



Beratung

des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung
nach § 88 Abs. 2 ThürLHO

Mehrbelastungsausgleich im Kommunalen Finanzausgleich

Rudolstadt, 25. April 2022

Aktenzeichen: 1011-5.1-0783/224

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3	
Abkürzungsverzeichnis	5	
Abbildungsverzeichnis	7	
Tabellenverzeichnis	9	
0	Zusammenfassung	11
1	Gegenstand und Zweck der Beratung	17
2	Grundlagen: Mehrbelastungsausgleich im Kommunalen Finanzausgleich	17
2.1	Rechtliche Grundlagen	17
2.2	Mehrbelastungsausgleich in Zahlen bis 2022	19
3	Prüfungsablauf	22
4	Berechnungssystematik	23
4.1	Arbeitsprozesse und Berechnungsschema des TMIK	23
4.2	Verteilung der aus dem Berechnungsschema resultierenden Zuschussbedarfe	28
4.3	Änderungen im Mehrbelastungsausgleich 2022	30
5	Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zum Berechnungsschema	31
5.1	Kein vollständiger Katalog der übertragenen Aufgaben vorhanden	31
5.2	Mangelhafte Datengrundlage durch Buchungspraxis in Kommunen	32
5.3	Probleme durch die Überleitung von der Doppik zur Kameralistik	33
5.4	Fehlender Zusammenhang zwischen zugeordneten Haushaltsabschnitten und übertragenen Aufgaben	35
5.4.1	Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	35
5.4.2	Große kreisangehörige Städte	41
5.4.3	Landkreise und kreisfreie Städte	43
6	Statistische Ergebnisse aus der Datenerhebung durch den Rechnungshof	50
6.1	Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	50
6.2	Große kreisangehörige Städte	52
6.3	Landkreise	53

6.4	Kreisfreie Städte	54
7	Hinweise zur Kategorisierung und Differenzierung der Verwaltungseinheitstypen	55
8	Bewertung der jüngsten Anpassungen des TMIK im Mehrbelastungsausgleich 2022	56
9	Fazit	58

Abkürzungsverzeichnis

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DSchZustV TH	Thüringer Verordnung zur Verleihung der Zuständigkeit als untere Denkmalschutzbehörde
EUR	Euro
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleich
ggf.	gegebenenfalls
Gl.-Nr.	Gliederungsnummer
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LT-Drs.	Drucksache des Thüringer Landtags
LRatAAufgÜV TH 1	Erste Thüringer Verordnung zur Übertragung von Aufgaben des Landratsamts als der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde auf kreisangehörige Gemeinden und zur Erklärung von kreisangehörigen Gemeinden zur Großen kreisangehörigen Stadt
LRatAAufgÜV TH	Zweite Thüringer Verordnung zur Übertragung von Aufgaben des Landratsamts als der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde auf kreisangehörige Gemeinden und zur Erklärung von kreisangehörigen Gemeinden zur Großen kreisangehörigen Stadt
MBA	Mehrbelastungsausgleich
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch
ThürAGBAFöG	Thüringer Ausführungsgesetz zum Bundesausbildungsförderungsgesetz
ThürBEEGZVO	Thüringer Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundeseltern-geld- und Elternzeitgesetz
ThürBestG	Thüringer Bestattungsgesetz
ThürBO	Thüringer Bauordnung
ThürImZVO	Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf den Gebieten des Immissions-schutzes und des Treibhausgas-Emissionshandels
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürFlüKEVO	Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürWoFG	Thüringer Wohnraumförderungsgesetz
ThürWoZVO	Thüringer Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumförderung

ThürZustBauVO	Thüringer Verordnung über Zuständigkeiten im Bauwesen
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
TRH	Thüringer Rechnungshof
ÜWK	Übertragener Wirkungskreis
VG	Verwaltungsgemeinschaft
Vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
ZVGemGIPI	Zuordnungsvorschriften zum Gliederungsplan für die Haushalte der Gemeinden
ZSB	Zuschussbedarf

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Entwicklung des MBA-Volumens	20
Abbildung 2 - Verteilung des MBA-Volumens auf Verwaltungseinheitstypen 2021	21
Abbildung 3 - Ermittlungsschema MBA-Pauschale - Einzelkosten	25
Abbildung 4 - Ermittlungsschema MBA-Pauschale - Gemeinkosten	27
Abbildung 5 - Verteilung der ZSB je EW (Basis 2018) nach Verwaltungseinheitstypen	29
Abbildung 6 - Verteilung der ZSB je EW (Basis 2018) nach Verwaltungseinheitstypen	30
Abbildung 7 - Vergleich der Verteilungen der ZSB (Basis 2018) für die Stichprobe der geprüften Gemeinden/VG nach Erhebung und TMIK	32
Abbildung 8 - Zusammensetzung der gemeldeten ZSB auf Gliederungsnummern des Haushalts	36
Abbildung 9 - Zusammensetzung Gemeinkostenpauschale Gemeinden (2018)	39
Abbildung 10 - Zusammensetzung Gemeinkostenpauschale VG (2018)	39
Abbildung 11 - Bereinigte Verteilung ZSB je EW für G, VG (Basis 2018)	40
Abbildung 12 - Verteilung ZSB je EW Gemeinden und VG (2018) Einzelkosten	50
Abbildung 13 - Zusammensetzung des ZSB der Gemeinden und VG (2018) nach Erhebungen TRH	51
Abbildung 14 - Verteilung ZSB je EW Große kreisangehörige Städte (2018) Einzelkosten	52
Abbildung 15 - Verteilung ZSB je EW Landkreise (2018) Einzelkosten	53
Abbildung 16 - Verteilung ZSB je EW Kreisfreie Städte (2018) Einzelkosten	54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Mehrbelastungsausgleich 2016 bis 2022	19
Tabelle 2 - Gliederungsnummern für Einzelkostenpauschale 2021	23
Tabelle 3 - Gliederungsnummern für Gemeinkostenpauschale	26
Tabelle 4 - Entwicklung der Anzahl der Teilnehmerkommunen je Verwaltungseinheitstyp	28
Tabelle 5 - Aufgaben mit problematischer Überleitung	34
Tabelle 6 - Entwicklung Anteile Gliederungsnummer 400	43
Tabelle 7 - Mittelwert der ZSB je EW in Gliederungsnummer 42	47
Tabelle 8 - Mittelwert der ZSB je EW in Gliederungsnummer 42 (kreisfreie Städte)	47

0 Zusammenfassung

Gegenstand und Zweck der Beratung

- 0.1** Kreisfreie Städte, Landkreise, Große Kreisstädte und Große kreisangehörige Städte, Verwaltungsgemeinschaften, erfüllende Gemeinden und sonstige selbständige Gemeinden erhalten vom Land nach § 23 ThürFAG als Ausgleich für ihre Mehrbelastung, die ihnen durch die Wahrnehmung übertragener staatlicher Aufgaben (Art. 93 Abs.1 Satz 2 i. V. m. Art. 91 Abs.3 ThürVerf) entstehen, pauschale steuerkraft- und umlagekraftunabhängige Finanzaufweisungen je Einwohner.
- 0.2** Die vorliegende Beratung hat die finanzstatistische Berechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen zum Gegenstand. Der Rechnungshof hatte hierzu sowohl im Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) als auch in ausgewählten Kommunen Erhebungen durchgeführt. Ziel der Prüfungen war es, das vom TMIK verwendete finanzstatistische Berechnungsschema zur Ermittlung der Erstattungsbeträge detailliert hinsichtlich der Einhaltung des strikten Konnexitätsprinzips zu überprüfen. Die Prüfung und die daraus folgende Beratung beschränken sich auf die Evaluierung des finanzstatistischen Berechnungsschemas. Die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerfüllung in den Kommunen waren nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof (Tn. 1).

Allgemeine Feststellungen des Rechnungshofs

- 0.3** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Landesregierung derzeit keinen vollständigen Katalog der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben vorlegen kann. Aus Sicht des Rechnungshofs ist dies jedoch Grundvoraussetzung, um einen verfassungskonformen und dem strikten Konnexitätsprinzip entsprechenden Mehrbelastungsausgleich gewähren zu können. (Tn. 5.1)
- 0.4** Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass das derzeit verwendete finanzstatistische Berechnungsschema sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart den Anforderungen des strengen Konnexitätsprinzips nicht durchgehend entsprochen hat bzw. entspricht. (Tn. 5.2 – 5.4)

Einzelne Feststellungen und Empfehlungen zum Berechnungsschema

- 0.5** Der Rechnungshof hat teilweise erhebliche Mängel in der Jahresrechnungsstatistik festgestellt, welche die Datengrundlage für die Berechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen darstellt. Die Mängel resultieren aus fehlerhaften Buchungen durch die Kommunen. Die Fehler traten insbesondere – jedoch nicht nur – bei kleineren Kommunen auf. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die ZVGemGIPI in einigen Bereichen zu konkretisieren. Gleichzeitig sollte zumindest eine stichprobenhafte Überprüfung der an das Landesamt für Statistik übermittelten Daten eingeführt werden, um die Kommunen stärker für die Relevanz der Jahresrechnungsstatistik zu sensibilisieren. (Tn. 5.2)
- 0.6** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die statistischen Daten der doppisch buchenden Kommunen durch die Überleitung auf die kamerale Haushaltssystematik gravierende Mängel aufweisen. Die übergeleiteten Daten sind aus Sicht des Rechnungshofs für die Bestimmung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen nicht verwendbar, da sie grundsätzlich nicht mit den Daten der kameral buchenden Kommunen vergleichbar sind. Der Rechnungshof fordert daher, zukünftig für die

doppisch buchenden Kommunen ein separates Berechnungsschema differenziert nach Produkten zu entwickeln und anzuwenden. (Tn. 5.3)

0.7 Im Berechnungsschema für die Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften sowie für die Großen kreisangehörigen Städte hat der Rechnungshof Mängel festgestellt. Das TMIK hat hier eine Vielzahl an Gliederungsnummern in seine Berechnung einbezogen, die nicht mit den übertragenen Aufgaben im Zusammenhang stehen. Der Rechnungshof empfiehlt daher eine Bereinigung des Berechnungsschemas. Für die Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften stehen lediglich die Gliederungsnummern 05 und 11 im Zusammenhang mit übertragenen Aufgaben. Bei den Großen kreisangehörigen Städten sind zusätzlich die Gliederungsnummern 365 und 61 grundsätzlich anzuerkennen. (Tn. 5.4.1 und 5.4.2)

0.8 Bezüglich der Gliederungsnummer 400 (Allgemeine Sozialverwaltung) hat der Rechnungshof Mängel in der Bestimmung des im Berechnungsschema berücksichtigten Anteils festgestellt. Das TMIK hat dafür fiktive Zuschussbedarfe mit Hilfe fortgeschriebener Kosten ermittelt. Hierbei handelte es sich sowohl um Fallpauschalen als auch um aggregierte Kosten. Die Datenerhebungen lagen mitunter 10 Jahre zurück.

Der Rechnungshof hält fortgeschriebene Kostendaten aus 2012 für nicht mehr ausreichend belastbar. Zudem weicht die Ermittlung fiktiver Zuschussbedarfe anhand von Fallpauschalen nach Ansicht des Rechnungshofs von der Systematik des Mehrbelastungsausgleichs ab. Es sollten daher zur Bestimmung des zu berücksichtigenden Anteils an der Gliederungsnummer 400 – wie in den anderen Bereichen auch – Zuschussbedarfe je Einwohner erhoben werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher dringend, neue Datenerhebungen für die Zuschussbedarfe im Bereich der Gliederungsnummer 400 durchzuführen. (Tn. 5.4.3.1)

0.9 Zudem empfiehlt der Rechnungshof, die Anteile an der Gliederungsnummer 400 für die Landkreise und kreisfreien Städte zukünftig getrennt zu bestimmen. Die vom Rechnungshof erhobenen Daten haben ergeben, dass der vom TMIK für den Mehrbelastungsausgleich 2021 bestimmte Anteil im Mittel für die Landkreise zu gering und für die kreisfreien Städte zu hoch veranschlagt war. (Tn. 5.4.3.1)

0.10 Die übertragenen Aufgaben der Verwaltung des Bundeselterngeldes und der Ausbildungsförderung hat das TMIK im Berechnungsschema bislang nicht abgebildet. Dementsprechend haben die Mehrbelastungsausgleichspauschalen bislang keine Zuschussbedarfe für die beiden Aufgaben enthalten.

Nach Ansicht des Rechnungshofs sind die beiden Aufgaben auch nicht mit Verweis auf die Aufrundungsregelung abgegolten, da der Zuschussbedarf für die beiden Aufgaben im Mittel der untersuchten Kommunen bei rund 1,23 EUR je Einwohner lag. Der Rechnungshof empfiehlt daher, zukünftig die Gliederungsnummer 407 mit 5 % im Berechnungsschema zu berücksichtigen.

0.11 Die Berücksichtigung der Gliederungsnummer 42 (Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes) im Berechnungsschema ist nicht nachvollziehbar. In der Gliederungsnummer werden lediglich die ausgereichten Leistungen an die Asylbewerber sowie die in diesem Zusammenhang erhaltenen Erstattungen des Landes verbucht. Verwaltungskosten werden unter dieser Gliederungsnummer nicht verbucht. Die ausgereichten Leistungen werden vom Land vollständig erstattet. Die Landkreise und kreisfreien Städte müssen in diesem Zusammenhang folglich selbst keine Kosten tragen.

Die in der Rechnungsstatistik ausgewiesenen Zuschussbedarfe, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, gingen im Wesentlichen auf Periodisierungseffekte zurück und stellen aus Sicht des Rechnungshofs keine echten Zuschussbedarfe im Sinne des Mehrbelastungsausgleichs dar.

In der Folge führte die Berücksichtigung der Gliederungsnummer 42 für die Ausgleichsjahre 2018 bis 2020 zu einer ungerechtfertigten Erhöhung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen (Tn. 5.4.3.3).

- 0.12** Die Berücksichtigung der Gliederungsnummer 61 (Städtebauliche Planung, Städtebauförderung, Vermessung, Bauordnung) mit 20 % bei Landkreisen und kreisfreien Städten muss nach Auffassung des Rechnungshofs angepasst werden.

Die vom Rechnungshof erhobenen Daten haben gezeigt, dass der Anteil von 20 % für die Landkreise vom TMIK deutlich zu niedrig veranschlagt wurde. Im Durchschnitt der untersuchten Landkreise lag der Zuschussbedarf in dieser Gliederungsnummer aus den übertragenen Aufgaben bei 77 %.

Für die kreisfreien Städte stellt sich die Berücksichtigung mit 20 % dagegen als angemessen dar.

Zudem empfiehlt der Rechnungshof, die Gliederungsnummer 61 künftig nur noch im Verwaltungshaushalt zu betrachten, da die Vermögenshaushalte in der Gliederungsnummer 61 teilweise signifikante und einmalige Verzerrungen aufweisen (z. B. durch Immobilienveräußerungen oder Beteiligungstransaktionen, die mit dem übertragenen Wirkungskreis nicht in Zusammenhang stehen).

Aggregierte Ergebnisse der Datenerhebungen

- 0.13** Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 2018 (Bemessungsgrundlage für MBA 2021) die statistisch erhobenen Zuschussbedarfe je Verwaltungseinheitstyp dargestellt. Anhand der Zahlen lässt sich für das betrachtete Jahr ein Überblick über die Wirkung der oben dargestellten Mängel im Berechnungsschema gewinnen. (Tn. 6)

- 0.14** Für die Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zeigen die erhobenen Daten der betrachteten Stichprobe eine deutliche Verringerung der Spannweite der Zuschussbedarfe.

Der Rechnungshof führt dies auf die fehlerhafte Buchungspraxis sowie auf das fehlerhafte Berechnungsschema des TMIK zurück. Sowohl die oberen als auch die unteren Ausreißer waren in der Regel darauf zurückzuführen. Im Durchschnitt lag der erhobene Zuschussbedarf je Einwohner für die Stichprobe jedoch leicht unter dem vom TMIK ermittelten Wert. Dies ist auf die vom TMIK berücksichtigten, jedoch mit den übertragenen Aufgaben nicht im Zusammenhang stehenden Gliederungsnummern zurückzuführen. (Tn. 6.1)

- 0.15** In der Klasse der Großen kreisangehörigen Städte sind die Feststellungen und die Ursachen dafür weitestgehend analog zu den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften. Die erhobenen Daten haben hier jedoch einen deutlich geringeren Zuschussbedarf je Einwohner ergeben. Dies ist vor allem durch die abweichende Buchungspraxis einer Stadt zu erklären. Da der Umfang sowohl der Stichprobe (2) als auch der Grundgesamtheit (5) in diesem Verwaltungseinheitstyp sehr gering ist, haben solche Abweichungen durchaus signifikante Auswirkungen auf die Pauschalberechnung. (Tn. 6.2)

- 0.16** Für die Landkreise weisen die erhobenen Daten durchschnittlich einen höheren Zuschussbedarf je Einwohner aus als die vom TMIK bestimmten Werte.

Ursache für die Abweichung ist im Wesentlichen die fehlende Berücksichtigung der Aufgaben im Bereich Bundeselterngehalt und Ausbildungsförderung. Zudem wurde die Gliederungsnummer 61 mit einem zu geringen Anteil berücksichtigt.

Wären die vom Rechnungshof erhobenen Zuschussbedarfe für die Bestimmung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen zugrunde gelegt worden, wäre das Ausgleichsvolumen für die Landkreise im Jahr 2021 insgesamt um rund 6,2 Mio. EUR höher ausgefallen. (Tn. 6.3)

- 0.17** Die erhobenen Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte sind ebenfalls höher als die vom TMIK berechneten Zuschussbedarfe.

Ursache für die Abweichung ist im Wesentlichen die mangelhafte Überleitung der Daten der drei doppisch buchenden Städte, was sich in zu geringen Zuschussbedarfen dieser Städte im Berechnungsschema des TMIK niederschlägt. Darüber hinaus wurden auch bei den kreisfreien Städten bislang die übertragenen Aufgaben im Bereich Bundeselterngehalt und Ausbildungsförderung nicht berücksichtigt.

Wären die vom Rechnungshof erhobenen Zuschussbedarfe für die Bestimmung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen zugrunde gelegt worden, wäre das Ausgleichsvolumen für die kreisfreien Städte im Jahr 2021 insgesamt um rund 4,1 Mio. EUR höher ausgefallen. (Tn. 6.4)

Empfehlungen zur Kategorisierung und Differenzierung der Verwaltungseinheitstypen

- 0.18** Der Rechnungshof empfiehlt, die Großen kreisangehörigen Städte zukünftig in den Verwaltungseinheitstyp der Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zu integrieren.

Der Aufgabenkatalog der Großen kreisangehörigen Städte ist – mit Ausnahme von zwei Aufgaben – im Vergleich zu den übrigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften weitgehend homogen. Für die zwei abweichenden Aufgaben sollten zwei weitere separate Pauschalen in § 23 Abs. 1a ThürFAG aufgenommen werden.

Die vom Rechnungshof erhobenen Daten haben zudem keine signifikant abweichenden Kostenstrukturen zwischen den beiden Verwaltungseinheitstypen ergeben.

Bewertungen der jüngsten Anpassungen im Mehrbelastungsausgleich 2021

- 0.19** Der Rechnungshof begrüßt die Einführung von zwei doppischen Produkten für die Berechnung der Zuschussbedarfe im Berechnungsschema des TMIK. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist dies jedoch nicht ausreichend, um die strukturellen Unterschiede vollständig auszugleichen.

Vielmehr ist zukünftig ein komplett eigenständiges Berechnungsschema für die doppisch buchenden Kommunen zu verwenden, welches sich an den entsprechenden Produkten orientiert. Nur so lassen sich zukünftig belastbare und vergleichbare Daten zu den Zuschussbedarfen der doppisch buchenden Kommunen gewinnen. (Tn. 8)

0.20 Die Gründe für die Berücksichtigung der Zuschussbedarfe aus der Gliederungsnummer 415 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen.

In der Gliederungsnummer werden die ausgereichten Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII sowie die dafür vom Land erhaltenen Erstattungen verbucht. Die ausgereichten Leistungen werden vom Bund über das Land vollständig erstattet. Den Kommunen entstehen dadurch somit keine Belastungen.

In der Jahresrechnungsstatistik weisen die Landkreise und kreisfreien Städte jedoch regelmäßig Zuschussbedarfe aus, welche somit im Mehrbelastungsausgleich erhöhend berücksichtigt werden. Diese Zuschussbedarfe sind jedoch lediglich der Abrechnungssystematik geschuldet. Es handelt sich um reine Periodisierungseffekte.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Gliederungsnummer 415 zukünftig nicht mehr im Mehrbelastungsausgleich zu berücksichtigen. (Tn. 8)

0.21 Die Gründe für die Berücksichtigung der Gliederungsnummer 436 kann der Rechnungshof ebenfalls nicht nachvollziehen.

In dieser Gliederungsnummer werden die Kosten für die Unterbringung von Asylbewerbern sowie die dafür vom Land erhaltenen Erstattungen verbucht. Die Erstattung vom Land erfolgt derzeit pauschal. In der Jahresrechnungsstatistik weisen rund 35 % der Landkreise und 20 % der kreisfreien Städte einen Überschuss in der Gliederungsnummer 436 aus. Die restlichen Landkreise und kreisfreien Städte weisen Zuschussbedarfe aus, wobei diese in der Höhe sehr stark schwanken.

Ob die vom Land je Asylbewerber gewährte Pauschale für die Kommune auskömmlich ist, hängt daher stark von den individuellen Gegebenheiten vor Ort ab. Die im Prüfungszeitraum rückläufigen Asylbewerberzahlen spielen dabei ebenso eine Rolle.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist es jedoch nicht zielführend und auch systematisch falsch, die Gliederungsnummer 436 in den Mehrbelastungsausgleich aufzunehmen. Vielmehr sollte das Land, wenn es zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die gewährten Pauschalen nicht mehr angemessen sind, diese erhöhen. Unter Umständen kann auch die Erstattungssystematik adjustiert werden (Vorhaltepauschalen o. Ä.).

Die Gliederungsnummer 436 sollte daher zukünftig nicht mehr im Berechnungsschema des Mehrbelastungsausgleichs berücksichtigt werden. (Tn. 8)

0.22 Das TMIK hat 2022 die Zuordnung der Gliederungsnummer 75 (Bestattungswesen) für den Mehrbelastungsausgleich angepasst. Die Gliederungsnummer 75 war bis 2021 den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, den Großen kreisangehörigen Städten sowie den kreisfreien Städten zugeordnet. Der Rechnungshof hatte dies in seiner Prüfung beim TMIK kritisiert, da es sich um einen Zuordnungsfehler handelte.

Im Bereich des Friedhofswesens ist lediglich die Aufgabe der Aufsicht über kreisangehörige Gemeinden auf die Landkreise übertragen worden.

Im Ergebnis der Prüfung auf Ebene der Landkreise ist jedoch festzustellen, dass diese die Aufgabe in der Gliederungsnummer 11 (Öffentliche Ordnung) verbuchen. Die Gliederungsnummer sollte daher zukünftig nicht mehr berücksichtigt werden. (Tn. 5.4.1 und 8)

1 Gegenstand und Zweck der Beratung

Kreisfreie Städte, Landkreis, Große Kreisstädte und Große kreisangehörige Städte, Verwaltungsgemeinschaften, erfüllende Gemeinden und sonstige selbständige Gemeinden erhalten vom Land nach § 23 ThürFAG als Ausgleich für ihre Mehrbelastung, die ihnen durch die Wahrnehmung übertragener staatlicher Aufgaben (Art. 93 Abs.1 Satz 2 i. V. m. Art. 91 Abs. 3 ThürVerf) entstehen, pauschale steuerkraft- und umlagekraftunabhängige Finanzausgleichspauschalen je Einwohner.

