



# Projekt: Zukunft der Arbeitswelt

**Hochwertige, moderne und nachhaltige Arbeitsplätze  
für die kommunale und regionale Verwaltung**

## **1. Thema**

Finanzierung kommunaler Verwaltung: Hauptprobleme,  
Wachstumslösungen und Alternativen

## **Ein sehr schwieriges wirtschaftliches Umfeld**

Gegenwärtig arbeitet die kommunale und regionale Verwaltung in der Europäischen Union (EU) in einem sehr schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Umfeld. Es besteht wenig Aussicht, dass sich das kurzfristig ändern wird.

Für die Budgets aller EU-Regierungen, mit Ausnahme von Estland, Ungarn und Schweden, wurde 2011 ein Defizit prognostiziert. Diese hohen Defizite sind weitestgehend eine Folge der Finanzkrise von 2008 und der dadurch verursachten Rezession. Auf die Bankenkrise folgte eine Krise der Staatsverschuldung. Unter dem Druck der Finanzmärkte haben die europäischen Regierungen eine Politik eingeschlagen, die darauf zielt, die Staatsdefizite schnellstmöglich zu beseitigen.

Dieser Ansatz wurde auch auf europäischer Ebene verankert, was in jüngster Zeit angesichts des *Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion* deutlich wurde. Dieser wurde im Dezember 2011 vereinbart und von 25 Regierungen, den Staaten der Eurozone sowie acht weiteren Staaten am 2. März 2012 unterzeichnet. Der Vertrag beinhaltet eine Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang“ eine Regel einzuführen, die besagt: „Der gesamtstaatliche Haushalt [des Unterzeichnerstaats] ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.“

Der Druck auf die Regierungsausgaben auf kommunaler und regionaler Ebene, als nennenswerter Teil der gesamten Staatsausgaben (33,6 % durchschnittlich im Jahr 2010 auf Basis der Zahlen von RGRE/Dexia <sup>1</sup>) wird sich fortsetzen.

## **Nationale Unterschiede**

Es muss in diesem Stadium darauf hingewiesen werden, dass der Anteil der kommunalen und regionalen Ausgaben an den gesamten Staatsausgaben zwischen den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich ist. In Ländern mit einer stark föderalen Struktur sind sie höher. Dort liegen wichtige Kompetenzen nicht bei den staatlichen Regierungen. Die Zahlen von RGRE/Dexia zeigen, dass die kommunalen und regionalen Ausgaben in Belgien für 41,8 % der gesamten Staatsausgaben verantwortlich sind, in Deutschland sind es 44,1 % und in Spanien 53,2 %. Im Gegensatz dazu liegen die kommunalen und regionalen Ausgaben in Zypern bei nur 4,8 % der gesamten Staatsausgaben, in Griechenland sind es 5,6 %, in Irland 10,3 % und in Malta 1,5 %. Typischere Werte von rund 25 % sind in der Tschechischen Republik zu finden (27,0 %) sowie in Estland (24,7 %), Ungarn (25,6 %), Lettland (25,6 %), Litauen (27,6 %), Rumänien (23,9 %) und Großbritannien (27,8 %).

Auch gibt es erhebliche Unterschiede bei den Aufgaben, die von den kommunalen und regionalen Verwaltungen übernommen werden. In vielen Ländern ist Bildung Sache der Kommunen oder Regionen. Sie beträgt 20,8 % der Gesamtausgaben auf dieser Ebene. Doch in Zypern, Griechenland und Malta gibt es gar keine oder kaum

---

<sup>1</sup> Diese und folgende Zahlen über kommunale und regionale Ausgaben stammen aus: *EU subnational governments: 2010 key figures*, CEMR and Dexia, 2011

kommunale und regionale Bildungsausgaben, Italien und Portugal liegen sie weit unter dem Durchschnitt. Gesundheit ist für gut ein Viertel der kommunalen und regionalen Ausgaben in Dänemark, Finnland und Schweden sowie Österreich und Spanien verantwortlich. In Italien sind es 44,2 %, doch in anderen Staaten wie der Tschechischen Republik, Frankreich, Deutschland, Rumänien und Großbritannien geben die Kommunen und Regionen nur sehr wenig oder gar nichts für Gesundheit aus, da die Verantwortlichkeiten dafür woanders liegen.

Diese Unterschiede sollten bei der Betrachtung von Ausgabenentwicklungen beachtet werden.

### ***Kommunale und regionale Verwaltungen stärker betroffen***

Es gibt Hinweise darauf, dass die kommunalen und regionalen Verwaltungen in einigen Ländern stärker von den Einsparungen betroffen sind als der öffentliche Sektor insgesamt.

