

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	Seite
<i>Vorwort</i> .....	V
<i>Abbildungsverzeichnis</i> .....	X
<i>Tabellenverzeichnis</i> .....	XII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	XIV
<b>1. Vorbemerkungen</b> .....	1
1.1 Problemstellung .....	1
1.2 Einordnung des Untersuchungsansatzes .....	4
1.3 Vorgehensweise .....	5
<b>2. Stellung, Aufgaben und Finanzierung der Kreise</b> .....	10
2.1 Institution Kreis .....	10
2.1.1 Kreis als Selbstverwaltungsträger .....	11
2.1.2 Kreis im Verhältnis zu anderen Aufgabenträgern .....	16
2.1.3 Kreis als untere staatliche Verwaltungsebene .....	21
2.2 Kreisaufgaben .....	23
2.2.1 Kreisfunktionen und konkrete Zuständigkeitsverteilung .....	24
2.2.2 Selbstverwaltungs- und zugewiesene Aufgaben .....	27
2.2.3 Aufgabenverteilung im kreisangehörigen Raum .....	30
2.2.4 Problematik der Politikverflechtung .....	35
2.3 Kreisfinanzen .....	38
2.3.1 Normative und materielle Rahmenbedingungen .....	39
2.3.1.1 Kreisfinanzverfassung .....	39
2.3.1.2 (Finanz-) Wirtschaftliche Situation in NRW .....	43
2.3.2 Einnahmen der Kreise .....	47
2.3.2.1 Eigene Steuern .....	48
2.3.2.2 Finanzaufweisungen .....	49
2.3.2.3 Kreisumlage .....	53
2.3.2.4 Übrige Einnahmen .....	55
2.3.3 Kreisausgaben .....	59
2.3.3.1 Determinanten der Kreisausgaben .....	59
2.3.3.2 Kreisfinanzausgleich .....	66
2.3.4 Qualitative und/oder quantitative Einnahmenverbesserung .....	72

<b>3.</b>	<b>Referenzsystem für Kreisaufgaben und -einnahmen</b>	77
3.1	Grundfragen der Aufgabenverteilung und ihrer Finanzierung	77
3.1.1	Innerstaatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung	77
3.1.1.1	Dynamisches Föderalismusverständnis	79
3.1.1.2	Funktionen der De-Zentralisierung und des Finanzausgleichs	80
3.1.2	Bestimmungsgründe der Aufgabenverteilung	84
3.1.2.1	Bedeutung ökonomischer Zielkategorien	85
3.1.2.2	Qualitative und quantitative Beurteilungskriterien	87
3.1.2.3	Präferenzen und Prioritätensetzung	90
3.1.3	Bedarfsmessung als Grundlage der Einnahmenverteilung	92
3.1.3.1	Idealtypische Bestimmung des Finanzbedarfs	94
3.1.3.2	Pragmatische Bedarfsermittlung	95
3.2	Aufgabenverteilung auf der kommunalen Ebene	99
3.2.1	Aufgaben der kommunalen Ebene	101
3.2.1.1	De-Zentralisierung öffentlicher Aufgaben	102
3.2.1.2	Aufgabenverteilung zwischen kommunaler und übergeordneter Ebene	105
3.2.2	Operationalisierung des Kostenkriteriums	109
3.2.2.1	Differenzierung der Ressourcenkosten	109
3.2.2.2	Quantifizierung der Präferenzenkosten	112
3.2.3	Effiziente Leistungsbereitstellung durch den Kreis	117
3.2.3.1	Modell fiskalischer Äquivalenz	118
3.2.3.2	Einnahmen nach dem Äquivalenzprinzip	120
3.2.3.3	Nutzung von economies of scale	125
3.2.3.4	Behandlung externer Effekte	130
3.2.4	Kreise und distributive Aufgabenstellungen	135
3.2.4.1	Konzept des fiscal residuum	137
3.2.4.2	Differenzierung des kommunalen Finanzausgleichs	139
3.2.4.3	Vertikale Finanzmittelverteilung	144
3.3	Anforderungen an die Einnahmenezuordnung	149
3.3.1	Originäre Einnahmen	149
3.3.1.1	Kompetenzverteilung	150

