

*Position***Liberal** 88

Finanzierung kommunaler Aufgaben

Ökonomische Prinzipien, moderne
Herausforderungen und institutionelle
Gestaltungsmöglichkeiten

JEDER MENSCH BRAUCHT
FREIHEIT, UM SEINE
ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN
ENTFALTEN UND
VORFRUCHTBAR ZU KÖNNEN.
ER
WIRTSCHAFTLICH UND
WIRTSCHAFTLICH UND
WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT
DIE WIRTSCHAFT.
GÜNSTIGES LEBEN BRAUCHT
FREIHEIT GENAUSO, WIE DER
KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

Liberales Institut

Martin T.W. Rosenfeld

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

Impressum:

Herausgeber
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam

Tel.: 03 31.70 19-2 10
Fax: 03 31.70 19-2 16
libinst@freiheit.org
www.freiheit.org

Produktion
COMDOK GmbH
Büro Berlin

1. Auflage 2009

FINANZIERUNG KOMMUNALER AUFGABEN

Ökonomische Prinzipien, moderne Herausforderungen
und institutionelle Gestaltungsmöglichkeiten

Martin T.W. Rosenfeld

Präsentiert auf dem internationalen Kolloquium „Liberalismus und Kommunale Selbstverwaltung“ des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Potsdam am 18. September 2009.

Über den Autor:

Martin T. Rosenfeld ist Leiter der Abteilung Stadtökonomik im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Saale). Die Ergebnisse seiner Forschungstätigkeit im Bereich der Stadt- und Regionalökonomik hat er in einer Vielzahl von wissenschaftlichen Aufsätzen in referierten Zeitschriften und Sammelbänden, aber auch in wissenschaftlichen Periodika und Tageszeitungen veröffentlicht.

Inhalt

1.	Problemstellung	5
2.	Allgemeine Anforderungen an ein kommunales Einnahmensystem	7
2.1	Grundsätze für alle öffentlichen Haushalte	8
2.2	Spezielle Grundsätze für die kommunale Ebene	11
3.	Implikationen der modernen Herausforderungen für die kommunalen Einnahmen	13
4.	Mögliche Einnahmensysteme und ihre Bewertung	14
4.1	Übersicht über die wichtigsten Formen der Kommunalfinanzierung	14
4.2	Steuern (Taxes)	15
4.3	Benutzungsgebühren (User Fees)	17
4.4	Horizontale Zweckzuweisungen (Horizontal Earmarked Grants)	18
4.5	Vertikale allgemeine Zuweisungen (Vertical General Grants)	18
4.6	Vertikale Zweckzuweisungen (Vertical Earmarked Grants)	20
5.	Fazit	21

1. Problemstellung

Aus ökonomischer Sicht sollten – dem *Subsidiaritätsprinzip* folgend – öffentliche Verbände nur in solchen Bereichen aktiv werden, in denen der Marktmechanismus zu suboptimalen Ergebnissen führt. Wenn derartige Marktmängel auftreten, so folgt aus dem Subsidiaritätsprinzip weiterhin, dass die „Reparatur“ dieser Mängel zunächst den kleinstmöglichen öffentlichen Verbänden übertragen werden sollte – also lokal ausgerichteten Organisationen, mithin: *den Kommunen*. Erst sofern und soweit die Kommunen einen Marktmangel nicht hinreichend beseitigen oder kompensieren können, wären dann Aktivitäten der „höheren“ – eigentlich: „größeren“ – öffentlichen Verbände (in Deutschland: Länder, Bund) in Betracht zu ziehen.

In den vergangenen Jahrzehnten sind diese allgemeinen Grundsätze von der Politik vielfach verletzt worden. Auch neuere Entwicklungen in der ökonomischen Theorie haben hierzu leider einen gewissen Beitrag geleistet. Insbesondere die Theorie der externen Effekte hat zwar auf der einen Seite das Verständnis für wichtige realwirtschaftliche Probleme – nicht zuletzt im Bereich der Umweltverschmutzung – erheblich verbessert. Auf der anderen Seite hat die Übertragung dieser Theorie auf den öffentlichen Sektor aber auch dazu beigetragen, die Zentralisierung öffentlicher Aktivitäten zu fördern und die kommunale Autonomie auszuhöhlen, indem sie den Akteuren auf der Ebene des Zentralstaats eine probate Legitimation für Eingriffe in die kommunale Autonomie lieferte.¹ Ebenso wie nahezu jede private Aktivität eines Individuums bei anderen Individuen externe Effekte bewirken kann, gehen auch von lokalen öffentlichen Aktivitäten vielfältige externe Effekte auf angrenzende Kommunen und auf die Politik der größeren öffentlichen Verbände aus. Hieraus lassen sich dann leicht Argumente gewinnen, mit denen die Vertreter des Zentralstaats eine „Hochzoonung“ von Kompetenzen durchsetzen können.

In den vergangenen Jahrzehnten hat es demgemäß in Deutschland, aber auch in anderen Ländern, eine deutliche Tendenz zur Zentralisierung und zum Abbau kommunaler Rechte gegeben – entsprechend der von Johannes Popitz bereits in den 1920er Jahren erwarteten „Anziehungskraft des übergeordneten Etats“.²

-
- 1 Vgl. Horst Zimmermann, *Wider den Internalisierungszwang – Argumente gegen eine übermäßige Nutzung des Konzepts der externen Effekte*, in: H.-F. Eckey u. a. (Hrsg.), *Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen*, Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Klemmer, Stuttgart 2001, S. 319 ff.
 - 2 Vgl. Johannes Popitz, *Der Finanzausgleich*, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 2, 1. Auflage, Tübingen 1927, S. 338 ff., hier: S. 347-349.

Die kommunalen Entscheidungsträger haben an ihrer eigenen Entmachtung allerdings durchaus mitgewirkt und keineswegs immer eine Abwehrhaltung gegenüber den Eingriffen der staatlichen Ebenen eingenommen. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Zentralisation auch für die kommunalen Akteure Vorteile mit sich bringt. Die heutige, moderne Form der Zentralisation kam und kommt vor allem in einer „Politikverflechtung“ (Fritz W. Scharpf)³ zum Ausdruck. Hierbei verbleibt den kommunalen Akteuren für nahezu jeden Aufgabenbereich eine gewisse Restautonomie, die Trennlinien zwischen den Ebenen laufen nicht entlang der öffentlichen Aufgaben, sondern liegen quer zu ihnen. Im Ergebnis ist gerade in Deutschland die Abhängigkeit sämtlicher öffentlicher Verbände auf allen Ebenen von den jeweils anderen Ebenen erheblich gestiegen. Den politischen und administrativen Akteuren – auch auf der lokalen Ebene – erwachsen hieraus Vorteile in der Form steigender Kosten ihrer Kontrolle durch die Wähler (=wachsender Freiraum der Politiker und Bürokraten) sowie der Möglichkeit, die Verantwortlichkeit für negativ bewertete Entscheidungen auf andere Ebenen abzuwälzen.⁴

Mit den geschilderten Tendenzen ging zumindest in Deutschland ein deutlicher Bedeutungsverlust der Kommunen einher. Das öffentliche Interesse hat sich hierzulande zunehmend auf die Politik von Bund und Ländern fokussiert. In jüngster Zeit zeichnet sich nun allerdings eine Reihe neuer Entwicklungen ab, durch welche es weltweit zu einer „Renaissance“ der lokalen Ebene kommen könnte bzw. teilweise bereits gekommen ist. Die Globalisierung der Wirtschaft hat dazu geführt, dass nationale Regelungen und die nationale Wirtschaftspolitik für privatwirtschaftliche Aktivitäten an Relevanz verloren haben. Demgegenüber wird die Qualität lokaler Standorte für private Unternehmen zunehmend wichtiger. Hierbei spielen nicht zuletzt die Möglichkeiten eine Rolle, Ballungsvorteile zu erzielen, deren Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung heute auch von der Wirtschaftstheorie – vor allem von den Ansätzen der „New Economic Geography“ –⁵ zunehmend betont wird. Für das Zustandekommen von Ballungsvorteilen sind Regelungen der Landnutzung und diverse öffentliche Infrastrukturangebote von Bedeutung, für die auch heute noch in den meisten Ländern die Kernkompetenzen den Kommunen zugeordnet sind.