Die 2010 und 2011 in Italien vorgestellten Pläne zur Kosteneinsparung sahen vor, dass „mehr als die Hälfte der Ausgabenkürzungen 2011-2012 unterhalb der staatlichen Ebene zu erfolgen hat“. <sup>2</sup> Die Zahlen der RGRE/Dexia zeigen jedoch, dass sie nur 31,3 % der gesamten öffentlichen Ausgaben ausmachen. Die neuesten Beschäftigungszahlen für den öffentlichen Sektor in GB zeigen, dass die Zahl der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung in den 12 Monaten vom ersten Quartal 2011 bis zum ersten Quartal 2012 um 202.000 oder 7,1 % zurückgegangen ist, während die Zahl der Beschäftigten in der Zentralverwaltung, einschließlich dem Gesundheitswesen um 40.000 (1,4 %) zurückging. <sup>3</sup>

Laut einer Studie des Europäischen Ausschusses für lokale und regionale Demokratie, einem Organ des Europarats, gibt es Hinweise, die auf einen allgemeinen Trend schließen lassen, wengleich die Studie eine größere Anzahl an EU-Mitgliedsstaaten betrachtete. Eine Schlussfolgerung lautet: „... in mehr als der Hälfte der Länder, zu denen uns Daten vorliegen, gingen die kommunalen Budgets zusammengefasst stärker zurück als die entsprechenden zentralen Budgets, zumindest in einem der beiden Krisenjahre.“ Besonders nennenswert ist, dass „es bei einigen dieser Länder [mittel- und osteuropäische Staaten sowie einige alte EU-Mitgliedsstaaten] Hinweise darauf gibt, dass die Zentralregierungen bewusst Druck auf die kommunalen Budgets ausgeübt haben, um auf staatlicher Ebene fiskalischen Spielraum zu schaffen, der einen Umgang mit den Folgen der Krise ermöglicht, entweder durch Kürzungen von Transferleistungen und kommunaler Mittelaufnahme oder durch Druck auf die Kommunen, Überschüsse zu erzielen.“ <sup>4</sup>

### ***Folgen für den sozialen Dialog***

---

<sup>2</sup> IMF Country Report Nr. 11/173: Italien, IWF, Juli 2011

<sup>3</sup> *Public Sector Employment - Q1 2012*, Office for National Statistics, 2012

<sup>4</sup> *Local government: responses to recession across Europe (Kommunale Verwaltung: Reaktionen auf die Rezession in Europa)*, Europäischer Ausschuss für lokale und regionale Demokratie (CDLR), August 2011

Die Ausgabenkürzungen wirkten sich direkt auf die Beschäftigten aus, entweder durch Gehaltskürzungen und Nullrunden oder durch andere Elemente wie Renten. Diese Änderungen in den Arbeitsbedingungen dringen zum Kern der Probleme vor, die idealerweise durch den sozialen Dialog gelöst werden sollten, wie beim Abbau von Arbeitsplätzen, der in vielen Staaten erfolgt.

Seit 2008 haben 11 von 27 EU-Staaten direkte Einschnitte bei den Vergütungen im öffentlichen Sektor vorgenommen, teilweise mehr als ein Mal. Die Höhe der Kürzungen variierte von Land zu Land ebenso wie die Art der Umsetzung: Manchmal war das Grundgehalt betroffen, manchmal Zuzahlungen, manchmal beides. Die Länder, in denen Kürzungen vorgenommen wurden sind: Die Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien, die Slowakei und Spanien. Die Situation in dem jeweiligen Land ist in Tabelle 2 im Anhang beschrieben.

Sieben weitere Länder haben seit 2008 für zumindest eine Periode vollständige oder weitestgehende Nullrunden im öffentlichen Sektor durchgeführt. Diese Länder sind: Bulgarien, Zypern, Frankreich, Italien, Polen, Slowenien und GB. Wie bei den Gehaltskürzungen gibt es auch hier unterschiedliche Vorgehensweisen. In Polen beispielsweise wurden Lehrer für eine Periode ausgeschlossen. In Frankreich wurden die Lohntarife eingefroren, während andere Entgelte für einige Beschäftigte im öffentlichen Dienst erhöht wurden. Wer in GB weniger als 21.000 GBP (ca. 25.000 €) pro Jahr verdiente, erhielt eine kleine Anhebung (wenngleich nicht in der kommunalen Verwaltung). Gemeinsam ist vielen Ländern, dass Lohnstopps für eine längere Zeit festgelegt wurden. In Italien wurden Nullrunden für Beschäftigte im öffentlichen Dienst von 2011 bis Ende 2014 beschlossen. Die in Zypern 2011 angekündigte Nullrunde gilt für drei Jahre, und in Frankreich, Polen und GB wurden Nullrunden für eine Dauer von zwei Jahren geplant.

Die negativen Auswirkungen dieser Entscheidungen auf den sozialen Dialog wurden durch die Tatsache verstärkt, dass Gehaltskürzungen und Nullrunden nicht von den sozialen Partnern ausgehandelt, sondern in der Regel von den Zentralregierungen auferlegt wurden. In einigen Fällen mussten Regierungen schnell auf den Druck der Märkte reagieren, in anderen Fällen wurden Einschnitte von externen Geldgebern abverlangt (gelegentlich nur von dem Internationalen Währungsfonds, gelegentlich von diesem zusammen mit der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank). Aus welchem Grund auch immer wurden in der Regel selbst die kommunalen und regionalen Behörden nicht vorab konsultiert.

