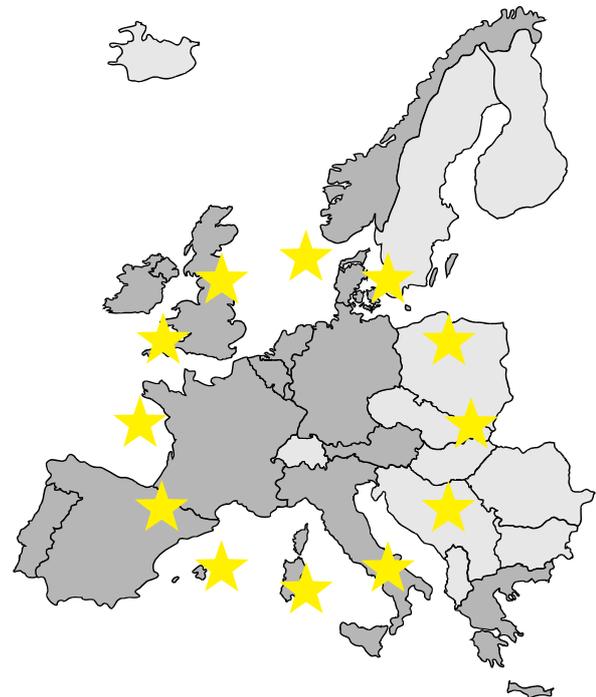


**Der Handlungsspielraum
der Kommunen
im Spannungsfeld
zwischen Nationalstaat
und Europäischer Union**



Werkstattberichte aus dem

**Institut für Kulturgeographie,
Stadt- und Regionalforschung (KSR)**

Die Reihe

KSR36 – Werkstattberichte aus dem Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der Goethe-Universität Frankfurt am Main

enthält Arbeitsergebnisse des Instituts, die von Interesse auch über den eigentlichen Institutsrahmen hinaus sind und auf diese Weise zur Diskussion gestellt werden können. Dazu gehören z. B. Praktikums-, Projekt- und Exkursionsberichte oder gutachterliche Stellungnahmen. Die am Institut bestehenden Reihen „Rhein-Mainische Forschungen“ und „Materialien“ werden so ergänzt.

Um den Charakter der Werkstattberichte zu unterstreichen, werden die Ergebnisse als PDF-Datei erstellt und – mit Ausnahme von wenigen gedruckten Belegexemplaren – auf der Homepage des Instituts unter www.kulturgeographie.de zum Download bereit gestellt.

KSR36 wird herausgegeben vom
Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung
der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt am Main
ISSN 1617-7584
ISBN 3-935918-05-4

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

(KSR36; H. 6)

© Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung 2003

Dieses Heft ist urheberrechtlich geschützt. Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit schriftlicher Genehmigung der Herausgeber. Alle Rechte vorbehalten.

Verantwortlich für den Inhalt zeichnet der Herausgeber des Einzelheftes.

Der Handlungsspielraum der Kommunen im Spannungsfeld zwischen Nationalstaat und Europäischer Union

von Elke Tharun

Frankfurt am Main 2003

Der vorliegende Text ist die Langfassung eines Vortrages, den die Verfasserin im Rahmen des internationalen Seminars: „Chancen und Möglichkeiten regionaler Strukturen auf dem Weg zu einem gemeinsamen Europa“ am 12. – 13. April 2002 in Ljubljana/Slowenien gehalten hat.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einschränkungen des kommunalen Handlungsspielraumes	8
1.1 Auswirkungen der kommunalen Aufgaben	8
1.2 Die Aushöhlung der kommunalen Finanzbasis	10
1.2.1 Schwächung der Gewerbesteuer	11
1.2.2 Aktuelle Eingriffe in die Gemeindefinanzen	12
1.3 Zum Einfluss der EU auf die kommunale Ebene	15
2. Zur Diskussion von Reformansätzen	18
2.1 „Konnexität“ als Zusammenhang von Aufgabenentscheidung und Aufgabenfinanzierung	19
2.2 Die Sicherung einer eigenen kommunalen Finanzierungsbasis	19
2.3 Die Europäische Union und die kommunale Daseinsvorsorge	21
3. Fazit	24
4. Literatur	26

Der Handlungsspielraum der Kommunen im Spannungsfeld zwischen Nationalstaat und Europäischer Union

Zur Zeit vergeht fast kein Tag, ohne dass in einer Zeitung ein weiterer Bericht über den Einbruch bei der Gewerbesteuer und über die Finanznot unserer deutschen Gemeinden zu lesen ist. Die Auswirkungen verspüren wir alle als Bürger oder Einwohner einer Gemeinde, denn die Gemeinden (Kommunen) sind in Deutschland die Gebietskörperschaften¹, in denen der Zusammenhang zwischen den konkreten Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger² und Einwohner und der Art und Intensität der politischen Befriedigung dieser Erwartungen am deutlichsten wird. Damit sind die Gemeinden eine Grundeinheit der gesellschaftlichen und politischen Organisation, der nicht nur eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der derzeitigen Legitimationskrise des Staates zukommt, sondern die als Akteure sozialräumlicher Prozesse eine weit wichtigere Rolle in der Stadtforschung einnehmen müssten, als sie dies bislang tun. Insbesondere die Städte prägen nicht nur durch ihre Planungspolitik und das dabei eingesetzte Instrumentarium die stadträumliche Organisation, sie tun dies auch durch ihre verschiedenen Fachpolitiken, die bisher nur z.T. in der geographischen Forschung hinreichend thematisiert werden. Dies führt zu der Frage, welche Rechte und Kompetenzen die Gemeinden in Deutschland haben.

Die Gemeinden haben in Deutschland eine besondere und wichtige Bedeutung. Sie sind Teil des Staates, genauer der Bundesländer, und damit Teil der Staatsverwaltung. Gleichzeitig steht ihnen aber nach der deutschen Verfassung, dem Grundgesetz (GG), das Recht der Selbstverwaltung zu. Im Vergleich mit anderen Staaten der Europäischen Union ist die Rechtsposition der deutschen Gemeinden aufgrund dieser im Grundgesetz verankerten kommunalen *Selbstverwaltungsgarantie* (Art. 28 II GG) relativ stark³. Die Gemeinden können daher alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung regeln. Diese sog. *Allzuständigkeit* wird indes durch den Zusatz, dass dies nur "im Rahmen der Gesetze" (des Landes und des Bundes) gilt, eingeschränkt.

Die Gemeinden haben also eine Doppelrolle: Sie sind die unterste Verwaltungsebene des Staates und führen für ihn *Auftragsangelegenheiten* nach Weisung durch und sie sind Selbstverwaltungskörperschaften mit alten traditionellen Aufgaben der Selbstverwaltung, die in sog. *Pflichtaufgaben* und frei wählbare Aufgaben aufgeteilt werden können.

Gerade diese frei wählbaren Aufgaben, also die Möglichkeit selbst zu bestimmen, *ob, wie* und *wann* eine Aufgabe von einer Gemeinde übernommen wird, tragen zur Lebensqualität der Bewohner und zur Attraktivität der Gemeinde als Wohn- und Gewerbestandort bei. Diese Einrichtungen reichen von der Wohnungsversorgung, Einrichtungen der Ge-

¹ Gebietskörperschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die in einem räumlich genau abgegrenzten Teil des Staatsgebietes Hoheitsrechte haben, die durch die Verfassung bestimmt sind. Die wichtigsten Gebietskörperschaften sind die Gemeinden und die Landkreise (kommunale Gebietskörperschaften). In einem weiteren Sinn zählen auch Länder und der Bund zu den Gebietskörperschaften

² Bürger sind nur die Staatsbürger mit Bürgerrecht, d.h. insbes. aktivem Wahlrecht. *Einwohner* haben dieses Recht nicht (z.B. Kinder und Ausländer). EU-Ausländer sind den Inländern gleichgestellt, haben aber nur das aktive und passive Kommunalwahlrecht.

³ So auch in den skandinavischen Ländern, insbes. Finnland (vgl. SCHÄFER 1998, 26 f.)

sundheitspflege wie Krankenhäuser, über Bildungs- und kulturelle Einrichtungen wie Bibliotheken, Theater, Museen, über Schwimmbäder und Sporteinrichtungen bis hin zu Kindergärten, Kindertagesstätten, Kinderheimen, Frauenhäusern, Altenwohnanlagen, Umwelt- und AusländerInnen-Zentren.

Eine Reihe von Gemeinden, insbesondere die größeren Städte, haben zudem bereits seit Ende des 19. Jh. eine Reihe von kommunalen Einrichtungen wie z.B. zur Gas-, Strom- oder Wasserversorgung, zum öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), zur Straßenreinigung und Abfallbeseitigung sowie Sparkassen, gegründet. Diese Einrichtungen sollten nicht nur die möglichst flächendeckende, gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung sicherstellen, sie sollten auch die kommunalen Einnahmen vergrößern. Für diese sog. *öffentliche Wirtschaft* wurde in Deutschland in den dreißiger Jahren der Begriff "*Da-seinsvorsorge*"⁴ geprägt, in Frankreich spricht man von "*services publics*" in England von "*public services*".

