

**SCHRIFTEN** zur öffentlichen Verwaltung  
und öffentlichen Wirtschaft

**244**

Horst Zimmermann und Thomas Döring

---

# Kommunalfinanzen

Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse  
der kommunalen Finanzwirtschaft

4., überarbeitete und erweiterte Auflage



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

## Vorwort zur vierten Auflage

Zwanzig Jahre nach Erscheinen der Erstaufgabe kommt diese vierte Auflage auf den Markt. Die größte Neuerung: Mit Thomas Döring ist ein jüngerer Autor dazugekommen, mit entsprechend frischen Ideen und großem Engagement. Dass er für Kontinuität sorgt, zeigt schon der Tatbestand, dass er im hier auch abgedruckten Vorwort zur ersten Auflage erwähnt ist.

Auch diese Auflage weist neue oder jedenfalls verstärkte Schwerpunkte im Vergleich zu den bisherigen Auflagen auf:

- Neu aufgenommen wurde eine Analyse der zunehmenden Sozialausgaben in ihrer Wirkung auf den kommunalen Haushalt und die damit einhergehenden Verdrängungseffekte zulasten anderer Ausgabenbereiche der Kommunen. Dies schließt auch einen ersten Blick auf die sozialpolitisch motivierten Einnahmenverzichte bei den Entgeltabgaben mit ein.
- Ebenfalls neu ist die Argumentation zu einer Regionalisierung der Grundsteuer. Dies gilt auch für die knappe Darstellung der wichtigsten Konzepte zu ihrer Reform, deren Entwicklung bekanntermaßen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches die Grundsteuer in ihrer bisherigen Ausgestaltung für verfassungswidrig erklärt hat, angestoßen wurde. Dies schließt auch eine kurze Erläuterung des Reformvorschlags mit ein, auf den sich Bund und Länder im Februar/März 2019 geeinigt hatten.
- Mit Blick auf die Gewerbesteuer wurden Erklärungen für das Phänomen von regionalen Clustern ähnlicher Hebesätze neu aufgenommen. Zudem wird sich kritisch mit der Frage auseinandergesetzt, ob der interkommunale Steuerwettbewerb – wie nicht selten behauptet – die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen im Rahmen ihrer Hebesatzpolitik nennenswert einschränkt.
- Zur Festsetzung der Entgelte wurden zusätzliche Argumente aufgenommen.
- Deutlich verstärkt wurde die Analyse der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften. Es wird nun differenzierter als bislang auf deren unterschiedliche Ausgestaltungsformen eingegangen. Dazu werden deren institutionelle Besonderheiten und die daraus für Kommunen jeweils resultierenden potentiellen Vor- und Nachteile analysiert.
- Das Gleiche gilt für die Entschuldungsprogramme der Länder für ihre Gemeinden. Sie werden nicht nur kurz in ihren wesentlichen Merkmalen miteinander verglichen, sondern auch in ihren Wirkungen auf die Haushaltsergebnisse der betroffenen Kommunen sowie die Entwicklung von deren Finanzsituation, wie

diese sich etwa im Verlauf der Investitions- und Sozialausgaben oder auch der Realsteuereinnahmen darstellt, überblickartig betrachtet.

- Auch die Ausführungen zum kommunalen Finanzausgleich wurden sowohl stärker differenziert als auch nennenswert erweitert. Dies umfasst zum einen die Darstellung und Bewertung der grundlegenden Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse. Dies gilt zum anderen für die verschiedenen Varianten zur Bildung von Teilschlüsselmassen für die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden sowie Landkreise). Zudem betrifft dies die Diskussion der Frage, ob über den Finanzausgleich den Kommunen eine Mindestfinanzausstattung garantiert werden sollte. Differenzierter als bislang werden schließlich auch die Nebenansätze zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs sowohl bezogen auf deren theoretische Begründung als auch in ihrer je konkreten Ausgestaltung in Deutschland dargestellt.
- Ebenfalls erweitert wurde der gesamte Bereich des Haushalts neuer Art. Dies trifft vor allem zu auf
  - die Darstellung der Bilanz einer Gemeinde im doppischen Buchungssystem,
  - die Gliederung des neuen Haushalts in produktbezogene Teilhaushalte und Kontenklassen,
  - die Rolle der Kosten- und Leistungsrechnung in diesem Zusammenhang,
  - die Bestandteile des Haushaltsplans und seiner Anlagen sowie
  - die inhaltliche Gestaltung des Jahresabschlusses.

