

Frank Placke

Interkommunale Produktvergleiche als Basis für den kommunalen Finanzausgleich

Verlag W. Kohlhammer
Deutscher Gemeindeverlag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Verzeichnis der Übersichten	XVII
Verzeichnis der Tabellen	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXI

I. Problemstellung und Überblick	1
---	----------

II. Grundbegriffe und Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs und interkommunaler Produktvergleiche	6
---	----------

1. Grundbegriffe und Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs	6
---	---

1.1 Wirtschafts- und Finanzverfassung im weiteren und im engeren Sinne	6
--	---

1.2 Finanzausgleich im weiteren und im engeren Sinne	7
--	---

1.3 Passiver Finanzausgleich	8
------------------------------------	---

1.4 Aktiver Finanzausgleich	14
-----------------------------------	----

1.4.1 Originärer aktiver Finanzausgleich	15
--	----

1.4.2 Ergänzender aktiver Finanzausgleich	19
---	----

1.5 Komplementarität von kommunalem Finanzausgleich und Regionalpolitik	21
---	----

2. Grundbegriffe und Grundlagen interkommunaler Produktvergleiche	22
---	----

2.1 New Public Management (NPM)	22
---------------------------------------	----

2.1.1 Neues Rollen- und Funktionsverständnis des Staates	23
--	----

2.1.2 Externe Strukturreform	25
------------------------------------	----

2.1.2.1 Verstärkte Wettbewerbs- und Marktsteuerung des Staates	26
--	----

2.1.2.2 Übergang von der Steuer- zur Gebührenfinanzierung	27
---	----

2.1.3 Binnenreform öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen ..	28
---	----

2.2 Produkte als zentrale Steuerungsgröße interkommunaler Vergleiche .	30
--	----

2.2.1 Input, Output und Outcome	30
---------------------------------------	----

2.2.2	Effektivität und Effizienz	34
2.2.3	Funktionen von Produkten der kommunalen Verwaltung	35
2.3	Fiktiver interkommunaler Wettbewerb	38
2.3.1	Merkmale und Ziele fiktiven Wettbewerbs	38
2.3.2	Wirkungen fiktiven Wettbewerbs	39
2.3.3	Voraussetzungen fiktiven Wettbewerbs	40
III.	Normative Analyse des kommunalen Finanzausgleichs	43
1.	Finanzausgleichsbedarfe bei ökonomischer Effizienz des Aufgaben und primären Einnahmensystems	44
1.1	Legitimation kommunaler Allokationspolitik	44
1.2	Das Kongruenzprinzip	47
1.3	Gebühren- und Beitragsfinanzierung kommunaler Allokationspolitik	49
1.4	Rudimentäre Finanzausgleichsbedarfe	51
2.	Finanzausgleichsbedarfe bei ökonomischer Ineffizienz des Aufgaben- und primären Einnahmensystems	53
2.1	Steuerfinanzierung kommunaler Allokationspolitik	53
2.2	Das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip	54
2.3	Umfangreiche Finanzausgleichsbedarfe	55
IV.	Ziele, Mittel und Träger des kommunalen Finanzausgleichs	58
1.	Ziele des kommunalen Finanzausgleichs	58
1.1	Allokationspolitische Ziele	59
1.1.1	Internalisierung verbandsexterner Effekte	59
1.1.2	Meritorisch begründete Finanzausgleichsbedarfe	63
1.2	Distributionspolitische Ziele	64
1.2.1	Aufstockungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs	65
1.2.2	Redistributive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	66
1.3	Stabilisierungspolitische Ziele	69
2.	Mittel und Träger des kommunalen Finanzausgleichs	70
2.1	Träger des kommunalen Finanzausgleichs	70
2.2	Mittel des kommunalen Finanzausgleichs	70
2.2.1	Definition des Zuweisungsbegriffs	70

2.2.2	Zuweisungsarten	71
2.2.2.1	Charakterisierung nach dem Verteilungsverfahren	71
2.2.2.2	Charakterisierung nach dem Zielbezug	72
2.2.2.3	Charakterisierung nach den Vergabebedingungen	72
3.	Das ZMT-Zuordnungsprinzip	73
V.	Ökonomische Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	76
1.	Ökonomische Grundsätze für die Regelung der Finanzierungs- verantwortung	76
2.	Ökonomische Grundsätze für die Ermittlung und Aufteilung der Finanzausgleichsmasse	80
3.	Ökonomische Grundsätze für die Bestimmung kommunaler Finanzbedarfe	83
4.	Ökonomische Grundsätze für die Bestimmung der kommunalen Finanzkraft	91
4.1	Die Teilkongruenz von kommunaler Finanzkraft und kommunaler Steuerkraft	91
4.2	Die Bestimmung der für die Finanzkraftmessung relevanten Einnahmearten	92
4.3	Die Notwendigkeit der Normierung der kommunalen Finanzkraft	95
4.4	Modalitäten der Normierung kommunaler Einnahmen	97
5.	Ökonomische Grundsätze für die Bestimmung der Ausgleichsintensität	102
VI.	Positive Analyse und Systematisierung des kommunalen Finanzausgleichs in den Bundesländern	107
1.	Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung als Maßstab für die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung	108
1.1	Die normative Steuerungsfunktion der Aufgabenzuordnung	108
1.2	Die Zweistufigkeit der Finanzverfassung	108
1.3	Die institutionelle Garantie des kommunalen Selbstverwaltungs- rechts	110
1.4	Der materielle Gehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	113
1.5	Kategorisierung kommunaler Aufgaben	114
1.6	Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung als Grundlage der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen	121
1.7	Verpflichtungsadressat des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung	126