All diese kommunalen Aufgaben unterliegen seit einigen Jahrzehnten einem zunehmenden Druck insbesondere von zentralstaatlicher Seite. So wird die Gestaltungsfreiheit der Kommunen nicht nur durch eine "zunehmende Durchnormierung"⁵ der von ihnen zu erfüllenden Aufgaben eingeschränkt, auch die *Zahl der Aufgaben*, die der Staat den Gemeinden auferlegt, steigt ständig. Die Kostenübernahme dieser staatlich entschiedenen Aufgabenzuweisung fehlt dabei häufig oder ist unzureichend. Gleichzeitig wird das Korrelat der Selbstverwaltung, die "finanzielle Eigenverantwortung" (Art. 28 Abs. 2, S. 3 GG) der Gemeinden durch die *Reduzierung der kommunalen Finanzbasis* stetig ausgehöhlt. Und schließlich wirkt auch das Europäische Gemeinschaftsrecht - allerdings über daraus abgeleitete Regelungen des Nationalstaates - auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen ein.

Nur in Kenntnis des verbleibenden Handlungsspielraums der Kommunen ist eine realistische Einschätzung und Bewertung des eingesetzten planungspolitischen und fachpolitischen Instrumentariums der Kommunen und damit ihrer sozialräumlichen Optionen möglich. In der Folge sollen daher die o.g. drei exemplarischen Einwirkungsbereiche und ihre Auswirkungen auf die Kommunen an Einzelbeispielen dargestellt werden.

1. Einschränkungen des kommunalen Handlungsspielraumes

1.1 Ausweitung der kommunalen Aufgaben

Aus der Vielzahl der bereits durchgeführten Aufgabenübertragungen und der z.T. bereits gesetzlich beschlossenen zukünftigen Aufgabenausweitungen soll nur eine neuere Aufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften exemplarisch dargestellt werden. Es ist dies der häufig zitierte *Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz* für alle Kinder zwischen dem vollendeten dritten Lebensjahr und dem Schuleintritt. Ein solcher Rechtsanspruch wurde in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene schon seit 1988 dis-

⁴ Der Begriff wurde 1936 in einer Veröffentlichung FORSTHOFFS erstmals benutzt.

⁵ HENNEKE, H.G. 1999, 144

kutiert⁶, scheiterte aber immer wieder am Widerstand der Länder und der Kommunen, die aufgrund der verfassungsmäßigen föderalen Organisation der Bundesrepublik Deutschland diesen Anspruch einzulösen und damit zu finanzieren haben.

Die Situation änderte sich grundlegend durch die deutsche Wiedervereinigung. In der DDR hatte schon lange ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz bestanden, so dass 1989 in den neuen Bundesländern ein statistischer Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen von 113 % bestand⁷. Die alten Bundesländer erreichten zum gleichen Zeitpunkt indes nur einen Versorgungsgrad von etwa 65 %⁸. Es bestand also Handlungsbedarf. Handlungsbedarf bestand aber auch aufgrund der unterschiedlichen Rechtsregelungen in den beiden deutschen Staaten für eine Neuregelung des Rechts des Schwangerschaftsabbruchs.

So wurde durch ein Gesetz, das am 5.8.1992⁹ in Kraft trat - und das allerdings eine mehr als dreijährige Übergangsfrist vorsah¹⁰ - der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem 1. Januar 1996 normiert.

Interessant ist, dass bei der Schaffung dieses Anspruches auf einen Kindergartenplatz weniger die "öffentliche Fürsorge"¹¹ im Vordergrund stand, als das Ziel, durch diese "sozial flankierende" Maßnahme, "die Schwangere zu motivieren, ihr Kind auszutragen"¹². So findet sich denn auch die Neufassung¹³ des § 24 SGB VIII¹⁴, eben der Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens", im "Gesetz zum Schutz des vorgeburtlichen / werdenden Lebens, zur Förderung einer kinderfreundlicheren Gesellschaft, für Hilfen im Schwangerschaftskonflikt und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs (Schwangeren- und Familienhilfegesetz)"¹⁵.

Das Recht auf einen Kindergartenplatz, das der Bund eingeführt hat, hat unter Juristen eine lebhafte verfassungsrechtliche Diskussion ausgelöst¹⁶, da die neue Regelung die Länder und insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften in die Pflicht nimmt. Da die Landkreise, die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden, die ein eigenes Jugendamt besitzen, als örtliche öffentliche Träger der Jugendhilfe für die Ein-

6 STRUCK / WIESNER 1992,452

7 In den neuen Bundesländern geht es darum, den Bestand zu erhalten, da die Kindergärten meist von den Betrieben zur Verfügung gestellt wurden.

8 Angaben nach KNAUER 1991, 604 und 605

9 BGBl. 1 S.1398

10 vgl. § 24a SGB VIII

11 vgl. Art. 74 Abs.1 Nr.7 GG

12 ISENSEE 1995, 1 mit entsprechenden Quellenangaben.

13 Die vorher geltende Regelung war erst am 26.6.1990 neu gefasst worden und am 1.1.1991 in Kraft getreten.

14 SGB VIII = Sozialgesetzbuch Aachtes Buch

15 Vom 27.7.1992 (BGBl. 1 S.1398). - Wenn die Kinderbetreuung für die Fortführung der Schwangerschaft entscheidend ist, so wird in der dazugehörigen Literatur argumentiert, so verwundert es, dass die Betreuung erst ab dem vollendeten dritten Lebensjahr gesichert werden soll (vgl. dazu z.B. KNAUER 1991; STRUCK/WIESNER 1992; ISENSEE 1995)

16 ISENSEE 1995, 6 und 9 kommt zu dem Ergebnis, dass die *bundesrechtliche* Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz verfassungswidrig sei, da den *Ländern* die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zustehe.

lösung des Anspruchs zuständig sind¹⁷, kommen auf diese durch das Gesetz hohe Kosten zu. Die entsprechenden Schätzungen eines Sonderausschusses des Deutschen Bundestages und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände beliefen sich auf 21 Mrd. DM (etwa 11 Mrd. Euro) notwendiger Investitionskosten und jährlich 4.2 Mrd. DM (etwa 2.1 Mrd. Euro) zusätzlicher Betriebskosten¹⁸.

Aufgrund der Höhe der anfallenden Kosten wurde den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften die bereits erwähnte Übergangsfrist bis zum 1.1.1996 gewährt. Obgleich die Länder in der Folgezeit in ihren Finanzausgleichsgesetzen spezielle Zuweisungen zu den Betriebskosten der Kinderbetreuungseinrichtungen vorsahen¹⁹, blieb ein großer Teil der Finanzlast bei den kommunalen Gebietskörperschaften.

Wenngleich inzwischen der Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen für die entsprechende Altersgruppe in Gesamtdeutschland von 69.9 % im Jahre 1995 auf 78.5 % im Jahre 2000 gestiegen ist²⁰, ist der Rechtsanspruch also noch immer nicht Realität. Inzwischen wird im bundespolitischen Wahlkampf bereits eine ganztägige Kinderbetreuung auch für schulpflichtige Kinder gefordert und versprochen. Die Finanzierung ist indessen unklar.

Die Liste mit kostenträchtigen Aufgabenübertragungen ließe sich fortsetzen. So ist z.B. bereits die *Grundsicherung*²¹ beschlossen, die ab dem 1.1.2003 gültig ist, und deren Leistungsträger die kreisfreien Städte oder Landkreise sind. Zudem stehen z.Zt. die im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Integrationskurse²² in der Entscheidung. Beide Neuregelungen werden die kommunalen Gebietskörperschaften belasten.

Die Gemeinden bekommen vom Bund also nicht nur immer wieder neue Aufgaben per Gesetz auferlegt, die sie *verwaltungstechnisch* zu bewältigen haben, sie haben sie in Teilen auch aus ihren Finanzmitteln zu bestreiten, - und diese Finanzmittel werden durch Eingriffe des Bundes ständig reduziert. Die *Gemeindefinanzen* sind so zu dem sicherlich größten Streitpunkt der Gemeinden mit den Ländern und dem Bund geworden.

1.2. Die Aushöhlung der kommunalen Finanzbasis

Der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung der Gemeinden entspricht ihre "finanzielle Eigenverantwortung" (Art.28 Abs.2, S.3 GG), die auch als *Finanzhoheit* bezeichnet wird. So weist das Grundgesetz in Art. 106 Abs.5 und 6 den Gemeinden *eigene Steuern* zu und das Recht, für die Erhebung dieser Steuern eigene Hebesätze festzulegen. Damit kann jede Gemeinde auf ihre jeweiligen Rahmenbedingungen politisch rea-

¹⁷ Die Städte und Kreise verfügten 1990 in den alten Bundesländern über weniger als ein Drittel der Kindergartenplätze. Mehr als zwei Drittel des Platzangebotes wurde von den Trägern der freien Jugendhilfe - also z.B. Kirchen und Wohlfahrtsverbänden - angeboten (KNAUER 1991, 605).

¹⁸ Nach STRUCKIWIENNER 1992, 455 und ISENSEE 1995, 7 jeweils mit Quellenangabe

¹⁹ So wurde in Hessen der §23c Finanzausgleichsgesetz neu gefasst und trat am 1.1.1998 in Kraft.

