

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen.....	14
Abkürzungsverzeichnis.....	15
Einleitung: Problemstellung und Aufbau der Arbeit.....	17
Teil 1: Grundlagenfragen der Arbeit und verwendete Methoden.....	21
Abschnitt 1: Die Europäische Union und die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland.....	21
A. Zum Begriff „kommunale Handlungsspielräume“.....	21
B. Kommunale Tätigkeit.....	24
I. Rechtliche Grundlagen und kommunale Willensbildung.....	24
II. Kommunale Aufgaben.....	26
III. Kommunale Leistungserstellung.....	29
IV. Kommunale Einnahmen.....	30
C. Zur Entwicklung der Europäischen Union.....	31
I. Historischer Exkurs zur EU: Zuwachs an Aufgaben und Mitgliedern.....	31
II. Organe der Europäischen Union und Entscheidungsverfahren.....	33
III. Rechtsetzung und Haushalt als Instrumente der Politik.....	37
D. Arten von Beziehungen zwischen Europäischer Union und Kommunen.....	40
Abschnitt 2: Verwendete Theoriekonzepte.....	43
A. Theorie der öffentlichen Güter als alloкатive Begründung für staatliches Handeln.....	44
B. Ökonomische Theorie des Föderalismus: Begründung für die Vorteile eines dezentralen Staatsaufbaus und zur Entwicklung von Kriterien für die Zuordnung von Kompetenzen.....	47
I. Vorrang dezentraler Einheiten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Subsidiaritätsprinzip).....	47
II. Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.....	48
III. Wirkung von Mobilität: Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften..	50
C. Politökonomische Argumente für die Zuordnung von Kompetenzen.....	52
Abschnitt 3: Zur Rolle der deutschen kommunalen Ebene in der Europäischen Union aus ökonomischer Sicht.....	56
A. Die schwache Stellung der Kommunen im deutschen und europäischen Rechtssystem.....	57
B. Bedeutungsverlust der Kommunen in der Konkurrenz der staatlichen Ebenen um öffentliche Aufgaben und Einnahmen?.....	61

Teil 2: Unmittelbare Betroffenheit der Kommunen durch die Politik der Europäischen Union .....	65
Zur Vorstrukturierung: Berührungspunkte zwischen Politikbereichen der Europäischen Union und kommunalen Handlungsfeldern .....	65
Abschnitt 1: Entscheiderkreis in der Kommune .....	74
A. Kommunales Wahlrecht für Bürger der Europäischen Union .....	74
I. Regelungen auf europäischer Ebene und ihre Umsetzung in Deutschland .....	74
II. Erweiterung der Definition des Gemeindebürgers durch EU-Recht .....	76
III. Ausländerwahlrecht auf Gemeindeebene aus ökonomischer Sicht .....	77
B. Kommunalverwaltung: Zusammensetzung und Einfluß .....	80
Abschnitt 2: Kommunale Aufgabenerfüllung .....	82
A. Kommunale Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik der EU .....	82
I. Kommunale Wirtschaftsförderung .....	82
1. Definition, Ziele, Instrumente und Bedeutung kommunaler Wirtschaftsförderung .....	82
2. Auswirkungen der Politik der Europäischen Union auf die kommunale Wirtschaftsförderung im Überblick .....	85
II. Die Regional- und Strukturpolitik der EU .....	86
1. Grundzüge der EU-Regional- und Strukturpolitik .....	86
2. Umsetzung der EU-Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland .....	90
a) Fördervolumen .....	90
b) Umsetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ .....	91
c) Bezug zur kommunalen Wirtschaftsförderung .....	91
3. Kritische Betrachtung der EU-Regionalpolitik .....	93
a) Grundsätzliche Wirksamkeit des Politikinstrumentes .....	93
b) Unzureichende Beachtung des Subsidiaritätsprinzips .....	95
c) Wirkung auf kommunale Handlungsspielräume .....	97
4. Reformvorschläge .....	98
a) Ungebundener Finanzausgleich .....	99
b) Verstärkte „Partnerschaft“ .....	99
c) Entwicklungspartnerschaften zwischen Gemeinden unterschiedlichen Entwicklungsstandes .....	101
5. Fazit .....	102
B. Kommunale Wirtschaftsförderung und die Beihilfenaufsicht der EU .....	103
I. Allgemeine vertragliche Bestimmungen zur Beihilfenaufsicht .....	103
II. Rechtliche Beschränkung der eigenständigen kommunalen Wirtschaftsförderung durch die Beihilfenaufsicht .....	106
1. Unterschiedliche Betroffenheit der direkten und der indirekten Wirtschaftsförderung .....	106

