

Ulrike Kirchhoff

Die rheinland- pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs



Ulrike Kirchhoff

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs

Die finanzielle Situation der Gemeinden ist erneut in der Diskussion. Beklagt wird die immer weiter auseinanderklaffende Schere von kommunalen Einnahmen und Ausgaben und die daraus resultierende Finanznot. In dieser Arbeit wird zunächst die Einnahmensituation der Kommunen – am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz – dargestellt. Dabei werden die eigenen Einnahmen der Gemeinden wie auch die ergänzenden Transfers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs behandelt. Hierauf aufbauend wird diskutiert, ob diese Einnahmen eine angemessene Aufgabenerfüllung ermöglichen und wie es um ihre Flexibilität steht – inwieweit sie also an veränderte Bedürfnisse angepaßt werden können. Schließlich geht die Arbeit der Frage nach, ob ein interkommunaler Finanzausgleich geeignet ist, die angespannte Haushaltslage der Gemeinden zu entschärfen.

Ulrike Kirchhoff wurde 1964 in Eschweiler geboren. Sie studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Mainz. Seit 1992 ist sie am Institut für Finanzwissenschaft beschäftigt.

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 77



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Ulrike Kirchhoff

Die rheinland-pfälzischen
Gemeinden im System
des Finanzausgleichs



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Kirchhoff, Ulrike:

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des
Finanzausgleichs / Ulrike Kirchhoff. - Frankfurt am Main ;

Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1996

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 77)

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-631-49824-1

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 77

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-49824-1

ISBN 978-3-631-75206-7 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1996

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

Ulrike Kirchhoff - 9783631752067

Downloaded from PubFactory at 02/17/2019 02:49:21PM

via free access

Vorwort

Die vorliegende Arbeit zum Thema "Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs" entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sie wurde im Januar 1995 abgeschlossen und im Sommersemester 1995 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen.

Herrn Prof. Dr. Rolf Peffekoven, der die Arbeit während meiner Assistentenzeit betreute, danke ich für wertvolle Anregungen und die Übernahme des Erstreferats. Ebenso danke ich dem Zweitreferenten, Herrn Prof. Dr. Georg Tillmann. Herrn Prof. Dr. Kurt Schmidt verdanke ich die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe "Finanzwissenschaftliche Schriften".

Mein besonderer Dank gilt meiner Kollegin Frau Diplom-Volkswirtin Kerstin Keil sowie meinen ehemaligen Kollegen Herrn Dr. Carsten Kühl und Herrn Dr. Gert Leis für eine Vielzahl kritischer Diskussionen und wertvoller Anregungen. Auch meinen Kollegen Herrn Diplom-Volkswirt Ronald Steyer und Herrn Diplom-Volkswirt Michael Sturm sowie insbesondere Frau Elke Pfennig, die immer mit einem guten Rat und einem aufmunternden Wort zur Seite stand, danke ich für die freundschaftliche und kollegiale Zusammenarbeit.

Mainz, im Winter 1995

Ulrike Kirchhoff

VII
Gliederung

Verzeichnis der Tabellen	XIII
Verzeichnis der Schaubilder	XIV
Literaturverzeichnis	XV
Verzeichnis der Gesetzestexte und Verträge	L
Verzeichnis der Abkürzungen	LV
Einleitung	1
Erster Teil: Die Gemeinden im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland	 5
I. Die institutionelle Organisation der kommunalen Ebene	5
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	9
A. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen	9
B. Die kommunale Selbstverwaltung	10
C. Die kommunale Finanzhoheit	12
Zweiter Teil: Der Finanzausgleich zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen	 15
I. Die Notwendigkeit des Finanzausgleichs in einem föderativen Staat	15
II. Zum Begriff des Finanzausgleichs	15
III. Die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften	17
A. Ökonomische Kriterien der Aufgabenverteilung	17
1. Grundsätzliche Bemerkungen	17
2. Allokationspolitische Aspekte	18
3. Distributionspolitische Aspekte	22

VIII

4.	Stabilisierungspolitische Aspekte	23
5.	Grenzen der Ökonomischen Theorie des Föderalismus	24
B.	Der Rechtscharakter der kommunalen Aufgaben	26
1.	Die kommunale Aufgabenerfüllung	26
2.	Die Selbstverwaltungsaufgaben	27
3.	Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	29
4.	Die gemeinschaftlichen Aufgaben	30
5.	Die Finanzierung der Aufgaben	31
IV.	Die Einnahmenstruktur gemeindlicher Haushalte	34
A.	Überblick	34
B.	Die Struktur des kommunalen Steuersystems	35
1.	Überblick über die Steuereinnahmen der Gemeinden	35
2.	Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	38
3.	Die Realsteuern	40
a.	Die Gewerbesteuer	40
b.	Die Grundsteuer	45
4.	Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern	47
C.	Das System der kommunalen Entgeltabgaben	49
D.	Die Kommunalverschuldung	52
E.	Die Zuweisungen	53
V.	Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz	54
A.	Die Ziele des kommunalen Finanzausgleichs	54
B.	Exkurs: Die Einbindung der Kommunen in die Finanzierung der Deutschen Einheit	56
C.	Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	59
1.	Rechtliche Grundlagen	59
2.	Die Berechnung der Finanzausgleichsmasse	61
3.	Die allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen	64
a.	Überblick	64
b.	Die Schlüsselzuweisungen A	65
c.	Die Schlüsselzuweisungen B1	66