²⁰ STATISTISCHES JAHRBUCH 2000

²¹ Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) v. 26. Juni 2001, BGBl.I S.1310, 1335

²² vgl. §§43-45 des in der Abstimmung befindlichen Zuwanderungsgesetzes. Integrationskurse werden indes schon heute (März 2002) als Pilotprojekte in der Stadt Frankfurt am Main angeboten.

gieren. Als weitere große Einnahmequelle erhalten die Gemeinden *Zuweisungen* ihrer Länder. Diese werden aus dem Anteil der Länder an den sog. *Gemeinschaftssteuern*²³ finanziert. Diese Beteiligung der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern geschieht in allen Bundesländern nach ähnlichen, aber nicht gleichen Regeln über den *kommunalen Finanzausgleich*, mit dem eine *horizontale* Umverteilung der Finanzmittel zugunsten leistungsschwacher oder besonders belasteter Gemeinden erreicht werden soll²⁴.

1.2.1 Schwächung der Gewerbesteuer

Unter den *eigenen Steuern* der Gemeinden hat die Gewerbesteuer²⁵ das größte Gewicht. Es ist dies eine sehr alte Steuer, die schon zu Ende des 19. Jahrhunderts als Gemeindesteuer²⁶ eingeführt wurde. Sie soll die Belastungen, die die Gemeinden durch das örtliche Gewerbe haben, finanziell ausgleichen. Die Gewerbesteuer bestand bis 1997 aus zwei Teilkomponenten, der *Gewerbeertragssteuer* und der *Gewerbekapitalsteuer*. Sie war bis zur Finanzreform 1969 die ertragsstärkste kommunale Steuer²⁷, die zu einem zuweilen grotesken Formen annehmenden Wettbewerb der Gemeinden um Industrieansiedlungen und zu einem starken Steuerkraftgefälle zwischen Betriebs- und Wohngemeinden²⁸ geführt hatte. Im Gemeindefinanzreformgesetz vom 8.9.1969 wurde daher das Aufkommen für die Gemeinden durch die Einführung einer Gewerbesteuerumlage, an der Bund und Länder beteiligt werden, beschnitten. Zur Kompensation des Verlustes werden die Gemeinden seither am Aufkommen der *Lohn- und veranlagten Einkommensteuer*²⁹ beteiligt (Art. 106 Abs. 5 GG). Auf diese Weise werden - so die Theorie - alle in der Gemeinde lokalisierten Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden, Kapital) in Form von Einkommensteuer, Grundsteuer und Gewerbesteuer an der Finanzausstattung der Gemeinden beteiligt.

Einen weiteren Eingriff stellte 1979 die *Abschaffung* der fakultativen Erhebung der *Lohnsummensteuer* dar, da man ihr Beschäftigungsfeindlichkeit vorwarf.

²³ Die Gemeinschaftssteuern, die dem Bund und den Ländern gemeinsam zustehen, sind die Einkommenssteuer, die Körperschaftssteuer und die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer). Die Einkommenssteuer ist eine Personensteuer, die nach dem Einkommen des jeweiligen Steuerpflichtigen bemessen wird. Die Körperschaftssteuer ist eine Ertragssteuer, die das Einkommen *juristischer* Personen (Gesellschaften, Genossenschaften, Vereine etc.) belastet. Belastet werden nur die *einbehaltenen Gewinne*.

²⁴ Vgl. dazu detailliert KUHN 1997, 221 ff, THARUN 1977

²⁵ Land- und forstwirtschaftliche Betriebe und selbständige (freiberufliche) Tätigkeiten unterliegen nicht der Gewerbesteuer.

²⁶ Sie wurde mit der MIQUELSchen Finanzreform 1891 in Preußen eingeführt.

²⁷ Etwa 85 % des gemeindlichen Steueraufkommens stammten aus der Gewerbesteuer.

²⁸ THARUN 1977, S. 278 f.

²⁹ Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer setzt sich zusammen aus 15 % des Aufkommens an Lohnsteuer und an veranlagter Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens aus dem Zinsabschlag. Letzterer ist eine Kapitalertragsteuer auf Zinsen aus Sparguthaben und festverzinslichen Wertpapieren.

1.2.2 Aktuelle Eingriffe in die Gemeindefinanzen

Die Gewerbesteuer hat damit zwar ihre überragende Bedeutung für die kommunalen Finanzen verloren, dennoch ist sie auch heute noch die wichtigste Realsteuer³⁰, die im Durchschnitt aller Gemeinden der alten Bundesländer etwa 15 % der kommunalen Einnahmen ausmacht³¹. Und dies, obgleich 1997 bereits ein Teilbereich der Gewerbesteuer, die sog. Gewerbekapitalsteuer, abgeschafft³² worden war. Damit bleibt den Gemeinden nur die Gewerbeertragssteuer. Dies ist zwar der aufkommensstärkere Teil der Gewerbesteuer, aber gleichzeitig auch der konjunkturanfälligere. Die das Aufkommen verstärkende Komponente³³, die auf dem Einheitswert³⁴ des gewerblichen Betriebes beruhte, fehlt seither³⁵.

Auch die 1969 eingeführte Gewerbesteuerumlage³⁶ wurde mehrmals verändert. Seit 1990 geht die Umlage nicht mehr hälftig an Bund und Länder, sondern die alten Länder beteiligen ihre Gemeinden an den Kosten der Deutschen Einheit (Fonds Deutsche Einheit, Solidarpakt). Aufgrund der jüngsten Steuerreform der Bundesregierung³⁷ steigt die Gewerbesteuerumlage kräftig und sukzessive ab dem Jahre 2001. Nach KARRENBERG beanspruchen damit Bund und Länder im Jahre 2004 in den alten Ländern durchschnittlich etwa 30% und in den neuen Ländern 20% des kommunalen Gewerbesteueraufkommens.

Diese gesetzlich festgeschriebene Umlagenerhöhung wird durch das Bundesministerium dadurch gerechtfertigt, dass die Kommunen durch das *Steuersenkungsgesetz* (StSenkG) vom 23. Okt. 2000 eine Erhöhung ihrer Gewerbesteuereinnahmen zu erwarten hätten. Diese (erwarteten) erhöhten Gewerbesteuereinnahmen werden auf die im Gesetz vorgesehenen Gegenfinanzierungsmaßnahmen zurückgeführt. Diese bestehen in einer Veränderung der Abschreibungsregelungen: Durch die *Absenkung der degressiven Abschreibung* für Anlagegüter erhöht sich der einkommens- bzw. körperschaftsteuerpflichtige Gewinn des Unternehmers bzw. des Unternehmens. Diese höheren Gewinne bilden nach Hinzurechnungen³⁸ bzw. Kürzungen³⁹ die Grundlage der kommunalen Gewerbesteuer.

Es ist nachvollziehbar, dass die kommunalen Spitzenverbände dieser Regelung, die nur *geschätzte* Mehreinnahmen zur Grundlage von Umlageerhöhungen machen, sehr skeptisch sind.

³⁰ Zu den Realsteuern gehören die Grundsteuern und die Gewerbesteuer.

³¹ In einzelnen gewerbesteuerstarken Gemeinden kann sie aber auch der Kommune weit höhere Einnahmen bringen. Der durchschnittliche Anteil der Gewerbesteuer in den neuen Bundesländern liegt bisher nur bei 5-6 %

³² In den neuen Bundesländern wurde sie nie erhoben.

³³ Im Durchschnitt erbrachte die Gewerbekapitalsteuer etwa 15 % des Gewerbesteueraufkommens.

³⁴ Festgesetzter steuerlicher Wert des Betriebes und Grundbesitzes.

³⁵ Die Gemeinden werden dafür mit einem geringen Prozentsatz an der Umsatzsteuer beteiligt.

³⁶ Die Gewerbesteuerumlage wird wie folgt berechnet: Örtliches Gewerbesteueraufkommen dividiert durch den örtlichen Hebesatz, multipliziert mit dem sog. "Vervielfältiger". Dieser ist im Gemeindefinanzreformgesetz gesetzlich festgelegt

³⁷ Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG) vom 23.Okt.2000, Art. 15: Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

³⁸ vgl. §8 GewStG; ZKF 2000 Nr. 10, 224

³⁹ vgl. §9 GewStG

tisch gegenüberstehen. Der Einbruch bei der Gewerbesteuer im Jahre 2001, der nicht nur konjunkturbedingt war, sondern auch weiteren Regelungen des StSenkG geschuldet ist, scheint ihnen Recht zu geben.

Besonders negativ für die Gewerbesteuer wirken sich besonders zwei neue Regelungen des StSenkG aus: Das *Körperschaftssteuerrecht* wurde - neben einer *Absenkung* des Körperschaftssteuersatzes auf einheitlich 25 % - in der Art geändert, dass Kapitalgesellschaften nun Gewinne aus *Veräußerungen* von Tochtergesellschaften, Betriebsteilen oder Beteiligungen nicht mehr zu versteuern haben (vgl. §8 Körperschaftssteuergesetz). Von dieser Stärkung des Kapitalmarktes erwartet man mehr Wachstum und mehr Arbeitsplätze. So haben wir die erstaunliche Situation, dass der *Handel mit* Unternehmen und Unternehmensteilen steuerfrei bleibt, *Sachinvestitionen* hingegen für das Unternehmen teurer werden, da die Abschreibungsmöglichkeiten verschlechtert wurden. Kritiker befürchten damit eine noch stärkere Ausrichtung der Wirtschaft an den Interessen der Anleger – dem shareholder value – und damit am angloamerikanischen Kapitalismus⁴⁰, der in der Regel mit einem Abbau von Arbeitsplätzen einher geht. Auf jeden Fall haben die Kommunen mit starken Einbrüchen bei der Gewerbesteuer zu rechnen. Schätzungen gehen von insgesamt 150 Milliarden DM (etwa 75 Milliarden Euro) aus⁴¹. Die täglichen Meldungen in den Zeitungen belegen den Ernst der Situation für die Kommunen.

