

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	9
Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder	15
1. Einleitung	17
1.1 Wirtschaftstheoretische Problemstellung	19
1.2 Föderalismustheoretische Vorbemerkungen	22
1.3 Gegenstand und Aufbau der Arbeit	24
2. Effizienz, Marktversagen und öffentliche Güter	31
2.1 Das Grundproblem	31
2.2 Effizienz und öffentliche Güter	32
2.3 Lokale öffentliche Güter	36
2.3.1 Kriterien und Unterscheidungsmerkmale	36
2.3.2 Lokale öffentliche Güter und das Problem der "optimalen Kollektivgröße"	38
2.3.3 Problembereiche der Allokation lokaler öffentlicher Güter	40
2.4 Allokationsverfahren öffentlicher Güter und die Einordnung der lokalen öffentlichen Leistungen	41
3. Marktnahe Allokation lokaler öffentlicher Güter: Die Clublösung	45
3.1 Möglichkeiten und Voraussetzungen	45
3.2 Funktionsweise und Merkmale	46
3.3 Bewertung	47
4. Staatliche Allokationsverfahren	51
4.1 Charakteristika der lokalen Bereitstellung öffentlicher Leistungen	51
4.2 Die Übertragung der individuellen Wahlhandlungs- oder Nutzentheorie auf den öffentlichen Bereich - Das "community preference"-Modell	53
4.3 Politische Abstimmungen - "Public Choice without Mobility"	55
4.3.1 Die Mehrheitswahl	57
4.3.2 Das Medianwählermodell	58
4.3.3 Wähler versus Bürokraten	61
4.4 Mobilität und die Bestimmung öffentlicher Ausgaben: Das Tiebout-Modell	65
4.4.1 Vorbemerkungen	65
4.4.2 Grundlagen und explizite Modellannahmen	67
4.4.3 Funktionsweise des Modells	70
4.4.4 Bewertung des Ansatzes	72
4.4.5 "Polit-ökonomische Wanderung" und "Politische Teilhabe"	77

5.	Bereitstellung und Finanzierung lokaler öffentlicher Güter - Eine modelltheoretische Analyse der Bedingungen einer effizienten Ressourcenallokation	83
5.1	Allokationseffizienz und der lokale Sektor	83
5.1.1	Bedingungen einer effizienten Ressourcenallokation	84
5.1.2	Optimale Gemeindegröße und effiziente Allokation	92
5.2	Die Effizienzigenschaften eines Gleichgewichts	95
5.3	Die Effizienzbedingungen für die lokale Entscheidungsebene - Eine Fallunterscheidung	99
5.4	Bewertung der Ergebnisse	103
5.4.1	Realität und Modellwelt	104
5.4.2	Exkurs: Kommunale Unternehmensbesteuerung	105
5.4.3	Überblick der theoretischen Behandlung kommunaler Finanzsysteme	107
6.	Ökonomische Problembereiche und organisatorisch-institutionelle Aspekte einer finanziell autonomen gemeindlichen Ebene	113
6.1	Räumliche externe Effekte	113
6.1.1	Das Konzept der externen Effekte und seine Ausweitung auf zwischenstaatliche Beziehungen	113
6.1.2	Begriff und Wesen räumlicher externer Effekte	114
6.1.3	Ursachen räumlicher externer Effekte	116
6.1.4	Räumliche Externalitäten und gesamtwirtschaftliche Allokation	118
6.1.5	Konzepte zur Internalisierung räumlicher externer Effekte	122
6.1.5.1	Die Gebühr: Ein einfaches Mittel gegen überregionale "Trittbrettfahrer"?	123
6.1.5.2	Freiwillige Verhandlungen der Kommunen untereinander	124
6.1.5.3	Vertikale Transfers	127
6.1.5.4	Zentralisierung und/oder horizontaler Verbund	132
6.1.5.5	Würdigung der Internalisierungskonzepte	133
6.2	Skalenerträge in der Produktion öffentlicher Güter	134
6.3	Administrative Aspekte der Dezentralisierung	136
6.3.1	Die Existenz von Organisationskosten sowie Aufwendungen für eine Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß	136
6.3.2	Eine administrative Rechtfertigung der lokalen Ebene	137
6.3.2.1	Dekonzentration als alternative Organisationsform	137
6.3.2.2	Dekonzentration versus Dezentralisierung	141
7.	Fiskalische Äquivalenz und ihre Bedeutung bei der lokalen öffentlichen Leistungsbereitstellung und ihrer Finanzierung	145
7.1	Formen fiskalischer Äquivalenz und ihre Reichweite	145
7.2	Das Äquivalenzprinzip - Beschreibung und Grundlagen	147
7.3	Das "Teiläquivalenzkonzept"	150
7.4	Das Äquivalenzprinzip und der Grundsatz des Interessenausgleichs	152
7.5	Möglichkeiten und Grenzen des Äquivalenzprinzips bzw. des Grundsatzes des Interessenausgleichs bei der Auswahl kommunaler Finanzierungsinstrumente	155
7.6	Kriterien zur Kostenverteilung des lokalen öffentlichen Leistungsangebots und zur Etablierung kommunaler Finanzierungskomponenten	159

