

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur dritten Auflage	VII
Vorwort zur zweiten Auflage	IX
Vorwort zur ersten Auflage	XI
Abbildungsverzeichnis	XXVII
Tabellenverzeichnis	XXVIII
Verzeichnis der Kästen	XXX

## **Erstes Kapitel**

Einführung	1
<b>A. Zur Relevanz der kommunalen Finanzen</b>	1
<b>B. Die Herangehensweise: Finanzwissenschaftliche Analyse</b>	2
<b>C. Adressatenkreis, Aufgabe und Aufbau des Buches</b>	4

## **Zweites Kapitel**

Das kommunale Finanzsystem in ökonomischer Perspektive: Ziele, Gestaltungsprinzipien und rechtliche Ordnung	7
<b>A. Wozu eine eigenständige kommunale Ebene?</b>	
<b>Das Allokationsziel als normative Grundlage</b>	7
I. Was spricht für einen dezentralen Staatsaufbau?	7
1. Föderalismus unter dem Allokationsziel: Warum nicht alles in einer öffentlichen Hand?	7
a) „Kosten des Föderalismus“	7
b) Das Allokationsziel als zentrale ökonomische Kategorie	10

XV

2.	Die Kosten einer unvollständigen Berücksichtigung der Bürgerwünsche	13
3.	Nicht-ökonomische Gründe für einen dezentralen Staatsaufbau	15
II.	Theoriebasierte Gestaltungsprinzipien für einen dezentralen Staatsaufbau	17
1.	Existenz kleiner Nutzerkreise als Voraussetzung	18
2.	Herstellung der „fiskalischen Äquivalenz“ als zentrale Forderung	19
3.	Beachtung der Subsidiarität	22
III.	Kosten lokaler öffentlicher Güter und „optimale Ortsgröße“	23
1.	Das Argument der Größendegression	23
2.	Kosten und Ortsgröße	25
IV.	Vom statischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus	26
1.	Die statische Sicht des Fiscal Federalism als Ausgangspunkt	26
2.	Dezentrale Einheiten als „Mechanismus der Präferenzenthüllung“	26
3.	Grundelemente des Konzepts des Wettbewerbsföderalismus	30
4.	Die Gemeinde als Versuchsfeld für Wettbewerbsföderalismus	32
5.	Eine deutsche Besonderheit: Aufstieg und Niedergang des kooperativen Föderalismus	33
<b>B.</b>	<b>Verteilungs-, Konjunktur- und Wachstumsziele als Rahmenbedingungen für die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems</b>	<b>35</b>
I.	Umverteilung als kommunalpolitisches Ziel?	35
II.	Kommunale Konjunkturpolitik?	39
III.	Kommunale Aspekte des gesamtwirtschaftlichen Wachstums	41
IV.	Zielkonflikte und Kompromisse	44

<b>C. Die kommunale Ebene und ihre Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland: Verwaltungsaufbau und rechtliche Stellung in ökonomischer Perspektive</b>	<b>45</b>
I. Die Gemeinde im Spektrum der öffentlichen Aktivitäten in Deutschland	46
1. Die Vielfalt der öffentlichen Aktivitäten im Gebiet einer Gemeinde	46
2. Die Gemeinde im Verwaltungsaufbau des öffentlichen Sektors	47
II. Die rechtliche Stellung der kommunalen Ebene und ihrer Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland	51
1. Die gestellte Aufgabe	51
2. Die Gemeinden im Grundgesetz	52
3. Die Landkreise und weitere Gemeindeverbände	54
4. Fazit aus ökonomischer Perspektive: Ein spürbares Defizit	56

### **Drittes Kapitel**

## **Kommunale Aufgaben und Ausgaben** 58

### **A. Welche Aufgaben und Ausgaben sollte die Gemeinde erhalten?** 58

I. Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben	58
1. Der Bezug zur Diskussion der Ziele	58
2. Das Prinzip der ungeteilten Verantwortung	60
3. Der Nutzerkreis als zentraler Ausgangspunkt	60
II. Räumliche externe Effekte als spezielles Problem der Aufgabenzuordnung	62
1. Die Fragestellung	62
2. Die ökonomische Bedeutung externer Effekte	63
3. Institutionelle Arrangements zur Berücksichtigung räumlicher externer Effekte	64
4. Das Argument der meritorischen Güter im föderativen System	67
III. Welche Aufgaben sind für die Gemeinde geeignet?	69