Die zweite Regelung, die sich negativ auf die Höhe der Gewerbesteuer auswirkt, ist eine Reform im *Einkommenssteuerrecht*, also eine Reform der Besteuerung von *Personengesellschaften*. Ihnen wird ein Teil der Gewerbesteuer – genau: der 1.8-fache Gewerbesteuermessbetrag⁴² – auf die Einkommenssteuer angerechnet (8§ 35 EStG). Damit werden alle Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden bis zu einem Hebesatz von 180 neutralisiert.

Aber nicht nur die Verrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommenssteuer senkt die kommunalen Einnahmen, auch die *Reform des Einkommensteuertarifs* hat direkte Auswirkungen auf die Gewerbesteuer. Hatte bereits das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 eine Reduzierung der Einkommensteuer und damit Einnahmeverluste bei der Gewerbesteuer gebracht, so wurde durch das StSenkG der im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer relevante Spitzensteuersatz nochmals abgesenkt. Eine abermalige Absenkung brachte das Steuersenkungsergänzungsgesetz (StSenkErgG) vom 19. Dezember 2000. – Aufgrund der hohen Freibeträge – ⁴³ bei der Gewerbesteuer sind indes nur die Gemeinden von Gewerbesteuerausfällen betroffen, die größere Betriebe in ihrem Gemeindegebiet haben. In der Regel sind dies auch die größeren Gemeinden.

40 HÖHN / Müller 2002, 9

41 vgl. HÖHN / MÜLLER 2002, 9

42 Der Steuermessbetrag errechnet sich nach § 11 GewStG. Auf ihn wird der von der Gemeinde festgelegte Hebesatz angewandt, aus dem sich dann die Gewerbesteuer ergibt. Der 1.8-fache Gewerbesteuermessbetrag entspricht einem Hebesatz von 180.

43 Diese liegen nach dem z.Zt. (2002) gültigen Gewerbesteuergesetz von 1999 bei 48.000,00 DM

Auch bei der zweiten großen Steuerquelle der Kommunen, dem *Einkommensteueranteil*⁴⁴ führte die Steuerreform durch die Senkung der Steuersätze zu Mindereinnahmen⁴⁵. Von Verlusten beim Einkommensteueranteil sind grundsätzlich alle Gemeinden betroffen. Insbesondere die Kernstädte von Verdichtungsräumen und größere Städte sind von zunehmenden Einkommensteuerverlusten betroffen. Dies wird in der Literatur auf verschiedene Faktoren zurückgeführt. So werden sowohl die lange Zeit nicht an die allgemeine Einkommensentwicklung angepassten *Sockelbeträge*⁴⁶ für die Anteilsverluste der größeren Städte an der Einkommensteuer verantwortlich gemacht⁴⁷, als auch sozioökonomische Faktoren wie der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen und das durchschnittliche Einkommensniveau. So lässt die selektive *Abwanderung* besser verdienender Bevölkerungsschichten in die Umlandgemeinden und die steigende Zahl von *Beziehern von Transfereinkommen*, die z.T. auf den Strukturwandel der Städte zurückzuführen ist, den Anteil der Einkommensteuer der größeren Städte kontinuierlich sinken. In die gleiche Richtung wirken auch die für die großstädtischen Einkommen *zu niedrig* angesetzten Sockelbeträge, die die höheren Einkommen der Verdichtungsräume zugunsten strukturschwacher Gebiete umverteilen⁴⁸. Ganz besonders gravierend ist dieser Einbruch beim Einkommenssteueranteil bei ostdeutschen Städten mit starken Abwanderungsverlusten⁴⁹. Diese raumordnerisch evtl. gewollte Umverteilung zwischen Verdichtungsräumen und strukturschwachen Gebieten wird im Zusammenspiel mit den Einbrüchen bei der Gewerbesteuer aber gerade für die zentralen Orte desaströs. Die Folge ist, dass in den ost- wie westdeutschen Städten die Finanzierung zentraler Einrichtungen und freier Selbstverwaltungsaufgaben im bisherigen Umfang nicht mehr möglich ist.

Die Gemeinden haben aber nicht nur diese (unmittelbaren) *Steuerverluste* zu verkraften, sie haben auch (mittelbare) *Zuweisungsverluste* aus dem kommunalen Finanzausgleich ihrer jeweiligen Länder.

Diese Zuweisungsverluste⁵⁰, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll, ergeben sich aus den geringen Steuereinnahmen der Länder. Da die Mittel des kommunalen Finanzausgleichs zu überwiegendem Teil aus Steuern⁵¹ bestehen, deren Aufkommen durch die Steuerreform reduziert wird, steht auch für den kommunalen Finanzausgleich eine

⁴⁴ Dieser macht im Schnitt der vergangenen Jahre etwa 15-17 % der kommunalen Einnahmen in den alten Ländern aus. In den neuen Ländern liegt er bei etwa 4-5 %.

⁴⁵ Zu den Schätzungen der kommunalen Verluste vgl. KARRENBERG 2000, 218 f. und KARRENBERG/MUNSTERMANN 2000, 4 ff.

⁴⁶ Bei der Ermittlung der sog. *Schlüsselzahlen*, die der Berechnung des jeweiligen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zugrunde liegen, werden nur die Steuerbeträge der Steuerpflichtigen bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze, dem *Sockelbetrag*, berücksichtigt

⁴⁷ So PAULA 1992, 221 f.

⁴⁸ vgl. PAULA 1992, 226

⁴⁹ KARRENBERG/MONSTERMANN 2000, 40

⁵⁰ Die Zuweisungen der Länder an die Kommunen machen in den alten Ländern in den Jahren 1998 – 2000 etwa 26 – 28 % der kommunalen Einnahmen aus. Die Kommunen der neuen Länder sind in etwa doppelt so starkem Maße (etwa 56 %) von Zuweisungen des Landes abhängig.

⁵¹ Einkommens-, Körper- und Umsatzsteuer gehen grundsätzlich zu einem von Land zu Land unterschiedlichen Prozentsatz in den kommunalen Finanzausgleich ein. Darüber hinaus beteiligen einige Länder ihre Kommunen auch an der Gewerbesteuerumlage, am Länderfinanzausgleich, an der Grunderwerbsteuer, an der Kraftfahrzeugsteuer und anderen Landessteuern.

geringere Summe zur Verfügung. Dies ist insbesondere für die strukturschwachen Städte und Gemeinden der neuen Bundesländer gravierend, da ihre Haushalte zum überwiegenden Teil von Zuweisungen der Länder abhängen.

Inzwischen können daher Gemeinden ihre freien Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr finanzieren, d.h. dass Schwimm- und Hallenbäder nicht mehr instand gehalten werden können und geschlossen werden. Das gleiche gilt für kulturelle Einrichtungen. Aber auch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind in manchen kommunalen Gebietskörperschaften nicht mehr finanzierbar, so dass z.B. Schulen nicht renoviert und Straßen nicht ausgebessert werden können. Frankfurt am Main, einst eine der gewerbesteuerstärksten Städte Deutschlands, in der heute die meisten Banken keine Gewerbesteuer mehr bezahlen, steht dafür als Beispiel.

1.3 Zum Einfluss der EU auf die kommunale Ebene

Gerade auch vom Einfluss der EU auf die kommunale Ebene befürchten die kommunalen Spitzenverbände einen weiteren Abbau ihrer Möglichkeiten, Daseinsvorsorge für ihre Bürger zu betreiben. Am Beispiel der Europäischen Elektrizitätsbinnenmarktlinie und ihrer Umsetzung in nationales Recht soll das Einwirken auf die kommunale Handlungsebene aufgezeigt werden.

Nach einem langwierigen Entscheidungsprozess zwischen der europäischen Kommission, dem Rat und dem europäischen Parlament trat am 19.2.1997 die Richtlinie 96/92 des europäischen Parlaments und des Rates betreffend der gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt in Kraft (BiRiStrom). Nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft mussten die Vorgaben⁵² der BiRiStrom innerhalb von zwei Jahren⁵³ - also bis zum 19.2.1999 - im Rahmen der jeweiligen *nationalen* Rechtsordnung berücksichtigt werden (Art. 1 BiRiStrom). Belgien und Irland erhielten eine Fristverlängerung von einem Jahr, Griechenland von zwei Jahren⁵⁴. Deutschland - damals regiert von einer konservativ-liberalen Koalition - führte fast unverzüglich die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechtes unter fast ausschließlich wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten durch: Bereits am 24.4.1998 trat das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechtes (EnWG98) in Kraft⁵⁵.

Sowohl der Regelung des europäischen Elektrobinnenmarktes als auch die Umsetzung in nationales Recht waren heftige Kontroversen vorangegangen.

Die europäische Kommission favorisierte zunächst das reine Marktmodell, in dem Wettbewerb als einziger Regelungsmechanismus wirken sollte. Von der deutschen konservativ-liberalen Regierungskoalition wurde diese konsequent wettbewerbsorientierte Neustrukturierung des Energiemarktes begrüßt, während die Opposition, besonders vertre-

⁵² vgl. hierzu auch BRITZ, RdE 1997, 85 f und Richtlinienvorschlag 1992, Amtsblatt der EG 1992, Nr. C65/04 vom 14.03.1992, 14 f.