Der Rechnungshof hat 2021 den Mehrbelastungsausgleich (MBA) nach § 23 ThürFAG im Kommunalen Finanzausgleich geprüft. Dabei wurden Erhebungen sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene durchgeführt.

Ziel der Prüfungen war es, das vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) verwendete finanzstatistische Berechnungsschema hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen des strengen Konnexitätsprinzips nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 zu überprüfen. Gegenstand der Prüfung waren nicht die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen. In der vorliegenden Beratung werden auch keine Alternativen zu der Ausgleichssystematik anhand von finanzstatistisch ermittelten und einwohnerbezogenen Mehrbelastungsausgleichspauschalen diskutiert. Der Rechnungshof hat vielmehr überprüft, ob die Ermittlung dieser Pauschalen im bestehenden System ordnungsgemäß und systematisch konsistent erfolgte.

In der vorliegenden Beratung werden zunächst in Tn. 2 die rechtlichen Grundlagen und die Entwicklung des Mehrbelastungsausgleichs zusammengefasst dargestellt. In Tn. 3 werden die Abläufe der zugrunde liegenden Prüfungen durch den Rechnungshof erläutert. In Tn. 4 werden die bestehende Ausgleichssystematik und dabei insbesondere die Arbeitsprozesse sowie das Berechnungsschema des TMIK ausführlich dargestellt und erläutert. Zu den vom Rechnungshof festgestellten Mängeln im Berechnungsschema und den daraus abgeleiteten Empfehlungen zu Verbesserungen der Berechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen wird unter Tn. 5 ausgeführt. Die Ergebnisse der Erhebungen des Rechnungshofs sind in Tn. 6 statistisch zusammengefasst und dargestellt. Feststellungen und Empfehlungen zur Kategorisierung und Differenzierung der Verwaltungseinheitstypen enthält Tn. 7. Abschließend bewertet der Rechnungshof die jüngsten Anpassungen in der Berechnungssystematik durch das TMIK im Lichte der Prüfungsfeststellungen (Tn. 8).

Ziel des ersten Teils (Tn. 2 – 4) der vorliegenden Beratung ist es, die Transparenz der Berechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen zu erhöhen, indem neben den Grundlagen vor allem die Berechnung sowie die Zusammensetzung der zugrundeliegenden Daten detailliert beschrieben werden. Ziel des zweiten Teils (Tn. 5 – 8) ist eine Beratung zur Verbesserung der bisherigen Vorgehensweise aufgrund der Prüfungsfeststellungen.

2 Grundlagen: Mehrbelastungsausgleich im Kommunalen Finanzausgleich

2.1 Rechtliche Grundlagen

Gemeinden (sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch kreisfreie Städte) und Landkreise erfüllen bestimmte Aufgaben des Bundes oder des Landes, wenn sie durch ein Landesgesetz oder aufgrund eines Landesgesetzes dazu verpflichtet werden (Art. 91 Abs. 3 ThürVerf i. V. m. §§ 3 Abs. 1 und 1a sowie 88 Abs. 1 und 1a ThürKO).

Für die Erfüllung dieser übertragenen Aufgaben ist den Kommunen nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ein von ihrer Leistungskraft unabhängiger angemessener finanzieller Ausgleich zu gewähren (Mehrbelastungsausgleich). Der Mehrbelastungsausgleich ist Bestandteil des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf die vertikale Finanzbeziehung zwischen Land und der Gesamtheit aller Kommunen betrifft. Der in der Norm festgeschriebene, angemessene finanzielle Ausgleich bezieht sich nicht auf die bei den jeweiligen Kommunen tatsächlich angefallenen Kosten, sondern auf die Kosten, die den Kommunen in ihrer Gesamtheit durchschnittlich entstehen. Das verfassungsrechtlich festgeschriebene strenge Konnexitätsprinzip (Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf) knüpft damit an die Durchschnittskosten der kommunalen Aufgabenerfüllung an. Mit der Formulierung „angemessener“ finanzieller Ausgleich räumt die Verfassung dem Gesetzgeber zudem einen Gestaltungsspielraum ein, die Erstattungspflicht weiter zu begrenzen.¹

Das ThürFAG regelt sowohl die Finanzausstattung für die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis als auch im übertragenen Wirkungskreis. Mit der Anpassung und Überarbeitung des ThürFAG für die Ausgleichsjahre 2018/2019 wurde die Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) in die sog. FAG-Masse I und II unterteilt.

Die FAG-Masse I dient der angemessenen Finanzausstattung für die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis. Sie wird nach dem Partnerschaftsprinzip und damit neben der kommunalen Finanzkraft auch abhängig von der Finanzkraft des Landes ermittelt.

Die FAG-Masse II dient dem Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben, die die Kommunen im übertragenen Wirkungskreis wahrnehmen. Sie wird aus den Haushaltsansätzen für die Sonderlastenausgleiche nach § 22a „Sonderbelastungsausgleich für die Beseitigung besonderer Umweltbelastungen“ und § 23 ThürFAG „Mehrbelastungsausgleich“ (Kapitel 17 20 Titel 633 16 bzw. 613 07) gebildet. Die FAG-Masse II wird finanzkraftunabhängig gewährt.

In § 23 ThürFAG ist der Mehrbelastungsausgleich einfachgesetzlich geregelt. Dort werden insbesondere die Höhe der Pauschalen (Absatz 1) sowie die Auszahlungszeitpunkte (Absatz 3) geregelt. Der Mehrbelastungsausgleich nach § 23 ThürFAG umfasst grundsätzlich nur den Ausgleichsbedarf von übertragenen Aufgaben, für die keine spezialgesetzliche Erstattungsregelung existiert. Gemäß § 23 Abs. 5 ThürFAG ist bei jeder Revision des Mehrbelastungsausgleichs zu überprüfen, ob spezialgesetzliche Regelungen in den Mehrbelastungsausgleich nach § 23 ThürFAG überführt werden können.

In dieser Beratung wird ausschließlich der Mehrbelastungsausgleich nach § 23 ThürFAG betrachtet.

¹ Vgl. Aschke in Linck „Die Verfassung des Freistaats Thüringen“, Art. 93, Rn. 64.

2.2 Mehrbelastungsausgleich in Zahlen bis 2022

Bis 2012 wurde der Mehrbelastungsausgleich in Form von Auftragskostenpauschalen gewährt. Die verschiedenen Auftragskostenpauschalen basierten auf Kostenerhebungen des Innenministeriums und daraus resultierenden Fall- oder Einwohnerpauschalen, die jährlich in einer Rechtsverordnung festgelegt wurden.

Seit der Umstrukturierung des KFA im Jahr 2013 wird der Mehrbelastungsausgleich über einwohnerbezogene Pauschalen ausgereicht, die jeweils in § 23 Abs. 1 ThürFAG gesetzlich festgeschrieben werden. Darüber hinaus erfolgen (ebenfalls einwohnerbezogen) Zahlungen an solche Kommunen, die die in § 23 Abs. 1a ThürFAG aufgeführte Aufgaben zusätzlich ausführen. Ein nach Aufgaben differenzierter Mehrbelastungsausgleich erfolgt ansonsten jedoch nicht mehr. Mit der Einwohnerpauschale sollen alle Mehrbelastungen aus der Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis abgegolten werden.

Für die Ermittlung der Einwohnerpauschalen nach § 23 ThürFAG werden die Kommunen in folgende vier Verwaltungseinheitstypen untergliedert:

- Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften/erfüllende Gemeinden²,
- Große kreisangehörige Städte,
- kreisfreie Städte und
- Landkreise.

Für jeden Verwaltungseinheitstyp wird eine gesonderte Einwohnerpauschale ermittelt und gesetzlich in § 23 Abs. 1 ThürFAG festgeschrieben.

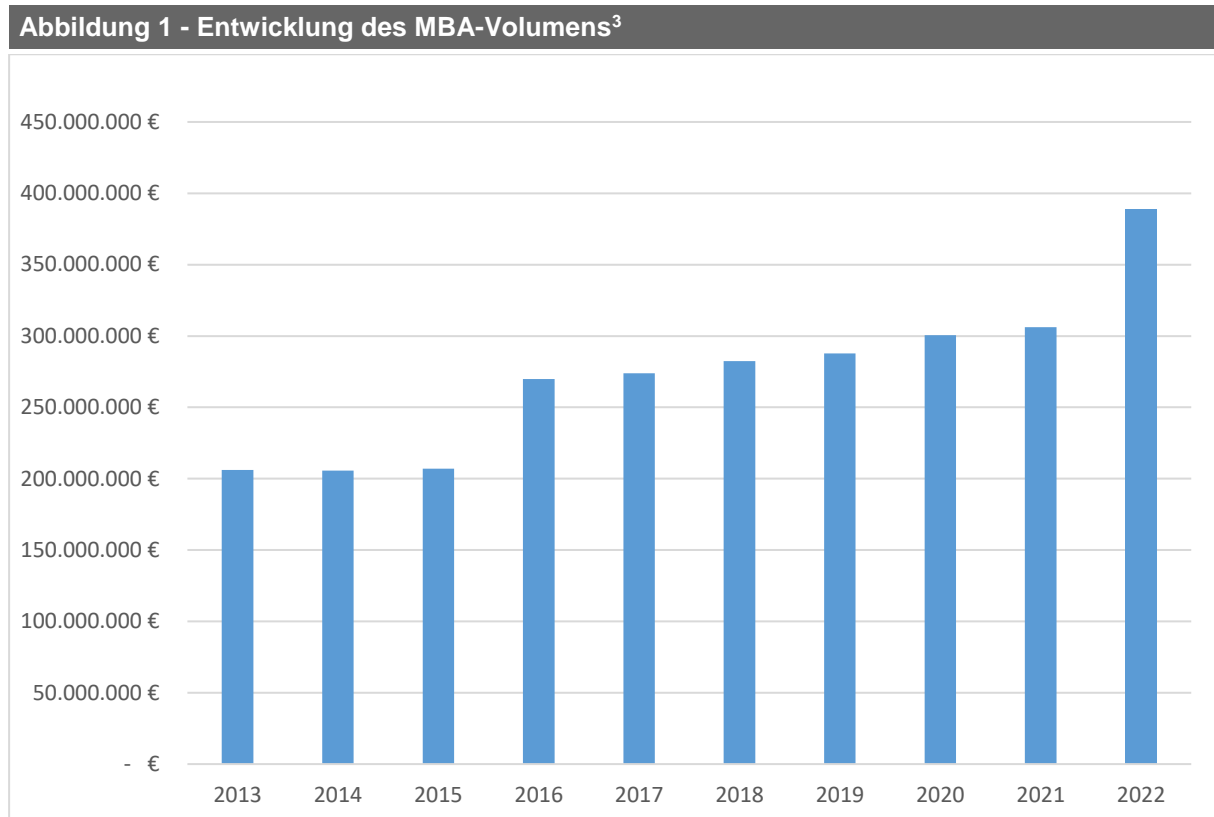
In Tabelle 1 ist die Entwicklung der Einwohnerpauschalen von 2016 bis 2022 dargestellt.

Tabelle 1 - Mehrbelastungsausgleich 2016 bis 2022							
Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pauschale für kreisfreie Städte (EUR je Einwohner)	119	121	127	129	139	142	172
Pauschale für Landkreise (EUR je Einwohner)	89	91	95	96	100	101	108
Pauschale für Große kreisangehörige Städte/große Kreisstädte* (EUR je Einwohner)	56	57	48	49	49	61	58
Pauschale für Gemeinden/VG (EUR je Einwohner)	36	37	34	35	37	38	43
MBA gesamt (Mio. EUR)**	273,3	274,9	282,5	278,8	299,7	306,2	338,8

* Ab 2022 ist Eisenach als Große Kreisstadt in die Klasse der Großen kreisangehörigen Städte eingetreten. ** Ab 2021 Planwerte.

² Nachfolgend vereinfachungshalber Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften genannt.

Das Gesamtvolumen des Mehrbelastungsausgleichs hat sich seit 2013 wie folgt entwickelt:



Seit 2013 ist das Ausgleichsvolumen um fast 90 % gestiegen. Der sprunghafte Anstieg des Ausgleichsbetrags von 2015 auf 2016 ging im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurück: 2016 wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufgabe der Verwaltung der Grundversicherung im Alter sowie bei Erwerbsminderung (SGB XII Kapitel 4) neu übertragen. Zudem wurde ab dem Ausgleichsjahr 2016 die Erstattung der Gemeinkosten⁴ deutlich angehoben.

Für das Ausgleichsjahr 2022 ist laut ThürFAG 2022 ebenfalls ein sprunghafter Anstieg des Volumens vorgesehen. Hierfür ist jedoch keine weitere Aufgabenübertragung ursächlich, sondern eine Umstellung/Erweiterung der Berechnungssystematik. Für die Berechnung der Pauschalen werden zusätzliche Gliederungsnummern der kommunalen Haushalte berücksichtigt. Zudem wird erstmals zwischen kameralen und doppischen Haushalten unterschieden.⁵

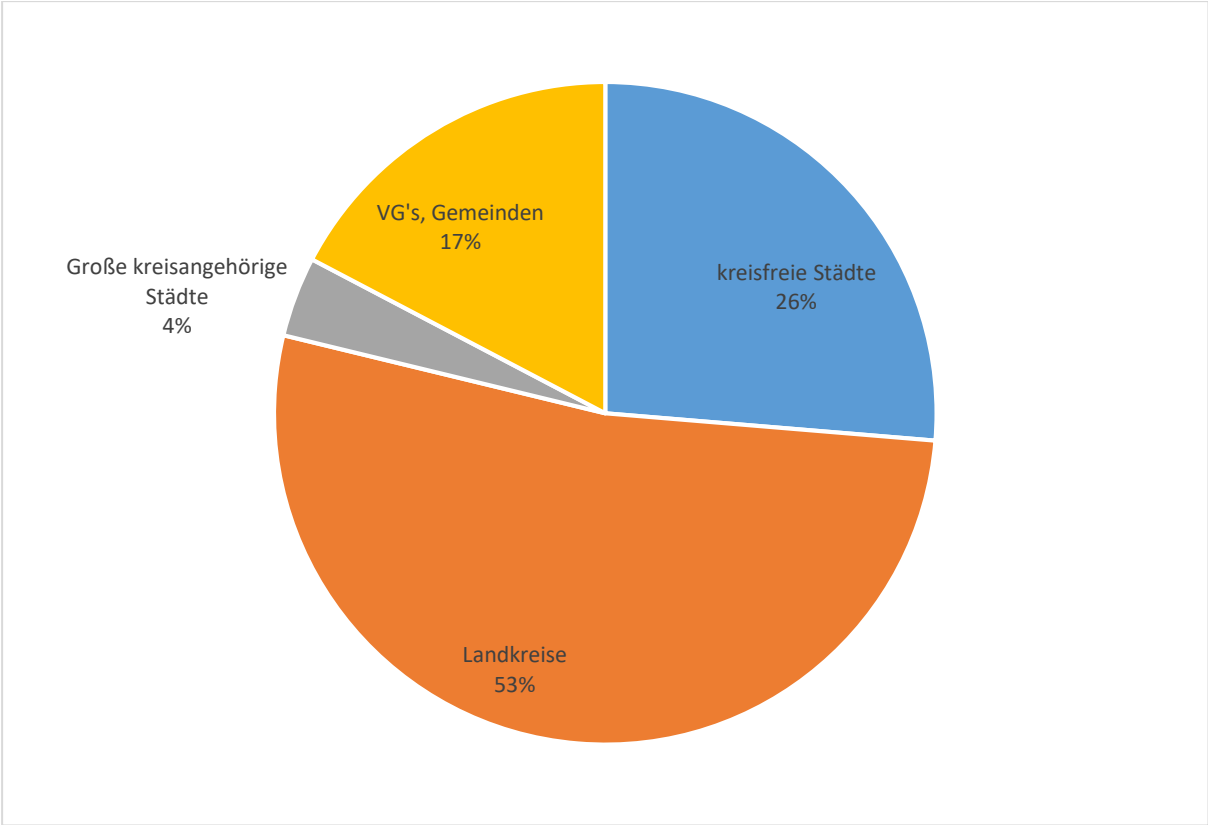
Die Betrachtung der Verteilung des Mehrbelastungsausgleichsvolumens auf die Verwaltungseinheitstypen zeigt für 2021, dass mehr als die Hälfte auf die Landkreise und etwas mehr als ein Viertel auf die kreisfreien Städte entfällt. Weniger als ein Viertel entfällt auf den kreisangehörigen Raum. Der überwiegende Teil der auszugleichenden Belastung aus übertragenen Aufgaben ist demnach auf der Kreisebene zu verzeichnen.

Abbildung 2 - Verteilung des MBA-Volumens auf Verwaltungseinheitstypen 2021

³ Ab 2021 Plan- bzw. Entwurfszahlen.

⁴ Vgl. hierzu Tn. 4.1

⁵ Vgl. Tn. 4.3.



3 Prüfungsablauf

Der Rechnungshof hat in einem ersten Teil die Berechnungsschritte für die Bemessung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen durch das TMIK geprüft und diese Prüfung im Mai 2021 abgeschlossen.

Hierzu wurden sowohl im TMIK als auch im Landesamt für Statistik (TLS) die erforderlichen Ausgangsdaten erhoben. Gegenstand der Erhebungen war das Berechnungsschema für die Mehrbelastungsausgleichspauschalen. Erste Prüfungsergebnisse wurden mit dem TMIK auf Arbeitsebene erörtert.

Aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung erfolgten weitere Erhebungen bei allen 17 Landkreisen und 6 kreisfreien Städten sowie bei zwei Großen kreisangehörigen Städten und 19 ausgewählten Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften.

Gegenstand der Prüfung war auch hier die Evaluierung des vom TMIK verwendeten Berechnungsschemas. Der Rechnungshof hat überprüft, ob die Ausgaben für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis durch die Kommunen in ihren Haushalten tatsächlich nach dem Berechnungsschema des TMIK verbucht werden. Sofern Ausgaben anteilig anerkannt wurden, hat der Rechnungshof zudem geprüft, ob dieser Anteil angemessen ist.

Die Datenerhebung fand im ersten Schritt mittels Fragebogen statt. Gegenstand der Abfrage war, welche übertragenen Aufgaben wahrgenommen und an welchen Stellen diese im Haushalt verbucht wurden sowie welcher ggf. anteilige Zuschussbedarf an den betreffenden Gliederungsnummern auf die übertragenen Aufgaben entfiel. Zudem wurden die zum Vollzug der übertragenen Aufgaben eingesetzten Vollzeitäquivalente abgefragt. Die Abfrage der Vollzeitäquivalente diente der Plausibilisierung der Angaben durch die Kommunen.

Da zum Zeitpunkt der Prüfung die jüngste Jahresrechnungsstatistik aus dem Jahr 2018 stammte, wurden die Daten auf Basis des Jahres 2018 erhoben. Zudem hat sich der Rechnungshof die Haushaltspläne und Jahresrechnungen der geprüften Kommunen von 2013 bis 2020 zur Verifizierung der Angaben vorlegen lassen.

Die Prüfung der Plausibilität der ermittelten Daten erwies sich als aufwändig, zahlreiche Erörterungsgespräche mit den Vertretern der kommunalen Verwaltungen waren nötig. Im Zuge der Plausibilitätsprüfungen waren zahlreiche Anpassungen der gemeldeten Daten erforderlich, um eine einheitliche Datenbasis für die anschließenden Auswertungen zu schaffen.

Im Ergebnis der Plausibilitätsprüfungen hat sich der Rechnungshof entschieden, die Daten von drei Landkreisen nicht in der Auswertung zu berücksichtigen, da die gemeldeten Daten auch nach mehrfacher Erörterung mit den Vertretern der Verwaltungen nicht plausibel waren.

Die Ergebnisse der Prüfung werden in dieser Beratung anonymisiert dargestellt. Die geprüften Kommunen wurden über buchungstechnische Feststellungen jeweils in einem gesonderten Abschlusschreiben informiert. Auf kontradiktorische Verfahren auf Ebene der Kommunen wurde verzichtet, da es sich um eine reine Datenerhebung gehandelt hat.

4 Berechnungssystematik

4.1 Arbeitsprozesse und Berechnungsschema des TMIK

Die Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen erfolgt durch das TMIK⁶ auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesetzentwurfs zum ThürFAG aktuellsten verfügbaren Jahresrechnungsstatistik. Die Daten werden vom TLS erstellt und dem TMIK bereitgestellt.

Die Mehrbelastungsausgleichspauschalen setzen sich aus einem Anteil für die Einzelkosten der Aufgabenwahrnehmung und einem Anteil für die Gemeinkosten zusammen. Die Bestandteile werden separat berechnet. Im weiteren Fortgang der Beratung werden daher vereinfachend die Begriffe Einzelkostenpauschale und Gemeinkostenpauschale verwendet, wenn die Berechnung der jeweiligen Bestandteile der Mehrbelastungsausgleichspauschalen gemeint ist.

Für die Ermittlung der Einzelkostenpauschalen werden ausgewählte Gliederungsnummern der kommunalen Haushalte in einem Berechnungsschema zusammengefasst. Es wird angenommen, dass die mit den übertragenen Aufgaben zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben unter diesen Gliederungsnummern gebucht werden. Die sich nach Saldierung der Einnahmen und Ausgaben ergebenden Zuschussbedarfe stellen die Mehrbelastung aus der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben dar. Da in den Gliederungsnummern der kommunalen Haushalte nicht in allen Bereichen nur eigene oder nur übertragene Aufgaben abgebildet werden, werden einige Gliederungsnummern vollständig und andere nur anteilig berücksichtigt.

Den vier Verwaltungseinheitstypen werden unterschiedliche Gliederungsnummern für die Berechnung der Einzelkostenpauschale zugeordnet:

Tabelle 2 - Gliederungsnummern für Einzelkostenpauschale 2021

Gliederungsnummer	Anteil	Beschreibung	Landkreise	kreisfreie Städte	Große kreisangehörige Städte	Gemeinden und VGs
02	13,04 %	Hauptverwaltung	x			
05	80 %	Besondere Dienststellen der allg. Verwaltung ⁷	x	x	x	x
11	100 %	Öffentliche Ordnung	x	x	x	x
12	100 %	Umweltschutz	x	x	x	x
14	100 %	Katastrophenschutz	x	x		
360	100 %	Naturschutz und Landschaftspflege	x	x	x	x
365	50 %	Denkmalschutz und -pflege	x	x	x	
400	48,26 %	Allg. Sozialverwaltung	x	x		
404	100 %	Verwaltung der Grundsicherung im Alter etc. nach SGB XII	x	x		
42	100 %	Durchführung AsylbLG	x	x		

⁶ Im Rahmen der Erarbeitung der jeweiligen Gesetzesentwürfe zum ThürFAG werden die Berechnungsschemata unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Beirat für Kommunale Finanzen (§ 33 ThürFAG) erstellt.

⁷ Hier werden das Standesamt sowie ggf. Ausgaben im Zusammenhang mit Wahlen verbucht.

Gliederungsnummer	Anteil	Beschreibung	Landkreise	kreisfreie Städte	Große kreisangehörige Städte	Gemeinden und VGs
50	100 %	Gesundheitsverwaltung	x	x	x	x
54	90 %	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	x	x	x	x
61	20 %	Städtebauplanung, -förderung	x	x	x	x
62	50 %	Wohnungsbauförderung	x	x	x	x
74	100 %	Schlachthöfe, Viehhöfe	x			
75	10 %	Bestattungswesen		x	x	x

Für jede Kommune wird vom TLS ein Gesamtzuschussbedarf über alle relevanten Gliederungsnummern berechnet und dem TMIK übermittelt.

