

Inhalt

Einleitung	23
Teil A. Die Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik	25
I. Die Struktur und die Kompetenzausstattung der kommunalen Ebene	25
II. Das Verhältnis von Staat und dezentralen Gebietskörperschaften – Kommunalpolitik im Bundesstaat	27
III. Zur Interpretation des Begriffs „kommunale Selbstverwaltung“	28
1. Das normative Ausgangsmodell und die Verfassungswirklichkeit	28
2. Die zunehmende Politikverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen	30
3. Die Neu-Interpretation der kommunalen Selbstverwaltung	35
4. Die gewandelten Funktionen der Kommunalpolitik	37
5. Zusammenfassung: Die Gemeinden als eigenständige Elemente der politischen Willensbildung im föderativen Staatsaufbau	38
Teil B. Die Theorie des Föderalismus	41
I. Der Entscheidungsbedarf in dezentralisierten Staatssystemen	41
II. Die ökonomische Theorie des Föderalismus	43
1. Der allokatorentheoretische Ansatz	44
2. Die Aspekte der Verteilungspolitik	50
3. Die Aspekte der Stabilitätspolitik	51
4. Die politökonomische Theorie des Föderalismus	51
III. Die ökonomische Theorie der Bürokratie	52
IV. Die aus der Theorie abzuleitenden Gestaltungsmaximen	54
1. Das Subsidiaritätsprinzip	54
2. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	55

V.	Die rationale Kompetenzverteilung in der Theorie des Föderalismus	56
1.	Die fiskalische Äquivalenz als Strukturprinzip des Fiskalföderalismus	56
2.	Das Strukturprinzip und die Bereitstellungseffizienz	57
3.	Die Effizienzkriterien für eine föderalistische Staatsorganisation	57
4.	Die Wirkung von Mobilität: Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften	60
5.	Zusammenfassung: Die komparativen Vorteile des Prinzips der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz für die Kompetenz-Zuordnung im föderativen Staatsaufbau	61
Teil C.	Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union (EU)	65
I.	Die institutionelle Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union	65
II.	Die Europäische Union und die Theorie des Föderalismus	67
III.	Der Einfluss der Europäischen Union auf die kommunale Selbstverwaltung	68
IV.	Die Rückwirkungen der europäischen Rechtssetzung auf die kommunale Wirtschaft	69
V.	Die Bewahrung kommunaler Handlungsspielräume in der EU	72
Teil D.	Die finanzpolitische Gestaltung kommunaler Autonomie – eine normative Betrachtung	75
I.	Die kommunale finanzpolitische Autonomie im Zielkonflikt	75
II.	Die Zuordnungskriterien	78
1.	Die Lösungen im Bereich der Kompetenzstruktur	78
2.	Die Lösungen des Finanzierungsproblems	81
2.1.	Die Dimensionen des Problems	81
2.2.	Die vertikale Einnahmenverteilung	83
2.2.1.	Das Trennsystem	83
2.2.2.	Das Zuweisungssystem	84
2.2.3.	Das Mischsystem	84

	2.3. Die horizontale Einnahmenverteilung	85
	2.4. Die Beurteilungskriterien für staatliche Finanzzuweisungen	87
	2.4.1. Die Allokation im kommunalen Sek- tor	88
	2.4.2. Die Allokation im privaten Sektor	89
Teil E.	Die kommunalen finanzwirtschaftlichen Kompetenzen im Staatsaufbau der Bundesrepublik – die Verfassungswirk- lichkeit	91
I.	Die Optionen der Gestaltung	91
II.	Die Zuordnung der Aufgaben und Ausgaben	93
III.	Die Lastenverteilung	97
	1. Das Konnexitätsprinzip	97
	2. Das Prinzip der Vollzugskausalität	99
IV.	Die Mischfinanzierung als Konsequenz der Vollzugs- kausalität	102
	1. Die Motive und Ausgestaltung der Mischfinan- zierung	102
	2. Die Problematik der Mischfinanzierung	111
V.	Die Einnahmenverteilung	113
VI.	Die Struktur und Organisation der kommunalen Auf- gabenerfüllung	116
	1. Die Aufgabenkompetenz der Kommunen	116
	2. Die Systematik kommunaler Aufgaben	119
	3. Die Formen der Aufgabenwahrnehmung	122
	4. Die Organisation der kommunalen Aufgabener- füllung – zur Struktur der kommunalen Ebene	123
	4.1. Vorbemerkungen	123
	4.2. Die Kreise als Teil der kommunalen Ebene	124
	4.3. Die gemeindeübergreifenden Organisa- tionsformen	127
VII.	Die tatsächliche Entwicklung der kommunalen Auf- gaben und Ausgaben	129
	1. Die methodischen Vorbemerkungen	129
	2. Der zahlenmäßige Befund in der langfristigen Betrachtung	133
	3. Die Interpretation und Bewertung der Aus- gabenentwicklung	142