Es gibt einige Beispiele für Vereinbarungen mit den Sozialpartnern, häufig nach anfänglichen Auseinandersetzungen. Diese Beispiele werden nachfolgend genannt.

Das im März 2010 in **Irland** beschlossene so genannte Croke-Park-Abkommen garantiert: dass es keine weiteren Einkommenseinschnitte über die Laufzeit des Abkommens von 2010 bis 2014 geben wird; dass es keine betriebsbedingten Kündigungen geben wird; und dass die Gehaltskürzungen 2010 sich nicht auf die Berechnung der Renten von Beschäftigten auswirken werden, die 2010 und 2011 in Rente gehen. Im Gegenzug erklärten die Gewerkschaften ihre volle Kooperationsbereitschaft bei der Umstrukturierung des öffentlichen Dienstes im

Rahmen seiner Modernisierung, bei der Arbeitsplätze abgebaut werden können.<sup>5</sup>

Gespräche zwischen der Regierung, den Gewerkschaften und Arbeitgebern in **Litauen** führten zur Unterzeichnung eines landesweiten Abkommens am 28. Oktober 2009. Neben einer breiten Palette an Themen wurden darin durchschnittliche Einkommenseinschnitte für staatliche Vertreter und Beamte in Höhe von 10 % sowie 8 % für Beschäftigte anderer öffentlich finanzierter Körperschaften beschlossen. Im Gegenzug versprach die Regierung, für die Laufzeit dieses landesweiten Abkommens keine weiteren Kürzungen am Grundgehalt im öffentlichen Dienst vorzunehmen.

In **Slowenien** beschlossen Regierung und Gewerkschaften im Dezember 2011, die Nullrunde im öffentlichen Dienst auf 2012 auszuweiten. Anfänglich sollte die Nullrunde auf das ganze Jahr ausgedehnt werden. Nach Gesprächen mit den Gewerkschaften wurde sie jedoch auf die ersten sechs Monate beschränkt.

In **Spanien** schließlich unterzeichneten die Gewerkschaften im Februar 2011 ein weit reichendes Abkommen mit Regierung und Arbeitgebern. Dabei ging es nicht um die Einkommen im öffentlichen Dienst, sondern um maßgebliche Änderungen im spanischen Rentensystem. Das normale Renteneintrittsalter wurde von 65 auf 67 Jahre erhöht.

Wie diese Beispiele zeigen, ist es auch möglich, im sozialen Dialog etwas zu erreichen. Fälle wie diese bleiben jedoch die Ausnahme. Abkommen beizubehalten, nachdem sie auslaufen, gelingt auch nicht immer. So gelang es in Litauen nicht, über die Verlängerung einer nationalen Vereinbarung Konsens zu erzielen, nachdem diese Ende 2010 ablief. Der Druck der Regierung in Slowenien, die Gehälter im öffentlichen Dienst in der zweiten Hälfte 2012 zu kürzen, führte anfänglich zu einem größeren Streik, wengleich die Gewerkschaften später ihre Zustimmung zu einer Lohnsenkung gaben.

## **Besteuerung**

Es sprengt den Rahmen dieses Berichts, die komplexen und sehr unterschiedlichen Systeme öffentlicher Finanzierung kommunaler und regionaler Behörden durch Besteuerung und Leistungen von der Zentralregierung zu behandeln (siehe Kasten über Finnland als Beispiel dafür, wie Finanzmittel aufgebraucht und ausgegeben werden). Dennoch ist es wichtig, sowohl die gemeinsame Perspektive von Arbeitgebern und Gewerkschaften in der kommunalen und regionalen Verwaltung zu betrachten, die in einer Reihe gemeinsamer Erklärungen vorliegen und besagen, dass bloße Ausgabenkürzungen keine akzeptable Lösung für die Probleme der öffentlichen Finanzen darstellen. Im Februar 2010 wiesen RGRE und EGÖD darauf hin, „dass die Erbringung und die Qualität von Dienstleistungen der lokalen und regionalen Körperschaften in erster Linie von öffentlichen Finanzen abhängig sind“. Weiter heißt es: „In diesem Kontext erfordert eine nachhaltige Finanzierung ein gerechtes Steuersystem sowie andere Einnahmequellen in ausreichender Höhe,

---

<sup>5</sup> Public Service Agreement 2010-2014

damit lokale und regionale Verwaltungen langfristige Investitionen tätigen können und auf diese Weise die geänderten Anforderungen an die Kommunen erfüllt werden können.“<sup>6</sup>

In einer weiteren Erklärung vom Dezember 2010 forderten RGRE und EGÖD den europäischen Rat gemeinsam auf, „anzuerkennen, dass öffentliche Ausgaben auf kommunaler und regionaler Ebene nicht ‚parasitär‘ sind, sondern zu einer höheren Lebensqualität der Bürger führen und das Wirtschaftswachstum ankurbeln“. Im Oktober 2011 erklärten RGRE und EGÖD gemeinsam, dass die Regierungen gegenwärtig den Ansatz vertreten, „wirtschaftliche Stabilität und den Ausgleich der Haushaltsdefizite auf Kosten des öffentlichen Dienstes herstellen zu wollen, ohne über die Alternativen öffentlicher Einnahmen nachzudenken.“<sup>7</sup>

