

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Literaturverzeichnis	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Tabellenverzeichnis	XXVII
Interviewverzeichnis	XXIX
Verzeichnis der Finanzausgleichs- und Gemeindefinanzierungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1992 und 2011	XXXI
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Gang der Untersuchung	3
2. Grundlagen	4
2.1 Grundbegriffe	4
2.1.1 Der Ausgleichsstock	4
2.1.2 (Rechnungs-)Fehlbetrag	4
2.2 Einordnung des Ausgleichsstocks in den kommunalen Finanzausgleich	8
2.2.1 Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs	8
2.2.2 Charakterisierung	9
2.2.3 Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs	9
2.2.4 Verteilung der Finanzmittel	11
3. Entstehung und Entwicklung der gesetzlichen Regelung „Ausgleichsstock“	13
3.1 Entstehungsgeschichte	13
3.1.1 Der Ursprung des Ausgleichsstocks	13
3.1.2 Der „Ausgleichsfonds“ seit 1925	15
3.1.3 Die formale Neuregelung des Ausgleichsstocks 1935/1936	16
3.1.4 Die weitere Entwicklung des damaligen Ausgleichsstocks	17
3.1.5 Der Ausgleichsstock seit 1944	19
3.2 Entwicklung des Ausgleichsstocks seit 1947	19
3.2.1 Das erste neue FAG	20
3.2.2 Die Aufgabenerweiterung in 1954	22
3.2.3 Die stille Funktionserweiterung seit dem Ende der fünfziger Jahre	23
3.2.4 Die steigende Aufgabenlast seit 1966	24
3.2.5 Der Strukturwandel seit 1976	27
3.2.6 Vom FAG zum GFG im Jahr 1981	29
	IX

Inhaltsübersicht

3.2.7	Intensivierung der Kontrollmaßnahmen seit 1982	30
3.2.8	Das neue Gesicht des Ausgleichsstocks seit 1989	33
3.2.9	Zusammenfassung	35
4.	Das Konzept des Ausgleichsstocks	43
4.1	Ausgangslage/Problemlage	43
4.1.1	Allgemein	43
4.1.2	Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen	44
4.2	Gewährungsverfahren und -voraussetzungen	48
4.2.1	Allgemeiner Verfahrensablauf	48
4.2.2	Besonderheiten bei Zuweisungen für Gemeinden im Raum Bonn, die durch Bundesdienststellen besonders belastet waren	48
4.2.3	Besonderheiten bei Zuweisungen für bestimmte Schülerfahrtkosten	49
4.2.4	Besonderheiten bei Zuweisungen für Kurorte	50
4.2.5	Besonderheiten bei Zuweisungen zur Abdeckung von Fehlbeträgen	50
4.3	Funktionen des Ausgleichsstocks	57
4.3.1	Allgemein	57
4.3.2	Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen	61
5.	Allgemeine Erkenntnisse und Analyse der eingesetzten Steuerungselemente durch eine empirische Auswertung der Anwendung des Ausgleichsstocks	64
5.1	Datenmaterial und Untersuchungszeitraum	64
5.2	Allgemeine Erkenntnisse aus der empirischen Auswertung	66
5.2.1	Zusammensetzung der Ausgleichsstockgemeinden	66
5.2.2	Aufteilung der Ausgleichsstockgemeinden nach Gewährungsgründen	76
5.2.3	Verteilung der Bedarfszuweisungen auf die verschiedenen Gewährungsgründe	80
5.2.4	Zusammenfassung	85
5.3	Analyse der Steuerungselemente zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen der Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen	86
5.3.1	Analyseverfahren	86
5.3.2	Vorüberlegungen zur Analyse	88
5.3.3	FAG 1970: Gewährung von Bedarfszuweisungen ohne Steuerungselemente	88
5.3.4	FAG 1976: Gewährung von Bedarfszuweisungen mit verschiedenen Steuerungselementen	97

