

3. Kommunalfinanzen

Das finanzielle Profil von Kommunen bestimmt sich zum einen aus ihrer finanziellen Autonomie, ablesbar an der Einnahmenstruktur, und zum anderen aus dem kommunalen Ausgabenumfang und -profil. In der vergleichenden Kommunalforschung werden dabei im Wesentlichen drei Indikatoren herangezogen (vgl. Wollmann 2008, S. 237):

- der Umfang, in dem die Kommunen über eigene Steuerquellen verfügen. Hierbei ist allerdings einerseits zwischen Steuereinnahmen zu differenzieren, deren Aufkommen Kommunen durch entsprechende Festsetzungen (Hebesatz etc.) selbst bestimmen können (*tax autonomy*), während in anderen Fällen der Anteil der Steuereinnahmen am kommunalen Gesamtbudget zwar hoch ist, ohne dass die Kommunen allerdings Einfluss auf das meist zentralstaatlich festgelegte Aufkommen haben (z. B. Niederlande).
- der Umfang, in dem die Kommunen auf (allgemeine und zweckgebundene) staatliche Zuweisungen angewiesen sind, um ihre Aufgaben zu finanzieren
- der Anteil der kommunalen Ausgaben am BIP.

Während die ersten beiden Indikatoren Schlüsse auf das Ausmaß kommunaler (finanzieller) Autonomie zulassen (siehe auch Kapitel 1.3), misst der dritte Indikator die Breite des funktionalen Profils von Kommunen (vgl. auch Kapitel 1.4). Die kommunale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit muss (mindestens) im Zusammenspiel beider Dimensionen/Indikatoren interpretiert werden. Sie ist dann besonders hoch, wenn neben der (fiskalischen) Autonomie auch das funktionale Profil ausgeprägt ist, die Kommunen also über eine breite Aufgabenpalette verfügen. Somit sprechen hohe Einnahmeanteile auf der Basis eigener Steuern und, bei den staatlichen Zuweisungen, hohe Anteile allgemeiner Zuweisungen im Verhältnis zu zweckgebundenen Zuweisungen, ergänzt um hohe kommunale Ausgabenanteile am BIP für eine besonders ausgeprägte kommunale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit. Geringe Werte in den drei genannten Bereichen indizieren dagegen einen eher schmalen Korridor kommunaler Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit. Neben diesen fiskalischen Strukturen innerhalb der einzelnen Länder müssen für eine Bestimmung der kommunalen Finanzsysteme auch die externen Finanzierungsquellen, insbesondere über europäische Strukturfonds, herangezogen werden, um zu ermitteln, in welchem Ausmaße die

Kommunen in Europa auf diese angewiesen sind und davon Gebrauch machen.

3.1 Modelle von Kommunalfinanzen in Europa: Finanzierungsquellen und Ausgabenvolumen

Die Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen aus (fremdbestimmten) staatlichen Zuweisungen einerseits und (eigenbestimmten) kommunalen Steuern andererseits gibt Auskunft über den Grad der Eigenbestimmung und damit der kommunalen Autonomie über die Lokalfinanzen. Dabei ist die finanzielle Autonomie von Kommunen umso größer, je höher der Anteil eigener Steuern und je geringer der Anteil staatlicher Zuweisungen am kommunalen Gesamtbudget ist (siehe auch Kapitel 1.3). Betrachtet man die Ausgestaltung staatlicher Zuweisungen näher (*financial transfer system*), so kann des Weiteren zwischen zweckgebundenen und allgemeinen Zuweisungen differenziert werden (vgl. Ladner et al. 2019, S. 131). Bei den zweckgebundenen Zuweisungen ist der Verwendungszweck staatlich vorgeschrieben, so dass hier kein inhaltlicher Gestaltungsspielraum der Kommunen besteht. Die Kommunen müssen somit im Wesentlichen die von höheren Politikebenen definierten Ziele umsetzen, was pointiert auch als 'goldener Zügel' bezeichnet worden ist. Dagegen sind die Kommunen bei den allgemeinen oder Schlüsselzuweisungen im Hinblick auf die Verwendung frei und können somit lokalpolitisch gestaltend tätig werden. Ein hoher Anteil von zweckgebundenen Zuweisungen indiziert somit eine eher geringe finanzielle Autonomie der Kommunen, wohingegen bei einem höheren Anteil allgemeiner Zuweisungen von einer größeren finanziellen Eigenständigkeit auszugehen ist.