IV. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit, „Daseinsvorsorge“ und Privatisierung	72
V. Zusammenführen von Aufgaben und Ausgaben: das Konnexitätsprinzip	75
<b>B. Zu den Bestimmungsgrößen der Ausgabenstruktur und Ausgabenentwicklung</b>	77
I. Das Phänomen unterschiedlicher Pro-Kopf-Ausgaben	78
II. Eine Sonderrolle der Investitionsausgaben?	82
<b>C. Organisationsformen für die kommunale Aufgabenerfüllung</b>	84
I. Arbeitsteilung zwischen Gemeinde und Kreis	85
II. Aufgabenerfüllung durch die kommunale Verwaltung	88
III. Kommunale Unternehmen	89
<b>D. Die Zuordnung der kommunalen Aufgaben (und Ausgaben) in Deutschland</b>	91
I. Die langfristige Entwicklung der Aufgabenstruktur	92
II. Die derzeitige Aufgabenstruktur der kommunalen Ebene	94
III. Die volkswirtschaftliche Einteilung: Ausgaben nach Arten	96
1. Ausgaben nach Inputkategorien	96
2. Die „besonderen Finanzierungsvorgänge“	99
IV. Ansätze zur Erfassung des Autonomiegrades der Aufgabenerfüllung	100
1. Aus „eigenen Quellen“ finanzierte Ausgaben	100
2. Gruppierung der kommunalen Aufgaben nach ihrer rechtlichen Pflichtigkeit für die Gemeinde	102
3. Ermittlung des „Grades der Fremdbestimmung“ der kommunalen Aufgaben	103

## **Viertes Kapitel**

### **Die kommunalen Einnahmen I: Entgeltabgaben, Steuern und Schuldaufnahme** 105

#### **A. Wie sollte ein kommunales Einnahmesystem aussehen?** 105

- I. Kriterien für die Zuordnung von Einnahmearten auf die kommunale Ebene 105
  - 1. Vorbemerkung: Die Hilfsfunktion der Einnahmen 105
  - 2. Das Kriterium der Ausreichendheit – Das Problem der „fiskalischen Lücke“ 106
  - 3. Das Kriterium der Sicherung eines hohen Autonomiegrades auf der Einnahmenseite 108
    - a) Die Fragestellung 108
    - b) Der Autonomiegehalt der einzelnen Einnahmearten 109
    - c) Die Besonderheit der Einnahmen „aus eigenen Quellen“ 112
  - 4. Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Einnahmengestaltung 114
- II. Ein Überblick über das kommunale Einnahmensystem in Deutschland 114

#### **B. Entgeltabgaben als gemeindliche Einnahmen: Eine unterschätzte Einnahmeart** 117

- I. Das Äquivalenzprinzip als Ratio der Erhebung von Entgeltabgaben 117
  - 1. Warum ist die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip so wichtig? 117
    - a) Gegenstand des Äquivalenzprinzips 117
    - b) Gründe für eine Entgelterhebung 118
    - c) Grenzen der Entgelterhebung 120
  - 2. Arten von Entgeltabgaben 122
  - 3. Die Festsetzung der Entgelthöhe 124
- II. Entgeltabgaben und Kostendeckungsgrade in Deutschland 126