⁵³ Art. 189 III EGV

⁵⁴ Art. 28 II BiRiStrom

⁵⁵ BGBl. I 730

ten durch die damalige Länderkammer, den Bundesrat, negative Auswirkungen auf den heimischen Energiemarkt befürchtete⁵⁶. Der Europäische Rat und das europäische Parlament verweigerten dem Entwurf der Kommission ebenfalls ihre Zustimmung. Mit der Grundkonzeption der Kommission, rein wettbewerbliche Regelungen in die Strom- und schließlich auch die Gasversorgung einführen zu wollen, konnte sich besonders der einflussreiche EU-Staat Frankreich nicht einverstanden erklären. Die französische Regierung stellte sich auf den Standpunkt, dass das französische Modell staatlich bereitgestellter Dienstleistungen, der *services publics*, einen flächendeckenden Anspruch aller Energiebezieher auf gleichpreisige Versorgung mit Energie verlange und dass dies zur kulturellen Identität Frankreichs gehöre⁵⁷. Die Position Frankreichs wurde auch von anderen romanischen Staaten vertreten und wurde gestärkt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Dieser stellte in mehreren Entscheidungen fest, dass Wettbewerbsbeschränkungen zuzulassen seien, soweit sie für das Gemeinwohl erforderlich sind, um einem Unternehmen, welches mit einer solchen Aufgabe betraut ist, diese Aufgabe zu ermöglichen⁵⁸.

Das zusammenfassende Ergebnis der verschiedenen Positionen auf der europäischen Ebene war schließlich die BiRiStrom von 1997. Dieses Kompromissregelwerk ließ den Nationalstaaten eine Vielzahl von Optionen offen, gebot keine bestimmten Organisationsformen und trug den gewachsenen Strukturen der nationalen Elektrizitätswirtschaften Rechnung. Die Umsetzung in nationales Recht hing also in hohem Maße von der wirtschaftspolitischen Zielsetzung des jeweiligen Nationalstaates ab. In der Bundesrepublik Deutschland wurde bereits vor der Verabschiedung der Richtlinien und des Energiewirtschaftsgesetzes die Diskussion über staatliche Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen beherrscht von der neoliberalen These, Wettbewerb als neue Zauberformel in allen Bereichen führe für alle zu wirtschaftlichem Wohlstand⁵⁹. Die Umsetzung der BiRiStrom in nationales Recht war entsprechend geprägt von rein marktwirtschaftlichen Erwägungen. Dabei drängt sich der Eindruck auf, dass die Konstrukteure des Energiewirtschaftsgesetzes die besondere Stellung kommunaler Energieversorgungsunternehmen (Stadtwerke) außer acht ließen, die besonders in Kraft-Wärme-Kopplungen (KWK), in ökologischen Projekten und im Querverbund mit ihren Nahverkehrsunternehmen tätig waren.

Zum Verständnis dieser Aussage muss kurz auf die bundesdeutsche Struktur des Elektrizitätsversorgungssektors eingegangen werden. Die Versorgung mit Elektrizität - in beschränktem Maße auch mit Gas - ist geprägt durch das Nebeneinander von überregionalen, regionalen und kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU). Die überregionalen EVUs erzeugen ganz überwiegend in großen Kraftwerken Strom, der über Verbundnetze zu anderen EVUs bzw. zu Letztverbrauchern weitergeleitet wird. Die

⁵⁶ vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf EnWG der Regierung 1996 - BR-Drucksache 806/96.

⁵⁷ Beim letzten EU-Gipfel in Barcelona im Frühjahr 2002 stellten dies - unabhängig von ihrer politischen Heimat - die beiden französischen Präsidentschaftskandidaten nochmals fest.

⁵⁸ vgl. zu diesem Komplex BAUR 1997, 25 f. mit weiteren Nachweisen

⁵⁹ SCHNEIDER, H.-K. zitiert bei BAUR 1995, 31

regionalen EVUs versorgen großflächige Gebiete mit überwiegend ländlicher Struktur und kleinere und mittlere Städte. Auf der kommunalen Ebene existierten daneben eine Vielzahl von stadteigenen EVUs. Diese Stadtwerke belieferten ausschließlich ihr Gemeindegebiet. Die Ausschließlichkeit der Stromversorgung in einem begrenzten Gebiet galt ebenfalls für die regionalen und überregionalen Versorgungsunternehmen. Der Wettbewerb zwischen den EVUs war bis 1998 explizit ausgeschlossen. Das ausschließliche Recht eines EVUs in einem bestimmten Versorgungsgebiet Haushalte, Gewerbe, Landwirtschaft und Industrie mit Strom zu versorgen wurde durch sog. *Konzessionsverträge* und *Demarkationsverträge* abgesichert. In den Konzessionsverträgen schlossen die Kommunen als Eigentümerinnen ihrer Wegenetze Verträge mit jeweils einem EVU, die diesem erlaubten, ihre Wegenetze zum Zwecke des unter- und überirdischen Leitungsbaus zu benutzen. Gleichzeitig verpflichteten sich die Gemeinden, einem anderen EVU eine derartige Nutzung nicht zu gestatten. Hierfür erhielten die Kommunen nicht unerheblich Konzessionsabgaben. Verfügten die Gemeinden über ein eigenes EVU, so war dieses vor Wettbewerb geschützt. Nicht-kommunale EVUs schützten ihr Versorgungsgebiet durch *Demarkationsverträge*, die damit den Wettbewerb ausschlossen. Gesetzlich legalisiert wurden diese Absprachen durch die begrenzte Freistellung von den Regeln des Wettbewerbsbeschränkungsrechtes⁶⁰. Als spiegelbildliches Gegenstück waren dafür den EVUs weitreichende Versorgungspflichten auferlegt: die allgemeine Anschluss- und Versorgungspflicht und die Gleichpreisigkeit der Tarife für sämtliche Abnehmer, also auch für Großkunden, im Vertragsgebiet.

Das Energiewirtschaftsgesetz 1998 veränderte den bundesdeutschen Energiesektor völlig: das System der geschlossenen Versorgungsgebiete (Gebietsmonopole) wurde aufgehoben, Demarkationsverträge waren also nicht mehr möglich. Das *ausschließliche* Wegerecht der Gemeinden fiel, sie können jetzt nur noch *allgemeine* Wegerechte vergeben. Sie müssen allen Anbietern diskriminierungsfrei ihre Wegenetze zum Leitungsausbau zur Verfügung stellen. Im überwiegenden Teil der einschlägigen Literatur wird dies als ein eklatanter Eingriff in die kommunalen Verfügungsrechte und damit in Art. 28 GG angesehen. Ein weiterer Einschnitt im bis dahin monopolistischen Energiesektor war, dass nun die Netzeigentümer verpflichtet sind, den Zugang zu ihrem Netz für andere Versorger zu öffnen. Dies gilt auch für kommunale Netzbetreiber⁶¹. Der durch das Gesetz eingeführte *verhandelte Netzzugang* macht es für Fremdversorger möglich, gegen ein Durchleitungsentgelt auch in Gebieten von Stadtwerken Verbraucher zu versorgen.

Diese Neustrukturierung der Elektrizitätsversorgung, von der Daseinsvorsorge zum wettbewerblich geprägten Energiemarkt, traf besonders die kommunalen Stadtwerke, aber auch alle anderen Kommunen, die über Konzessionsverträge aus ihrem ausschließlichen Wegerecht jährliche Einnahmen erzielten. Für diese Kommunen bedeutet die Neuregelung, dass neue Konzessionsverträge mit dem bisherigen Netzbesitzer weit geringere Einnahmen bringen.

⁶⁰ BAUR 1995, 31 ff.

⁶¹ vgl. hierzu die Rahmenbedingungen des verhandelten Netzzuganges gem. § 5 f EnWirtG

Für Gemeinden mit eigenen Stadtwerken und größeren, randlich gelegenen Industriegebieten bedeutet der Wegfall des ausschließlichen Wegrechtes, dass nun wirtschaftlich starke regionale oder überregionale EVUs Stickleitungen legen und auf diese Weise Großabnehmer abwerben können⁶². Aufgrund der geringen Investitionskosten können die Fremdanbieter den Großabnehmern wesentlich günstigere Konditionen anbieten, als dies die Stadtwerke mit ihrer flächendeckenden Versorgungspflicht konnten und können⁶³. Dort, wo sich Stickleitungen nicht amortisieren, z.B. bei Großabnehmern in Innenstadtlagen, können auch diese über den verhandelten Netzzugang aus dem kommunalen Versorgungsgebiet heraus gebrochen werden. Für Kommunen mit eigenen Stadtwerken, die im Querverbund mit weniger ertragreichen Betriebssparten gekoppelt waren, bedeutet dies, dass ihre Mischkalkulation betriebswirtschaftlich in Frage steht und dass kleinräumige und ökologische Energiekonzepte kaum noch finanzierbar sind.

In der gegenwärtigen Phase erreicht nun der Preiswettbewerb, getragen von einer immer stärkeren Konzentration der großen EVUs, die privaten Haushalte und kleinere und mittlere Unternehmen. Das Strompreisangebot liegt dabei *noch* deutlich unter den Preisen der örtlichen Energieversorger. Für die VerbraucherInnen mag dies zunächst erfreulich sein, die Kommunen indes müssen - um ihre finanzielle Handlungsfähigkeit zu bewahren - ihre Einnahmeausfälle über ihr Satzungsrecht bei anderen kommunalen Dienstleistungen ausgleichen. Es besteht indes die Gefahr, dass die früheren öffentlichen Monopole durch privatwirtschaftliche Monopole ersetzt werden, die den Preiswettbewerb für sich entscheiden konnten. In allerjüngster Zeit hat bereits der größte deutsche Energieversorger Preiserhöhungen angekündigt, da die bisherigen "Kampfpreise" nicht kostendeckend waren.

