

Die Gemeindefinanzkrise aus einer europäischen Perspektive

Führen die geringeren Einnahmen regionaler Verwaltungseinheiten in Europa dazu, dass die Gemeinden durch geringere Investitionstätigkeit nur einen geringeren Beitrag zum Wirtschaftsaufschwung leisten können oder gar deutliche Einbußen bei Sozialleistungen entstehen?

Die Herausforderungen, die die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise an die Städte und Gemeinden stellt, sind in den 27 EU-Staaten teilweise deutlich unterschiedlich. Trotzdem bleiben die Gefahren, die sich aus der Krise ergeben, in allen Staaten dieselben: Aus der Finanzkrise droht eine soziale Krise zu werden, und das Ausbleiben von Investitionen von Städten und Gemeinden kann den wirtschaftlichen Aufschwung bremsen. Es muss daher im Interesse aller sein, dass diese Risiken vermieden werden, mit gemeinsamen Anstrengungen in der Europäischen Union und in jedem einzelnen Land sowie auf allen Verwaltungsebenen. Am 11. und 12. Oktober 2010 veranstaltete der europäische Rat in Straßburg eine Konferenz mit GemeindefinanzexpertInnen aus allen EU-Staaten zum Thema „Responses to recession across Europe“¹. Dabei standen vor allem die Reaktionen von lokalen Regierungs- bzw. Verwaltungseinheiten auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und künftige Handlungsstrategien im Mittelpunkt.

Auswirkungen der Krise

Die Ausgangssituation für die aktuelle Finanzierungskrise der öffentlichen Hand ist für alle Staaten gleich: Durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat sich die Wirtschaftsleistung der europäischen Wirtschaft ab der zweiten Jahreshälfte 2008 verringert. Dies hat zu geringeren Steuereinnahmen des öffentlichen Sektors geführt. Gleichzeitig ist, ebenfalls als Folge der Wirtschaftskrise, die Arbeitslosenrate und somit die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen gestiegen, was wiederum zu höheren Ausgaben im öffentlichen Sektor geführt hat. Gefördert wird die Ausgabensteigerung noch durch die



demografische Entwicklung, die dazu führt, dass sich die Zahl der Bezieherinnen und Bezieher öffentlicher Leistungen erhöht (z.B.: Pensionen), während sich die Anzahl der Menschen in Beschäftigung und somit die Summe der Steuereinnahmen der öffentlichen Hand tendenziell verringert. Auch die in weiterer Folge steigenden Sozialausgaben für Pflege und Betreuung bzw. die Ausgaben im Gesundheitswesen tragen zur dynamischen Ausgabensteigerung bei rückläufigen oder zumindest stagnierenden Einnahmen bei.

Betroffenheit unterschiedlich stark

Fast alle Gebietskörperschaften in der Europäischen Union sind mit stark steigenden Ausgaben als Folge der Wirtschaftskrise und der demografischen Situation konfron-

tiert. Was die Einnahmenentwicklung betrifft sind allerdings Unterschiede zu erkennen. Diese Unterschiede ergeben sich aus der ungleichen zeitlichen Verzögerung des Einnahmerückgangs und daraus, dass die Gebietskörperschaften der EU, Steuern auf unterschiedliche Gegenstände einheben (Gewinne, Vermögen etc.), die mehr oder weniger stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen.

Je nach Steuersystem wirken wirtschaftliche Veränderungen in unterschiedlicher Geschwindigkeit auf die Steuereinnahmen des öffentlichen Sektors. Es kann teilweise zu deutlichen Verzögerungen der Wirkungen kommen, wenn die Steuerschuld erst nach einer bestimmten Zeit entsteht. Daneben kann das Finanzausgleichssystem ebenfalls Verzögerungseffekte bewirken. Dies alles



führt dazu, dass sich in manchen Fällen die Wirkung einer wirtschaftlichen Rezession erst dann auf die öffentlichen Haushalte niederschlägt, wenn sich die Wirtschaft schon wieder erholt.