2. Die Beihilfenaufsicht über die direkte kommunale Wirtschaftsförderung .....	107
III. Betroffenheit finanzieller Handlungsspielräume durch beihilferechtliche Einschränkung kommunalrelevanter Förderprogramme von Bund und Ländern.....	113
1. Beschränkung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ .....	114
2. Kritische Betrachtung aus ökonomischer Sicht .....	119
IV. Fazit: Kommunale Wirtschaftsförderung unter der Beihilfenaufsicht und der Regionalpolitik der EU.....	121
C. Kommunale Sparkassen .....	123
D. Kommunale Energiepolitik im Europäischen Binnenmarkt.....	126
I. Kommunale Kompetenzen im Energiesektor und Liberalisierungsrahmen.....	127
II. Auswirkung der Liberalisierung auf kommunale Energie-, Verkehrs- und Umweltpolitik .....	130
E. Liberalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs?.....	134
F. Kommunale Umweltpolitik.....	138
I. Umweltschutz als öffentliche Querschnittsaufgabe aller Ebenen.....	138
II. Überregulierung einer gemeindlichen Aufgabe durch die Trinkwasser-Richtlinie .....	141
III. Umweltinformationen als neue kommunale Pflichtaufgabe .....	145
IV. Abwasserrichtlinie: Problematischer Instrumenteneinsatz.....	146
V. Umweltverträglichkeitsprüfung als neue Verfahrensvorschrift .....	149
G. Städtebau und Raumordnung.....	151
H. Fazit zur Betroffenheit kommunaler Aufgaben.....	156
Abschnitt 3: Erstellung kommunaler Leistungen .....	157
A. Öffentliche Auftragsvergabe im Binnenmarkt .....	158
I. Regelungen auf der EU-Ebene und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland .....	158
II. Wirkung auf kommunale Handlungsspielräume .....	163
III. Allokative Bewertung der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens.....	163
IV. Beschränkung der öffentlichen Auftragsvergabe als Instrument der Wirtschaftsförderung sowie der Umwelt- und Sozialpolitik .....	165
B. Kommunen als Arbeitgeber .....	167
C. Interne Organisationsstruktur in den Kommunen: Höhere Kosten und Modernisierungsdruck.....	171
D. Exkurs: Einmalige Währungsumstellung auf den Euro in den Kommunen..	173
I. Zeitplan der Währungsumstellung und offene Fragen .....	173
II. Konkreter Umstellungsbedarf: Hohe Kosten für die technische Umstellung .....	175
E. Fazit zur Einwirkung der EU auf die Leistungserstellung.....	176

