

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	16
Abkürzungsverzeichnis	17
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	28
III. Zur Interpretation des Begriffs „kommunale Selbstverwaltung“	29
1. Das normative Ausgangsmodell und die Verfassungswirklichkeit	29
2. Die zunehmende Politikverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen	30
3. Die Neu-Interpretation der kommunalen Selbstverwaltung	33
4. Die gewandelten Funktionen der Kommunalpolitik	35
5. Zusammenfassung: Die Gemeinden als eigenständige Elemente der politischen Willensbildung im föderativen Staatsaufbau	36
Teil B. Die Theorie des Föderalismus	37
I. Der Entscheidungsbedarf in dezentralisierten Staatssystemen	37
II. Die ökonomische Theorie des Föderalismus	39
1. Der alloktionstheoretische Ansatz	39
2. Die Aspekte der Verteilungspolitik	43
3. Die Aspekte der Stabilitätspolitik	44
4. Die politökonomische Theorie des Föderalismus	44
III. Die ökonomische Theorie der Bürokratie	45
IV. Die aus der Theorie abzuleitenden Gestaltungsmaximen	46
1. Das Subsidiaritätsprinzip	46
2. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	47
V. Die rationale Kompetenzverteilung in der Theorie des Föderalismus	48
1. Die fiskalische Äquivalenz als Strukturprinzip des Fiskalföderalismus	48
2. Das Strukturprinzip und die Bereitstellungseffizienz	49
3. Die Effizienzkriterien für eine föderalistische Staatsorganisation	49

4	Die Wirkung von Mobilität: Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften	51
5	Die komparativen Vorteile des Prinzips der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz für die Kompetenz-Zuordnung im föderativen Staatsaufbau	52
Teil C.	Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union (EU)	55
I.	Die institutionelle Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union	55
II.	Die Europäische Union und die Theorie des Föderalismus	56
III.	Der Einfluss der Europäischen Union auf die kommunale Selbstverwaltung	57
IV.	Die Rückwirkungen der europäischen Rechtsetzung auf die kommunale Wirtschaft	58
V.	Die Bewahrung kommunaler Handlungsspielräume in der EU	63
Teil D.	Die finanzpolitische Gestaltung kommunaler Autonomie	65
I.	Die kommunale Selbstverwaltung und die kommunale Finanzausstattung im Bundesstaat	65
II.	Die Gestaltungs-Optionen für die kommunale Finanzausstattung	68
III.	Die Stellung der Gemeinden im deutschen System der Aufgaben- und Finanzierungsverteilung	69
1	Die Zuordnung der Aufgaben zwischen den staatlichen Ebenen	69
2	Die Zuordnung der Ausgaben zwischen den staatlichen Ebenen	71
3	Die Zuordnung der Einnahmen zwischen den Ebenen	72
IV.	Die Gemeinden im System der Mischfinanzierung – das Beispiel der Kindertagesbetreuung und der Hartz IV-Reform	74
V.	Die Struktur und die Organisation der kommunalen Aufgabenerfüllung	77
1	Die Aufgabenkompetenz der Kommunen	78
2	Die Systematik kommunaler Aufgaben	79
3	Die Formen der Aufgabenwahrnehmung	81
4	Die Organisation der kommunalen Aufgabenerfüllung	82
4.1	Zur Struktur der kommunalen Ebene	82
4.2	Die Kreise als Teil der kommunalen Ebene	82
4.3	Die gemeindeübergreifenden Organisationsformen	84
VI.	Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben am Anfang des Jahrtausends	87
VII.	Die künftigen Bestimmungsgründe für die Entwicklung der kommunalen Aufgaben und Ausgaben	94

Teil E.	Die kommunalen Einnahmen	99
I.	Das kommunale Steuersystem – der Befund	99
1	Die Finanzierungsverantwortung als Reflex der Aufgabenverantwortung	99
2	Die Finanzverfassung des Grundgesetzes in ihrer Bedeutung für die kommunale Finanzwirtschaft	104
II.	Das Einnahmesystem der Kreise	106
III.	Die grundsätzlichen Schwächen des gegenwärtigen Gemeindefinanzierungssystems	107
IV.	Die einzelnen Kommunalsteuern	108
1	Die Charakteristika der Kommunalsteuern	108
2	Die Beurteilungsmaßstäbe	109
3	Die Realsteuern	111
3.1	Die allgemeinen Kennzeichen der Realsteuern	111
3.2	Die Grundsteuern	112
3.3	Die Gewerbesteuer	119
4	Die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden	125
5	Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	127
6	Die sonstigen („kleinen“) Gemeindesteuern	130
7	Die Reform der Gemeindesteuern	131
7.1	Der gegenwärtige Befund als Ausgangspunkt für eine Reform	131
7.2	Die Korrekturen und Ergänzungen der Gewerbesteuer durch das Unternehmensteuer-Reformgesetz 2008	136
V.	Die Gebühren und Beiträge als Teil des kommunalen Einnahmesystems – zur Preispolitik für kommunale Leistungen	138
1	Der Stellenwert der Gebühren und Beiträge im Rahmen der kommunalen Einnahmen	138
2	Die rechtliche Definition von Gebühren und Beiträgen	139
3	Die wirtschaftliche Definition von Gebühren und Beiträgen	140
4	Das Potential für die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen – zur Frage des „Ob“ ihrer Erhebung	141
5	Die Grenzen für die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen – zur Frage des „Wie“ ihrer Erhebung	142
6	Die kommunalen Gebührenhaushalte und deren Kostendeckungsgrade	144
7	Die weitere Intensivierung der Erhebung von Gebühren und Beiträgen in den Gemeindehaushalten als kommunalpolitische Strategie	147
8	Die Voraussetzungen für eine zukunftsfähige kommunale Entgeltpolitik	149
9	Die kommunalpolitische Bedeutung einer zukunftsfähigen Entgeltpolitik	151

