

Ulrike Hardt

Kommunale Finanzkraft

Die Problematik einer objektiven Bestimmung
kommunaler Einnahmemöglichkeiten
in der gemeindlichen Haushaltsplanung
und im kommunalen Finanzausgleich



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

- Inhaltsverzeichnis -

Seite

1.	Kapitel: Problemstellung und Aufbau der Arbeit	1
A.	Zur Einordnung der Fragestellung in die Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich und die Messung der gemeindlichen Finanzkraft	1
B.	Konzeption und Aufbau der Untersuchung	9
2.	Kapitel: Zur Beurteilung praktizierter und alternativ diskutierter Verfahren der Messung gemeindlicher Finanzkraft im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs	17
A.	Die Fragestellung des Kapitels	17
B.	Die Stellung der Finanzkraftmessung im System des kommunalen Finanzausgleichs	18
I.	Die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs - Anforderungen an die Finanzkraftmessung im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich -	18
II.	Eingeschränkte Anforderungen an die Finanzkraftmessung aufgrund der Dominanz des horizontalen Ausgleichs im kommunalen Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland?	25
III.	Fiktive Grundlagen zur Beurteilung der Steuerkraftmessung in der weiteren Untersuchung	29
C.	Die Verfahren der Finanzkraftmessung in den Bundesländern und ihre Beurteilung	31

I.	Anmerkungen zur Auswahl der im Finanzausgleich und der Finanzkraftmessung berücksichtigten Einnahmearten	31
a.	Konzepte zur Ermittlung und zum Ausgleich gemeindlicher Finanzierungsmöglichkeiten in den Bundesländern	31
b.	Argumente für eine umfassendere Messung der gemeindlichen Finanzkraft	35
II.	Probleme der Wahl fiktiver Steuer und Abgabensätze für die Finanzkraftmessung	46
D.	Alternative Verfahren der Steuerkraft- und Finanzkraftmessung als Ersatz der praktizierten Konzepte?	54
I.	Die Neuberechnung der Steuerkraft von Grimme	54
II.	Der "Representative Tax System Approach"	58
III.	Der "Income Approach"	60
E.	Zusammenfassung	62
3.	Kapitel: Das "kommunale Einnahmepotential"- die Bestimmung der zu messenden Einnahmemöglichkeiten aus gemeindlicher Sicht	65
A.	Die Ansatzpunkte der Betrachtung	65
I.	Zum Aufbau des 3. Kapitels und dem Stellenwert empirischer Überlegungen in der Gesamtkonzeption	65
II.	Möglichkeiten gemeindlicher Mitgestaltung des Budgets als Voraussetzung eines kommunalen Interesses an der Bestimmung des Einnahmepotentials	66

III. Zwecke und Objekte der Messung bei gegebenem und variablem Angebot kommunaler Güter und Leistungen	70
B. Die Begrenzungen kommunaler Einnahmemöglichkeiten bei gegebenem gemeindlichen Angebot	73
I. Möglichkeiten der Einnahmesteigerung und Probleme ihrer Einschätzung bei verschiedenen Einnahmearten	73
II. Grenzen kommunaler Besteuerung	75
a. Zur sukzessiven Einführung der begrenzenden Faktoren in die Betrachtung	75
b. Einkommen und Vermögen als materielle Obergrenze kommunaler Besteuerung?	76
c. Die Begrenzung des Steuerpotentials durch die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte	77
1. Die relevanten Reaktionen im Überblick	77
1.1. Ökonomische Verhaltensänderungen	77
1.2. Politische Reaktionen	82
2. Sachliche und räumliche Anpassung an kommunale Steuerpolitik unter den Bedingungen der interkommunalen Konkurrenz	85
2.1. "Monopolistische" Besteuerungsspielräume bei sachlicher Steuerausweichung und ihre Determinanten	85
2.2. Besteuerungsspielräume bei räumlicher Ausweichung unter den Bedingungen interkommunaler Konkurrenz	92

3.	Zusammenfassung	97
d.	Begrenzungen kommunaler Besteuerungsmöglichkeiten durch staatliche Rahmensezung	99
1.	Festlegung von Steuerquellen	100
2.	Festlegung von Höchst- und Mindeststeuersätzen	101
3.	Festlegung von Kopplungsvorschriften	104
e.	Gemeindliche Zielsetzungen als Begrenzung des eigenen Steuerpotentials?	107
III.	Kommunale Besteuerungsspielräume im Gemeindefinanzsystem der Bundesrepublik Deutschland und ihre Determinanten im interkommunalen Vergleich	109
a.	Die Ausgestaltung des kommunalen Steuersystems unter dem Aspekt gemeindlicher Besteuerungsmöglichkeiten	109
b.	Die Gewerbesteuerbelastung als Determinante sachlicher und räumlicher Ausweichung im Unternehmenssektor	118
1.	Die Belastung des betrieblichen Ertrags bei unterschiedlichen Gewerbesteuerhebesätzen	118
2.	Die Mobilität der Betriebe als Ausdruck räumlicher Ausweichmöglichkeiten	129
3.	Der Stellenwert der Steuerbelastung im Zusammenhang mit anderen Faktoren der Standortwahl	131
4.	Die Ergebnisse der betriebstypen-spezifischen Betrachtung	140