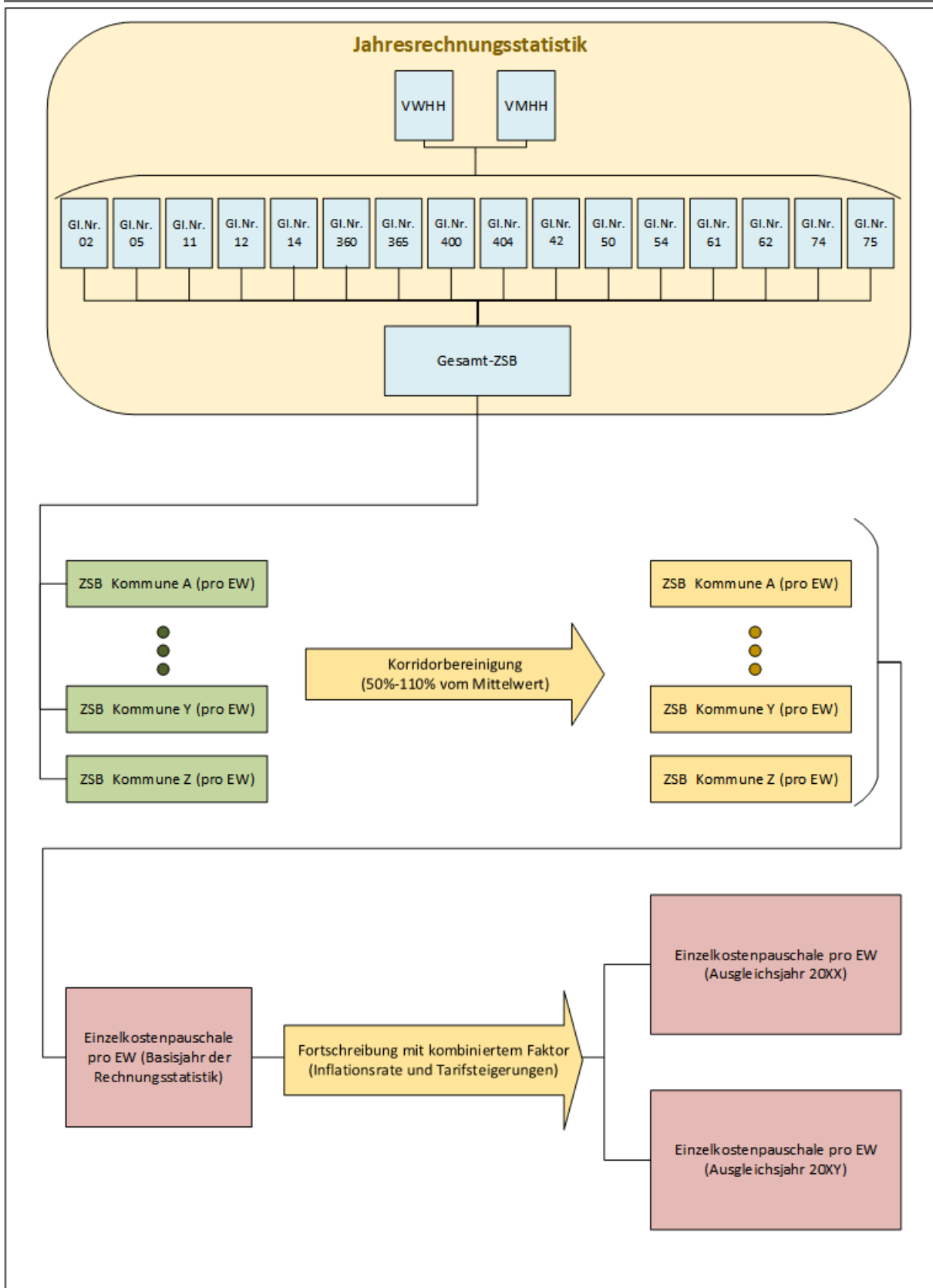
Das TMIK nimmt innerhalb der vier Verwaltungseinheitstypen eine Korridorbereinigung vor. Zuschussbedarfe über 110 % des Mittelwerts innerhalb eines Verwaltungseinheitstyps werden auf 110 % herabgesetzt, solche unter 50 % des Mittelwerts auf 50 % heraufgesetzt. Aus den so korridorbereinigten Werten wird eine mit der Einwohnerzahl gewichtete Durchschnittspauschale je Einwohner für den jeweiligen Verwaltungseinheitstyp errechnet.

Die asymmetrische Korridorbereinigung wirkt auf die Durchschnittsbildung nach unten verzerrend. Damit werden zwei Zwecke verfolgt. Einerseits dient die Korridorbereinigung der statistischen Validität der Daten, indem die Grundgesamtheit um Ausreißer bereinigt wird. Andererseits wird mit der nach unten verzerrten Durchschnittsbildung eine Art Benchmarking vorgenommen. Die wirtschaftlich arbeitenden Kommunen sollen dabei verstärkt als Bezugspunkt für die Bedarfsermittlung dienen. Die hier angewendete Korridorbereinigung ist Ausfluss des von der Verfassung eingeräumten Gestaltungsspielraums zur Ermittlung der „angemessenen“ Kosten.⁸

Abschließend wird diese Pauschale mit einem kombinierten Faktor (25 % aus der Inflationsrate und 75 % aus der Tarifsteigerung) auf das betreffende Ausgleichsjahr fortgeschrieben.

⁸ Der ThürVerfGH hat die Korridorbereinigung in der analogen Anwendung zur Bestimmung der FAG-Masse I für verfassungskonform erklärt (vgl. Urteil des ThürVerfGH vom 02.11.2011 - 13/10 -, juris Rn. 107).

Abbildung 3 - Ermittlungsschema MBA-Pauschale - Einzelkosten



Für die Ermittlung der Gemeinkostenpauschalen zieht das TMIK die Gliederungsnummern der kommunalen Haushalte heran, die nicht direkt den übertragenen Aufgaben zugeordnet werden können, anteilig jedoch als Gemeinkosten auf die Aufgabenerfüllung im übertragenen Wirkungskreis entfallen.

Tabelle 3 - Gliederungsnummern für Gemeinkostenpauschale

Gliederungsnummer	Beschreibung
00	Gemeinde-/Kreisorgane
02	Hauptverwaltung
03	Finanzverwaltung
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung
08	Einrichtungen und Maßnahmen für Verwaltungsangehörige
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung
80	Verwaltung wirtschaftliche Betriebe

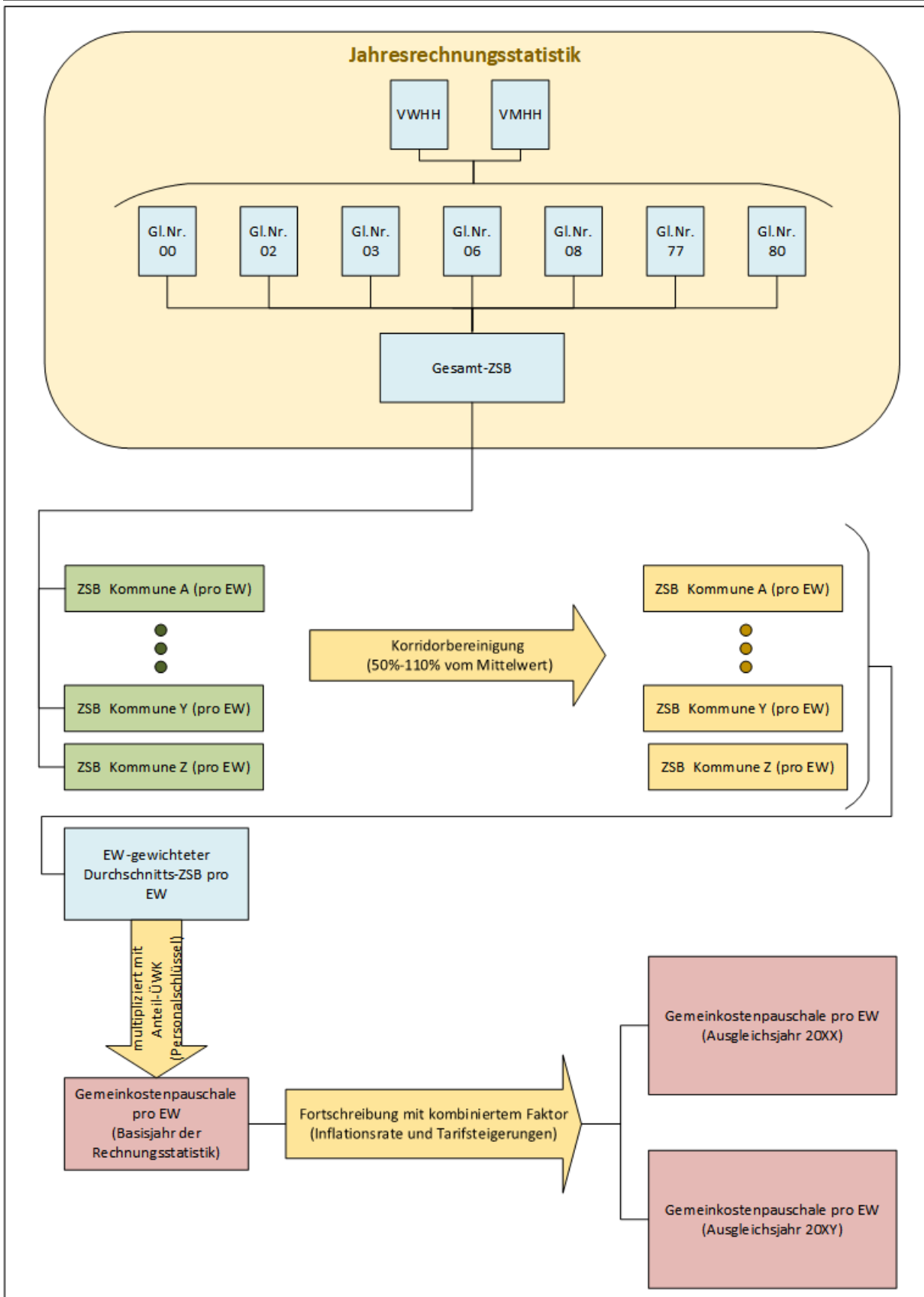
Die Berechnung der Gemeinkostenpauschalen für die Verwaltungseinheitstypen folgt grundsätzlich dem Schema der Einzelkostenpauschalen. Es werden wieder über die ausgewählten Gliederungsnummern der kommunalen Haushalte Zuschussbedarfe je Einwohner ermittelt und korridorbereinigt.

Da die so ermittelten Gemeinkosten je Einwohner die gesamten Gemeinkosten widerspiegeln (auch für die Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis), wird der ermittelte Zuschussbedarf je Einwohner mit dem auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises entfallenden Anteil multipliziert.

Dieser auf den übertragenen Wirkungskreis entfallende Anteil wird durch das Verhältnis der auf übertragene Aufgaben entfallenden Personalausgaben zu den Gesamtpersonalausgaben bestimmt. Dieses Verhältnis variiert zwischen den vier Verwaltungseinheitstypen, da unterschiedlich hohe Anteile des jeweiligen Personalkörpers im übertragenen Wirkungskreis tätig sind.

Das TMIK ermittelt den Anteil der übertragenen Aufgaben seit dem Ausgleichsjahr 2016 über die Personalausgaben. Vorher wurde er über das Verhältnis der Zuschussbedarfe aus übertragenen Aufgaben zum Gesamtzuschussbedarf ermittelt. Daraus resultierte ein deutlich niedrigerer auf den übertragenen Wirkungskreis entfallender Gemeinkostenanteil als bei einer Berechnung über die anteiligen Personalausgaben.

Abbildung 4 - Ermittlungsschema MBA-Pauschale - Gemeinkosten



Aus der Summe der Einzelkosten- und der Gemeinkostenpauschalen werden die einwohnerbezogenen Mehrbelastungsausgleichspauschalen für die jeweiligen Verwaltungseinheitstypen gebildet. Die ermittelten Werte werden auf volle Eurobeträge aufgerundet.

Die so ermittelten Pauschalen werden im jeweiligen ThürFAG festgeschrieben (§ 23 Abs. 1) und stellen die Rechtsgrundlage für die Bemessung der Erstattungsbeträge des Mehrbelastungsausgleichs im jeweiligen Ausgleichsjahr dar.

In § 23 Abs. 1a ThürFAG sind zudem noch separate Pauschalen für Kommunen mit abweichender Aufgabenwahrnehmung geregelt. Teilweise werden übertragene Aufgaben, für die grundsätzlich Landkreise und kreisfreie Städte zuständig sind, durch Große kreisangehörige Städte bzw. Verwaltungsgemeinschaften, erfüllende Gemeinden sowie sonstige selbstständige Gemeinden wahrgenommen. Es handelt sich dabei um die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde, der unteren Gewerbebehörde, der Wohngeldsachbearbeitung und der Wohnraumförderung. 2021 waren zwei Große kreisangehörige Städte und 22 Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften mit abweichender Aufgabenwahrnehmung betraut. Diese Pauschalen werden mit einem Verfahren auf Basis von Kostenerhebungen aus dem Jahr 2018 separat ermittelt und im Weiteren nicht betrachtet.

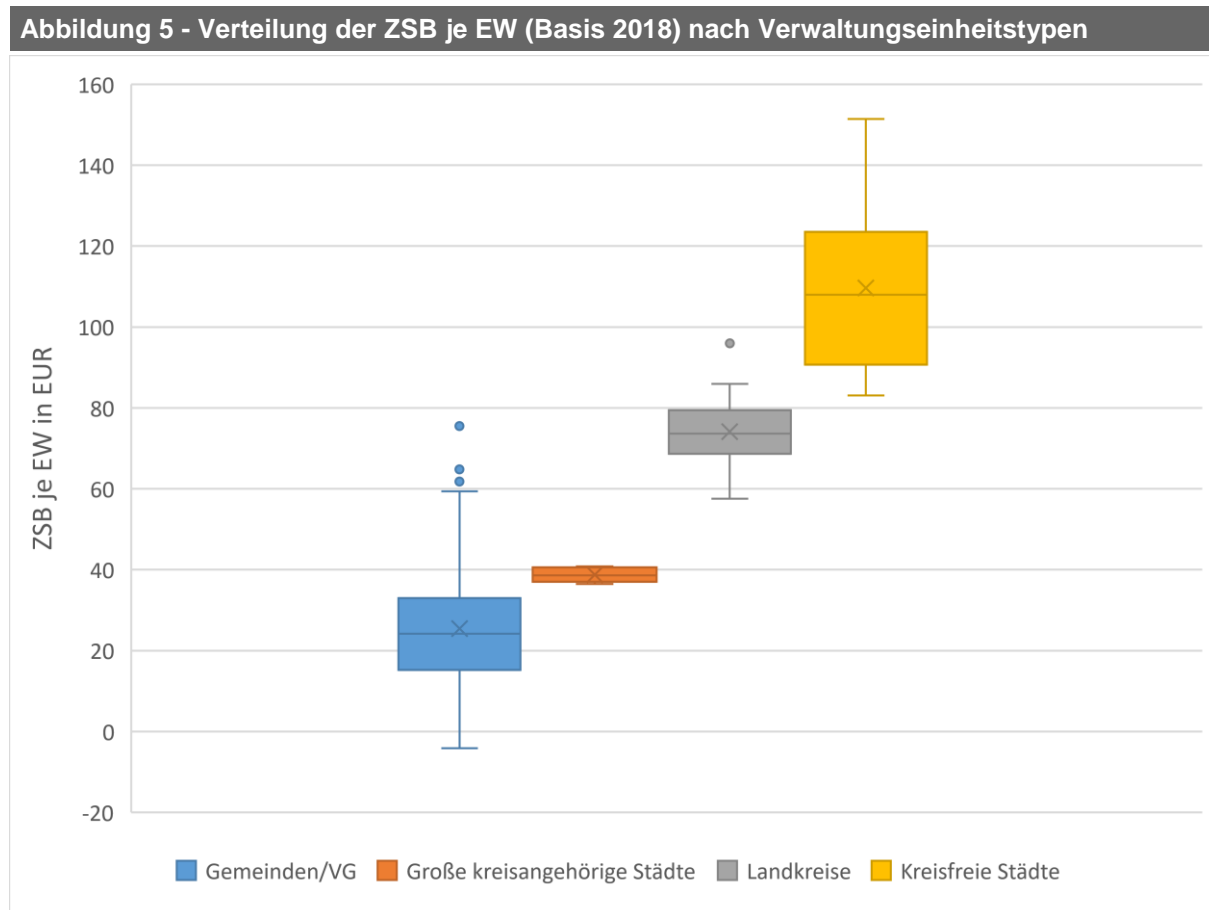
Das Landesamt für Finanzen wickelt das Verfahren der Auszahlung der Zuweisungen aus dem Mehrbelastungsausgleich ab. Mit Hilfe des Fachverfahrens „GemZA“ werden die Leistungsbescheide an die Gebietskörperschaften für alle Bestandteile des KFA erstellt und die Leistungen ausgezahlt.

4.2 Verteilung der aus dem Berechnungsschema resultierenden Zuschussbedarfe

Die aggregierten Zuschussbedarfe je Kommune sind auch innerhalb der jeweiligen Verwaltungseinheitstypen sehr heterogen verteilt. Die Bandbreiten hängen dabei auch – aber nicht nur – von der Anzahl der Teilnehmerkommunen je Verwaltungseinheitstyp ab.

Tabelle 4 - Entwicklung der Anzahl der Teilnehmerkommunen je Verwaltungseinheitstyp				
	2016/2017	2018/2019	2020	2021
kreisfreie Städte	6	6	6	6
Landkreise	17	17	17	17
Große kreisangehörige Städte	4	4	4	4
Gemeinden, VG	208	208	208	195

Abbildung 5 zeigt die Verteilung der Zuschussbedarfe je Einwohner für alle vier Verwaltungseinheitstypen.⁹ Auffällig sind dabei sowohl die Bandbreite bei den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften als auch die Bandbreite bei den kreisfreien Städten. In Abbildung 6 sind die Verteilungen der gleichen Zuschussbedarfe jedoch nach Korridorbereinigung dargestellt. Beide Abbildungen beziehen sich auf das Jahr 2018 (Basis für Mehrbelastungsausgleich 2021).



Erwartungsgemäß ist die Bandbreite bei den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften am größten. Für das Ausgleichsjahr 2021 (Basis: Rechnungsstatistik 2018) ergab sich eine Bandbreite von - 4,12 EUR bis 75,52 EUR je Einwohner.¹⁰ Der weit überwiegende Teil der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften bewegt sich jedoch zwischen einem Zuschussbedarf von 13,48 EUR bis 31,08 EUR je Einwohner (102 von 195 Gemeinden). Insgesamt sieben Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften wiesen einen negativen Zuschussbedarf aus und hatten mit der Aufgabenerfüllung folglich – ausweislich der Rechnungsstatistik 2018 – Überschüsse erzielt. Der Mittelwert der Zuschussbedarfe je Einwohner liegt vor der Korridorbereinigung bei 24,93 EUR je Einwohner. Durch die Korridorbereinigung wird dieser auf 21,73 EUR abgesenkt.¹¹

⁹ Es werden sog. Boxplot-Diagramme verwendet. Die untere und obere Grenze der Kästen markieren das 1. bzw. 3. Quartil der Verteilung. Der Strich innerhalb der Kästen zeigt den Median der Verteilung an und das Kreuz den Mittelwert. Die Antennen markieren die Grenzen der Verteilung (Minimum, Maximum), sofern nicht noch Ausreißer in der Verteilung vorhanden sind. Diese werden über einzelne (Ausreißer-)Punkte dargestellt. Als Ausreißer gelten jene Werte, die mehr als das 1,5-fache der Kastenlänge (Interquartilsabstand) von der Box entfernt sind.

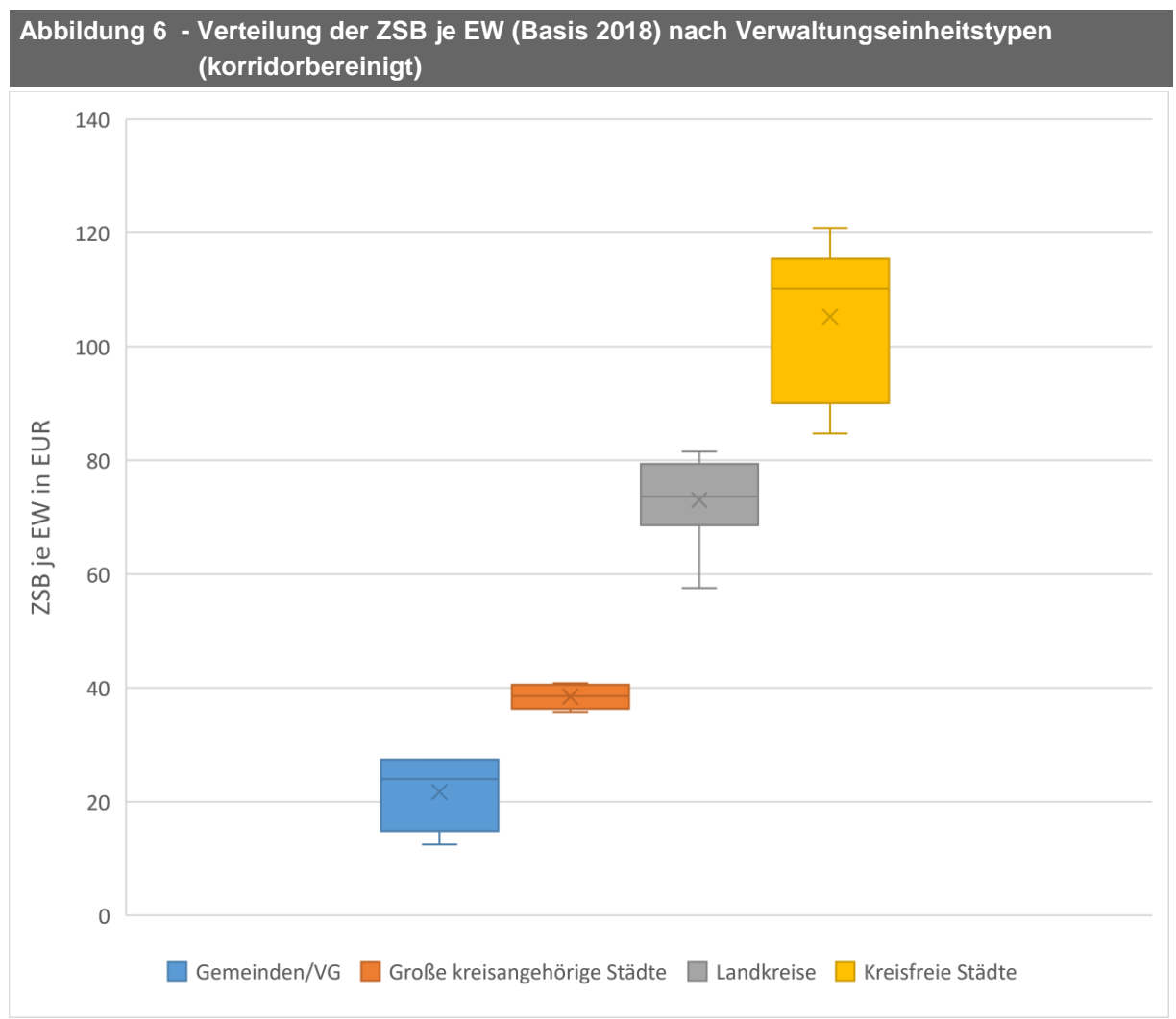
¹⁰ Diese Bandbreite ist – bis auf einzelne Ausreißer – für die geprüften Ausgleichsjahre seit 2016 repräsentativ.