2. Zur Diskussion von Reformansätzen

Die verschiedenen Bereiche, in denen eine Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraumes und damit auch eine Einflussnahme auf die kommunalen Selbstverwaltungsmöglichkeiten erfolgt, hat sowohl in der Wissenschaft wie auch bei den verschiedenen kommunalen Spitzenverbänden zu einer jahrzehntelangen Diskussion um die unterschiedlichsten Reformvorschläge geführt.

Hier können nur exemplarisch einige Überlegungen angerissen werden, die sich auf die oben dargestellten Problembereiche beziehen, also auf

- den Problembereich einer kostenträchtigen Aufgabenübertragung,
 - die Einengung der kommunalen Finanzbasis
- und
- die Einwirkung der EU auf die kommunale Selbstverwaltung.

⁶² In der Literatur wird dies als "Rosinenpicken" bezeichnet; so bereits in der Stellungnahme des Bundesrates zum EnWirtG.

⁶³ Vgl. zu dem gesamten Komplex FRIAUF 1997, 60 f.

2.1 "Konnexität" als Zusammenhang von Aufgabenentscheidung und Aufgabenfinanzierung

Die Bestrebungen von Bund und Ländern, Aufgaben auf die kommunale Ebene zu verlagern, ohne die dafür anfallenden Kosten zu tragen, hat in den letzten Jahren unter dem Eindruck zurückgehender Finanzierungsspielräume zu einer verstärkten Diskussion darüber geführt, ob nicht das sog. *Konnexitätsprinzip* auch auf das Verhältnis von Bund und Kommunen ausgedehnt werden sollte⁶⁴. Dieses Prinzip, das auf die Kurzformel "wer bestellt, bezahlt"⁶⁵ gebracht werden kann, gilt bereits zwischen dem Bund und den Ländern (Art. 104a GG). Dieser Artikel wurde bei der Finanzreform 1969 neu in das Grundgesetz eingefügt.

Da indes die Gemeinden und Gemeindeverbände in dem zweistufigen Staatsaufbau der BRD als Teile der Länder gelten, geht die juristische Diskussion bisher davon aus, dass die Gemeinden nicht vor Kostenüberwälzungen durch den Bund geschützt sind⁶⁶. Dies auch deshalb, weil eine vollständige Weitergabe der Bundesmittel durch das Land an die kommunalen Gebietskörperschaften fast nie erfolgt. Dennoch ist aber in fast allen Landesverfassungen das Konnexitätsprinzip zwischen Land und Kommunen ausgestaltet⁶⁷. Eine Ausnahme macht dabei Hessen⁶⁸. Aber auch hier soll nun nach zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen um Kostenerstattungen das Konnexitätsprinzip noch in diesem Jahr (2002) in die Verfassung eingefügt werden.

Dies bedeutet indes nicht, dass damit auch eine *vollständige* Kostenübernahme neuer Aufgaben, die das Land veranlasst hat, durch das Land erfolgt⁶⁹. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben fast regelmäßig auch bei von außen veranlassten Ausgaben einen Anteil der Kosten selbst zu tragen⁷⁰. Um so wichtiger ist eine gesicherte Finanzierungsbasis der Kommunen.

2.2 Die Sicherung einer eigenen kommunalen Finanzierungsbasis

Da sich die oben beschriebene schwierige finanzielle Situation der Gemeinden nicht in ihrem Schuldenstand widerspiegelt, könnte man glauben, dass es sich bei den Klagen nur um einzelne negative Beispiele handelt. So lag die Entwicklung des Schuldenstandes der kommunalen Gebietskörperschaften zwischen 1992 und 2000 im Vergleich zu Bund und Ländern weit unter dem Durchschnitt⁷¹. Dies ist jedoch - wie es eine oberflächliche Betrachtung nahe legen könnte - kein Indikator für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden. Bei zurückgehenden Einnahmen können die Gemeinden

⁶⁴ So z.B. HERZOG 1995, 119 f.

⁶⁵ HERZOG 1995, 19

⁶⁶ vgl. dazu auch MEYER 1999, 468

⁶⁷ Dazu detailliert SCHOCH/WIELAND 1995; HENKEL 1998

⁶⁸ neben Rheinland-Pfalz

⁶⁹ vgl. MEYER 1999, 469 mit zahlreichen Literaturangaben

⁷⁰ vgl. dazu WIMMER 1996

⁷¹ Anstieg der Verschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften um 18.27 %, der Länder um 69.7 % und des Bundes (einschließlich Erblastentilgungsfonds und Schulden des Bundeseisenbahnvermögens) um 130.68 % (eig. Berechnungen nach STATIST. JAHRBUCH 2001, 527).

nämlich nicht notwendige Ausgaben durch Kredite finanzieren. Das gemeindliche Haushaltsrecht⁷² verhindert eine selbst nur mittelfristige Verschuldung der Kommunen, da die Kreditverpflichtungen, also Zinszahlungen und Tilgung, mit der *dauernden Leistungsfähigkeit* der Gemeinden im Einklang stehen müssen. Dieses erzwungene *prozyklische* Verhalten hat indes gesamtwirtschaftlich eher negative Auswirkungen.

Es wird daher immer wieder eine Erhöhung und Verstetigung der kommunalen Finanzierungsbasis durch eigene Steuerquellen gefordert. Dies könnte durch eine bundesgesetzliche Aktivierung des *Hebesatzrechtes der Kommunen bei der Einkommenssteuer* geschehen. Ein solches Hebesatzrecht ist bei der Gemeindefinanzreform 1969⁷³ eingeführt worden. Nach MÜNCH⁷⁴ soll durch eine solche direkte steuerliche Beziehung zwischen Gemeinde und Bürger die Mitverantwortung der Bürger für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft deutlich werden. Dieses Hebesatzrecht ist bisher aber nicht in Kraft gesetzt worden⁷⁵.

Es wird aber auch sehr intensiv über eine *Reform der Gewerbesteuer* nachgedacht. Diese Steuer trifft - wie vorne dargestellt - weder die Land- und Forstwirtschaft noch freie Berufe oder eine andere selbständige Arbeit. Ihr unterliegen also nur einige *Branchen* und aufgrund der hohen Freibeträge⁷⁶ auch nur *große* Betriebe und deren Gewinne. Darüber hinaus ist sie aufgrund der Gewinnabhängigkeit stark konjunkturabhängig und insbesondere aufgrund der jüngsten Steueränderungen relativ ertragsschwach. An diese Kritikpunkte knüpft die Reformdiskussion⁷⁷ an: Diese reicht von der Forderung, die Gewerbesteuer ganz abzuschaffen - so die Arbeitgeberverbände - bis zur Forderung nach einer Verbreiterung der Steuerbasis. Da sich - so wird argumentiert - theoretisch nicht begründen lässt, warum nur ein *Teil* und nicht *alle* unternehmerischen Tätigkeiten - also auch freie Berufe und andere selbständige Arbeit - einer kommunalen Unternehmenssteuer unterliegen sollen, setzt die Reformdiskussion bei einer *Verbreiterung* der Erhebungsbasis auf die *gesamte unternehmerische Tätigkeit* an. Dies wird äquivalenztheoretisch begründet. Da alle unternehmerischen Tätigkeiten das Leistungsangebot der Gemeinden in gleicher Weise benötigen und annehmen, sollen sie dafür auch in gleicher Weise aufkommen. Der wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen schlug bereits 1982 eine sog. *Wertschöpfungssteuer* als eine auf solch breiter Basis beruhende kommunale Unternehmenssteuer vor⁷⁸.

⁷² Vgl. dazu das HaushaltsgrundsätzeG (HGrG) vom 22.12.1997 BGBl. I S. 3251; die haushaltsrechtlichen Abschnitte der Gemeindeordnungen und der Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO) der Länder.

⁷³ Vgl. Kap. 1.2.1

⁷⁴ MÜNCH Rdnr. 35 zu Art. 106 GG

⁷⁵ vgl. dazu HANSMEYER/ZIMMERMANN 1993

⁷⁶ vgl. Fußnote 43

⁷⁷ So HOMBURG 2000 und bereits grundlegend: WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 1982

⁷⁸ Die Liste von Reformvorschlägen ist lang. Sie reicht von POPITZ 1932 über OBERHAUSER 1964, EHRLICHER et al. 1967, LITTMANN et al. 1968 bis zu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister der Finanzen 1959 und 1982.

Diese Wertschöpfungssteuer⁷⁹ soll die Nettowertschöpfung⁸⁰ aller Unternehmen einer Gemeinde treffen. Belastet werden dabei nicht nur die Unternehmensgewinne, sondern auch die gezahlten Pachten, Mieten, Schuldzinsen, sowie die Löhne und Gehälter. Aber nicht nur die Bemessungsgrundlage der Wertschöpfungssteuer soll sehr breit sein, dies gilt auch für die Zahl der Steuerpflichtigen⁸¹. Diese Steuer soll nun nicht mehr allein

- die klassischen Gewerbebetriebe aus Handwerk und Industrie, Handel und Verkehr unterliegen, sondern auch
- alle Unternehmen mit Einkommen aus freien Berufen (z.B. Architekten, Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater etc.)⁸²,
- Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht, wie z.B. karitative Organisationen und selbst
- öffentliche Verwaltungen und Regie- und Eigenbetriebe⁸³.

