

DGB

# Unterfinanziert und ausgelaugt

Zur finanziellen Situation der  
Kommunen in Niedersachsen



**Impressum:**

DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Verantwortlich: Hartmut Töle

Abteilung Wirtschaft, Umwelt, Europa

Redaktion: Dr. Patrick Schreiner, Tina Kolbeck-Landau

Otto-Brenner-Straße 7

30159 Hannover

[patrick.schreiner@dgb.de](mailto:patrick.schreiner@dgb.de)

Telefon: 05 11 / 1 26 01-30

[www.niedersachsen.dgb.de](http://www.niedersachsen.dgb.de)

Hannover, August 2013

Layout: S:DESIGN, Hannover

Druck: Unidruck Hannover

Gedruckt auf Recyclingpapier

# Inhalt

---

- 5 Vorwort
- 6 Überschüsse – und dennoch verschuldet und unterfinanziert  
Zur kommunalen Finanzlage in Niedersachsen  
*Patrick Schreiner*
- 17 Das verdrängte Einnahmeproblem – Leere Kassen auch in Delmenhorst  
*Hartmut Rosch*
- 24 Eine Kleinstadt im Strukturwandel: Barsinghausen  
*Frank Marks*
- 29 ver.di fordert einen Rettungsschirm und bessere Finanzausstattung für Kommunen  
*Martin Peter*
- 31 IG BAU: Wenn Flickschusterei zu Sanierungsfällen führt  
Sorge um Arbeitsplätze am Bau – hoher Bedarf bei wenig Geld  
*Gero Lüers*
- 34 Niedersächsische Kommunen stärken –  
Finanzsituation verbessern – Beschäftigung sichern!  
*Positionspapier des DGB-Bezirks Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt*





# Vorwort

---

Städte, Gemeinden und Landkreise sind in ihrer Bedeutung für unser demokratisches Gemeinwesen kaum zu überschätzen. Dort leben und arbeiten die Bürgerinnen und Bürger, dort wird Gesellschaft gestaltet. Kommunen sind wichtige Arbeitgeber; auch als Auftraggeber für lokale Unternehmen sind sie von großer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Als soziale Dienstleister schaffen sie Lebensqualität, sozialen Ausgleich und Wohlstand. Eine bürgernahe Verwaltung, leistungsfähige Kitas, Krankenhäuser, Schwimmbäder, Jugendzentren, Angebote für Seniorinnen und Senioren, Theater und Museen, Frauenhäuser, eine funktionierende Verkehrs- und Freizeitinfrastruktur, Stadtentwicklung und kommunale Wirtschaftsförderung sind aber nicht zum Nulltarif zu haben. Damit die Kommunen ihre wichtigen gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Funktionen wahrnehmen können, benötigen sie eine angemessene Finanzausstattung.



In den letzten zwei bis drei Jahren haben sich die steuerpolitischen Diskussionen in Deutschland zum Positiven gewendet. Steuern zu erhöhen und die öffentlichen Haushalte finanziell besser auszustatten, ist kein Tabu mehr. Ein solcher Wandel der öffentlichen Meinung kommt nicht von ungefähr. Ihm gingen jahrzehntelange Verschlechterungen der finanziellen Situation auch von Städten, Gemeinden und Landkreisen voraus. Deren Einnahmen brachen aufgrund zahlreicher „Steuerreformen“ weg, von denen in erster Linie Unternehmen, Vermögende und Gutverdienende profitierten. Heute sind die verheerenden Folgen dieser Politik nicht mehr zu übersehen. Personalabbau, unterlassene Investitionen und jahrelange Haushaltsdefizite haben auch und gerade in den Kommunen ihre Spuren hinterlassen. Vor diesem Hintergrund ist es gut und richtig, dass heute endlich wieder über eine Stärkung der Einnahmeseite öffentlicher Haushalte gesprochen wird.

Die Misere der Kommunalfinanzen ist schon seit Jahren einer der Arbeitsschwerpunkte des DGB-Bezirks Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt. Auch in Niedersachsen gilt es, Städte, Gemeinden und Landkreise wieder zu handlungsfähigen demokratischen Einheiten, zu guten Arbeitgebern, zu leistungsfähigen wirtschaftlichen Akteuren und zu sozialen Dienstleistern auf hohem Niveau zu machen. Mit der vorliegenden Broschüre beziehen wir deshalb einmal mehr Position für eine Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen durch eine Stärkung ihrer Einnahmen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hartmut Tölle' with a stylized flourish at the end.

Hartmut Tölle

Vorsitzender des DGB-Bezirks Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

# Überschüsse – und dennoch verschuldet und unterfinanziert

---

## Zur kommunalen Finanzlage in Niedersachsen

*Patrick Schreiner*

Städte, Gemeinden und Landkreise bilden in Deutschland die kleinsten Gebietskörperschaften. Ihre Leistungen sind für die Menschen unmittelbar zu greifen, sie prägen den Alltag der Bürgerinnen und Bürger. Mit einem verfassungsrechtlich verbürgten Recht auf kommunale Selbstverwaltung versehen, garantieren die Kommunen ihren Einwohnerinnen und Einwohnern demokratische Partizipation und soziale Daseinsvorsorge. Sie sind überdies wichtige Arbeitgeber für viele tausend Beschäftigte und wichtige Auftraggeber für örtliche und regionale Unternehmen.

Gleichwohl drohen die Kommunen in Niedersachsen und Deutschland – vor dem Hintergrund unzureichender Einnahmen und einer im Trend ansteigenden Verschuldung – in zunehmendem Maße handlungsunfähig zu werden. Ihre Finanzen sind seit mehreren Jahren im Niedergang begriffen. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die zahlreichen Steuersenkungen, die die wechselnden Regierungskoalitionen auf Bundesebene seit 1998 durchgeführt haben. Auf die Kommunen schlug diese Politik in doppelter Weise durch: Zum einen sanken ihre eigenen Steuereinnahmen, die sie anteilig etwa aus der Einkommensteuer erhalten. Zum anderen sanken die Steuereinnahmen der Länder, die diese Mindereinnahmen über den Kommunalen Finanzausgleich zumindest teilweise auf die Kommunen überwälzten.