Teil F.	Die kommunalen Einnahmen	149
I.	Das kommunale Steuersystem – der Befund	149
1.	Die Finanzierungsverantwortung als Reflex der Aufgabenverantwortung	149
2.	Die Finanzverfassung des Grundgesetzes in ihrer Bedeutung für die kommunale Finanzwirtschaft	154
II.	Das Einnahmesystem der Kreise	157
III.	Die einzelnen Kommunalsteuern	158
1.	Die Charakteristika der Kommunalsteuern	158
2.	Die Beurteilungsmaßstäbe	159
3.	Die Realsteuern	162
3.1.	Die allgemeinen Kennzeichen der Realsteuern	162
3.2.	Die Grundsteuern	163
3.3.	Die Gewerbesteuer	169
3.3.1.	Die allgemeinen Kennzeichen	169
3.3.2.	Die Gewerbesteuer-Umlage	171
3.3.3.	Die Gewerbeertragsteuer	172
4.	Die Gewerbesteuer im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuer-Reform	176
4.1.	Die Denaturierung der Gewerbesteuer	176
4.2.	Die Autonomie zwischen der Unternehmenssteuerreform und einer kommunalfreundlichen Gewerbesteuer	178
5.	Die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden	184
6.	Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	187
7.	Die sonstigen („kleinen“) Gemeindesteuern	191
8.	Die Reform der Gemeindesteuern	193
8.1.	Der gegenwärtige Befund als Ausgangspunkt für eine Reform	193
8.2.	Die Reform der kommunalen Einkommensbesteuerung	195
8.3.	Die Vorschläge für eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer	199
8.4.	Der Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und durch ein Zuschlagsrecht für die Einkommen- und Körperschaftsteuer	201
8.5.	Die kommunale Wertschöpfungsteuer	202
IV.	Der Einfluss der EU-Liberalisierung auf die Einnahmen der Kommunen	205

V.	Die Entwicklung der kommunalen Finanzierungsstruktur	207
VI.	Die Gebühren und Beiträge als Teil des kommunalen Einnahmesystems – zur Preispolitik für kommunale Leistungen	211
1.	Der Stellenwert der Gebühren und Beiträge im Rahmen der kommunalen Einnahmen	211
2.	Die rechtliche Definition von Gebühren und Beiträgen	212
3.	Die wirtschaftliche Definition von Gebühren und Beiträgen	214
4.	Das Potential für die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen – zur Frage des „Ob“ ihrer Erhebung	215
5.	Die Grenzen für die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen – zur Frage des „Wie“ ihrer Erhebung	216
6.	Die betriebswirtschaftliche Fundierung der Gebühren- und Beitragsbemessung	217
7.	Die kommunalen Gebührenhaushalte und deren Kostendeckungsgrade	222
8.	Die weitere Intensivierung der Erhebung von Gebühren und Beiträgen in den Gemeindehaushalten als kommunalpolitische Strategie	226
9.	Die kritische Analyse möglicher Einwände gegen eine stärkere Finanzierung der Kommunalhaushalte über Gebühren und Beiträge	230
10.	Die Voraussetzungen für eine zukunftsfähige kommunale Entgeltpolitik	234
11.	Die kommunalpolitische Bedeutung einer zukunftsfähigen Entgeltpolitik	236
VII.	Die kommunale Finanzwirtschaft – Zwischenbilanz und Ausblick	238
Teil G.	Der kommunale Finanzausgleich	241
I.	Die Gründe für den kommunalen Finanzausgleich	241
II.	Die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs auf Landesebene	242
III.	Die Ziele des kommunalen Finanzausgleichs	248
1.	Die Aufstockung der kommunalen Finanzmasse (fiskalische Funktion)	248

