

## **DIE KOMMUNEN ZWISCHEN NATIONAL- STAAT UND EUROPÄISCHER UNION**

**Elke THARUN**

Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung  
Johann Wolfgang Goethe – Universität, Senckenberganlage 36  
60325 Frankfurt am Main, Deutschland  
e-mail: tharun@em.uni-frankfurt.de

### **THE MUNICIPALITIES BETWEEN THE INTERESTS OF NATIONAL STATES AND EU**

#### **Abstract**

German municipalities may differ from each other by individual services in self-governance that is guaranteed by the constitution. The scope necessary for this however is more and more restricted by transference of tasks/responsibilities, by restriction of financial resources, and European guidelines.

**Key words:** municipalities, self-governance, transference of tasks/responsibilities, financial resources, Europe

### **OBČINE MED DRŽAVO IN EVROPSKO SKUPNOSTJO**

#### **Izvleček**

Nemške občine se razlikujejo med seboj po svoji upravi v smislu samouprave, ki je zagotovljena z ustavo. Neposredna posledica je vedno več omejitev pri prenosu odgovornosti, na področju financ in pri evropskem upravljanju.

**Ključne besede:** občina, samouprava, prenos pravic/odgovornosti, finančno področje, Evropa.

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 Einwohner einer Gemeinde, denn die Gemeinden (Kommunen) sind in Deutschland die Gebietskörperschaften<sup>1</sup>, in denen der Zusammenhang zwischen den konkreten Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger<sup>2</sup> 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 auch als Akteure sozial-räumlicher Prozesse eine weit wichtigere Rolle in der geographischen Forschung 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 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 stark<sup>3</sup>. 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 Gesundheitspflege wie Krankenhäuser über Bildungs- und kulturelle Einrichtungen wie Bibliotheken, Theater, Museen, über Schwimmbäder und Sporteinrichtungen bis hin

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

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. kommunalen Einrichtungen wie z. B. zur Gas-, Strom- oder Wasserversorgung, zum öffentlichen Personennahverkehr, 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 *„Daseinsvorsorge“* 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“*<sup>4</sup> 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 meist 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.

## AUSWEITUNG KOMMUNALER 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 diskutiert<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> Henneke 1999, 144

<sup>5</sup> Struck / Wiesner 1992, 452

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 % bestand<sup>6</sup>. Die alten Bundesländer erreichten zum gleichen Zeitpunkt indes nur einen Versorgungsgrad von etwa 65 %<sup>7</sup>. Es bestand also Handlungsbedarf. Handlungsbedarf bestand aufgrund der unterschiedlichen Rechtsregelungen in den beiden deutschen Staaten auch für eine Neuregelung des Rechts des Schwangerschaftsabbruchs.

So wurde durch ein Gesetz, das am 5.8.1992<sup>8</sup> in Kraft trat - und das allerdings eine mehr als dreijährige Übergangsfrist vorsah<sup>9</sup> - 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"<sup>10</sup> im Vordergrund stand, als das Ziel, durch diese "sozial flankierende" Maßnahme, "die Schwangere zu motivieren, ihr Kind auszutragen"<sup>11</sup>. So findet sich denn auch 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)"<sup>12</sup>.

Das Recht auf einen Kindergartenplatz, das der Bund eingeführt hat, hat unter Juristen eine lebhaft verfassungsrechtliche Diskussion ausgelöst, da die neue Regelung die Länder und insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften in die Pflicht nimmt. Da letztere als örtliche öffentliche Träger der Jugendhilfe für die Einlösung des Anspruchs zuständig sind, 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 Betriebskosten<sup>13</sup>.

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 ist<sup>14</sup>, ist der Rechtsanspruch also noch immer nicht Realität. Inzwischen wird im bundespolitischen Wahlkampf bereits eine ganztägige Kinderbetreu-

---

<sup>6</sup> In den neuen Bundesländern geht es darum, den Bestand zu erhalten, da die Kindergärten meist von den Betrieben zur Verfügung gestellt wurden.