## Steuereinnahmen und kommunale Haushalte in Deutschland

Das Niveau der Steuereinnahmen liegt aufgrund der zurückliegenden Steuersenkungen heute deutlich unter dem Niveau der 1990er oder auch der frühen 2000er Jahre. Diese Aussage mag verwundern, schließlich liest man immer wieder, dass die Steuereinnahmen 2012 so hoch gewesen seien wie noch niemals zuvor. Ein Argument, mit dem insbesondere die FDP, der Bund der "Steuerzahler" und auch CDU/CSU den zunehmenden Forderungen nach Steuererhöhungen begegnen wollen. Tatsächlich nämlich scheint sich die öffentliche Meinung zu drehen: Galten vor wenigen Jahren Steuererhöhungen noch als Gift und Tabu, so werden mittlerweile Stimmen lauter, die eine Erhöhung von Steuern gerade auf hohe Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinne fordern, um damit die öffentlichen Haushalte endlich ausreichend zu finanzieren.

Was steckt hinter der Behauptung, die Steuereinnahmen seien noch nie so hoch gewesen wie heute? Betrachtet man die Steuereinnahmen in absoluten Zahlen und nicht inflationsbereinigt (also nominal), so stimmt diese Behauptung durchaus. Mit 600 Mrd. Euro lagen sie 2012 über dem bisherigen Höchstwert von 562 Mrd. Euro aus dem Jahr 2008, 2013 sollen sie sogar 615 Mrd. Euro erreichen. Diese Zahlen sind allerdings alles andere als aussagekräftig, schließlich sind sie nicht inflationsbereinigt. Ein Euro im Jahr 2012 ist aufgrund der Geldentwertung nun einmal deutlich weniger wert, als es ein Euro im Jahr 2008 war.

Es ist daher sinnvoll, die Steuereinnahmen zum einen um die Preissteigerung zu bereinigen und sie zum anderen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu beziehen. Tut man dies, so zeigt sich: Bereinigt um die Preissteigerung (Basisjahr: 1991) lagen die Steuereinnahmen 2011 keineswegs auf einem Höchstwert, sondern (mit 393 Mrd. Euro) noch immer deutlich unter den Werten vor der Finanzkrise (2008: 400 Mrd. Euro). 2011 lagen sie zudem nur wenig über den Werten, die schon Anfang der 2000er Jahre erreicht wurden (2000: 384 Mrd. Euro). 2012 lagen sie mit 403 Mrd. Euro nur leicht oberhalb des bisherigen Höchstwertes aus dem Jahr 2008. Dies wird gemäß der aktuellen Steuerschätzung 2013 kaum anders sein, die inflationsbereinigten Steuereinnahmen sollen mit 406 Mrd. Euro erneut nur minimal – nämlich 1,5 Prozent – über den Werten des Jahres 2008 liegen.

Auch relativ zum Bruttoinlandsprodukt fallen die Steuereinnahmen des Jahres 2011 mit nur 22,1 Prozent deutlich hinter die Werte früherer Jahre zurück. Mitte der 1990er Jahre betrug der Anteil der Steuereinnahmen am BIP noch bis zu 22,8 Prozent, im Jahr 2000 sogar 22,9 Prozent, und selbst 2007 – vor der Finanzkrise – waren es trotz zurückliegender massiver



**Bolzplatz**  
für Kinder und Jugendliche.  
**Aufenthalt von**  
**7 bis 20 Uhr.**

Steuersenkungen noch 22,7 Prozent. Diese wurden 2012 gemäß der Daten der aktuellen Steuerschätzung knapp wieder erreicht, im vergangenen Jahr betrug dieser Wert gleichfalls 22,7 Prozent. Für 2013 wird ein leichter Anstieg auf nicht ganz 22,8 Prozent prognostiziert. Damit liegen diese Werte aktuell keineswegs über, sondern nahe bei bzw. knapp unter den in früheren Jahren erreichten Werten.

Von "höheren Steuereinnahmen als jemals zuvor" kann angesichts dieser Entwicklungen ganz offensichtlich nur sehr eingeschränkt die Rede sein. Doch selbst wenn dem so wäre, selbst wenn die Steuereinnahmen erfreulich und außerordentlich hoch wären, würde sich die Frage stellen, ob sie denn auch ausreichend hoch sind. Die finanzpolitische Situation und die Finanzierungsanforderungen an die öffentlichen Haushalte sind heute völlig andere als vor fünf oder vor zehn Jahren:

- Erstens gab bzw. gibt es enorme Ausgaben, die die öffentlichen Haushalte krisenbedingt leiste(te)n – etwa zur Bankenrettung, zur Eurorettung, für Kurzarbeit in der Industrie und im Handwerk sowie im Rahmen der Konjunkturpakete. Sie alle mussten bzw. müssen finanziert werden. Hinzu kommen massive krisenbedingte Einnahmeausfälle. Diese zusätzlichen Belastungen machen es heute notwendig, deutlich höhere Einnahmen zu erzielen, als vor der Krise erzielt wurden.
- Zweitens ist – nicht nur, aber vor allem – bei den Kommunen in den vergangenen Jahren in Deutschland ein enormer Investitionsrückstand aufgelaufen. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat ihn auf etwa 100 Mrd. Euro beziffert (Arndt 2013). Gerade weil in der Vergangenheit Ausgaben für Neu-, Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen nicht getätigt worden sind, nehmen in den kommenden Jahren die Investitionsnotwendigkeiten und –bedarfe zu. Hinzu kommt, dass in den nächsten Jahren die Aufwendungen für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen ansteigen, da die zahlreichen, in den expansiven 1970er Jahren geschaffenen Infrastrukturen und Gebäude erneuert bzw. renoviert werden müssen. Beides macht zukünftig höhere Einnahmen notwendig.
- Drittens nehmen die Anforderungen an soziale Dienstleistungen zu, was gleichfalls vor allem die Kommunen betrifft. Ihre Angebote müssen aufgrund gesellschaftspolitischer und arbeitsmarktlicher Veränderungen in vielen Bereichen ausgeweitet werden. Auch diese zusätzlichen Ausgaben, die hierbei auf die Kommunen zukommen, müssen durch höhere Einnahmen finanziert werden.

Die kommunalen Haushalte in Deutschland sind für diese wachsenden Finanzierungsbedarfe alles andere als ausreichend ausgestattet. So erzielten sie selbst im Jahr 2012 – mit seinen angeblich „höchsten Steuereinnahmen“ – insgesamt und per Saldo (ohne Stadtstaaten) ein Finanzierungsdefizit von etwa 900 Mio. Euro. Nur in wenigen Bundesländern, zu denen auch Niedersachsen zählt, konnten die Kommunen per Saldo Überschüsse erwirtschaften. Dieses



Ergebnis stellt zwar gegenüber dem Vorjahr (damals: 2,9 Mrd. Euro Defizit) eine Verbesserung dar. Gleichwohl ist es angesichts der 2012 vergleichsweise guten Konjunktur und angesichts der wachsenden Finanzbedarfe alles andere als befriedigend.

