

25. TAGUNG
Straßburg, 29.-31. Oktober 2013

Reaktionen der Gemeinden und Regionen auf die Wirtschaftskrise

Empfehlung 340 (2013)¹

1. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Welt im Jahr 2008 traf, hat besonders schwere Auswirkungen auf die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, da sie nicht nur sinkende Einnahmen aufgrund des wirtschaftlichen Rückgangs, Kürzungen der Haushaltsmittelzuweisungen durch die nationalen Regierungen, sinkende lokale Steuerbefugnisse, eine obligatorische Teilnahme an finanzwirtschaftlichen Konsolidierungsprogrammen und den Zwang zur Handhabung von Schulden (die manchmal wegen so genannten „Giftanleihen“ übermäßig sind) erleben, sondern gleichzeitig vor dem Hintergrund einer steigenden Nachfrage nach Leistungen für schutzbedürftige Gruppen dazu verpflichtet sind, die Sozialleistungen für Bürger zu erhöhen, die von der Krise betroffen sind.

2. 2009-2010 fielen die kommunalen Einnahmen in vielen europäischen Staaten, in manchen um 20%. Die regionalen Ausgaben sanken 2008-2009 ebenfalls um durchschnittlich 3,4%, mit Extrembeispielen von 20% in Lettland, erlebten aber 2010-2011 in den meisten Staaten eine Erholung. Eine schwache Wirtschaftserholung im Jahr 2010 mit einem BIP von 2% in der EU verringerte sich 2011 auf 1% und kehrte sich 2012 in eine Rezession von 0,1% um, mit der Voraussage eines weiteren Rückgangs um 0,4% für 2013. Im Zeitraum 2008-2012 fielen die lokalen Haushaltsinvestitionen um durchschnittlich 14%, in einigen Ländern sogar um bis zu 30%, vor dem Hintergrund eines Rückgangs der zwischenstaatlichen Transferleistungen von nahezu 5% allein im Jahr 2011, der fast vollständig einen Anstieg der lokalen Steuereinnahmen von 5,5% aufwog.

3. Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sehen sich mit steigenden Sozialkosten konfrontiert, u.a. Wohnen und Grundbedarfsleistungen, Leistungen der Sozialkassen an Arbeitslose und andere Empfänger mit Anspruch auf eine Grundsicherung, sowie Nothilfen für bedürftige Familien. 2012 stieg die Zahl der Haushalte, in denen die wesentlichen Haushaltskosten (u.a. Miete, Hypothekenraten und Leistungen der öffentlichen Versorgungsbetriebe) 40% des Einkommens ausmachten, um 13%, was zu lokalen Sozialausgaben für diese Haushalte von bis zu 16% führte, vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit, die 2013 allein in der Eurozone 12% übertraf, mit den Höchstwerten von 27% in Spanien und Griechenland. Eine extrem hohe Arbeitslosigkeit, besonders bei jungen Menschen, die in Griechenland 62% und in Spanien 56% erreicht, droht, die Aussichten für ein langfristiges nachhaltiges Wachstum zu unterminieren.

4. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist tief besorgt über die Auswirkungen der Krise auf die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas und insbesondere über die erheblichen sozialen Probleme, die durch die Kürzungen der Sozialprogramme in vielen europäischen Staaten und die geringen Investitionen in strategischen Politikbereichen, wie z. B. Bildung, Gesundheit und Sozialhilfe für bedürftige Bevölkerungsgruppen, verursacht werden.

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 29. Oktober 2013, 1. Sitzung (siehe Dokument [CG\(25\)5](#), Begründungstext), vorgelegt von Barbara Toce, Italien (L, SOC) und Svetlana Orlova, Russische Föderation (R, EPP/CCE), Berichterstatterinnen.

5. Der Kongress ist der Überzeugung, dass die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben wichtige Akteure und Beteiligte für die Gewährleistung einer europäischen Wirtschaftserholung sind. Die Gemeinden und Regionen stehen für 65% aller öffentlichen Investitionen und 30% der öffentlichen Ausgaben (einschließlich 60% aller öffentlichen Ausgaben an Bildung und mehr als 30% im Bereich Gesundheit), und 16% der Staatsschulden und nahezu 13% des Staatsdefizits entfallen auf sie. Sie tragen die Hauptverantwortung im Hinblick auf den sozialen Schutz der Bürger, einschließlich Wohnen, Gesundheitsversorgung, Bildung, Krankheit und Behinderung, Altenpflege, Familie und Kinder, Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung.