<sup>7</sup> Angaben nach KNAUER 1991, 604 und 605

<sup>8</sup> BGBl. I S.1398

<sup>9</sup> vgl. §24a SGB VIII

<sup>10</sup> vgl. Art. 74 Abs.1 Nr.7 GG

<sup>11</sup> ISENSEE 1995, 1 mit entsprechenden Quellenangaben.

<sup>12</sup> Vom 27.7.1992 (BGBl. I 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)

<sup>13</sup> Nach STRUCK/WIESNER 1992, 455 und ISENSEE 1995, 7 jeweils mit Quellenangabe.

<sup>14</sup> Statistisches Jahrbuch 2000

ung auch für schulpflichtige Kinder gefordert und versprochen. Die Finanzierung ist indessen unklar.

Die Liste mit kostenträchtigen Aufgabenübertragungen ließe sich fortsetzen.

Aber die Gemeinden bekommen vom Bund 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.

## 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 den Gemeinden *eigene Steuern* zu und das Recht, für die Erhebung dieser Steuern eigene *Hebesätze* festzulegen. Damit kann die jeweilige Gemeinde auf ihre jeweiligen Rahmenbedingungen politisch reagieren. Als weitere große Einnahmequelle erhalten die Gemeinden *Zuweisungen* ihrer Länder. Diese werden aus dem Anteil der Länder an den sog. *Gemeinschaftssteuern*<sup>15</sup> 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 soll<sup>16</sup>.

### Schwächung der Gewerbesteuer

Unter den *eigenen Steuern* der Gemeinden hat die Gewerbesteuer<sup>17</sup> ein besonderes Gewicht. Es ist dies eine sehr alte Steuer, die schon zu Ende des 19.Jh. als Gemeindesteuer 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 Steuer, die zu einem zuweilen groteske Formen annehmenden Wettbewerb der Gemeinden um Industrieansiedlungen

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Vgl. dazu detailliert Tharun 1977, 278 f

<sup>17</sup> Land- und forstwirtschaftliche Betriebe und selbständige (freiberufliche) Tätigkeiten unterliegen nicht der Gewerbesteuer.

und zu einem starken Steuerkraftgefälle zwischen Betriebs- und Wohngemeinden<sup>18</sup> 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* beteiligt. 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.

### 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 Realsteuer<sup>19</sup>, die im Durchschnitt aller Gemeinden der alten Bundesländer etwa 15 % der kommunalen Einnahmen ausmacht<sup>20</sup>. Und dies, obgleich 1997 ein Teilbereich der Gewerbesteuer, die sog. *Gewerbekapitalsteuer*, abgeschafft<sup>21</sup> wurde. Damit bleibt den Gemeinden nur die *Gewerbebeitragssteuer*. Dies ist zwar der aufkommensstärkere Teil der Gewerbesteuer, aber gleichzeitig auch der konjunkturanfälligere. Die das Aufkommen verstärkende Komponente<sup>22</sup>, die auf dem Einheitswert<sup>23</sup> des gewerblichen Betriebes beruht, fehlt seither<sup>24</sup>.

Auch die 1969 eingeführte *Gewerbesteuerumlage* 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, Solidaripakt). Aufgrund der jüngsten Steuerreform der Bundesregierung steigt die Gewerbesteuerumlage kräftig und sukzessive ab dem Jahre 2001. Nach KARRENBERG<sup>25</sup> 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 Umlagerhöhung 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 höheren Gewerbesteuereinnahmen werden auf die Gegenfinanzierungsmaßnahmen zurückgeführt. Zur Gegenfinanzierung wurden steuerliche *Abschreibungsregelungen* verändert: Da

---

<sup>18</sup> Tharun 1977, 279

<sup>19</sup> Zu den Realsteuern gehören die Grundsteuern und die Gewerbesteuer.