8.	Gebühren und Beiträge als kommunale Finanzierungsinstrumente	163
8.1	Geschichtlicher Ursprung, Begriff und Abgrenzung	164
8.2	Beurteilung unter Effizienzgesichtspunkten	169
8.3	Gebühren und Beiträge als Komponenten kommunaler Finanzierungssysteme	172
8.3.1	Der kommunale Gestaltungsspielraum bei ihrer Erhebung	174
8.3.2	Ökonomische Rechtfertigung einer Ausschöpfung der Finanzierungspotentiale im Gebühren- und Beitragsbereich	177
9.	Gemeindesteuern: Beschreibung, Beurteilung und Verwendbarkeit	181
9.1	Der Analyserahmen	181
9.1.1	Beschreibung der Vorgehensweise	181
9.1.2	Allgemeine Effizienz Aspekte	182
9.1.3	Besondere Bewertungskriterien für kommunale Steuern	184
9.1.3.1	Lokale Kriterien allokativer Natur	184
9.1.3.2	Lokale Kriterien stabilitätspolitischer Natur	190
9.2	Einwohnerbezogene Steuerformen	191
9.2.1	Verknüpfte kommunale Einkommensteuer	191
9.2.2	Eigenständige lokale Einkommensteuer	193
9.2.3	Einwohner- bzw. Bürgersteuer	196
9.2.3.1	Das Konzept der Kopfsteuer als Basis einer kommunalen Einwohnersteuer	197
9.2.3.1.1	Allokationswirkungen einer nationalen Kopfsteuer	197
9.2.3.1.2	Allokationswirkungen einer "lokalen Kopfsteuer"	198
9.2.3.2	Einwohnersteuer und Distribution	202
9.2.3.3	Die Eignung der Einwohnersteuer als Gemeindesteuer	203
9.3	Produktionsbezogene Steuerformen	206
9.3.1	Der Analyserahmen: Ein neoklassisches Investitionsmodell	207
9.3.2	Die Gewerbesteuer	211
9.3.2.1	Skizzierung der Gewerbesteuer	211
9.3.2.2	Allokative Wirkungen der Gewerbesteuer	212
9.3.2.3	Die Eignung der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer	217
9.3.3	Die Wertschöpfungsteuer	219
9.3.3.1	Skizzierung der Wertschöpfungsteuer	220
9.3.3.2	Allokative Wirkungen der Wertschöpfungsteuer	222
9.3.3.3	Die Eignung der Wertschöpfungsteuer als Gemeindesteuer	224
9.3.4	Die Cash-flow-Steuer	230
9.3.4.1	Skizzierung der Grundzüge der Cash-flow-Besteuerung	231
9.3.4.2	Allokative Wirkungen der Cash-flow-Steuer	233
9.3.4.3	Die Eignung der Cash-flow-Steuer als Gemeindesteuer	235
9.3.5	Die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden	238
9.3.5.1	Die Grundkonzeption	238
9.3.5.2	Allokative Wirkungen der Umsatzsteuer(-beteiligung)	239
9.3.5.3	Die Umsatzsteuerbeteiligung als Finanzierungskomponente des kommunalen Steuersystems	241
9.3.5.3.1	Generelle Beurteilung	241
9.3.5.3.2	Die Beurteilung alternativer Verteilungsschlüssel	242
9.3.6	Der Vorschlag einer Umsatzsteuerbeteiligung mit modifiziertem Hebesatzrecht	244
9.3.6.1	Skizzierung des Vorschlags	244
9.3.6.2	Allokative Beurteilung	245