Wie aus Abbildung 11 ersichtlich wird, unterscheiden sich die Anteile eigener kommunaler Steuereinnahmen (ohne Gemeinschaftssteuern⁹) am kommunalen Gesamtbudget im europäischen Vergleich erheblich. Während sie in einigen nordischen Ländern ausgesprochen hoch sind (Schweden 68 Prozent, Island 72 Prozent, Dänemark 42 Prozent), was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und breite Handlungsfreiräume zur Gestaltungen lokaler Angelegenheiten indiziert, weisen die Kommunen der Angelsächsi-

9 Hier sind ausschließlich kommunale Steuern erfasst und keine Anteile an Gemeinschaftssteuern (z. B. in Deutschland an der Einkommenssteuer) erfasst. Zudem sind Gebühren und Beiträge nicht berücksichtigt. Würde man diese Finanzierungsbestandteile (Gemeinschaftssteuern, Gebühren, Beiträge) einbeziehen, ergäben sich für einige Länder höhere Werte. Zur Messung der kommunalen Finanzautonomie bildet jedoch der striktere Indikator die validere Grundlage.

schen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf (Vereinigtes Königreich: 22 Prozent eigene kommunale Steuereinnahmen). Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume (Anteile am kommunalen Gesamtbudget von 13 Prozent in Ungarn, 20 Prozent in Polen, 12 Prozent in der Slowakei und 1 Prozent in Rumänien). Dagegen genießen die Kommunen der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie (Frankreich: 50, Italien: 36, Portugal: 36 Prozent, Spanien: 43 Prozent Steuereinnahmen an den gesamten kommunalen Einnahmen 2017), was mit ihrem traditionell eher begrenzten – wenn auch inzwischen wachsenden – Aufgabenprofil und der nach wie vor gewichtigen Stellung des lokal operierenden Staatsapparates kontrastiert.

Abbildung 11: Finanzautonomie der Kommunen in Europa

	Kommunale Steuerautonomie (in %)*	Finanzielle Eigenständigkeit**	Bedeutung von Finanztransfers***
Albanien	8,0	2	1
Belgien	31,4	3	1,22
Deutschland	22,8	1,85	1,98
Frankreich	50,0	3	3
Griechenland	6,8	2	2
Irland	0,0	3	0
Island	72,1	3	2
Israel	0,0	3	1
Italien	35,7	3	3
Kroatien	12,0	2,29	1,71
Lettland	0,0	0	2
Litauen	12,0	1	1
Niederlande	7,4	1	0
Norwegen	40,0	3	3
Österreich	35,0	1,94	2
Polen	20,0	2	2
Portugal	36,0	2	3
Rumänien	1,0	1	1
Schweden	67,6	3	3

	<i>Kommunale Steuerautonomie (in %)*</i>	<i>Finanzielle Eigenständigkeit**</i>	<i>Bedeutung von Finanztransfers***</i>
Schweiz	58,5	3	0,96
Serbien	3,6	2	3
Slowakei	12,3	2	0
Slowenien	5,9	0	0
Spanien	42,5	3	2
Tschechien	3,7	1	2
Türkei	10,5	2	3
Ungarn	13,5	1	0
UK	22,2	1	1,89
Zypern	23,1	2,65	1,31

* Anteil der Einnahmen aus eigenen Steuerquellen an den gesamten kommunalen Einnahmen, d. h. Steuern über deren Höhe die Kommunen eigenständig entscheiden können und welche die Kommunen selbst erheben. Gemeinschaftssteuern sind hier nicht berücksichtigt

** Anteil der Einnahmen aus von den Kommunen selbst bestimmten Quellen (Steuern, Gebühren, Beiträge) an den gesamten kommunalen Einnahmen: 0 = eigene Quellen unter 10 Prozent; 1 = eigene Quellen 10–25 Prozent; 2 = eigene Quellen 25–50 Prozent; 3 = eigene Quellen mehr als 50 Prozent

*** Der Anteil der allgemeinen staatlichen Zuweisungen (ohne Zweckbindung) an den Gesamteinnahmen der Kommunen: 0 = überwiegend zweckgebundene Zuweisungen; allgemeine Zuweisungen nur 0–40 Prozent; 1 = zweckgebundene und allgemeine Zuweisungen zwischen 40–60 Prozent; 2 = überwiegend allgemeine Zuweisungen; 60–80 Prozent; 3 = nahezu ausschließlich allgemeine Zuweisungen (80–100 Prozent).