2. Das Konnexitätsprinzip als Maßstab für die Finanzierungsverantwortung für die Kosten des übertragenen Wirkungskreises	128
2.1 Das bundesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip	128
2.2 Schutz der Kommunen vor finanzieller Überbelastung durch das bundesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip	135
2.3 Landesverfassungsrechtliche Kostentragungsregelungen	137
3. Die verfassungsmäßige Regelung des kommunalen Finanzausgleichs ...	139
3.1 Originärer und ergänzender aktiver Finanzausgleich	139
3.2 Die Einnahmenverteilung als Folgeverfassung der Aufgabenzuordnung	140
3.3 Die Entscheidung für den Steuerstaat	141
3.4 Der gemeindliche Einkommensteueranteil	143
3.5 Die gemeindliche Realsteuergarantie	147
3.5.1 Die Erhebung der Grundsteuer durch die Gemeinden	150
3.5.2 Die Erhebung der Gewerbesteuer durch die Gemeinden	153
3.6 Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern	157
3.7 Der gemeindliche Umsatzsteueranteil	158
3.8 Kommunale Entgelte	160
3.9 Die Kreisumlage als Finanzierungsmittel der Landkreise	168
3.10 Staatliche Finanzzuweisungen an die Kommunen	172
3.11 Gesamtüberblick über die Struktur der kommunalen Einnahmen ..	174
4. Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse	175
4.1 Die Grundstruktur der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse ...	175
4.2 Länderspezifische Besonderheiten der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse	179
5. Die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse	187
5.1 Die Grundstruktur der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse ...	187
5.1.1 Teilmassenbildung für verschiedene Zuweisungsarten	188
5.1.1.1 Allgemeine Zuweisungen	189
5.1.1.2 Zweckzuweisungen	192
5.1.2 Teilmassenbildung für verschiedene kommunale Ebenen ...	195
5.1.2.1 Teilschlüsselmassen für Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise	196
5.1.2.2 Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Landkreise	196

5.1.2.3	Teilschlüsselmassen für Gemeinde- und Kreis-	
	aufgaben	197
5.1.2.4	Einheitliche kommunale Schlüsselmasse	197
5.2	Länderspezifische Besonderheiten der Aufteilung der Finanz-	
	ausgleichsmasse	198
6.	Die Messung des kommunalen Finanzbedarfs	202
6.1	Die Grundstruktur der Messung des Finanzbedarfs	203
6.2	Länderspezifische Besonderheiten der Messung des Finanzbedarfs	214
6.2.1	Finanzbedarf aufgrund mangelnder Steuerkraft	215
6.2.1.1	Länderspezifische Hauptansätze für Gemeinden	215
6.2.1.2	Modifikationen der Hauptansatzstaffel für	
	Gemeinden	217
6.2.1.3	Länderspezifische Nebenansätze für Gemeinden	218
6.2.1.4	Länderspezifische Hauptansätze für Landkreise	219
6.2.1.5	Länderspezifische Nebenansätze für Landkreise	221
6.2.1.6	Beschreibung der Nebenansätze im kommunalen	
	Finanzausgleich	222
6.2.2	Finanzbedarf aufgrund verbandsexterner Effekte	230
6.2.3	Finanzbedarf aufgrund der Kostenerstattung für vom Staat	
	übertragene Aufgaben	235
6.2.4	Stabilisierungspolitische Finanzbedarfe	238
7.	Die Messung der kommunalen Finanzkraft	242
7.1	Die Grundstruktur der Messung der Finanzkraft der Gemeinden	242
7.2	Länderspezifische Besonderheiten der Messung der gemeindlichen	
	Finanzkraft	244
7.3	Die Grundstruktur der Messung der Finanzkraft der Landkreise	248
7.4	Länderspezifische Besonderheiten der Messung der Finanzkraft der	
	Landkreise	249
8.	Die Festlegung der Ausgleichsintensität	251
8.1	Die Grundstruktur der Festlegung der Ausgleichsintensität	251
8.2	Länderspezifische Besonderheiten bei der Festlegung der	
	Ausgleichsintensität zwischen den Gemeinden	254
8.3	Länderspezifische Besonderheiten bei der Festlegung der	
	Ausgleichsintensität zwischen den Landkreisen	256
VII.	Defizite des kommunalen Finanzausgleichs	258
1.	Defizite des originären aktiven Finanzausgleichs	258

