

Prof. Dr. Horst Zimmermann

Kommunal финанzen

Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse
der kommunalen Finanzwirtschaft



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	16
Verzeichnis der "Kästen"	17
Erstes Kapitel	
Einführung	19
A. Zur Relevanz der kommunalen Finanzen	19
B. Die Herangehensweise: Finanzwissenschaftliche Analyse	20
C. Adressatenkreis, Aufgabe und Aufbau des Buches	22
Zweites Kapitel	
Ziele, Gestaltungsprinzipien und rechtliche Ordnung des kommunalen Finanzsystems in ökonomischer Perspektive	25
A. Wozu eine eigenständige kommunale Ebene? - Das Allokationsziel als normative Grundlage	25
I. Was spricht für einen dezentralen Staatsaufbau?	25
1. Föderalismus unter dem Allokationsziel: Warum nicht alles in einer öffentlichen Hand?	25
2. Die Kosten einer unvollständigen Berücksichtigung der Bürgerwünsche	31
3. Dezentrale Einheiten als „Mechanismus der Präferenz- enthüllung"	33
4. Nicht-ökonomische Gründe für einen dezentralen Staats- aufbau	36

II.	Gestaltungsprinzipien eines dezentralen Staatsaufbaus	37
1.	Existenz kleiner Nutzerkreise als Voraussetzung	38
2.	Herstellung der „fiskalischen Äquivalenz“ als zentrale Forderung	39
3.	Beachtung der Subsidiarität	42
4.	Kosten lokaler öffentlicher Güter und „optimale Ortsgröße“	43
B.	Verteilungs-, Konjunktur- und Wachstumsziele als Rahmenbedingungen für die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems	49
I.	Umverteilung als kommunalpolitisches Ziel?	50
II.	Kommunale Konjunkturpolitik?	53
III.	Kommunale Aspekte des gesamtwirtschaftlichen Wachstums	55
IV.	Schlußbemerkung zu den Zielkonflikten	58
C.	Die kommunale Ebene und ihre Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland: Verwaltungsaufbau und rechtliche Stellung in ökonomischer Perspektive	59
I.	Die Gemeinde im Spektrum der öffentlichen Aktivitäten in Deutschland	59
1.	Die Vielfalt der öffentlichen Aktivitäten im Gebiet einer Gemeinde	59
2.	Die Gemeinde im Verwaltungsaufbau des öffentlichen Sektors	60
II.	Die rechtliche Stellung der kommunalen Ebene und ihrer Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland	65
1.	Die gestellte Aufgabe	65
2.	Die Gemeinden im Grundgesetz	66
3.	Die Landkreise und weitere Gemeindeverbände	68
4.	Fazit aus ökonomischer Perspektive: Ein spürbares Defizit	70

Drittes Kapitel

Kommunale Aufgaben und Ausgaben 73

A.	Welche Aufgaben und Ausgaben sollte die Gemeinde erhalten?	73
I.	Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben	73
1.	Der Bezug zur Diskussion der Ziele	73
2.	Das Prinzip der ungeteilten Verantwortung	75
3.	Der Nutzerkreis als zentraler Ausgangspunkt	77

II.	Räumliche externe Effekte als spezielles Problem der Aufgabenzuordnung	78
1.	Die Fragestellung	78
2.	Die ökonomische Bedeutung externer Effekte	79
3.	Institutionelle Arrangements zur Berücksichtigung räumlicher externer Effekte	80
4.	Das Argument der meritorischen Güter im föderativen System	83
III.	Welche Aufgaben sind für die Gemeinde geeignet?	85
IV.	Zusammenführen von Aufgaben und Ausgaben: das Konnexitätsprinzip	87
B.	Zu den Bestimmungsgrößen der Ausgabenstruktur und Ausgabenentwicklung	90
I.	Zur Erklärung unterschiedlicher Pro-Kopf-Ausgaben	90
II.	Eine Sonderrolle der Investitionsausgaben?	93
C.	Organisationsformen für die kommunale Aufgabenerfüllung	95
I.	Arbeitsteilung zwischen Gemeinde und Kreis	95
II.	Aufgabenerfüllung durch die kommunale Verwaltung	98
III.	Kommunale Unternehmen und kommunale Wirtschaftstätigkeit	99
D.	Die Zuordnung der kommunalen Aufgaben (und Ausgaben) in Deutschland	101
I.	Die langfristige Entwicklung der Aufgabenstruktur	101
II.	Die derzeitige Aufgabenstruktur der kommunalen Ebene	103
III.	Die volkswirtschaftliche Einteilung: Ausgaben nach Arten	105
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.	Aufgabenerfüllung in einzelnen Organisationsformen	115
1.	Die Aufgaben der Kreisebene in Deutschland	115
2.	Organisationsformen kommunaler Wirtschaftstätigkeit in Deutschland	117

