

Wie Städte die aktuelle Lage einschätzen – Zentrale Ergebnisse einer Städtebefragung

Karoline Mitterer, Nikola Hochholdinginger

Das KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung hat im Auftrag des Österreichischen Städtebundes zunächst im April und nun wiederholt im Mai 2020 die Mitglieder der Finanzkommission des Österreichischen Städtebundes zur Einschätzung der finanziellen Lage ihrer Stadt befragt. Die aktuellen Ergebnisse zeigen die angespannte finanzielle Situation und die Notwendigkeit weiterer finanzieller Hilfen insbesondere auch für die Städte.

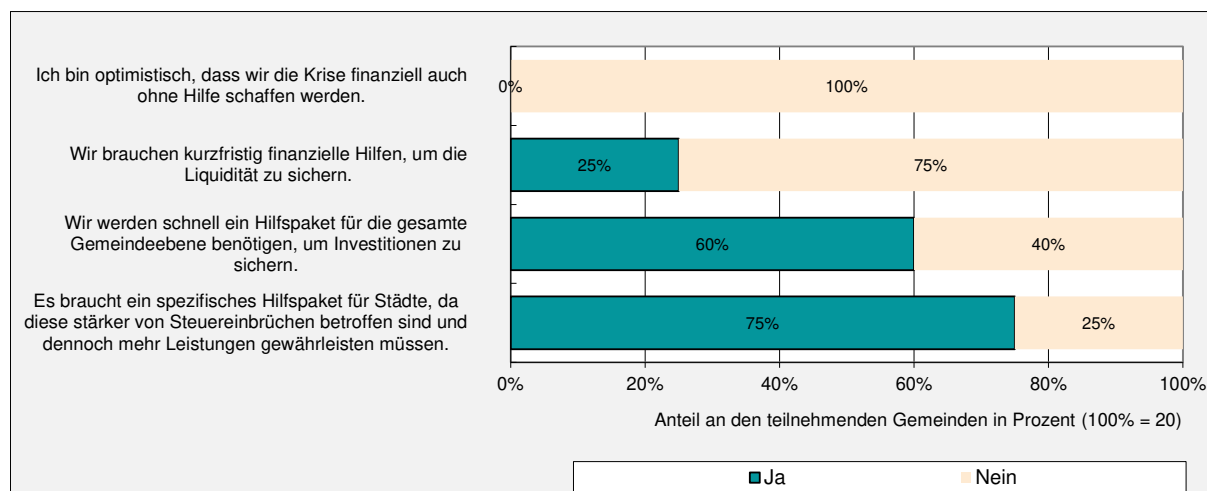
Hilfen werden notwendig sein

Die 20 teilnehmenden Städte sehen durchwegs Handlungsbedarf in Bezug auf die Gemeindefinanzen. Etwa ein Viertel schätzt die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinde als akut gefährdet ein, so dass kurzfristige Hilfen benötigt werden, um die Liquidität zu sichern. Die Mehrheit der befragten Gemeinden sieht vor allem die Notwendigkeit eines kommunalen Hilfspaketes für die Absicherung der erforderlichen Investitionen. Dem wurde durch das nach Beendigung der Befragung beschlossene kommunale Investitionspaket der Bundesregierung teilweise entsprochen.

Darüber hinaus wird in der Befragung der Wunsch nach einer stärkeren Differenzierung der finanziellen Hilfen in Abstimmung auf die besonderen Funktionen und Bedarfe vor allem der Städte deutlich. So befürworteten drei Viertel ein spezifisches Hilfspaket für Städte.

In den letzten Wochen hat sich das Ausmaß der finanziellen Auswirkungen immer deutlicher gezeigt. Im Vergleich zur Befragung im April zeigt sich folglich, dass in der Einschätzung der ExpertInnen sowohl der akute Hilfsbedarf zur Sicherung der Liquidität als auch der mittel- bis langfristige Bedarf für finanzielle Hilfen in Form von Hilfspaketten für die Gemeindeebene zur Sicherung der Investitionen gestiegen ist.

Abbildung 1: Wie schätzen Sie die finanziellen Herausforderungen insgesamt ein?