Teil F.	Die kommunale Verschuldung	153
I.	Der Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Kommunalverschuldung	153
	1 Der Stand der Verschuldung	153
	2 Die voraussichtliche Entwicklung der Kommunalverschuldung	159
II.	Die ökonomische Begründung der Kommunalverschuldung	160
	1 Die Funktion der Verschuldungsinstrumente auf kommunaler Ebene	160
	2 Die Kommunalverschuldung und das Ziel des Belastungsausgleichs	161
	3 Die politikökonomischen Gründe der Kommunalverschuldung	164
III.	Die Rechtsgrundlagen der kommunalen Kreditaufnahme	166
	1 Die allgemeinen Grundsätze	166
	2 Die Bedeutung der Kommunalaufsicht für die Kommunalverschuldung	172
	2.1 Die Kriterien der Kommunalaufsicht für die Beurteilung der Neuverschuldung	172
	2.2 Der Haushaltsplan der Kameralistik als Indikator für die Belastungsfähigkeit des Kommunalhaushalts	173
	2.3 Der Haushaltsplan der Doppik als Indikator für die Belastungsfähigkeit des Kommunalhaushalts	174
	2.4 Die Grenzen der Kommunalaufsicht bei der Beurteilung der Belastungsfähigkeit des Kommunalhaushalts	174
IV.	Die Haftungskette der Finanzverfassung zugunsten der Kommunen	175
	1 Die vorherrschende Auffassung	175
	2 Die Verwirklichung der Haushaltsdisziplin durch Föderalismus mit Insolvenz?	179
	3 Das Rating auf der kommunalen Ebene	183
V.	Die Instrumente der kommunalen Verschuldung	187
	1 Der Überblick	187
	2 Die Instrumente im Einzelnen	189
VI.	Das kommunale Debt Management	194
	1 Ziele und Konzepte	194
	1.1 Die Determinanten der Ziele	194
	1.2 Die Optimierung der Zinsausgaben	196
	1.3 Die Reduzierung der Risiken	198
	1.4 Die Bedeutung der Zinsstrukturkurve	200
	1.5 Die Technik der Referenzzinssätze	201
	2 Der Einsatz derivativer Instrumente im kommunalen Debt Management	202
	2.1 Die Charakteristika der derivativen Instrumente	202
	2.2 Die Einsatzmöglichkeiten der derivativen Instrumente	207
	2.3 Die Vorteilhaftigkeit des Einsatzes derivativer Instrumente	214

3	Der Rechtsrahmen für den Einsatz derivativer Instrumente	219
4	Die Steuerung der relevanten Risiken beim Einsatz von Derivaten	222
4.1	Die relevanten Risiken	222
4.2	Die Ansätze zur Risikobegrenzung	227
4.3	Die instrumentellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine integrierte Ergebnis-Risiko-Steuerung	233
4.4	Die Auslagerung des kommunalen Debt Managements	238
5	Die wirtschaftliche Evaluierung des Einsatzes von derivativen Instrumenten	242
Anhang:	Das Glossarium zu den im Text (Teil F.) dargestellten Finanzinnovationen	250
Teil G.	Die Finanzierungsalternativen im Kommunalhaushalt	253
I.	Die Privatisierungsdiskussion im kommunalen Bereich	253
1	Die Unterschiede zwischen formeller und materieller Privatisierung	253
2	Die Gründe für neue Finanzierungsansätze im kommunalen Bereich	255
II.	Die Modelle zur Finanzierung kommunaler Investitionen durch Private im Überblick	257
III.	Die Varianten modifizierter Projektfinanzierungen	258
IV.	Das Betreibermodell	263
V.	Die Public-Private-Partnership als kommunale Finanzierungsalternative	265
VI.	Die Restriktionen für die Umsetzung von Modellen des Public Private Partnership	272
VII.	Die Haushaltsrechtliche Aspekte der Finanzierungsalternativen	273
VIII.	Die Agency-Theorie als Ansatz für die Analyse der neuen Finanzierungsansätze	277
IX.	Die finanz- und ordnungspolitische Bewertung der alternativen Finanzierungsansätze im kommunalen Bereich	279
Teil H.	Der kommunale Finanzausgleich	283
I.	Die Gründe für den kommunalen Finanzausgleich	283
II.	Die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs auf Landesebene	284
III.	Die Ziele des kommunalen Finanzausgleichs	287
1	Die Aufstockung der kommunalen Finanzmasse (fiskalische Funktion)	287
2	Der (tendenzielle) Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen einzelnen Gemeinden (redistributive Funktion)	288
3	Die alloкатive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	288
4	Die stabilisierungspolitische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	289