Die Wirkung einer wirtschaftlichen Rezession hängt auch davon ab, inwiefern die Steuereinnahmen durch die veränderten Rahmenbedingungen betroffen sind. Finanzieren sich Gemeinden beispielsweise sehr stark auf Basis von Unternehmensgewinnen (z.B. durch die Gewerbesteuer in Deutschland), so sind sie sehr stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Einige osteuropäische Länder, die sich zu einem großen Teil aus Vermögenssteuern finanzieren, sind dabei weniger von der wirtschaftlichen Situation abhängig. In Österreich ist diese Abhängigkeit teilweise gegeben. Die Kommunalsteuer als

Lohnsummensteuer entwickelt sich größtenteils parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Gleichzeitig sind die Einnahmen aus der Grundsteuer relativ stabil. Das ist in wirtschaftlich guten Zeiten ungünstig, weil die Anpassung der Bemessungsgrundlage (z.B. der Einheitswerte) an das steigende Preisniveau in der Regel nur zögerlich erfolgt. In der wirtschaftlichen Krise ist dieses stabilisierende Element allerdings ein Vorteil. Da sich die Einnahmen aus der Grundsteuer auf vergleichsweise niedrigem Niveau befinden, ist die Stabilisierungswirkung allerdings relativ gering.

Europaweite Gemeindefinanzierungskrise

Ungeachtet des Ausmaßes der Betroffenheit der Gemeindefinanzen durch die Rezession zeigt sich europaweit, dass die Gemeinden unter finanziellen Engpässen leiden. In den neuen Mitgliedsstaaten sind die Finanzierungsstrukturen noch relativ instabil. In Serbien etwa wurde in der wirtschaftlichen Hochkonjunktur eine finanzielle Stärkung der Städte und Gemeinden beschlossen, die im Zuge der Wirtschaftskrise wieder abgebaut wurde – finanzielle Schwierigkeiten waren bereits programmiert!

In den Mitgliedsländern mit etablierteren und damit veränderungsresistenteren Finanzierungsstrukturen werden die Schwächen dieser Strukturen im Zuge der Wirtschaftskrise deutlich. Hier zeigt sich beispielsweise in Deutschland die deutlich stärkere Betroffenheit westdeutscher Kommunen, die damit zusammenhängt, dass sich diese stärker über eigene Steuern und Gebühren finanzieren, während die ehemaligen ostdeutschen Kommunen zu größeren Teilen Mittel aus Transfers durch übergeordnete Gebietskörperschaften beziehen, die sich im Zuge der Wirtschaftskrise kaum verringert haben. Dies ist vor allem damit zu begründen, dass die eigenen Steuern der westdeutschen Gemeinden sehr stark gewinnabhängig sind und es bei Rezessionen zu einem bedeutenden Einnahmefall kommt. In wirtschaftlich guten Zeiten erhöht sich der Spielraum. Die Trans-



Ungeachtet des Ausmaßes der Betroffenheit der Gemeindefinanzen durch die Rezession zeigt sich europaweit, dass die Gemeinden unter finanziellen Engpässen leiden.

fers an die ostdeutschen Kommunen sind so gestaltet, dass sie kaum von der ökonomischen Entwicklung abhängen. Sie sind notwendig, um eine kommunale Grundversorgung in den wirtschaftlich weniger stark entwickelten Teilen des Landes zu gewährleisten, die aus eigenen Steuern und Gebühren nur bedingt finanziert werden kann, vor allem dann, wenn deren Einnahmen aus ökonomischen Gründen rückläufig sind. In Österreich werden durch die rückläufigen Steuereinnahmen der Gemeinden die Finanzierungsentpässe im Sozial- und Gesundheitswesen deutlich. Bleiben wesentliche Reformen in diesem Bereich aus, so werden die Ausgabensteigerungen nur durch immense Steigerungen der Steuereinnahmen ausgeglichen werden können, die bestenfalls in wirtschaftlichen Hochkonjunkturphasen zu erwarten sind.

Steht eine soziale Krise bevor?

Gerade die Finanzierung der Sozialausgaben könnte durch die Finanzierungsentpässe der regionalen und sub-regionalen Gebietskörperschaften gefährdet sein. In osteuropäischen Ländern, wie beispielsweise Ungarn, Polen oder der Ukraine, führt die mangelnde Finanzierbarkeit von Sozialleistungen dazu, dass intensiv darüber nachgedacht wird, wo die Grenze zwischen öffentlicher und privater Verantwortung neu gezogen werden kann. Diese Länder haben, im Gegensatz zu den westeuropäischen Staaten wie Deutschland, England oder auch Österreich, neben der Überalterung der Gesellschaft vor allem auch mit einer schrumpfenden Gesellschaft zu tun. Mangelnde Immigration steht stetige Abwanderung entgegen. In diesem Zusammenhang wird nicht nur die Finanzierung der Pflege und Betreuung Älterer zur Schwierigkeit, sondern auch die Frage, wer diese Aufgaben übernehmen soll. Dies führt vor allem in institutionell wenig stabilisierten Ländern dazu, dass der Staat sich nicht mehr in der Lage und in der Verantwortung sieht, bestimmte soziale Aufgaben zu übernehmen. Dies kann zu einem deutlichen sozialen Ungleichgewicht in der Gesellschaft führen.