Dabei gilt: Die deutschen Kommunen haben kein Ausgabeproblem. Dass sie in den vergangenen Jahren ihre Ausgaben für Sachinvestitionen schon deutlich – weit über ein gesundes Maß hinaus – reduziert haben, wurde eben schon dargestellt. Hinzu kommt, dass sie auch ihr Personal und damit ihre Personalausgaben drastisch reduziert haben. Dies haben sie mit allen Gebietskörperschaften gemein, allerdings war der Personalabbau (einschließlich Auslagerung der Arbeitsplätze an private Anbieter) in den Kommunen noch ausgeprägter als beim Bund und bei den Ländern, wie die folgende Tabelle zeigt:

Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	Gemeinden Bildung	Gemeinden Soziale Sicherung
– 30,3 %	– 29,9 %	– 24,5 %	– 37,8 %	– 41,0 %	– 25,3 %

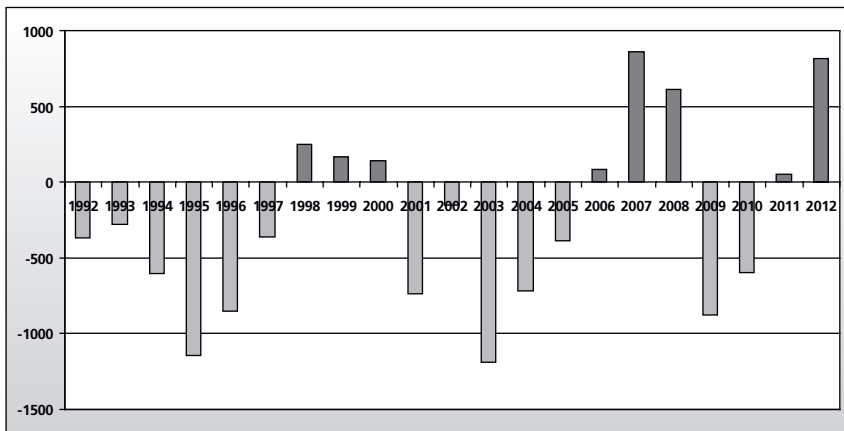
*Tabelle 1: Veränderung der Zahl der Stellen im Öffentlichen Dienst, 2010 gegenüber 1991.  
(Quelle: Vesper 2012, eigene Darstellung)*

Deutschland hatte im internationalen Vergleich immer schon einen kleinen öffentlichen Dienst (ÖD), wie Zahlen der Internationalen Arbeitsorganisation zeigen. Durch den zusätzlichen Personalabbau nach 1990, der keineswegs nur vereinigungsbedingt ist, ist der Anteil der ÖD-Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland noch weiter zurückgegangen. Wie *Tabelle 1* zeigt, trug dazu der Personalabbau bei den Kommunen in überproportionalem Maße bei. Während der Bund seit 1991 etwa 30 Prozent der Stellen abgebaut hat und dieser Wert bei den Ländern knapp 25 Prozent betrug, fielen bei den Kommunen fast 38 Prozent der Stellen weg. Besonders ausgeprägt war der Personalabbau dabei im Bildungsbereich, der hier neben Volkshochschulen insbesondere das nichtlehrende Personal an Schulen umfasst. Und um immerhin noch ein Viertel wurden die kommunalen Stellen reduziert, die dem Bereich der Sozialen Sicherung zugeordnet sind. Hierunter fallen unter anderem auch die Arbeitsplätze in kommunalen Kindertagesstätten.

## Zur finanziellen Situation niedersächsischer Kommunen

Wie eben erwähnt, zählt Niedersachsen zu den wenigen Bundesländern, in denen die Kommunen 2012 per Saldo einen Überschuss erwirtschaften konnten. Mit 816 Mio. Euro lag dieser in etwa auf dem Niveau des gesamtdeutschen Überschusses (was, nebenbei bemerkt, auf die enormen Unterschiede in der Finanzkraft der Kommunen in den verschiedenen Bundesländern hinweist.) 2011 wurde ein leichter Überschuss von 52 Mio. Euro erzielt.

Beides sieht auf den ersten Blick positiv aus, muss allerdings relativiert werden: Blickt man nämlich weiter zurück, so stellt man fest, dass es den Kommunen nur in wenigen Jahren gelungen war, die Ausgaben geringer zu halten als die Einnahmen. Trotz einer rückblickend zu konstatierenden rigiden Sparpolitik, die vielerorts zu höheren Gebühren, Personalabbau, ausbleibenden Erhaltungsinvestitionen und (oftmals gescheiterten) Experimenten mit der Privatisierung öffentlicher Leistungen führte, blieben Defizite eher die Norm als die Ausnahme. In größerem Umfang konnten die niedersächsischen Kommunen erst in den letzten beiden wirtschaftlichen Aufschwungphasen per Saldo Überschüsse erzielen, wie die nachfolgende *Abbildung 1* zeigt:



*Abbildung 1: Kumuliertes Saldo der niedersächsischen Kommunalhaushalte 1992-2012 in 1.000 Euro. (Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; eigene Darstellung)*

Den positiven, von den (Nach-) Wirkungen einer guten Konjunktur getragenen Jahren 2007 und 2008 sowie 2012 stehen in den meisten anderen Jahren enorme Defizite entgegen, insbesondere 1995 und 2003 mit deutlich über einer Mrd. Euro. Krisenbedingt fiel auch 2009 ein deutliches Defizit im hohen dreistelligen Millionen-Euro-Bereich an. Diese Zahlen zeigen, dass die niedersächsischen Kommunen allenfalls in Jahren einer boomenden Konjunktur Überschüsse erzielen können, die aber in den anderen Jahren mehr als aufgefressen werden.