<b>C. Steuern als gemeindliche Einnahmequelle</b>	<b>129</b>
I. Grundsätzliche Aspekte der Gestaltung eines Gemeindesteuersystems	129
1. Vertikale Einnahmensysteme: Auf welche Weise sollen Gemeinden ihre Steuern erhalten?	131
a) Der Autonomiegehalt der einzelnen vertikalen Einnahmensysteme	131
b) Trennsysteme	131
c) Verbund- und Zuschlagssysteme	132
d) Zuweisungssysteme	134
2. Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern	134
a) Aufgabe dieses Teils und Kennzeichnung einer Gemeindesteuer	134
b) Die Beurteilungsmaßstäbe im Überblick	135
c) Allgemeine Steuerprinzipien in ihrer Bedeutung für Gemeindesteuern	136
d) Gemeindespezifische Besteuerungsprinzipien I: Vertikaler Begründungsrahmen	141
e) Gemeindespezifische Besteuerungsprinzipien II: Horizontaler Begründungsrahmen	144
3. Die Gemeindeebene in der Steuerverteilung des Grundgesetzes	146
II. Besteuerung des Grundbesitzes durch die Gemeinden	149
1. Übergreifende Aspekte	149
2. Die Grundsteuer in Deutschland	156
III. Gemeindliche Einkommensbesteuerung	158
1. Eignung unter den Beurteilungskriterien	158
2. Der Einkommensteueranteil der deutschen Gemeinden	161
a) Entstehung und derzeitige Ausgestaltung	161
b) Zur Reformdiskussion	164

IV. Besteuerung der Unternehmen durch die Gemeinde	165
1. Für und Wider einer gemeindlichen Unternehmensbesteuerung	165
a) Zur Begründbarkeit kommunaler Unternehmenssteuern	165
b) Gemeindliche Unternehmensbesteuerung: Wirkung und Bewertung	167
2. Die Gewerbesteuer in Deutschland	170
a) Die geltenden Regelungen	170
b) Reformvorstellungen zur gemeindlichen Unternehmensbesteuerung	175
V. Gemeindliche Steuern auf die Einkommensverwendung	179
VI. Die Bedeutung der „kleinen“ Gemeindesteuern: das Steuererfindungsrecht	180
VII. Einige Folgerungen für die Reform des kommunalen Steuersystems	183
1. Die Steuern der Gemeinden	183
2. Exkurs: Ein Besteuerungsrecht für die Kreise?	185
<b>D. Die Schuldaufnahme: Eine umstrittene Einnahmeart</b>	187
I. Die Andersartigkeit der Schuldfinanzierung	187
II. Wozu überhaupt kommunale Schuldaufnahme? Eine statische Sicht	189
1. Die Fragestellung	189
2. Argumente zur temporären Schuldaufnahme	191
a) Verschuldung zur Glättung aperiodischer Ausgaben (tax-smoothing)	191
b) Öffentliche Schuldaufnahme unter dem Konjunkturziel	191
3. Argumente zur kontinuierlichen Verschuldung	192
a) Intertemporale Lastverteilung	192
b) Einzelwirtschaftliche Rentabilität des Objekts als Verschuldungsgrund	194
4. Politische Ökonomie der kommunalen Verschuldung: Verwaltung contra Politik	196
5. Folgerungen für die kommunale Schuldenpolitik	198

III. Eine neue Sicht der öffentlichen Verschuldung?	200
1. Der Weg zum mittelfristigen Niedrigzins	200
2. Die Bedeutung dieser Entwicklung für die Kommunalfinanzen	201
IV. Verschuldung aus dynamischer Sicht: Eine modifizierte Folgerung?	202
1. Finanzkrisen und Wachstum	202
2. Folgerungen für die kommunale Verschuldung?	203
IV. Die Situation der kommunalen Verschuldung in Deutschland	205
1. Zur Rechtslage	205
2. Das zahlenmäßige Bild	206
3. Die Wirkung von Schuldenbremse und Entschuldungsprogrammen	207

## **Fünftes Kapitel**

### **Die kommunalen Einnahmen II:**

#### **Zuweisungen als ergänzende Einnahmeart** 211

##### **A. Zuweisungen – wozu?** 211

I. Zuweisungen als Elemente des Finanzausgleichs	211
II. Ziele eines Zuweisungssystems	214
1. Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen Gemeinden (distributives Ziel)	214
2. Berücksichtigung räumlicher externer Effekte (allokatives Ziel)	216
3. Auffüllung der Einnahmen der Gemeindeebene (fiskalisches Ziel)?	217
4. „Meritorisierung“ der Gemeindeaufgaben	217