Gemeindefinanzen stabilisieren

Dem Solidaritätsgedanken folgend kann es als erstrebenswert angesehen werden, ein

solches soziales Ungleichgewicht zu vermeiden. Dazu wird es aber notwendig sein, die Finanzierung der öffentlichen Hand auf einer soliden Basis zu stabilisieren. Dies kann gelingen, indem auf mehreren Ebenen angesetzt wird. Es sind jedenfalls die Gemeinden selbst in die Pflicht zu nehmen. Innovative Lösungen zur Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung müssen gefunden, aber auch zugelassen werden. Es zeigt sich in der europäischen Praxis, dass sowohl Bürger und Bürgerinnen, aber auch Verwaltungen Ideen und Vorschläge einbringen, die gewährleisten, dass dieselbe Leistung zu niedrigeren Kosten erbracht werden kann. In Dänemark und Island wurden breite Programme lanciert, die BürgerInnen und Verwaltung die Möglichkeit gegeben haben, ihre innovativen Ideen einzubringen, von denen einige mit erheblicher Wirkung umgesetzt wurden. In Großbritannien erfolgt eine kritische Betrachtung der wahrgenommenen Aufgaben. Es wird offen zur Diskussion gestellt, freiwillige öffentliche Leistungen abzubauen oder deren Kosten zumindest den NutzerInnen individuell zu verrechnen. Man strebt an, einen „basic level of service“ zu definieren, der sichergestellt sein muss. Jede zusätzliche Leistung, die von den BürgerInnen in Anspruch genommen wird, ist von den BürgerInnen auch zu bezahlen.

Städte als Investoren

Es soll nicht außer Acht gelassen werden, dass Städte und Gemeinden einen beachtlichen Anteil an der Wirtschaftsleistung eines Staates erbringen. Sie sind einer der größten Arbeitgeber und die regionale (Bau)wirtschaft profitiert von der Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden. Wenn durch die Gemeindefinanzierungskrise die Investitionstätigkeit der Kommunen reduziert wird, besteht die Gefahr, dass der momentan zu erwartende wirtschaftliche Aufschwung wieder gebremst wird, indem zum Beispiel die Investitionsaufträge der Gemeinden ausbleiben. Diese wirtschaftsförderliche Wirkung der kommunalen Ausgaben darf nicht übersehen werden. Einzelne Länder (darunter zum Beispiel Spanien) sind sich dieser Verantwortung des kommunalen Sektors bewusst und fördern – besonders in der aktuellen Wirtschaftskrise



Die EU will auf keinen Fall, dass die Finanzkrise zu einer sozialen Krise führt.

– Investitionsprogramme der Kommunen. Zur Gewährleistung einer stabilen Investitionstätigkeit der Gemeinden sind außerdem innovative Finanzierungsansätze (z.B. Public Private Partnership) und eine umsichtige Investitionsplanung zu verfolgen.

Europäische Koordination

Dem Europäischen Rat ist es ein besonderes Anliegen, dass die Finanzierungs- und Verwaltungseinheiten nicht zu einer drastischen Reduktion der Sozialleistungen und in weiterer Folge einer sozialen Krise führt. Gemeinden sollen ihre Leistungen weiterhin finanzieren können und Effizienzsteigerung sicherstellen. Zusätzlich sollten sie ihre wirtschaftliche Verantwortung weiterhin wahrnehmen können, indem Sie ihren Teil zum wirtschaftlichen Aufschwung beitragen können. Auch dazu sind größere finanzielle Spielräume notwendig. Es sollte daher im Interesse aller Gebietskörperschaften in allen Mitgliedsländern der EU sein, gemeinsam Maßnahmen zu entwickeln, die eine solide finanzielle Basis für Städte und Gemeinden sicherstellen. Wichtige Impulse dazu kann ein intereuropäischer Erfahrungsaustausch bringen. Der Europäische Rat bietet dazu Strukturen an. Es kann nur von Vorteil und Interesse für alle Mitgliedsländer der Europäischen Union sein, diese auch zu nutzen.

Manuel Köfel,
KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung

¹ Weiterführende Informationen und zusammenfassende Unterlagen zu dieser Konferenz sind auf http://www.coe.int/tdgap/localdemocracy/Financial_crisis_conference_en.asp zu finden