

Michael Broer

Der kommunale Finanzausgleich in Hessen

Historische Darstellung
und ökonomische Analyse
unter besonderer Berücksichtigung
der Schlüsselzuweisungen



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

VII

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XVII
1. Problemstellung	1
2. Die kommunale Ebene in der Bundesrepublik Deutschland	5
2.1. Kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und der Hessischen Verfassung	5
2.1.1. Verhältnis zwischen Staat und kommunaler Ebene	5
2.1.2. Verhältnis zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden	8
2.1.3. Struktur und historische Entwicklung des Bundeslandes Hessen	10
2.1.3.1. Staatliche Ebene	10
2.1.3.2. Kommunale Ebene	12
2.2. Kommunale Aufgaben und Einnahmen	18
2.2.1. Arten kommunaler Aufgaben - ein Überblick	18
2.2.1.1. Freiwillige Aufgaben	18
2.2.1.2. Weisungsfreie Pflichtaufgaben	19
2.2.1.3. Weisungsgebundene Pflichtaufgaben	20
2.2.2. Kommunale Einnahmen - ein Überblick	20
2.3. Der kommunale Finanzausgleich - ein Überblick	23
2.3.1. Grundgesetzliche und landesrechtliche Vorschriften zum KFA	23
2.3.2. Ermittlung der heutigen Verbundmasse des KFA	25
3. Ausgestaltung eines kommunalen Finanzausgleichs	29
3.1. Aufgaben eines kommunalen Finanzausgleichs	29
3.1.1. Verteilungspolitik	29
3.1.1.1. Vertikale Verteilung	29
3.1.1.2. Horizontale Verteilung	29
3.1.2. Allokationspolitik	31
3.1.3. Stabilitätspolitik	31

VIII

3.2. Anforderungskriterien eines kommunalen Finanzausgleichs	32
3.2.1. Vertikale Anforderungskriterien	34
3.2.1.1. Angemessenheit der Verbundmasse	34
3.2.1.2. Geringe Konjunkturagibüität der Verbundmasse	35
3.2.1.3. Selbstbestimmung der Mittelverwendung	36
3.2.2. Horizontale Anforderungskriterien	37
3.2.2.1. Angemessenheit der Teil-Verbundmassen	37
3.2.2.2. Ausgleichsrelevante Bedarfsermittlung	38
3.2.2.3. Realitätsnahe Finanzkraftermittlung	40
3.2.2.4. Angemessene Ausgleichsintensität	41
4. Kommunaler Finanzausgleich in Hessen - Darstellung, Analyse und Reform	43
4.1. Verteilung der Finanzmasse zwischen Land und Kommunen	43
4.1.1. Strukturelle Entwicklung der Verbundmasse	43
4.1.2. Entwicklung des Volumen der Verbundmasse	50
4.1.3. Angemessenheit der Verbundmasse	53
4.1.3.1. Entwicklung der Einnahmenanteile von staatlicher und kommunaler Ebene	55
4.1.3.2. Beachtung des Kommunalisierungsgrads der Aufgabenwahrnehmung	57
4.1.3.3. Ein Ansatz zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung	59
4.1.4. Konjunkturelle Entwicklung der Verbundmasse	60
4.1.5. Ansätze zur Verstetigung der Einnahmen durch den KFA	63
4.2. Verteilung der Finanzmasse auf die Zuweisungskategorien	68
4.2.1. Charakterisierung der Zuweisungskategorien	68
4.2.2. Dotierung der Zuweisungskategorien im Zeitablauf	72
4.2.2.1. Zeitliche Entwicklung	72
4.2.2.2. Analyse und Reform	74
4.2.2.2.1. Entwicklungsvergleich zwischen Hessen und westdeutschen Bundesländern	74
4.2.2.2.2. Anstehende Veränderungen für Hessen - Erhöhung der Autonomie bei der Mittelverwendung durch Abbau von Sonderlastenausgleichen	76

IX

4.3. Verteilung der Schlüsselmasse zwischen den kommunalen Gruppen	79
4.3.1. Strukturelle Veränderungen der Schlüsselzuweisungen	79
4.3.1.1. Historische Entwicklung	79
4.3.1.2. Separierung der drei kommunalen Gruppen	81
4.3.1. Strukturelle Veränderungen der Schlüsselzuweisungen	79
4.3.1.1. Historische Entwicklung	79
4.3.1.2. Separierung der drei kommunalen Gruppen	81
4.3.2. Dotierung der Teilschlüsselmassen - Analyse und Reform	83
4.3.2.1. Vergleich kreisangehöriger und kreisfreier Raum	84
4.3.2.2. Vergleich kreisangehörige Gemeinden und Landkreise	88
4.4. Verteilung der Schlüsselmasse innerhalb der kommunalen Gruppen	90
4.4.1. Allgemeine Grundlagen der Bedarfsermittlung	90
4.4.1.1. Funktion des Hauptansatzes	91
4.4.1.2. Funktion der Neben- oder Ergänzungsansätze	92
4.4.1.3. Funktion des Grundbetrags	93
4.4.2. Ermittlung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten	94
4.4.2.1. Verwendung des Hauptansatzes in Hessen	94
4.4.2.1.1. Darstellung der bisherigen Regelungen	94
4.4.2.1.2. Analyse und Reform	95
4.4.2.2. Verwendung von Nebenansätzen in Hessen	103
4.4.2.2.1. Darstellung der bisherigen Regelungen	103
4.4.2.2.1.1. Sonderstatusstädte	104
4.4.2.2.1.2. Stationierungsstreitkräfte	104
4.4.2.2.1.3. Kurorte	105
4.4.2.2.1.4. Bevölkerungswachstum	105
4.4.2.2.1.5. Schulträgerschaft	106
4.4.2.2.2. Analyse und Reform	107
4.4.2.2.2.1. Sonderstatusstädte	108
4.4.2.2.2.2. Stationierungsstreitkräfte	110
4.4.2.2.2.3. Kurorte	113
4.4.2.2.2.4. Bevölkerungswachstum	115
4.4.2.2.2.5. Schulträgerschaft	118
4.4.2.2.2.6. Notwendigkeit weiterer Nebenansätze?	119