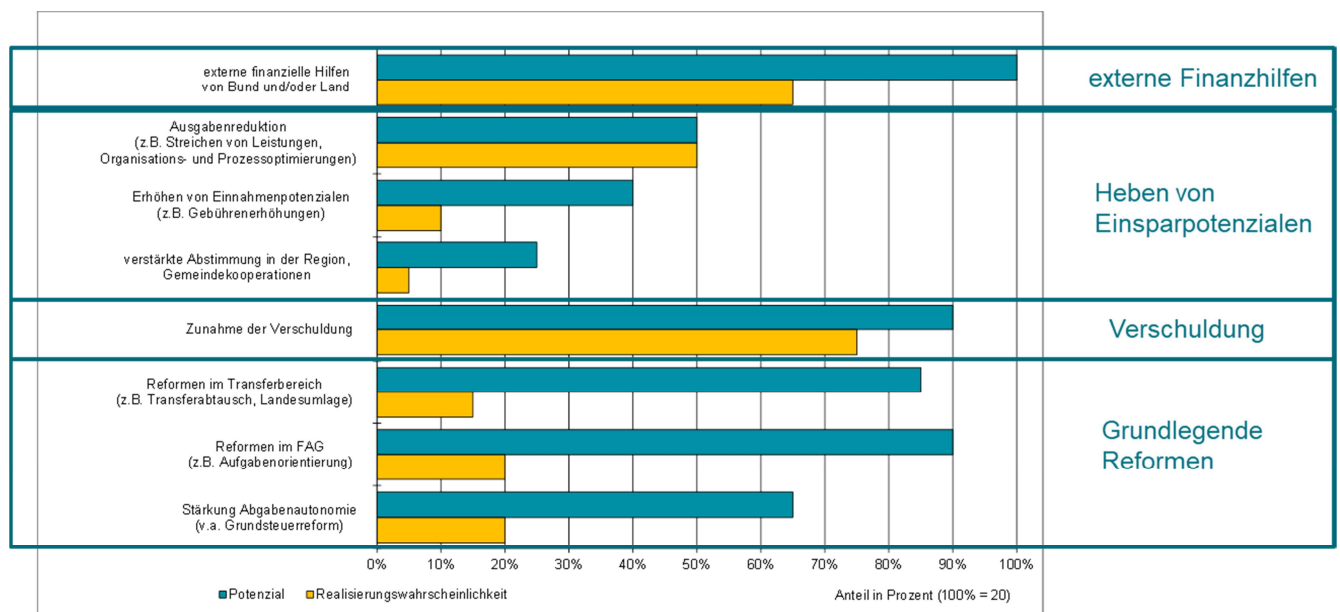
Quelle: KDZ im Auftrag des ÖSTB: Online-Befragung der Mitgliedsgemeinden der Finanzkommission, eigene Berechnungen 2020.

Große Hoffnung auf externe finanzielle Hilfen, erwartbarer Anstieg der Verschuldung

Der Einbruch der Einnahmen wird Konsequenzen in vielen Bereichen und auf allen Ebenen nach sich ziehen müssen. Die Städte und Gemeinden hoffen insbesondere auf zusätzliche externe finanzielle Hilfen von Bund und/oder Ländern zur Stabilisierung der Gemeindefinanzen. Sehr hohes bzw. hohes Potential für einen Beitrag zur Bewältigung der finanziellen Krise wird vor allem auch in einer Ausweitung der kommunalen Verschuldung und grundlegenden Reformen im Transferbereich, aber auch im Finanzausgleich geortet (85 bis 90 Prozent der Befragten weisen diesen Maßnahmen „sehr hohes“ oder „hohes Potential“ zu, siehe nachfolgende Abbildung). Auch eine Stärkung der Abgabenautonomie könnte aus Sicht der Mehrheit der Befragten einen hohen Beitrag zur Stabilisierung leisten. Gerade im Bereich der grundlegenden Reformen wird die Realisierbarkeit der Potentiale – in nächster Zukunft bis 2021 – als vergleichsweise niedrig eingeschätzt, die höchste „Umsetzungswahrscheinlichkeit“ liegt daher bei einer weiteren Verschuldung der Städte und Gemeinden, soweit dies auch möglich ist.