<sup>20</sup> In den neuen Bundesländern sind es im Schnitt bisher nur 5-6 %.

<sup>21</sup> In den neuen Bundesländern wurde sie nie erhoben.

<sup>22</sup> Im Durchschnitt brachte sie etwa 15 % des Gewerbesteueraufkommens.

<sup>23</sup> Festgesetzter steuerlicher Wert des Betriebes und Grundbesitzes.

<sup>24</sup> Die Gemeinden werden dafür mit einem geringen Prozentsatz an der Umsatzsteuer beteiligt.

<sup>25</sup> KARRENBERG 2000, 224

Anlagegüter nur noch mit einem geringeren Satz abgeschrieben werden können, erhöht sich der einkommens- bzw. körperschaftsteuerpflichtige Gewinn des Unternehmers bzw. des Unternehmens. Diese höheren Gewinne bilden 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 gegenüberstehen. Der Einbruch bei der Gewerbesteuer im Jahre 2001, der nicht nur konjunkturbedingt war, sondern auch weiteren Regelungen des Gesetzes geschuldet ist, scheint ihnen Recht zu geben.

Besonders negativ für die Gewerbesteuer wirken sich besonders zwei neue Regelungen des Steuersenkungsgesetzes aus: So wurde im *Körperschaftssteuerrecht* nicht nur der Höchststeuersatz auf 25 % abgesenkt, es wurde auch in der Art geändert, dass Kapitalgesellschaften nun *Gewinne aus Veräußerungen* von Tochtergesellschaften, Betriebsteilen oder Beteiligungen nicht mehr zu versteuern haben. 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 anglo-amerikanischen Kapitalismus<sup>26</sup>, 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. Die täglichen Meldungen in den Zeitungen belegen den Ernst der Situation für die Kommunen.

Die zweite Regelung, die sich besonders 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 Gewerbesteuermessbetrag - auf die Einkommenssteuer angerechnet. Damit werden alle Gewerbesteuerereinnahmen der Gemeinden bis zu einem Hebesatz von 180 neutralisiert. Hinzu kommt, dass durch mehrere Gesetze der Spitzensteuersatz mehrfach abgesenkt wurde

Auch bei der *zweiten* großen Steuerquelle der Kommunen, dem *Einkommensteueranteil*<sup>27</sup> führte die Steuerreform durch die Senkung der Steuersätze zu Mindereinnahmen<sup>28</sup>. Von Verlusten beim Einkommensteueranteil sind grundsätzlich alle Gemeinden betroffen, aber 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*<sup>29</sup> für die Anteilsverluste

---

<sup>26</sup> HÖHN / MÜLLER 2002, 9

<sup>27</sup> 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 %.

<sup>28</sup> Zu den Schätzungen der kommunalen Verluste vgl. KARRENBURG 2000 in ZKF Nr. 10, S.218 f und Gemeindefinanzbericht 2000, S.4 ff

<sup>29</sup> 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.

der größeren Städte an der Einkommensteuer verantwortlich gemacht<sup>30</sup>, als auch sozio-ökonomische 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 umverteilen<sup>31</sup>. Ganz besonders gravierend ist dieser Einbruch beim Einkommenssteueranteil bei ostdeutschen Städten mit starken Abwanderungsverlusten<sup>32</sup>. Diese raumordnerisch evtl. gewollte Umverteilung wird im Zusammenspiel mit den Einbrüchen bei der Gewerbesteuer für die Finanzen einiger zentrale Orte fatal. 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 *Zuweisungsverluste*, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll, ergeben sich aus den geringeren Steuereinnahmen der Länder. Da die Mittel des kommunalen Finanzausgleichs zum überwiegenden Teil aus Steuern bestehen, deren Aufkommen durch die Steuerreform reduziert wird, steht auch für den kommunalen Finanzausgleich eine 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 eine Reihe von Gemeinden ihre *freien* Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr finanzieren, d.h. Schwimm- und Hallenbäder können nicht mehr instand gehalten werden und werden geschlossen. 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.