3 Vgl. Fritz W. Scharpf, Theorie der Politikverflechtung, in: ders., B. Reissert und B. Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg (Ts.), 1976, S. 13 ff.

4 Vgl. Martin T.W. Rosenfeld, Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance? – Ein Versuch der Integration und Erweiterung vorliegender Hypothesen zum „Pöppitzschen Gesetz“, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Jg. 28, 1989, S. 28 ff.

5 Exemplarisch sei hier nur auf das bekannte Werk von Paul R. Krugman verwiesen, Geography and Trade, Cambridge (Mass.), 1991.

Aus alledem erwächst die volkswirtschaftliche Notwendigkeit, die Kommunen für den internationalen Standortwettbewerb fit zu machen und eine optimale institutionelle Ausgestaltung der lokalen Ebene des öffentlichen Sektors zu erreichen. Hierzu gehört nicht zuletzt die Frage nach einer optimalen Regelung für das lokale Einnahmensystem, denn ohne eine hinreichende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen wird es den Kommunen nicht möglich sein, den geschilderten aktuellen Herausforderungen zu entsprechen und – in jenen Ländern wie Deutschland, in denen es bislang einen fast permanenten Prozess der Entkommunalisierung und Verstaatlichung vormals kommunaler Aufgabenbereiche gegeben hat – ggf. auch wieder befähigt zu werden, mehr Verantwortlichkeit für öffentliche Aufgaben zu übernehmen.

Der vorliegende Beitrag hat das Anliegen, die verschiedenen Möglichkeiten einer Finanzierung der kommunalen Ebene vor dem dargestellten aktuellen Hintergrund allgemein zu diskutieren. Neben der daraus abgeleiteten Anforderung an ein kommunales Einnahmensystem, die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen, zeichnen sich in den hochindustrialisierten Ländern einige weitere Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft ab, denen die kommunalen Einnahmen ebenfalls Rechnung tragen sollten. Auf diese Veränderungen wird im folgenden *Abschnitt 3* eingegangen. Zuvor werden im *Abschnitt 2* allgemeine ökonomische Anforderungen an ein kommunales Einnahmensystem vorgestellt, die unabhängig von den aktuellen Entwicklungen Gültigkeit haben. Im *Abschnitt 3* werden sodann zunächst unterschiedliche Kategorien von kommunalen Einnahmensystemen vorgestellt, die anschließend auf ihre Konformität mit den zuvor erläuterten Anforderungen hin untersucht werden. Im *Abschnitt 4* wird dann abschließend ein Resümee gezogen und der Frage nachgegangen, ob und unter welchen Bedingungen ein effizientes kommunales Einnahmensystem realisiert werden kann: Wie kann der institutionelle Wandel von einem weniger effizienten System – wie dies z. B. derzeit in Deutschland gegeben ist – zu einer ökonomisch günstigeren Regelung der kommunalen Finanzierung erfolgreich bewerkstelligt werden?

2. Allgemeine Anforderungen an ein kommunales Einnahmensystem

Die Einnahmen der Kommunen können grundsätzlich aus drei Quellen stammen: Abgaben (der privaten Haushalte und Unternehmen), *Zuweisungen* („Grants in Aid“, Transfers von anderen öffentlichen Haushalten an eine Kommune) oder

Kreditaufnahme. Kredite müssen – langfristig gesehen – stets mit Hilfe von Mitteln aus den beiden anderen Einnahmenkategorien getilgt werden. Deshalb konzentriert sich der vorliegende Beitrag auf die Betrachtung von Abgaben und Zuweisungen.⁶

2.1 Grundsätze für alle öffentlichen Haushalte

Die weit bekannten klassischen Steuergrundsätze, die von Adam Smith prägnant formuliert wurden, werden in der ökonomischen Diskussion unverändert allgemein akzeptiert und sollten demgemäss auch von kommunalen Abgaben erfüllt werden. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass hinsichtlich der Konkretisierung dieser klassischen Grundsätze keineswegs ein allgemeiner Konsens gegeben ist. Die Grundsätze sind zwar einerseits aus ökonomischer Sicht plausibel, andererseits lassen sich mit ihnen aber auch – je nachdem, welche Konkretisierung gewählt wird – unterschiedliche Effekte bewirken. Im Einzelnen handelt es sich bei den Smithschen Grundsätzen um folgende Regeln:⁷

- Die Abgaben sollten die Privaten proportional zu ihren Einkünften belasten („*Gleichmässigkeit der Abgaben*“). Dies impliziert höhere Lasten für Personen oder Firmen mit höheren Einkommen bzw. Erträgen. Dahinter steht die „äquivalenztheoretische“⁸ Vorstellung, dass die privaten Einkünfte auch durch die Gesamtheit aller Institutionen und Leistungen zustande kommen, die vom Staat und den Kommunen bereit gestellt werden; höhere Einkünfte deuten auf einen höheren Nutzen aufgrund der öffentlichen Institutionen und Leistungen hin.
- Die Regelungen der Abgaben sollten ein hohes Maß an *Bestimmtheit* aufweisen, um eine willkürliche Festlegung der individuellen Belastung durch die Verwaltung zu verhindern.
- Die Abgabenerhebung sollte für den privaten Sektor möglichst bequem sein, d. h. die Aufwendungen, die mit der Berechnung der Steuerlast sowie der

6 Dabei ist natürlich zu bedenken, dass die Zuweisungen eines Verbands A an einen anderen Verband B wiederum aus Abgaben finanziert werden müssen, die vom Verband A erhoben werden. Diese Abgaben können wiederum Auswirkungen auf die Wirtschaftssubjekte innerhalb des Verbands B haben, sofern dieser eine Teilmenge innerhalb des größeren Verbands A darstellt.

7 Vgl. hierzu und zu weiteren Steuergrundsätzen etwa Wolfgang Scherf, *Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft*, Stuttgart 2009, S. 217 ff.

8 Zum Äquivalenzprinzip oder „Benefit Principle“ sei verwiesen auf die Untersuchung von Bernd Hansjürgens, *Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung*, Berlin 2001.

Abgabe einer Steuererklärung verbunden sind, sollten so gering wie möglich sein („*Bequemlichkeit der Abgabenerhebung*“).