Quelle: in Anlehnung an Heinelt et al. 2018, S. 67 (mit weiteren Nachweisen)

Gemessen am Anteil eigener Steuereinnahmen ist Schweden, wie oben gezeigt, der europaweite Spitzenreiter und verfügt somit im Vergleich der hier betrachteten Länder über die höchste finanzielle Autonomie der Kommunen. Dabei geht das Recht der schwedischen Kommunen, eigene Steuern zu erheben, um ihre Aufgaben zu finanzieren, bereits auf das Jahr 1862 zurück, als die moderne kommunale Selbstverwaltung begründet wurde (vgl. Wollmann 2008, S. 239ff.). Die Tatsache, dass deutlich mehr als die Hälfte der Haushaltseinnahmen auf der kommunal erhobenen Einkommensteuer beruht, während sich die staatlichen Zuweisungen auf einem relativ niedrigen Niveau bewegen (etwas mehr als 30 Prozent), unterstreicht die Bedeutung des eigenen Steuererhebungsrechts der schwedischen Kommunen als finanzieller Anker ihrer Selbständigkeit und Autonomie gegenüber dem Staat. Dabei stellt die von den Kommunen erhobene Einkommenssteuer, die von

den Städten und Kreisen eigenständig festgesetzt und eingezogen wird und deren Höhe und Hebesätze landesweit erheblich variieren – aktuell zwischen 29 und 35 Prozent (SCB 2018) – eine wesentliche Quelle der Eigenfinanzierung dar, die bislang auch von grundlegenden staatlichen Reformen unangetastet blieb.

Um die regionalen Disparitäten, insbesondere zwischen Nord- und Südschweden, etwas zu begrenzen, wurde 1996 ein interkommunales Finanzausgleichssystem eingeführt, welches sozioökonomisch stärkere Kommunen zu Ausgleichszahlungen aus ihren Steuereinnahmen verpflichtete. Im Hinblick auf die staatlichen Zuweisungen zeichnete sich in Schweden zudem im Zuge weiterer Dezentalisierungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 3) ein Trend zur Reduzierung zweckgebundener zugunsten allgemeiner Zuweisungen ab (heutiger Anteil: über 80 Prozent), so dass die finanzielle Eigenständigkeit weiter gestärkt wurde. Auch in Finnland verfügen die Kommunen über deutlich mehr eigene Steuereinnahmen als staatliche Zuweisungen, wohingegen die anderen Staaten des Nordischen Verwaltungsprofils (Dänemark, Niederlande) im europäischen Vergleich eher mittlere Positionen belegen und entsprechend relativ höhere Anteile zweckgebundener Zuweisungen am kommunalen Gesamtbudget aufweisen.

Während in Schweden die finanzielle Autonomie der Kommunen im Zeitverlauf gestärkt worden ist, gilt für das Vereinigte Königreich (England) als Repräsentant des Angelsächsischen Verwaltungsprofils das Gegenteil. So betrug der Anteil staatlicher Zuweisungen am kommunalen Budget in den 1920er Jahren nur ca. 20 Prozent (vgl. Sharpe 1993, S. 250), worin der Grundsatz seinen Ausdruck fand, dass die *local authorities* ihre Aufgaben und Ausgaben überwiegend über eigene, von ihnen auf Grundbesitz erhobene Steuern finanzierten (Wilson und Game 2011, S. 207). Allerdings stieg dieser Anteil mit dem Ausbau des modernen Wohlfahrtsstaates seit der Nachkriegszeit und sodann im Zuge der Thatcher-Reformen an und wurde bis heute auf fast 80 Prozent gesteigert. Dagegen nahm der Anteil eigener Kommunalsteuern (*rates*) kontinuierlich ab, wobei vor allem das von Thatcher eingeführte – und später unter New Labour nach 1997 wieder gelockerte – sog. *rate capping* darauf zielte, die Entscheidungsmacht der Kommunen bezüglich der Festsetzung der *rates* zu drosseln und damit die Budgetentscheidungen der (überwiegend von Labour regierten) Kommunen unter staatliche Kontrolle zu bringen (Wollmann 2008, S. 238). Im Ergebnis sank der Anteil der kommunalen Steuern an den Haushaltseinnahmen auf ca. 40 Prozent in den 1970er Jahren, um dann bis heute auf ca. 20 Prozent zu schrumpfen. Somit übertrifft der Anteil staatlicher Zuweisungen jenen der kommunalen Steuern um beinahe das Dreifache, woraus ersichtlich wird,

dass England im Vergleich der hier betrachteten Länder das Schlusslicht bezüglich der finanziellen Eigenständigkeit der Kommunen darstellt.

