

Thorsten Schmitz

Die Gemeindefinanzreform

Interkommunaler Steuerwettbewerb und der
betriebliche Standortentscheidungsprozess



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	5
Vorwort	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	15
Abbildungsverzeichnis	21
Anhangverzeichnis	22
I. Einleitung	23
1. Problemstellung	23
2. Gang der Untersuchung	25
II. Die Bedeutung der Kommunen im föderativen Staatsaufbau	29
1. Die kommunale Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip	29
1.1 Bestandteile der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung	29
1.2 Definition örtlicher Angelegenheiten	31
1.3 Zentrale Bereiche der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen	33
2. Aufgabenkompetenz	35
3. Exkurs: Die Rechtsstellung der Kommunen in der Europäischen Union	36
3.1 Einwirkung des Rechts der Europäischen Union auf Kommunen	36
3.2 Schutz kommunaler Selbstverwaltung aus Sicht des Gemeinschaftsrechts	38
4. Fazit	40
III. Theoretische Grundlagen kommunaler Reformen	41
1. Optimalitätskriterium als Maßstab der Staatsorganisation	41
1.1 Das Opportunitätskostenprinzip	41
1.2 Aufgabenkompetenz bei öffentlichen Gütern	42
1.3 Allokationsziele	46
1.4 Distributions-, Konjunktur- und Wachstumsziele	46
1.5 Konflikt ökonomischer Zielsetzungen	48
2. Finanzierung öffentlicher Leistungen	49
3. Wettbewerbstheoretische Modelle	54
3.1 Das Basismodell von Tiebout	56
3.2 Weitere neoklassisch-basierte Modelle des Systemwettbewerbs	58
3.3 Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften: Ein evolutorischer Prozess	61,
4. Rahmenbedingungen eines interjurisdiktionellen Wettbewerbs	66
4.1 Die grundsätzliche Mobilität von Unternehmen und privaten Haushalten	66

4.1.1	Besteuerung immobiler Akteure	66
4.1.2	Race to the bottom	68
4.1.2.1	Das Standardmodell zur Begründung für ein race to the bottom	68
4.1.2.2	Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter	70
4.1.2.3	Neoklassische Modellwelt vs. evolutorisches Marktgeschehen	72
4.2	Mobilität und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	73
4.3	Exkurs: Immobilität und kommunale Stimmrechte	74
4.4	Notwendigkeit einer Wettbewerbsordnung	76
5.	Die Rationalitätsprämisse	77
5.1	Die ökonomische Rationalität	77
5.2	Nichtrationales Verhalten	79
5.3	Rationalität nichtrationalen Verhaltens	82
6.	Die Möglichkeit eines evolutorischen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften aus theoretischer Sicht	83
IV.	Der Kommunalhaushalt und die derzeitige Form der Finanzierung	85
1.	Kommunale Finanzhoheit	85
1.1	Kommunale Einnahmenkompetenz	85
1.2	Finanzierungsregelungen aufgrund landesverfassungsrechtlicher Garantien	90
2.	Originäre kommunale Steuerarten	93
2.1	Die Gewerbesteuer	94
2.1.1	Ermittlung der Steuerschuld	94
2.1.2	Mängel der Gewerbesteuer	96
2.1.2.1	Kritische Argumentation aus Sicht der Wirtschaft	96
2.1.2.2	Defizitäre Funktionsbedingungen aus Sicht der Kommunen	98
2.1.3	Die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer (§ 35 EStG)	100
2.1.4	Verfassungsrechtliche Aspekte des § 35 EStG	104
2.1.5	Betriebswirtschaftliche Optimierungsstrategien	108
2.1.6	Fazit	110
2.2	Die Grundsteuer	111
2.2.1	Besteuerungssystematik und Bemessungsgrundlage	111
2.2.2	Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der steuerlichen Gerechtigkeit	112
2.2.3	Fazit	118
2.3	Steuern mit Lenkungsintention: Ausgewählte örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern	118
2.3.1	Die Hundesteuer	119
2.3.2	Die Zweitwohnungsteuer	120
2.3.3	Die Verpackungsteuer	122
2.4	Fazit	123
3.	Aktiver Finanzausgleich	125
3.1	Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als Maßstab	125

3.2	Problemfelder aus ökonomischer Sicht	127
3.3	Intransparenz der Entscheidungsstrukturen	129
4.	Die Fehlinterpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse	131
4.1	Die Forderung einer regionalen Differenzierung	131
4.2	Stärkung des Wettbewerbs unter Beachtung der Einheit	133
4.3	Exkurs: Gleichwertige Lebensbedingungen in der Europäischen Union	134
V.	Relevante Determinanten des betrieblichen Standort- scheidungsprozesses	137
1.	Einführung in den betrieblichen Standortentscheidungsprozeß	137
2.	Teilaspekte betrieblicher Standortentscheidungen	139
3.	Relevante Standortfaktoren	141
3.1	Klassifikation von Standortfaktoren	141
3.2	Bewertung der Standortfaktorkombinationen	145
4.	Standortdynamik	147
4.1	Unternehmerische Standortentscheidungsprozesse	147
4.2	Mobilität privater Haushalte	149
5.	Der Standortfaktor kommunale Abgaben und Steuern	153
5.1	Die Standortfaktorrelevanz: Die Sicht der Unternehmen	153
5.2	Standortbedingungen und Standortanforderungen	155
5.3	Kommunale Abgaben und Steuern als Auslöser eines Standort- entscheidungsprozesses	157
6.	Kritische Bewertung empirischer Untersuchungen	159
7.	Betriebliche Anforderungen, kommunale Aufgaben-, Einnahmen- und Gesetzgebungskompetenz: Ein Zwischenfazit	161
VI.	Neuordnung des kommunalen Finanzsystems: Bisherige Reformkonzeptionen	165
1.	Isolierte Neuordnung kommunaler Finanzhoheit	165
1.1	Reformierung des deutschen Kommunalfinanzsystems: Die Gewerbsteuer	165
1.1.1	Beteiligungsmodelle	166
1.1.1.1	Beteiligungsmodelle ohne Hebesatzrecht	166
1.1.1.2	Beteiligungsmodelle mit Hebesatzrecht	168
1.1.2	Anrechnungsmodelle	173
1.1.3	Substitutionsmodelle	175
1.1.3.1	Kommunale Cash-Flow Steuer	175
1.1.3.2	Kommunale Wertschöpfungsteuer	176
1.1.3.3	Kommunale Unternehmensteuer	179
1.1.3.4	Fazit	180