- Auch die Kosten der Verwaltung öffentlicher Abgaben sollten so niedrig wie möglich sein („*Minimierung von Verwaltungskosten*“). Dieser Grundsatz lässt sich analog auch auf die Gestaltung von Zuweisungen zwischen öffentlichen Haushalten anwenden. Auch hier gilt, dass die Kosten der Abwicklung dieser Transfers zu minimieren sind; komplizierte Zuweisungssysteme, die hohe Verwaltungskosten implizieren, sind folglich abzulehnen.

Diese fundamentalen klassischen Steuergrundsätze sind im Laufe der Zeit immer wieder ergänzt und modifiziert worden, teilweise sind dabei sehr ausdifferenzierte Untersuchungen entstanden.⁹ Für den Bereich der kommunalen Einnahmen sind vor allem noch die folgenden allgemeinen Prinzipien von Bedeutung:

- Gefordert ist ein hohes Maß an *Transparenz* der Einnahmensysteme und ihrer Detailregelungen. Nur wenn sowohl die privaten Haushalte und privaten Firmen als auch die Politiker und Bürokraten die Regelungen im Bereich der öffentlichen Einnahmen weitgehend durchschauen können, können sie auf diese Regelungen auch richtig reagieren. Für die privaten Haushalte und privaten Firmen (als „Prinzipale“ der öffentlichen Haushalte) ist ein hohes Maß an Transparenz der Einnahmensysteme nötig, damit sie die Politiker und Bürokraten effizient kontrollieren können. Auf diese Weise wird ein unerwünschter Freiraum der Politiker und Bürokraten verhindert, den diese zur Realisierung ihrer persönlichen Ziele nutzen könnten.
- Weiterhin ist immer wieder gefordert worden, dass die Einnahmen für jede Jurisdiktion so hoch sein sollten, dass die „notwendigen“ Ausgaben einer Jurisdiktion vollständig gedeckt werden („*Ausreichendheit der Einnahmen*“). Hierbei stellt sich aber natürlich die Frage, was unter „notwendig“ zu verstehen ist. Bei einer radikalen Interpretation ließen sich mit diesem Grundsatz auch extrem hohe Abgabenlasten rechtfertigen. Demgemäß ist es eigentlich wichtiger, mit dem kommunalen Einnahmensystem den Politikern und den Bürokraten Anreize zu setzen, die sie dazu veranlassen, der Nachfrage der privaten Haushalte sowie der privaten Firmen nach öffentlichen Leistungen möglichst weitgehend zu entsprechen. Die Möglichkeit, eigenen Zielsetzungen zu folgen, sollte für die Politiker und Bürokraten demgegenüber

⁹ Vgl. hierzu exemplarisch die bekannte Untersuchung von Fritz Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.

weitgehend begrenzt werden ("*Minimierung des Freiraums von Politikern und Bürokraten*").

- Wichtig ist auch der Grundsatz der Beweglichkeit oder *Flexibilität*, demzufolge die Regelungen für die Einnahmen einer Jurisdiktion so gestaltet sein sollten, dass eine diskretionäre Anpassung der Einnahmen an Schwankungen der Ausgaben, aber auch an zyklische Veränderungen der jeweiligen Bemessungsgrundlage einer Abgabe (z. B. des Einkommens), möglich wird. Dieser Grundsatz verdient vor allem vor dem Hintergrund der Gefahren einer zu hohen öffentlichen Verschuldung Beachtung. Denn ohne eine hinreichende Flexibilität der Einnahmen bleibt den öffentlichen Haushalten kurzfristig nur die Chance, sich über den Kreditmarkt zu finanzieren, soweit Ausgabenkürzungen nicht ohne weiteres realisierbar sind.
- Weiterhin wird gefordert, dass die öffentlichen Abgaben für die privaten Wirtschaftssubjekte nach Möglichkeit keine zusätzlichen Lasten (über die Aufwendungen hinaus, die mit der Ermittlung und Abführung der Abgaben verbunden sind) bewirken sollten („*Verhinderung von Zusatzlasten*").
- Der Grundsatz der *Redistribution privater Einkommen* zugunsten sozial schwacher Haushalte ist einerseits hinsichtlich seiner Konkretisierung ständig politisch umstritten, andererseits besteht ein weitgehender Konsens, wonach Umverteilung keine Aufgabe der Kommunen sein sollte. Gleichwohl hat der Grundsatz in seiner räumlichen Dimension Bedeutung für kommunale Einnahmensysteme. Vielfach wird gefordert, dass mit der Ausgestaltung der kommunalen Einnahmensysteme eine Umverteilung von den eher wirtschaftlich erfolgreichen zu den weniger erfolgreichen Kommunen erfolgen sollte. Hierzu gibt es z. B. in Deutschland einen parteiübergreifenden Grundkonsens dahingehend, dass eine wie immer konkretisierte Mindestausstattung mit kommunaler Infrastruktur (z. B. Grundschulen, Feuerwehr) in jeder Kommune vorhanden sein sollte. Dies wird vielfach auch unter dem Schlagwort der „*Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*“ diskutiert.¹⁰
- Schließlich wird verlangt, dass die öffentlichen Einnahmen in den Dienst der makroökonomischen *Stabilisierung* gestellt werden sollten, soweit dies aufgrund der jeweiligen konjunkturellen Situation erforderlich und wirtschaftspolitisch effizient sein sollte. Für die Kommunen wird hieraus

10 Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Prinzip der „Gleichwertigkeit“ vgl. z. B. Martin T.W. Rosenfeld, (Wie) lassen sich „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in Deutschland erreichen? Bisherige Ergebnisse und die Zukunft der interregionalen Ausgleichspolitik, in: Deutschland Archiv, Jg. 41, Heft 2/2008, S. 792 ff.

der Grundsatz abgeleitet, dass für eine konjunkturneutrale und tendenziell wachstumsproportionale Entwicklung ihrer Einnahmen gesorgt werden sollte („*Konjunkturalneutralität kommunaler Einnahmen*“). Der Grund hierfür liegt darin, dass die Konjunkturstabilisierung in erster Linie als Aufgabe des Zentralstaates angesehen wird. Eine prozyklische Budgetpolitik der Kommunen soll vermieden werden. Das kommunale Finanzsystem kann zudem die Möglichkeit vorsehen, dass der Zentralstaat in Zeiten der konjunkturellen Schwäche Sonderzuweisungen an die Kommunen vergeben darf, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken.¹¹

2.2 Spezielle Grundsätze für die kommunale Ebene

Über die bislang diskutierten Prinzipien hinaus gibt es eine Reihe von speziellen Grundsätzen, die bei der Ausgestaltung kommunaler Einnahmensysteme Beachtung finden sollten.¹²