Sicher lässt sich nicht eindeutig definieren, was eine „sozial gerechte Besteuerung“ ist. Dennoch hat der EGÖD einen Fünf-Punkte-Plan für eine faire Besteuerung verabschiedet. Dazu gehört: ein allgemeiner Übergang zur Steuerprogression anstelle von Einheitssteuern, eine EU-weite Strategie für eine höhere Besteuerung großer Unternehmen, die Einhaltung der Steuervorschriften als Teil der sozialen Verantwortung eines Unternehmens, mit größerer Steuertransparenz für Großunternehmen, eine Finanztransaktionssteuer sowie bessere Kontrolle der Besteuerung, um Steuerhinterziehung vorzubeugen.<sup>8</sup>

## **Lösungen finanzieren**

Kommunale und regionale Behörden haben angesichts einer geringeren finanziellen Unterstützung durch die Zentralregierung und der Arbeit innerhalb eines definierten Rechtsrahmens nur beschränkte Reaktionsmöglichkeiten, wenn Sie Einsparungen vornehmen wollen, ohne zugleich Dienstleistungen zu reduzieren.

Die Hauptmöglichkeiten neben der Kosteneinsparung durch Kürzung der Einkommen ihrer Beschäftigten (siehe oben) lauten:

- Einnahmen aus anderen Quellen, etwa durch Gebührenerhöhungen;
- Einsparungen durch Rationalisierung und allgemein höhere Effizienz;
- Kostenreduzierung durch verstärkten Einsatz von Technik;
- Einsparungen durch Kooperation mit anderen kommunalen und regionalen Behörden;
- Kooperation mit der Privatwirtschaft durch Öffentlich-Private-Partnerschaften sowie
- engere Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen – dem dritten Sektor.

---

<sup>6</sup> Europäischer Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog in der Kommunalverwaltung: Gemeinsame Erklärung an die Tagung des Europäischen Rates vom 11. Februar 2010 über die Wirtschaftskrise,

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8826](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8826)

<sup>7</sup> RGRE/EGÖD Gemeinsame Erklärung, 21. Oktober 2010,

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8997](http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8997)

<sup>8</sup> EGÖD-Charta für Steuergerechtigkeit, Warum ein gerechtes Steuersystem Teil der Lösung der globalen Wirtschaftskrise und Finanzkrise ist, Mai 2010 (EN/FR/DE/ES/SV) <http://www.epsu.org/a/6595>

Eine gemeinsam von dem Europäischen Ausschuss für lokale und regionale Demokratie und der RGRE im Sommer 2011 durchgeführte Umfrage gibt – wenn auch unvollständig – einen Hinweis auf die unter diesem Vorzeichen unternommenen Maßnahmen der regionalen und kommunalen Behörden.<sup>9</sup>

## Höhere Gebühren und andere Einnahmequellen

Laut Umfrageergebnis sind die Gebühren für Dienstleistungen in einigen Ländern gestiegen. Oft sind die Möglichkeiten zur Gebührenerhöhung jedoch begrenzt. In der Antwort aus **Estland** heißt es bspw.: *„In einigen Fällen wurden die Wassergebühren erhöht, Busfahrkarten wurden teurer, oder die Gebühren für die Müllabfuhr sind gestiegen, doch das sind eher Ausnahmefälle und kein allgemeiner Trend.“* Aus **Finnland** heißt es: *Einige Gebühren sind „durch die Gesetzgebung recht eng definiert, die Gemeinden haben nur einen begrenzten Spielraum, um diese zu erhöhen“.* Dasselbe gilt für die **Slowakei**. Über **Ungarn** wurde während des gemeinsamen Workshops von RGRE und EGÖD im Januar 2012 berichtet, dass es kommunalen Behörden laut einer neuen Gesetzgebung verboten sei, Gebühren im öffentlichen Dienst zu erhöhen.

Die Umfrage zeigt allerdings auch, dass in **Finnland** höhere Energiekosten weitergegeben wurden, was höchstwahrscheinlich auch in **Slowenien** der Fall sein wird. Die zur RGRE gehörende SMOCR (Gewerkschaft der Städte und Gemeinden in der Tschechischen Republik) berichtet über die **Tschechische Republik**, dass in einigen Fällen die Mieten im sozialen Wohnungsbau erhöht und einige kommunale Gebäude an kommerzielle Firmen vermietet wurden.