IX

d. Die Schlüsselzuweisungen B2	66
e. Die Investitionsschlüsselzuweisungen	73
f. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen	73
4. Die zweckgebundenen Finanzzuweisungen	75
5. Die Umlagen	76
a. Die landeseinheitlichen Umlagen	76
b. Die kommunalen Umlagen	78
6. Ergänzende Bestimmungen	79
a. Die Beteiligung an den Umsatzsteuermindereinnahmen	79
b. Der Härteausgleich aufgrund des Truppenabbaus der ausländischen Stationierungstreitkräfte	80

Dritter Teil: Angemessenheit und Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung 81

I. Anforderungen an die kommunale Finanzausstattung	81
II. Rechtliche Rahmenbedingungen der Angemessenheit der Finanzausstattung	81
III. Ökonomische Gesichtspunkte einer angemessenen Finanzausstattung	84
A. Indikatoren einer angemessenen Finanzausstattung	84
1. Vorbemerkungen	84
2. Der Finanzbedarf	85
a. Alternative Konzepte der Messung des kommunalen Finanzbedarfs	85
(1) Die originäre Bedarfsermittlung	85
(2) Die operationalisierte originäre Bedarfsermittlung	87
(3) Die Bedarfsermittlung mit Hilfe von Globalindikatoren	89
(4) Die Konzepte im Vergleich	90
b. Notwendige Elemente einer praktikablen Erfassung des Finanzbedarfs	91

X

c. Das rheinland-pfälzische Konzept zur Ermittlung des Finanzbedarfs	97
3. Die Finanzkraft	101
a. Die Messung der kommunalen Finanzkraft	101
b. Die Finanzkraftmessung in Rheinland-Pfalz	110
B. Das Ausgleichsmaß	114
C. Die Instrumente zur Sicherung einer angemessenen finanziellen Grundausrüstung	116
1. Die Bedeutung des Finanzverbundes	116
2. Die Finanzzuweisungen	120
a. Die Typisierung der Zuweisungen	120
b. Die Grundzüge der Wirkungsanalyse	122
c. Die Ziele der Finanzzuweisungen	125
(1) Die ökonomischen Ziele	125
(2) Die außerökonomischen Ziele	133
3. Die Finanzzuweisungen in Rheinland-Pfalz	135
a. Die allgemeinen Zuweisungen	135
(1) Grundsätzliche Bemerkungen	135
(2) Die Schlüsselzuweisungen A	136
(3) Die Schlüsselzuweisungen B1	142
(4) Die Schlüsselzuweisungen B2	143
(5) Die Investitionsschlüsselzuweisungen	149
(6) Sonstige allgemeine Zuweisungen	151
b. Die Zweckzuweisungen	155
c. Die Umlagen	159
(1) Die landeseinheitlichen Umlagen	159
(2) Die kommunalen Umlagen	163
d. Die Beteiligung an den Umsatzsteuermindereinnahmen	166
D. Reformansätze im bestehenden System	167

IV. Die Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung	176
A. Flexibilität und Selbstverwaltung	176
B. Die Haushaltshoheit der Kommunen	178
C. Die Flexibilisierung kommunaler Aufgaben und Ausgaben	181
1. Die Verlagerung kommunaler Aufgaben	181
2. Die Kürzung kommunaler Ausgaben	183
D. Die Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen	185
1. Flexibilisierung durch größere Einnahmenautonomie	185
2. Flexibilisierungsmöglichkeiten im einzelnen	186
a. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	186
b. Die Realsteuern	189
c. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern	193
d. Die Entgeltabgaben	196
e. Die Unternehmensentgelte	198
f. Die Kreditfinanzierung	199
3. Flexibilisierungsmöglichkeiten im derzeitigen Finanzverbund	201
a. Ansatzmöglichkeiten einer Flexibilisierung	201
b. Änderung der Referenzperiode zur Berechnung der Bemessungsgrundlage	201
c. Änderung der Verbundgrundlagen	202
d. Änderung der Verbundquoten	203
E. Einführung einer »Flexibilisierungs-Klausel«	205
1. Vorbemerkung	205
2. Das flexible Element	206
3. Möglichkeiten einer Übertragung auf Rheinland-Pfalz	209
a. Die Einführung eines flexiblen Elements	209
b. Die Definition einer Deckungsquote	211
(1) Die einzubeziehenden Ausgaben	211
(2) Die einzubeziehenden Einnahmen	213
c. Das Ausgleichsmaß	216
d. Einrichtung eines Vermittlungsgremiums	216

XII

Vierter Teil: Der interkommunale Finanzausgleich	219
I. Begriffsabgrenzung	219
II. Der interkommunale Ausgleich von Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten	221
A. Der interkommunale Lastenausgleich	221
B. Interkommunale Transfers	224
III. Der zentralörtliche Ansatz	232
A. Die besondere Problematik zentralörtlicher Leistungen	232
B. Die Gebührenfinanzierung zentralörtlicher Leistungen	233
C. Die Zentralisierung zentralörtlicher Leistungen	236
D. Interkommunale Transfers	242
 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	 248