Demgegenüber verfügen die Kommunen in den Ländern der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Gruppe über eine durchaus solide Basis der eigenen Steuerfinanzierung. Für Frankreich ist pointiert festgestellt worden, dass das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, die Steuersätze im Bereich der vier kommunalen Steuerarten (sog. *fiscalité directe*) selbst zu bestimmen, „eines der ausgedehntesten in Europa“ (Hertzog 2002, S. 623) darstellt, wobei die Gebietskörperschaften (Gemeinden, *départements*, Regionen) auch in großem Umfang von dieser Autonomie Gebrauch machen (Wollmann 2008, S. 245). Sie können dabei von jeder der vier Steuerquellen durch weitgehend autonome Festsetzung der Hebesätze gleichzeitig und konkurrierend Gebrauch machen, so dass der einzelne Steuerzahler teils eine bestimmte Lokalsteuer mehrfach, jeweils an verschiedene Kommunalebenen, entrichten muss. Der Anteil der Kommunaleinnahmen aus den vier wichtigsten kommunalen Steuerquellen (*fiscalité directe*) und aus weiteren kommunalen Steuern (*fiscalité indirecte*) beträgt dabei über 50 Prozent. Auch die interkommunalen Formationen (*établissements de coopération intercommunale* – EPCI) besitzen seit dem Inkrafttreten des *Loi Chevènement* im Jahre 1999 eine eigene Steuerhoheit (*fiscalité propre*), so dass nunmehr eine vierte Kommunalebene auf die Steuerarten zugreifen kann. Die Überschneidungen, Unstimmigkeiten und Verzerrungen im französischen Kommunalsteuersystem, die sich daraus ergeben, dass alle drei Selbstverwaltungsebenen (und die EPCI) auf die vier Steuerquellen der *fiscalité directe* nebeneinander und konkurrierend zugreifen können (vgl. Direction Générale des Finances Publiques 2017), hat den Zentralstaat mehrfach veranlasst, durch staatliche Zuweisungen und Subventionen ausgleichend einzugreifen. Im Ergebnis ist ein außerordentlich kompliziertes subnationales Finanzierungssystem entstanden, das seit langem unter Reformdruck steht. In jüngerer Zeit sind zudem unter Macron, vor allem mit der Abschaffung der Wohnungssteuer, die auf den Mietwert von Wohnungen erhoben wird (*taxe d'habitation*), deutliche Tendenzen einer Re-Zentralisierung und damit Schwächung finanzieller Eigenständigkeit der französischen Kommunen zu erkennen. Unterstreichen wird dies durch den Umstand, dass die Wohnungssteuer durch staatliche Zuweisungen der Zentralregierung ersetzt wird, womit die Abhängigkeit der Kommunen von staatlichen Zuweisungen steigt (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 27).

Die Kommunen der osteuropäischen Länder gehören, gemessen an ihren eigenen Steuereinnahmen, eher zu den schwächeren. Während eine Gruppe von Ländern zumindest über eine nennenswerte eigene Steuerbasis verfügt (Polen, Ungarn, Slowakei, Litauen, Kroatien), stehen den Kommu-

nen einer anderen Gruppe (Lettland, Rumänien, Serbien, Slowenien) wenige bis gar keine eigenen Steuereinnahmen zur Verfügung, so dass diese stark von staatlichen Zuweisungen abhängig sind und/oder ihre Einnahmen zusätzlich durch Anteile an Gemeinschaftssteuern, Beiträge und Gebühren abdecken. In Ungarn kann ein Indiz für die finanzielle Entmachtung der Kommunen unter der Regierung Orbáns darin gesehen werden, dass die Fähigkeit zur Kreditaufnahme von Kommunen 2012 eingeschränkt wurde. Konnten sie seit den 1990er Jahren frei über Kredite verfügen, müssen sie nun um das Einverständnis der Zentralregierung ersuchen (Magyar Nemzeti Bank 2016).