2.	Der (tendenzielle) Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen einzelnen Gemeinden (redistributive Funktion)	248
3.	Die alloкатive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	251
4.	Die stabilisierungspolitische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	252
5.	Die raumordnungspolitische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	252
IV.	Die wesentlichen Entscheidungsparameter für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	253
V.	Die qualitative Struktur des kommunalen Finanzausgleichs	255
1.	Die Schlüsselzuweisungen	256
2.	Die Bedarfszuweisungen	256
3.	Die Zweckzuweisungen	257
VI.	Die quantitative Struktur des Finanzausgleichs	258
1.	Das Verteilungsverfahren bei Schlüsselzuweisungen	258
2.	Die Steuerkraftmesszahl als Indikator der kommunalen Finanzkraft	264
VII.	Der Ausgleich zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl	266
VIII.	Die kritische Analyse des gegenwärtigen kommunalen Finanzausgleichs	267
1.	Die Kritik an der Systematik des Finanzausgleichs	267
2.	Die Kritik an der „veredelten Einwohnerzahl“ als bedarfserhöhendes Element	271
3.	Die Kritik an der Ermittlung der Finanzkraft	274
IX.	Die Frage nach dem teilweisen oder vollständigen Ausgleich der Differenz zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzkraft	275
X.	Das Finanzsystem der Kreise als Teil des kommunalen Finanzausgleichs	276
XI.	Die Perspektiven des kommunalen Finanzausgleichs	281

Teil H.	Die kommunale Verschuldung	285
I.	Der Stand der Kommunalverschuldung	285
II.	Die Rechtsgrundlagen der Kreditaufnahme	287
III.	Die kommunale Verschuldungsgrenze	291

IV.	Die Haftungskette der Finanzverfassung zugunsten der Kommunen	295
V.	Die Einbindung der Kommunen in den nationalen Stabilitätspakt	297
VI.	Die Grundsatzfragen der Kommunalkreditaufnahme	301
VII.	Die Instrumente der kommunalen Verschuldung im Überblick	312
VIII.	Die Instrumente der kommunalen Verschuldung im Einzelnen	313
IX.	Die Kommunalfinanzierung auf dem europäischen Kapitalmarkt	318
X.	Die neuen Instrumente der Zinsgestaltung und ihre Einsatzmöglichkeiten für das Debt Management der Kommunen	334
	1. Die Charakteristika der neuen Instrumente	334
	2. Die Einsatzmöglichkeiten der Instrumente	336
	3. Der Rechtsrahmen für den Einsatz von Derivaten	344
	4. Die Legitimationskriterien für den Einsatz von Derivaten	345
	5. Die Steuerung der relevanten Risiken	346
	Anhang – Glossarium der Derivate	355
Teil I.	Das kommunale Haushaltswesen	359
	I. Die Bedeutung des Haushalts für die kommunale Finanzwirtschaft	359
	II. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts	360
	III. Die Funktionen des kommunalen Haushalts	362
	IV. Der Aufbau des Kommunalhaushalts	364
	1. Die kommunale Haushaltssatzung	364
	2. Der kommunale Haushaltsplan	365
	3. Die Gliederung und Gruppierung des kommunalen Haushaltsplans	367
	V. Die Grundsätze der kommunalen Haushaltswirtschaft	370
	1. Die Rechtsrahmen der Haushaltsgrundsätze	370
	2. Die organisatorischen Grundsätze	375
	3. Die Veranschlagungsgrundsätze	376
	4. Die Ausführungsgrundsätze	379

VI.	Der Haushaltskreislauf	381
1.	Die Planung	381
2.	Der Vollzug	382
3.	Die Abrechnung	383
4.	Die Kontrolle	384
Teil J.	Die neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalwirtschaft	385
I.	Die Motive für die Reform der Steuerung der kommunalen Finanzwirtschaft	385
II.	Die wesentlichen Elemente für ein neues Steuerungsmodell	386
III.	Die Umsetzung der politischen Vorgaben im Verwaltungshandeln	391
IV.	Die Anpassung des Haushaltswesens an das neue Steuerungsmodell	392
1.	Die grundsätzlichen Fragen	392
2.	Der „neue“ Planungsprozess	394
3.	Der Vollzug des „neuen“ Haushalts	398
4.	Die Kontrolle des „neuen“ Haushalts	399
V.	Das „neue“ Rechnungswesen als Teil des Steuerungsmodells	400
1.	Die Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik	400
2.	Die Elemente des „neuen“ Rechnungswesens	401
VI.	Die Planungsrechnungen im Integrierten „neuen“ Rechnungswesen	402
1.	Die grundsätzlichen Fragen	402
2.	Der Ergebnisplan	403
3.	Der Finanzplan	405
4.	Der „neue“ Haushaltsplan	406
VII.	Die notwendige Anpassung von Rechtsvorschriften	408
1.	Die Regelungen zu den Rechenkategorien	408
2.	Die Regelungen zu den Haushaltsgrundsätzen	412
VIII.	Das Controlling in der Kommunalverwaltung	414
1.	Die Grundgedanken des Controlling	414
2.	Die Aufgaben des Controlling in der Kommunalverwaltung	415
3.	Die Formen des Controlling	415
4.	Die Umsetzung des Controlling in der Kommunalverwaltung	417