Es überrascht nicht, dass aus dieser Gesamtsituation eine deutliche Zunahme der Verschuldung niedersächsischer Kommunen resultiert. Dabei ist zwischen der „regulären“ Verschuldung und den so genannten „Kassenkrediten“ bzw. „Kassenverstärkungskrediten“ zu unterscheiden. Die „reguläre“ Verschuldung niedersächsischer Kommunen am Kapitalmarkt war seit den 1990er Jahren leicht rückläufig, scheint aber seit 2006 zwischen

7 und 8 Mrd. Euro zu stagnieren. (Dabei ist zu beachten, dass die Werte vor und ab 2010 wegen geänderter Berechnungsweisen nur bedingt vergleichbar sind.) Aufgrund rechtlicher Vorgaben sind diese „regulären“ Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen allerdings begrenzt und relativ strikt reguliert.

Zu einem aussagekräftigen Indikator der unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen haben sich daher in den vergangenen Jahren die so genannten Kassenkredite entwickelt. Diese sind eigentlich als kurzfristige Kredite gedacht, mit denen in erster Linie Liquiditätsengpässe überbrückt werden sollen. Längst aber sind sie – nicht nur in Niedersachsen – zu einer dauerhaften Finanzierungsmöglichkeit geworden. Betragen Kassenkredite niedersächsischer Kommunen Anfang der 1990er Jahre noch unter 100 Mio. Euro, so sind sie mittlerweile (2009) auf über 4,5 Mrd. Euro angewachsen (Abbildung 2). 2010 lag dieser Wert sogar über 5 Mrd. Euro, konnte allerdings aufgrund der vergleichsweise guten Einnahmesituation vor allem im Jahr 2012 wieder reduziert werden:

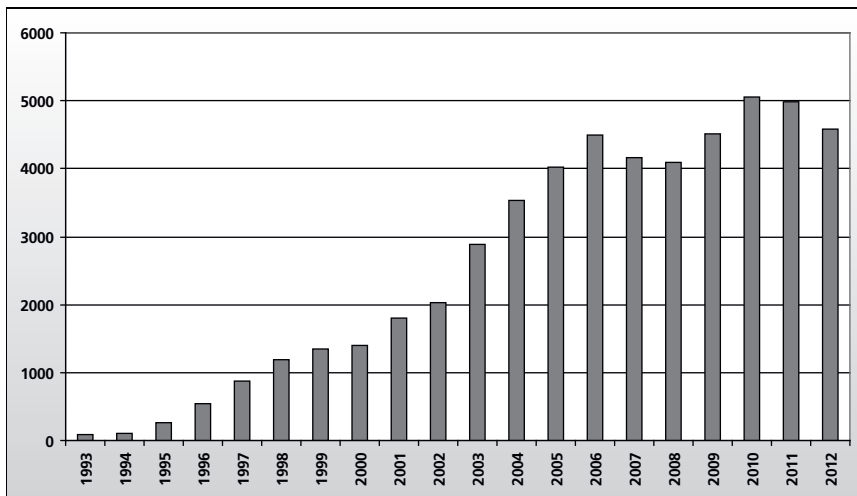


Abbildung 2: Kassenkredite der niedersächsischen Kommunen in Mio. Euro.  
(Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; eigene Darstellung)

Auch hier zeigt sich, dass nicht einmal die Überschüsse der konjunkturell sehr guten Jahre 2011 und 2012 ausreichten, um die in Vorjahren aufgelaufenen Kassenkredite abzubauen. Die niedersächsischen Kommunen haben ein Altschuldenproblem und ein Einnahmeproblem.

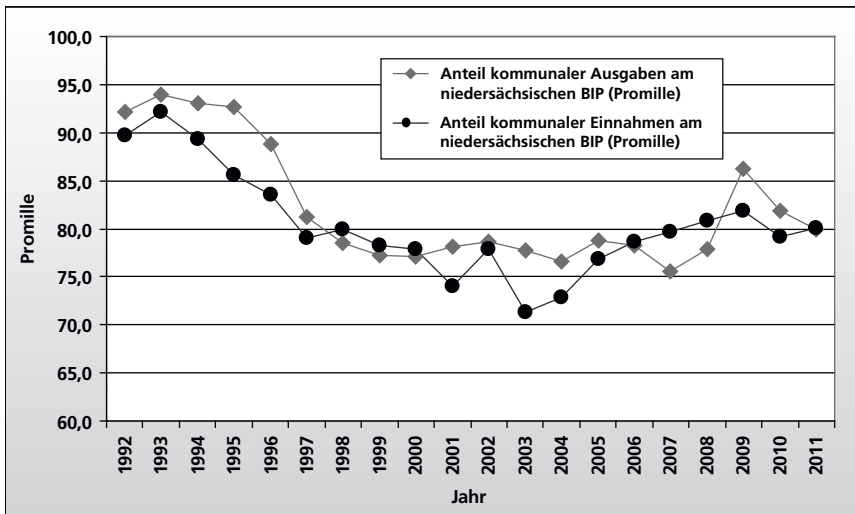
In Anbetracht dieser Zahlen hatte auch die frühere niedersächsische CDU-FDP-Landesregierung eine Handlungsnotwendigkeit erkannt. Ein so genannter „Zukunftsvertrag“ zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung sah vor, dass mit

Kassenkrediten besonders verschuldete Kommunen Gelder aus einem Entschuldungsfonds erhalten können – bevorzugt, wenn sie sich zu Fusionen mit anderen Kommunen entschließen konnten. Aufgrund strikter Zugangsbedingungen und einer unzureichenden Finanzausstattung konnte der „Zukunftsvertrag“ allenfalls einzelne Kommunen entlasten, das Gesamtproblem der hohen Verschuldung niedersächsischer Kommunen aber löste er nicht, wie auch *Abbildung 2* zeigt. Hinzu kommt, dass den Kommunen, die Mittel aus dem „Zukunftsvertrag“ in Anspruch nahmen, strikte Haushaltskürzungen vorgeschrieben wurden. Vielerorts folgten erbitterte Auseinandersetzungen über die Umsetzung der Vorgaben aus Hannover. Am Ende wurden beispielsweise Bibliotheken und Schwimmbäder geschlossen,



Infrastrukturinvestitionen gestrichen, Öffnungszeiten verkürzt und Standards in Kitas gesenkt.