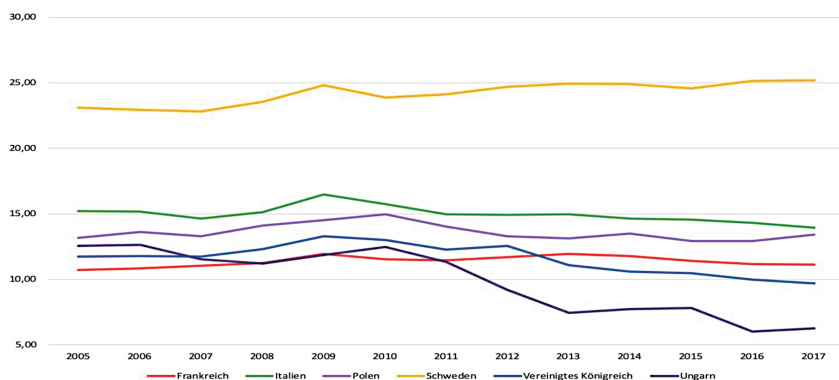
Die staatlichen Zuweisungssysteme (*financial transfer system*) bzw. insbesondere die Anteile allgemeiner gegenüber zweckgebundenen Zuweisungen lassen sich aggregiert anhand des Local Autonomy Index (LAI) vergleichen (Ladner et al. 2019; siehe auch Kapitel 1.3). Die Analyse ergibt, dass Schweden und Frankreich im Hinblick auf die kommunalen Freiheitsgrade des staatlichen Zuweisungssystems (Anteil allgemeiner Zuweisungen an allen staatlichen Zuweisungen¹⁰) Spitzenreiter sind (Indexwert 3), wobei auch weitere nordische Länder, insbesondere Dänemark und Finnland, ähnliche Ausprägungen aufweisen. Auch *Polen* zeigt einen relativ hohen Freiheitsgrad im Zuweisungssystem (Indexwert 2), was ansonsten für die Länder des Ost-europäischen Verwaltungsprofils eher untypisch ist. Konsistent mit den obigen Ausführungen zur ausgehöhlten Kommunalautonomie in England ist der Befund, dass dort die zweckgebundenen staatlichen Zuweisungen bis zu 40 Prozent der Gesamtzuweisungen ausmachen (Indexwert 1). In Italien zeichnete sich zwischen 2009 und 2014 eine Liberalisierung des staatlichen Zuweisungssystems ab, so dass sich der Indexwert von 1 auf 2 steigerte, was numerisch auch mit anderen Ländern der Südeuropäischen Subgruppe korrespondiert (Griechenland, Spanien). In Ungarn war seit dem Amtsantritt von Orbán ein drastischer Einbruch allgemeiner Zuweisungen zu beobachten, so dass der Indexwert zwischen 2009 und 2014 um gleich zwei Punktwerte von 2 auf 0 sank (Ladner et al. 2019, S. 145f).

Während die Struktur der kommunalen Einnahmen (Zuweisungen, Steuern) Aussagen über die finanzielle Autonomie der Gemeinden erlaubt, lassen sich aus dem Anteil der Kommunalausgaben am BIP (aber auch aus dem Anteil der Kommunalausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben) Schlüsse auf das funktionale Profil der Kommunen ziehen (siehe auch Abschnitt 1.4). Auch hier nehmen die schwedischen Kommunen mit einem

10 Folgende Klassifizierung wurde vorgenommen: Anteil allgemeiner (d.h. nicht zweckgebundener) Zuweisungen an allen staatlichen Zuweisungen: 0 = von 0–40 Prozent; 1 = bis zu 60 Prozent; 2 = bis zu 80 Prozent; 3 = 80–100 Prozent (vgl. Ladner et al. 2019, S. 131).

Anteil kommunaler Ausgaben am BIP von knapp 24 Prozent (in 2017), der im Zeitverlauf auch noch angestiegen ist, erneut einen unangefochtenen Spitzenplatz ein (vgl. IMF 2017). Auf ein vergleichsweise ausgebautes funktionales Profil lassen auch die Kommunalausgabenanteile in Frankreich, Italien und Polen schließen, die bei immer noch über 10 Prozent liegen. Dagegen ist der Anteil im Vereinigten Königreich im Zuge der Zentralisierungstendenzen und funktionalen Aushöhlung der Kommunen inzwischen auf unter 10 Prozent gesunken. Auch in Ungarn hat sich die Re-Zentralisierung seit dem Amtsantritt von Orbán im Jahr 2010 in einem deutlich schrumpfenden Anteil kommunaler Ausgaben am BIP niedergeschlagen, so dass Ungarn von einer im europäischen Vergleich mittleren Position zum abgeschlagenen Schlusslicht der hier untersuchten Länder zurückfiel. Dies unterstreicht die massive Beschneidung der kommunalen Handlungsfähigkeit durch die mit dem Amtsantritt von Orbán verbundenen politischen Veränderungen in Ungarn.