¹¹ Die hier angegebenen Mittelwerte wurden ohne Gewichtung mit der Einwohnerzahl berechnet.

Innerhalb der Gruppe der Großen kreisangehörigen Städte zeichnet sich ein homogeneres Bild. Hier beträgt die Bandbreite lediglich 36,46 EUR bis 40,81 EUR je Einwohner. Der Mittelwert liegt bei 38,48 EUR je Einwohner und wird durch die Korridorbereinigung auch nicht verändert.

Die kreisfreien Städte weisen dagegen mit 83,11 EUR bis 151,41 EUR je Einwohner eine deutlich höhere Bandbreite auf. Der Mittelwert der Zuschussbedarfe vor der Korridorbereinigung liegt bei 109,90 EUR je Einwohner. Nach der Korridorbereinigung sinkt dieser auf 105,24 EUR je Einwohner.

Innerhalb der Gruppe der Landkreise ergibt sich eine Bandbreite von 57,53 EUR bis 95,97 EUR je Einwohner. Der Mittelwert liegt bei 74,12 EUR. Durch die Korridorbereinigung wird dieser auf 73,01 EUR abgesenkt.



4.3 Änderungen im Mehrbelastungsausgleich 2022

Die Landesregierung hat den Gesetzentwurf für den Kommunalen Finanzausgleich 2022 (Landtags-Drucksache 7/4171) am 6. Oktober 2021 vorgelegt. Für den Mehrbelastungsausgleich sind die in Tabelle 1 angeführten Pauschalen vorgesehen.

Im Rahmen der im ThürFAG vorgesehenen Revision wurden Änderungen in der Berechnung der Pauschalen vorgenommen. Diese sind in der Anlage 1 zur Landtags-Drucksache 7/4171 erläutert.

Für die Landkreise und kreisfreien Städte wurden die Gliederungsziffern 415 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und 436 (Soziale Einrichtungen für Ausländer und Aus-siedler) neu einbezogen. Für die Landkreise wurde die Gliederungsnummer 75 (Friedhofswe-sen) neu einbezogen.

Für den Unterabschnitt 400 wurde der zu berücksichtigende Anteil für die kameral buchenden Kommunen abgesenkt, für die doppisch buchenden Kommunen wurden gesonderte Regeln angewendet.

Der Fortschreibungsfaktor für die Hochrechnung der Einwohnerwerte für 2022 aus den Ergeb-nissen der Rechnungsstatistik 2019 wurde verändert. Nunmehr geht die Entwicklung der Per-sonalausgaben zu 65 % (vorher 75 %) und der Verbraucherpreisanstieg zu 35 % (vorher 25 %) ein.

Die – in der Prüfung nicht betrachteten – Pauschalen für Kommunen, die abweichende Aufga-ben wahrnehmen (§ 23 Abs. 1a ThürFAG), wurden nach einer Erhebung der Einnahmen und Ausgaben bei Landkreisen und kreisfreien Städten angepasst.

5 Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zum Berechnungs-schema

5.1 Kein vollständiger Katalog der übertragenen Aufgaben vorhanden

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das TMIK zu Beginn der Erhebun-gen keine vollständige Liste der übertragenen Aufgaben vorlegen konnte.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist eine solche Liste der essentielle Ausgangspunkt, um der Verpflichtung nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf nachkommen zu können. Die Verfassung sieht für den Bereich der übertragenen Aufgaben das strikte Konnexitätsprinzip vor.¹² Den Kommu-nen in ihrer Gesamtheit sind die Kosten aus allen übertragenen Aufgaben zu kompensieren.

Sofern jedoch keine vollständige Übersicht über die übertragenen Aufgaben seitens der Lan-desregierung vorhanden ist, erscheint das Einhalten des strikten Konnexitätsprinzips fraglich. Ebenfalls kann aus Sicht des Rechnungshofs ohne eine vollständige Auflistung der übertrage-nen Aufgaben kein kohärentes Berechnungsschema anhand der Gliederungsnummern der kommunalen Haushalte erstellt werden.

Der Rechnungshof hat deshalb – wie oben erläutert – bei den Kommunen abgefragt, welche Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis sie tatsächlich erfüllen. Die Abfrage wurde bewusst offen gestaltet, falls aus Sicht der Kommunen übertragene Aufgaben in der Auflistung des Rechnungshofs nicht enthalten waren.

Dabei war festzustellen, dass auch auf kommunaler Ebene nicht in jedem Fall bekannt war, welche Aufgaben tatsächlich dem übertragenen und welche Aufgaben dem eigenen Wirkungs-kreis zuzuordnen sind.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist es Aufgabe der Landesregierung, einen stets aktuellen Ka-talog der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben vorzuhalten. In dieser Übersicht ist zu-dem transparent zu machen, welchen Gliederungsnummern im Berechnungsschema die je-weiligen Aufgaben zugeordnet werden. Nur so ist auch für die Kommunen ein Mindestmaß an Transparenz hinsichtlich des Zustandekommens der jeweiligen MBA-Pauschalen gegeben.

¹² Vgl. Aschke, in: Linck „Die Verfassung des Freistaats Thüringen“, Art. 93, Rn. 62.

Aktuell gleicht das Zustandekommen mittels des angewendeten Berechnungsschemas in weiten Teilen einer „Black Box“. Die Begründung für die Auswahl der Gliederungsnummern kann derzeit nicht nachvollzogen werden.

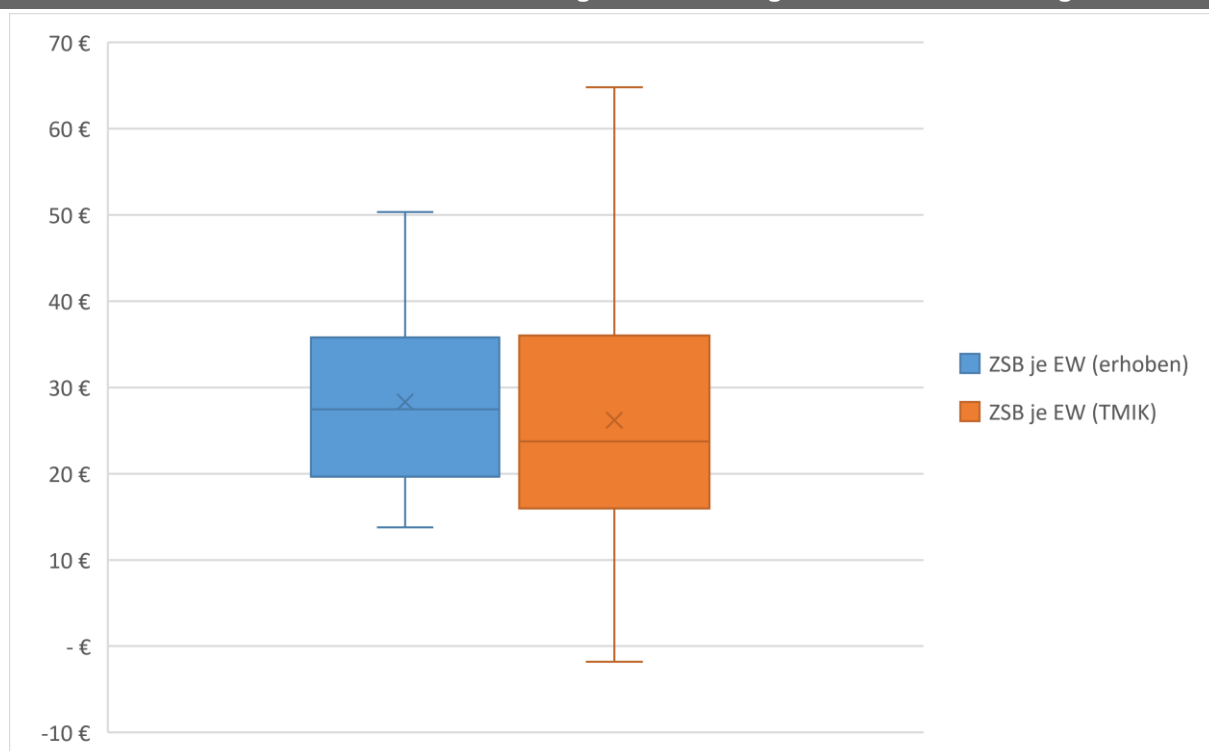
5.2 Mangelhafte Datengrundlage durch Buchungspraxis in Kommunen

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung auf Ebene der Kommunen häufig Buchungsfehler festgestellt, die sich auf die Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen auswirken.

Insbesondere bei kleineren Kommunen traten teils sehr erhebliche Buchungsfehler auf. Der häufigste Fehler betraf die Verbuchung von Aufgaben aus dem Bereich der öffentlichen Ordnung in der Gliederungsnummer 02 (Hauptamt). Manche Kommunen verbuchten den gesamten Aufgabenkomplex der öffentlichen Ordnung in der Gliederungsnummer 02. Andere verbuchten zumindest Teile des Aufgabenkomplexes der öffentlichen Ordnung in der Gliederungsnummer 02. Grund war hier meist die Einrichtung eines sog. Bürgerservice. Der Bürgerservice nimmt in der Regel verschiedene Aufgaben aus unterschiedlichen Bereichen wahr. Häufig teilen die Kommunen die Kosten dann jedoch nicht differenziert auf die unterschiedlichen Gliederungsnummern des Haushalts auf, sondern verbuchen den Bürgerservice zentral in der Gliederungsnummer 02.

In der Konsequenz wiesen diese Kommunen nahezu keinen Zuschussbedarf bzw. teilweise sogar Überschüsse im Sinne des Berechnungsschemas des TMIK aus. In Abbildung 7 ist für die geprüfte Stichprobe von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften die Verteilung der Zuschussbedarfe nach der Berechnung des TMIK und die Verteilung der vom Rechnungshof erhobenen Zuschussbedarfe dargestellt.

Abbildung 7 - Vergleich der Verteilungen der ZSB (Basis 2018) für die Stichprobe der geprüften Gemeinden/VG nach Erhebung des Rechnungshofs und Berechnung des TMIK



Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die Zuschussbedarfe am unteren Rand der Verteilung aus Buchungsfehlern resultierten. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Bandbreite der Verteilung für die Stichprobe durch Buchungsfehler beeinflusst ist. Die vom Rechnungshof erhobenen Zuschussbedarfe weisen eine deutlich geringere Bandbreite auf als die vom TMIK aus der Rechnungsstatistik abgeleiteten Zuschussbedarfe.¹³

Buchungsfehler sind jedoch auch auf Ebene von Landkreisen aufgetreten. Am häufigsten traten hier Buchungsfehler im Bereich des Ausländerwesens auf. Teilweise unterhalten Landkreise zentrale Behörden, die alle Aufgaben im Zusammenhang mit Asylbewerbern wahrnehmen. Die Landkreise haben dann ebenfalls keine Differenzierung zwischen den ordnungsrechtlichen Aufgaben (Gliederungsnummer 11, Ausländerangelegenheiten) und den Aufgaben aus dem Sozialbereich (Gliederungsnummer 400, Vollzug AsylbLG) vorgenommen.

Einzelne Landkreise verbuchten folglich Aufgaben, die eigentlich in der Gliederungsnummer 400 zu verbuchen sind, in der Gliederungsnummer 11 und umgekehrt. Ein Landkreis verbuchte seine zentrale Ausländerbehörde sogar in der Gliederungsnummer 42 (Durchführung AsylbLG).

Da die Gliederungsnummern 11 und 400 mit unterschiedlichen Anteilen in das Berechnungsschema des TMIK eingehen, ist eine Verschiebung zwischen den beiden Gliederungsnummern nicht folgenlos und verzerrt daher die Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen.

Der Rechnungshof hat die geprüften Kommunen im Rahmen der Prüfung auf die fehlerhaften Verbuchungen und die Konsequenzen bei der Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen hingewiesen. Darüber hinaus sollte dennoch seitens des TMIK eine zumindest stichprobenhafte Überprüfung der Daten der Jahresrechnungsstatistik in Betracht gezogen werden, um die Kommunen für die Relevanz der Daten zu sensibilisieren und die Datenqualität zu erhöhen.

5.3 Probleme durch die Überleitung von der Doppik zur Kameralistik

In Thüringen besteht für Kommunen hinsichtlich ihres Rechnungswesens ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik. Die Systeme existieren – zeitlich unbefristet – parallel.¹⁴ Für die Ermittlung der MBA-Pauschalen ist jedoch eine einheitliche Basis der Finanzdaten notwendig. Hierfür ist eine Überleitungsrechnung eingerichtet. Im Rahmen der Erstellung der jährlichen Rechnungsstatistik leitet das TLS die Finanzrechnung (nicht die Ergebnisrechnung¹⁵) der doppisch buchenden Kommunen anhand eines festgelegten Schemas auf die Haushaltssystematik der kameral buchenden Kommunen um.

Hier besteht die Problematik, dass die doppisch buchenden Kommunen ihre Haushalte anhand von Produkten differenzieren. Insgesamt stehen jedoch weniger Produkte als Gliederungsnummern in der Kameralistik zur Verfügung. Dies liegt maßgeblich daran, dass in der Doppik die Verwaltungen der jeweiligen Einzelpläne (Sozialamt, Gesundheitsamt, Bauamt etc.) auf die entsprechenden Fachprodukte (z. B. Gesundheitspflege, Sportförderung, Wohngeld etc.) umgelegt werden. Für die Verwaltungen existieren mithin – anders als in der Kameralistik – keine gesonderten Produkte in der Doppik.

¹³ Für die Ausreißer am oberen Rand waren jedoch in der Regel Vorgänge verantwortlich, die nicht mit dem übertragenen Wirkungskreis im Zusammenhang standen. Vgl. hierzu Tn. 5.4.1.

¹⁴ § 52a ThürKO.

¹⁵ Die Ergebnisrechnung umfasst bei doppisch buchenden Gemeinden auch nicht zahlungswirksame Aufwände (bspw. Abschreibungen, Aufwand aus Rückstellungsbildung, Periodenabgrenzungsbuchungen). Um eine Vergleichbarkeit zu den kameral buchenden Kommunen zumindest näherungsweise gewährleisten zu können, wird deshalb die Finanzrechnung verwendet. Diese umfasst nur die tatsächlich zahlungswirksamen Buchungen einer Periode.

Dem TLS ist es anhand der Finanzrechnungen somit nicht möglich, die anteilig in den Fachprodukten verbuchten zentralen Einrichtungen wieder herauszurechnen. Gewisse Gliederungsnummern bleiben deshalb in der Überleitungsrechnung unbelegt. In der Konsequenz führt dies dazu, dass doppisch buchende Kommunen unter sonst gleichen Bedingungen einen höheren Zuschussbedarf in (Fach-)Gliederungsnummern¹⁶ ausweisen und in den Gliederungsnummern der zentralen Verwaltungen keinerlei Buchung - und somit keinen Bedarf - ausweisen.

Bezogen auf die Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen ist diese Problematik nicht unerheblich. Betrachtet man das in Tn. 4.1 dargestellte Berechnungsschema, zeigt sich, dass dies vor allem für die im Mehrbelastungsausgleich gewichtige Gliederungsnummer 400 Relevanz entfaltet. Auf die Gliederungsnummer 400 entfällt ein Anteil von 18 % am Gesamt-Zuschussbedarf der Landkreise. Für die kreisfreien Städte macht dieser Anteil 13 % aus.

Wenn einzelne Kommunen hier keinen Zuschussbedarf aufgrund von buchungstechnischen Friktionen ausweisen, ist dies ein signifikantes Problem für die Berechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen.

Das Problem ist in der Praxis unter Umständen vernachlässigbar, wenn die Anzahl der doppisch buchenden Kommunen an der jeweiligen Grundgesamtheit so gering ist, dass sie keine (signifikanten) Auswirkungen auf die Mittelwertberechnung nehmen.

Für die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften lag der Anteil der Doppiker 2018 (Basis für 2021) bei 4,6 % (9 von 195). Die Großen kreisangehörigen Städte buchten durchgehend kameral. Bei den Landkreisen lag der Anteil mit 4,5 % (1 von 22) ebenfalls sehr niedrig. In der Klasse der kreisfreien Städte hingegen lag der Anteil bei 50 % (3 von 6) und ist somit keinesfalls vernachlässigbar.¹⁷

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung Aufgabenbereiche identifiziert, die durch die Überleitung auf die Kameralistik bei doppisch buchenden Kommunen bislang gänzlich nicht in der Bemessung des Mehrbelastungsausgleichs berücksichtigt wurden. Tabelle 5 listet in den ersten beiden Spalten die Aufgaben sowie das zugehörige Produkt auf. In der dritten Spalte wird die kamerale Gliederungsnummer angegeben, auf die das Produkt übergeleitet wird. In der letzten Spalte wird angegeben, auf welcher kameralen Gliederungsnummer die Aufgabe gem. ZVGemGIPI ordnungsgemäß zu verbuchen wäre.

Tabelle 5 - Aufgaben mit problematischer Überleitung			
Aufgabe	Produkt	Gliederungsnummer (Überleitung)	Gliederungsnummer (Kameralistik)
Grundsicherung im Alter/Erwerbsminderung (Verwaltung)	3116	415	404
Wohngeld	346	49	400
Blindengeld	348	49	400
Bundeselterngehalt	351	49	407
Ausbildungsförderung	347	49	407
Untere Abfallbehörde	537	72	12
Untere Wasserbehörde/ Bodenschutzbehörde	552	69	12

¹⁶ Bspw. Gliederungsnummern 42, 61 oder 62.

¹⁷ Nach der Einkreisung von Eisenach liegt der Anteil der doppisch buchenden kreisfreien Städte ab 2022 sogar bei 60 %.

Durch die Überleitung der Produkte werden die aufgelisteten Aufgaben bislang auf Gliederungsnummern erfasst, die nicht Bestandteil des Berechnungsschemas sind. Die Zuschussbedarfe von doppisch buchenden Kommunen aus diesen Aufgaben gehen bislang nicht in die Berechnung der Pauschalen ein.

Das Problem lässt sich jedoch nicht lösen, indem man für die doppisch buchenden Kommunen weitere kamerale Gliederungsnummern in das Berechnungsschema aufnimmt. Wie oben bereits geschildert, besteht das Problem in der gänzlich anderen Struktur der Daten von doppisch buchenden Kommunen.

Aufgrund der Tatsache, dass in der Doppik die Verwaltungseinheiten auf die (Fach-)Produkte umgelegt werden, beinhalten die jeweiligen (Fach-)Gliederungsnummern immer auch Anteile, die in der Kameralistik dort nicht verbucht werden. Beispielhaft ist hier die Gliederungsnummer 61 zu nennen. In der Kameralistik werden hier nur die Aufgabenteile der Bauordnung, der Vermessung und des Städtebaus verbucht. Die auf die Gliederungsnummer 61 übergeleiteten Produkte der doppisch buchenden Kommunen beinhalten jedoch zudem noch Anteile der allgemeinen Bauverwaltung, die in den kamerale Haushalten auf der Gliederungsnummer 60 verbucht werden. Die von doppischen Produkten abgeleiteten Gliederungsnummern 415 und 42 beinhalten zudem Buchungen aus der Verausgabung oder Vereinnahmung von Leistungen, die nicht im Zusammenhang mit den Zuschussbedarfen aus den Verwaltungsaufgaben des übertragenen Wirkungskreises stehen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Zuschussbedarfe der doppisch buchenden Kommunen zukünftig anhand eines separaten Schemas zu bestimmen. Das Schema sollte nach Produkten und nicht nach kamerale Gliederungsnummern differenziert sein. Sofern auf einem Produkt neben übertragenen Aufgaben auch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbucht werden, muss auch hier eine anteilige Berücksichtigung erfolgen. Bei übertragenen Aufgaben, die lediglich Verwaltungsaufgaben darstellen, ist zudem nur auf den Zuschussbedarf aus den Personal- und Sachausgaben abzustellen.

5.4 Fehlender Zusammenhang zwischen zugeordneten Haushaltsabschnitten und übertragenen Aufgaben

5.4.1 Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften

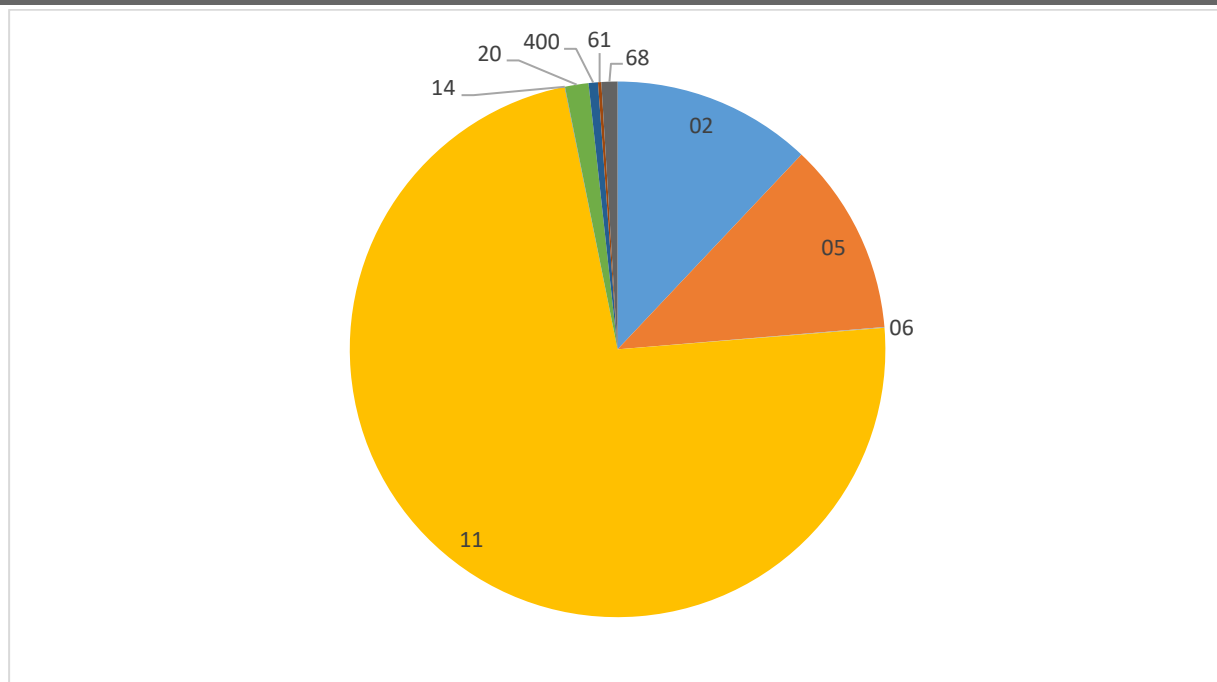
Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass die Zuordnung der Gliederungsnummern im Berechnungsschema in der Klasse der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mangelhaft erfolgte. Der Zusammenhang zwischen den übertragenen Aufgaben auf Gemeindeebene und den diesbezüglich zugeordneten Gliederungsnummern ist aus Sicht des Rechnungshofs nicht stringent gegeben.

So ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, weshalb den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften die Gliederungsnummern 12 (Umweltschutz), 360 (Naturschutz und Landschaftspflege), 50 (Gesundheitsverwaltung), 54 (Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege), 61 (Städtebauliche Planung, Bauordnung), 62 (Wohnungsbauförderung) und 75 (Friedhofswesen) im Rahmen der Ermittlung des Mehrbelastungsausgleichs zugeordnet wurden. Nach Auffassung des Rechnungshofs werden auf Ebene der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in diesen Haushaltsabschnitten ausschließlich Aufgaben aus dem eigenen Wirkungskreis verbucht.

Dies spiegelt auch die Erhebung des Rechnungshofs bei 21 Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften wider. In Abbildung 8 sind die gemeldeten Zuschussbedarfe der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften aus der Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis

gegliedert nach Gliederungsnummern dargestellt. Es ist ersichtlich, dass lediglich die Gliederungsnummern 02 (Hauptverwaltung), 05 (Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung) und 11 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) maßgeblich ins Gewicht fallen.