	IX. Die notwendigen Strukturanpassungen und deren Barrieren	420
	X. Die offenen Fragen – das Arbeitsprogramm für die Vollendung des neuen Steuerungsmodells	424
Teil K.	Die neuen Finanzierungsformen für kommunale Investitionen	431
	I. Die Privatisierung kommunaler Leistungen – Motive, Formen, Grenzen	431
	II. Die Gründe für die neue Finanzierungsansätze im kommunalen Bereich	434
	III. Die Modelle zur Finanzierung kommunaler Investitionen durch Private	436
	IV. Die Varianten modifizierter Projektfinanzierungen	439
	V. Die Analyse der Kritik an den neuen Finanzierungsansätzen	448
	VI. Die finanz- und ordnungspolitische Bewertung der neuen Finanzierungsansätze	458
Teil L.	Die kommunalen Unternehmen als Instrumente der Selbstverwaltung	463
	I. Die Typologie kommunaler Unternehmen	463
	II. Die wirtschaftlichen Kennziffern der kommunalen Unternehmen	468
	III. Die Instrumentalfunktion kommunaler Unternehmen	469
	IV. Der Strukturwandel der gemeindlichen Aufgabenerfüllung durch kommunale Unternehmen	470
	V. Die Liberalisierung der Versorgungs- und Entsorgungsmärkte der EU und deren Konsequenzen für die kommunalen Unternehmen	472
	VI. Die ordnungspolitische Bewertung kommunaler Unternehmen	477
	VII. Die Anpassungsmöglichkeiten kommunaler Unternehmen	482
	VIII. Die aktuellen Entwicklungstendenzen in der Rechnungslegung kommunaler bzw. öffentlicher Unternehmen	489

Teil M. Die kommunale Wirtschaftsförderung	493
I. Die Wirtschaftsstruktur und die Kommunalfinanzen	493
II. Der Handlungsrahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung	495
III. Die Ziele der kommunalen Wirtschaftsförderung	500
IV. Der Wettbewerb der Standorte	501
V. Die bisherigen Instrumente und Ansatzpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung	506
VI. Die Bedeutung der Flächenpolitik im kommunalen Standortwettbewerb	510
VII. Die neuen Herausforderungen an die kommunale Wirtschaftsförderung	517
1. Die Notwendigkeit für neue Ziele	517
2. Die Notwendigkeit für neue Instrumente	521
Teil N. Ausblick und Perspektive	529
Literatur	533

Abbildungen

Abb. 1	Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	62
Abb. 2	Die Gemeinden im Geflecht der Mischfinanzierung	103
Abb. 3	Die staatlichen Zuweisungen an die Gemeinden	106
Abb. 4	Die Steuerverteilung nach Art. 106 GG	114
Abb. 5	Die Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben	123
Abb. 6	Das Wachstum der kommunalen Ausgaben 1976 – 1997 nach ausgewählten Ausgabenarten	135
Abb. 7	Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben nach ausgewählten Ausgabenarten 1976 – 1997	136
Abb. 8	Das Wachstum der kommunalen Ausgaben 1976 – 1997 nach ausgewählten Ausgabenbereichen	137
Abb. 9	Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben nach ausgewählten Ausgabenbereichen, Netto-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 1976 – 1997	138
Abb. 10	Die Struktur der kommunalen Ausgaben 1997 nach Aufgabenbereichen	139
Abb. 11	Die Ausgabenstruktur der Kommunalhaushalte in den alten und in den neuen Bundesländern 2001	140
Abb. 12	Die Entwicklung der kommunalen Investitionen 1992 – 2002	141
Abb. 13	Die Steuerautonomie der Gemeinden nach dem Grundgesetz	156
Abb. 14	Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeinden in Ost und West	177
Abb. 15	Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer	186
Abb. 16	Die Ermittlung des Aufkommens der einzelnen Gemeinde aus dem Einkommensteueranteil	188
Abb. 17	Die Abgrenzung von Benutzungsgebühren und Beiträgen	212
Abb. 18	Der Zusammenhang zwischen Haushaltsrechnung und Kostenrechnung	222