Abbildung 12: Anteil kommunaler Ausgaben am BIP in Prozent



Quelle: Internationaler Währungsfonds (IMF) 2017

3.2 Rolle Europäischer Strukturfonds

Die EU unterstützt ihre Mitgliedstaaten und deren Kommunen mit verschiedenen Strukturfonds, die dem Bereich der Kohäsionspolitik zuzuordnen sind. Die wichtigsten Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) sind:

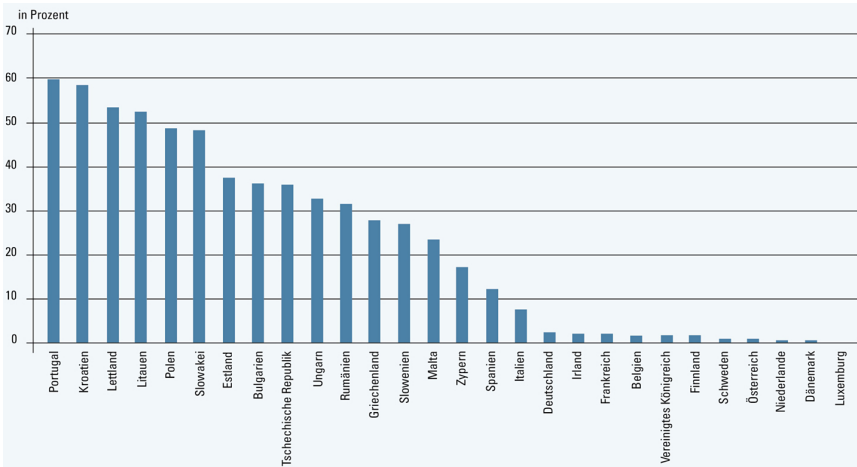
- *Cohesion Fund* (CF): in der aktuellen Förderperiode (2014–2020) knapp 75 Mrd. € für die 15 EU-Länder (Europäische Kommission

2019a), deren BIP unter 90 Prozent des durchschnittlichen EU-BIP liegt (darunter Polen und Ungarn).

- *European Regional Development Fund* (ERDF): in der aktuellen Förderperiode (2014–2020) knapp 279 Mrd. €, unter anderem für Forschung und Entwicklung, *Digital Economy*, Wettbewerbsfähigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen und *Low Carbon Economy*. Des weiteren ist der EFRE nicht zuletzt darauf fokussiert, urbane Probleme in den Bereichen Soziales, Umwelt und Wirtschaft zu reduzieren. Dabei kommt Projekten nachhaltiger Stadtentwicklung eine herausgehobene Priorisierung zu. Mindestens 5 Prozent der EFRE-Förderung soll über *integrated actions* zugunsten von Städten verwendet werden (Europäische Kommission 2019b; Europäische Kommission 2019c).
- *European Social Fund* (ESF): in der aktuellen Förderperiode (2014–2020) ca. 120 Mrd. € für Investitionen in Menschen bzw. insbesondere in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Start-up-Förderung, Unterstützung benachteiligter Gruppen sowie Verbesserungen von Bildung und Dienstleistungen des öffentlichen Sektors (Europäische Kommission 2019d).

Abbildung 13 zeigt beispielhaft den Anteil von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE an den gesamten öffentlichen Investitionen. Einschränkung ist hier anzumerken, dass Daten zum Anteil von ESIF-Mitteln an kommunalen Investitionen nicht vorliegen. Die folgende Abbildung ist dennoch dazu geeignet, einen Überblick über die Bedeutung von ESIF-Mitteln für die jeweiligen Mitgliedstaaten bereitzustellen:

Abbildung 13: Anteil von EFRE- und KF-Mitteln an den gesamten öffentlichen Investitionen