Abbildung 8 - Zusammensetzung der gemeldeten ZSB auf Gliederungsnummern des Haushalts



Die nicht unerheblichen Meldungen im Abschnitt 02 (Hauptverwaltung) beruhen im Wesentlichen auf Buchungsfehlern.¹⁸ Überwiegend wären diese korrekterweise dem Abschnitt 11 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) zuzuordnen gewesen.

5.4.1.1 Hortkostenweiterleitung

Die Meldungen im Abschnitt 20 (Schulen) beruhen auf der Aufgabe der Weiterleitung der Personalkostenbeteiligung für die Hortbetreuung durch den jeweiligen Schulträger (§ 6 ThürHortKBVO) an das Land. Hierfür fällt in der Regel ein vergleichsweise geringer Aufwand an. Zudem verbleiben dem Schulträger 2,5 % der Einnahmen aus der Personalkostenbeteiligung. Es existiert mithin eine Erstattungsregelung außerhalb des Mehrbelastungsausgleichs nach § 23 ThürFAG.

Der Rechnungshof hält es daher für korrekt, den Abschnitt 20 weiterhin unberücksichtigt zu lassen.

5.4.1.2 Wohnraumförderung

Die Zuständigkeiten für die Wohnraumförderung sind in der ThürWoZVO i. V. m. ThürWoFG festgelegt. Zuständige Stellen nach ThürWoFG sind neben den Landkreisen und kreisfreien Städten nach § 3 Nr. 2 ThürWoZVO die Gemeinden Gotha, Ilmenau, Rudolstadt, Saalfeld und Sondershausen. Zwei der Gemeinden und eine Große kreisangehörige Stadt waren Bestand-

¹⁸ Vgl. Ausführungen im Tn. 5.2.

teil der stichprobenhaften Erhebung des Rechnungshofs. Beide geprüften Gemeinden verbuchten die Verwaltungsaufgaben aus der sozialen Wohnraumförderung in der Gliederungsnummer 400 (Allgemeine Sozialverwaltung).¹⁹

Die Anzahl der Gemeinden, die diese Aufgabe wahrnehmen, ist somit äußerst gering (3 von 195 Gemeinden bzw. 2 von 5 Großen kreisangehörigen Städten). Die entstehenden Zuschussbedarfe sind ebenfalls verhältnismäßig gering. Die betroffenen Kommunen erhalten zudem eine separate Erstattung für die abweichende Aufgabenwahrnehmung von 0,72 EUR je Einwohner in 2021 nach § 23 Abs. 1a Nr. 4 ThürFAG.

Dennoch bezieht das TMIK im Bereich der sozialen Wohnraumförderung die Gliederungsnummer 62 (Wohnungsbauförderung) zur Berücksichtigung der übertragenen Aufgaben ein. Dies läuft aus Sicht des Rechnungshofs fehl. In der Gliederungsnummer 62 werden von den nicht in der ThürWoZVO genannten Gemeinden die ausgereichten Fördergelder bzw. die Vereinnahmungen von Fördergeldern (i. d. R. des Landes) im Vermögenshaushalt verbucht. Die Gliederungsnummer 62 steht damit bei diesen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in keinem Zusammenhang zum übertragenen Wirkungskreis.

Dies führt aus Sicht des Rechnungshofs zu unsachgemäßen Verzerrungen bei der Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen, da einzelne Kommunen in manchen Jahren verhältnismäßig hohe Summen für Förderungen ausreichen oder im umgekehrten Fall Förderzuweisungen des Landes vereinnahmen - ohne dass die Förderung in dem betreffenden Haushaltsjahr vollständig abfließt. In der Statistik führt dies zu hohen Zuschussbedarfen bzw. Überschüssen, die mit der Belastung aus der Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis jedoch in keinem Zusammenhang stehen.

5.4.1.3 Umweltschutz (Gliederungsnummern 12 und 360)

Die Gliederungsnummern 12 (Umweltschutz) und 360 (Naturschutz und Landschaftspflege) sind nach Auffassung des Rechnungshofs aus dem Berechnungsschema zu streichen, da den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in diesen Gliederungsnummern keine oder nur sehr geringfügige Aufgaben übertragen wurden. Die Prüfungsergebnisse auf Ebene der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften bestätigen diese Auffassung.

Im Bereich der Umweltverwaltung nehmen die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften lediglich die Aufgabe der Erstellung von Lärmaktionsplänen sowie die Information der Öffentlichkeit über Lärmkartierungen nach § 3 Abs. 1 ThürImZVO im übertragenen Wirkungskreis wahr.

Von den 21 geprüften Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften gaben lediglich 8 an, diese Aufgabe wahrzunehmen. Von diesen 8 verbuchte die Mehrheit die Aufgabe in der Gliederungsnummer 11 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung). Vereinzelt wurde sie auch in den Gliederungsnummern 61 (Städtebauliche Planung, Bauordnung) oder 02 (Hauptverwaltung) verbucht.

5.4.1.4 Diverse weitere Zuordnungsfehler

Im Berechnungsschema für die Mehrbelastungsausgleichspauschalen sind ebenfalls die Gliederungsnummern 50 (Gesundheitsverwaltung), 54 (Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege), 61 (Städtebauliche Planung, Bauordnung) und 75 (Bestattungswesen) nicht mehr zu berücksichtigen. Dem Rechnungshof sind keine Aufgabenübertragungen auf Ebene der Gemeinden bekannt, die eine Berücksichtigung der o. g. Gliederungsnummern

¹⁹ Zwei Gemeinden haben in der Erhebung im Abschnitt 400 zudem die Zuschussbedarfe aus der übertragenen Aufgabe der Wohngeldstelle gemeldet. Diese Zuschussbedarfe wurden für die hier gewählte Betrachtung jedoch bereinigt, da die Zuschussbedarfe aus der abweichenden Aufgabenwahrnehmung der Wohngeldstelle auf Gemeindeebene vom TMIK separat nach § 23 Abs. 1a Nr. 3 ThürFAG erstattet werden (vgl. Tn. 4.1).

rechtfertigen würden. Die Prüfungsergebnisse haben diese Auffassung bestätigt. Keine Gemeinde hat relevante Zuschussbedarfe aus dem übertragenen Wirkungskreis in diesen Gliederungsnummern gemeldet.

Bei der Berücksichtigung der Gliederungsnummer 75 mit einem Anteil von 10 % hat es sich nach Auffassung des Rechnungshofs ursprünglich um einen Zuordnungsfehler zwischen den Verwaltungseinheitstypen gehandelt.

In der Gliederungsnummer 75 werden im Wesentlichen die Einnahmen und Ausgaben aus dem Betrieb von Friedhöfen, Leichenhäusern und dgl. verbucht. Hierbei handelt es sich um eine kommunale Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Eine übertragene Aufgabe im Bestattungswesen besteht lediglich im Bereich der Aufsicht und Zulassung von Friedhöfen nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 ThürBestG. Diese Aufgabe ist jedoch an die Landkreise übertragen. Die bisherige Praxis der Zuordnung der Gliederungsnummer 75 zu Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, Großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten ist falsch; die Gliederungsnummer 75 muss stattdessen den Landkreisen zugeordnet werden, bei denen sie bis 2021 nicht berücksichtigt wurde.

Nachdem der Rechnungshof das TMIK auf diesen Fehler in der Berechnung der Pauschalen aufmerksam gemacht hat, hat dieses das Berechnungsschema für 2022 bereits angepasst. Die Gliederungsnummer 75 wurde aus der Berechnung für die Pauschalen der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, Großen kreisangehörigen Städten sowie den kreisfreien Städten herausgelöst und nur noch den Landkreisen zugeordnet.²⁰

5.4.1.5 Gemeinkosten

Für die Ermittlung der Gemeinkosten bezieht das TMIK die Gliederungsnummer 77 (Hilfsbetriebe der Verwaltung) mit in die Berechnung der Gemeinkostenpauschale ein. Im Wesentlichen werden in dieser Gliederungsnummer die Bauhöfe der Gemeinden verbucht.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist dabei auffällig, dass lediglich die Gemeinden Zuschussbedarfe aus der Unterhaltung eines Bauhofs ausweisen. Die Verwaltungsgemeinschaften, welche ebenso Aufgabenträger im übertragenen Wirkungskreis sind, weisen keine Zuschussbedarfe in diesem Bereich aus.

Abbildung 9 und Abbildung 10 illustrieren die Zusammensetzung der Gemeinkostenpauschalen differenziert nach Gliederungsnummern.

²⁰ Die Berücksichtigung der Gliederungsnummer 75 bei den Landkreisen läuft jedoch ebenfalls fehl. Vgl. hierzu Tn. 8.

Abbildung 9 - Zusammensetzung Gemeinkostenpauschale Gemeinden (2018)

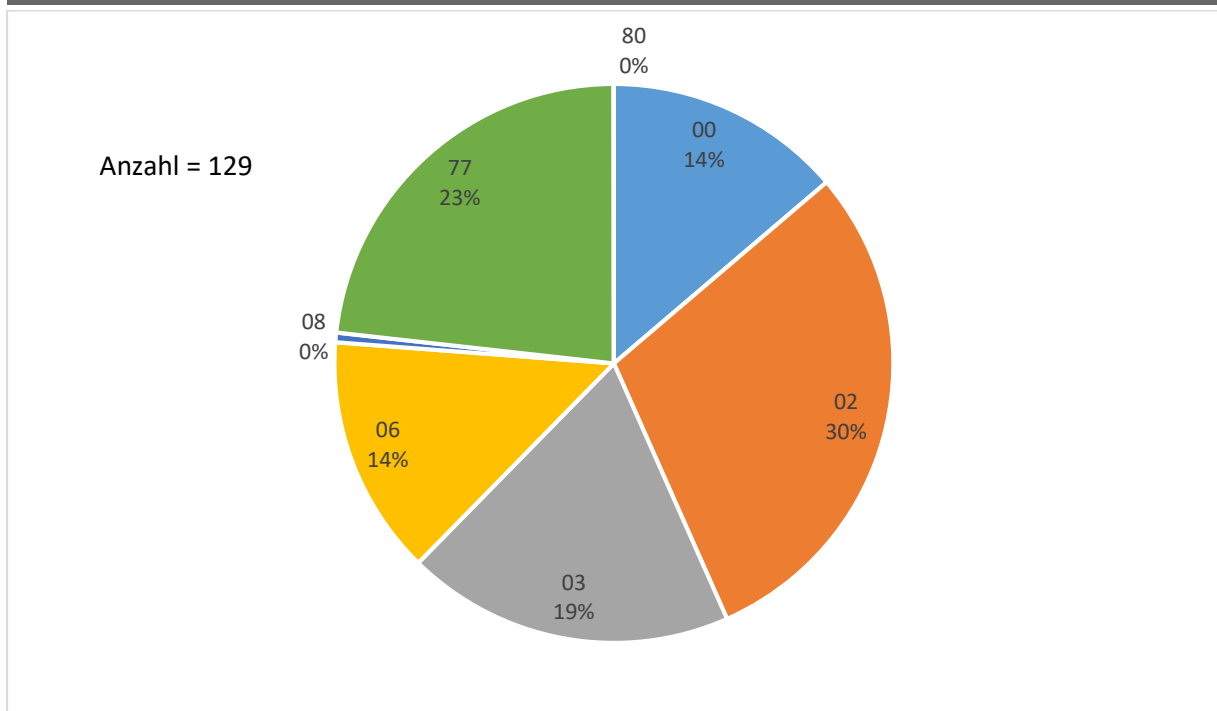
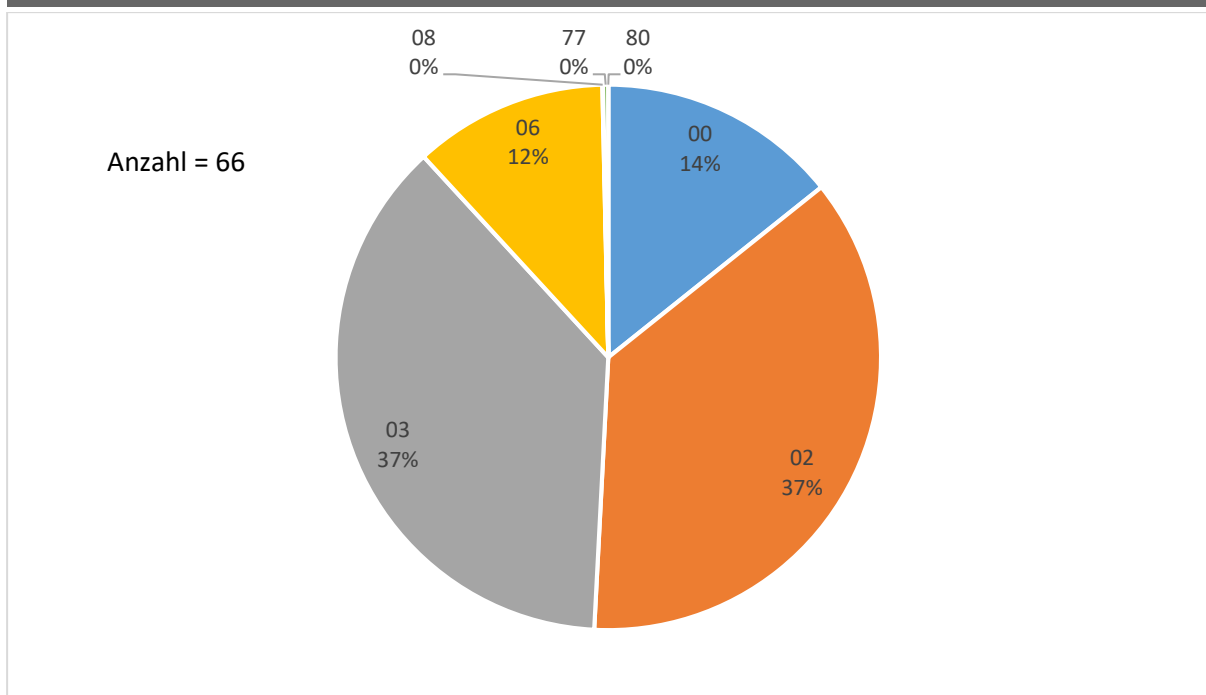


Abbildung 10 - Zusammensetzung Gemeinkostenpauschale VG (2018)



Es wird deutlich, dass der Zuschussbedarf aus der Gliederungsnummer 77 mit 23 % einen signifikanten Anteil an den Gemeinkosten bei den Gemeinden ausmacht. Unklar ist jedoch, warum nur Gemeinden diesen Teil des Gemeinkostenblocks zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben benötigen und die Verwaltungsgemeinschaften nicht.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Annahme naheliegend, dass die Gliederungsnummer 77 auch bei den Gemeinden in keinem Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung aus dem übertragenen Wirkungskreis steht. Schließlich scheinen die Verwaltungsgemeinschaften dem identischen Aufgabenkatalog auch ohne einen Bauhof nachkommen zu können.

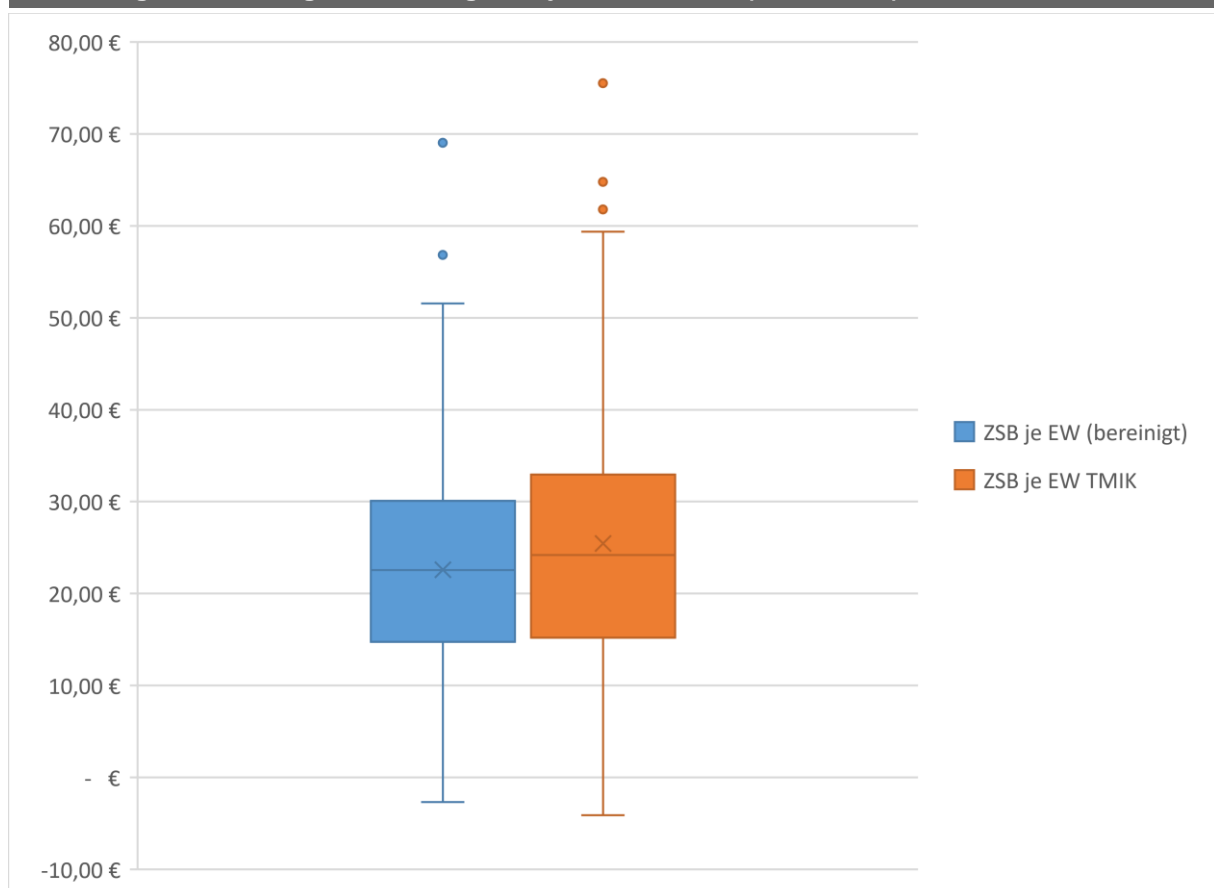
Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung deshalb die 16 ausgewählten Gemeinden befragt, welche Aufgaben im Bereich der Gliederungsnummer 77 (Hilfsbetriebe der Verwaltung) tatsächlich ausgeführt werden. Aus den Antworten war kein signifikanter Anteil zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben ersichtlich. Im Wesentlichen beschränkten sich die Tätigkeiten der Bauhöfe auf den Winterdienst, Reparatur- und Unterhaltungsarbeiten an Gemeindestraßen, Beschilderungen und Arbeiten im garten- und landschaftsbaulichen Bereich.

5.4.1.6 Zwischenfazit

Im Ergebnis empfiehlt der Rechnungshof, zukünftig lediglich die Gliederungsnummern 05 (Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung) und 11 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) der kommunalen Haushalte in die Berechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen für Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften einzubeziehen.

Abbildung 11 zeigt die Verteilung der Zuschussbedarfe der 195 Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, wenn nur die Gliederungsnummern 05 und 11 zur Berechnung herangezogen worden wären. Es wird deutlich, dass die Spannweite der Zuschussbedarfe durch die Bereinigung deutlich abnimmt. Dies liegt darin begründet, dass Störfaktoren, wie bspw. die oben dargelegten Effekte aus dem Bereich der Wohnraumförderung, eliminiert wurden. Folglich sinkt der Mittelwert der Verteilung von 25,45 EUR auf 22,59 EUR.

Abbildung 11 - Bereinigte Verteilung ZSB je EW für G,VG (Basis 2018)



Fortgeschrieben auf das Ausgleichsjahr 2021 ergibt sich eine Minderung der Einzelkostenpauschale für die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften um rund 2,40 EUR.²¹ Bezogen auf das Gesamtvolumen des Mehrbelastungsausgleichs würde dies eine Minderung des Ausgleichsvolumens für die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften von rund 3,3 Mio. EUR bedeuten.

Hinsichtlich der Gemeinkostenpauschale rechtfertigen die stichprobenhaft geprüften Tätigkeitsbereiche der Bauhöfe aus Sicht des Rechnungshofs nicht den Einbezug der Gliederungsnummer 77. Diese sollte deshalb zukünftig für alle Verwaltungseinheitstypen aus dem Berechnungsschema der Gemeinkostenpauschalen herausgelöst werden.²² Insbesondere die Gemeinkostenpauschalen für die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften wurden daher in der Vergangenheit zu hoch veranschlagt.

Wäre die Gliederungsnummer 77 (Hilfsbetriebe der Verwaltung) für die Bemessung der Mehrbelastungsausgleichspauschale des Ausgleichsjahres 2021 bei den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nicht berücksichtigt worden, wäre die Pauschale um rund 1,88 EUR je Einwohner geringer ausgefallen. Bezogen auf das Gesamtvolumen des Mehrbelastungsausgleich hätte dies eine Reduktion des Erstattungsvolumens um rund 2,6 Mio. EUR an die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften bedeutet.

5.4.2 Große kreisangehörige Städte

Für die Großen kreisangehörigen Städte gelten die Feststellungen zu den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften weitestgehend entsprechend.

Auch hier sollten die Gliederungsnummern 12 (Umweltschutz), 360 (Naturschutz und Landschaftspflege), 50 (Gesundheitsverwaltung), 54 (Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege), 62 (Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge) und 75 (Bestattungswesen) aus der Berechnung der Pauschalen herausgelöst werden.

Im Unterschied zu den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ist hier jedoch die Berücksichtigung der Gliederungsnummern 365 und 61 grundsätzlich gerechtfertigt, da die Großen kreisangehörigen Städte zusätzlich zu den Aufgaben der Gemeinden noch Aufgaben als untere Denkmalschutzbehörden (§ 1 DSchZustV TH)²³ sowie als untere Bauaufsichtsbehörden (§ 1 LRatAAufgÜV TH und § 1 LRatAAufgÜV TH 1) wahrnehmen.

5.4.2.1 Bauaufsichtsbehörde

Der Aufgabenbereich der Bauaufsichtsbehörde wird in den kommunalen Haushalten in der Gliederungsnummer 613 (Bauordnung) und somit in der Gliederungsnummer 61 verbucht. Das Berechnungsschema des TMIK sieht für die Bemessung der Pauschalen eine Berücksichtigung des Zuschussbedarfs aus der Gliederungsnummer 61 mit einem Anteil von 20 % vor. In das Berechnungsschema des TMIK gehen dabei sowohl die Zuschussbedarfe aus dem Vermögenshaushalt als auch aus dem Verwaltungshaushalt ein.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist diese Vorgehensweise problematisch. In der geprüften Stichprobe waren zwei Große kreisangehörige Städte enthalten. Stadt A wies einen auf übertragene Aufgaben entfallenden Anteil am Zuschussbedarf in der Gliederungsnummer 61 von 8 % aus. Die Stadt B wies einen Zuschussbedarf von rund 59 % der Gliederungsnummer 61

²¹ Dies betrifft nur den Effekt auf die Einzelkostenpauschale. Der Effekt auf die Gemeinkostenpauschale hängt davon ab, ob in den herausgelösten Abschnitten (nennenswerte) Personalkosten verbucht sind. Wäre dies der Fall, würde auch die Gemeinkostenpauschale sinken.

²² Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten spielen die Zuschussbedarfe aus der Gliederungsnummer 77 nahezu keine Rolle (<2 %). Für die Großen kreisangehörigen Städte machte der Zuschussbedarf aus der Gliederungsnummer 77 2018 einen Anteil von rund 9 % aus.