6. Der Kongress begrüßt die Tatsache, dass die wichtige Rolle der Gemeinden und Regionen bei der wirtschaftlichen Erholung von den für die lokale und regionale Selbstverwaltung zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten des Europarats auf ihrer Konferenz in Utrecht (Niederlande) im Jahr 2009 anerkannt wurde und 2011 auf der Konferenz in Kiew (Ukraine) erneut bestätigt haben, unter Annahme der „Kiew-Richtlinien“ und des Vorschlags für eine Gemeinsame Agenda, die das vorrangige gemeinsame Handeln der nationalen Regierungen und der Gemeinden und Regionen in Reaktion auf die Wirtschaftskrise aufführt.

7. Der Kongress verleiht seiner Sorge Ausdruck, dass sich die Krise nachteilig auf die in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (CETS Nr. 122) garantierte finanzielle Autonomie ausgewirkt hat, insbesondere ihre Bestimmungen über die Finanzmittel und Haushaltsbefugnis, den Finanzausgleich, die Abtretung von Zuständigkeiten sowie die Konsultationen mit den Gemeinden bei Angelegenheiten, die sie betreffen, und der kommunalen Finanzierung im Besonderen. Der Kongress betont, dass die vollständige Umsetzung der Charta insbesondere in diesen Krisenzeiten sichergestellt werden muss, in denen die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften größere Verantwortung im Hinblick auf die Bereitstellung von Diensten und Hilfsangeboten an bedürftige Haushalte übernehmen.

8. In diesem Kontext ist der Kongress besonders besorgt über die Tendenzen einer erneuten Zentralisierung der kommunalen und regionalen Zuständigkeiten, die erzwungenen kommunalen und regionalen Zusammenlegungen, das Auferlegen von Sparmaßnahmen und finanzwirtschaftlichen Konsolidierungsvorschriften und die Verlangsamung der Dezentralisierung und der Regionalisierungsprozesse als Reaktion auf die Krise.

9. Der Kongress teilt die Position des EU-Ausschusses der Regionen, ausgedrückt in seiner Stellungnahme vom 12. April 2013 „Abtretung von Befugnissen in der Europäischen Union und der Platz der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung im Hinblick auf die Politikgestaltung und -durchführung der EU“, dass die Wirtschaftskrise und Sparmaßnahmen nicht als Ausrede für eine weitere Zentralisierung oder Übernahme von Befugnissen ohne die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel dienen darf und dass die Zuweisung von Befugnissen, die nicht mit entsprechenden Finanzmitteln oder Einnahmefugnissen korrespondiert, nicht als Argument für eine Dezentralisierung herangezogen werden darf.

10. Der Kongress ist der Überzeugung, dass die Dezentralisierung ein Schlüssel für eine bessere Wirtschaftsleistung und ein Wirtschaftswachstum sind und dass viele lokale Gemeinden und Regionen in der Tat nicht über ausreichende Finanzmittel und Zuständigkeiten verfügen, um adäquat auf die Krise reagieren zu können. Die fünf Jahre der Krise haben gezeigt, dass, obwohl dezentralisierte Wirtschaften nicht immuner gegen ihre Auswirkungen sind als zentralisierte, sie sich besser erholen, weil sie sich schneller an die sich verändernden Umstände anpassen und allgemein eine größere Widerstandskraft zeigen. Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften kennen am besten die Bedürfnisse und Umstände ihrer Gemeinden und sie sind in der Lage, effektiver und effizienter zu handeln und eine optimale Nutzung lokaler Mittel sicherzustellen, nicht zuletzt auch für eine bessere Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern.

11. Der Kongress ist daher der Überzeugung, dass jede Krisenbewältigungsstrategie auf den folgenden Grundsätzen beruhen muss:

a. Anerkennung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften als wichtige Beteiligte an einem gemeinsamen Handeln aller Regierungsebenen, um gemeinsame Antworten zu entwerfen und eine abgestimmte Bewältigungsstrategie und Maßnahmen sowie Solidarität bei der gleichen Verteilung der Lasten durch den Prozess regelmäßiger Konsultationen und eines regelmäßigen Dialogs sicherzustellen;

b. Weitere Dezentralisierung der Zuständigkeiten, in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip, sowie eine größere Haushaltsautonomie und Steuerbefugnis der lokalen und regionalen Ebenen;

c. Wiederbelebung der Investitionen, um Beschäftigung, Innovation und Wirtschaftswachstum zu fördern;

d. Eine größere Bürgerpartizipation an der Entscheidungsfindung der lokalen und regionalen Ebenen durch Elemente der direkten Demokratie, insbesondere durch eine stärkere Nutzung neuer Informationstechnologien;

e. Aufbau von Partnerschaften mit dem privaten und nichtstaatlichen Sektor sowie mit anderen kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften beim Prozess der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionen, um von Skaleneffekten zu profitieren und um Arbeitskräftemobilität, Kreuzinvestitionen und die Netzwerkarbeit von Unternehmen zu fördern.