Quelle: Europäische Union 2019a, 2019b

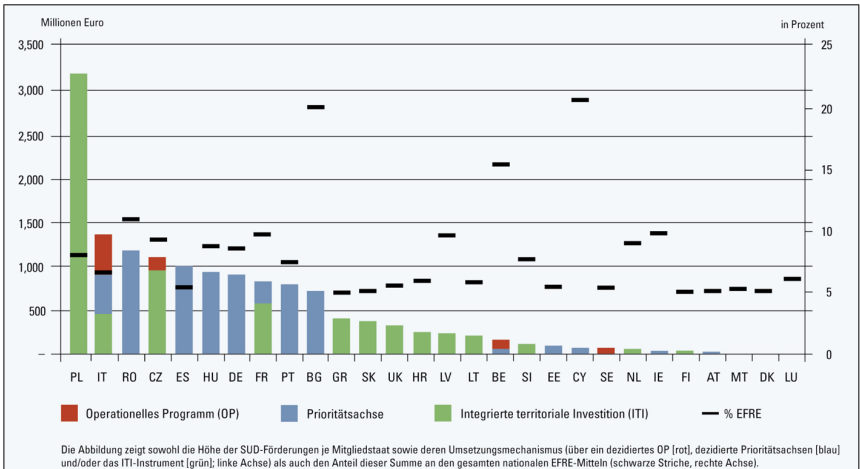
Die Übersicht verdeutlicht, dass insbesondere Länder des Osteuropäischen Verwaltungstypus (z. B. Polen, Ungarn, Slowakei, Tschechien und andere) von ESIF-Förderungen profitieren. Darüber hinaus sind auch die Länder der Südeuropäischen Subgruppe (insbesondere Griechenland und Portugal, aber auch Italien und Spanien) in dieser Abbildung führend vertreten, während Vertreter der anderen Verwaltungsprofile bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen kaum bzw. fast gar nicht auf ESIF-Mittel zurückgreifen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Regionen in den osteuropäischen Ländern zu den weniger entwickelten Regionen innerhalb der EU zu zählen sind, während die südeuropäischen Länder nicht zuletzt aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise ebenfalls mit entsprechenden Herausforderungen umzugehen haben.

Zur weiteren Annäherung an die Frage nach der Bedeutung von ESIF-Mitteln für die Kommunen in den EU-Mitgliedstaaten wird auf eine Studie zur Umsetzung der städtischen Dimension in den ESIF zurückgegriffen (Europäische Kommission 2017a). Auf kommunaler Ebene werden aus ESIF-Mitteln verschiedenste Aktivitäten aus Bereichen wie Investitionen in benachteiligte Gebiete und wirtschaftliches Wachstum bis hin zu kulturellem Erbe gefördert (Europäische Kommission 2017a, S. 7). Für die Kommunen ist in diesem Zusammenhang insbesondere der EFRE von Bedeutung, aus

dem der größte Anteil von auf die kommunale Ebene transferierten ESIF-Mitteln generiert wird. Grundlage für Förderungen von Kommunen aus EFRE-Mitteln ist eine *sustainable urban development strategy* (im Folgenden: SUD-Strategie). Demgegenüber spielen Mittel aus dem Kohäsionsfonds für die kommunale Ebene eine untergeordnete Rolle, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass aus dem Kohäsionsfonds geförderte Projekte selten zur Delegation auf die kommunale Ebene geeignet sind (Europäische Kommission 2017a, S. 72).

Insgesamt werden 11 Prozent des EFRE (entspricht ca. 29 Milliarden Euro) für Projekte nachhaltiger Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene aufgewendet. 70 Prozent der geförderten SUD-Strategien werden in sogenannten weniger entwickelten Regionen eingesetzt, Übergangsregionen erhalten weitere 11 Prozent dieser Mittel, während die verbleibende Summe in stärker entwickelten Regionen eingesetzt wird (Europäische Kommission 2017a, S. 7f.). Eine Analyse der Allokation von EFRE-Mitteln zeigt, dass insbesondere Länder des Osteuropäischen (insbesondere Polen, aber auch Ungarn, Rumänien, Tschechien) und des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Verwaltungsprofils (inkl. Südeuropäische Subgruppe: Frankreich, Italien, Portugal, Spanien) größere Anteile der EFRE-Mittel für SUD-Förderungen aufwenden. Demgegenüber ist dieser Anteil in den Ländern des Nord-europäischen Verwaltungsprofils (Schweden, Dänemark, Finnland, Niederlande) deutlich geringer. Diese Zahlen stellen zwar den Anteil derjenigen EFRE-Mittel dar, welche für SUD-Förderungen und damit für die kommunale Ebene aufgewendet werden. Dies erlaubt allerdings nur Aussagen über die jeweilige Priorisierung der kommunalen Ebene innerhalb der dem entsprechenden Mitgliedstaat zugewiesenen EFRE-Förderung. Aussagen über den Anteil entsprechender Förderungen am kommunalen Gesamtbudget bzw. an den kommunalen Investitionen und damit Aussagen über die Bedeutung solcher Förderungen im Kontext der gesamten Kommunalfinanzen sind anhand dieser Daten nur indirekt möglich.

