

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur vierten Auflage	V
Vorwort zur ersten Auflage	VII
Abbildungsverzeichnis	XXIII
Tabellenverzeichnis	XV
Verzeichnis der Kästen	XXVII

## **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? – 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
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	26
IV.	Vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus	26
1.	Die statische Sicht des Fiscal Federalism als Ausgangspunkt	26
2.	Dezentrale Einheiten als „Mechanismus der Präferenzenthüllung“	27
3.	Grundelemente des Konzepts des Wettbewerbsföderalismus	30
4.	Die Gemeinde als Versuchsfeld für Wettbewerbsföderalismus	33
5.	Eine deutsche Besonderheit: Der Aufstieg des kooperativen Föderalismus	34
<b>B.</b>	<b>Verteilungs-, Konjunktur- und Wachstumsziele als Rahmenbedingungen für die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems</b>	36
I.	Umverteilung als kommunalpolitisches Ziel?	37
II.	Kommunale Konjunkturpolitik?	41
III.	Kommunale Aspekte des gesamtwirtschaftlichen Wachstums	43
IV.	Zielkonflikte und Kompromisse	46
<b>C.</b>	<b>Die kommunale Ebene und ihre Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland: Verwaltungsaufbau und rechtliche Stellung in ökonomischer Perspektive</b>	47
I.	Die Gemeinde im Spektrum der öffentlichen Aktivitäten in Deutschland	48
1.	Die Vielfalt der öffentlichen Aktivitäten im Gebiet einer Gemeinde	48
2.	Die Gemeinde im Verwaltungsaufbau des öffentlichen Sektors	49

II. Die rechtliche Stellung der kommunalen Ebene und ihrer Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland	53
1. Die gestellte Aufgabe	53
2. Die Gemeinden im Grundgesetz	54
3. Die Landkreise und weitere Gemeindeverbände	56
4. Fazit aus ökonomischer Perspektive: Ein spürbares Defizit	58

### **Drittes Kapitel**

## **Kommunale Aufgaben und Ausgaben** 60

### **A. Welche Aufgaben und Ausgaben sollte die Gemeinde erhalten?** 60

I. Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben	60
1. Der Bezug zur Diskussion der Ziele	60
2. Das Prinzip der ungeteilten Verantwortung	62
3. Der Nutzerkreis als zentraler Ausgangspunkt	63
II. Räumliche externe Effekte als spezielles Problem der Aufgabenzuordnung	64
1. Die Fragestellung	64
2. Die ökonomische Bedeutung externer Effekte	65
3. Institutionelle Arrangements zur Berücksichtigung räumlicher externer Effekte	66
4. Das Argument der meritorischen Güter im föderativen System	69
III. Welche Aufgaben sind für die Gemeinde geeignet?	71
IV. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit, „Daseinsvorsorge“ und Privatisierung	74
V. Zusammenführen von Aufgaben und Ausgaben: das Konnexitätsprinzip	77

<b>B. Zu den Bestimmungsgrößen der Ausgabenstruktur und Ausgabenentwicklung</b>	80
I. Das Phänomen unterschiedlicher Pro-Kopf-Ausgaben	80
II. Eine Sonderrolle der Investitionsausgaben?	86
<b>C. Organisationsformen für die kommunale Aufgabenerfüllung</b>	88
I. Arbeitsteilung zwischen Gemeinde und Kreis	88
II. Aufgabenerfüllung durch die kommunale Verwaltung	92
III. Kommunale Unternehmen	93
IV. Öffentlich-Private Partnerschaften	95
1. Mögliche Einsatzbereiche	96
2. Unterschiedliche Organisationsformen	98
3. Vorteile und potentielle Risiken	100
<b>D. Die Zuordnung der kommunalen Aufgaben (und Ausgaben) in Deutschland</b>	102
I. Die langfristige Entwicklung der Aufgabenstruktur	103
II. Die derzeitige Aufgabenstruktur der kommunalen Ebene	103
III. Die volkswirtschaftliche Einteilung: Ausgaben nach Arten	107
1. Ausgaben nach Inputkategorien	107
2. Die „besonderen Finanzierungsvorgänge“	109
IV. Ansätze zur Erfassung des Autonomiegrades der Aufgabenerfüllung	111
1. Aus „eigenen Quellen“ finanzierte Ausgaben	111
2. Gruppierung der kommunalen Aufgaben nach ihrer rechtlichen Pflichtigkeit für die Gemeinde	112
3. Ermittlung des „Grades der Fremdbestimmung“ der kommunalen Aufgaben	114
V. Der Verdrängungseffekt der Sozialausgaben	115

## Viertes Kapitel

### Die kommunalen Einnahmen I:

#### Entgeltabgaben, Steuern und Schuldaufnahme 117

#### **A. Wie sollte ein kommunales Einnahmesystem aussehen? 117**

- I. Kriterien für die Zuordnung von Einnahmearten auf die kommunale Ebene 117
  - 1. Vorbemerkung: Die Hilfsfunktion der Einnahmen 117
  - 2. Das Kriterium der Ausreichendheit – Das Problem der „fiskalischen Lücke“ 118
  - 3. Das Kriterium der Sicherung eines hohen Autonomiegrades auf der Einnahmenseite 120
    - a) Die Fragestellung 120
    - b) Der Autonomiegehalt der einzelnen Einnahmearten 121
    - c) Die Besonderheit der Einnahmen „aus eigenen Quellen“ 124
  - 4. Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Einnahmengestaltung 126
- II. Ein Überblick über das kommunale Einnahmensystem in Deutschland 126