- Die Höhe der kommunalen Abgaben sollte nach Möglichkeit jeweils an den örtlichen Kosten ausgerichtet werden, die mit dem Angebot an kommunalen Leistungen verbunden sind und sich zwischen den Kommunen vielfach deutlich unterscheiden („*Kostengerechtigkeit der Abgaben*“). Hierbei spielen neben naturräumlichen Gegebenheiten auch Ballungsvorteile und -nachteile eine Rolle. Ohne eine Orientierung der Abgaben an den örtlichen Kosten würde es zu einer suboptimalen räumlichen Allokation privater Wirtschaftsaktivitäten kommen.
- Gebühren und Beiträge sind Abgaben, die zumeist zur Finanzierung konkreter kommunaler Aufgaben eingesetzt werden sollen (zweckgebundene Abgaben). Sie werden teilweise in Abhängigkeit von der konkreten Nutzung kommunaler Leistungen (z. B. der Wasser- oder Gasversorgung) durch Private erhoben. Soweit die Gebühren und Beiträge so angesetzt werden, dass sie zu einem Aufkommen führen, welches die Kosten übersteigt, kommt es zu einer Fehlsteuerung privatwirtschaftlicher Aktivitäten. (*Grundsatz der Kostendeckung zweckgebundener Abgaben*)

11 Entsprechende Maßnahmen wurden in Deutschland ab dem Frühjahr 2009 als Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise mit dem sog. Konjunkturpaket II umgesetzt. Vgl. hierzu Martin T.W. Rosenfeld, Die Kommunen in der Finanzkrise: Kurzfristig Gewinner, langfristig Verlierer, in: *Wirtschaft im Wandel - Themenheft (TH) 1 / 2009*, S. 43 ff.

12 Vgl. hierzu z. B. Horst Zimmermann, *Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Baden-Baden 1999, S. 151-162.

- Alle lokalen „Stakeholder“-Gruppen sollten mit einer Abgabe zu den kommunalen Einnahmen beitragen. Auf der einen Seite wird hierdurch das Interesse der Stakeholder verstärkt, sich über den Einsatz der abgeführten Mittel durch die Kommunen zu informieren und eine ineffiziente Verwendung der Mittel zu sanktionieren. Auf der anderen Seite erhalten die Kommunalpolitiker durch die gruppenbezogenen Abgaben einen zusätzlichen Anreiz, die Interessen der einzelnen Stakeholder-Gruppen zu berücksichtigen und keine einseitige Bevorteilung einzelner Gruppen (z. B. der privaten Haushalte) zu realisieren. (*Grundsatz des Interessenausgleichs*)¹³
- In Verbindung mit dem Grundsatz des Interessenausgleichs steht die Forderung nach *Fühlbarkeit* der kommunalen Abgaben für die privaten Haushalte bzw. Firmen. Nur wenn die lokalen Stakeholder über ihre konkrete Abgabenlast Bescheid wissen, werden sie auch ein hinreichendes Interesse an der Kontrolle kommunaler Budgetentscheidungen haben.
- Hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung der Gruppen, die zur Finanzierung kommunaler Leistungen einen Beitrag leisten sollten, gilt das von Mancur Olson postulierte „*Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz*“¹⁴: Demnach sollte stets geprüft werden, wie groß der räumliche Einzugsbereich einer kommunalen Leistung ist. Welche privaten Haushalte und Firmen an welchem Ort gehören zu den direkten Nutzern der Leistung? Alle Angehörigen des Nutzerkreises einer kommunalen Leistung sollten auch dem Kreis der Finanzierer angehören, anderenfalls ist laut Olson mit einer Über- oder einer Unterversorgung mit lokalen öffentlichen Leistungen zu rechnen.
- Schließlich, aber nicht zuletzt, sollte das lokale Finanzierungssystem so ausgestaltet sein, dass kommunale Zielsetzungen, nicht zuletzt hinsichtlich der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung, von ihm unterstützt werden. (*Grundsatz der Komplementarität zwischen kommunalen Einnahmen und Aufgaben*)

13 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982, S. 30.

14 Mancur Olson, The Principle of „Fiscal Equivalence“ – The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review (AER), Vol. 59 (1969), Papers and Proceedings, S. 479 ff.

3. Implikationen der modernen Herausforderungen für die kommunalen Einnahmen

Vor dem Hintergrund der im Abschnitt 1 dargestellten aktuellen Herausforderungen durch die Globalisierung der Wirtschaft lässt sich das Ziel der Komplementarität zwischen kommunalen Einnahmen und Aufgaben dahingehend spezifizieren, dass ein kommunales Einnahmensystem dazu in der Lage sein sollte, eine Stärkung der lokalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zu bewirken, und insbesondere ihre Fähigkeit zur Unterstützung von Ballungsvorteilen zu fördern. Aus der Unterstützung von Ballungsvorteilen folgt im Umkehrschluss, dass das kommunale Einnahmensystem eine Erosion von Ballungsvorteilen verhindern sollte, wie sie etwa durch ein Übermaß an Suburbanisierung zustande kommen kann.

Neben der Globalisierung gibt es eine Reihe weiterer aktueller Tendenzen in Wirtschaft und Gesellschaft, denen die Kommunen Rechnung tragen müssen. Teilweise sind diese Tendenzen eng mit der Globalisierung verknüpft:¹⁵

- Die Wirtschaft entwickelt sich zunehmend in Richtung auf eine „wissensbasierte Wirtschaft“. Um dieser Tendenz Rechnung zu tragen, sollte auch das kommunale Einnahmensystem den Politikern und Bürokraten Anreize für Investitionen in Wissen und in Innovationssysteme setzen.
- Die Mobilität der Bevölkerung hat in den letzten Jahrzehnten aufgrund sinkender Kosten der Raumüberwindung deutlich zugenommen. Dies hat auch dazu geführt, dass viele Menschen heute mehrere Wohnorte haben und/oder die kommunalen Infrastrukturangebote an mehr als einem Ort nutzen – und damit für die Kommunen Kosten verursachen.
- Im Gegensatz zu anderen langfristigen Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft ist der demographische Wandel relativ sicher zu bestimmen, soweit es um die Alterung und den Rückgang der einheimischen Bevölkerung geht.

15 Vgl. Martin T.W. Rosenfeld, Veränderungen ökonomischer Rahmenbedingungen, in: Perspektiven der Regional- und Siedlungsentwicklung – Veränderungen – Tendenzen – Ausrichtungen, hrsg. vom Bildungswerk für Kommunalpolitik Sachsen e. V., Hoyerswerda o. J. (2008), S. 17-22.

- Neben dem demographischen Wandel gilt heute der Klimawandel als eine weitere wesentliche gesellschaftliche Herausforderung. Hinzu kommen steigende Energiekosten. Für die Kommunen lässt sich hieraus u. a. das Ziel ableiten, eine Steigerung der lokalen Energieeffizienz zu erreichen. Hierfür kann es u. a. zweckmäßig sein, eine eher kompakte Siedlungsform anzustreben.
- Eine von der Politik getriebene Veränderung sind die zunehmenden Beschränkungen in der Landnutzung. Es wird beabsichtigt, den Verbrauch an Bauland und die damit einhergehende Versiegelung des Bodens deutlich zu vermindern (in Deutschland: sog. „30-ha-Ziel“). Ungeachtet der Frage nach der wirtschaftlichen Rationalität dieser Politik stellt sich für die Kommunen aufgrund der ihnen vorgegebenen Beschränkungen die Aufgabe, anstelle der Neuausweisung von Bebauungsgebieten „auf der grünen Wiese“ für eine Wiedernutzung von Brachflächen („Brown Field Areas“) zu sorgen.