5.3.5	GFG 1982: Erweiterung der Steuerungselemente	118
5.3.6	Sonderregelung: Die Haushaltssicherungshilfe des § 17 Abs. 3 GFG 1987	136
5.4	Zusammenfassende Bewertung	140
5.4.1	Bedarfszuweisungen allein helfen nur wenig	140
5.4.2	Detaillierte Vorgaben sind wichtig	141
5.4.3	Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser	142
5.4.4	Prävention vor Repression	144
5.4.5	Beschränkung auf notwendige Hilfe	145
5.4.6	Nicht zuwendungsfähige Fehlbeträge verstärkt berücksichtigen	147
5.4.7	Begrenzte Leistungsfähigkeit des Ausgleichsstocks	148
6.	Reform des Ausgleichsstocks	149
6.1	Die Abschaffung des Ausgleichsstocks?	149
6.2	Die Konsolidierungshilfen des § 16a GFG 1991	150
6.2.1	Arten der Konsolidierungshilfe und deren Voraussetzungen	151
6.2.2	Die praktische Umsetzung der Konsolidierungshilfen und ihre Erfolge	152
6.3	Der „Ausgleichsstock“ heute	154
7.	Schluss	155
Zusammenfassung in Leitsätzen		157
Stichwortverzeichnis		161

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Literaturverzeichnis	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Tabellenverzeichnis	XXVII
Interviewverzeichnis	XXIX
Verzeichnis der Finanzausgleichs- und Gemeindefinanzierungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1992 und 2011	XXXI
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Gang der Untersuchung	3
2. Grundlagen	4
2.1 Grundbegriffe	4
2.1.1 Der Ausgleichsstock	4
2.1.2 (Rechnungs-)Fehlbetrag	4
2.1.2.1 Wie aus einem Fehlbedarf ein Fehlbetrag wurde	4
2.1.2.2 Zuwendungsfähige und nicht zuwendungsfähige Fehlbeträge	8
2.2 Einordnung des Ausgleichsstocks in den kommunalen Finanzausgleich	8
2.2.1 Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs	8
2.2.2 Charakterisierung	9
2.2.3 Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs	9
2.2.3.1 Fiskalische Funktion	10
2.2.3.2 Redistributive Funktion	10
2.2.3.3 Raumordnungspolitische- oder Lenkungsfunktion	10
2.2.3.4 Gesamtwirtschaftliche Funktion	11
2.2.4 Verteilung der Finanzmittel	11
2.2.4.1 Finanzausgleichsmasse	11
2.2.4.2 Zuweisungsarten	11
3. Entstehung und Entwicklung der gesetzlichen Regelung „Ausgleichsstock“	13
3.1 Entstehungsgeschichte	13
3.1.1 Der Ursprung des Ausgleichsstocks	13
3.1.2 Der „Ausgleichsfonds“ seit 1925	15
3.1.3 Die formale Neuregelung des Ausgleichsstocks 1935/1936	16
3.1.4 Die weitere Entwicklung des damaligen Ausgleichsstocks	17

Inhaltsverzeichnis

3.1.5	Der Ausgleichsstock seit 1944	19
3.2	Entwicklung des Ausgleichsstocks seit 1947	19
3.2.1	Das erste neue FAG	20
3.2.2	Die Aufgabenerweiterung in 1954	22
3.2.3	Die stille Funktionserweiterung seit dem Ende der fünfziger Jahre	23
3.2.4	Die steigende Aufgabenlast seit 1966	24
3.2.5	Der Strukturwandel seit 1976	27
3.2.6	Vom FAG zum GFG im Jahr 1981	29
3.2.7	Intensivierung der Kontrollmaßnahmen seit 1982	30
3.2.8	Das neue Gesicht des Ausgleichsstocks seit 1989	33
3.2.9	Zusammenfassung	35
3.2.9.1	Gewährungsgründe	35
3.2.9.2	Ausgleichsstockmittel	37
3.2.9.3	Mittellempfänger	40
4.	Das Konzept des Ausgleichsstocks	43
4.1	Ausgangslage/Problemlage	43
4.1.1	Allgemein	43
4.1.2	Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen	44
4.1.2.1	Ursprungsprobleme	44
4.1.2.2	Folgeprobleme	46
4.2	Gewährungsverfahren und -voraussetzungen	48
4.2.1	Allgemeiner Verfahrensablauf	48
4.2.2	Besonderheiten bei Zuweisungen für Gemeinden im Raum Bonn, die durch Bundesdienststellen besonders belastet waren	48
4.2.3	Besonderheiten bei Zuweisungen für bestimmte Schülerfahrtkosten	49
4.2.4	Besonderheiten bei Zuweisungen für Kurorte	50
4.2.5	Besonderheiten bei Zuweisungen zur Abdeckung von Fehlbeträgen	50
4.2.5.1	Quellen	50
4.2.5.2	Antragsstellung	51
4.2.5.3	Antragsprüfung	51
4.2.5.3.1	Kern-Prüfungsverfahren	52
4.2.5.3.1.1	Allgemeine Regelungen	52
4.2.5.3.1.2	Regelungen hinsichtlich der Einnahmen	53
4.2.5.3.1.3	Regelungen hinsichtlich der Ausgaben	54
4.2.5.3.2	Steuerungselemente	55
4.2.5.4	Zuweisungsentscheidung	56