## Rationalisierung und Effizienz

In diesem Bereich wurde wesentlich mehr unternommen, auch wenn die Maßnahmen häufig vor Beginn der aktuellen Krise starteten. So begann nach Angaben der Studie in **Bulgarien** ein Programm zur Restrukturierung der Schulen (Schließung oder Zusammenlegung einiger Schulen und Bau neuer, größerer Schulen mit besseren Bedingungen für die Schüler) bereits 2007. In **Dänemark** ist die Zusammenlegung von Schulen Teil einer Effizienzsteigerung, durch die 2010 Kosten in Höhe von 1,3 Mrd. DKK (175 Mio. €) eingespart werden konnten und für 2011 Einsparungen von 2,2 Mrd. DKK (295 Mio. €) erwartet wurden. Dazu gehören auch die Zusammenlegung von Kindertagesstätten und Altenpflegestätten, gemeinsame kommunale Partnerschaften in der Umgebung von Einkaufsvierteln, Digitalisierung und Benchmarking. Die Berichte für den Workshop von RGRE und EGÖD legen nahe, dass es bei den Kommunalbehörden in Dänemark Kürzungen von 4 % bei den Beschäftigten geben könnte. Wenngleich der Versuch unternommen wurde, diese Kürzungen bei reinen Verwaltungsangestellten vorzunehmen und nicht bei Angestellten mit direkten Kontakt zur Öffentlichkeit, so ist diese Unterscheidung in der Praxis häufig nur schwer zu treffen.

---

<sup>9</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Qu/2011/fin&Language=lanEnglish&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

Benchmarking wurde in **Schweden** und **Slowenien** als Methode zur Kostenreduzierung genutzt. Allgemeinere Ansätze werden in **Griechenland** verfolgt. Dort wurde ein auf Gemeinden und Regionen spezialisierter Prüfungsdienst eingerichtet, um die Ausgaben der kommunalen und regionalen Verwaltung streng zu kontrollieren.

Die LGA, eine Regionalorganisation des RGRE berichtete über **GB**, dass einige Kommunen anstatt einfach Kürzungen vorzunehmen oder Betriebe zusammenzulegen (siehe oben) begonnen haben, Prozesse umzugestalten, sodass überflüssige Phasen wegfallen können, was zu höherer Effizienz und Kosteneinsparungen führt.

Deutlich ist auch, dass Einsparungen in einigen Ländern durch die Zusammenlegung kommunaler Behörden selbst angestrebt wurden. In Portugal beispielsweise veröffentlichte die Regierung 2011 Vorschläge, wonach die Anzahl der Gemeinden (die unterste kommunale Verwaltungsebene) um 35 % reduziert werden sollte.<sup>10</sup> Auch in Finnland, wo es bereits ein Programm für kommunale Zusammenschlüsse gab, bei dem die Zahl der Gemeinden von 432 im Jahr 2005 auf 336 im Jahr 2011 zurückging, plant die Regierung umfassende Reformen, die eine weitere Reduzierung zufolge haben würden.<sup>11</sup>

## **Verstärkter Einsatz von Technik**

Der Studie des Europäischen Rats zufolge lag der Hauptfokus bei diesem Thema auf Energiekosteneinsparungen. **Österreich**, **Zypern**, die **Tschechische Republik**, **Dänemark** und die **Slowakei** nehmen alle in ihren Antworten Bezug auf dieses Thema. Die dänische Antwort geht darauf ein, dass *„mehrere Gemeinden den Wettlauf für technischen Fortschritt und die Schaffung von Arbeitsplätzen mit sauberen Technologien anführen. Das dänische Ministerium für Klima und Energie vergibt jedes Jahr einen Preis an die Gemeinde, die sich am stärksten gegen den Klimawandel einsetzt und saubere Technologien fördert.* Es gibt daher einen heftigen, aber freundlichen Wettbewerb zwischen den Gemeinden um diesen Preis.“

## **Kooperation mit anderen kommunalen und regionalen Behörden**

Auch in diesem Bereich, so verdeutlicht die Studie des Europäischen Rats, waren einige Länder aktiv. In **Österreich** wurde in der Steiermark ein neues Modell regionaler Kooperation eingeführt. In der **Tschechischen Republik** dürfen kommunale Verwaltungen frei miteinander kooperieren und Partnerschaften mit der Privatwirtschaft eingehen. Dennoch ist die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zahlenmäßig leicht zurückgegangen, von 779 im Jahr 2009 auf 766 im Jahr 2011. Zumeist geht es dabei um Wasserversorgung und Abwasserbehandlung, kommunale Dienstleistungen, Hausmüllsammlung, kommunalen Straßenbau und -wartung sowie Raumplanung. **Dänische** Gemeinden haben eine lange Tradition der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in einer Vielzahl unterschiedlicher Politikfelder. Ein im Dezember 2010 in **Frankreich** verabschiedetes neues Gesetz

---

<sup>10</sup> Portugal: Second review under the extended arrangement, IWF, Dezember 2011

<sup>11</sup> Finnish Local Government, Association of Finnish Local and Regional Authorities, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>

erleichtert den kommunalen Behörden die Zusammenarbeit. Sie können nunmehr Dienstleistungen und Verantwortlichkeiten teilen. Die Referenten des Workshops von RGRE und EGÖD wiesen jedoch darauf hin, dass dies nicht problemlos ist, da eine Zusammenarbeit kurzfristig zu Arbeitsplatzverlusten führen kann.