Der Grund für die Finanzmisere niedersächsischer Kommunen ist eine völlig unzureichende Finanzausstattung. Dies gilt für die öffentlichen Haushalte insgesamt, und es gilt für Kommunen in vielen anderen Bundesländern mindestens gleichermaßen, wie der erste Teil dieses Artikels gezeigt hat. Eine aussagekräftige Kennziffer für die Finanzausstattung niedersächsischer Kommunen ist die „niedersächsische kommunale Staatsquote“, also der Anteil der kommunalen Ausgaben am hiesigen Bruttoinlandsprodukt. Vereinfacht gesprochen, drückt dieser Wert den Anteil an den in Niedersachsen produzierten Gütern und Dienstleistungen aus, der den Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht. *Abbildung 3* stellt diesen Wert dar, ergänzt um den Anteil der kommunalen Einnahmen am niedersächsischen BIP:



*Abbildung 3: Anteil kommunaler Einnahmen und Ausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt, 1992-2011 in Promille. (Quelle: Eigene Berechnung nach Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie und Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.)*

Sowohl der Anteil der Einnahmen als auch der Anteil der Ausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt sind seit Beginn der 1990er Jahre drastisch eingebrochen, ohne sich in späteren Jahren in nennenswertem Umfang erholen zu können. Noch heute liegen beide Werte deutlich unter denen der frühen 1990er Jahre, was eine Folge insbesondere der zurückliegenden Steuersenkungspolitik ist.

In mehrerer Hinsicht erklärungsbedürftig ist dabei allerdings das Jahr 2009; hier schlagen sich die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Konjunkturpakete deutlich in den Kommunalhaushalten nieder. Der moderate Anstieg des Anteils der Einnahmen am niedersächsischen BIP und der sehr deutliche Anstieg des Anteils der Ausgaben in jenem Jahr ist im Wesentlichen auf den enormen Rückgang des niedersächsischen BIP um 4,1 Prozent in Verbindung mit zusätzlichen kommunalen Ausgaben zurückzuführen. Die Kommunen haben im Rahmen der „Initiative Niedersachsen“, der Umsetzung des Konjunkturpakets II in diesem Bundesland, in hohem Umfang zusätzliche Mittel für Investitionen verausgabt – die Sachinvestitionen stiegen 2009 um insgesamt 18,6 Prozent an, während das BIP als Bezugsgröße schrumpfte. Der Anstieg der „kommunalen Staatsquote“ beruht ausschließlich auf diesen statistischen Sondereffekten. In ihm kommt keinesfalls eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Kommunen, sondern dessen genaues Gegenteil zum Ausdruck. Dies zeigt sich nicht zuletzt am erneuten Rückgang ab 2010, der sich vermutlich auch in den Folgejahren weiter fortsetzen dürfte.

Seit vielen Jahren, so lässt sich also zusammenfassen, werden den niedersächsischen Kommunen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorenthalten. Die Konsequenzen der sich dramatisch verschlechternden Finanzlage sind verheerend. Ihre wichtige Rolle als lokale Anbieter von guten Arbeitsplätzen und öffentlichen Leistungen droht zwischen Streichungen und Privatisierungen zunehmend verloren zu gehen. Die nicht minder wichtige Rolle als Nachfrager am lokalen Markt können die Kommunen gleichfalls immer weniger erfüllen. Da sie üblicherweise etwa 60 Prozent der öffentlichen Investitionen tätigen (Truger 2009), hat dies gravierende gesamtökonomische Auswirkungen. Besonders betroffen hiervon ist das lokale Handwerk, das weniger kommunale Aufträge zu schlechteren Konditionen erhält. Momentan schlägt sich dies zumindest im Bausektor zwar noch nicht unmittelbar nieder, ganz im Gegenteil sind die Auftragsbücher vielerorts noch voll. Die weiteren Aussichten dürften allerdings weit weniger positiv sein als die jüngste Vergangenheit.

Zwei wichtige Ausgabeposten der Kommunen sind Ausgaben für Personal sowie für die – eben angesprochenen – Sachinvestitionen. In Niedersachsen sind sowohl Personalausgaben als auch Sachinvestitionen rückläufig, und zwar gemessen an den Gesamtausgaben der Kommunen wie auch gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Wenngleich im Falle der Personalausgaben wie auch der Investitionen berücksichtigt werden muss, dass nach den zahlreichen Privatisierungen der Vergangenheit Leistungen, Personal und Investitionen aus der öffentlich-kommunalen Zuständigkeit herausgefallen sind und nun von Privaten erbracht werden, so ist die negative Tendenz doch eindeutig. Sowohl der Anteil der kommunalen Personalausgaben als auch der Anteil der kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen ist rückläufig.

Der Anteil der kommunalen Personalausgaben an den Gesamtausgaben scheint sich zwar nach einem deutlichen Rückgang in den Jahren 2004/2005 bei etwa 24 bis 25 Prozent

stabilisiert zu haben. Allerdings ist dies letztlich darauf zurückzuführen, dass die kommunalen Ausgaben insgesamt zurückgegangen sind (siehe *Abbildung 3*). Dies wird auch am Anteil der kommunalen Personalausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt deutlich, der seit Jahren rückläufig ist (von wenigen Ausnahmen wie insbesondere dem krisenbedingten Sondereffekt des Jahres 2009 abgesehen.) Hinter dieser Entwicklung steht der eingangs beschriebene Abbau von Arbeitsplätzen, auch – aber nicht nur – durch die Privatisierung und Auslagerung kommunaler Leistungen. Mit ihnen gehen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in vielen Fällen eine zunehmende Arbeitsverdichtung, ein sinkendes Einkommen und andere Formen der Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen einher.

In vielleicht noch deutlicherem Umfang als die Personalausgaben bleiben die Sachinvestitionen in zunehmendem Maße hinter dem eigentlich Notwendigen zurück. Angesichts schon in der Vergangenheit deutlich rückläufiger kommunaler Sachinvestitionen ist bei der sich abzeichnenden Entwicklung der niedersächsischen Kommunalfinanzen auch zukünftig nicht zu erwarten, dass Investitionen auch nur annähernd in ausreichendem Maße getätigt werden. Der leichte Anstieg rund um das Jahr 2010, der auf die zeitlich befristeten Konjunkturpakete sowie auf den eben genannten statistischen Sondereffekt zurückzuführen ist, stellt keine Ausnahme der Grundtendenz dar. Gerade bei Ausgaben für Sachinvestitionen können Kommunen vergleichsweise schnell und problemlos Kürzungen vornehmen. Es ist zu befürchten, dass als Reaktion auf die aktuellen konjunkturbedingten Einbrüche bei den kommunalen Einnahmen erneut bei den Sachinvestitionen gespart wird. Das lokale Handwerk und lokale Bauunternehmen sowie deren Beschäftigte würden in diesem Fall massiv getroffen.

