Gera	Jena	Suhl	Weimar	Eisenach
<b>Einzelpläne 0 bis 8</b>	<b>1.606,65</b>	<b>1.501,73</b>	<b>1.520,90</b>	<b>1.555,67</b>	<b>1.441,59</b>	<b>1.508,17</b>
<b>0 Allgemeine Verwaltung</b>	<b>169,28</b>	<b>177,78</b>	<b>143,30</b>	<b>226,65</b>	<b>199,71</b>	<b>196,91</b>
<b>1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>126,93</b>	<b>90,69</b>	<b>103,31</b>	<b>112,45</b>	<b>73,70</b>	<b>101,52</b>
Öffentliche Ordnung	25,09	32,59	31,26	39,69	6,42	29,46
Brandschutz	80,82	53,49	64,57	50,29	47,00	51,23
übrige Aufgaben im EP 1	21,03	4,61	7,47	22,48	20,27	20,84
<b>2 Schulen</b>	<b>103,46</b>	<b>97,40</b>	<b>149,70</b>	<b>57,64</b>	<b>126,37</b>	<b>85,91</b>
Grundschulen	20,03	19,13	37,49	7,22	35,69	17,91
Regelschulen u. Schulverbund Grund-/Regelschulen	13,87	14,61	0,90	4,03	23,01	10,32
Gymnasien, Kollegs (ohne berufliche Gymnasien)	4,69	12,53	18,81	5,83	10,64	3,80
Berufsschulen (inkl. 241, 243, 245, 247)	14,13	24,86	23,90	8,16	37,92	30,19
Gesamtschulen und Gemeinschaftsschulen	2,91	8,55	38,09	5,08	1,64	2,09
Förderschulen	11,69	6,05	4,70	13,13	8,82	4,25
Schülerbeförderung	9,86	9,83	10,82	11,92	11,17	7,66
übrige Aufgaben im EP 2 (inkl. Schulverwaltung)	26,27	1,85	14,99	2,27	-2,52	9,68
<b>3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, Naturschutz</b>	<b>133,28</b>	<b>113,60</b>	<b>137,23</b>	<b>73,34</b>	<b>166,88</b>	<b>88,84</b>
<b>4 Soziale Sicherung</b>	<b>800,46</b>	<b>786,89</b>	<b>768,02</b>	<b>737,83</b>	<b>758,34</b>	<b>841,25</b>
Allgemeine Sozialverwaltung	45,31	3,00	3,08	14,53	23,06	42,04
Sozialhilfe nach SGB XII (inkl. Verwaltung)	241,74	245,10	271,67	282,52	219,04	293,28
Kinder- und Jugendhilfe (inkl. Einrichtungen, ohne 454, 464)	126,33	161,30	144,44	153,97	147,08	174,78
Tageseinrichtungen für Kinder (454 und 464)	173,49	157,12	201,35	132,81	180,96	152,93
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	188,61	194,12	115,48	119,33	171,65	161,70
übrige Aufgaben im EP 4	24,98	26,25	32,01	34,67	16,54	16,52
<b>5 Gesundheit, Sport, Erholung</b>	<b>140,62</b>	<b>89,22</b>	<b>101,09</b>	<b>90,82</b>	<b>69,81</b>	<b>79,78</b>
Gesundheit (50, 51, 54)	28,23	28,18	31,48	37,59	27,69	33,13
Sport (55, 56, 57)	55,70	42,30	46,32	46,23	15,32	23,22
Erholung (58, 59)	56,69	18,74	23,30	7,00	26,80	23,43
<b>6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>206,83</b>	<b>118,57</b>	<b>143,24</b>	<b>114,83</b>	<b>87,85</b>	<b>128,00</b>
Bau- und Wohnungswesen (60, 61, 62, 69)	97,19	40,12	65,41	49,95	47,02	65,08
Straßenlasten (63, 65, 66, 67, 68)	109,64	78,46	77,84	64,87	40,83	62,92
<b>7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>-4,66</b>	<b>39,34</b>	<b>27,74</b>	<b>40,86</b>	<b>6,93</b>	<b>51,50</b>
Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs	1,05	27,11	1,41	0,00	0,00	0,00
Förderung von Wirtschaft, Verkehr und Tourismus	2,45	5,65	16,88	19,09	1,39	10,84
übrige öffentliche Einrichtungen	-8,16	6,58	9,45	21,78	5,54	40,66
<b>8 Wirtschaftliche Unternehmen, Grund-/Sonderverm.</b>	<b>-69,54</b>	<b>-11,76</b>	<b>-52,74</b>	<b>101,25</b>	<b>-47,99</b>	<b>-65,53</b>

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