## 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 Elektrizitätsbinnenmarkttrichtli-

---

<sup>30</sup> So PAULA 1992, 221 f

<sup>31</sup> vgl. PAULA 1992, 226

<sup>32</sup> KARRENBERG/MÜNSTERMANN 2000, 40



nie 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 Vorgaben der BiRiStrom innerhalb von zwei Jahren<sup>33</sup> - also bis zum 19.2.1999 - im Rahmen der jeweiligen *nationalen* Rechtsordnung berücksichtigt werden (Art. 1 BiRiStrom). Fristverlängerungen wurden gewährt<sup>34</sup>. 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 Kraft<sup>35</sup>.

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. Der Europäische Rat und das europäische Parlament verweigerten jedoch dem Entwurf der Kommission 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 gehöre. 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<sup>36</sup>.

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<sup>37</sup>. 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 Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge und über die Privatisierung öffentlicher Unternehmen beherrscht

---

<sup>33</sup> Art. 189 III EGV

<sup>34</sup> Art. 28II BiRiStrom

<sup>35</sup> BGBl. I, 730

<sup>36</sup> vgl. zu diesem Komplex BAUR 1997, 25f mit weiteren Nachweisen

<sup>37</sup> BAUR 1997, 16f

von der neoliberalen These, Wettbewerb als neue Zauberformel in allen Bereichen führe für alle zu wirtschaftlichem Wohlstand<sup>38</sup>. 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 vor 1998 eingegangen werden. Die Versorgung mit Elektrizität - in beschränktem Maße auch mit Gas - war geprägt durch das Nebeneinander von überregionalen, regionalen und kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU). Diese Stadtwerke belieferten ausschließlich ihr Gemeindegebiet. Die Ausschließlichkeit der Stromversorgung in einem begrenzten Gebiet galt ebenfalls für die regionalen und überregionalen Versorgungsunternehmen (sog. Gebietsmonopole). Der Wettbewerb zwischen den EVUs war bis 1998 explizit ausgeschlossen. Das ausschließliche Recht eines EVUs in "seinem" 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, die 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 unerhebliche *Konzessionsabgaben*. Verfügten die Gemeinden über ein eigenes EVU, so war dieses vor Wettbewerb geschützt. Überregionale und regionale EVUs schützten ihr Versorgungsgebiet durch *Demarkationsverträge* untereinander, die damit den Wettbewerb ausschlossen. Gesetzlich legalisiert wurden diese Absprachen durch die begrenzte Freistellung von den Regeln des Wettbewerbsbeschränkungsrechtes<sup>39</sup>. Als 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, d.h. 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 II GG angesehen<sup>40</sup>. Ein weiterer Einschnitt im bis dahin monopolistischen Energie-

<sup>38</sup> SCHNEIDER, H.-K. zitiert bei BAUR 1995, 31; Übrigens eine These, die auch bei sozialdemokratischen Regierungen beliebt ist, wenn sie sich aus sozialstaatlicher Verantwortung zurückziehen wollen