## Eine andere Steuerpolitik ist nötig

Hier zeigt sich: Bei allen Überlegungen zur finanziellen Situation niedersächsischer Kommunen ist die Steuerpolitik der verschiedenen Bundesregierungen der letzten Jahre zu berücksichtigen. Steuersenkungen schwächen seit vielen Jahren die kommunale Finanzkraft. Hinter der Finanzmisere niedersächsischer Kommunen steckt kein Ausgaben-, sondern ein Einnahmenproblem. Angesichts der tendenziell gesunkenen „niedersächsischen kommunalen Staatsquote“ und der entsprechenden Einnahmenquote wie auch angesichts der im Verhältnis zum niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt sinkenden Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen kann von einem Ausgabenproblem nicht die Rede sein: Die Kommunen können trotz aller Anstrengungen den unzureichenden Einnahmen nicht hinterherkürzen. Darüber sollte der Umstand, dass sie im konjunkturell sehr guten Jahr 2012 einen deutlichen Überschuss erzielen konnten, nicht hinwegtäuschen.

Die Situation wäre eine gänzlich andere, wenn es sämtliche Steuersenkungsmaßnahmen unter Rot-Grün, Schwarz-Rot und Schwarz-Gelb nicht gegeben hätte (es folgen Berechnun-

gen auf Grundlage aktualisierter Daten aus Eicker-Wolf/Truger 2010). Im Jahr 2012 hätten die niedersächsischen Kommunen ohne die genannten Steuersenkungen fast 700 Mio. Euro höhere Einnahmen erzielen können. Ihr Überschuss hätte dann nicht 816 Mio. Euro, sondern 1,5 Mrd. Euro betragen. Im Jahr 2013 könnten die Kommunen immerhin fast 600 Mio. Euro höhere Einnahmen erwarten. Mit diesen Einnahmen wäre eine adäquate Finanzierung kommunaler Dienstleistungen und Infrastrukturinvestitionen ebenso möglich wie eine Rückführung der in den vergangenen Jahren aufgelaufenen Kassenkredite.

Notwendig ist vor diesem Hintergrund eine Abkehr von der fatalen Steuersenkungspolitik der Vergangenheit. Notwendig ist eine Erhöhung der kommunalen Einnahmen – etwa über einen Ausbau der Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer, über eine Anhebung der oberen Einkommensteuersätze sowie der Körperschaftsteuer oder über eine Wiedereinführung der Vermögensteuer. Hierüber wird nun allerdings im Wesentlichen auf Bundes- und in gewissem Umfang auf Länderebene entschieden, so dass politischer Druck in Berlin und Hannover angebracht ist.

*Patrick Schreiner ist Politischer Referent in der Abteilung Wirtschaft, Umwelt, Europa beim DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt.*

## **Literatur:**

- Arndt, Wulf-Holger (2013): Kostenschätzung und Nutzen des ÖPNV. Vortrag am 12. März 2013 in Berlin auf der Tagung „Mit Bus und Bahn in die Zukunft?“
- Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Frankfurt.
- Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kernhaushalte Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände. 1.-3. Vierteljahr 2012. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013): Kommunen erzielen im Jahr 2012 einen Überschuss von 0,9 Milliarden Euro. Pressemitteilung 113 vom 22.03.2013.
- Truger, Achim (2009): Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit. In: WSI Mitteilungen 5 (2009). S. 243-250.
- Vesper, Dieter (2012): Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. In: IMK Study 25 (2012).  
<[http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_study\\_25\\_2012.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_25_2012.pdf)> (04.07.2012).
- Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Berlin.



# Das verdrängte Einnahmeproblem – Leere Kassen auch in Delmenhorst

---

*Hartmut Rosch*

Die Zahlen der öffentlichen Schuldenuhr steigen ständig. So suggeriert die Uhr des Bundes der Steuerzahler Bedrohung und Gefahr. Ein guter Trick, aussagen aber lässt sich mit solchen absoluten Zahlen nicht viel. Selbst die Buchhalter wissen zudem: Wo Schulden sind, ist auch Vermögen. Nur – wer hat die Vermögen und wie schnell wachsen sie? Darüber ist kaum etwas zu lesen. Unverdrossen werden der deutschen Bevölkerung regierungsamtlich immer noch Ausgabenkürzungen als Allheilmittel gepredigt. Bezeichnend dabei ist, dass es fälschlicherweise mit dem positiven Begriff des Sparens verknüpft wird. Solche Aussagen zeigen Wirkung. Kaum einer denkt über eine Erhöhung der Einnahmen nach.

Dies gilt auch für die Debatten um die Finanzlage auf kommunaler Ebene. Der nachfolgende Artikel widmet sich der Stadt Delmenhorst und ihrer finanziellen Situation.

## Strukturdaten der Stadt

Mit der Gründung der *Norddeutschen Wollkämmerei & Kammgarnspinnerei* gab es 1884 den entscheidenden Impuls zur Entwicklung Delmenhorsts zum Industriestandort. In zentraler Lage und nördlich der Bahnlinie Oldenburg-Bremen wurde das Unternehmen angesiedelt. So wurde aus der kleinen Ackerbürgerstadt Delmenhorst eine der größten Industriestädte Norddeutschlands. Heute ist die ehemalige Wollkämmerei & Kammgarnspinnerei eines der größten Industriedenkmäler Europas.

Die einstmals weltweit verzweigte Firma beschäftigte zeitweilig mehr als 28.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon 4.000 in Delmenhorst. Aufgrund der Strukturkrise in der Textilbranche – die Produktion wurde immer stärker in Billiglohnländer verlagert – wurden Arbeitsplätze in Delmenhorst abgebaut und 1981 die Produktion endgültig eingestellt. Trotzdem stieg die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner Delmenhorsts auf fast 80.000 Menschen. Aus unterschiedlichen Gründen erleidet die Stadt seit 2005 allerdings einen stetigen Einwohnerverlust auf jetzt unter 76.000 Menschen.

2011 arbeiteten in Delmenhorst 18.299 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, davon 12.560 in Vollzeit und 5.664 in Teilzeit mit einer Steigerung des Anteils der Teilzeitbeschäftigten von zwei bis drei Prozent pro Jahr. 16.008 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pendeln nach außen, insbesondere nach Bremen.