Eine so stark überarbeitete Neuauflage bedarf verstärkter Unterstützung. Insbesondere bedanken sich die Verfasser bei Olaf Seese und Otfried Schönberger vom Bereich Gemeindefinanzen des Statistischen Bundesamtes für Hilfe bei der Datenzusammenstellung, bei Stefan Anton vom Deutschen Städtetag für besonders aufwändige Ermittlungen zum kommunalen Kostendeckungsgrad und bei Matthias Wohltmann für die genauen Angaben zu den Kreisfinanzen.

Marburg und Darmstadt, März 2019

Horst Zimmermann  
Thomas Döring

# 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.</b>	<b>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.</b>	<b>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

## Erstes Kapitel

# Einführung

### A. Zur Relevanz der kommunalen Finanzen

Die Haushalte von Gemeinden und Kreisen stehen im Zentrum dieses Lehrbuches. Diese kommunalen Gebietskörperschaften gaben in Deutschland im Jahr 2018 in der Summe € 245 Mrd. aus. Das macht rund 27% des „öffentlichen Gesamthaushalts“ aus, also der zusammengefassten Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen.<sup>1</sup>

Auf dieser gewichtigen Ebene der Gemeinden und Kreise (zu den Begriffen s. Kasten 1.1) erlebt der Bürger Demokratie vor Ort. Hier werden viele bürgernahe öffentliche Leistungen bereitgestellt. In der Bundesrepublik Deutschland spielten die Gemeinden in der Phase des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg eine große Rolle. Beginnend mit den 1960er Jahren traten dann eher zentralstaatliche Aufgaben wie Verteidigung und Sozialpolitik in den Vordergrund. Das **föderative Gefüge** entwickelte sich **zunehmend zentralistischer**.

Erst in jüngster Zeit erfolgt – in Deutschland und weltweit – eine **Rückbesinnung auf die Bedeutung der kommunalen Ebene** als der dem Bürger nächsten Ebene. Dazu mag beigetragen haben, dass manche zentralstaatlichen Aufgabenbereiche entweder an Gewicht verloren (wie beispielsweise die keynesianisch orientierte Konjunkturpolitik) oder an Grenzen stießen (wie der Ausbau des Wohlfahrtsstaates). Unabhängig davon ist ein generelles Bemühen um mehr Dezentralisierung und Wettbewerb, sowohl im Verhältnis vom öffentlichen zum privaten Sektor als auch innerhalb des öffentlichen Bereichs („Wettbewerbsföderalismus“ und „Wettbewerb der Regionen“) zu beobachten. In diesem Zusammenhang ist auch die zunehmende Betonung des **Subsidiaritätsprinzips** zu sehen, nach dem eine Aufgabe im Zweifelsfall von der jeweils dezentraleren Einheit erfüllt werden soll. Daneben mag auch die Hoffnung, dass der Staats- und Parteienverdrossenheit und dem Aufkommen populistischer Parteien am ehesten durch vielfältige lokale Entscheidungsmöglichkeiten begegnet werden kann, dazu beigetragen haben, dass die kommunale Ebene wieder stärker unter Autonomiegesichtspunkten und weniger als ausführendes Organ gesehen wird.

---

1 Vgl. Finanzbericht 2019, BMF 2018, S. 1123 (Gesamtzahl) und S. 116. – Bereinigte Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge. Kernhaushalte. Alle Zahlen ohne Sozialversicherungen.

### **Kasten 1.1: Zum Sprachgebrauch „Kommune, Gemeinde, Kreis“**

Die Sprachregelung zu den auf die kommunale Ebene bezogenen Begriffen wird im Schrifttum keineswegs einheitlich gehandhabt und muss oft dem Kontext entnommen werden. Im Folgenden wird – in Gegenüberstellung zu Bund und Land – oft von Gemeinden und Gemeindeebene bzw. von Kommunen und der kommunalen Ebene gesprochen.