In **Irland** teilen sich Behörden mittlerweile Dienstleistungen auf Gebieten wie den regionalen Abfallmanagementstrategien, Wasserdienstleistungen und die Erhebung von Mieten, Raten, Gebühren und Bußgeldern im Namen der städtischen Behörden. Größere kommunale Behörden wickeln Gehälter und Löhne ab und planen Anwendungen im Namen kleinerer kommunaler Behörden in ihrem Bereich. Eine besonders interessante Entwicklung in Irland ist eine Online-Lösung für jährliche Kostenvoranschläge ([www.laquotes.ie](http://www.laquotes.ie)). Behörden können darüber einfacher Kostenvoranschläge von Verleihern von Maschinen und Werkzeugen, Spediteuren sowie Lieferungen und Dienstleistungen erhalten. Lieferanten können online einen Kostenvoranschlag an alle teilnehmenden Behörden senden und müssen keine postalischen Kostenvoranschläge mehr an jede einzelne Behörde verschicken. In **Portugal** gibt es einen generellen Anreiz für Gemeinden zu kooperieren, um Skaleneffekte zu nutzen. In **Slowenien** sieht das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung verschiedene Formen gemeindeübergreifender Kooperationen vor, einige davon werden von der Zentralregierung subventioniert. Gemeinden können fusionieren, Gemeindezusammenschlüsse organisieren oder gemeinsame Verwaltungsstellen einrichten.

Trotz dieser vielen positiven Beispiele ist es unabdingbar, dass die kommunalen Behörden die Regeln der Europäischen Union über die Vergabe öffentlicher Aufträge einhalten. Die **belgische** Fallstudie (siehe Kasten) verdeutlicht die Geltung der Regeln und deren Auswirkung auf die Zusammenarbeit zwischen kommunalen Behörden im belgischen Wallonien. Außerdem wird deutlich, wie wichtig es bei der momentan in die Wege geleiteten Reform der Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge ist, dem Bedarf nach flexiblen Formen öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit gerecht zu werden, und nicht die effiziente Zusammenarbeit kommunaler Behörden oder anderer öffentlicher Organe noch zu erschweren.

## **Kooperation mit der Privatwirtschaft durch Öffentlich-Private-Partnerschaften**

Die Antworten auf die Umfrage des Europäischen Rats zeigen, dass diese Möglichkeit in einigen Ländern aufgegriffen wurde. Dazu gehören: **Dänemark**, wo kommunale Behörden ein gemeinsames Abkommen mit der Zentralregierung beschlossen haben. Ziel ist es, den Wettbewerb zu verstärken und vermehrt private Lieferanten zu nutzen; **Frankreich**, wo längerfristige öffentlich-private Verträge entwickelt werden; **Lettland**, wo man es für notwendig erachtet, „*Projekte anzuregen, die von öffentlichen und privaten Partnerschaften umgesetzt werden, denn in Zukunft werden dadurch die Unterhaltungskosten der Kommunen reduziert*“, doch das wird gegenwärtig nicht hinreichend realisiert. In **Slowenien** wurde 2006 ein Gesetz erlassen, das öffentlich-private Partnerschaften zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft regelt. Dieses Gesetz sorgt für Transparenz zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft. Das slowenische Finanzministerium berät Gemeinden, die mit der Privatwirtschaft kooperieren wollen und führt eine Liste

mit Beispielen von öffentlich-privaten Partnerschaften. In **GB** wurden viele große Hauptstadtprojekte in öffentlich-privaten Partnerschaften realisiert. Dennoch bleiben sie umstritten.<sup>12</sup>

## **Engere Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen – dem dritten Sektor**

Die Studie des Europäischen Rats bietet wenig Belege dafür, dass diese Möglichkeit große Beachtung findet, obwohl sie in der Antwort von **Slowenien** ausdrücklich genannt ist. Die dem Workshop von RGRE und EGÖD bereitgestellten Informationen zeigen jedoch, dass gemeinnützige Organisationen und kommunale Behörden in **GB** über eine bestimmte Zeit in enger Kooperation Dienstleistungen bereitgestellt haben. Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, dass Budgetkürzungen diese Beziehungen belasten. In **Ungarn** übernehmen gemeinnützige Organisationen zunehmend Aufgaben, die zuvor dem öffentlichen Dienst oblagen. Unter diesen Umständen sind die Befürchtungen von Gewerkschaften zu verstehen, dass gemeinnützige Organisationen genutzt werden, um die Gehälter und Arbeitsbedingungen von Beschäftigten zu verschlechtern und die Beschäftigten selbst in einigen Fällen zu ersetzen.