Geringeres Beitragspotenzial wird hingegen Maßnahmen zur Ausgabenreduktion oder Erhöhung der Einnahmen und zur Hebung von Effizienzen durch verstärkte Abstimmung in der Region, insbesondere Gemeindekooperationen, beigemessen. Dennoch wird die Reduktion der Ausgaben neben den externen finanziellen Hilfen und einer zunehmenden Verschuldung als realistisch angesehen.

Abbildung 2: Finanzielle Potenziale und Realisierbarkeit von unterstützenden Maßnahmen



Quelle: KDZ im Auftrag des ÖSTB: Online-Befragung der Mitgliedsgemeinden der Finanzkommission, eigene Berechnungen 2020.

Anmerkung: Angaben erfassen die Nennungen „sehr hoch“ und „hoch“ auf einer vierteiligen Skala.

Kompensation des Einnahmementfalls bei Kommunalsteuer und Ertragsanteilen als zentrale Forderung

In vielen Bundesländern sind im Mai auch bereits zahlreiche Hilfsmaßnahmen für die Gemeinden gestartet und umgesetzt worden. Dazu zählen in erster Linie Erleichterungen bei Kassenkrediten

(rund 70 Prozent der Nennungen), aber auch Erleichterungen für die Darlehensaufnahmen, Zuschüsse für Abgangsgemeinden und ein Investitionsstopp von nicht systemrelevanten Projekten (28-39 Prozent der Nennungen). Die Städte und Gemeinden erwarten sich vor allem eine Kompensation für den Einnahmefall bei der Kommunalsteuer und den Ertragsanteilen. Auch der Ersatz des Entfalls von Leistungsentgelten im Bereich der elementaren (vorschulischen) Bildung und der Kinderbetreuung wird von der Mehrheit der befragten Gemeinden als wichtig oder sehr wichtig betrachtet.

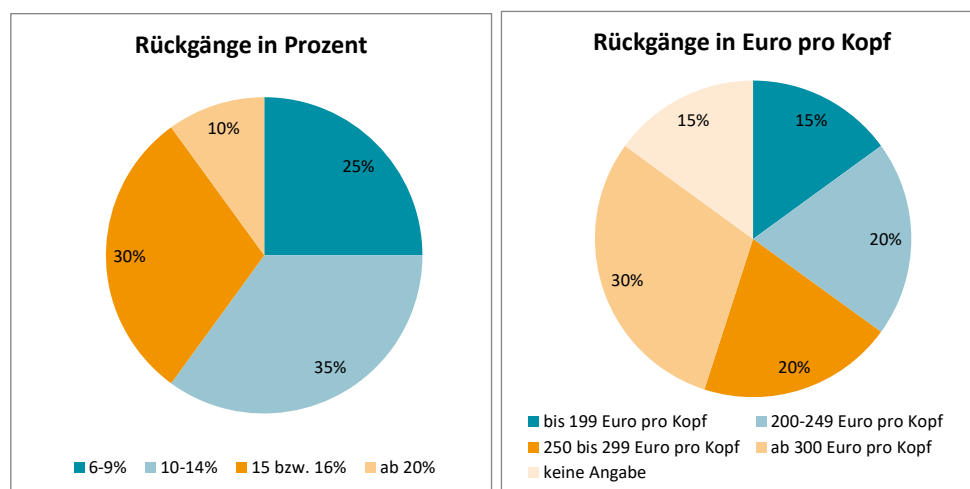
Belastung der Städte durch entfallene Leistungsentgelte und gekürzte Personalkostenzuschüsse im Bereich der elementaren Bildung und Kinderbetreuung