- Wenn allgemein von der **kommunalen Ebene** oder von „den **Kommunen**“ gesprochen wird, sind sowohl die kreisfreien Städte als auch die Landkreise sowie ihre kreisangehörigen Gemeinden eingeschlossen (zu diesen einzelnen Typen von kommunalen Gebietskörperschaften s. 2. Kapitel, Teil C).
- Wenn nur von **kreisfreien Städten, Landkreisen** oder **kreisangehörigen Gemeinden** gesprochen wird, so sind nur die jeweiligen Körperschaften gemeint.
- Schließlich werden unter dem Begriff „**Gemeinden**“ oft die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden zusammengefasst. In der amtlichen Statistik wird mit „Gemeinde“ bzw. „gemeindlich“ oft sogar die gesamte kommunale Ebene zusammengefasst. Auch im folgenden Text wird, wenn übergreifend argumentiert wird, „**Gemeindeebene**“ im Sinne von „**kommunaler Ebene**“ verwendet.

Im Text wird überwiegend die Sicht einer kreisfreien Stadt eingenommen, die alle gemeindlichen Aufgaben erfüllt. An zahlreichen Stellen wird aber explizit auf die Rolle der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden eingegangen.

Wenn aber die Kommunen wieder stärker ins Blickfeld geraten und eine Stärkung der Rolle der Kommunen auch politisch gewünscht ist, dann kann und sollte man sich auch wissenschaftlich intensiver als bisher mit dem beschäftigen, was die Kommunen tun. Ihre Aktivität lässt sich differenzieren nach **regulierender (rechtsetzender) Tätigkeit** und **finanz- bzw. budgetwirksamer Tätigkeit**. Letztere hat bei den Kommunen ein besonderes Gewicht, d. h. kommunale Autonomie drückt sich in erster Linie in Finanzautonomie aus, während Bund und Länder in Deutschland wie anderswo Gesetze und Verordnungen erlassen und insoweit ohne Einsatz der öffentlichen Finanzen „regieren“ können, was den Kommunen in der Regel weitgehend verwehrt ist. Die regulierende Tätigkeit der Kommunen wird in der juristischen Literatur erörtert. Die finanzwirksame Tätigkeit ist Gegenstand dieses Buches.

## **B. Die Herangehensweise: Finanzwissenschaftliche Analyse**

Die spezifischen Probleme der Kommunalfinanzen sind Gegenstand verschiedener Wissenschaften. In Deutschland dominiert die rechtswissenschaftliche Behand-



lung. Dagegen fehlte lange Zeit eine übergreifende ökonomische Einführung in dieses Gebiet. Sie ist erforderlich, weil auch aus dieser Perspektive die kommunalen Finanzen ihre Eigenarten haben. Auch wenn viele allgemeine Aussagen der **Finanzwissenschaft**, der **wirtschaftswissenschaftlichen Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft**, auch für die Kommunal финанzen gelten, so bedarf dieser große Ausschnitt aus den öffentlichen Finanzen doch in vieler Hinsicht einer gesonderten Behandlung. So sehen die Aufgabenbereiche und damit die Ausgaben der Gemeindeebene anders aus als die von Bund oder Land, und die Anforderungen an eine gute Gemeindesteuer sind andere als beispielsweise die für eine gute Bundessteuer.