4. Mögliche Einnahmensysteme und ihre Bewertung

4.1 Übersicht über die wichtigsten Formen der Kommunalfinanzierung

Die grundsätzlichen Alternativen der Kommunalfinanzierung sind – wie bereits erwähnt wurde – Abgaben und Zuweisungen. Beide Formen von Einnahmen können eine recht vielfältige institutionelle Ausgestaltung aufweisen.

Hinsichtlich der *Abgaben* besteht die grundsätzliche Wahl zwischen Steuern sowie Gebühren und Beiträgen. Steuererträge sind allgemeine Deckungsmittel, während Gebühren und Beiträge jeweils zweckgebunden für die Finanzierung konkreter Aufgabenbereiche der Kommunen eingesetzt werden. Gebühren in der Form sog. Benutzungsgebühren können von allen Nutzern kommunaler Einrichtungen erhoben werden, unabhängig von ihrem Wohnort (innerhalb oder außerhalb der Kommune, die die entsprechenden Einrichtungen anbietet); ein bekanntes Beispiel hierfür ist die sog. City-Maut. Die Steuern in einer Kommune belasten demgegenüber die Bewohner anderer Kommunen zumeist nur, wenn es zu einer Überwälzung der Steuerlast kommt. Lokale Verbrauchsteuern werden allerdings von allen Käufern der Produkte getragen, die mit diesen Steuern belastet sind, unabhängig von ihrem jeweiligen Wohnort.

Zuweisungen stellen keine direkte Beziehung zwischen der sie vereinnahmenden Kommune und privaten Wirtschaftssubjekten her, sondern werden von anderen Kommunen („horizontale Zuweisungen“) oder von den staatlichen Einheiten („vertikale Zuweisungen“) gezahlt. Horizontale Zuweisungen sind zumeist zweckgebunden, die vertikalen Zuweisungen können sowohl zweckgebunden sein als auch allgemeine Deckungsmittel – wie die Steuern – darstellen.

Hinsichtlich der Abgabegenstände, der Ausgestaltung der Abgabentarife sowie der Gestaltung der Zuweisungen gibt es zahlreiche Alternativen, die im Folgenden nur selektiv diskutiert werden können.

4.2 Steuern (Taxes)

Vor dem Hintergrund der im Abschnitt 2 vorgestellten Grundsätze stellen Steuern auf jeden Fall ein notwendiges Element kommunaler Einnahmensysteme dar. Eine ausschließliche Finanzierung über Gebühren und Beiträge bzw. über Zuweisungen kann nie allen Anforderungen genügen. Mit Hilfe geeigneter Steuern – die z. B. am Einkommen oder an der Wertschöpfung anknüpfen – erhalten die kommunalen Entscheidungsträger automatisch eine „Belohnung“ in der Form höherer verfügbarer Mittel, soweit sie für eine günstige Entwicklung der örtlichen Wirtschaft sorgen.

Um den Gesichtspunkten der Flexibilität sowie der Kostengerechtigkeit Rechnung zu tragen, sollten die Kommunen nicht lediglich an den Steuererträgen beteiligt werden, sondern vielmehr auch die Höhe der Steuersätze zumindest mit bestimmen können. Zur Gewährleistung des Interessenausgleichs sollte die kommunale Besteuerung sowohl die privaten Haushalte als auch die privaten Firmen belasten. Darüber hinaus könnte auch die Einbeziehung weiterer lokaler Stakeholder in die Besteuerung überlegt werden. Um die oben angeführte Tendenz zur wissensbasierten Wirtschaft zu unterstützen, ist eine enge Kooperation zwischen den örtlichen Wissenschaftseinrichtungen (z. B. Universitäten) und den jeweiligen Kommunen vorteilhaft. Vielfach wird heute aber eine gewisse Distanz der Kommunen zu den Wissenschaftseinrichtungen konstatiert.¹⁶ Soweit die Wissenschaftseinrichtungen in die kommunale Besteuerung einbezogen würden, könnten sich für beide Seiten die Anreize für eine Kooperation weiter verstärken.

16 Vgl. Peter Franz, Annette Illy, Martin T.W. Rosenfeld, Wie werden Städte zu Zentren der Kreativität und Innovation? Ein Bericht über das „Second Halle Forum on Urban Economic Growth“ am IWH, in: *Wirtschaft im Wandel*, 15. Jahrgang, Heft 6 /2009, S. 255 ff.

Eine solche Einbeziehung von Wissenschaftseinrichtungen oder auch anderen öffentlichen Einrichtungen in die Besteuerung durch die Kommunen kann z. B. mit Hilfe einer kommunalen *Wertschöpfungsteuer* erfolgen, die jede Form der lokalen Wertschöpfung belastet.¹⁷ Diese breite Bemessungsgrundlage ist zwar ein großer Vorteil der Wertschöpfungsteuer. Hierdurch kommt es allerdings auch zu einem breiten Widerstand gegen die Einführung einer solchen Steuer, soweit sie erstmalig zur Diskussion steht.¹⁸

Eine Steuerart, die aus der Sicht einer ganzen Reihe von Anforderungen an kommunale Einnahmen überzeugen kann, ist die Grundsteuer oder „Property Tax“.¹⁹ Sie hat u. a. den Vorteil, auf einige der modernen Herausforderungen reagieren zu können. Wenn private Haushalte zunehmend mehr als einen Wohnort haben, werden sie über die Grundsteuer in mehreren Kommunen zur Mitfinanzierung kommunaler Aufgaben herangezogen. Die Grundsteuer wirkt zudem als eine Sollertragsteuer. Dies stärkt die Anreize, unbebaute Grundstücke in den Städten („Brown Fields“) wieder zu nutzen. Tendenziell wird damit auch das Ziel unterstützt, für eine kompakte Siedlungsform zu sorgen. Ein Nachteil kann darin gesehen werden, dass Mietern nicht immer der in ihren Wohnnebenkosten enthaltene Anteil an der Grundsteuer bewusst ist (Grundsatz der Fühlbarkeit). Soweit die Grundsteuer allerdings – anders als heute z. B. in Deutschland – an den aktuellen Marktpreisen der Grundstücke orientiert ist und die Steuersätze relativ hoch sind, dürfte auch die Fühlbarkeit der Besteuerung hinreichend gewährleistet sein. Von Vorteil ist weiterhin, dass die Grundsteuer sowohl die privaten Haushalte als auch die privaten Firmen belastet.

Eine allgemeine lokale *Verbrauchssteuer* hat den Vorteil, dass sie dem Gesichtspunkt der wachsenden Mobilität insoweit Rechnung trägt, als die Last dieser Steuer z. T. auch von den Pendlern zu tragen ist, die in einer Kommune „nur“ arbeiten oder „nur“ konsumieren. Als kommunale Alleinsteuern würde sie dem Ziel, für kompakte Siedlungsformen zu sorgen, nicht gerecht werden können. Für das Kalkül der kommunalen Entscheidungsträger wäre es unbedeutend, ob der Wohnort der Steuerträger innerhalb ihrer Gebietsgrenzen oder weiter au-

17 Zum Vorschlag einer kommunalen Wertschöpfungsteuer vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982.

18 Demgemäß scheiterten z. B. in Deutschland bislang alle Versuche, eine kommunale Wertschöpfungsteuer einzuführen.

19 Vgl. Martin T.W. Rosenfeld, Steuern auf Grundbesitz – Kann die Besteuerungspraxis in Kanada ein Vorbild für andere Länder sein?, in: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, hrsg. von Helfried Bauer und Margit Schratzenstaller, Wien und Graz 2007, S. 105 ff.