<sup>39</sup> §§ 103, 103a GWB

<sup>40</sup> FRIAUF 1997, 69 f

sektor war, dass nun die Netzeigentümer verpflichtet sind, den Zugang zu ihrem Netz für andere Versorger zu öffnen. Dies gilt auch für kommunale Netzbetreiber<sup>41</sup>. 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 die Gemeinden in unterschiedlichem Maße. Für die Kommunen, die über Konzessionsverträge aus ihrem ausschließlichen Wege-recht jährliche Einnahmen erzielten, bedeutet die Neuregelung, dass neue Konzessionsverträge mit dem bisherigen Netzbesitzer weit geringere Einnahmen bringen werden. Gemeinden mit *eigenen Stadtwerken* sind besonders betroffen: So bedeutet der Wegfall des ausschließlichen Wegerechtes, dass nun z.B. wirtschaftlich starke regionale oder überregionale EVUs *Stichleitungen* zu größeren, randlich gelegenen Industriegebieten legen und auf diese Weise Großabnehmer abwerben können<sup>42</sup>. Aufgrund der geringen Investitionskosten solcher Stichleitungen können die Fremdanbieter den Großabnehmern wesentlich günstigere Konditionen anbieten, als dies die Stadtwerke mit ihrer flächendeckenden Versorgungspflicht konnten und können<sup>43</sup>. Dort, wo sich Stichleitungen 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 sog. *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 jüngsten 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 *bisher 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. Im März dieses Jahres hat bereits der größte deutsche Energieversorger Preiserhöhungen angekündigt, da die bisherigen "Kampfpreise" nicht kostendeckend waren.

## ERGEBNIS / FAZIT

Der Handlungsspielraum der Kommunen wird immer enger. Dies geschieht einmal durch die Übertragung von Aufgaben, die gesamtgesellschaftlich durchaus sinnvoll sind,

---

<sup>41</sup> vgl. hierzu die Rahmenbedingungen des verhandelten Netzzuganges gem. § 5ff EnWG

<sup>42</sup> In der Literatur wird dies als "Rosinenpicken" bezeichnet; so bereits in der Stellungnahme des Bundesrates zum EnWG.

<sup>43</sup> vgl. zu dem gesamten Komplex FRIAUF 1997,6 0f

ohne für eine vollständige Kostendeckung zu sorgen. Es geschieht in einem weit stärkeren Maße aber durch die Verknappung ihrer finanziellen Ressourcen. 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 Wohnungsbau-gesellschaften verkauft haben, ein Vorgang, der unter dem Begriff der *materiellen Aufgabenprivatisierung* 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 entlastet 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. 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 Verdichtungs-räumen eine zunehmend dringlichere Aufgabe. Insbesondere die Konkurrenz der Kernstädte mit ihren Umlandgemeinden muss durch Kooperationslösungen ersetzt werden. Ansätze aus der Wissenschaft<sup>44</sup> und Vorschläge der Verwaltungspraxis liegen dafür vor.

## Literatur:

Baur, J.F.: Die Rolle der kommunalen Energieversorger in der angestrebten neuen nationalen und EU-Wettbewerbsordnung für die Strom- und Gaswirtschaft. - In: BfLR (Hg) 1995: Raumordnerische und städtebauliche Aspekte des Ordnungsrahmens für Strom und Gas = Materialien zur Raumentwicklung, H. 68.

---

<sup>44</sup> vgl. dazu den Beitrag von SCHELLER in diesem Band.

- Baur, J.F. 1997: Die Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie: Gestaltungsmöglichkeiten von Mitgliedstaaten; Auswirkungen auf die Elektrizitätsunternehmen - In: BAUR, J.F./ FRIAUF, K.-H. 1997: Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden.
- Friauf, K.-H. 1997: Energierechtsreform und kommunale Energieversorgung - In: Baur, J.F./ Friauf, K.-H. 1997: Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden.
- Henneke, H.-J. 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.
- Herzog, R. 1995: Die Städte als Chance, Dokumentation der Hauptversammlung 1995 des Deutschen Städtetages in Magdeburg, Köln.
- Höhn,H./ Müller,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 I, 97 f.
- Isensee, J. 1995: Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz - In: DVBl.,1f
- Karrenberg, H./ Münstermann, 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: Das 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.
- 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 Einkommensteuer - 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, 11.Aufl., Berlin /New York.
- Schmidt-Eichstaedt, G. 1999: Autonomie und Regelung von oben. - In: Wollmann, H./ Roth,R. (Hg.)1999: Kommunalpolitik, Opladen.
- 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.

Wimmer, R. 1996: Wieviel Geld schulden die Länder den Kommunen? - In: der städtetag, 678 f.

Wollmann, H./ Roth, R. (Hg) 1999: Kommunalpolitik. Opladen.