9.3.6.3	Die Eignung des Vorschlags hinsichtlich der Einordnung in ein Gemeindesteuersystem	246
9.4	Bodenbezogene Steuerformen	247
9.4.1	"Traditionelle" Grundsteuer	247
9.4.1.1	Skizzierung	247
9.4.1.2	Bewertung	248
9.4.2	Ein alternativer Ansatz: Die (äquivalenzorientierte) "Grundsteuer neuer Art"	250
9.5	"Exportbezogene" Steuerformen	254
9.5.1	Wirkungsweise einer kommunalen Einzelhandelsumsatzsteuer	254
9.5.2	Allokative und raumwirtschaftliche Wirkungen einer kommunalen Einzelhandelsumsatzsteuer	256
9.5.3	Die Eignung der kommunalen Einzelhandelsumsatzsteuer als Gemeindesteuer	262
10.	Finanzzuweisungen als Einnahmekategorie der Kommunen	267
10.1	Ökonomische Begründungen	267
10.2	Arten und Zielsetzungen	268
10.2.1	Zuweisungsarten	268
10.2.2	Zielsetzungen	270
10.2.2.1	Finanzzuweisungen als Instrument zur Internalisierung räumlicher externer Effekte	270
10.2.2.2	Finanzzuweisungen zur Sicherung eines bestimmten Versorgungsniveaus sowie zur Gewährleistung von Mindeststandards	271
10.2.2.3	Fiskalische Ungleichgewichte	274
10.2.2.3.1	Vertikale fiskalische Ungleichgewichte	274
10.2.2.3.2	Horizontale fiskalische Ungleichgewichte	275
10.3	Wirkungsweise	278
10.3.1	Zuweisungen mit allokativer Zielsetzung	278
10.3.1.1	Modellrahmen	278
10.3.1.2	Wirkungsanalyse	279
10.3.1.2.1	"Klassische" Ansätze	279
10.3.1.2.2	Bürokratiemodelle	288
10.3.2	Zuweisungen mit "distributiver" Zielsetzung - "Equalization grants" und lokale Effizienz	294
10.4	Gesamtbeurteilung	298
11.	Grundstrukturen eines kommunalen Finanzsystems	301
11.1	Die Vorteilhaftigkeit kommunaler Finanzautonomie - Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse	301
11.2	Grundstruktur eines kommunalen Finanzsystems	305
11.2.1	Ausschöpfung der Gebührenpotentiale	307
11.2.2	Erhebung äquivalenzorientierter Steuern	308
11.2.2.1	Von der einzelsteuerlichen Beurteilung zur Konstruktion eines Steuersystems	308
11.2.2.2	Zur Notwendigkeit eines mehrgliedrigen gemeindlichen Steuersystems	309
11.2.2.3	Teilkomponenten eines äquivalenzorientierten Gemeindesteuersystems	311
11.2.2.3.1	Einwohnerbezogene Komponente	312
11.2.2.3.2	Produktionsbezogene Komponente	315
11.2.2.3.3	Bodenbezogene Komponente	316