Berhalb liegt. Weiterhin belastet die Verbrauchsteuer für sich genommen nur die privaten Haushalte.

Mit Hilfe einer (separaten) lokalen *Einkommensteuer* kann insbesondere den Grundsätzen der Fühlbarkeit und des Interessenausgleichs in Bezug auf die privaten Haushalte Rechnung getragen werden. Bei einer ausschließlichen Finanzierung der Kommunen über eine lokale Einkommensteuer würden mobile Haushalte sowie die externen Nutzer kommunaler Leistungen nicht belastet werden; der Suburbanisierung (Abwanderung von Besserverdienenden aus den Kernstädten) und damit auch der sozialen Segregation würde Vorschub geleistet. Allerdings kann eine lokale Einkommensteuer – je nachdem, wie sie im Einzelfall ausgestaltet wird – auch das Interesse der kommunalen Entscheidungsträger an wirtschaftlichen Leistungsträgern (private Haushalte mit hohem Einkommen) stärken, was der lokalen Wirtschaftsentwicklung zu Gute kommen kann. Ein negativer Aspekt kann – wiederum je nach Ausgestaltung der lokalen Einkommensteuer – eine zu hohe Konjunkturreakibilität sein.

4.3 Benutzungsgebühren (User Fees)

Benutzungsgebühren sind nur für solche öffentlichen Leistungen möglich, für die das Ausschlussprinzip anwendbar ist. Insoweit ist ihr Einsatz begrenzt. Der technologische Wandel führt allerdings dazu, dass es zunehmend leichter wird, Personen oder Firmen von der Nutzung bestimmter Leistungen auszuschließen (Beispiel: Autobahn-Maut). Demgemäß ist durchaus zu erwarten, dass es in Zukunft zu einer deutlichen Ausweitung von Benutzungsgebühren als Instrument der Beschaffung kommunaler Einnahmen kommen kann.

Den modernen Tendenzen der zunehmenden Mobilität kann mit Gebühren gut Rechnung getragen werden. Gebühren können zudem – z. B. in der Form von Straßenbenutzungsgebühren – aufgrund ihrer Lenkungseffekte komplementär zu anderen Instrumenten der kommunalen Entwicklungspolitik eingesetzt werden. Soweit dem Gesichtspunkt der Kostengerechtigkeit kommunaler Abgaben Rechnung getragen wird, können Gebühren auch zu einer – erwünschten – kompakteren Siedlungsstruktur beitragen. Z. B. bei der Wasserversorgung oder bei der Abwasserentsorgung sind die Kosten je Einheit in dünn besiedelten Wohnvierteln deutlich höher als in kompakten Vierteln mit Geschossbebauung. Würden – entgegen einer heute weit verbreiteten Praxis – den privaten Haushalten die tatsächlichen Kosten in Rechnung gestellt, so dürfte dies zu Verhaltensänderungen führen.

Negative Aspekte von Gebühren sind darin zu sehen, dass sie die kommunalen Entscheidungsträger dazu verleiten können, gegen den Grundsatz der Kostendeckung zweckgebundener Abgaben zu verstoßen. Sogenannte Quersubventionierungen kommunaler Leistungsbereiche auf der Grundlage von „ergiebigen“ Gebührenhaushalten sind heute vielfach an der Tagesordnung. Hier müssten noch schärfere Sanktionen als derzeit eingeführt werden. „Ergiebige“ Gebührenhaushalte setzen den Kommunen auch einen – unerwünschten – Anreiz, keine Privatisierungen kommunaler Leistungen in Bereichen durchzuführen, in denen von solchen Maßnahmen erhebliche Effizienzgewinne zu erwarten wären.

4.4 Horizontale Zweckzuweisungen (Horizontal Earmarked Grants)

Mit Hilfe von zweckgebundenen Zuweisungen zwischen benachbarten Kommunen kann dem Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen werden, soweit zentralörtliche Einrichtungen einer Kommune auch von den Bewohnern im Umland genutzt werden. Die Entscheidungsträger in den zentralen Orten erhalten dadurch einen Anreiz, in die entsprechenden Einrichtungen zu investieren und eine hinreichende Versorgung für die gesamte Region sicher zu stellen. Soweit in den Nachbarkommunen eines zentralen Ortes zur Finanzierung der zweckgebundenen Transfers die Steuerbelastung erhöht wird, wird damit auch ein Anreiz gegen eine übermäßige (nur durch die Finanzierungsregelungen bewirkte) Suburbanisierung gesetzt.

Das Problem hierbei ist allerdings die zumeist fehlende Bereitschaft der Nachbarkommunen einer Kommune mit zentralörtlichen Leistungsangeboten, freiwillig einen Beitrag zur Finanzierung dieser Angebote zu leisten. Folglich müssen entsprechende horizontale Zweckzuweisungen mit Hilfe von staatlichem Zwang institutionalisiert werden.²⁰

4.5 Vertikale allgemeine Zuweisungen (Vertical General Grants)

Mit Hilfe von allgemeinen Finanzzuweisungen der staatlichen Ebenen (in Deutschland: Bund und Länder) an die Kommunen kann insbesondere dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Rechnung getragen werden. Es kann mit Hilfe finanzieller Transfers an jede Kommune sicher gestellt werden, dass überall kommunale Leistungen angeboten werden, die gewissen Mindeststandards genügen. Allerdings muss hier auch auf mögliche

20 Ein Beispiel hierfür ist die Finanzierung der Kultureinrichtungen in zentralen Orten des Freistaates Sachsen durch die jeweiligen Umlandgemeinden auf der Grundlage des sog. Kulturraumgesetzes.

Fehlentwicklungen hingewiesen werden. Wenn durch Zuweisungsprogramme jede Kommune einen finanziellen Handlungsspielraum erhält, kann dies die Entscheidungsträger auf den staatlichen Ebenen dazu verführen, immer neue Standards einzuführen – mit der Folge, dass dann wieder die Zuweisungen erhöht werden müssen etc.

Zuweisungen staatlicher Verbände an die Kommunen können auch dazu genutzt werden, um einem Problem des demographischen Wandels zu begegnen, das sich in zahlreichen schrumpfenden Städten und Gemeinden in der Form sog. Kostenremanenzen zeigt: Da die lokale Infrastruktur nicht ohne weiteres an die sinkende Zahl von Nutzern angepasst werden kann, kommt es zu steigenden Ausgaben je Einwohner. Kommunen mit solchen Problemen können zusätzliche vertikale Zuweisungen erhalten. Allerdings können auch derartige Zuweisungen wiederum Fehlanreize bewirken. Die Empfänger könnten gerade infolge dieser Zuweisungen dazu tendieren, ihre Infrastruktur erst mit noch größerer Zeitverzögerung an die veränderte Nachfrage anzupassen.