²³ Die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde wurde gem. § 1 DSchZustV nur auf vier der fünf Großen kreisangehörigen Städte übertragen – die Stadt Ilmenau fungiert als einzige Große kreisangehörige Stadt nicht als untere Denkmalschutzbehörde.

aus. Dieser Wert war jedoch von Sondereffekten beeinflusst. In den Jahren davor und danach belief sich der Zuschussbedarf der Stadt B auf rund 30 % des Zuschussbedarfs in der Gliederungsnummer 61 – was noch immer mehr als dreimal so hoch ist wie der Vergleichswert der Stadt A.

Die absoluten Zuschussbedarfe je EW liegen in beiden Städten jedoch auf einem annähernd gleichen Niveau (3,70 EUR bzw. 4,10 EUR je EW). Damit wird deutlich, dass die derzeitige Praxis der Bemessung nicht treffgenau ist. Das Problem bei der Ermittlung über einen prozentualen Anteil an der Gliederungsnummer 61 besteht in der je nach Kommune höchst unterschiedlichen Struktur dieser Gliederungsnummer. Dies trifft insbesondere auf den Vermögenshaushalt der Gliederungsnummer 61 zu, welcher mit der Erfüllung der Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörde nicht im Zusammenhang steht.²⁴ Da sich die Aktivitäten auf dem Gebiet der Stadtentwicklung in den Städten sowohl untereinander als auch im Zeitablauf stark unterscheiden, ist ein einheitlicher Anteil an der Gliederungsnummer 61 für den Bereich der Bauaufsicht kaum belastbar ermittelbar.

Aus Sicht des Rechnungshofs gibt es zwei Möglichkeiten, diesen Missstand im Bereich der Gliederungsnummer 61 zu beheben:

Eine Möglichkeit wäre, die Zuschussbedarfe nur auf Basis des Verwaltungshaushalts der Gliederungsnummer 61 zu bemessen. Der Vermögenshaushalt wird nicht einbezogen. In diesem Fall ist ein Anteil von 20 % für die Großen kreisangehörigen Städte im Ergebnis der Prüfung als angemessen zu betrachten.

Die andere Möglichkeit wäre, die Zuschussbedarfe anhand der Gliederungsnummer 613 (Bauordnung) zu bestimmen. Hierfür müssten jedoch die ZVGemGIPI dahingehend angepasst werden, dass die Verbuchung auf der Gliederungsnummer verbindlich vorgeschrieben wird. Derzeit ist dies nur als Gliederungsvorschlag in den ZVGemGIPI aufgeführt. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre diese Lösung ideal, da sie am treffgenauesten hinsichtlich des Ausgleichsbedarfs im Zusammenhang mit der zu erfüllenden Aufgabe ist.

5.4.2.2 Denkmalschutzbehörde

Für die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Ermittlung der Belastung über die Gliederungsnummer 365 (Denkmalschutz) im Bereich der Großen kreisangehörigen Städte fehl läuft. Von den zwei geprüften Großen kreisangehörigen Städten hat lediglich eine die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde wahrgenommen. Diese Stadt gab jedoch an, die Aufgabe in der Gliederungsnummer 60 (Bauverwaltung) zu verbuchen. Der Rechnungshof hat die geprüfte Stadt darauf hingewiesen, dass die Verbuchung der unteren Denkmalschutzbehörde in der Gliederungsnummer 60 fehlerhaft ist.

Nach Recherche des Rechnungshofs verbucht insgesamt nur eine der fünf Großen kreisangehörigen Städte Personalkosten in der Gliederungsnummer 365, was darauf schließen lässt, dass die Verwaltungsaufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde tatsächlich nur von einer Großen kreisangehörigen Stadt dort erfasst werden. Die anderen Städte scheinen die Aufgabe an anderer Stelle zu verbuchen.

Zudem besteht bei der derzeitigen Praxis wiederholt das Problem der Vermischung mit Zuschussbedarfen aus investiven Vorgängen des Vermögenshaushalts, die mit der übertragene Verwaltungsaufgabe nicht im Zusammenhang stehen.

Daher sollte zukünftig die Berücksichtigung des Vermögenshaushalts im Bereich der Gliederungsnummer 365 entfallen. Es ist nur auf den Zuschussbedarf des Verwaltungshaushalts abzustellen.

²⁴ Vgl. Ausführungen zur Bemessung der Wohnungsbauförderung auf Ebene der Gemeinden in Abschnitt 5.4.1.

Um die Datenqualität der Rechnungsstatistik zu erhöhen, empfiehlt der Rechnungshof, die ZVGemGIPI bezüglich der Verbuchung der unteren Denkmalschutzbehörde zu konkretisieren, da diese bislang nicht explizit in den ZVGemGIPI vorgeschrieben ist.

5.4.3 Landkreise und kreisfreie Städte

5.4.3.1 Abschnitt Allgemeine Sozialverwaltung (400)

Bei der Ermittlung des Gesamt-Zuschussbedarfs für den Mehrbelastungsausgleich kommt der Gliederungsnummer 400 für die Allgemeinheit Sozialverwaltung eine große Bedeutung zu. Immerhin setzt sich der Gesamt-Zuschussbedarf der Landkreise bzw. kreisfreien Städte zu 18 % bzw. 12 % aus der Gliederungsnummer 400 zusammen. Da nicht alle in der Gliederungsnummer 400 verbuchten Ausgaben übertragene Aufgaben betreffen, geht diese nur anteilig in die Berechnung der Pauschalen ein.

Im Gegensatz zu den anderen Gliederungsnummern des Berechnungsschemas wird der zu berücksichtigende Anteil dieser Gliederungsnummer durch das TMIK fortlaufend einer Überprüfung unterzogen und angepasst. Das TMIK berechnet hierbei für einen Katalog an übertragenen Aufgaben fiktive Zuschussbedarfe und ermittelt so den Anteil am Gesamt-Zuschussbedarf der Gliederungsnummer 400. Hierfür werden die folgenden vier Aufgaben vom TMIK betrachtet:

- 1) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Ausführung SGB XII),
- 2) Schwerbehindertenfeststellungsverfahren und Verwaltung des Blindengeldes,
- 3) Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes und
- 4) Verwaltung des Wohngeldes.

Der fiktive Zuschussbedarf der o. g. Aufgaben wird zum Gesamt-Zuschussbedarf der Gliederungsnummer 400 aller Landkreise und kreisfreien Städte ins Verhältnis gesetzt. Die jüngste Entwicklung der berücksichtigten Anteile an der Gliederungsnummer 400 sind in Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 6 - Entwicklung Anteile Gliederungsnummer 400				
	2018/19 (Basis 2015)	2020 (Basis 2016)	2021 (Basis 2018)	2022 (Basis 2019)
Anteil Gl.-Nr. 400	56,5 %	64,40 %	48,25 %	41 %

Bezüglich der Berechnungsmethoden der fiktiven Zuschussbedarfe sieht der Rechnungshof folgende Probleme:

Zu 1) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Ausführung SGB XII)

Für die Verwaltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat das TMIK die Gliederungsnummer 404 in den ZVGemGIPI ergänzend eingeführt. Diese wird im Ermittlungsschema zu 100 % berücksichtigt. Diese Gliederungsnummer wurde jedoch bis 2018 nur von 9 Landkreisen und einer kreisfreien Stadt korrekt bebucht.

Um die Zuschussbedarfe aus der Verwaltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aller Landkreise und kreisfreien Städte in die Berechnung einzubeziehen, wird die Aufgabe auch bei der Ermittlung des Anteils an der Gliederungsnummer 400 anhand einer fiktiven Zuschussbedarfsberechnung berücksichtigt.

Hierfür wurden die betreffenden Personal- und Sachkosten im Jahr 2014 auf Basis der Jahresrechnungen 2012 durch eine Umfrage des TMASFG erhoben. Diese Ausgaben werden seitdem jährlich mit dem Fortschreibungsfaktor fortgeschrieben.

Es sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass die Kommunen die Aufgabe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entsprechend den ZVGemGIPI auf die Gliederungsnummer 404 buchen. Damit würde die umständliche Berechnung mittels Anteilen entfallen. Die Ermittlung fiktiver Zuschussbedarfe anhand von fortgeschriebenen Personal- und Sachkosten aus dem Jahr 2012 hält der Rechnungshof im Jahr 2022 für nicht mehr belastbar.

Zu 2) Schwerbehindertenfeststellungsverfahren und Verwaltung des Blindengeldes

Die zu berücksichtigenden Ausgaben wurden ebenfalls durch eine Umfrage aus dem Jahr 2012 bestimmt. Die damals erhobenen Daten werden seitdem ebenfalls auf das Jahr der jeweiligen Rechnungsstatistik fortgeschrieben.

Die Ermittlung fiktiver Zuschussbedarfe anhand von fortgeschriebenen Zuschussbedarfen aus dem Jahr 2012 hält der Rechnungshof im Jahr 2022 für nicht mehr belastbar. Die Daten sollten neu erhoben werden.

Zu 3) Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Wie in Tn. 5.3 dargestellt, weisen die doppisch buchenden Kommunen in der Gliederungsnummer 400 keine Ausgaben nach. Die eigentlich auf der Gliederungsnummer 400 zu verbuchenden Personal- und Sachausgaben aus der Verwaltung des AsylbLG werden durch die Überleitungsrechnung der Gliederungsnummer 42 (Durchführung AsylbLG) zugeordnet und können so für drei kreisfreie Städte und einen Landkreis der Statistik entnommen werden. Für jede dieser Kommunen berechnet das TMIK einen Zuschussbedarf je Einwohner. Aus diesen Zuschussbedarfen je Einwohner wird der Mittelwert bestimmt. Dieser wird mit der Einwohnerzahl der übrigen Landkreise und kreisfreien Städte multipliziert, um den fiktiven Zuschussbedarf für die Überprüfung des Anteils an der Gliederungsnummer 400 zu berechnen.

Die Personal- und Sachausgaben der vier doppisch buchenden Kommunen bestimmen somit de facto, welcher Betrag für die übrigen kameral buchenden Kommunen (3 kreisfreie Städte und 16 Landkreise) angerechnet wird.²⁵

Der Rechnungshof hält die Vorgehensweise, dass der auf die Verwaltung des AsylbLG entfallende Anteil nur anhand der Daten von vier doppisch buchenden Kommunen bestimmt wird, für nicht ausreichend. Die Berechnungsgrundlage sollte anhand von Datenerhebungen auf eine breitere Basis gestellt werden.

²⁵ Für 2016 und 2017 wurde aufgrund der seit 2015 gestiegenen Asylbewerberzahlen ein Zuschlag erforderlich. Es reichte nicht aus, die Belastung der Haushalte auf Grundlage der Ist-Zahlen von 2013 auszugleichen. Es wurde deshalb aus den für 2013 für alle Landkreise und kreisfreien Städte zugrunde gelegten Ausgaben ein Betrag je Asylbewerber errechnet. Dieser wurde mit der Anzahl der zusätzlich prognostizierten Asylbewerber multipliziert und ergab einen zusätzlichen Bedarf von 17,3 Mio. EUR für Thüringen. Zuzüglich des daraus berechneten Gemeinkostenanteils ergab sich ein Mehrbedarf von rd. 11 EUR je Einwohner. Um diesen wurde die errechnete Mehrbelastungsausgleichspauschale für die kreisfreien Städte und Landkreise erhöht.

Zu 4) Verwaltung des Wohngeldes

Für die Verwaltung des Wohngeldes wird für die Bestimmung des Anteils an der Gliederungsnummer 400 im Wesentlichen die Anzahl der Bescheide mit dem fortgeschriebenen Satz der Auftragskostenpauschale aus 2012 (83,05 EUR/Bescheid) multipliziert. Für 2021 ergab sich so ein fiktiv berechneter Zuschussbedarf von 4,7 Mio. EUR.

Das Wohngeld wird von einigen Kommunen in abweichender Aufgabenwahrnehmung verwaltet. In diesen Fällen erstattet das Land Pauschalen je Einwohner (§ 23 Abs. 1a ThürFAG). Für 2021 waren dies 5,59 EUR.²⁶ Dieser Wert wurde jedoch durch eine Abfrage bei den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2018 erhoben und fortgeschrieben. Bei einer Hochrechnung auf die Einwohnerzahl Thüringens würde dies für 2021 rund 11,7 Mio. EUR ergeben, also mehr als doppelt so viel wie die Berechnung mit den fortgeschriebenen Auftragskostenpauschalen.²⁷

Aus Sicht des Rechnungshofs zeigt schon die Tatsache, dass das TMIK für die Bestimmung der gesonderten Pauschale für die Kommunen mit abweichender Aufgabenwahrnehmung nicht auf die Werte der fortgeschriebenen Auftragskostenpauschalen aus dem Jahr 2012 zurückgegriffen hat, dass die Zahlen vom TMIK selbst offenbar für nicht mehr ausreichend belastbar gehalten wurden.

Zudem ist die derzeit praktizierte Anknüpfung an die erstellten Bescheide aus Sicht des Rechnungshofs systematisch fragwürdig, da die Ermittlung immer auf Vergangenheitsdaten beruht. Für den MBA 2021 wurde bspw. auf die Jahresrechnungsstatistik 2018 abgestellt. Folglich hat das TMIK für die Bestimmung des Anteils auch die Anzahl der Bescheide von 2018 zugrunde gelegt. Die tatsächliche Anzahl der zu bearbeitenden Bescheide in 2021 könnte jedoch deutlich davon abweichen. Es handelt sich damit um eine Scheingenauigkeit, die zudem die realen Gegebenheiten vor Ort in vielen Belangen ausblenden dürfte. Zudem erfolgt im Ergebnis eben keine Erstattung anhand der tatsächlichen Fallzahlen je Landkreis bzw. kreisfreier Stadt, sondern pauschal je Einwohner.

Angesichts der Systematik des Mehrbelastungsausgleichs und der oben dargestellten Feststellungen ist eine Orientierung an fortgeschriebenen IST-Ausgaben aus Sicht des Rechnungshofs konsistenter. Der zu berücksichtigende Anteil an der Gliederungsnummer ist regelmäßig durch Datenerhebungen zu überprüfen.

Die Erhebungen des Rechnungshofs lassen den Schluss zu, dass die derzeitige Verfahrensweise den zu berücksichtigenden Anteil der Gliederungsnummer 400 bei den Landkreisen zu gering bemisst. In der Prüfung haben von 17 Landkreisen 11 belastbare und vom Rechnungshof auf Plausibilität überprüfte Daten gemeldet.²⁸ Im Durchschnitt ergab sich für das Jahr 2018 ein Anteil der übertragenen Aufgaben von rund 55 % der Gliederungsnummer 400. Das TMIK hat allerdings auf Basis der Rechnungsstatistik 2018 nur einen Anteil von 48,25 % berücksichtigt.

Für die kreisfreien Städte ergeben die Erhebungen des Rechnungshofs tendenziell eher eine zu hohe Veranschlagung des zu berücksichtigenden Anteils durch das TMIK. Die drei kameral buchenden Städte haben hier einen Anteil von durchschnittlich rund 37 % gemeldet und damit

²⁶ Im ThürFAG 2022 wurde der Wert auf Basis einer aktuellen Abfrage auf 4,62 EUR abgesenkt.

²⁷ In der Pauschale nach § 23 Abs. 1a Nr. 3 ThürFAG sind Gemeinkostenanteile berücksichtigt. In der Hochrechnung der Fallpauschalen sind noch keine Gemeinkosten berücksichtigt. Selbst wenn man den vom TMIK berücksichtigten Gemeinkostenaufschlag von 20 % hinzurechnen würde, änderte dies jedoch nichts an dem großen Missverhältnis der beiden Größen.

²⁸ Die Daten des doppisch buchenden Landkreises sind nicht vergleichbar. Zwei Landkreise haben keine belastbaren bzw. offenkundig nicht plausible Daten gemeldet. Drei weitere Landkreise weichen in ihrer Buchungspraxis ab und sind daher nicht vergleichbar. Die drei Landkreise haben die Verwaltung des AsylbLG in Gliederungsnummer 11 anstatt in 400 verbucht. Vgl. hierzu auch Abschnitt 5.2.

deutlich weniger als die angewendeten 48,5 %. Die Daten der doppisch buchenden Städte sind nicht vergleichbar und werden hier deshalb nicht betrachtet.

Die zu berücksichtigenden Anteile an der Gliederungsnummer sollten zudem für Landkreise und kreisfreie Städte zukünftig getrennt ermittelt werden. Die Daten der Erhebung des Rechnungshofs weisen darauf hin, dass die Kostenstrukturen zwischen den beiden Verwaltungseinheitstypen unterschiedlich sind und somit andere Anteile zur Folge haben.

5.4.3.2 Keine Berücksichtigung von Ausbildungsförderung und Elterngeld (Gliederungsnummer 407)

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass derzeit die übertragenen Aufgaben im Bereich Ausbildungsförderung sowie Elterngeld nicht im Berechnungsschema des TMIK abgebildet werden.

Den Landkreisen und kreisfreien Städten sind die Aufgaben eines Amts für Ausbildungsförderung nach § 40 Abs. 1 BAföG (§ 1 Abs. 1 ThürAGBAFöG) sowie die Zuständigkeit zur Ausführung des Bundeselterngeldgesetzes (§ 1 ThürBEEGZVO) übertragen worden.

Die kameral buchenden Kommunen verbuchen die Aufgaben ausweislich der Prüfung des Rechnungshofs in der Mehrzahl (14 Landkreise und 2 kreisfreie Städte) – nach Ansicht des Rechnungshofs korrekt – auf der Gliederungsnummer 407. Die doppisch buchenden Kommunen verbuchen die Aufgabe in der Produktgruppe 351. Diese wird jedoch auf die Gliederungsnummer 49 übergeleitet. Die Daten der doppisch buchenden Kommunen bleiben hier deshalb außer Betracht.

Im Durchschnitt haben die Landkreise und kreisfreien Städte einen anteiligen Zuschussbedarf von 5 % an der Gliederungsnummer 407 für die beiden Aufgaben ausgewiesen. Die Zuschussbedarfe je Einwohner lagen gemessen in absoluten Beträgen zwischen 0,29 EUR und 2,17 EUR je Einwohner, im Durchschnitt bei 1,23 EUR je Einwohner. Damit lässt sich dieser Aufgabenkomplex nach Ansicht des Rechnungshofs auch nicht mehr mit Verweis auf die großzügige Aufrundung im Berechnungsschema ausblenden.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf Basis seiner Prüfungsergebnisse die Gliederungsnummer 407 zukünftig mit einem Anteil von 5 % zu berücksichtigen.

5.4.3.3 Einbezug der Gliederungsnummer 42 (Durchführung AsylbLG)

Der Einbezug der Gliederungsnummer 42 (Durchführung AsylbLG) in das Berechnungsschema ist aus Sicht des Rechnungshofs problematisch.

In der Gliederungsnummer 42 werden die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) verbucht. Die ZVGemGIPI sehen vor, dass dort nur die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den jeweiligen Leistungen nach AsylbLG (Grundleistungen, Leistungen bei Krankheit, Arbeitsgelegenheiten etc.) zu verbuchen sind. Ausgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung (Personal und Sachmittel) dürfen dort nicht verbucht werden. Diese werden in der Gliederungsnummer 400 erfasst. Das Ermittlungsschema des TMIK zur Überprüfung des Anteils der Gliederungsnummer sieht deshalb auch eine Komponente für diesen Bereich vor.²⁹

Die Erstattung der Leistungen nach AsylbLG an die empfangsberechtigten Asylbewerber werden vom Land gesondert und außerhalb des KFA auf Grundlage von § 2 Abs. 1 Nr. 3 Thür-FlüKEVO³⁰ erstattet. Bis Ende 2016 wurden hier pauschal 314 EUR je Asylbewerber und Monat an die Kommunen gezahlt. Seit 2017 erfolgt eine Spitzabrechnung mit den Kommunen.

²⁹ Vgl. Abschnitt 5.4.3.1

³⁰ Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz.

Zusätzlich erfolgte für die Jahre 2016 und 2017 eine gesonderte Erhöhung der MBA-Pauschalen, um die Belastungen durch die seit 2015 stark angewachsenen Asylbewerberzahlen auszugleichen.³¹

Aus Sicht des Rechnungshofs ist daher nicht ersichtlich, weshalb die Zuschussbedarfe der Gliederungsnummer 42 überhaupt in den Mehrbelastungsausgleich einbezogen wurden. Das TMIK erläuterte hierzu, dass man durch den Einbezug der Gliederungsnummer 42 die Verwaltungskosten der doppisch buchenden Kommunen aus diesem Bereich mit im MBA berücksichtigen wollte.

Dieses Kalkül ist durch die tatsächlichen Daten in der Jahresrechnungsstatistik jedoch nicht gedeckt. Damit die Überlegung des TMIK aufginge, müssten die kameral buchenden Kommunen nahezu ausgeglichene Haushalte in der Gliederungsnummer 42 ausweisen. Den erreichten Leistungen würden Erstattungen durch das Land in (nahezu) genau gleicher Höhe gegenüberstehen. Allein die doppisch buchenden Kommunen würden Zuschussbedarfe in Höhe ihrer Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) ausweisen.

Mit Blick auf die Daten zeigt sich aber, dass dies nicht der Fall ist. Im Folgenden werden die Entwicklung und Verteilung der Zuschussbedarfe aus der Gliederungsnummer 42 getrennt nach kreisfreien Städten und Landkreisen dargestellt.

Tabelle 7 - Mittelwert der ZSB je EW in Gliederungsnummer 42

	2013 (Basis für 2016 und 2017)	2015 (Basis für 2018 und 2019)	2016 (Basis für 2020)	2018 (Basis für 2021)
Landkreise	0,24 EUR	8,97 EUR	7,66 EUR	- 1,30 EUR
kreisfreie Städte	0,45 EUR	9,81 EUR	14,63 EUR	2,22 EUR

In Tabelle 7 ist die Entwicklung der durchschnittlichen Zuschussbedarfe je Einwohner für die Landkreise und kreisfreien Städte dargestellt. Es zeigt sich, dass ab dem Jahr 2015 ein deutlich erhöhter ZSB zu verzeichnen ist, der offenkundig mit den gestiegenen Flüchtlingszahlen ab 2015 im Zusammenhang steht. 2015 macht der ZSB aus der Gliederungsnummer 42 bei den Landkreisen rund 12 % des durchschnittlichen Gesamt-ZSB der Einzelkosten (74,45 EUR) vor Korridorbereinigung aus, bei den kreisfreien Städten rund 9 %.

Betrachtet man die Daten genauer, fällt auf, dass die Zuschussbedarfe keineswegs ausschließlich auf die doppisch buchenden Kommunen zurückgehen.

Tabelle 8 - Mittelwert der ZSB je EW in Gliederungsnummer 42 (kreisfreie Städte)

	2013 (Basis für 2016 und 2017)	2015 (Basis für 2018 und 2019)	2016 (Basis für 2020)	2018 (Basis für 2021)
doppisch buchende Kommunen	1,13 EUR	8,10 EUR	16,06 EUR	3,56 EUR
kameral buchende Kommunen	- 0,23 EUR	11,53 EUR	13,20 EUR	0,89 EUR

³¹ Ebenda.

2015 weisen die kameral buchenden Kommunen sogar einen höheren Zuschussbedarf aus als die doppisch buchenden Kommunen. Lediglich für die Jahre 2013 und 2018 ergeben die Daten ein halbwegs plausibles Bild. Die Zuschussbedarfe innerhalb der Klasse der doppisch buchenden Kommunen unterliegen jedoch extremen Schwankungen. Über die betrachteten Jahre hinweg weist nur eine Kommune konstant hohe Zuschussbedarfe aus, während die ZSB der beiden anderen Kommunen zwischen - 4,52 EUR und 28,89 EUR je Einwohner schwanken.