3.3.1.2	Einnahmensysteme .....	156
3.3.1.3	Anforderungen an Steuern .....	160
3.3.1.4	Nichtsteuerliche Einnahmen .....	166
3.3.2	Derivative Einnahmen .....	168
3.3.2.1	Begründung von Transfers .....	168
3.3.2.2	Einsatz der Umlage .....	172
3.3.2.3	Gestaltung von Finanzzuweisungen .....	179
3.3.3	Strukturelles Grundgleichgewicht der Kreisfinanzen .....	187
3.3.3.1	Grundmodell .....	187
3.3.3.2	Differenzierte Einnahmeerfordernisse .....	193
<b>4.</b>	<b>Aufgaben- und bedarfsgerechtes Kreisfinanzsystem .....</b>	<b>199</b>
4.1	Anknüpfungspunkte der Aufgabenseite .....	199
4.1.1	Ausgestaltung der Aufgabenkompetenzen .....	200
4.1.1.1	Entscheidungskompetenz .....	202
4.1.1.2	Durchführungskompetenz .....	208
4.1.1.3	Finanzierungskompetenz .....	212
4.1.1.4	Ergänzender passiver Finanzausgleich .....	219
4.1.2	Aufgaben nach Gebiets- und Funktionalreform .....	222
4.1.2.1	Ziele und Verfahren der Reformen .....	223
4.1.2.2	Aufgabenverlagerungen und -entwicklungen .....	226
4.2	Finanzierung einer differenzierten Aufgabenstruktur .....	230
4.2.1	Nationale Leistungen auf kommunaler Ebene .....	231
4.2.1.1	Identifikation kommunaler und nationaler Leistungen .....	231
4.2.1.2	Grundsätzliche Finanzierungsmöglichkeiten .....	236
4.2.1.3	Deckung des entstehenden (Kreis-) Finanzbedarfs .....	242
4.2.2	Vertikale Aufgabenverteilung auf der Kommunalebene .....	245
4.2.2.1	Durchführungskompetenz der Kreise .....	246
4.2.2.2	Modelle der Aufgabenverteilung .....	249
4.2.2.3	Gestaltung der Finanzierungsverantwortung .....	257
4.2.2.4	Zuordnung von Einnahmemöglichkeiten .....	261
4.2.3	Struktur bestehender Aufgabenkategorien .....	267
4.2.3.1	Veränderungen der Entscheidungskompetenz .....	268
4.2.3.2	Bestand und Volumen an weisungsabhängigen und -unabhängigen Aufgaben .....	273
4.2.4	Minderung des Finanzbedarfs durch Privatisierung .....	284
4.2.4.1	Mögliche Privatisierungsformen .....	285
4.2.4.2	Notwendigkeit und Voraussetzungen auf Kreisebene .....	287
4.3	Qualitative Verbesserungen der Kreisfinanzen .....	290

4.3.1	Quantifizierung der Kreisaufgaben .....	290
4.3.1.1	Schematisierung konkreter Kreisaufgaben .....	290
4.3.1.2	Differenzierte Ausgaben und spezielle Deckungsmittel .....	305
4.3.1.3	Aufgaben- und bedarfsgerechte Einnahmenstruktur .....	311
4.3.2	Umstrukturierung der Kreiseinnahmen .....	320
4.3.2.1	Begrenzte Umgestaltung .....	321
4.3.2.2	Änderungen auf Kommunalebene und Einbeziehung zentraler Ebenen .....	329
<b>5.</b>	<b>Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>340</b>
	<i>Literaturverzeichnis .....</i>	<i>343</i>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Kombination gebietskörperschaftlicher Organisationsmodelle und Typen öffentlicher Leistungen .....	106
Abb. 2	Ressourcenkosten öffentlicher Leistungen im privaten und öffentlichen Sektor .....	112
Abb. 3	Frustrationskosten öffentlicher Leistungsbereitstellung im privaten und öffentlichen Sektor .....	115
Abb. 4	Nutzen- und Kostenspillovers im kreiskommunalen Raum ...	131
Abb. 5	Einnahmenseitige Anpassungsmöglichkeiten im Rahmen vertikaler Re-Distribution .....	147
Abb. 6	Kompetenzverteilung für Steuereinnahmen i.R.d. originären aktiven Finanzausgleichs i.A.v. Aufgabencharakter .....	155
Abb. 7	System vertikaler (Steuer-) Einnahmuzuordnung .....	156
Abb. 8	Darstellung möglicher Finanzzuweisungen .....	179
Abb. 9	Schema des strukturellen Grundgleichgewichts zwischen Kreisaufgaben und -einnahmen .....	191
Abb. 10	Verteilung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenz	210
Abb. 11	Verteilung von Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz .....	213
Abb. 12	Zusammenfassende Darstellung möglicher Kompetenzverteilung i.R.d. originären passiven und aktiven Finanzausgleichs	218
Abb. 13	Rechtscharakter originärer und derivativer kommunaler Aufgaben .....	235
Abb. 14	Finanzierungsverantwortung für originäre und derivative kommunale Aufgaben unterschiedlicher Rechtsform .....	238
Abb. 15	Beispiele für die Zuordnung konkreter Aufgaben der kommunalen Ebene .....	241
Abb. 16	Grundsätzliche Finanzierung originärer und derivativer kommunaler Aufgaben unterschiedlicher Rechtsform .....	243
Abb. 17	Beispiele übergemeindlicher, ergänzender und ausgleichender Kreisaufgaben unterschiedlichen Rechtscharakters .....	248
Abb. 18	Zuständigkeitszuordnung auf kommunaler Ebene .....	251