11.2.2.3.4	"Exportbezogene" Komponente	317
11.2.3	Ergänzende Gewährung von Finanzzuweisungen	318
11.3	Zusammenfassende Darstellung der Säulen eines kommunalen Finanzsystems	319
11.4	Praktikabilität des dargestellten Lösungsvorschlags	320
12.	Zur Frage der politischen Durchsetzbarkeit und Realisierbarkeit neugestalteter kommunaler Finanzierungssysteme	323
12.1	Das Gemeindefinanzsystem der Bundesrepublik Deutschland	323
12.1.1	Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden	323
12.1.2	Die gegenwärtige Finanzsituation der Gemeinden	327
12.1.2.1	Die Finanzsituation der Gemeinden im alten Bundesgebiet	327
12.1.2.2	Die Finanzsituation der Gemeinden in den neuen Ländern	329
12.2	Die einzelnen Elemente des bundesdeutschen Gemeindefinanzsystems	330
12.2.1	Gemeindesteuern	330
12.2.1.1	Die Realsteuern	331
12.2.1.1.1	Gewerbesteuern	333
12.2.1.1.2	Grundsteuern	335
12.2.1.2	Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	336
12.2.1.3	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	337
12.2.2	Zuweisungen	338
12.2.2.1	Der kommunale Finanzausgleich	339
12.2.2.2	Interkommunale Transfers	340
12.2.3	Gebühren und Beiträge	340
12.2.4	Weitere Einnahmen	342
12.2.5	Kommunale Verschuldung	342
12.3	Zur Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform in der Bundesrepublik Deutschland	344
12.3.1	Problemaufriß	344
12.3.2	Lösungswege	350
12.3.2.1	Vorbemerkungen	350
12.3.2.2	Grundstrukturen eines reformierten kommunalen Finanzsystems	351
12.3.2.2.1	Produktionsbezogene Komponente	352
12.3.2.2.2	Einwohnerbezogene Komponente	355
12.3.2.2.3	Bodenbezogene Komponente	358
12.3.2.2.4	"Exportbezogene" Komponente	359
12.3.2.3	Mögliche Ergänzungsteuern eines effizienz-orientierten kommunalen Steuersystems	360
12.3.2.3.1	Weitere aktuelle Vorschläge	360
12.3.2.3.2	Beurteilung dieser Vorschläge	361
12.3.2.3.2.1	Kommunale Mineralölsteuer(-beteiligung) und deren Eignung als Komponente eines Gemeindesteuersystems	363
12.3.2.3.2.2	Kommunale Kraftfahrzeugsteuer und deren Eignung als Komponente eines Gemeindesteuersystems	365
12.3.2.4	Abschließende Bewertung des vorgestellten Gesamtkonzepts	368
12.4	Ergänzende politisch-institutionelle Aspekte	368
12.5	Beurteilung der aktuellen finanz- und steuerpolitischen Lage aus kommunaler Sicht	370

13.	Abschließende Bemerkungen	375
	Literaturverzeichnis	379

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder^{a)}

Tabelle 2.1	Allokationsverfahren für öffentliche Güter	42
Tabelle 8.1	Abgrenzung von Benutzungsgebühren und Beiträgen	167
Tabelle 9.1	Zusammenstellung der Zahlungsströme	208
Tabelle 10.1	Zuweisungsarten	270
Tabelle 11.1	Rangfolge der Finanzquellen der kommunalen Ebene gemäß des jeweiligen Grades fiskalischer Autonomie	307
Tabelle 11.2	Struktur eines kommunalen Finanzsystems	320
Tabelle 12.1	Die Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden	326
Tabelle 12.2	Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssalden der Gemeinden (GV) in den alten Ländern	328
Tabelle 12.3	Struktur der kommunalen Einnahmen (Kommunen West)	329
Tabelle 12.4	Kommunale Einnahmen in den neuen Ländern	330
Tabelle 12.5	Struktur und Zusammensetzung der gemeindlichen Steuereinnahmen	331
Tabelle 12.6	Struktur der staatlichen Zuweisungen	339
Tabelle 12.7	Einnahmen der Gemeinden aus Gebühren und Beiträgen	341
Tabelle 12.8	Kommunale Verschuldung	343
Schaubild 12.1	Steuerverteilung nach Art. 106 GG	325
Schaubild 12.2	Struktur und Aufbau der Realsteuern	332
Schaubild 12.3	Bemessungsgrundlage und Bewertungsmaßstäbe der Realsteuern	333