Die Arbeitslosenquote liegt seit Jahren um 11 Prozent. So genannte „Aufstocker“ und diejenigen Erwerbslosen, die kurzfristig und immer wiederkehrend in kurzzeitige Bildungsmaßnahmen gesteckt werden, sowie Langzeitkranke sind dabei nicht mitgezählt. Und auch erwerbslose Arbeitswillige, die mit einem ausreichend verdienenden Partner zusammenleben, sind nicht eingerechnet.

## Einnahmen der Stadt

Grundsteuer A	26,0 %
Grundsteuer B	5,0 %
Gewerbesteuer	7,0 %
Vergnügungs-, Hunde- und ähnliche Steuern	0,5 %
Öffentlich-rechtliche Entgelte	13,0 %
Anteile vom Bund/Land	13,0 %
Schlüsselzuweisung vom Land	24,0 %
Gewinnanteile, Konzessionsabgaben sowie übrige Einnahmen aus Wirtschaftshaushalt	11,5 %

*Tabelle 1: Verteilung der Einnahmen der Stadt Delmenhorst 2011.*

Einen Blick auf die Verteilung der Einnahmen der Stadt Delmenhorst im Jahr 2011 ermöglicht *Tabelle 1*. Insgesamt 38 Prozent ihrer Finanzmittel erhält die Stadt aus Steuereinnahmen. Mehr als ein Drittel (37 Prozent) sind Zuweisungen vom Land bzw. dem Bund. Der größere Teil der Zuweisungen erfolgt nach einem bestimmten Schlüssel und soll die unterschiedliche Steuerkraft der Gemeinden ausgleichen. Der etwas kleinere Teil erfolgt zweckgebunden zur Finanzierung bestimmter Aufgaben. Gebühren, Verkäufe und Sonstiges machen die geringeren Teile der Einnahmen aus.

Im Jahr 2011 änderte die Landesregierung ihren Zuweisungsschlüssel zugunsten der ländlichen Regionen in Niedersachsen. Das führte für Delmenhorst zu einer Kürzung der Zuweisungen des Landes um 1,8 Mio. Euro im Jahr. Dabei ist es nicht geblieben. Ein Haushaltsplanvorschlag musste Anfang 2013 überarbeitet werden, weil die Landesregierung überraschend abermals den Zuschuss um etwa 1,6 Mio. Euro gekürzt hatte.

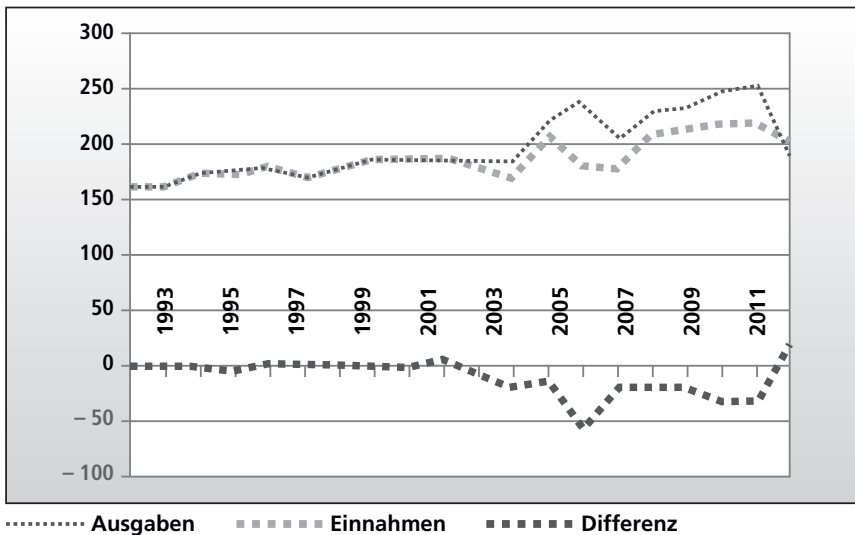
Dem Stadtrat bleibt angesichts der schlechten Einnahmesituation und wiederholter Kürzungen seitens des Landes nur eine Mangelverwaltung: In Delmenhorst sind nur drei Prozent der Haushaltssumme frei verfügbar. Diese Einnahmesituation ist völlig unbefriedigend.

## Ausgaben der Stadt

Der Ausgabenbeispielraum im Jahr 2011 verdeutlicht die *Tabelle 2*. Der zweitgrößte Posten mit 23 Prozent sind naturgemäß die Kosten für das aktive Personal. Hier ist nicht mehr viel zu kürzen. So klagen manche Ratsfrauen und -herren schon jetzt über die zu lange Bearbeitungsdauer der von ihnen gestellten Anträge und Anfragen. Und auch aus der Verwaltung erhält man regelmäßig Verweise auf die mittlerweile zu geringere Ausstattung an Personal. Größter Ausgabenposten mit 46 Prozent sind die Transferleistungen nach SGB II, Wohngeld und – jetzt schon – die Grundsicherung im Alter zur Vermeidung von Altersarmut. Nach dem SGB II-Gesetz ist die Kommune zur Übernahme der Kosten der Unterkunft für die SGB II-Bezieher verpflichtet. Um diese Kosten zu minimieren, hat die Stadt einen qualifizierten Mietspiegel beschlossen, der zu Minderausgaben von 300.000 Euro führte.

Aktives Personal	23,0 %
Versorgung	0,0 %
Sach- und Dienstleistungen	12,0 %
Zinsen und ähnliche Auszahlungen	3,0 %
Transferzahlungen	46,0 %
sonstige haushaltswirksame Auszahlungen	16,0 %

*Tabelle 2: Verteilung der Ausgaben der Stadt Delmenhorst 2011.*



*Abbildung 1: Verlauf von Einnahmen, Ausgaben und Haushaltssaldo der Stadt Delmenhorst 1993-2011 in Mio. Euro.*

Abbildung 1 veranschaulicht das Ausmaß der jährlichen Neuverschuldung. Ab dem Jahr 2003 war es nicht mehr möglich, dem Stadtrat und der Kommunalaufsicht einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Summe der Schulden stieg auf über 65 Mio. Euro, was zusammen mit den Kassenkrediten zu einer Gesamtsumme von 115,5 Mio. Euro führte. Der leichte Überschuss im Jahr 2011 ist das Ergebnis der Auflage der Landesregierung zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes, welches massive Einsparungen zur Folge hatte.