1.1 Kommunale Einnahmen und Finanzautonomie	258
1.2 Ökonomische Kriterien für ein rationales Kommunalfinanzsystem . .	258
1.3 Defizitanalyse des bestehenden Kommunalfinanzsystems	262
2. Komplexität, Unübersichtlichkeit und Zielüberfrachtung des kommunalen Finanzausgleichs	269
3. Defizite bei der Kostenerstattung für vom Staat übertragene Aufgaben . .	271
4. Defizite bei der Ermittlung und Aufteilung der Finanzausgleichsmasse . .	275
5. Defizite der Konzepte zur Finanzbedarfsermittlung	281
6. Defizite der Konzepte zur Finanzkraftmessung	290
6.1 Defizite der Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden	290
6.1.1 Die Bestimmung der in die Finanzkraftberechnung einzubeziehenden Einnahmearten	290
6.1.2 Die Quantifizierung der relevanten Einnahmearten	293
6.1.3 Die Modalitäten der Normierung der gemeindlichen Realsteuereinnahmen	296
6.2 Defizite der Bestimmung der Finanzkraft der Landkreise	307
6.2.1 Die Bestimmung der in die Umlagekraftberechnung einzubeziehenden Einnahmearten	307
6.2.2 Die Quantifizierung der relevanten Einnahmearten	308
6.2.3 Die Modalitäten der Normierung der Umlagekraft	309
7. Defizite bei der Festlegung der Ausgleichsintensität	311
VIII. Reformvorschläge für den kommunalen Finanzausgleich	315
1. Stärkung der kommunalen Finanzautonomie	316
2. Kontrakte über die Kostenerstattung für vom Staat übertragene Aufgaben	317
3. Normierung des kommunalen Finanzbedarfs	321
3.1 Fonds A: Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und Fremdverwaltungsaufgaben durch interkommunale Produktvergleiche	322
3.1.1 Voraussetzungen	322
3.1.1.1 Landeseinheitlicher Produktplan	322
3.1.1.2 Pflichtige und standardisierte Aufwandsermittlung	325
3.1.1.3 Pflichtige und standardisierte Erhebung von Indikatoren	326
3.1.2 Beispiel 1: KFZ-Zulassungen und Fahrerlaubnisse	327

3.1.3 Beispiel 2: Sozialhilfe, Jugendhilfe und Asylbewerberleistungsgesetz	336
3.1.4 Hinweise zur politischen Durchsetzung und praktischen Umsetzung	339
3.2 Fonds B: Sicherstellung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben durch Pauschalen je Einwohner	340
3.3 Kommunalen Erstattungsfonds C: Internalisierung verbandsexterner Effekte	341
3.4 Kommunalen Versicherungsfonds D: Bedarfszuweisungen	341
4. Die Normierung der kommunalen Finanzkraft	342
5. Ex-post-Ermittlung der Finanzausgleichsmasse und der Ausgleichsintensität	342
6. Institutionelle Absicherung des kommunalen Finanzausgleichs I: Der Finanzausgleichsvermittlungsausschuss	346
7. Institutionelle Absicherung des kommunalen Finanzausgleichs II: Revisionsverfahren und institutioneller Einigungszwang	348
8. Rechtliche Absicherung des kommunalen Finanzausgleichs: Das Maßstäbengesetz für den kommunalen Finanzausgleich	350
9. Technische Absicherung des kommunalen Finanzausgleichs: Reform des kommunalen Finanz- und Rechnungswesens	354
9.1 Gründe für die Reform des kommunalen Finanz- und Rechnungswesens	354
9.2 Das Konzept des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Nordrhein-Westfalen	357
9.2.1 Die drei Komponenten des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	357
9.2.2 Ergebnisplanung und -rechnung	358
9.2.3 Finanzplanung und -rechnung	359
9.2.4 Kommunale Bilanz	360
9.3 Bedeutung der Reform des kommunalen Finanz- und Rechnungswesens für den kommunalen Finanzausgleich	362
IX. Zusammenfassung und Ausblick	365
Tabellarischer Anhang	373
Rechtsprechungsübersicht	397

Verzeichnis der Finanzausgleichsgesetze der Länder	400
Verzeichnis elektronischer Quellen	412
Literaturverzeichnis	413