## **Zugang einfach kürzen und reduzieren**

Neben diesen Mechanismen für den Umgang mit der Finanzkrise gibt es weitere, die hinsichtlich ihrer Folgen für die Bereitstellung von Dienstleistungen sehr viel weniger zufriedenstellend sind. Dazu zählen: Kürzung von Dienstleistungen und reduzierter Zugang zu kommunalen öffentlichen Diensten durch Maßnahmen wie Bedarfsprüfungen, verkürzte Zeiten oder Beschränkung auf bestimmte Nutzergruppen.

Die Grenzen zwischen diesen weniger positiven Lösungen und Rationalisierungen oder Gebührenerhöhungen sind nicht immer klar. Der Bericht des Europäischen Rats nennt jedoch einige Änderungen, die teilweise in diese negative Kategorie fallen. Beispielsweise wurden in **Lettland** viele Krankenhäuser geschlossen: 2006 gab es 106 Krankenhäuser, davon waren 2010 nur noch 39 übrig. In Rumänien befindet sich „das Schul- und Krankenhausnetz in einem Rationalisierungsprozess. Das bedeutet, Einrichtungen werden geschlossen oder zusammengelegt“, wenngleich die Schließung von Krankenhäusern oder ihre Herabstufung auf soziale Pflegeeinrichtungen mit entsprechendem Verlust der Finanzierung lokale Proteste verursachte.

## **Der Weg nach vorn**

Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass kommunale und regionale Behörden eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, um ihre finanzielle Lage in einer Zeit zu

---

<sup>12</sup> Siehe *EGÖD-Dossier über öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPs)*, „10 Fakten über öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPs)“, November 2011

verbessern, in der die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen wächst. Langfristig können die Probleme der kommunalen und regionalen Verwaltung angesichts der alternden Bevölkerung nur zunehmen. Zu diesem Schluss kommt eine Analyse des schwedischen Verbands der Kommunen und Regionen (Swedish Association of Local Authorities and Regions, SALAR). (Nach dessen Schätzungen steigt die Anzahl der Einwohner in Schweden über 85 Jahre zwischen 2020 und 2035 von ca. 250.000 auf 450.000).

RGRE und EGÖD weisen in einer gemeinsamen Erklärung von Oktober 2011 darauf hin, dass die Sparpolitik „nur zu negativen Entwicklungen in Sachen Wachstum und Beschäftigung beigetragen“ hat und gleichzeitig „eine Abwärtsspirale“ in der Bereitstellung hochwertiger öffentlicher kommunaler Dienstleistungen riskiert. Der Weg nach vorn besteht für die Verwaltung und die Europäischen Institutionen darin, „eine langfristige Perspektive einzunehmen“. Ein eindeutiger sozialer Dialog ist für eine erfolgreiche langfristige Planung und innovative Kooperationsformen unabdingbar.

Der soziale Dialog kann bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Arbeitsmethoden eine entscheidende Rolle spielen. Die Art und Weise, in der nationale Regierungen unter dem Druck der Märkte und in einigen Fällen auf Anweisung internationaler Institutionen ohne Rücksprache mit der betroffenen kommunalen und regionalen Verwaltung Lohnkürzungen und Nullrunden eingeführt haben, hat den sozialen Dialog eindeutig geschädigt.

Ebenso eindeutig ist die Bereitschaft der kommunalen und regionalen Verwaltung, neue Arbeitsmethoden zu finden, um Kosten zu reduzieren und Dienstleistungen zu erhalten. Die wachsende Zusammenarbeit zwischen einzelnen kommunalen Behörden ist eines der besten Beispiele dafür. Die belgische Fallstudie verdeutlicht jedoch, dass der Raum für derartige Kooperationen durch die Regeln für die Ausschreibung öffentlicher Aufträge sehr eng begrenzt ist.

### **Empfehlungen für Sozialpartner**

#### **1. Den sozialen Dialog entscheidend stärken**

Nationale Regierungen sollten den sozialen Dialog nutzen, um neue Arbeitsmethoden anzubieten und die Finanzkrise zu bewältigen. Dazu zählt auch die finanzielle Unterstützung eines lebendigen sozialen Dialogs. Gleichzeitig sollten Europäische Institutionen nicht einfach Lippenbekenntnisse über den sozialen Dialog anhand von Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten abgeben, sondern zulassen, dass der Dialog effizient stattfinden kann.

#### **2. Ein flexibler Ansatz für die öffentliche Auftragsvergabe**

Die flexiblen Formen öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit sind auch mit der Reform der Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge unbedingt weiterhin zu gestatten.

### **WORKSHOP FALLSTUDIEN**

***Die Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge und ihre Folgen für die***

## **Kommunen in Belgien**

Die Regeln für öffentliche Auftragsvergabe in der EU sieht eine öffentliche Ausschreibung der zu vergebenden Arbeiten vor. Dies kann die Zusammenarbeit kommunaler Behörden stark erschweren. Denn das Grundprinzip lautet, dass die Regeln dort gelten, wo der Anbieter sich vom öffentlichen Auftraggeber unterscheidet, auch wenn der Anbieter selbst auch eine öffentliche Einrichtung ist.