	5 Die raumordnungspolitische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs	289
IV.	Die wesentlichen Entscheidungsparameter für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	289
V.	Die qualitative Struktur des kommunalen Finanzausgleichs	291
	1 Die Schlüsselzuweisungen	291
	2 Die Bedarfszuweisungen	291
	3 Die Zweckzuweisungen	292
VI.	Die quantitative Struktur des Finanzausgleichs	293
	1 Das Verteilungsverfahren bei Schlüsselzuweisungen	293
	2 Die Steuerkraftmesszahl als Indikator der kommunalen Finanzkraft	297
VII.	Der Ausgleich zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl	299
VIII.	Die kritische Analyse des gegenwärtigen kommunalen Finanzausgleichs	303
	1 Die Kritik an der Systematik des Finanzausgleichs	303
	2 Die Kritik an der „veredelten Einwohnerzahl“ als bedarfserhöhendes Element	305
	3 Die Kritik an der Ermittlung der Finanzkraft	307
IX.	Die Frage nach dem teilweisen oder vollständigen Ausgleich der Differenz zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzkraft	308
X.	Das Finanzsystem der Kreise als Teil des kommunalen Finanzausgleichs	309
XI.	Die Perspektiven des kommunalen Finanzausgleichs	312
Teil I.	Das kommunale Haushaltswesen	315
I.	Die Bedeutung des Haushalts für die kommunale Finanzwirtschaft	315
II.	Die Funktionen des kommunalen Haushalts	316
III.	Der Aufbau des Kommunalhaushalts	317
	1 Die kommunale Haushaltssatzung	317
	2 Der kommunale Haushaltsplan	318
	2.1 Der Haushaltsplan in der Kameralistik	318
	2.2 Von der Kameralistik zur Doppik – Ziele und Verfahrensschritte der Umstellung	319
IV.	Die Doppik im Kommunalhaushalt	321
	1 Die Ziele der Doppik	321
	2 Die Einführung der Doppik auf der kommunalen Ebene – die wesentlichen Elemente der Umstellung	323
	3 Der Zusammenhang zwischen Doppik und Budgetdisziplin	324
	4 Das Drei-Komponenten-System der kommunalen Doppik	327
	5 Die Integrierte Verbundrechnung	329
	6 Die Implikationen des neuen Ansatzes	334
V.	Der Haushaltsplan der Doppik als Indikator für die Belastungsfähigkeit des Kommunalhaushalts	337
VI.	Das Haushaltswesen der Doppik als Steuerungsinstrument	341

Teil J.	Die neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalwirtschaft	345
I.	Die Motive für die Reform der Steuerung der kommunalen Finanzwirtschaft	345
II.	Die wesentlichen Elemente für ein neues Steuerungsmodell	347
III.	Die Anpassung des Haushaltswesens an das neue Steuerungsmodell	351
1	Die grundsätzlichen Fragen	351
2	Der „neue“ Planungsprozess	352
3	Der Vollzug des „neuen“ Haushalts	356
4	Die Kontrolle des „neuen“ Haushalts	356
IV.	Die Planungsrechnungen im Integrierten Neuen Rechnungswesen	357
1	Die grundsätzlichen Fragen	357
2	Der Ergebnisplan	358
3	Der Finanzplan	358
4	Der „neue“ Haushaltsplan	359
V.	Das Controlling in der Kommunalverwaltung	361
1	Die Grundgedanken des Controlling	361
2	Die Aufgaben des Controlling in der Kommunalverwaltung	361
3	Die Formen des Controlling	362
4	Die Umsetzung des Controlling in der Kommunalverwaltung	363
VI.	Die Grenzen des Neuen Steuerungsmodells	365
Teil K.	Die Ziele und Methoden einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik	371
I.	Die notwendige Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente	371
II.	Die Ziele, Methoden und Indikatoren für eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik	374
III.	Das kommunale Risikomanagement	378
1	Die Notwendigkeit eines kommunalen Risikomanagements	378
2	Die möglichen Instrumente für ein kommunales Risikomanagement	379
IV.	Die kommunalen Unternehmen als Instrumente der Selbstverwaltung	380
1	Die Typologie kommunaler Unternehmen	380
2	Die Bedeutung der kommunalen Unternehmen	383
3	Die Rolle der Kommune gegenüber ihren Unternehmen	384
4	Das Verhältnis zwischen der Kommune und ihren Betrieben	385
5	Die Transparenz kommunaler Unternehmen im Hinblick auf die Rechnungslegung und Steuerung	386
6	Die kommunalen Unternehmen im Wettbewerb	386
V.	Die Fortentwicklung des doppischen Haushalts zur Rechnungslegung für den „Konzern Kommune“	389
VI.	Die kommunale Wirtschaftsförderung als Steuerungsaufgabe	392
Teil L.	Der Ausblick und die Perspektive	397
	Literaturverzeichnis	401