Die kommunalen Einnahmen I: Entgeltabgaben, Steuern und Schuldaufnahme	119
A. Wie sollte ein kommunales Einnahmesystem aussehen?	119
I. Kriterien für die Zuordnung von Einnahmearten auf die kommunale Ebene	119
1. Vorbemerkung: Die Hilfsfunktion der Einnahmen	119
2. Das Kriterium der Ausreichendheit - Das Problem der „fiskalischen Lücke“	120
3. Das Kriterium der Sicherung eines hohen Autonomiegrades auf der Einnahmenseite	122
a) Die Fragestellung	122
b) Der Autonomiegehalt der einzelnen Einnahmearten	123
c) Die Besonderheit der Einnahmen „aus eigenen Quellen“	126
4. Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Einnahmen- gestaltung	127
II. Ein Überblick über das kommunale Einnahmesystem in Deutschland	128
B. Entgeltabgaben als gemeindliche Einnahmen: Eine unterschätzte Einnahmeart	130
I. Das Äquivalenzprinzip als Ratio der Erhebung von Entgelt- abgaben	130
1. Warum ist die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip so wichtig?	131
a) Gegenstand des Äquivalenzprinzips	131
b) Marktbezug und Privatisierungsgebot als Aspekte des Äquivalenzprinzips	131
c) Weitere Gründe für eine Entgelterhebung	133
d) Grenzen der Entgelterhebung	135
2. Arten von Entgeltabgaben	137
3. Die Festsetzung der Entgelthöhe	139
II. Entgeltabgaben und Kostendeckungsgrade in der Bundes- republik Deutschland	141

C. Steuern als gemeindliche Einnahmequelle	144
I. Grundsätzliche Aspekte der Gestaltung eines Gemeindesteuersystems	144
1. Vertikale Einnahmesysteme: Aufweiche Weise sollen Gemeinden ihre Steuern erhalten?	145
a) Die Fragestellung	145
b) Trennsystem	145
c) Verbund- und Zuschlagssysteme	147
d) Zuweisungssysteme	149
2. Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern	149
a) Aufgabe dieses Teils und Kennzeichnung einer Gemeindesteuer	149
b) Die Beurteilungsmaßstäbe im Überblick	150
c) Allgemeine Steuerprinzipien in ihrer Bedeutung für Gemeindesteuern	152
d) Gemeindespezifische Besteuerungsprinzipien I: Vertikaler Begründungsrahmen	156
e) Gemeindespezifische Besteuerungsprinzipien II: Horizontaler Begründungsrahmen	159
3. Die Gemeindeebene in der Steuerverteilung des Grundgesetzes	162
II. Besteuerung des Grundbesitzes durch die Gemeinden	167
1. Übergreifende Aspekte	167
2. Die Grundsteuer in Deutschland	170
III. Gemeindliche Einkommensbesteuerung	172
1. Eignung unter den Beurteilungskriterien	172
2. Der Einkommensteueranteil der deutschen Gemeinden	175
IV. Besteuerung der Unternehmen durch die Gemeinde	179
1. Für und Wider einer gemeindlichen Unternehmensbesteuerung	179
a) Zur Begründbarkeit kommunaler Unternehmenssteuern	179
b) Einwände gegen eine gemeindliche Unternehmensbesteuerung	181
2. Die Gewerbesteuer in Deutschland	183
a) Die geltenden Regelungen	183
b) Reformvorstellungen zur gemeindlichen Unternehmensbesteuerung	187
V. Gemeindliche Steuern auf die Einkommensverwendung	191
VI. Die Bedeutung der „kleinen“ Gemeindesteuern: das Steuererfindungsrecht	192

VII. Einige Folgerungen für die Reform des kommunalen Steuersystems	195
1. Die Steuern der Gemeinden	195
2. Exkurs: Ein Besteuerungsrecht für die Kreise?	197
D. Die Schuldaufnahme: Eine umstrittene Einnahmeart	199
I. Die Andersartigkeit der Schuldfinanzierung	199
II. Wozu überhaupt kommunale Schuldaufnahme?	201
1. Die Fragestellung	201
2. Argumente zur kontinuierlichen Verschuldung	202
3. Argumente zur temporären Schuldaufnahme	205
4. Folgerungen für die kommunale Schuldenpolitik	206
III. Die Situation der kommunalen Verschuldung in Deutschland	208
1. Zur Rechtslage	208
2. Das zahlenmäßige Bild	209