Die kommunalen Behörden in Belgien haben ihre Vorgehensweise an die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) über die Umstände, in denen die Regeln für öffentliche Auftragsvergabe nicht gelten, angepasst. Eine veränderte Vorgehensweise betrifft die so genannten „Inhouse-Verträge“<sup>13</sup>. Der EuGH hat festgelegt, dass die Regeln hier nicht gelten, vorausgesetzt unter anderem, dass der Auftraggeber einen beherrschenden Einfluss über die Entscheidungen des Anbieters hat, auch wenn es sich dabei um ein rechtlich eigenständiges Organ handelt.

Die Konsequenzen davon zeigen sich in Belgien deutlich in der Arbeit der interkommunalen Verbände, bekannt als „Intercommunales“. Sie sind häufig an der Abfallsammlung und dem Abfallmanagement, der Wasserversorgung, dem Krankenhausmanagement und der wirtschaftlichen Entwicklung über ein größeres Gebiet als eine einzelne kommunale Behörde beteiligt. Ihre wichtigsten formalen Eigenschaften bestehen darin, an der Zusammenarbeit zwischen (mindestens zwei) Kommunen beteiligt zu sein und über eine eigene Rechtspersönlichkeit zu verfügen. Sie können rein öffentlich sein – „Intercommunales pures“ – oder einige private Interessengruppen haben – „Intercommunales mixtes“.

Da die „Intercommunales pures“, also jene ohne Beteiligung der Privatwirtschaft, nach Deutung des EuGH nicht von den Regeln öffentlicher Auftragsvergabe betroffen sind, gab es eine Entwicklung hin zu diesen und weg von den „Intercommunales mixtes“, an denen die Privatwirtschaft beteiligt ist.

Die wallonischen Kommunen hoffen, dass ihre Aufsichtsbehörde (die Region Wallonien) ihnen in Zukunft gestattet, die von dem EuGH eröffnete Möglichkeit zu einer effizienten Zusammenarbeit voll auszunutzen. Bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene, ist der Bedarf an flexiblen Formen öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit nach den vom EuGH als zulässig angesehenen Prinzipien zu berücksichtigen. Strengere Bedingungen aufzuerlegen, wäre nur schädlich.

Quelle und weitere Informationen:

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Cellule Marchés publics – [marchespublics@uvcw.be](mailto:marchespublics@uvcw.be)

Cellule Modes de gestion – [intercommunales@uvcw.be](mailto:intercommunales@uvcw.be)

rue de l'Etoile 14 – B-5000 Namur

[www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

<sup>13</sup> Das ist dann der Fall, wenn der Auftraggeber einen Einfluss auf den Anbieter hat, der dem Einfluss der Behörde in ihrer eigenen Abteilung gleichkommt. Gleichzeitig erbringt der Anbieter einen wesentlichen Teil seiner Leistungen mit der oder den Aufsicht führenden Behörden. Siehe unter anderem die Fälle 'Teckal' (C-107/98) and 'Coditel' (C-324/07)

## WORKSHOP FALLSTUDIEN

### ***Einnahmen und Ausgaben in der kommunalen Verwaltung in Finnland***

In Finnland tragen die kommunalen Behörden die Hauptverantwortung für Sozialleistungen, Gesundheitsversorgung, Bildung und Kultur. Sie stellen auch die Infrastruktur für Straßen, Energie, Wasser und Abwassernetze bereit und sind für das Abfallmanagement, öffentliche Verkehrsmittel und den Umweltschutz zuständig, auch wenn diese Dienstleistungen von gemeinsamen kommunalen Unternehmen und Gesellschaften erbracht werden können.

Die kommunalen Behörden haben eine beachtliche Entscheidungsfreiheit über ihre Ausgaben sowie ihre Finanzierung.

Etwas mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben (51 %) fallen auf Sozial- und Gesundheitsleistungen, gefolgt von Bildung und Kultur (24 %), der Rest verteilt sich auf weitere Aktivitäten (Zahlen für 2010).

Die Einnahmen stammen aus kommunalen Steuern (47 %), dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen (27 %), Leistungen von der Zentralregierung (19 %), Krediten (4 %) sowie anderen Quellen (3 %). Die kommunalen Steuern stammen von einer kommunalen Einkommenssteuer der Einwohner – der bei weitem wichtigsten Steuereinnahmequelle für kommunale Behörden, einer Grundsteuer und einem 22-Prozent-Anteil der Körperschaftssteuer. Kommunale Behörden können ihren Einkommenssteuersatz selbst festlegen. Der durchschnittliche kommunale Steuersatz beträgt 18,5 %.

Der größte einzelne Ausgabenposten sind die Löhne (39 %), Sozialversicherungsbeiträge und Renten machen weitere 12 % aus. Auf den Einkauf von Dienstleistungen entfallen 18 %, auf den Materialeinkauf 10 %.

Die finnischen Kommunen beschäftigen insgesamt etwa 430.000 Mitarbeiter, das sind ca. 20 % aller Beschäftigten des Landes.

Quelle: Finnish Local Government, Association of Finnish Local and Regional Authorities

<http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>