#### **B. Entgeltabgaben als gemeindliche Einnahmen: Eine unterschätzte Einnahmeart 129**

- I. Das Äquivalenzprinzip als Ratio der Erhebung von Entgeltabgaben 129
  - 1. Warum ist die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip so wichtig? 129
    - a) Gegenstand des Äquivalenzprinzips 129
    - b) Gründe für eine Entgelterhebung 130
    - c) Grenzen der Entgelterhebung 132
  - 2. Arten von Entgeltabgaben und Festsetzung der Entgelthöhe 134
  - 3. Die Festsetzung der Entgelthöhe: Übergreifende Aspekte 137
- II. Entgeltabgaben und Kostendeckungsgrade in Deutschland 139
- III. Die Bedeutung der Gebührenverzichtete 142

<b>C. Steuern als gemeindliche Einnahmequelle</b>	<b>143</b>
I. Grundsätzliche Aspekte der Gestaltung eines Gemeindesteuersystems	143
1. Vertikale Einnahmesysteme: Auf welche Weise sollen Gemeinden ihre Steuern erhalten?	143
a) Der Autonomiegehalt der einzelnen vertikalen Einnahmesysteme	143
b) Trennsysteme	144
c) Verbund- und Zuschlagssysteme	146
d) Zuweisungssysteme	147
2. Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern	148
a) Aufgabe dieses Teils und Kennzeichnung einer Gemeindesteuer	148
b) Die Beurteilungsmaßstäbe im Überblick	149
c) Allgemeine Steuerprinzipien in ihrer Bedeutung für Gemeindesteuern	150
d) Gemeindespezifische Besteuerungsprinzipien I: Vertikaler Begründungsrahmen	155
e) Gemeindespezifische Besteuerungsprinzipien II: Horizontaler Begründungsrahmen	158
3. Die Gemeindeebene in der Steuerverteilung des Grundgesetzes	160
II. Besteuerung des Grundbesitzes durch die Gemeinden	163
1. Übergreifende Aspekte	163
2. Die Grundsteuer in Deutschland	171
III. Gemeindliche Einkommensbesteuerung	174
1. Eignung unter den Beurteilungskriterien	174
2. Der Einkommensteueranteil der deutschen Gemeinden	177
IV. Besteuerung der Unternehmen durch die Gemeinde	181
1. Für und Wider einer gemeindlichen Unternehmensbesteuerung	181
a) Zur Begründbarkeit kommunaler Unternehmenssteuern	181

b) Gemeindliche Unternehmensbesteuerung: Wirkung und Bewertung	183
2. Die Gewerbesteuer in Deutschland	190
a) Die geltenden Regelungen	190
b) Reformvorstellungen zur gemeindlichen Unternehmensbesteuerung	195
V. Gemeindliche Steuern auf die Einkommensverwendung	199
VI. Die Bedeutung der „kleinen“ Gemeindesteuern: das Steuererfindungsrecht	201
VII. Einige Folgerungen für die Reform des kommunalen Steuersystems	204
1. Die Steuern der Gemeinden	204
2. Exkurs: Ein Besteuerungsrecht für die Kreise?	206
<b>D. Die Schuldaufnahme: Eine umstrittene Einnahmeart</b>	208
I. Die Andersartigkeit der Schuldfinanzierung	208
II. Wozu überhaupt kommunale Schuldaufnahme? Eine statische Sicht	210
1. Die Fragestellung	210
2. Argumente zur temporären Schuldaufnahme	212
3. Argumente zur kontinuierlichen Verschuldung	213
4. Politische Ökonomie der kommunalen Verschuldung: Verwaltung contra Politik	217
5. Folgerungen für die kommunale Schuldenpolitik	219
III. Eine neue Sicht der öffentlichen Verschuldung?	221
1. Der Weg zum mittelfristigen Niedrigzins	221
2. Die Bedeutung dieser Entwicklung für die Kommunalfinanzen	222
IV. Verschuldung aus dynamischer Sicht: Eine modifizierte Folgerung?	223
1. Finanzkrisen und Wachstum	223
2. Folgerungen für die kommunale Verschuldung?	224