Dass die **Kommunal финанzen** eine **spezielle finanzwissenschaftliche Sichtweise** erfordern, zeigt sich mit Blick auf viele finanzpolitische Tagesfragen. Wenn beispielsweise eine Steuerreform eingefordert wird, die Einsetzbarkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft zur Beeinflussung von Konjunktur und Wachstum diskutiert oder öffentliche Ausgaben auf ihre Verteilungswirkungen hin untersucht werden, geht man in der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse bei der Beschäftigung mit den öffentlichen Finanzen meist von einem geschlossenen staatlichen Entscheidungssystem mit nur einem staatlichen Entscheidungsträger aus. Dann spricht man von „der“ öffentlichen Hand oder „dem“ Staat. Dabei denkt man in aller Regel, oft ohne sich dessen bewusst zu werden bzw. dies deutlich zu machen, an die Bundesebene. Nur im Zusammenhang mit der Erörterung des **Finanzausgleichs** wird regelmäßig auf die Vielfalt der Träger der öffentlichen Finanzwirtschaft verwiesen. Selbst hier treten dann aber die Gemeinden als besondere, in der Finanzverfassung in bestimmter Weise konstituierte Ebene oft zugunsten einer allgemeineren Betrachtung möglicher dezentraler Ebenen in einem föderativen System zurück. Im Vordergrund steht vielmehr das Bund-Länder-Verhältnis, wie die bisherige Diskussion um die notwendige Neugestaltung dieses Verhältnisses zeigt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2015). Dies hat u. a. zur Konsequenz, dass **konkrete institutionelle Rahmenbedingungen** des kommunalpolitischen Handelns nicht oder nur am Rande einbezogen werden.

Insgesamt wird der finanzwirtschaftlichen und finanzpolitischen Bedeutung der Kommunal финанzen in der Lehrbuchliteratur nach wie vor nicht hinreichend Rechnung getragen.<sup>2</sup> Zu einem Abbau dieses Defizits soll dieses Buch beitragen. Dabei

---

2 Dass die Kommunal финанzen in der deutschen Finanzwissenschaft früher eine stärkere Rolle gespielt haben, zeigt sich u. a., wenn man die großen Sammelwerke als Indikator heranzieht. In der umfangreichsten Selbstdarstellung, dem Handbuch der Finanzwissenschaft, war in der ersten Auflage die „Kommunale Finanzwirtschaftslehre“ noch mit einem ausführlichen Artikel vertreten (Bleicher 1927), während nach dem Zweiten Weltkrieg die Kommunal финанzen in der zweiten (1952–1965) und dritten (1977–1983) Auflage nur noch unter dem Blickwinkel einzelner

ist hilfreich, dass sich im deutschen ökonomischen Aufsatz-Schrifttum, wie zuvor schon im angelsächsischen Bereich, in jüngerer Zeit die kommunalspezifischen Beiträge mehren, auf die hier entsprechend zurückgegriffen werden konnte.

Was die Methoden betrifft, werden sowohl **neoklassische Ansätze** als auch solche aus dem Gebiet der **Public Choice-Theorie** bzw. **Neuen Politischen Ökonomie** berücksichtigt und **Arbeiten theoretischer wie empirischer Art** herangezogen. Die entsprechenden Ausschnitte werden nicht im Detail ausgeführt, sondern nur in Ansätzen dargestellt und mit Hinweisen auf weiterführende Literatur versehen.

Diese Beschränkung war – ebenso wie die der institutionellen Details der deutschen Kommunalfinanzen – unvermeidlich, wenn das Buch den Charakter einer Einführung behalten sollte.

### C. Adressatenkreis, Aufgabe und Aufbau des Buches

Die Beschäftigung mit den Kommunalfinanzen und dementsprechend die Erarbeitung eines einführenden Lehrbuchs auf diesem Gebiet erfolgen unter zwei Zielen, der wissenschaftlichen Spezialisierung einerseits und der entsprechenden speziellen Berufsvorbereitung und Weiterbildung andererseits.

Unter dem Ziel der *wissenschaftlichen Spezialisierung* wird ein Teilbereich des Faches „Finanzwissenschaft“ behandelt, der, wie erwähnt, in den finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern oft keinen oder keinen ausreichenden Platz findet, obwohl seine Bedeutung erheblich ist. Die Bedeutung ergibt sich aus den genannten Besonderheiten der kommunalen Ebene und deren Gewicht im öffentlichen Gesamthaushalt.

Unter dem zweiten Ziel, der *Berufsvorbereitung und Weiterbildung*, sind die Besonderheiten mit Blick auf zahlreiche Berufsfelder zu reflektieren, die auch für Ökonomen laufend an Bedeutung gewinnen.