4.3	Funktionen des Ausgleichsstocks	57
4.3.1	Allgemein	57
4.3.1.1	Ausgleichsfunktion	58
4.3.1.2	Auffangfunktion	58
4.3.1.3	Investitionsfunktion	59
4.3.1.4	Experimentierfunktion	60
4.3.2	Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen	61
4.3.2.1	Bekannte Funktionen	61
4.3.2.2	Lenkungsfunktion	62
5.	Allgemeine Erkenntnisse und Analyse der eingesetzten Steuerungselemente durch eine empirische Auswertung der Anwendung des Ausgleichsstocks	64
5.1	Datenmaterial und Untersuchungszeitraum	64
5.2	Allgemeine Erkenntnisse aus der empirischen Auswertung	66
5.2.1	Zusammensetzung der Ausgleichsstockgemeinden	66
5.2.1.1	Anzahl der Mittelempfänger	66
5.2.1.1.1	Datengrundlage	66
5.2.1.1.2	Auswertung	68
5.2.1.1.2.1	Ausgleichsstock allgemein (Tabelle 3)	68
5.2.1.1.2.2	Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Fehlbeträgen (Tabelle 4)	69
5.2.1.2	Organisationsform der Mittelempfänger	70
5.2.1.2.1	Datengrundlage	70
5.2.1.2.2	Erläuterungen	71
5.2.1.2.3	Auswertung	72
5.2.1.3	Einwohnerzahlen der Hauptempfänger	72
5.2.1.3.1	Datengrundlage	73
5.2.1.3.2	Auswertung	74
5.2.1.3.2.1	Ausgleichsstock allgemein (Tabelle 6)	74
5.2.1.3.2.2	Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Fehlbeträgen (Tabelle 7)	75
5.2.2	Aufteilung der Ausgleichsstockgemeinden nach Gewährungsgründen	76
5.2.2.1	Datengrundlage	76
5.2.2.2	Auswertung	77
5.2.2.2.1	Fehlbetragsabdeckung	77
5.2.2.2.2	Bonn	78
5.2.2.2.3	Schülerfahrtkosten	78
5.2.2.2.4	Fehlbetragsabdeckung-Alt	78

Inhaltsverzeichnis

5.2.2.2.5	Entwicklungsmaßnahmen in kreisangehörigen Gemeinden	79
5.2.2.2.6	Kurortehilfe	79
5.2.2.2.7	Sonstiges	79
5.2.3	Verteilung der Bedarfszuweisungen auf die verschiedenen Gewährungsgründe	80
5.2.3.1	Datengrundlage	80
5.2.3.2	Auswertung	83
5.2.3.2.1	Fehlbetragsabdeckung	83
5.2.3.2.2	Bonn	83
5.2.3.2.3	Schülerfahrtkosten	83
5.2.3.2.4	Fehlbetragsabdeckung-Alt	84
5.2.3.2.5	Entwicklungsmaßnahmen in kreisangehörigen Gemeinden	84
5.2.3.2.6	Kurortehilfe	84
5.2.3.2.7	Sonstiges	84
5.2.3.2.8	Überschüssige Mittel	85
5.2.4	Zusammenfassung	85
5.3	Analyse der Steuerungselemente zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen der Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen	86
5.3.1	Analyseverfahren	86
5.3.1.1	Rückfallstatistik	87
5.3.1.2	Inanspruchnahme des Ausgleichsstocks	87
5.3.1.3	Fluktuationen	87
5.3.1.4	Rechnungsfehlbeträge und Bedarfszuweisungen	87
5.3.2	Vorüberlegungen zur Analyse	88
5.3.3	FAG 1970: Gewährung von Bedarfszuweisungen ohne Steuerungselemente	88
5.3.3.1	Bestandsaufnahme	88
5.3.3.2	Rückfallstatistik	89
5.3.3.2.1	Datengrundlage	89
5.3.3.2.2	Auswertung	89
5.3.3.3	Inanspruchnahme des Ausgleichsstocks	90
5.3.3.3.1	Datengrundlage	90
5.3.3.3.2	Auswertung	90
5.3.3.4	Fluktuationen	91
5.3.3.4.1	Datengrundlage	91
5.3.3.4.2	Auswertung	93
5.3.3.5	Fehlbeträge und Bedarfszuweisungen	95