Man verspricht sich durch diese Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und des Kreises der Steuerpflichtigen nicht nur nachvollziehbarere Kriterien, sondern vor allem eine geringere Konjunkturanfälligkeit der Steuer, die Möglichkeit niedrigerer Steuersätze und eine bessere Finanzierungsbasis der Gemeinden aufgrund eigener Steuereinnahmen.

Wissenschaft, kommunale Spitzenverbände und inzwischen auch die Bundespolitik sind sich zwar einig, dass die kommunalen Finanzen neu geordnet werden müssen, bisher ist indes noch nicht abzusehen, ob dieser Reformvorschlag oder ein anderes Modell realisiert wird.

2.3 Die Europäische Union und die kommunale Daseinsvorsorge

Die Diskussionsstränge um das Verhältnis EU und Kommunen, Daseinsvorsorge, Wettbewerb, Deregulierung und Privatisierung, deren Ausgestaltung immer auch Auswirkungen auf die Raumstruktur und die alltägliche Lebenswelt jedes Menschen hat, sind vielfältig und kaum noch überschaubar. Sie können hier nur punktuell angerissen werden.

Bei der Diskussion der Bedeutung der Kommunen in der EU wird zuweilen den europäischen Verträgen und Regelungen Kommunalblindheit⁸⁴ vorgeworfen. Daran ändert auch die vom Europarat 1985 verabschiedete *"Charta der kommunalen Selbstverwaltung"* nichts, da sie durch die Ratifizierung in den Mitgliedstaaten nur diese und nicht die Eu-

⁷⁹ Zur Erklärung des Begriffes vgl. HOMBURG 2000, 50 und detailliert WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 1982, 52 ff.

⁸⁰ Diese entspricht dem Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten.

⁸¹ Vgl. HOMBURG 2000, 50

⁸² Mit einer solchen Neuregelung entfielen auch die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen Gewerbetreibenden und Angehörigen freier Berufe (vgl. z.B. EDV-Berufe).

⁸³ HOMBURG 2000, 50 f.

⁸⁴ So FABER 1991, 1127; anderer Meinung: STÖBER 1996

ropäische Union verpflichtet⁸⁵. Auch die Bedeutung des Ausschusses der Regionen (AdR)⁸⁶, der aufgrund des Maastrichter Vertrages 1994 gebildet wurde und in dem Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als Beratungsgremium arbeiten, wird als "politisch eher marginal"⁸⁷ eingeschätzt. Die Kommunen konnten in ihn ohnehin nur 3 von 24 deutschen Vertretern entsenden.

Es bleibt den Kommunen, sofern sie sich nicht von ihren (Bundes-)Ländern vertreten fühlen, nur der Weg der *Lobbyarbeit bei* der Kommission und dem Europäischen Parlament. Dies besorgt vor allem das seit 1991 in Brüssel ansässige "*Europabüro der kommunalen Selbstverwaltung*"

Zwei Begriffe spielen dabei in unserem Kontext eine besondere Rolle:

- das Subsidiaritätsprinzip und
- die Daseinsvorsorge.

Der Subsidiarismus⁸⁸ geht davon aus, dass eine übergeordnete Gemeinschaft / Organisation nur die Aufgaben an sich ziehen darf, die von der untergeordneten nicht erfüllt werden können. Dieser Grundsatz ist als Subsidiaritätsprinzip in Kap. 9 des Vertrages von Amsterdam eingegangen und findet sich in Art. 3b Abs.2 EGV. In der Literatur wird dieser Regelung bisher indes Unschärfe und damit mangelnde Justiziabilität⁸⁹ vorgeworfen. So forderte denn auch die Bundesvereinigung der deutschen Spitzenverbände⁹⁰ und der Ausschuss der Regionen⁹¹ eine ausdrückliche Ausdehnung des Subsidiaritätsprinzips auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

Eine solche Präzisierung und Erweiterung der EU-Subsidiaritätsprinzips hätte unter Umständen die Instrumentalisierung der EU - Binnenmarktrichtlinie durch den deutschen Nationalstaat - wie dies am Beispiel der Deregulierung der Energieversorgung gezeigt wurde - erschweren können. Die "eigenwillige" Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht macht aber gleichzeitig auch die Defizite in den deutschen Regelungen zum Subsidiaritätsprinzip und der kommunalen Selbstverwaltung deutlich: Eine institutionelle Mitwirkungsmöglichkeit der kommunalen Gebietskörperschaften bei sie betreffenden Entscheidungen fehlt auch in Deutschland.

Der zweite in unserem Kontext relevante Begriff ist der der *Daseinsvorsorge* (frz.: *service public*, engl.: *public service*). Er umfasst im wesentlichen die sozialen und materiellen Infrastrukturleistungen, die gemeinwohlorientiert sind⁹² und - zumindest bis vor wenigen Jahren - von der öffentlichen Wirtschaft erbracht worden sind. Die im Zusammen-

85 vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT 1999, 335

86 vgl. Art. 198a EGV

87 THRÄNHARDT 1999, 369

88 vgl. dazu z.B. DORING 1997

89 detailliert zu diesem Problemkreis STOß 2000, 231 f

90 BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN SPITZENVERBÄNDE 1995

91 vgl. CdR 136/95

92 Dies beinhaltet eine möglichst flächendeckende, zuverlässige und bezahlbare Versorgung mit der entsprechenden Dienstleistung.

hang mit neoliberalen Ordnungsvorstellungen eingeführten Wettbewerbsregeln der EU, die - sofern die nationalen Regierungen sich nicht dagegen gewehrt haben - zur Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen geführt haben, haben nicht nur die Bürger, sondern auch die kommunalen Gebietskörperschaften und die Bundesländer irritiert. Ausgelöst durch die Debatte um die (öffentlichen) Sparkassen und Landesbanken, gab im März 2000 der Europäische Rat der Kommission den Auftrag⁹³, ihre Politik im Bereich der Daseinsvorsorge, der EG-Vertrag nennt dies in Art. 16 und 86 Dienstleistungen/Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, klarzustellen.

Die Kommission hat dies mit ihrer Mitteilung "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa"⁹⁴ vom 8. Mai 2000 getan⁹⁵. Die dazu gefasste Entschließung des Europäischen Parlamentes⁹⁶ präzisiert in einem umfangreichen Punktecatalog seine Konzeption der Daseinsvorsorge in der EU. Das Parlament macht dabei deutlich, dass die Daseinsvorsorge als Teil des europäischen Sozialmodells zu betrachten ist, das auf der Grundlage des Modells einer Sozialen Marktwirtschaft weiterzuentwickeln ist. Dabei bezieht sich das Europäische Parlament mehrfach auf das Subsidiaritätsprinzip. Trotz der grundsätzlichen Anerkennung der Wettbewerbsregeln fordert das Parlament eine "präzise und vergleichende Evaluierung" der Auswirkungen der Liberalisierungspolitik und "der Qualität der erbrachten Leistungen ... bevor neue Liberalisierungsmaßnahmen eingeleitet werden"⁹⁷. Aus Punkt 19 der Entschließung werden die Bewertungsmaßstäbe einer solchen Qualitätskontrolle deutlich: hohe Qualität der Daseinsvorsorgeleistung, flächendeckende Verfügbarkeit, optimaler Preis, soziale Ausgewogenheit und dauerhafte Versorgungssicherheit.

Die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland schließlich reagieren auf die Wettbewerbsregelungen der EU und die veränderten nationalen Rahmenbedingungen, die die traditionellen Aufgabenfelder der kommunalen Unternehmen zunehmend zur Disposition stellen, mit der Forderung, die gemeinewirtschaftlichen Grundsätze, die in den Kommunalverfassungen der Bundesländer, den Gemeindeordnungen, verankert sind, auf den Prüfstand zu stellen⁹⁸. Insbesondere die *Schrankentrias* des Gemeinewirtschaftsrechts, also die Beschränkung kommunaler Unternehmen auf

- einen öffentlichen Zweck,
- das *Subsidiaritätsprinzip*, das private Anbieter vor der Konkurrenz öffentlicher Anbieter schützen soll und auf
- das angemessene Verhältnis der *Betätigung zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde*, die in einigen Gemeindeordnungen noch durch das
- Örtlichkeitsprinzip ergänzt wird,

93 LANGEHEINE 2001, 5

94 KOM(2000/580-C5-0399/2001)

95 Dem waren bereits frühere Mitteilungen zu diesem Thema vorausgegangen. So insbes. die gleichnamige Mitteilung KOM(1996)443-C4-0507/96

96 A5-0361 / 2001

97 Punkt B der Entschließung des Europäischen Parlamentes

98 so z.B. CRONAUGE 1999, 33

müssen im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie und die dazugehörige Finanzhoheit der Gemeinden nach Art. 28 II GG neu diskutiert werden⁹⁹. Die Begründung für diese Forderung reicht dabei von einer gleichberechtigten Teilhabe kommunaler Unternehmen am Wettbewerb - auch mit neuen Geschäftsfeldern -, über das Argument der kommunalen Standortvorsorge¹⁰⁰, bis zu der Auffassung, dass eine soziale Marktwirtschaft der Kommunalwirtschaft als notwendiges Korrektiv und Ergänzung der Privatwirtschaft bedarf.