Grundsätzlich können allgemeine Finanzzuweisungen auch dazu eingesetzt werden, dass zumindest eine Annäherung an das Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz erfolgt. Die staatlichen Zuweisungsgeber können bei der Vergabe ihrer Mittel an die Kommunen die von diesen angebotenen zentralörtlichen Leistungen berücksichtigen. Soweit dies allerdings in einer sehr pauschalen Form erfolgt, z. B. mit Hilfe einer sog. Einwohnergewichtung²¹, werden allerdings weder den Entscheidungsträgern in den zentralen Orten noch den Bewohnern in den Umlandgemeinden die eigentlich wünschenswerte Anreize gesetzt, wie sie sich bei horizontalen Zuweisungen ergeben können (vgl. oben, Abschnitt 4.4).

Zahlreichen Anforderungen an ein kommunales Einnahmensystem kann allein mit Hilfe vertikaler Finanzzuweisungen auf keinen Fall entsprochen werden. Es gibt z. B. keine Beweglichkeit, keinen Interessenausgleich, keine Fühlbarkeit. Zudem ist zu erwarten, dass mit dem Anteil der Zuweisungen an den kommunalen Einnahmen auch sowohl bei den lokalen Entscheidungsträgern als auch bei den Wählerinnen und Wählern die „Fiskalillusionen“ zunehmen:²² Wenn der Eindruck entsteht, die erforderlichen Finanzmittel stünden unabhängig von eigenen Beiträgen und Belastungen der lokalen Wirtschaftssubjekte zur Verfügung, steigt

21 Vgl. hierzu z. B. Horst Zimmermann, *Kommunal Finanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Baden-Baden 1999, S. 247 f.

22 Zum Begriff der Fiskalillusion vgl. z. B. Werner W. Pommerehne und Friedrich Schneider, *Fiscal Illusion, Political Institutions and Local Public Spending*, in: *Kyklos*, Vol. 31 (1978), S. 381–408.

die Begehrlichkeit, Finanzmittel in Anspruch zu nehmen, ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Nutzen und die (langfristig) mit ihnen verbundenen Kosten.

Soweit (wie in Deutschland) die Kommunen sog. Auftragsangelegenheiten wahrnehmen müssen, die ihnen von den staatlichen Verbänden übertragen worden sind, können allgemeine Finanzzuweisungen einen Weg zur Kompensation der Kommunen für die durch die Erledigung staatlicher Auftragsangelegenheiten entstandenen Kosten sein. Es wäre dann aber deutlich zu machen, dass eine Kommune einen bestimmten Geldbetrag in der Form allgemeiner staatlicher Zuweisungen erhält, der explizit zur Finanzierung der Auftragsangelegenheiten diesen soll.

4.6 Vertikale Zweckzuweisungen (Vertical Earmarked Grants)

Auch vertikale zweckgebundene Zuweisungen können zum Einsatz kommen, um eine Annäherung an den Grundsatz der Fiskalischen Äquivalenz zu erreichen. Durch die Zweckbindung wird bei den Mittelempfängern eher als mit Hilfe von allgemeinen Zuweisungen der erwünschte Anreiz gesetzt, eine hinreichende Versorgung mit bestimmten Leistungen zu gewährleisten. Die eigentlich ebenfalls gewünschten Anreize bei den Bewohnern im Umland zentraler Orte kommen aber auch mit Hilfe von Zweckzuweisungen nicht zustande.

Für die Herstellung von interregional gleichwertigen Lebensverhältnissen kommt den Zweckzuweisungen – in der Theorie – gegenüber den allgemeinen Zuweisungen der Vorteil zu, dass ökonomisch weniger entwickelte Kommunen z. B. mit Hilfe von Zuweisungen zugunsten ihrer wirtschaftsnahen Infrastruktur auf einen günstigeren Wachstumspfad gebracht werden können. Allerdings können entsprechende Zweckzuweisungsprogramme dazu führen, auf der Seite der Kommunen eine Art von „Subventionsmentalität“ zu erzeugen. Dies kann so weit gehen, dass die Kommunen eigentlich dringend erforderliche Investitionen so lange unterlassen, bis sie in irgendein Zuweisungsprogramm hineinpassen.

Hinzu kommt, dass zweckgebundene Zuweisungen ein Element jener „Politikverflechtung“ sind, die im Abschnitt 1 kritisch dargestellt worden ist. Durch Zweckzuweisungen für kommunale Leistungen kommt es zu einer nicht wünschenswerten Vermischung (und Verwischung) der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen im föderativen Staat. Vertikale Zweckzuweisungen sollten deshalb die Ausnahme bleiben. Soweit sich eine historisch gewachsene Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Kommunen als nicht mehr zeitgemäß herausstellen sollte, wäre es besser, die entsprechenden Zuständigkeiten vollständig der einen oder der anderen Ebene zuzuordnen.

5. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es nicht möglich ist, alle relevanten Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem mit Hilfe einer einzelnen Kategorie von Einnahmen zu erreichen. Die Diskussion der verschiedenen Einnahmekategorien dürfte deutlich gemacht haben, dass ohne hinreichende Kompetenzen der Kommunen im Bereich der Besteuerung zahlreiche ökonomische Anforderungen auf keinen Fall erreicht werden können. Demgegenüber kann mit Hilfe von Zweckzuweisungen staatlicher Verbände an die Kommunen nur wenigen Anforderungen Rechnung getragen werden. Leider sieht die Praxis in zahlreichen Ländern heute anders aus. Es ist – gerade in Anbetracht der in der Einleitung erläuterten wachsenden Bedeutung der Kommunen für den Standortwettbewerb – deshalb damit zu rechnen, dass es in diesen Ländern längerfristig zu ökonomischen Nachteilen gegenüber andern Ländern kommt, in denen es eine günstigere Allokation der einnahmepolitischen Kompetenzen gibt.

Es stellt sich folglich abschließend die Frage, ob und wie es gelingen kann, in einem Land ohne ausgeprägte Besteuerungsrechte der Kommunen – wie in Deutschland – zu einem aus ökonomischer Sicht günstigeren System der Kommunalfinanzierung zu gelangen. Das Problem liegt insbesondere darin, dass eine Ausweitung der kommunalen Besteuerungsrechte entweder insgesamt zu einer steigenden Steuerbelastung der Volkswirtschaft führen würde – was sicherlich unerwünscht ist – oder eine Kompensation i. S. eines Abbaus der Lasten im Bereich anderer Steuern erforderlich machen würde. Damit wird es dann aber immer Gewinner und Verlierer geben müssen – die hieraus folgenden Verteilungskämpfe zwischen diversen Interessengruppen könnten die gewünschte Reform vollständig verhindern. Eine Möglichkeit, die Verteilungskämpfe deutlich zu beschränken, könnte darin bestehen, auf das in den angelsächsischen Ländern verbreitete Instrument der „Tax Credits“ zurückzugreifen. Wenn ein Steuerzahler an seine Kommune für eine (ggf. neueingeführte) kommunale Steuer einen bestimmten Betrag abführt, könnte dieser Betrag bei einer bereits bestehenden Steuer (z. B. bei einer Bundessteuer oder in Deutschland bei einer sog. Gemeinschaftssteuer) von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Gesamtbelastung der Steuerzahler bleibt dann unverändert. Verteilungskämpfe könnten dann auf die Auseinandersetzungen zwischen den Ebenen im föderativen Staat (in Bezug auf die Verteilung der Steuererträge) begrenzt werden.