Für die Klasse der Landkreise ergibt sich ein ähnliches Bild. Der doppisch buchende Landkreis weist hier keine erkennbar höheren ZSB aus als der Durchschnitt der kameral buchenden Landkreise. Das Gegenteil ist der Fall. Der Landkreis weist für 2018 sogar einen deutlich höheren Überschuss (negativer Zuschussbedarf) als der Durchschnitt aus.

Die Annahme, dass die Verwaltungskosten der doppisch buchenden Kommunen durch den Einbezug der Gliederungsnummer 42 erfasst würden, kann anhand der Daten aus der Rechnungsstatistik somit nicht bestätigt werden.

Vielmehr sind die Entwicklungen der Zuschussbedarfe zumindest von 2015 bis 2016 stark von einem Abrechnungstau der Erstattungsbeträge nach ThürFlüKEVO überlagert gewesen. Eine stichprobenhafte Überprüfung bei Landkreisen und kreisfreien Städten hat dieses Bild bestätigt. Spätestens seit 2017 sind die Zuschussbedarfe auf reine Periodisierungseffekte zurückzuführen. Da die Personalausgaben im Verhältnis zum Volumen der ausgereichten Leistungen an die Asylbewerber gering sind, dominiert der Periodisierungseffekt.

Aus Sicht des Rechnungshofs hat der Einbezug der Gliederungsnummer 42 zu signifikanten Verzerrungen geführt. In den Ausgleichsjahren 2018, 2019 und 2020 wurden die Leistungen nach dem AsylbLG zu 100 % vom Land erstattet. Die Kommunen mussten die Leistungen an die Asylbewerber somit nicht selbst tragen. Die Mehrbelastungsausgleichspauschalen für diese Ausgleichsjahre enthielten jedoch nicht unerhebliche Anteile für genau diesen Bereich (siehe Tabelle 7). Spätestens für die Ausgleichsjahre nach 2018 führte das Einbeziehen der Gliederungsnummer 42 zu unbegründeten Erhöhungen der Mehrbelastungsausgleichspauschalen. Hätte man die Mehrbelastungsausgleichspauschalen für die Ausgleichsjahre 2018 bis 2020 ohne die Gliederungsnummer 42 berechnet, wäre das Volumen des Mehrbelastungsausgleichs über die drei Jahre zusammengenommen um rund 27,34 Mio. EUR niedriger ausgefallen.³²

Seit 2021 (Basisjahr 2018) hat der Zuschussbedarf aus der Gliederungsnummer 42 in Summe keine steigernden Auswirkungen mehr auf die Mehrbelastungsausgleichspauschalen. Im Gegenteil – es werden Überschüsse ausgewiesen. Der Einbezug der Gliederungsnummer 42 verringerte somit die Mehrbelastungsausgleichspauschalen im Jahr 2021. Gleiches gilt für das Jahr 2022.

Aufgrund der Fehleranfälligkeit und des fehlenden Zusammenhangs mit der Erfüllung der übertragenen Aufgabe empfiehlt der Rechnungshof, die Gliederungsnummer 42 aus dem Berechnungsschema zu streichen. Die Verwaltungskosten der doppisch buchenden Kommunen sollten stattdessen anhand der ohnehin vom TMIK erhobenen Sach- und Personalkosten im Produkt 313 (Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes) bestimmt werden.

³² Die Berechnung der Zahl basiert auf einer Vergleichsrechnung für die Jahre 2018 bis 2020, in der die Gliederungsnummer 42 nicht berücksichtigt wurde. Alle weiteren Schritte inklusive Korridorbereinigung wurden nachvollzogen. Eine Anpassung der Gemeinkosten-Pauschale wurde nicht vorgenommen, da in der Gliederungsnummer (mit Ausnahme der doppisch buchenden Kommunen) keine Personalkosten gebucht werden und der Anteil der berücksichtigungsfähigen Gemeinkosten hierdurch nicht verändert wird.

5.4.3.4 Untere Bauaufsichtsbehörden und Bauordnungsaufsicht (Gliederungsnummer 61)

Den Landkreisen und kreisfreien Städten sind nach § 57 ThürBO die Aufgaben der unteren staatlichen Bauaufsichtsbehörden übertragen worden. Die Aufgaben und Befugnisse sind in § 58 ThürBO definiert.

Zusätzlich zu den Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden nehmen die Landkreise Aufgaben im Zusammenhang mit der Genehmigung von Bebauungsplänen kreisangehöriger Gemeinden wahr (§ 2 ThürZustBauVO). Die Landkreise handeln hier als untere staatliche Verwaltungsbehörde und somit nicht als kommunale Behörde. Die Aufgabe ist daher formal betrachtet nicht kommunalisiert und somit auch nicht im Anwendungsbereich des Mehrbelastungsausgleichs zu verorten. Gleichwohl hat das TMIK die Aufgabe der Kommunalaufsicht, welche formal ebenfalls nicht in den Mehrbelastungsausgleich fällt, im Sinne der Landkreise mit in das Berechnungsschema der Pauschalen aufgenommen.³³ Der Rechnungshof hält diese Vorgehensweise grundsätzlich für gerechtfertigt und erkennt den Ausgleichsbedarf der Kommunen für die Wahrnehmung von Aufgaben in der Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde an. Eine Abbildung dieser Aufgaben im Mehrbelastungsausgleich ist angemessen.

Für die Verbuchung der Aufgaben der Bauaufsichtsbehörde und Bauordnungsaufsicht ist nach ZVGemGIPI innerhalb der Gliederungsnummer 61 (Städtebau, Vermessung, Bauordnung) die Gliederungsnummer 613 (Bauordnung) vorgesehen. Die Anwendung der Gliederungsnummer 613 ist jedoch nicht verbindlich.

Das TMIK berücksichtigt für die Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen einen Anteil von 20 % des Zuschussbedarfs der Gliederungsnummer 61. Der Rechnungshof hat die Angemessenheit dieses Anteils überprüft.

Neben dem Aufgabenkomplex Bauordnung ist bei den Landkreisen die Regionalplanung der zweite wesentliche Bestandteil der Gliederungsnummer 61. Für die Landkreise hat die Prüfung ergeben, dass die Veranschlagung von 20 % für den Anteil der Bauordnung an der Gliederungsnummer 61 nicht angemessen ist.

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass der Anteil der Gliederungsnummer 613 an der Gliederungsnummer 61 im Durchschnitt bei rund 77 % lag.³⁴ Die Spannweite der gemeldeten Anteile war hier relativ hoch. Die Werte reichten von 38 bis 100 %. Die Mehrzahl der Landkreise weist jedoch einen Anteil von mehr als 50 % aus. Bei den Werten am unteren Rand der Bandbreite kam es in dem betrachteten Jahr zu Verzerrungen aufgrund von Zuschussbedarfen im Vermögenshaushalt aus dem eigenen Wirkungskreis.

Die Berücksichtigung des Abschnitts 61 mit 20 % bei den Landkreisen ist daher nach Auffassung des Rechnungshofs deutlich zu niedrig bemessen.

Für die kameral buchenden kreisfreien Städte ergab die Auswertung der Erhebungen einen durchschnittlichen Anteil von rund 17 % im betrachteten Jahr. Die Berücksichtigung von 20 % wird daher für die kreisfreien Städte vom Rechnungshof als angemessen bewertet. Die Abweichung liegt im Toleranzbereich und dürfte über die Jahre hinweg leichten Schwankungen unterliegen.

³³ Vgl. Drs. 6/4497, S.40.

³⁴ In die Betrachtung sind die Daten von 13 kameral buchenden Landkreisen eingeflossen. Der doppisch buchende Landkreis wurde nicht betrachtet. Drei Landkreise haben keine belastbaren bzw. nicht plausible Daten geliefert.

Die Abweichungen zu den Werten der Landkreise liegen darin begründet, dass die kreisfreien Städte in der Gliederungsnummer 61, insbesondere im städtebaulichen Bereich, deutlich höhere Zuschussbedarfe im eigenen Wirkungskreis ausweisen als die Landkreise.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, die zu berücksichtigenden Anteile an der Gliederungsnummer 61 zukünftig für Landkreise und kreisfreie Städte separiert anzusetzen. Der Anteil für die Landkreise muss aus den oben genannten Gründen deutlich angehoben werden.

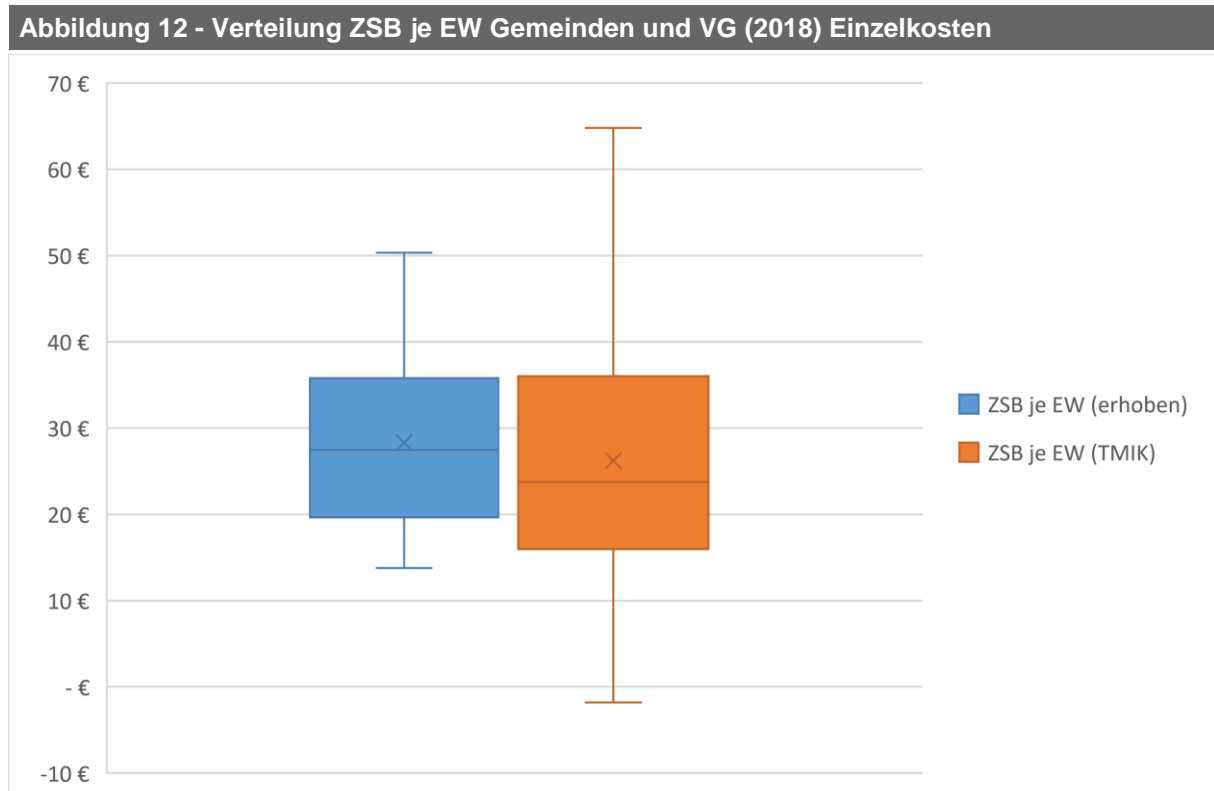
Es sollte zudem nur auf den Zuschussbedarf im Verwaltungshaushalt abgestellt werden, da die Buchungen im Vermögenshaushalt (bspw. Veräußerung einer Liegenschaft oder Erwerb von Beteiligungen) zu unsachgemäßen Verzerrungen in Bezug auf den übertragenen Wirkungskreis führen.

Perspektivisch wäre ein separater Ausweis der Gliederungsnummer 613 in der Rechnungsstatistik ideal. Hierdurch könnte die Mehrbelastungsausgleichspauschale treffsicherer bestimmt werden. Die Untergliederung der Gliederungsnummer 61 in den ZVGemGIPI müsste hierfür jedoch für verbindlich erklärt werden.

6 Statistische Ergebnisse aus der Datenerhebung durch den Rechnungshof

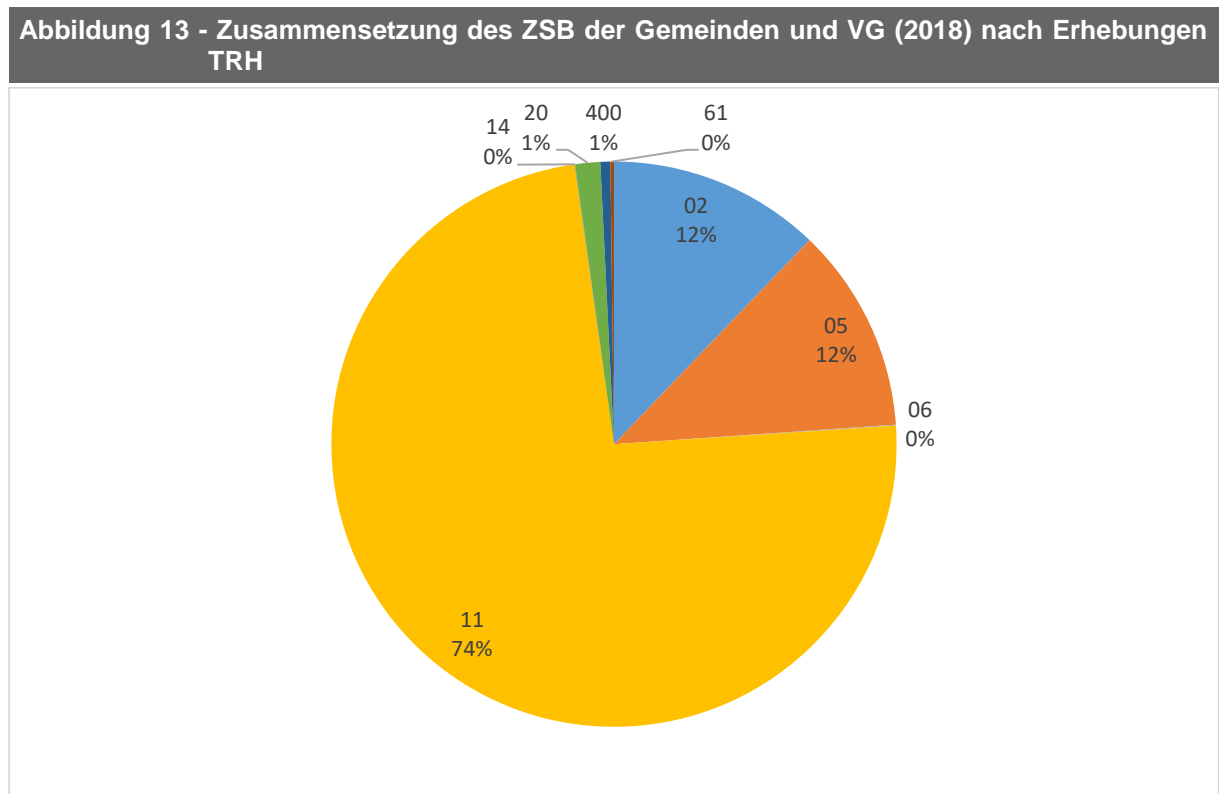
6.1 Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften

Die Erhebungen des Rechnungshofs ergeben auf Ebene der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, dass die enorme Bandbreite in den vom TMIK ermittelten Zuschussbedarfen zu einem großen Teil auf Buchungsfehler zurückzuführen ist. In Abbildung 12 ist deutlich erkennbar, dass die Bandbreite der durch den Rechnungshof erhobenen Stichprobe (blaue Verteilung) deutlich geringer ist als die vom TMIK für die Stichprobe berechneten Zuschussbedarfe (orangene Verteilung).



Ursächlich für dieses Bild sind im Wesentlichen zwei Effekte. Einerseits umfasst das Berechnungsschema des TMIK eine Vielzahl an Gliederungsnummern, die mit den übertragenen Aufgaben in keinem Zusammenhang stehen (Störgrößen).³⁵ Andererseits verbuchen die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften relativ häufig Aufgaben falsch.

Die Zuschussbedarfe fallen dadurch aus dem Berechnungsschema und bleiben unberücksichtigt. Als wesentlich zu nennen ist hier der Abschnitt 02 (Hauptamt). Häufig wird hier von Gemeinden der sog. „Bürgerservice“ verbucht, der jedoch auch Aufgaben aus dem Bereich des Ordnungsrechts (Abschnitt 11) umfasst. Die gemeldeten Zuschussbedarfe aus dem Abschnitt 02 machen in der betrachteten Stichprobe einen Anteil von 12 % aus und sind daher nicht zu vernachlässigen.



In der vom Rechnungshof betrachteten Stichprobe ergibt sich ein gegenüber den Berechnungen des TMIK leicht erhöhter Zuschussbedarf. Der durchschnittliche Zuschussbedarf der ausgewählten Stichprobe lag nach den Daten des TMIK bei 24,94 EUR. Die Erhebungen ergaben einen durchschnittlichen Zuschussbedarf von 28,32 EUR. Der erhobene Zuschussbedarf der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften lag damit um 3,38 EUR höher als der vom TMIK ermittelte Betrag.

Da im Bereich der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften lediglich eine verhältnismäßig kleine Stichprobe von 20 Kommunen geprüft wurde, lässt sich aus den Daten nicht schließen, dass die Mehrbelastungsausgleichspauschale vom TMIK tatsächlich zu niedrig bemessen wurde. Der Rechnungshof hatte die Gemeinden in seiner Stichprobe nicht repräsentativ, sondern bewusst mit Fokus auf statistische Ausreißer ausgewählt, um Fehler der Verbuchung oder der Zuordnung zu Gliederungsnummern zu identifizieren.

³⁵ Vgl. Abschnitt 5.4.1.

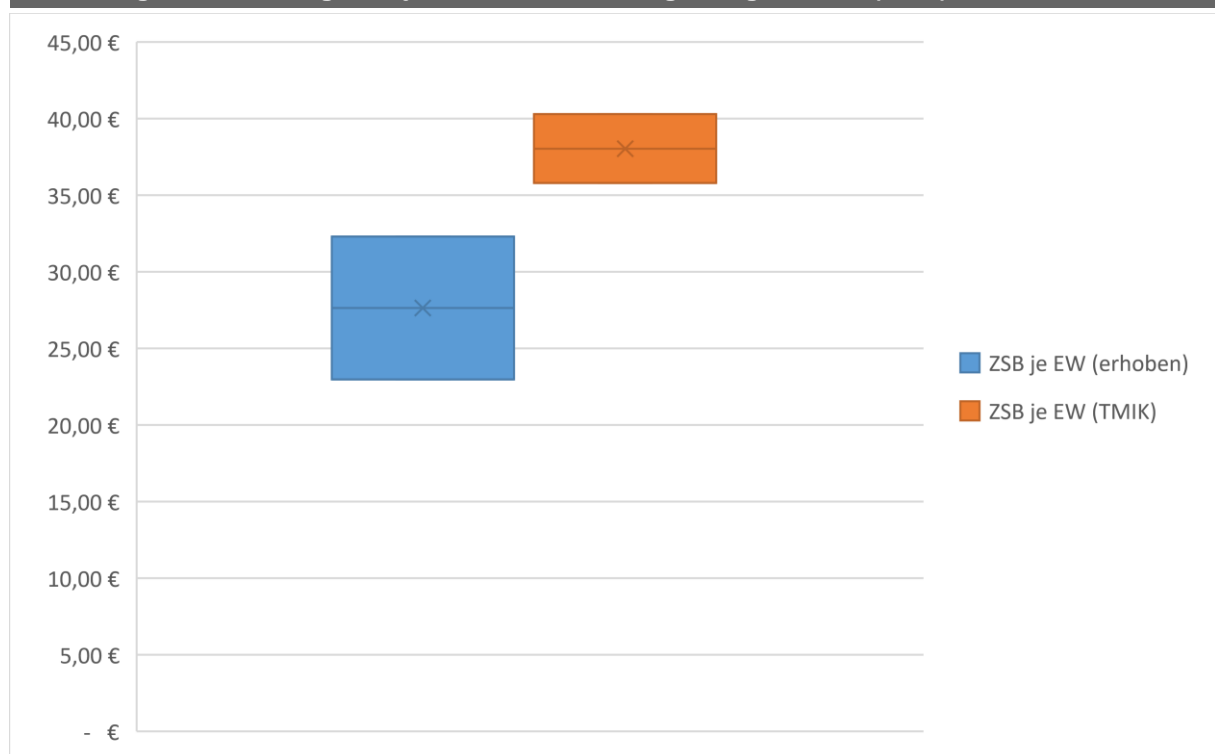
6.2 Große kreisangehörige Städte

Die erhobenen Zuschussbedarfe für die beiden geprüften kreisangehörigen Städte weichen nach unten von den berechneten Zuschussbedarfen des TMIK ab.

Die Ursachen sind hier ähnlich gelagert wie bei den Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften. Auch hier verzerrt die Berücksichtigung von Gliederungsnummern, die nicht im Zusammenhang mit übertragenen Aufgaben stehen, die berechneten Zuschussbedarfe.

Andererseits wiesen beide vom Rechnungshof geprüften Städte buchungstechnische Abweichungen auf. Eine der geprüften Städte hatte bspw. erhebliche Ausgaben im Zusammenhang mit IT-Infrastruktur in der Gliederungsnummer 05 (Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung) verbucht. Diese Ausgaben standen jedoch nicht mit der Erledigung von übertragenen Aufgaben im Zusammenhang und hätten zudem in der Gliederungsnummer 06 (Einrichtungen für die gesamte Verwaltung) verbucht werden müssen. Die andere Stadt wies Anteile in der Gliederungsnummer 11 aus, die nicht mit übertragenen Aufgaben im Zusammenhang standen (Tierheim, Schiedsstelle).

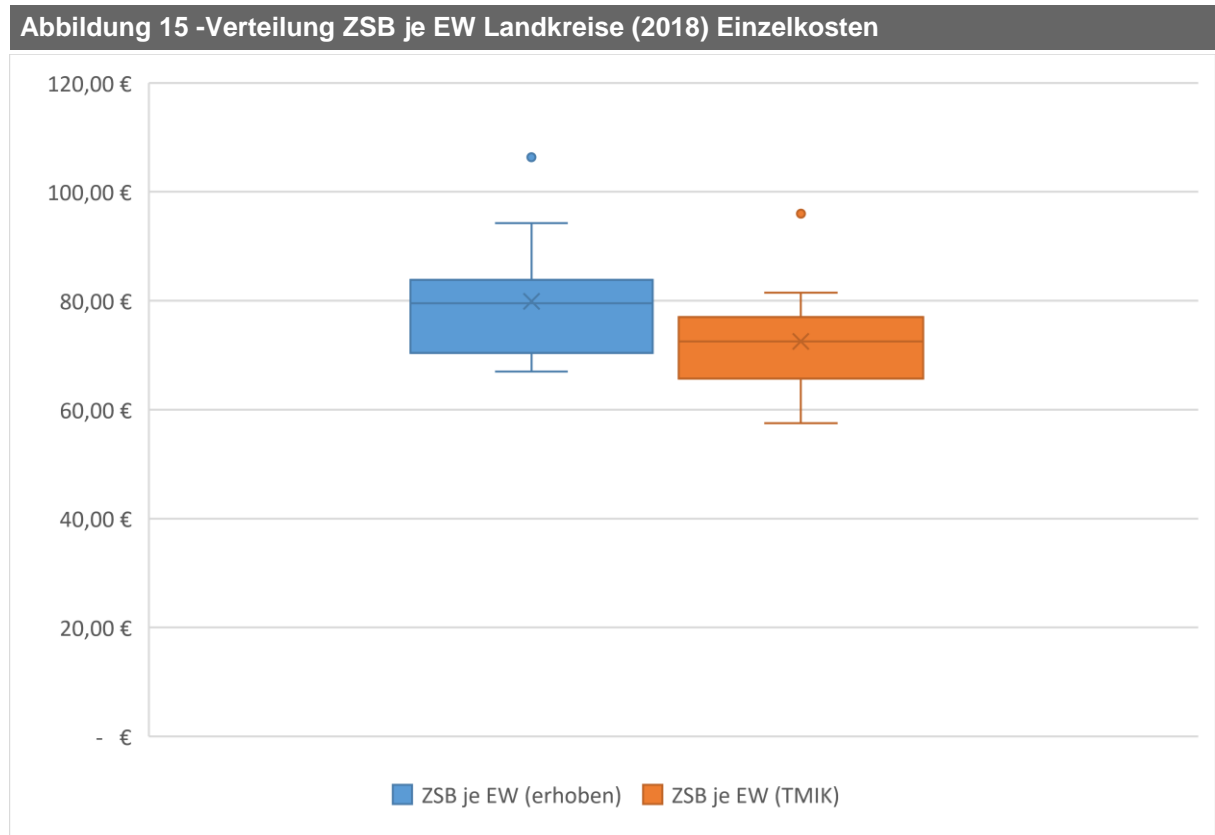
Abbildung 14 -Verteilung ZSB je EW Große kreisangehörige Städte (2018) Einzelkosten



Im Ergebnis lagen die erhobenen Zuschussbedarfe im Mittel mit 27,64 EUR je Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt der vom TMIK berechneten Zuschussbedarfe für die beiden Städte von 38,04 EUR je Einwohner.