12. Der Kongress betrachtet mit tiefer Sorge die Feststellungen der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahr 2013, die darauf hindeuten, dass die Sparmaßnahmen der Regierungen seit 2010 mit einer wachsenden Lohnungleichheit einhergeht, wobei die Einkünfte der Gruppen mit mittleren Einkommen abnahmen, während jene der höchsten Einkommen erneut angestiegen sind, allein in der EU von 34% in den Jahren 2006-2007 auf 46% in den Jahren 2011-2012, was eine Bedrohung des sozialen Gefüges der europäischen Gesellschaften darstellt und das Risiko sozialer Unruhen erhöht.

13. In diesem Kontext unterstützt der Kongress die Position der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, ausgedrückt in der Entschließung 1886 (2012) über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Gemeinden und Regionen Europas sowie der Entschließung 1884 (2012) über Sparmaßnahmen, eine Gefahr für die Demokratie und die sozialen Rechte, und begrüßt die neuste Empfehlung der Europäischen Kommission, die darauf abzielt, die Schwerpunktsetzung der Wirtschaftspolitik auf Sparmaßnahmen zugunsten von Strukturreformen zu verschieben.

14. Der Kongress begrüßt des Weiteren mit Vorsicht Reformmaßnahmen, die eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten beinhalten, die in einigen Mitgliedstaaten durchgeführt oder geplant sind, zeigt sich aber gleichzeitig besorgt, dass diese nicht immer mit einer Dezentralisierung der Mittel einhergehen, um diese neuen Zuständigkeiten zu finanzieren.

15. Der Kongress, angesichts des Vorstehenden und mit Verweis auf seine Entschließung 328 (2012) über das Recht der Gemeinden auf Konsultation durch andere Regierungsebenen, ruft das Ministerkomitee auf, die Mitgliedsstaaten des Europarats aufzufordern, Mechanismen für eine regelmäßige Konsultation und einen regelmäßigen Dialog für die Ausarbeitung von Krisenbewältigungsstrategien und -maßnahmen mit den Gemeinden und Regionen einzusetzen, um eine stimmige politische Reaktion auf die Krise zu gewährleisten und ihren Beitrag und ihre innovativen Ideen insbesondere mit dem Ziel zu berücksichtigen:

a. sicherzustellen, dass die Gemeinden und Regionen umfangreichere Zuständigkeiten erhalten, besonders in den Bereichen Kommunal- und Regionalpolitik und sozialer Schutz und insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, medizinische Versorgung, Bildung und Forschung, Sozialhilfe und Erholung und Kultur, einschließlich vor allem einer Ausweitung der lokalen und regionalen Steuerbefugnisse und einer größeren Haushaltsautonomie, auch im Rahmen von internen Stabilitätspakten, wo anwendbar;

b. insbesondere eine kommunale Steuerbefugnis über die Grundstückssteuern auf der Grundlage des gesetzlichen Grundstückswerts sicherzustellen, wo dies noch nicht der Fall ist, und die Abhängigkeit der kommunalen Haushalte von äußerst schwankenden Steuerbemessungsgrundlagen zu reduzieren, wie z. B. Unternehmensgewinne und Grundstücksverkäufe, wobei als Leitfaden die Empfehlung des Ministerkomitees Rec(2005)1 über die Finanzmittel der Gemeinden und Regionen dient;

c. einen beständigen Fluss an staatlichen Transfers in die kommunalen und regionalen Haushalte zu gewährleisten, ohne disproportionale Kürzungen, und einer Ankündigungsfrist von mindestens einem Jahr seitens der nationalen Behörden für den Fall, dass diese Transfers reduziert werden sollen;

d. eine ausgewogene Mischung aus staatlichen Transfers und kommunalen und regionalen Steuern zu wahren, um die kommunalen und regionalen Haushalte zu finanzieren;