Fünftes Kapitel

Die kommunalen Einnahmen II: Zuweisungen als ergänzende Einnahmeart 213

A. Zuweisungen - wozu?	213
I. Zuweisungen als Elemente des Finanzausgleichs	213
II. Ziele eines Zuweisungssystems	216
1. Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen Gemeinden (distributives Ziel)	216
2. Berücksichtigung räumlicher externer Effekte (allokatives Ziel)	218
3. Auffüllung der Einnahmen der Gemeindeebene (fiskalisches Ziel)?	219
4. „Meritorisierung“ der Gemeindeaufgaben	220
B. Zuweisungsformen und ihre Wirkungen	221
I. Ungebundene oder gebundene Zuweisungen?	221
II. Zuweisungen mit oder ohne Mitfinanzierung?	226
III. Begrenzung des Zuweisungsvolumens?	228
IV. Weitere Typen von Auflagen	229
V. Umlagen als Sonderform	230

C.	Struktur eines formalisierten horizontalen Finanzausgleichs	230
I.	Vier notwendige Schritte	230
II.	Entscheidung über das zu verteilende Volumen	232
III.	Abschätzung des Finanzbedarfs - der schwierige Teil	233
1.	Einige Grundsätze	233
2.	Bevölkerung als Bedarfsindikator	234
3.	Eine besondere Perspektive: Die Region als Produktionseinheit	236
IV.	Die Ermittlung der Finanzkraft	238
V.	Festlegung des Ausgleichsgrades als politische Entscheidung	240
VI.	Zu den Schwierigkeiten eines Finanzausgleichs im Ballungsgebiet	241
D.	Der Kommunale Finanzausgleich der deutschen Bundesländer	243
I.	Der Anlaß: Unterschiede zwischen deutschen Gemeinden	243
II.	Festlegung der Finanzausgleichsmasse	245
III.	Ermittlung des Finanzbedarfs	247
IV.	Ermittlung der Finanzkraft und Ausmaß des Ausgleichs	249
V.	Berechnungsweise und Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs	250

Sechstes Kapitel

	Der kommunale Haushalt in seiner Gesamtheit	255
A.	Die Zusammenführung von Einnahmen und Ausgaben im kommunalen Haushalt: Funktionen und Prinzipien	255
I.	Eine Theorie des „rationalen Haushalts“?	255
II.	Funktionen des kommunalen Haushalts und entsprechende Haushaltsgrundsätze	258
1.	Die parlamentarische Funktion	259
2.	Die Funktion des Haushaltsausgleichs	261
3.	Administrative Lenkungsfunktion	264
4.	Wirtschafts- und sozialpolitische Funktion	266
B.	Der kommunale Haushalt in Deutschland	267
I.	Haushaltskreislauf und Haushaltssatzung	267
II.	Der Aufbau des Haushaltsplans	269
1.	Gliederung nach Aufgabenbereichen (Funktionen)	270
2.	Gliederung der Ausgaben nach Arten	271
3.	Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt	271

III. Der Haushaltsplan in seiner Gesamtheit: Bestandteile und Anlagen	276
C. Kennzahlen zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation	278
I. Aufgabe und Typen von Kennzahlen zur kommunalen Finanzsituation	278
1. Die Aufgabe	278
2. Typen von Kennzahlen im Überblick	279
3. Echte und unechte Quoten	281
4. Zur Bedeutung der Beziehungszahlen im Gemeindebereich	283
II. Die „freie Spitze“	284
D. Elemente der kommunalen Finanzpolitik	285
I. Die Fragestellung	285
II. Besonderheiten des kommunalen Zielsystems	286
III. Welche Handlungsmöglichkeiten hat die kommunale Finanzpolitik?	288
IV. Strategien zur Effizienzerhöhung	289
1. Verbesserung der Vorausschau: Mittelfristige Finanzplanung	290
2. Neue „Steuerungsmodelle“	291
E. Zu den politischen Möglichkeiten einer Stärkung der kommunalen Finanzautonomie	294
Kurzfassung in deutscher und englischer Sprache	299
Literaturverzeichnis	301
Namenverzeichnis	313
Sachverzeichnis	317