<b>Abschnitt 4: Einnahmen der Kommunen</b> .....	177
<b>A. Gemeindesteuern und EU-Steuerharmonisierung</b> .....	177
I. Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen einer harmonisierten Umsatzsteuer .....	178
II. Vorschläge zur Harmonisierung direkter Steuern.....	180
III. Gemeindesteuerreform in den von der EU gesetzten Rahmenbedingungen .....	181
<b>B. Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeiten durch den Vertrag von Maastricht</b> .....	184
I. Beschränkung gemeindlicher Handlungsspielräume infolge der Maastricht-Kriterien? .....	184
II. Kritik der öffentlichen Verschuldung aus der Sicht ökonomischer Theorien: Positive Bewertung der Verschuldungsbegrenzung.....	188
<b>Teil 3: Mittelbare Wirkungen der Politik der EU auf die deutschen Kommunen</b> .....	193
<b>Abschnitt 1: Mittelbare Wirkung des Binnenmarktes und der Währungsunion auf die Kommunen</b> .....	193
<b>A. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Binnenmarktes und der Währungsunion im Überblick</b> .....	194
I. Das Binnenmarktszenario und potentielle Wirkungen der Währungsunion.....	194
II. Erste Ergebnisse des Binnenmarktes .....	195
<b>B. Wirkung des verschärften Wettbewerbs, des beschleunigten Strukturwandels sowie der erhöhten Mobilität auf die Kommunen</b> .....	197
I. Kommunale Wirtschaftsförderung.....	197
II. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden.....	198
III. Kommunale Leistungserstellung.....	199
IV. Wirkung auf die gemeindlichen Einnahmen und die Haushalts-situation .....	200
<b>Abschnitt 2: Verschiebungen im föderativen Gefüge</b> .....	202
<b>Teil 4: Zusammenfassung der Einwirkungen und Bewertung aus ökonomischer Sicht</b> .....	207
<b>Abschnitt 1: Art und Umfang der Einwirkungen der EU auf die deutschen Kommunen</b> .....	207
<b>A. Entscheiderkreis</b> .....	207
<b>B. Handlungsspielräume bei den Aufgaben</b> .....	208
I. Aufgabenbestand .....	208
II. Art und Weise der Aufgabenerfüllung (Leistungserstellung).....	210
III. Umfang der faktischen Betroffenheit.....	210
<b>C. Einnahmesituation</b> .....	214
<b>D. Fazit</b> .....	214

Abschnitt 2: Bewertung aus ökonomischer Sicht .....	215
A. Aufbrechen verkrusteter nationaler Strukturen bzw. Verstärkung des Reformdrucks .....	215
B. Stärkung des Wettbewerbs gegenüber politisch-demokratischen Steuerungsformen? .....	217
C. Dezentralisierungspotential bei den Aufgaben und im Instrumenteneinsatz	220
D. Mißachtung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz: Unsichtbarer einnahme- und ausgabeseitiger Finanzausgleich .....	222
Abschnitt 3: Schlußfolgerungen zum Schutz kommunaler Handlungsspielräume aus ökonomischer Sicht .....	225
A. Aufgaben- und Mittelzuweisung an die EU-Ebene begrenzen .....	226
B. Schaffung geeigneter institutioneller Formen auf EU-Ebene zur Lösung von Konflikten zwischen den Politikzielen und für einen effizienten und föderalismusfreundlichen Instrumenteneinsatz .....	227
C. Innerstaatliche Reform des Gemeindefinanzsystems: Vorbehalt einer lokalen Steuerquelle für freiwillige Aufgaben .....	227
Teil 5: Vorhandene Ansätze zur Erhaltung und Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume in der Europäischen Union .....	229
Abschnitt 1: Schutzmechanismen zur Begrenzung des Einflusses der Europäischen Union auf die Kommunen .....	229
A. Schutzwirkung des in Art. 3b EGV normierten Subsidiaritätsprinzips und seiner vorgeschlagenen expliziten Erweiterung auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften .....	230
B. Aufnahme des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung in eine europäische Verfassung .....	236
Abschnitt 2: Aktive Mitwirkung der Kommunen bei der Entscheidungsfindung auf der EU-Ebene .....	238
A. Der Ausschuß der Regionen .....	239
B. Partnerschaft .....	245
C. Lobbyarbeit bei den entscheidenden Institutionen auf der EU-Ebene .....	247
D. Fazit zur Erhaltung und Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume ...	251
Literaturverzeichnis .....	253