Während des Shutdowns hatten so gut wie alle Städte und Gemeinden in der elementaren Bildung die Leistungsentgelte entweder vollständig oder teilweise ausgesetzt, während die Ausgaben weiterhin bestanden. Auch im Zeitraum des "Hochfahrens" (ab Mitte Mai/Juni) blieben die Entgelte im Bereich der elementaren Bildung und Kinderbetreuung überwiegend noch reduziert bzw. auf die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungen beschränkt. Nur ein geringer Anteil der Gemeinden und Städte ging sofort bzw. vor Mitte oder Ende Mai wieder in Vollbetrieb. Daraus resultiert eine weitere Belastung der kommunalen Budgets, welche in 20-25 Prozent der teilnehmenden Gemeinden durch die Kürzung der Personalkostenzuschüsse der Länder verstärkt wird. Nur in etwa 40 Prozent der Fälle im Bereich der elementaren Bildung (jedoch nur in Einzelfällen im Bereich der Nachmittagsbetreuung) gab es Mitte Mai 2020 bereits eine Einigung mit dem Land bezüglich des Entgeltersatzes in voller oder zumindest teilweiser Höhe.

Strukturelle Unterschiede bedingen eine stark variierende Betroffenheit bei den Städten

In nachfolgenden Abbildungen wird die stark unterschiedliche finanzielle Betroffenheit der befragten Städte in Hinblick auf den erwarteten Rückgang von Einnahmen deutlich. Die Angaben zu den Einnahmerückgängen variieren zwischen minus 6 bis minus 40 Prozent bzw. minus 162 bis zu minus 649 Euro pro Kopf, wobei die mittlere Stadt (Median) in der Befragung einen Rückgang von 12 Prozent oder 261 Euro pro Kopf erwartet.

Abbildung 3: Erwartete Einnahmerückgänge in den Städten bis Ende 2020



Quelle: KDZ im Auftrag des ÖSTB: Online-Befragung der Mitgliedsgemeinden der Finanzkommission, eigene Berechnungen 2020.

Die Betroffenheit der Städte wird infolge des über zwei Monate andauernden Shutdowns und dem verordneten Stillstand vieler Wirtschaftszweige maßgeblich von der lokalen Wirtschaftsstruktur bestimmt. Städte weisen in der Regel zwar einen vergleichsweise ausgewogenen Mix an Branchen auf, haben aber auch Schwerpunkte in den stärker betroffenen Branchen wie Beherbergung und Gastronomie, Handel, Dienstleistungen, Kunst und Unterhaltung.¹ Es wäre jedenfalls interessant und für die Vorsorge in Hinblick auf künftige Katastrophensituationen zielführend, die Determinanten der Betroffenheit der Gemeinden im Rahmen einer eigenen Studie zu untersuchen und zu bestimmen.

Starke Einnahmeneinbrüche im Bereich der Kommunalsteuer

Relevante Einnahmerrückgänge sind zumindest für die Monate April bis Juni vor allem im Bereich der Kommunalsteuer zu erwarten. Im April verzeichnete die Mehrheit der befragten Gemeinden (55 Prozent) noch einen vergleichsweise „niedrigen“ Einnahmengang von bis zu 20 Prozent im Vergleich zum Vergleichsmonat des Vorjahres, ein weiteres Drittel (rund 30 Prozent) Rückgänge von 21 bis 40 Prozent. Größere Einbrüche werden jedoch für die Monate Mai und Juni erwartet: 60 Prozent der Städte rechnen für Mai mit einem Rückgang von 21 bis 40 Prozent, weitere 30 Prozent sogar mit Rückgängen von 41 bis 60 Prozent. Für Juni wird in einigen Städten bereits von einer leichten Verbesserung ausgegangen.

Kommunale Hilfspakete zur Unterstützung der lokalen Wirtschaft und die erwartete Steigerung der Umlagen erhöhen die kommunalen Ausgaben

Ausgabenseitig belasten nicht nur die im Zuge der akuten Krisenbewältigung gesetzten Maßnahmen – beispielsweise zum Schutz der Bevölkerung und der MitarbeiterInnen – das Gemeindebudget, sondern auch die als Soforthilfe geschnürten Hilfspakete für die Wirtschaft: Beinahe die Hälfte der Gemeinden unterstützte Mitte Mai bereits aktiv die lokale Wirtschaft durch vielfältige Hilfspakete (z.B. Wirtschaftskampagnen, Gutscheinkaktionen, Bereitstellung Co-Working-Spaces, Stromnothilfe, Stundungen oder Ratenzahlungen, Pacht- und Mietreduktionen, erweiterte Förderungen, etc.).