Die Kommunen selbst stellen gerade für Wirtschaftswissenschaftler zunehmend ein Berufsfeld dar. Das ergibt sich nicht zuletzt aus den neuerlichen Bemühungen vieler Kommunen, dezentrale Budgetierung einzuführen, verstärkt auf eine

---

Elemente wie der Gewerbesteuer oder dem Finanzausgleich erscheinen. Dagegen wies das fachübergreifende Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft ebenso wie seine beiden Vorgänger Artikel zu den Gemeindefinanzen auf (Eheberg 1927; Timm 1965; Seiler 1981), und interessanterweise nicht nur wirtschaftswissenschaftliche (s. etwa Stern 1981a).

betriebswirtschaftliche Kostenrechnung zurückzugreifen („Neues Steuerungsmodell“), usf. Auch aus diesem Grund ist eine vertiefte ökonomische Analyse der Kommunal финанzen erforderlich geworden.

Außer für die Arbeit in Kommunen selbst ist die Kenntnis der Kommunal финанzen auch für Tätigkeiten in kommunalen Spitzenverbänden, gemeindlichen Zweckverbänden, Kommunalreferaten von Landes- und Bundesministerien, in Handelskammern und vielen Bereichen der freien Wirtschaft von Bedeutung, in denen finanzielle Probleme der Kommunen oder Fragen der kommunalen Wirtschaftsförderung oder der Steuerbelastung durch kommunale Hebesätze gerade auch in ihrer gesamtwirtschaftlichen Dimension mitbehandelt werden.

Bei der Gestaltung dieses Buches wurde Wert darauf gelegt, jeweils zunächst grundsätzliche ökonomische Betrachtungen und Theorieelemente vorzustellen, die für das ökonomische Verständnis der kommunalen Finanzwirtschaft hilfreich sind. Dann erst werden auf Deutschland bezogene Informationen geliefert, die für den an institutionellen Details Interessierten ggf. durch entsprechende Spezialliteratur zu ergänzen sind. Dabei wird ein Leser, der ökonomische Vorkenntnisse mitbringt, manche einführenden Passagen überspringen können (und stattdessen die angeführte weiterführende Literatur zu Rate ziehen), während diese Passagen dem ökonomisch noch nicht versierten Leser die erforderliche Basis für die weiteren Ausführungen liefern.

Die Absicht, die **ökonomische Sichtweise** in den **Vordergrund** zu stellen, spiegelt sich auch im **Aufbau** wieder. Das nachfolgende Kapitel dient der Besinnung darauf, welche **Ziele für die Gestaltung der kommunalen Finanzen** unterstellt werden sollen (2. Kap.). Erst muss die Richtung bestimmt werden, in die sich ein System wie das der Kommunal финанzen entwickeln soll. Vor allem muss es dem volkswirtschaftlichen Ziel der richtigen Verteilung der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte (Allokationsziel) entsprechen und dafür die richtigen Anreize setzen. Eher ergänzend ist zu fragen, wieweit es den Zielen der Verteilungsgerechtigkeit (Distributionsziel) oder den Stabilisierungs- und Wachstumszielen entspricht. Erst nach einer solchen grundsätzlichen Diskussion der Zielbezüge kann man Detailfragen zu den Ausschnitten der kommunalen Finanzwirtschaft stellen, die in den weiteren Kapiteln behandelt werden: Welche **Aufgaben** soll die kommunale Ebene, in Abgrenzung von denen des Bundes oder Landes, erfüllen, und wie steht es unter diesem Aspekt mit den deutschen Kommunen? (3. Kap.). Wie sehen zweckmäßige **Gemeindeeinnahmen, insbesondere Steuern**, aus, und entsprechen die deutschen Einnahmequellen für diese Ebene diesen Kriterien? (4. Kap.). Welche Rolle sollen **Zuweisungen als ergänzende Einnahmeart** und damit der Einfluss des Landes über den kommunalen Finanzausgleich für den kommunalen

Haushalt spielen? (5. Kap.). Vor allem ist auch der **kommunale Haushalt in seiner Gesamtheit** nochmals unter den genannten Zielen zu prüfen (6. Kap.), und den Abschluss dieses 6. Kapitels bildet eine kurze Betrachtung der **Möglichkeiten einer Stärkung der kommunalen Finanzautonomie**.