Abbildung 14: Anteil von SUD-Förderungen an den gesamten nationalen EFRE-Mitteln



Quelle: Europäische Kommission 2017a, S. 9

In diesem Zusammenhang wird auch die relative Bedeutung von ESIF-Mitteln für die Städte und urbanen Zentren analysiert. Dabei scheint ein Zusammenhang zwischen einem hohen Grad der Förderung durch ESIF und der Anzahl von SUD-Strategien zu bestehen. Darüber hinaus sind jedoch folgende Differenzierungen zu beachten: Zunächst besteht eine erste Gruppe aus solchen Mitgliedstaaten, die in absoluter Betrachtung nur über geringe kohäsionspolitische Zuschüsse verfügen und darüber hinaus relativ wenige SUD-Strategien umgesetzt haben. Dieser Gruppe gehören vor allem Länder des Nordischen Verwaltungstypus (Schweden, Dänemark, Finnland, Niederlande), aber auch Belgien an. Die geringe Anzahl von umgesetzten SUD-Strategien beruht hierbei auf dem Umstand, dass den relativ niedrigen kohäsionspolitischen Zuschüssen vergleichsweise viele potentiell förderwürdige urbane Zentren gegenüberstehen, was entsprechende Priorisierungen erfordert. Das Vereinigte Königreich als Vertreter des Angelsächsischen Verwaltungsprofils stellt einen Sonderfall dar, da hier einer umfangreichen ESIF-Förderung wenige SUD-Strategien gegenüberstehen. Diese Situation ist darüber hinaus auch in einigen Ländern des Osteuropäischen Verwaltungstypus zu beobachten (Tschechien, Slowakei). Die Mitgliedstaaten der letzten Gruppe zeichnen sich sowohl durch hohe kohäsionspolitische Zu-

schüsse als auch durch eine Vielzahl von SUD-Strategien aus. Zu dieser Gruppe gehören Frankreich und Italien als Staaten des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Verwaltungsprofils (des Weiteren z. B. Portugal und Spanien), als auch – allerdings mit einer etwas geringeren Anzahl von SUD-Strategien – Polen und Ungarn als Vertreter des Osteuropäischen Verwaltungsprofils (Europäische Kommission 2017a, S. 87ff.).

3.3 Fazit

Im Bereich der kommunalen Finanzautonomie (ablesbar am eigenen kommunalen Steueraufkommen sowie am Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen) besteht eine große europäische Bandbreite. Dabei sind die Kommunen des Nordischen Verwaltungsprofils (Schweden) Spitzenreiter, was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und weite Handlungsfreiräume zur Gestaltung lokaler Angelegenheiten indiziert. Dagegen weisen die Kommunen der Angelsächsischen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf. Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume, die gerade in Ungarn in den vergangenen zehn Jahren noch deutlich reduziert worden sind. Die Kommunen der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) genießen eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie, was in finanzieller Hinsicht für breite Entscheidungsfreiheiten spricht. Dabei ist zu beachten, dass letztgenannte Kommunen bei nach wie vor gewichtiger Stellung des lokal operierenden Staatsapparates ein traditionell eher begrenztes – wenn auch inzwischen wachsendes – Aufgabenprofil besitzen.

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Kommunen, die – im Zusammenspiel mit ihrer Autonomie und ihren institutionellen Rahmenbedingungen – die kommunale Handlungs- und Leistungsfähigkeit bestimmen, spiegeln sich auch im Anteil kommunaler Ausgaben am BIP wider, der im hier betrachteten Ländersample in den schwedischen Kommunen am höchsten ist (24 Prozent) und auch in Frankreich, Italien und Polen noch vergleichsweise hohe Werte erreicht (über 10 Prozent). Dagegen ist der Anteil im Vereinigten Königreich im Zuge der Zentralisierungstendenzen und funktionalen Aushöhlung der Kommunen inzwischen auf unter 10 Prozent gesunken und hat sich auch in Ungarn die Re-Zentralisierung seit dem Amtsantritt von Orbán im Jahr 2010 in einem deutlich schrumpfenden Anteil kommunaler Ausgaben am BIP niedergeschlagen. Von der EU-Strukturförderung profitieren Kommunen in traditionell eher schwachen Kommunalsystemen, insbesondere in Süd- und Osteuropa, in größerem Ausmaß

als in jenen Ländern, deren Kommunalsysteme als historisch gewachsen stark und leistungsfähig gelten (Nordisches Verwaltungsprofil, föderale Länder).