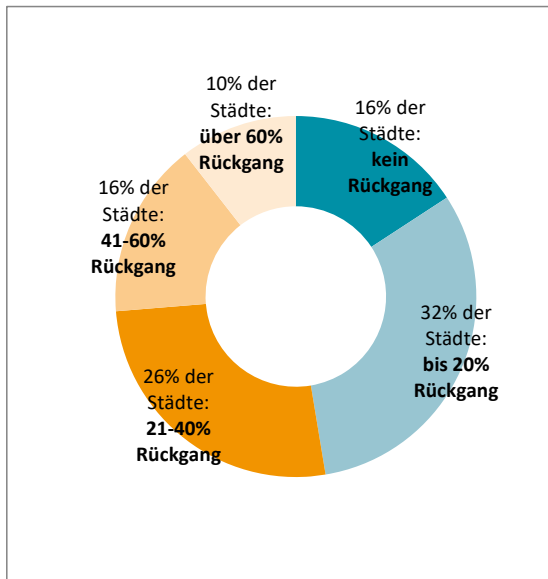
In Bezug auf die weitere Entwicklung der Ausgaben besteht noch eine hohe Unsicherheit betreffend der finanziellen Folgewirkungen der Krise im Bereich der Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlagen an das Land: Insbesondere im Bereich der Sozialhilfe werden hier von etwa der Hälfte der befragten Gemeinden bereits 2020 deutliche Steigerungen befürchtet, über deren Ausmaß es jedoch noch keine Informationen gibt.

Deutliche Reduktion der Investitionen für 2020

Mittel- und langfristig wird sich die Corona-Krise insbesondere auf das Investitionsgeschehen in den Gemeinden auswirken. Zum Befragungszeitpunkt Mitte bis Ende Mai gingen die Städte von teils deutlichen Rückgängen bei den Investitionen aus (Abbildung 4): Für das Jahr 2020 erwartet mehr als die Hälfte der Befragten einen Rückgang der Investitionen von mehr als 20 Prozent (ein Viertel sogar um mehr als 40 Prozent). Weitere 32 Prozent erwarten einen Investitionsrückgang von bis zu 20 Prozent.

¹ Vgl. Kluge (IHS): COVID-19 und der ländliche Raum, 2020.

Abbildung 4: Geschätzter Investitionsrückgang 2020



Quelle: Mitterer/Hochholdinger: Befragung Mai: Auswirkungen der Corona-Krise auf die Städte, 2020.
Anmerkung: 19 teilnehmende Städte.

Mittelfristig stabile Gemeindefinanzen sichern

Um den Weg aus der Krise zu finden, werden die Städte unterschiedliche Wege gehen müssen. Finanzielle Hilfen durch Bund und Länder können hier unterstützen. Es wäre zu wünschen, dass die Hilfsprogramme ausreichend differenziert sind, um die Besonderheiten der Städte zu berücksichtigen. Dies betrifft v.a. die Sicherung der Leistungen im Rahmen der regionalen Versorgungsfunktion, wie etwa im Kultur- und Sportbereich oder im öffentlichen Verkehr. Mehr Aufmerksamkeit braucht auch die Bevölkerungsentwicklung, so müssen in wachsenden Gemeinden Kindergärten und Pflichtschulen gebaut werden.

Die Herausforderungen sind nicht nur 2020 hoch, sondern werden uns auch in den Folgejahren begleiten. 2021 werden die Rücklagen wohl aufgebraucht sein. Die Ertragsanteile und die Kommunalsteuer werden noch nicht an das Vorkrisenniveau anschließen können, die Umlagenbelastung wird steigen und das kommunale Investitionsprogramm wird womöglich bereits ausgeschöpft sein. Es braucht daher mittel- und langfristige Perspektiven für die Gemeindefinanzen, um diese zu stabilisieren und damit die Finanzierung der Daseinsvorsorge auch in den nächsten Jahren zu garantieren.