Abb. 19	Zuständigkeitszuordnung für weisungsfreie, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben .....	254
Abb. 20	Zuständigkeitszuordnung für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	255
Abb. 21	Zuständigkeitszuordnung für weisungsfreie Pflichtaufgaben ..	255
Abb. 22	Verteilung direkter und indirekter Finanzierungsverantwortung	260
Abb. 23	Zusammenfassende Darstellung aufgabenabhängiger Einnahmemöglichkeiten der Kreise .....	261
Abb. 24	Weisungsgebundene Aufgaben der Kreise und Gemeinden ..	275
Abb. 25	Staatliche Angelegenheiten im Kreis (OKD) .....	276
Abb. 26	Nicht weisungsgebundene Aufgaben der Kreise und Gemeinden	276
Abb. 27	Aufgaben des Kreises Mettmann im Jahr 1986, Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts für unterschiedene Aufgabenkategorien .....	291
Abb. 28	Aufgaben des Kreises Neuss im Jahr 1986, Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts für unterschiedene Aufgabenkategorien .....	293
Abb. 29	Aufgaben des Kreises Soest im Jahr 1986, Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts für unterschiedene Aufgabenkategorien .....	296
Abb. 30	Möglichkeiten direkter und indirekter Kompensation von Einnahmen zwischen Kreisen, kreisangehörigen Gemeinden und Land, ggf. auch Bund .....	332

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Einnahmen des Landes NRW und der kommunalen Körperschaften 1980 - 1987 .....	46
Tabelle 2	Ausgaben des Landes NRW und der kommunalen Körperschaften 1980 - 1987 .....	46
Tabelle 3	Einnahmenentwicklung der nordrhein-westfälischen Kreise 1949 - 1985 .....	57
Tabelle 5	Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts der nordrhein-westfälischen Kreise 1982 - 1987 .....	58
Tabelle 4	Ausgabenentwicklung der nordrhein-westfälischen Kreise 1949 - 1985 .....	64
Tabelle 6	Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts der nordrhein-westfälischen Kreise 1982 - 1987 .....	66
Tabelle 7	Ausgewählte Zuschußleistungen der nordrhein-westfälischen Kreise an private, soziale u.a. Einrichtungen 1982 - 1987 ...	71
Tabelle 8	Ausgewählte Zuweisungsleistungen der nordrhein-westfälischen Kreise an die kreisangehörigen Gemeinden und öffentlich-rechtliche Verbände 1982 - 1987 .....	71
Tabelle 9	Aufgabenverteilung nach der Rechtsform in ausgewählten Kreisen 1986 .....	280
Tabelle 10	Ausgabenverteilung für Aufgaben unterschiedlicher Rechtsform in ausgewählten Kreisen 1986 .....	281
Tabelle 11	Verteilung der Kostenkomponenten für die Erfüllung von Aufgaben unterschiedlicher Rechtsform am Beispiel eines Kreises 1987 .....	283
Tabelle 12	Einnahmen, Ausgaben und Zuschußbedarf im Verwaltungshaushalt 1986 des Kreises Mettmann, getrennt nach Aufgabenkategorien .....	299
Tabelle 13	Einnahmen, Ausgaben und Zuschußbedarf im Verwaltungshaushalt 1986 des Kreises Neuss, getrennt nach Aufgabenkategorien .....	300
Tabelle 14	Einnahmen, Ausgaben und Zuschußbedarf im Verwaltungshaushalt 1986 des Kreises Soest, getrennt nach Aufgabenkategorien .....	301

Tabelle 15	Struktur der Einnahmen ausgewählter Kreise für 1986, ausgerichtet am einfachen Modell eines Grundgleichgewichts in den Kreisfinanzen .....	303
Tabelle 16	Einnahmen, Ausgaben und Zuschußbedarf des Kreises Soest für verschiedene Aufgabencharaktere 1988 .....	307
Tabelle 17	Anteile verschiedener Einnahmen und Ausgaben bezogen auf Aufgaben unterschiedlicher Rechtsform und Typen .....	308
Tabelle 18	Anteile verschiedener Einnahmen und Ausgaben bezogen auf unterschiedliche Aufgabencharaktere .....	311
Tabelle 19	Allgemeine und spezielle Deckungsmittel verschiedener Aufgabencharaktere .....	318
Tabelle 20	Soll-Ist-Vergleich für eine aufgaben- und bedarfsgerecht differenzierte Einnahmenstruktur .....	319
Tabelle 21	Umstrukturierte Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts der nordrhein-westfälischen Kreise .....	330
Tabelle 22	Einnahmenschichtungen ohne und mit Einbeziehung der Bundesebene .....	337
Tabelle 23	Aufgaben- und bedarfsgerechte Struktur der Einnahmen des Verwaltungshaushalts nordrhein-westfälischer Kreise, ausgehend von Ist-Einnahmen 1987 .....	339