5.3.3.5.1	Datengrundlage	95
5.3.3.5.2	Auswertung	95
5.3.3.6	Zwischenergebnis	96
5.3.4	FAG 1976: Gewährung von Bedarfszuweisungen mit verschiedenen Steuerungselementen	97
5.3.4.1	Neuerungen und ihre Ziele	97
5.3.4.1.1	FAG/GFG	98
5.3.4.1.2	Neue Richtlinien	99
5.3.4.1.2.1	Allgemeine Regelungen	100
5.3.4.1.2.2	Regelungen hinsichtlich der Einnahmen	101
5.3.4.1.2.3	Regelungen hinsichtlich der Ausgaben	102
5.3.4.1.2.4	Sonstige Regelungen	104
5.3.4.2	Rückfallstatistik	107
5.3.4.2.1	Datengrundlage	107
5.3.4.2.2	Auswertung	107
5.3.4.3	Inanspruchnahme des Ausgleichsstocks	108
5.3.4.3.1	Datengrundlage	108
5.3.4.3.2	Auswertung	108
5.3.4.4	Fluktuationen	109
5.3.4.4.1	Datengrundlage	110
5.3.4.4.2	Auswertung	113
5.3.4.5	Fehlbeträge und Bedarfszuweisungen	115
5.3.4.5.1	Datengrundlage	115
5.3.4.5.2	Auswertung	116
5.3.4.6	Zwischenergebnis	117
5.3.5	GFG 1982: Erweiterung der Steuerungselemente	118
5.3.5.1	Neuerungen und ihre Ziele	118
5.3.5.1.1	GFG	118
5.3.5.1.2	Richtlinien	120
5.3.5.1.2.1	Allgemeine Regelungen	120
5.3.5.1.2.2	Regelungen hinsichtlich der Einnahmen	121
5.3.5.1.2.3	Regelungen hinsichtlich der Ausgaben	122
5.3.5.1.2.4	Regelung hinsichtlich der sog. Aufstockung II	122
5.3.5.1.2.5	Sonstiges	123
5.3.5.2	Rückfallstatistik	124
5.3.5.2.1	Datengrundlage	124
5.3.5.2.2	Auswertung	124
5.3.5.3	Inanspruchnahme des Ausgleichsstocks	125

Inhaltsverzeichnis

5.3.5.3.1	Datengrundlage	125
5.3.5.3.2	Auswertung	125
5.3.5.4	Fluktuationen	126
5.3.5.4.1	Datengrundlage	127
5.3.5.4.2	Auswertung	130
5.3.5.5	Fehlbeträge und Bedarfszuweisungen	132
5.3.5.5.1	Datengrundlage	132
5.3.5.5.2	Auswertung	133
5.3.5.6	Zwischenergebnis	134
5.3.6	Sonderregelung: Die Haushaltssicherungshilfe des § 17 Abs. 3 GFG 1987	136
5.3.6.1	Gewährungsvoraussetzungen	136
5.3.6.2	Inanspruchnahme	138
5.3.6.3	Beurteilung	139
5.4	Zusammenfassende Bewertung	140
5.4.1	Bedarfszuweisungen allein helfen nur wenig	140
5.4.2	Detaillierte Vorgaben sind wichtig	141
5.4.3	Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser	142
5.4.4	Prävention vor Repression	144
5.4.5	Beschränkung auf notwendige Hilfe	145
5.4.6	Nicht zuwendungsfähige Fehlbeträge verstärkt berücksichtigen	147
5.4.7	Begrenzte Leistungsfähigkeit des Ausgleichsstocks	148
6.	Reform des Ausgleichsstocks	149
6.1	Die Abschaffung des Ausgleichsstocks?	149
6.2	Die Konsolidierungshilfen des § 16a GFG 1991	150
6.2.1	Arten der Konsolidierungshilfe und deren Voraussetzungen	151
6.2.1.1	Die Schuldenentlastungshilfe gem. § 16a Abs. 1 GFG 1991	151
6.2.1.2	Die Haushaltssicherungshilfe des § 16a Abs. 5 GFG 1991	152
6.2.2	Die praktische Umsetzung der Konsolidierungshilfen und ihre Erfolge	152
6.3	Der „Ausgleichsstock“ heute	154
7.	Schluss	155
	Zusammenfassung in Leitsätzen	157
	Stichwortverzeichnis	161