3. Fazit

Der Handlungsspielraum der Kommunen wird immer enger. Dies geschieht einmal durch die Übertragung von Aufgaben, die gesamtgesellschaftlich durchaus sinnvoll sind, ohne aber für eine vollständige Kostendeckung zu sorgen. Es geschieht in einem weit stärkeren Maße aber durch die Verknappung der finanziellen Ressourcen der Kommunen. Insbesondere die Steuerentlastungspolitik, die die Bundesregierung bei gleichzeitiger Sparpolitik im investiven Bereich in der Hoffnung betrieben hat, dass die Entlastung der Unternehmen von Steuern zu (mehr) Wirtschaftswachstum und mehr Arbeitsplätzen führe, hat in jüngster Zeit einen großen Teil der Kommunen an den Rand des Ruins getrieben.

Als *Defensivstrategien* der Gemeinden der letzten Jahre können gelten, dass insbesondere größere Städte ihren Grundbesitz und anderen kommunalen Besitz wie kommunale Versorgungsbetriebe, kommunale Wohnungsbestände oder Anteile an Wohnungsbaugesellschaften verkauft haben, ein Vorgang, der unter dem Begriff der *materiellen Aufgabenprivatisierung*¹⁰¹ zusammengefasst wird. Dies hat ihnen viel Kritik eingebracht, da über Jahrzehnte erarbeitete Besitzstände, die als Instrumente der Stadtentwicklungspolitik oder kommunaler Fachpolitik genutzt werden konnten, zum kurzfristigen Ausgleich des Haushaltsplans veräußert wurden. Die langfristigen Auswirkungen auf die kommunale Daseinsvorsorge, einen Kernbereich gemeindlicher Selbstverwaltung, sind noch nicht abzusehen.

Offensivere Strategien sind Entscheidungen für eine spezielle Wohnungspolitik, die mit einem gewissen Zeitverzug - über Einkommensteuererträge den kommunalen Haushalt entlasten oder aber für eine spezielle Wirtschaftsförderungspolitik, die die Gewerbesteuererträge stabilisieren oder gar erhöhen soll. Auch der zunehmende Einsatz neuer Instrumente der Stadtentwicklung, wie z.B. Public-Private-Partnership oder städtebauliche Verträge müssen vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzmittelknappheit interpretiert werden.

Bei der Diskussion möglicher Reformansätze und der Hilfsstrategien der Kommunen, ihren Handlungsspielraum zu wahren, darf ein weiterer Aspekt nicht übersehen werden.

⁹⁹ vgl. dazu HENNERKES 1999, 65 f.; OTTING 1997, 1258

¹⁰⁰ z.B. CRONAUGE 1999,43

¹⁰¹ Im Gegensatz dazu versteht man unter dem Begriff der *Organisationsprivatisierung* keine Veräußerung des kommunalen Unternehmens, sondern die Gründung einer Gesellschaft (z.B. GmbH, AG).

Angesichts der schwierigen Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften muss es zu *neuen räumlichen Organisationsformen* bei der Finanzierung vorhandener und neuer Infrastrukturen kommen. Dies wird bei der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung und der Ausweitung der individuellen Aktionsräume nicht nur in den Verdichtungsräume eine zunehmend dringlichere Aufgabe. Insbesondere die Konkurrenz der Kernstädte mit ihren Umlandgemeinden muss durch Kooperationslösungen ersetzt werden. Ansätze aus der Wissenschaft und Vorschläge der Verwaltungspraxis liegen dafür vor.

4. Literatur

- BAUR, J. F. 1995: Die Rolle der kommunalen Energieversorger in der angestrebten neuen nationalen und EU-Wettbewerbsordnung für die Strom- und Gaswirtschaft. - In: BfLR (Hg.): Raumordnerische und städtebauliche Aspekte des Ordnungsrahmens für Strom und Gas. = Materialien zur Raumentwicklung, H. 68, 31 f.
- BAUR, J.F. 1997: Die Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie: Gestaltungsmöglichkeiten von Mitgliedsstaaten; Auswirkungen auf die Elektrizitätsunternehmen. - In: BAUR, J.F./FRIAUF, K.-H. 1997: Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden.
- BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMFORSCHUNG (BfLR) (Hg.) 1995: Raumordnerische und städtebauliche Aspekte des Ordnungsrahmens für Strom und Gas. = Materialien zur Raumentwicklung, H. 68.
- BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN SPITZENVERBÄNDE 1995: Revision des Maastrichter Vertrages. Regierungskonferenz 1996. Eckpunkte aus kommunaler Sicht. Köln.
- CREIFELDS, C. 2000: Rechtswörterbuch, 16. neubearb. Aufl., München.
- CRONAUGE, U. 1999: Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität. Zur aktuellen Diskussion einer Anpassung des Gemeindefinanzrechts an wettbewerbliche Rahmenbedingungen. - In: AfK 1, 24 f.
- DÖRING, Th. 1997: Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union. Marburg.
- FABER, Angela 1991: Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung und der Gedanke der Subsidiarität in den Europäischen Gemeinschaften. - In: DVBI, 1126-1135.
- FRIAUF, K.-H. 1997: Energierechtsreform und kommunale Energieversorgung. - In: BAUR, J.F./FRIAUF, K.-H. 1997: Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden.
- HANSMEYER, K.-H./ZIMMERMANN, H. 1993: Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechtes beim gemeindlichen Einkommenssteueranteil. - In: AfK, Jg.32, 221 f.
- HENNEKE, H.G. 1998: Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 2. Aufl.
- HENNEKE, H.G. 1999: Kreisverfassungen. - In: WOLLMANN, H./ ROTH, R. (Hg.) 1999: Kommunalpolitik, Opladen.
- HENNERKES, J. 1999: Für eine Zukunft der Stadtwirtschaft. 13 Thesen. - In: AfK 1, 65 f.
- HERZOG, R. 1995: Die Städte als Chance. Dokumentation der Hauptversammlung 1995 des Deutschen Städtetages in Magdeburg. Köln.
- HÖHN, H. / MOLLER, M. 2002: Republik unter dem Hammer. - Mit der Steuerbefreiung von Gewinnen aus dem Verkauf von Unternehmen will die Bundesregierung die Deutschland AG knacken und vergisst dabei die hohen Folgekosten. - In: Frankfurter Rundschau vom 5. Jan. 2002, 9.
- HOFMANN, K. / SCHERF, W. 2001: Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden. - In: DfK 1, 97 f.
- HOMBURG, St. 2000: Reform der Gewerbesteuer. - In: AfK, 39.Jg., 1. Halbjahresband.
- ISENSEE, J. 1995: Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. - In: DVBI, 1 f.
- KARRENBERG, H. / MONSTERMANN, E. 1999: Kommunale Finanzen - In: WOLLMANN, H. / ROTH, R. (Hg) 1999: Kommunalpolitik. Opladen.
- KARRENBERG, H. / MÜNSTERMANN, E. 2000: Gemeindefinanzbericht 2000. - In: der städtetag 4.
- KARRENBERG, H. 2000: Pas verabschiedete Steuersenkungsgesetz und seine Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen. - In: ZKF Nr. 10, 218 f.
- KNAUER, J. 1991: Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz - Erwartungen und Wirklichkeit - In: der städtetag, 604 f.
- LANGHEHEINE, B. 2001: "Effizienter Staat" - Öffentliche Wirtschaft und Wettbewerb Neueste Entwicklungen aus europäischer Sicht. - Vortragsmanuskript.
- LITTMANN, K. 1968: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, Hannover (= Veröff. d. Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung, Abhandlungen Bd. 50).
- MEYER, H. 1999: Kreisfinanzen. - In: WOLLMANN, H. / ROTH, R. (Hg) 1999: Kommunalpolitik. Opladen.
- PAULA, H. 1992: Einfluß wichtiger Bestimmungsfaktoren auf die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer. - In: RF u. RO, 5, 221 f.

- SCHÄFER, Th. 1998: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. = Neue Schriften des deutschen Städtetages, H. 74, Stuttgart u.a.
- SCHMIDT-AßMANN, E. 1999: Kommunalrecht. - In: SCHMIDT-AßMANN, E. 1999 (Hg): Besonderes Verwaltungsrecht, 1 1.Aufl., Berlin / New York.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. 1999: Autonomie und Regelung von oben. - In: WOLLMANN, H. / ROTH, R. (Hg.) 1999: Kommunalpolitik, Opladen.
- SCHOCH, Fr./ WIELAND, J. 1995: Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben. Baden-Baden.
- STOBER, R. 1996: Kommunalrecht in der BR Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart u.a.
- STÖß, A. 2000: Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung. = Europäische Hochschulschriften, R.V.
- STRUCK, J. / WIESNER, R. 1992: Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. In: ZRP, 452 f.
- THARUN, E. 1977: Die Raumwirksamkeit der kommunalen Finanzmittelausstattung. In: Raumforschung und Raumordnung, 278 f.
- THRÄNHARDT, D. 1999: Die Kommunen und die Europäische Union. - In: WOLLMANN, H. / ROTH, R. (Hg.)1999: Kommunalpolitik, Opladen.
- WIMMER, R. 1996: Wieviel Geld schulden die Länder den Kommunen? - In: der städtetag, 678 f.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 1982: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (= Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 31)
- WOLLMANN, H. / ROTH, R. (Hg) 1999: Kommunalpolitik. Opladen