IV. Die Situation der kommunalen Verschuldung in Deutschland	226
1. Zur Rechtslage	226
2. Das zahlenmäßige Bild	226
3. Kommunales Zins- und Schuldenmanagement	230
4. Die Wirkung von Schuldenbremse und Entschuldungsprogrammen	233
<b>Fünftes Kapitel</b>	
<b>Die kommunalen Einnahmen II:</b>	
<b>Zuweisungen als ergänzende Einnahmeart</b>	237
<b>A. Zuweisungen – wozu?</b>	237
I. Zuweisungen als Elemente des Finanzausgleichs	237
II. Ziele eines Zuweisungssystems	240
1. Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen Gemeinden (distributives Ziel)	240
2. Berücksichtigung räumlicher externer Effekte (allokatives Ziel)	242
3. Auffüllung der Einnahmen der Gemeindeebene (fiskalisches Ziel)?	243
4. „Meritorisierung“ der Gemeindeaufgaben	244
<b>B. Zuweisungsformen und ihre Wirkungen</b>	245
I. Ungebundene oder gebundene Zuweisungen?	245
II. Zuweisungen mit oder ohne Mitfinanzierung?	250
III. Begrenzung des Zuweisungsvolumens?	252
IV. Weitere Typen von Auflagen	253
V. Umlagen als Sonderform	254
<b>C. Struktur eines formalisierten horizontalen Finanzausgleichs</b>	255
I. Vier notwendige Schritte	255
II. Entscheidung über das zu verteilende Volumen	257



III. Abschätzung des Finanzbedarfs – der schwierige Teil	261
1. Einige Grundsätze	261
2. Bevölkerung als Bedarfsindikator	261
3. Weitere Bedarfsindikatoren als Ergänzung zur Bevölkerungszahl	263
4. Eine besondere Perspektive: Die Region als Produktionseinheit	266
IV. Die Ermittlung der Finanzkraft	267
V. Festlegung des Ausgleichsgrades als politische Entscheidung	269
VI. Zu den Schwierigkeiten eines Finanzausgleichs im Ballungsgebiet	271
<b>D. Der kommunale Finanzausgleich der deutschen Bundesländer</b>	<b>272</b>
I. Der Anlass: Unterschiede zwischen deutschen Gemeinden	272
II. Festlegung der Finanzausgleichsmasse	273
1. Steuerverbund und Verbundgrundlage	273
2. Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse	275
3. Bildung von Teilschlüsselmassen	280
4. Garantierte Mindestfinanzausstattung?	282
III. Ermittlung des Finanzbedarfs	285
IV. Ermittlung der Finanzkraft und Ausmaß des Ausgleichs	288
V. Berechnungsweise und Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs	289
<b>Sechstes Kapitel</b>	
<b>Der kommunale Haushalt in seiner Gesamtheit</b>	<b>294</b>
<b>A. Die Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben im kommunalen Haushalt: Funktionen und Prinzipien</b>	<b>294</b>
I. Eine Theorie des „rationalen Haushalts“?	294
II. Funktionen des kommunalen Haushalts und entsprechende Haushaltsgrundsätze	297
1. Die parlamentarische Funktion	298
2. Die Funktion des Haushaltsausgleichs	300

3.	Wirkung nach innen: Administrative Lenkungsfunktion	304
4.	Wirtschafts- und sozialpolitische Funktion	306
<b>B.</b>	<b>Der kommunale Haushalt in Deutschland</b>	<b>307</b>
I.	Haushaltskreislauf und Haushaltssatzung	308
II.	Der Aufbau des Haushaltsplans auf Basis der kameralistischen Buchführung	310
1.	Gliederung nach Aufgabenbereichen (Funktionen)	311
2.	Gliederung der Ausgaben nach Arten	312
3.	Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt	312
4.	Der Haushaltsplan alter Art in seiner Gesamtheit	316
III.	Zum Aufbau des Haushalts neuer Art	317
1.	Das neue Element der Vermögensrechnung	317
2.	Ergebnisplan und Finanzplan	320
3.	Bilanz einer Gemeinde	323
4.	Produktbezogene Teilhaushalte und Kontenklassen	327
5.	Kosten- und Leistungsrechnung	328
6.	Bestandteile des Haushaltsplans und weitere Anlagen	329
7.	Jahresabschluss	330
<b>C.</b>	<b>Kennzahlen zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation</b>	<b>332</b>
I.	Aufgabe und Typen von Kennzahlen zur kommunalen Finanzsituation	332
1.	Die Aufgabe	332
2.	Typen von Kennzahlen im Überblick	332
3.	Echte und unechte Quoten	334
4.	Zur Bedeutung der Beziehungszahlen im Gemeindebereich	335
II.	Kennzahlen zur Sicherung des Haushaltsausgleichs	336
a.	Das alte System: die „freie Spitze“	336
b.	Kennzahlen im neuen System	337

<b>D. Elemente der kommunalen Finanzpolitik</b>	338
I. Die Fragestellung	338
II. Besonderheiten des kommunalen Zielsystems	338
III. Welche Handlungsspielräume hat die kommunale Finanzpolitik?	341
IV. Wie kann eine Gemeinde ihre wirtschaftliche Basis stärken?	342
V. Strategien zur Effizienzerhöhung	343
1. Verbesserung der Vorausschau: Mittelfristige Finanzplanung	344
2. Zukunftsaufgaben des „Neuen Steuerungsmodells“	346
<b>E. Zu den politischen Möglichkeiten einer Stärkung der kommunalen Finanzautonomie</b>	351
Literaturverzeichnis	355
Namenverzeichnis	379
Sachverzeichnis	382