##### **B. Zuweisungsformen und ihre Wirkungen** 219

I. Ungebundene oder gebundene Zuweisungen?	219
II. Zuweisungen mit oder ohne Mitfinanzierung?	224
III. Begrenzung des Zuweisungsvolumens?	226



IV. Weitere Typen von Auflagen	227
V. Umlagen als Sonderform	228
<b>C. Struktur eines formalisierten horizontalen Finanzausgleichs</b>	229
I. Vier notwendige Schritte	229
II. Entscheidung über das zu verteilende Volumen	231
III. Abschätzung des Finanzbedarfs – der schwierige Teil	232
1. Einige Grundsätze	232
2. Bevölkerung als Bedarfsindikator	233
3. Ausgaben unter der demografischen Entwicklung	234
4. Eine besondere Perspektive: Die Region als Produktionseinheit	235
IV. Die Ermittlung der Finanzkraft	237
V. Festlegung des Ausgleichsgrades als politische Entscheidung	239
VI. Zu den Schwierigkeiten eines Finanzausgleichs im Ballungsgebiet	241
<b>D. Der kommunale Finanzausgleich der deutschen Flächenländer</b>	242
I. Der Anlass: Unterschiede zwischen deutschen Gemeinden	242
II. Festlegung der Finanzausgleichsmasse	243
III. Ermittlung des Finanzbedarfs	244
IV. Ermittlung der Finanzkraft und Maß des Ausgleichs	247
V. Berechnungsweise und Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs	248
 <b>Sechstes Kapitel</b>	
<b>Der kommunale Haushalt in seiner Gesamtheit</b>	252
<b>A. Die Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben im kommunalen Haushalt: Funktionen und Prinzipien</b>	252
I. Eine Theorie des „rationalen Haushalts“?	252
II. Funktionen des kommunalen Haushalts und entsprechende Haushaltsgrundsätze	255

1. Die parlamentarische Funktion	256
2. Die Funktion des Haushaltsausgleichs	258
3. Wirkung nach innen: Administrative Lenkungsfunktion	261
4. Wirtschafts- und sozialpolitische Funktion	263
<b>B. Der kommunale Haushalt in Deutschland</b>	<b>264</b>
I. Haushaltskreislauf und Haushaltssatzung	265
II. Der Aufbau des Haushaltsplans auf Basis der kameralistischen Buchführung	267
1. Gliederung nach Aufgabenbereichen (Funktionen)	268
2. Gliederung der Ausgaben nach Arten	269
3. Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt	269
4. Der Haushaltsplan alter Art in seiner Gesamtheit	273
III. Zum Aufbau des Haushalts neuer Art	274
1. Das neue Element der Vermögensrechnung	274
2. Ergebnisplan und Finanzplan	276
<b>C. Kennzahlen zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation</b>	<b>279</b>
I. Aufgabe und Typen von Kennzahlen zur kommunalen Finanzsituation	279
1. Die Aufgabe	279
2. Typen von Kennzahlen im Überblick	280
3. Echte und unechte Quoten	282
4. Zur Bedeutung der Beziehungszahlen im Gemeindebereich	282
II. Kennzahlen zur Sicherung des Haushaltsausgleichs	283
1. Das alte System: die „freie Spitze“	284
2. Kennzahlen im neuen System	285

<b>D. Elemente der kommunalen Finanzpolitik</b>	285
I. Die Fragestellung	285
II. Besonderheiten des kommunalen Zielsystems	286
III. Welche Handlungsspielräume hat die kommunale Finanzpolitik?	288
IV. Wie kann eine Gemeinde ihre wirtschaftliche Basis stärken?	289
V. Strategien zur Effizienzerhöhung	290
1. Verbesserung der Vorausschau: Mittelfristige Finanzplanung	291
2. Zukunftsaufgaben des „Neuen Steuerungsmodells“	293
<b>E. Zu den politischen Möglichkeiten einer Stärkung der kommunalen Finanzautonomie</b>	298
Literaturverzeichnis	303
Namenverzeichnis	319
Sachverzeichnis	322