e. den Ausgleich und die regionalen Solidaritätssysteme unter den Staaten zu stärken und die nationalen Ausgleichssysteme und -programme zu überarbeiten, um die Lastenverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen zu verbessern und die übermäßige Belastung wirtschaftlich schwächerer Regionen und Kommunen zu reduzieren;

f. die staatliche Finanzierung der lokalen und regionalen Ebenen zu überarbeiten, um eine ausgewogene Zuweisung an die Sozialprogramme und Investitionen in Projekte zur Förderung von Innovation und Wirtschaftswachstum zu erreichen;

g. die Investitionen in die kommunale und regionale Infrastruktur zu beleben und allgemein die kommunalen und regionalen Haushaltsinvestitionen zur Priorität zu erklären, um die kommunale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, Investitionen des Privatsektors herbeizuführen und Beschäftigung zu erreichen;

h. dem Beispiel einiger Staaten zu folgen und vorrangige Sozialleistungen, wie z. B. Gesundheit, Bildung und soziale Absicherung bedürftiger Gruppen (Familien in wirtschaftlicher Not, Arbeitslose, Kinder, junge Menschen, Menschen mit Behinderungen, Ältere) von den lokalen und regionalen Ausgabegrenzen zu befreien und sie von finanzwirtschaftlichen Konsolidierungsprogrammen und -vorschriften auszunehmen, sowie sicherzustellen, dass bedürftige Gruppen gut abgesichert werden und dass ihre Chancen im Leben nicht durch Haushaltsmaßnahmen beeinträchtigt werden;

i. gesetzliche Auflagen zu entfernen, die eine kostenintensive Bereitstellung von Diensten auferlegen, oder sicherzustellen, dass in Fällen, in denen die zentralen Stellen einheitliche Standards für die Bereitstellung von Diensten auf kommunaler und regionaler Ebene auferlegen, wie z. B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Sozialhilfe, die geforderten Ausgaben mit einer nationalen staatlichen Finanzierung einhergehen;

j. Sondermaßnahmen und -programme zu entwickeln, um die übermäßige kommunale und regionale Schuldenlast zu reduzieren, durch eine Kombination aus Haushaltsdefizitgrenzen und „Schuldengrenzen“, eine Beschränkung der Kreditaufnahme und der Ausgabe von Kommunal- oder Regionalobligationen, die Schaffung von Sonderfonds für ausgewiesene kommunale Staatskredite und die Einführung von „Schuldenbremsen“, um zu gewährleisten, dass die kommunalen und regionalen Haushalte ohne Strukturdefizite finanziert werden;

k. sicherzustellen, dass Beschränkungen der Kreditaufnahme durch die kommunale und regionale Verwaltung auf vernünftigen Kriterien beruhen, die die Möglichkeiten der Zurückzahlung auf objektiver und nicht-beliebiger Basis bewerten, und dass jede Regierungsebene für die Finanzierung ihrer eigenen Defizite und Schuldenposten verantwortlich ist;

l. Sondermaßnahmen zur Erholung der Gemeinden und Regionen mit finanziellen Schwierigkeiten zu entwickeln, einschließlich in Fällen von Insolvenz, unter Verwendung der Empfehlung des Ministerkomitees aus dem Jahr Rec(2004)1 über das Finanz- und Haushaltsmanagement auf kommunaler und regionaler Ebene, und einschließlich der Verfügbarkeit spezieller Finanzhilfen;

m. eine Ausgewogenheit bei der Zentralisierung von Zuständigkeiten zu erreichen und den Trend zu beenden, Zuständigkeiten erneut den zentralen Stellen zu übertragen und den Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozess zu verlangsamen;

n. die erzwungene Zusammenlegung der kommunalen und regionalen Ebenen zu beenden und Herbeiführen einer freiwilligen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Regionen, die zum Ziel hat, Verwaltungsressourcen, das Erbringen von Diensten und die Beschaffung mit benachbarten Stellen zu teilen;

o. sicherzustellen, dass die Entscheidungen über Gebietsreformen, u.a. über die Schaffung neuer Regierungsebenen oder die Abschaffung bestehender Ebenen, erst nach Konsultationen mit den betroffenen Stellen und Bürgern getroffen werden, und dass ein Leitfaden über die regionale Regierungsführung gefördert wird, der den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften allgemein ermöglicht, ihre Entwicklungspolitik selbst zu verwalten.