Abb. 19	Die Verbundgrundlagen des kommunalen Finanzausgleiches – Stand 2000	244
Abb. 20	Die Struktur des kommunalen Finanzausgleichs – Alte Länder –	249
Abb. 21	Die Strukturanpassung im kommunalen Finanzausgleich	250
Abb. 22	Der kommunale Finanzausgleich – Verbundquote und Aufteilung der Schlüsselmasse in v. H.	259
Abb. 23	Die Ermittlung der Schlüsselzuweisung für eine Gemeinde	260
Abb. 24	Die Berücksichtigung von „bedarfserhöhenden Faktoren“ in den Gesetzen über den kommunalen Finanzausgleich	265
Abb. 25	Die Kreditlaufzeit und die Nutzungsdauer beim Kommunalkredit	306
Abb. 26	Das Svensk Kommunrating	324
Abb. 27	Das Grundmuster eines Swap-Geschäfts	337
Abb. 28	Das Grundmuster eines „Forward Rate Agreements“	339
Abb. 29	Das Grundmuster eines „Cap“	340
Abb. 30	Das Grundmuster eines „Collar“	341
Abb. 31	Die Konstruktion eines „Forward-Swaps“	342
Abb. 32	Die Grundstruktur einer „Swaption“	343
Abb. 33	Die Synopse des Rechtsrahmens für den Einsatz von Derivaten in Kommunen	347
Abb. 34	Die Bedingungen für einen erfolgreichen Einsatz von Derivaten	351
Abb. 35	Die Funktionen des kommunalen Haushalts	363
Abb. 36	Die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben im kommunalen Verwaltungs- und im Vermögenshaushalt	369
Abb. 37	Das Steuerungssystem im Neuen Steuerungsmodell	388
Abb. 38	Die dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur	389
Abb. 39	Die Budgetierung im Neuen Steuerungsmodell	395
Abb. 40	Das Beispiel für eine Output-Planung	397
Abb. 41	Die Abgrenzung von Transaktionen nach Rechenkonzepten	404

Abb. 42	Der Haushaltsplan im Integrierten öffentlichen Rechnungswesen	407
Abb. 43	Die Grundstruktur der Ergebnisrechnung	409
Abb. 44	Die Grundstruktur der Vermögensrechnung in Kontoform	410
Abb. 45	Die Grundstruktur der Finanzrechnung	411
Abb. 46	Das Reformkonzept für die Fortentwicklung der Kame- ralistik im kommunalen Haushaltswesen (Auszug aus dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom Juni 1999)	422
Abb. 47	Die Erwartungen an und die Furcht vor dem Neuen Steuerungsmodell	425
Abb. 48	Die Objektgesellschaft – die Struktur der Beteiligten	440
Abb. 49	Die Typologie kommunaler Unternehmen	464
Abb. 50	Die „Public Private Partnership“	486
Abb. 51	Die Beispiele für die Privatisierung von Stadtwerken	489
Abb. 52	Die aktuellen Tendenzen für eine Ökonomisierung öffentlicher Unternehmen	491
Abb. 53	Die Ziele der kommunalen Wirtschafts- und Innovati- onsförderung	503
Abb. 54	Die Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförde- rungspolitik	509
Abb. 55	Die Ergebnisse einer Befragung zur Gewerbeflächen- politik in 15 deutschen Großstädten	514

Tabellen

Tab. 1	Die Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden 1999 – 2002	117
Tab. 2	Die Einnahmen der Gemeinden	150
Tab. 3	Die Hebesätze der Gewerbesteuer im Jahr 2000	175
Tab. 4	Die Gewerbesteuer-Umfrage des Deutschen Städtetages für das Jahr 2001	183
Tab. 5	Die Entwicklung der kommunalen Finanzierungsstruktur	208
Tab. 6	Die Synopse wichtiger Vorschriften der Kommunalabgabegesetze der Länder für den Bereich der kommunalen Benutzungsgebühren	220
Tab. 7	Die Kostendeckungsgrade in ausgewählten kommunalen Gebührenhaushalten	223
Tab. 8	Die Steuerverbundwirtschaft 2002 in den alten Ländern – Verbundgrundlagen und Verbundquoten in v. H.	245
Tab. 9	Die kommunalen Steuerverbundanteile der alten Bundesländer 1997	254
Tab. 10	Die Errechnung der Schlüsselzuweisung für eine Gemeinde	269
Tab. 11	Die Entwicklung des Schuldenstandes der Gebietskörperschaften und des Gesamtstaates, Bundesrepublik Deutschland, 1950 – 1996	286
Tab. 12	Die Struktur der kommunalen Verschuldung	287
Tab. 13	Die Einnahmen des Staates nach Haushaltsebenen	301