

883 032 260

Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

von

Thiess Büttner
Fédéric Holm-Hadulla
Rüdiger Parsche
Christiane Starbatty

München, Juni 2008

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	1
1.1	Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs	1
1.2	Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems	3
1.3	Pauschalisierte zweckgebundene Zuweisungen	10
1.4	Allgemeine Grundsatzfragen	12
2	Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs	14
2.1	Finanzwissenschaftliche Ansatzpunkte	16
2.2	Landes- und Kommunalfinanzen im Vergleich	21
2.3	Zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse	35
2.3.1	Effekte einer Änderung der Finanzausgleichsmasse	36
2.3.2	Einbeziehung der Gemeindesteuern bei der Bestimmung der Verbund- masse	38
2.3.3	Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds	41
2.3.4	Zum Vorschlag eines Stabilisierungsfonds	43
2.3.5	Ausgabenorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse	44
2.3.6	Zur Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirats	47
2.3.7	Zur Verwendung der Finanzausgleichsmasse für zweckgebundene Zu- weisungen	48

2.3.8	Zur Frage einer Finanzausgleichsabgabe	49
2.4	Zusammenfassende Bewertung	50
3	Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems	52
3.1	Finanzwissenschaftliche Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs	54
3.1.1	Funktionen	54
3.1.2	Problematische Aspekte des Schlüsselzuweisungssystems	65
3.2	Beschreibung des gegenwärtigen Systems in Nordrhein-Westfalen	69
3.2.1	Hauptansatz	73
3.2.2	Nebenansätze	76
3.2.3	Erfassung der Finanzkraft	81
3.3	Vergleich mit dem kommunalen Finanzausgleich anderer Bundesländer	83
3.3.1	Vergleich bestehender Gestaltungsmerkmale	83
3.3.2	Weitere Elemente der Bedarfserfassung	87
3.3.3	Erfassung der Finanzkraft	88
3.3.4	Ausgleichssatz	90
3.3.5	Zwischenergebnis	91
3.4	Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs	92
3.4.1	Zur Methodik der Bedarfsbestimmung	92
3.4.2	Überprüfung der Hauptansatzstaffel	99

3.4.3	Überprüfung des Schüleransatzes	105
3.4.4	Überprüfung des Soziallastenansatzes	110
3.4.5	Überprüfung des Zentralitätsansatzes	116
3.4.6	Flächenansatz	118
3.5	Sonderbedarfszuweisungen	121
3.6	Analyse und Weiterentwicklung des Systems zur Ermittlung der örtlichen Einnahmekraft	124
3.6.1	Zur Frage der Einbeziehung weiterer kommunaler Einnahmearten in die Finanzkraftberechnung	125
3.6.2	Zur Verwendung fiktiver Hebesätze	127
3.6.3	Zur Verwendung differenzierter fiktiver Hebesätze	129
3.6.4	Zur Bestimmung der Höhe der fiktiven Hebesätze	134
3.6.5	Diskussion der allokativen Ziele im Zusammenhang mit der Normierung der Steuerkraft	138
3.7	Bewertung der Anreizeffekte des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen	141
3.7.1	Berechnung der Abschöpfungsquote für Nordrhein-Westfalen	141
3.7.2	Simulationsrechnungen zur Anreizwirkung unterschiedlicher Reformmaßnahmen	147
3.8	Einwohnerrückgang und mögliche Folgen bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs und der normierten Einnahmekraft	156

3.9	Abgrenzung des Finanzausgleichs für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände	162
3.9.1	Zur Frage der Beibehaltung einer einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden	163
3.9.2	Zur Frage gesonderter Schlüsselzuweisungen an Umlageverbände	164
3.9.3	Zum Verteilungssystem für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände	165
3.10	Zur Frage der Berücksichtigung der Einheitslasten im System der Schlüsselzuweisungen	171
4	Pauschalierter zweckgebundene Zuweisungen	175
4.1	Bewertung der Sachgerechtigkeit der tatbestandlichen Verteilungskriterien	175
4.1.1	Pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen	176
4.1.2	Sonderpauschalzuweisungen	178
4.2	Allgemeine Bewertung pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen und ihre Weiterentwicklung	180
4.3	Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen	183
5	Weitere Grundsatzfragen	189
5.1	Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich	189
5.2	Zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)	190

5.3	Instrumente zur positiven Sanktionierung wirtschaftlichen Verhaltens und der Nutzung von Konsolidierungspotenzialen	193
6	Zusammenfassung der Empfehlungen für eine Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	197