c.	Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Raumstruktur als Determinanten der fiskalischen Wirkungen kommunaler Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer	142
1.	Zur fiskalischen Ergiebigkeit von Hebesatzanhebungen unter Status-quo-Bedingungen	142
2.	Ausweicheffekte als Resultat einer Hebesatzanhebung und ihre Folgen in verschiedenen Gemeindetypen	145
d.	Zusammenfassung	154
IV.	Grenzen kommunaler Entgeltpolitik	156
a.	Das kommunale Leistungsangebot als Ausgangspunkt der Betrachtung	156
b.	Zur Entgeltfähigkeit kommunaler Leistungen	159
c.	Grenzen der Entgeltfestsetzung	163
1.	Die Preiselastizität der Nachfrage	164
2.	Staatliche Begrenzungen bei unterschiedlichen Organisationsformen des kommunalen Angebots	171
d.	Einige Ergebnisse für verschiedene Gemeindetypen	179
V.	Die Bedeutung "preispolitischer" Spielräume und ihrer Erfassung für die Einnahmepolitik der Gemeinden	183
C.	Determinanten des kommunalen Einnahmepotentials bei variablem Leistungsangebot	187

I.	Bemessungsgrundlagenpolitik bei verschiedenen gemeindlichen Einnahmearten und ihre Restriktionen	187
II.	Strategien zur Ausdehnung des Einnahmepotentials	194
	a. Anforderungen an eine einwohnerorientierte Entwicklungspolitik	194
	b. Ziele und Ansatzpunkte einer kommunalen Gewerbepolitik	197
III.	Möglichkeiten und Beschränkungen expansiver Bemessungsgrundlagenpolitik im Gemeindevergleich	202
D.	Die Ergebnisse der Bestimmung des kommunalen Einnahmepotentials als Maßstab für die Finanzkraftmessung des kommunalen Finanzausgleichs?	211
4. Kapitel:	Die Bestimmung der "kommunalen Finanzkraft" aus übergeordneter Sicht - der Gegenstand der Messung in Systemen mit unterschiedlichem föderativen Gehalt	217
A.	Die vertikale Aufgabenverteilung als Ansatzpunkt der Betrachtung	217
B.	Ausgabenbedarf und Finanzkraft der Gemeinden in Systemen mit unterschiedlicher vertikaler Kompetenzverteilung bei der Aufgabenerfüllung und der Einnahmebeschaaffung	221
I.	Die Auswahl der betrachteten Fälle	221
II.	Das Extrem einer vollständig weisungsgebundenen Kommunalebene	223
III.	Der Extremfall unbeschränkt autonomer Gemeinden	226

IV.	Grundfragen der Bestimmung von Ausgabenbedarf und Finanzkraft in Systemen mit geteilter Kompetenz-zuweisung	229
a.	Externe Effekte als Ursache für Eingriffe des Staates in die kommunale Haushaltspolitik	230
b.	Meritorisierung lokaler öffentlicher Angebote als Ursache staatlicher Eingriffe in die kommunale Autonomie	232
1.	Vollständige Zuordnung einzelner Aufgaben-, Ausgaben -und Einnahmekompetenzen zu einer Gebietskörperschaftsebene	232
2.	Geteilte Entscheidungen bei der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmetätigkeit	234
C.	Einzelfragen der Normierung von Finanzbedarf und Finanzkraft in verschiedenen Einnahmesystemen mit geteilten Entscheidungskompetenzen	236
I.	Die übergemeindliche Festlegung des normierten Ausgabenbedarfs	236
a.	"Originäre" Bedarfsfestlegungen	236
b.	Die Problematik einer pauschalierten Bedarfsfestlegung	239
c.	Konsequenzen für die Finanzkraftmessung in der abstrakten Betrachtung	241
II.	Möglichkeiten der Finanzierung des "Normfinanzbedarfs" und Konsequenzen für die Bestimmung der kommunalen Finanzkraft	242
a.	Finanzierung über Zweckzuweisungen	242
b.	Finanzierung über Schlüsselzuweisungen	243

c.	Finanzierung über gemeindeeigene Einnahmequellen	243
1.	Die Festlegung der Einnahmequellen	243
2.	Zur Frage der zieladäquaten Normierung gemeindlicher Entgelt- und Steuersatzgestaltung	248
2.1	Normierung von Entgeltsätzen	249
2.2	Die Normierung der Steuersätze	254
3.	Zusammenfassung	265
D.	Integration unterschiedlicher Kompetenzverteilungen und segmentierte Messung von Finanzbedarf und Finanzkraft	266
E.	Ein Rückblick: "Kommunales Einnahmepotential" und "normierte Finanzkraft" - Ein Vergleich der gemeindlichen und der staatlichen Interessen bei der Bestimmung der kommunalen Einnahmemöglichkeiten	271
5. Kapitel:	Probleme einer konsistenten Bestimmung der Finanzkraft im System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland	275
A.	Ansatzpunkte der Finanzkraftbestimmung	275
B.	Zur Abgrenzung normierter gemeindlicher Aktivitäten im geltenden Finanzausgleich	277
I.	Die Gliederung der Aufgabenbereiche nach ihrem Autonomiegrad	277
II.	Die Finanzierungsstruktur und die Kompetenzverteilung bei der Einnahmebeschaffung nach Aufgabenbereichen	286

a.	Eine Unterscheidung der gemeindlichen Einnahmen nach Autonomiespielräumen und Folgerungen für die Messung der Finanzkraft	286
b.	Inkongruente Finanzierungsstrukturen in den Aufgabensegmenten als besonderes Problem der Finanzkraftmessung	292
C.	Zur Neuformulierung der Kritik an der Steuerkraftmessung im System des kommunalen Finanzausgleichs	301