6.3 Landkreise

In der Klasse der Landkreise liegen die vom Rechnungshof erhobenen Zuschussbedarfe strukturell um rund 8 % über dem Niveau der vom TMIK auf Grundlage der Rechnungsstatistik bestimmten.



Der durchschnittliche Zuschussbedarf je Einwohner liegt nach den vom Rechnungshof erhobenen Daten bei 79,91 EUR und damit um 5,79 EUR (+ 8 %) höher als der vom TMIK berechnete Zuschussbedarf.

In der vom Rechnungshof betrachteten Gruppe von 14 Landkreisen³⁶ weisen bis auf eine Ausnahme alle einen leicht höheren Zuschussbedarf aus als in den vom TMIK bestimmten Werten. Eine Ausnahme bildet der doppisch buchende Landkreis. Hier weicht der erhobene Zuschussbedarf je Einwohner sehr deutlich um 21,01 EUR (+ 36 %) ab. Da von den 17 Landkreisen jedoch nur einer doppisch bucht, hat dieser Fehler verhältnismäßig geringe – jedoch trotzdem nicht zu vernachlässigende – Auswirkungen auf den Durchschnitt der 17 Landkreise.

Die Ursache für den strukturell zu niedrig veranschlagten Zuschussbedarf der Landkreise ist im Wesentlichen im zu niedrig veranschlagten Anteil an der Gliederungsnummer 61 und der fehlenden Berücksichtigung der Aufgaben im Bereich des Bundeselterngeldes und der Ausbildungsförderung begründet.

Der korridorbereinigte und mit der Einwohnerzahl gewichtete Mittelwert läge anhand der erhobenen Daten des Rechnungshofs bei 76,38 EUR je Einwohner und damit 4,07 EUR höher als der vom TMIK ermittelte Wert. Bei gleichbleibender Gemeinkostenpauschale hätte sich für das Ausgleichsjahr 2021 eine Einwohnerpauschale von 105 EUR anstatt der vom TMIK berechneten 101 EUR ergeben. Das MBA-Volumen für die Landkreise wäre bei Zugrundelegen der

³⁶ Drei Landkreise haben keine oder wenig plausible Daten übermittelt und wurden deshalb nicht in die Betrachtung einbezogen.

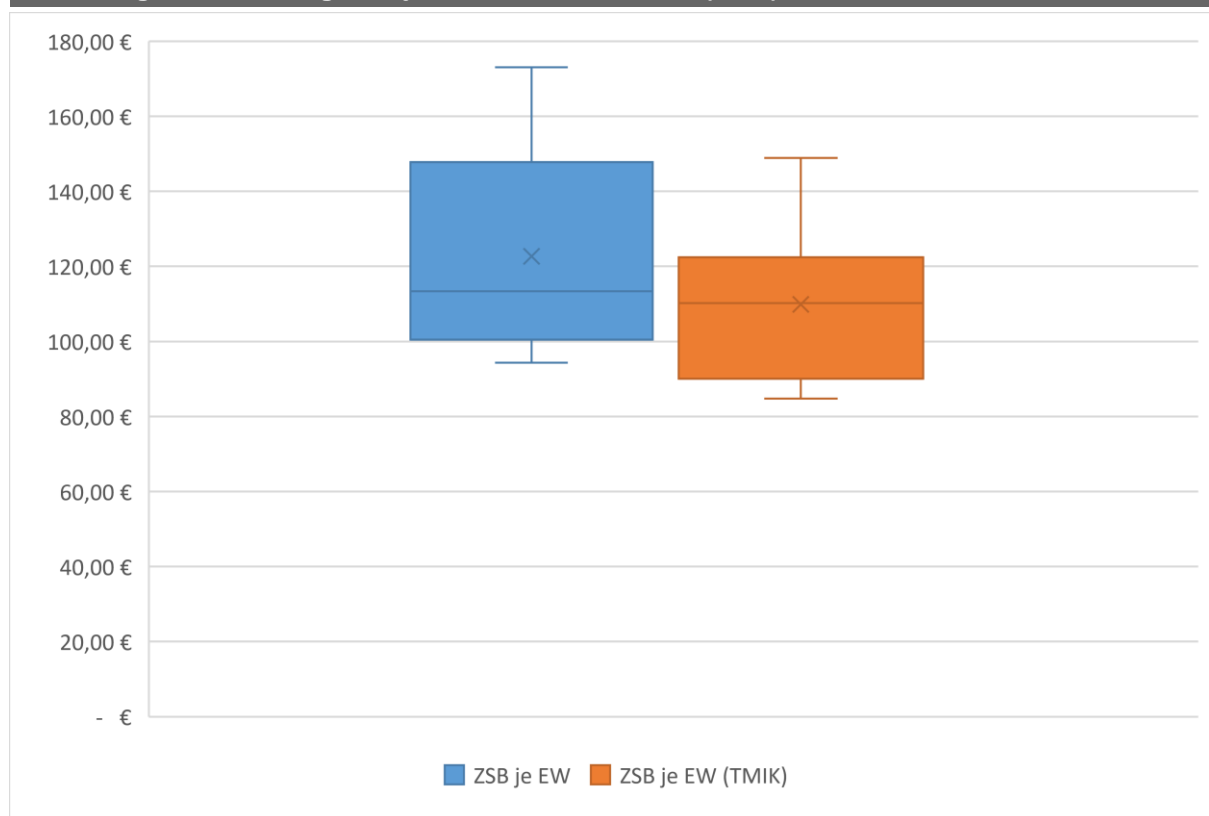
erhobenen Daten mit 163,82 Mio. EUR um 6,24 Mio. EUR (+ 3,8 %) höher ausgefallen als das vom TMIK berechnete Volumen.

6.4 Kreisfreie Städte

Für die kreisfreien Städte ergeben sich aufgrund des höheren Anteils der doppisch buchenden Einheiten deutlich größere Abweichungen.

Der durchschnittliche Zuschussbedarf je Einwohner liegt nach den vom Rechnungshof erhobenen Daten für das Jahr 2018 bei 121,29 EUR und damit um 11,40 EUR (+ 10,4 %) höher als der vom TMIK berechnete Zuschussbedarf.

Abbildung 16 -Verteilung ZSB je EW Kreisfreie Städte (2018) Einzelkosten



Hierbei lohnt zudem eine Betrachtung differenziert nach doppisch und kameral buchenden Städten. Während die Abweichung zu den vom TMIK bestimmten Zuschussbedarfen der kameral buchenden Städte bei 4,85 EUR liegt, beträgt die Abweichung bei den doppisch buchenden Städten im Mittel 26,37 EUR (+ 23 %).

Die Ursachen für die Abweichungen der kameral buchenden Städte sind eine Mischung aus den bei Landkreisen und Gemeinden beobachteten Abweichungen. Einerseits fehlt bei den kreisfreien Städten z. B. die Berücksichtigung der Aufgaben aus dem Bereich des Bundeselterngeldes sowie der Ausbildungsförderung. Andererseits führen die „Störgrößen“ aus den Vermögenshaushalten insbesondere aus der Gliederungsnummer 62 zu verfälschten Zuschussbedarfen hinsichtlich des übertragenen Wirkungskreises.

Die doppisch buchenden Städte werden vom TMIK dagegen systematisch zu niedrig veranschlagt, da die Überleitung von den doppischen Produkten zu den Gliederungsnummern der kameralen Haushalte zu Verzerrungen führt.³⁷

³⁷ Vgl. Tn. 5.3.

Der obere Ausreißer in beiden Verteilungen der Zuschussbedarfe (173,05 EUR bzw. 148,86 EUR) ist zudem auf eine Besonderheit in der Buchungspraxis einer doppisch buchenden Stadt zurückzuführen. In der betreffenden Stadt werden die Gemeinkosten verursachenden Produkte (Hauptamt, Finanzen, Personal etc.) auf die Fachprodukte umgelegt. Die Zuschussbedarfe in den jeweiligen Produkten sind deshalb strukturell höher, da sie schon Gemeinkostenanteile enthalten. Der Zuschussbedarf ist daher nicht vergleichbar mit dem Zuschussbedarf der anderen Städte. Da es dem Rechnungshof anhand der zugänglichen Daten jedoch nicht möglich war, die Zuschussbedarfe um die Umlagen zu bereinigen, werden die Werte hier wie gemeldet ausgewiesen.³⁸ Der Zuschussbedarf zur Ermittlung der Gemeinkostenpauschale ist bei der betreffenden Stadt im Gegenzug geringer. Die Werte werden trotzdem als problematisch angesehen, da sie in beiden Fällen die Durchschnittsbildung bzw. Korridorbereinigung verzerren.

Bei Zugrundelegen der vom Rechnungshof erhobenen Zuschussbedarfe je Einwohner für die Berechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen wäre das Ausgleichsvolumen für die kreisfreien Städte 2021 in Summe rund 4,1 Mio. EUR höher ausgefallen.³⁹

7 Hinweise zur Kategorisierung und Differenzierung der Verwaltungseinheitstypen

Das TMIK differenziert die verschiedenen Verwaltungseinheitstypen derzeit, wie in Tn. 4.1 beschrieben, in Landkreise, kreisfreie Städte, Große kreisangehörige Städte und Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften. Die Differenzierung beruhe dabei auf der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben sowie auf einer abweichenden Verwaltungsstruktur, die zugleich auf divergierende Kostenstrukturen schließen lasse.⁴⁰

Auf Basis der geprüften Daten hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Differenzierung zwischen Großen kreisangehörigen Städten und Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften im Kontext der ursprünglichen Begründung nicht tragfähig erscheint.

Nach Kenntnis des Rechnungshofs unterscheidet sich der Aufgabenkatalog der Großen kreisangehörigen Städte nicht gravierend von dem der Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften. Lediglich die Aufgaben im Bereich der Denkmalschutzbehörde und der unteren Bauaufsichtsbehörde werden durch die Großen kreisangehörigen Städte zusätzlich wahrgenommen und auch das nicht einheitlich.⁴¹

Die vom Rechnungshof stichprobenhaft geprüften Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften haben im Mittel einen Zuschussbedarf von 28,32 EUR je Einwohner ausgewiesen. Die zwei geprüften Großen kreisangehörigen Städte wiesen im Mittel einen Zuschussbedarf von 27,64 EUR je Einwohner aus. Der weitgehend homogene Aufgabenkatalog spiegelt sich somit in den erhobenen Daten grundsätzlich wider. Dass die Großen kreisangehörigen Städte selbst mit den zwei zusätzlichen Aufgaben im Durchschnitt einen geringeren Zuschussbedarf ausweisen als die Stichprobe der Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaften deutet darauf hin, dass die Großen kreisangehörigen Städte Größenvorteile durch Fixkostendegression realisieren können.

Hinsichtlich des Arguments der abweichenden Verwaltungsstrukturen sieht der Rechnungshof anhand der erhobenen Daten keine Hinweise, die eine separate Pauschale für die Großen kreisangehörigen Städte rechtfertigen würden.

³⁸ Vgl. Tn. 5.3.

³⁹ Bei dieser Berechnung wurden lediglich die Auswirkungen auf die Einzelkostenpauschale berücksichtigt. Die Gemeinkostenpauschale bleibt bei der Betrachtung angenommen gleich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch die Gemeinkostenpauschale höher ausfiele. Mangels Daten hat der Rechnungshof die Änderung der Gemeinkostenpauschale jedoch nicht modelliert.

⁴⁰ Vgl. Begründung zu LT-Drs. 5/5062, S. 122.

⁴¹ Vgl. Tn. 5.4.2.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Großen kreisangehörigen Städte mit den übrigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in einen Verwaltungseinheitstyp zu integrieren. Die Berechnung der Zuschussbedarfe sollte einheitlich anhand des in Tn. 5.4.1 beschriebenen Berechnungsschemas erfolgen. Separate Pauschalen für abweichende Aufgabenwahrnehmungen in der Bauaufsicht bzw. Bauordnung sowie der Denkmalschutzbehörde sind – analog zu den schon bestehenden separaten Pauschalen⁴² – zusätzlich in § 23 Abs. 1a aufzunehmen.

8 Bewertung der jüngsten Anpassungen des TMIK im Mehrbelastungsausgleich 2022

Im Nachgang der Prüfung durch den Rechnungshof hatte das TMIK für die Neuberechnung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen 2022 einige Anpassungen vorgenommen.

Für die doppisch buchenden Kommunen wurden die Produkte 346 (Wohngeld) und 348 (Blindengeld) mit in die Berechnung der MBA-Pauschalen einbezogen.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist diese Anpassung ein Schritt in die richtige Richtung und stellt eine Verbesserung der Berechnungsgrundlage für die Zuschussbedarfe der doppisch buchenden Kommunen dar. Nichtsdestotrotz sieht der Rechnungshof in der Jahresrechnungsstatistik im Bereich der doppisch buchenden Kommunen strukturell noch weitere erhebliche Abweichungen zu den Daten der kameral buchenden Kommunen.⁴³ Der Rechnungshof sieht es daher als notwendig an, für doppisch buchende Kommunen ein eigenes Berechnungsschema anhand von Produkten zu entwickeln.

Darüber hinaus hat das TMIK für die Landkreise und kreisfreien Städte die Gliederungsnummern 415 und 436 neu mit in das Berechnungsschema einbezogen.

Der Rechnungshof kann die Beweggründe für den Einbezug dieser Gliederungsnummern nicht nachvollziehen.

In der Gliederungsnummer 415 werden die ausgereichten Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die dafür vom Land erhaltenen Erstattungen verbucht. Es handelt sich mithin um einen reinen Leistungsabschnitt im kommunalen Haushalt. Die Ausgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Grundsicherung werden in der Gliederungsnummer 400 bzw. 404 erfasst.

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist im Vierten Kapitel des SGB XII gesetzlich geregelt. Den örtlichen Trägern der Sozialhilfe werden nach § 46a Abs. 1 SGB XII seit 2014 100 % der Nettoausgaben für diesen Bereich erstattet. Der Abruf erfolgt durch die Länder jeweils quartalsweise. Das Land leitet die Erstattungen des Bundes umgehend an die zuständigen Träger weiter (§ 6 Abs. 1 ThürAGSGB XII). Die Weiterleitung erfolgt entsprechend den Mittelabrufen der örtlichen Träger.

Die Gliederungsnummer 415 müsste daher in den Kreisen und kreisfreien Städten (theoretisch) immer ausgeglichen sein. Dafür spricht auch die Veranschlagungspraxis in den meisten Landkreisen und kreisfreien Städten. In der Jahresrechnung kommt es ausweislich der Jahresrechnungsstatistik jedoch bei allen Landkreisen zu einem Zuschussbedarf von rund 10 % des Gesamtausgabevolumens der jeweiligen Gliederungsnummer 415.

Diese Zuschussbedarfe sind jedoch ausschließlich auf Periodeneffekte der Abrechnungssystematik zurückzuführen und stellen keine echten Zuschussbedarfe im Sinne des Mehrbelastungsausgleichs dar. Vielmehr ist es so, dass die Ausgaben des Januars aus dem Folgejahr noch im Dezember des vorangegangenen Jahres gebucht werden. Die Abrechnung mit dem Land für das vierte Quartal erfolgt zudem erst im ersten Quartal des Folgejahres.⁴⁴ De facto

⁴² Vgl. Tn. 4.1.

⁴³ Vgl. Tn. 5.3.

⁴⁴ Die Problematik ist analog zu der aus dem Bereich AsylbLG (Gliederungsnummer 42), vgl. Tn. 5.4.3.3.

müssen die örtlichen Träger der Sozialhilfe die ausgereichten Leistungen jedoch nicht selbst tragen.

Das TMIK sollte den Einbezug der Gliederungsnummer 415 deshalb zum nächsten Ausgleichsjahr wieder rückgängig machen.

In der Gliederungsnummer 436 werden die Ausgaben aus dem Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften bzw. der individuellen Unterbringung von Asylbewerbern verbucht.

Es handelt sich auch hier um eine Gliederungsnummer, in der keine Verwaltungsaufgaben des übertragenen Wirkungskreises verbucht werden. Die Verwaltungsausgaben aus dem Vollzug des AsylbLG werden in der Gliederungsnummer 400 verbucht. Für die Unterbringung von Asylbewerbern gewährt das Land den Kommunen gem. § 2 ThürFlüKEVO eine separate Pauschale von 210 EUR je Asylbewerber. Für die Betreuung und Beratung vor Ort zudem 60 EUR je Asylbewerber.

Basierend auf der Jahresrechnungsstatistik 2018 ergibt sich für die Gliederungsnummer 436 ein sehr heterogenes Bild. Die Werte je Einwohner schwanken zwischen einem Zuschussbedarf von 75,99 EUR und einem Überschuss von 10,34 EUR. Insgesamt weisen 6 der 17 Landkreise und eine der fünf⁴⁵ kreisfreien Städte einen Überschuss aus. Die hohen Zuschussbedarfe einzelner Städte oder Landkreise sind zudem noch durch einmalige Investitionsmaßnahmen teilweise stark nach oben verzerrt.

Ob die gewährte Pauschale je Asylbewerber nach § 2 ThürFlüKEVO kostendeckend ist oder nicht, hängt zudem stark von den örtlichen Gegebenheiten in den Kommunen ab. Einflussfaktoren sind bspw., ob eine kommunale Immobilie genutzt wird oder Anmietungen erfolgen. Durch die 2021 gesunkenen Asylbewerberzahlen spielt zudem die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung der vorgehaltenen Kapazität eine Rolle. In diesem Kontext wurde in der Vergangenheit die Gewährung von sog. Freihaltepauschalen diskutiert.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist es innerhalb der bestehenden Mehrbelastungsausgleichssystematik allerdings nicht sinnvoll, die Gliederungsnummer 436 in die Ermittlung der Pauschalen aufzunehmen. Dies ist systematisch falsch, da hier ein gesonderter Erstattungsweg über die Pauschalen nach ThürFlüKEVO existiert.

Sofern die Landesregierung zu dem Urteil kommen sollte, dass es Anpassungsbedarf bei der Kostenerstattung für die Unterbringung von Asylbewerbern gibt, muss dies auf dem Wege einer Anpassung der ThürFlüKEVO erfolgen. Hier könnten bspw. die Pauschalen angehoben werden oder aber die Erstattungssystematik adjustiert werden (Freihaltepauschalen o. Ä.). Eine pauschalierte Berücksichtigung der Zuschussbedarfe der defizitären Landkreise bzw. kreisfreien Städte im Mehrbelastungsausgleich erscheint dagegen wenig zweckmäßig.

Die im Mehrbelastungsausgleich 2022 eingeführte Umgliederung der Gliederungsnummer 75 (Bestattungswesen) zu den Landkreisen ist nicht zweckmäßig. Die Zuordnungsanpassung erfolgt, wie bereits in Tn. 5.4.1.4 erläutert, im Nachgang der Prüfung des Rechnungshofs. Mit der Berücksichtigung der Gliederungsnummer sollten die Zuschussbedarfe aus der übertragenen Aufgabe nach § 30 ThürBestG in das Berechnungsschema der Landkreise integriert werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs auf Ebene der Landkreise hat jedoch ergeben, dass die Landkreise die Aufgabe durchgehend in der Gliederungsnummer 11 verbuchen. Das Einbeziehen der Gliederungsnummer 75 ist somit unbegründet und sollte zukünftig nicht mehr erfolgen.

⁴⁵ Die Stadt Suhl betreibt aufgrund der Ansiedlung der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes keine eigene Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber.

9 Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass aus Sicht des Rechnungshofs erhebliche Mängel in der bislang angewendeten Berechnungssystematik zur Ermittlung der Mehrbelastungsausgleichspauschalen bestehen. Die Mängel wirken sich auf das verfassungsrechtlich gebotene strikte Konnexitätsprinzip aus. Die in Tn. 5 und Tn. 8 aufgezeigten Friktionen im Berechnungsschema lassen aus Sicht des Rechnungshofs häufig den engen Bezug zu den übertragenen Aufgaben vermissen.

Hinzu kommt die grundsätzliche Problematik, dass kein vollständiger Katalog der übertragenen Aufgaben vorgelegt werden konnte. Mithin kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob das derzeitige Berechnungsschema tatsächlich alle übertragenen Aufgaben vollständig und sachgerecht abbildet. Darüber hinaus ist aus Sicht des Rechnungshofs zukünftig offenzulegen, welche übertragene Aufgabe welcher Gliederungsnummer des Berechnungsschemas zugeordnet wurde. Nur so lässt sich eine transparente und objektiv nachvollziehbare Berechnung der Ausgleichspauschalen sicherstellen.

Friktionen in den finanzstatistischen Daten lassen sich in der Praxis sicherlich nie in Gänze vermeiden. Sie resultieren insbesondere aus fehlerhaften Verbuchungen auf kommunaler Ebene.⁴⁶ Sofern die Friktionen jedoch dem Berechnungsschema immanent sind⁴⁷, stellt dies aus Sicht des Rechnungshofs einen mit dem strikten Konnexitätsprinzip nicht zu vereinbarenden Mangel dar, der zu beheben ist. Besonders hervorzuheben sind hier die aus der Überleitung der kommunalen Doppik auf die Kameralistik resultierenden Probleme.⁴⁸

Diese systemimmanenten Friktionen lassen sich auch nicht mit dem Verweis auf die Korridorbildung und dem damit verfolgten Zweck der Steigerung der statistischen Validität tolerieren. Durch die systematischen Mängel wird die Grundgesamtheit insgesamt signifikant verzerrt. Die Durchschnittsbildung ist damit auch nach einer Korridorbereinigung verzerrt. Zudem wird der andere Zweck der Korridorbildung – das Benchmarking – ad absurdum geführt, da aus den teilweise erheblich verzerrten finanzstatistischen Daten keine Rückschlüsse mehr auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung durch die Kommunen gezogen werden können.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Kirsten Butzke

Mike Huster

Klaus Behrens

Dr. Annette Schuwirth

⁴⁶ Vgl. Tn. 5.2.

⁴⁷ Vgl. Tn. 5 und 8.

⁴⁸ Vgl. Tn. 5.3