Bitte ausfüllen und faxen an 03 31.70 19-1 03

Zusendung von Informationen

Vorname

Nachname

Straße

PLZ, Wohnort

Um Sie noch besser und schneller informieren zu können (auch per Telefon), bitten wir Sie auch um folgende Angaben (freiwillig):

Telefon

Telefax

E-Mail

Beruf

Geburtsjahr

Meine Daten werden zum Zweck der Veranstaltungseinladung und -organisation sowie Versendung von Informationen elektronisch gespeichert. Wenn ich keine Informationen mehr von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit wünsche, wird sie dieses nach entsprechender Mitteilung durch mich beachten (§ 28 Abs. 4 BDSG).

Datum, Unterschrift

Ich interessiere mich für (bitte ankreuzen):

Themen

- | | | |
|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Werte und Prinzipien des Liberalismus | <input type="checkbox"/> Bildungspolitik | <input type="checkbox"/> Europapolitik |
| <input type="checkbox"/> Kommunalpolitik, Bürgergesellschaft, Föderalismus | <input type="checkbox"/> Rechtsstaat und Bürgerrechte | <input type="checkbox"/> Berlin – Hauptstadt und Regierungssitz |
| <input type="checkbox"/> Wissenschaft und Forschung | <input type="checkbox"/> Menschenrechte und Minderheiten | <input type="checkbox"/> Länderkundliche Veranstaltungen |
| <input type="checkbox"/> Wirtschaft und Arbeit | <input type="checkbox"/> Internationale Politik | <input type="checkbox"/> Medienpolitik |
| <input type="checkbox"/> Finanz- und Steuerpolitik | <input type="checkbox"/> Globalisierung und Entwicklung | <input type="checkbox"/> Kunst und Kultur |
| <input type="checkbox"/> Umweltpolitik | <input type="checkbox"/> Friedens- und Sicherheitspolitik | <input type="checkbox"/> Seniorenpolitik |
| <input type="checkbox"/> Verkehrspolitik | | <input type="checkbox"/> Gesundheit und Soziales |

Politische Fertigkeiten und methodisches Know-how

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Strategisches Planen | <input type="checkbox"/> Presse- und Kommunikation |
| <input type="checkbox"/> Rhetorik Grundlagen | <input type="checkbox"/> Internet und Multimedia |
| <input type="checkbox"/> Rhetorik Aufbau | <input type="checkbox"/> Politisches Management |
| <input type="checkbox"/> Diskussionstraining | |
| <input type="checkbox"/> Moderation und Präsentation | |

Virtuelle Akademie

- | |
|--|
| <input type="checkbox"/> Online-Seminare |
| <input type="checkbox"/> Newsletter |

Publikationen

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Jahresbericht |
| <input type="checkbox"/> Programm-Magazin |



PositionLiberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Weitere Publikationen unter www.libinst.de

- [87] Robert Nef
**GEMEINDEAUTONOMIE, DIREKTE DEMOKRATIE UND STEUERWETTBEWERB
IN DER SCHWEIZ**
- [86] Fred E. Foldvary
**DIE PRIVATE BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER GÜTER
VERGANGENHEIT UND ZUKUNFT DES KOMMUNALEN LIBERALISMUS**
- [85] Immo H. Wernicke (2009)
**FINANZKRISE – KRISE DER AMTLICHEN STATISTIK?
KRITIK AN STAATLICHER BERICHTERSTATTUNG ZUR LAGE VON WIRTSCHAFT UND
FINANZMÄRKTEN IM KRISENJAHR 2008**
- [83] Jakob von Weizsäcker (2009)
**HOHER ZAUN UND ENGE PFORTE?
PRIORITÄTEN FÜR DIE EUROPÄISCHE MIGRATIONSPOLITIK**
- [81] Sibylle Laurischk (2009)
WIE LIBERAL SIND DIE DEUTSCHEN ZUWANDERUNGSREGELUNGEN?
- [80] Detmar Doering (2009)
RECHTSSTAAT UND WIRTSCHAFTLICHE FREIHEIT
- [79] Tom G. Palmer (2009)
ZWANZIG MYTHEN ÜBER MÄRKTE
- [77] Susanne Maria Schmidt/Olaf Steglich (2009)
**AUS GEGEBENEM ANLASS – ODER WARUM DIE ORDNUNGSPOLITIK DAS EINZIGE
HEILMITTEL FÜR DIE FINANZMÄRKTE IST**
- [76] Steffen Hentrich (2009)
IN GUTEN HÄNDEN? UMWELTSCHUTZ ALS STAATSAUFGABE
- [75] Detlef Parr (2008)
LEISTUNGSSPORT UND BREITENSPORT: GESELLSCHAFTLICHE AUFGABEN?
- [74] Reto Steiner (2008)
**GRUNDLAGEN UND KRITISCHE ERFOLGSFAKTOREN VON BENCH-MARKING IM
ÖFFENTLICHEN SEKTOR – DARGESTELLT AM BEISPIEL DER SCHWEIZ**
- [73] Gary Merrett (2007)
MARKTWIRTSCHAFT IN SCHULBÜCHERN
- [72] Thomas Straubhaar (2007)
EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND
- [71] Klaus Bünger (2007)
**ZUR EROSION DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSVERFASSUNG
DER EUROPÄISCHEN UNION**
- [70] Peter A. Henning (2007)
ZUR INTERNATIONALISIERUNG DER DEUTSCHEN HOCHSCHULEN
- [69] Roland Vaubel (2007)
IDEEN ZU EINEM VERSUCH, DIE TÄTIGKEIT DES STAATES ZU BEGRENZEN
- [68] Otto Graf Lambsdorff (2006)
MEHR BETEILIGUNGSKAPITAL – MEHR MARKTWIRTSCHAFT
- [67] Rainer Erkens (2006)
ENTWICKLUNG KANN MAN NICHT KAUFEN
- [66] Eckhard Behrens (2006)
FÖDERALISMUSREFORM UND BILDUNGSPOLITIK
- [65] Thomas Volkmann (2008)
ARGUMENTE ZUR INHALTLICHEN AUSEINANDERSETZUNG MIT DER POLITIK DER LINKEN
- [64] Dirk Maxeiner/Michael Miersch (2005)
IST DIE LINKE NOCH LINKS?

**Dokumentationen zum Kolloquium
„Liberalismus und Kommunale Selbstverwaltung“,
18. September 2009**


[86] Fred E. Foldvary (2009)

 **DIE PRIVATE BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER GÜTER**
VERGANGENHEIT UND ZUKUNFT DES KOMMUNALEN LIBERALISMUS


[87] Robert Nef (2009)

 **GEMEINDEAUTONOMIE, DIREKTE DEMOKRATIE UND**
STEUERWETTBEWERB IN DER SCHWEIZ

[88] Martin T.W. Rosenfeld (2009)

 **FINANZIERUNG KOMMUNALER AUFGABEN**
ÖKONOMISCHE PRINZIPIEN, MODERNE HERAUSFORDERUNGEN UND
INSTITUTIONELLE GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

[89] Charles B. Blankart (2009)

 **AUTONOMIEPRINZIP UND VERWALTUNGSPRINZIP**
ZWEI ANSÄTZE EINER GEMEINDEORDNUNG