1.2	Reformierung des deutschen Kommunalfinanzsystems: Die Grundsteuer	182
1.2.1	Reformkriterien	182
1.2.2	Bisherige Reformmodelle	lib2
1.2.2.1	Der Vorschlag des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen	/ 182;
1.2.2.2	Die Bodenwertsteuer: Marktwertnahe Besteuerung und Stärkung der Informationsfunktion des Preises	183
1.2.2.3	Der Vorschlag der AG Grundsteuer der Finanzministerkonferenz	187
1.2.3	Verfassungsrechtliche Aspekte	189
1.2.3.1	Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit	189
1.2.3.2	Der Grundsatz der Eigentumsgarantie	189
1.2.3.3	Der Gleichheitsgrundsatz	190
1.2.3.4	Der Grundsatz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts	192
1.2.3.5	Der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit	192
1.2.4	Steuerbelastungsverschiebungen bei Einführung einer Bodenwertsteuer	193
1.2.5	Simulation einer Modellrealisierung mittels eines Planspiels	195
1.2.6	Fehlendes Gesetzgebungsverfahren	197
2.	Integrative Neuordnung kommunale Finanzhoheit	197
2.1	Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus	198
2.2	Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit	199
2.3	Der Diskussionsvorschlag des Deutschen Landkreistages	202
2.4	Beurteilung	204
3.	Gesamtanalyse und Bedingungen zukünftiger Reformen	208
VII.	Neuordnung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz von Bund, Ländern und Kommunen	215
1.	Aufgabenkompetenz	215
1.1	Beurteilungsmaßstäbe	217
1.2	Fokussierung auf unternehmerische Zentralfaktoren	217
1.2.1	Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte (Ausbildung)	217
1.2.2	Verkehrsinfrastruktur	222
1.2.3	Wirtschaftsförderung	225
1.2.3.1	Regionale Wirtschaftsförderung als Gemeinschaftsaufgabe	225
1.2.3.2	Wirtschaftsförderung durch die Kommunen	226
1.2.3.3	Wirtschaftsförderung als kommunales Marketing	227
1.3	Eindeutige Aufgabenkompetenz	230
2.	Ausgabenkompetenz	232
VIII.	Neuordnung der Gesetzgebungs- und Einnahmenkompetenz	235
1.	Beurteilung der individuellen Steuerbelastung	235
2.	Anforderungen an ein kommunales Steuersystem: Zielprojektion	237
3.	Vorschlag zur Reformierung der Einkommensbesteuerung	239
3.1	Bemessungsgrundlage 1. und 2. Stufe	239

3.2	Notwendige Veränderungen im Einkommensteuergesetz	242
3.3	Verwirklichte Zielsetzungen	253
3.4	Empfehlungen zur Lohnsteuer	256
4.	Vorschlag zur Reformierung der Objektbesteuerung der Unternehmen	258
4.1	Kommunale Objektsteuer mit gewinnabhängiger Bemessungsgrundlage	258
4.2	Notwendige Gesetzesänderungen	260
4.3	Realisierte Reformziele	272
5.	Vorschlag zur Reformierung der Besteuerung des Grund und Bodens	275
5.1	Die Umsetzung einer marktpreisbasierten Grundsteuer	275
5.2	Differenzierungsmöglichkeiten mittels einer marktpreisbasierten Grundsteuer	281
6.	Indirekte Besteuerung des Umsatzes	283
7.	Die Norm der Widerspruchsfreiheit örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern	284
8.	Ergänzende Änderungen der Gesetzgebungskompetenzen und Verteilung der Steuerarten (Art. 105 und 106 GG)	284
8.1	Gesetzesänderungen	284
8.2	Verankerung der Kompetenzgarantie	289
IX.	Anforderungen an eine kommunale Wettbewerbsordnung	291
1.	Hüter eines institutionellen Rahmens	291
2.	Politische Unabhängigkeit als Grundvoraussetzung	292
3.	Bewertung kommunaler Steuer-Leistungs-Pakete durch den Markt	293
4.	Inhalt einer kommunalen Rechtsordnung	294
5.	Verstärkte kommunale Gesetzgebungs- und Einnahmenkompetenz: Auswirkungen eines Steuerwettbewerbs auf den Standortentscheidungsprozeß der Unternehmen	296
X.	Gesamtbetrachtung	301
XI.	Thesenförmige Zusammenfassung	307
XII.	Anhang	319
XIII.	Literaturverzeichnis	321