X

4.4.2.3. Folgerungen für die zukünftige Bedarfsermittlung	121
4.4.3. Ermittlung des Finanzbedarfs der Landkreise	122
4.4.3.1. Verwendung des Hauptansatzes in Hessen	122
4.4.3.1.1. Darstellung der bisherigen Regelungen	122
4.4.3.1.2. Analyse und Reform	123
4.4.3.2. Verwendung eines Nebenansatzes in Hessen	125
4.4.3.2.1. Darstellung der bisherigen Regelungen	125
4.4.3.2.2. Analyse und Reform	126
4.4.3.2.3. Notwendigkeit eines weiteren Nebenansatzes?	127
4.4.3.3. Folgerungen für die zukünftige Bedarfsermittlung	129
4.4.4. Allgemeine Grundlagen der Finanzkraftermittlung	129
4.4.5. Ermittlung der Finanzkraft von Gemeinden und Städten	131
4.4.5.1. Darstellung der bisherigen Regelungen	131
4.4.5.2. Analyse und Reform	136
4.4.5.2.1. Abgrenzung der ausgleichsrelevanten Einnahmen	136
4.4.5.2.1.1. Vermögenserträge und vergleichbare Einnahmen	136
4.4.5.2.1.2. Zuweisungen	137
4.4.5.2.1.3. Leistungsentgelte	137
4.4.5.2.1.4. Weitere kommunale Steuern	138
4.4.5.2.1.5. Krediteinnahmen	141
4.4.5.2.2. Erfassungsgrad der ausgleichsrelevanten Einnahmen	141
4.4.5.2.2.1. Normierung des Realsteueraufkommens	142
4.4.5.2.2.1.1. Einheitlicher oder differenzierter Nivellierungshebesatz	142
4.4.5.2.2.1.2. Niveaubestimmung des Nivellierungshebesatzes	146
4.4.5.2.2.1.3. Dynamisierung des Erfassungsgrades der Steuerkraft	148
4.4.5.2.2.2. Normierung des Konzessionsabgabenaufkommens	149
4.4.5.3. Folgerungen für die zukünftige Steuerkraftberechnung	153
4.4.6. Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise	154
4.4.6.1. Darstellung der bisherigen Regelungen	154
4.4.6.1.1. Finanzkraft der Landkreise	154
4.4.6.1.2. Berechnung der Umlagekraft der Landkreise	158
4.4.6.2. Analyse und Reform	160
4.4.6.2.1. Abgrenzung der ausgleichsrelevanten Einnahmen	160

XI

4.4.6.2.2. Erfassungsgrad der ausgleichsrelevanten Einnahmen	161
4.4.6.2.3. Probleme der Sonderstatusstädte - Interdependenzen zwischen Umlagen und Gemeindeschlüsselzuweisungen	163
4.4.6.2.3.1. Behandlung der Sonderstatusstädte bei an den Landkreis zu entrichtende Umlagen	163
4.4.6.2.3.2. Behandlung der Sonderstatusstädte bei vom Landkreis zu entrichtende Umlagen	164
4.4.6.2.3.2.1. Auswirkungen auf die vom Landkreis zu entrichtenden Umlagen	164
4.4.6.2.3.2.2. Reformansätze der Sonderstatusstadtbehandlung	168
4.4.6.2.3.3. Interdependenzen mit den Gemeindeschlüsselzuweisungen	169
4.4.7. Allgemeine Grundlagen zum Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft	171
4.4.8. Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft in Hessen	173
4.4.8.1. Entwicklung des Ausgleichsverfahrens im Zeitablauf	173
4.4.8.2. Regelungen für abundante Gemeinden im Zeitablauf	174
4.4.8.3. Funktionsweise des hessischen Ausgleichsmechanismus	176
4.4.9. Ausgleichsmechanismus bei Gemeinden und Städten	178
4.4.9.1. Wirkungen der bisherigen Regelungen	178
4.4.9.2. Problemlösungsvorschlag	184
4.4.10. Ausgleichsmechanismus bei Landkreisen	190
4.4.10.1. Wirkungen der bisherigen Regelungen	190
4.4.10.2. Problemlösungsvorschlag	191
4.4.11. Behandlung abundanter Kommunen	194
4.4.11.1. Höhe der Mindestzuweisungen	194
4.4.11.2. Finanzausgleichsumlage	196
4.4.11.2.1. Zur Notwendigkeit einer Abschöpfungskomponente	196
4.4.11.2.2. Ausgestaltungsformen der Abschöpfungskomponente	197
4.4.11.2.3. Kompatibilität zwischen Abschöpfungskomponente und den übrigen Umlagen	202
5. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	205
Literaturverzeichnis	211