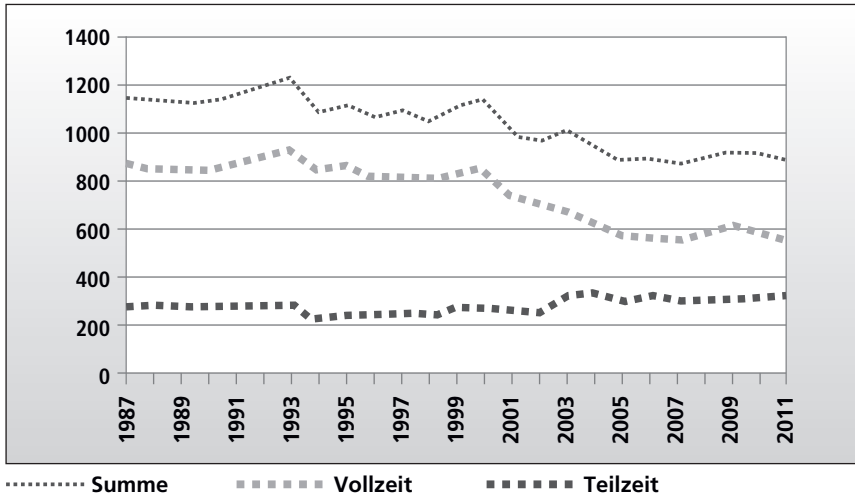


Abbildung 2: Anzahl der Beschäftigten der Stadt Delmenhorst 1987-2011.

Bei der Einsparung von Personalkosten war es der Verwaltung zunächst darum gegangen, durch Personalabbau die Kosten zu senken. Künftig soll es darum gehen, Maßnahmen wie den 1999 erstmalig verhängten Einstellungsstopp, der in den Folgejahren in eine Wiederbesetzungssperre mit Prüfung der Notwendigkeit der Wiederbesetzung umgewandelt wurde, noch stringenter umzusetzen oder gar Stellenbesetzungen zu verzögern. Das heißt, die Personalausgaben wurden seit dem Jahr 2003 einer Konsolidierung unterworfen. Dadurch wurden jährlich durchschnittlich acht Stellen beziehungsweise 250.000 Euro eingespart. Mittlerweile haben sich diese Ausgaben auf einem geringen Niveau stabilisiert.

### Auswirkungen

Bleibt es dabei, hat die Stadt in einigen Jahren kaum noch Gelder für Infrastrukturmaßnahmen. Solche Meldungen in den Medien häufen sich. Wie es der Stadt finanziell geht, kann man am Zustand der Straßen, Schulen, Kindergärten und Spielplätze sehen. Richtig

auffällig ist die Situation für die Bürger zuallererst am Zustand der Straßen im Vergleich zum Umland. Wichtige Zukunftsinvestitionen unterbleiben oder werden über Gebühr gestreckt, wie beispielsweise der Ausbau der hiesigen Oldenburger Straße. Diese Entwicklung geht zu Lasten der Anwohnerinnen und Anwohner sowie der dort tätigen Geschäftsinhaberinnen und Geschäftsinhaber. Ein weiteres Beispiel ist, dass die Wiederherstellung der versumpften Parkanlage Graft und in dessen Folge die zuerst notwendige Abholzung aller nun toten Bäume in weite Zukunft verschoben wird.

Das Delmenhorster Straßennetz stellt einen hohen Vermögenswert dar, es muss aber auch erhalten werden. Daran hat es in der Vergangenheit erkennbar gefehlt. Wegen der maroden Finanzlage ist offensichtlich nur Geld für die dringendsten Unterhaltungs- und Sanierungsarbeiten da. Die Aussichten sind nicht rosig.

Die Folge: 79 Prozent der asphaltierten Fahrbahnflächen sind in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. So war es im Mai 2013 in einer Mitteilungsvorlage für den Planungsausschuss zu lesen. Den Straßen machen vor allem die stetigen Einflüsse des Personen- und insbesondere des Schwerlastverkehrs zu schaffen. Der Finanzbedarf für die Straßenerhaltung geht von einem jährlichen Bedarf von rund 3,5 Millionen Euro aus. Das seien 0,75 Euro pro Quadratmeter. Doch die zur Verfügung gestellte Summe betrage nur 0,11 Euro.

Das Fatale daran: Die Nutzungsdauer kann nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden. Weil aber keine ausreichenden Finanzmittel zur Verfügung stehen, muss die Erneuerung weiter aufgeschoben werden und beschleunigt so den Substanzverlust der Straßen. Kaputtsparen nennt das der Volksmund.

Doch Probleme gibt es nicht nur bei der Verkehrs-Infrastruktur. Einige Beispiele:

- Nur wenige Jahre ist es her, dass das hiesige Frauenhaus (nicht die Beratungsstelle) geschlossen werden musste, weil städtische Einnahmen knapp wurden und es keine Mittel der Landesregierung gab. Als „Ersatz“ wurde eine Vereinbarung mit dem Landkreis getroffen, dass ortsnah ein ähnliches Haus auch für Delmenhorsterinnen genutzt werden kann.
- Die Stadtbücherei war bei Jung und Alt recht beliebt. Man konnte unentgeltlich Bücher, Musik-CDs und später Lern-CDs ausleihen. Im Zuge der steigenden Verschuldung wurde auch eine jährliche Gebühr mit der Begründung festgelegt, mit diesem Geld wolle man neue Bücher und andere Dinge für die Nutzerinnen und Nutzer kaufen.
- Seit 2001 schiebt die Berufsfeuerwehr Delmenhorst Überstunden vor sich her, die bisher nicht angemessenen vergütet wurden. Diese Überstunden haben sich bis heute auf über 54.000 Stunden aufaddiert. Zuletzt wurde bekannt, dass versprochene Lohnerhöhungen auf das nächste Jahr verschoben werden sollen.

- Die Markthalle, einen Steinwurf weit vom Rathaus, sollte nach der Wiedereröffnung ein Treffpunkt für Bürgerinnen und Bürger werden. Aus Kostengründen entschied man sich für ein Betreibermodell: Der Betreiber vermarktet nur die Halle, alles andere erledigen Fremdfirmen. Es gibt also keine Räume für kleine Gruppen, und auch eine Bewirtschaftung ist nicht geplant. Zwar können Bürgerinnen, Bürger, Vereine und Firmen die Markthalle mieten, aber zunächst nur gegen ein relativ hohes Entgelt, zuzüglich 100 Euro Reinigungsgebühr. Erst nach Protesten wurde das Entgelt reduziert.
- Das einst traditionelle Sommerfest der Städtischen Galerie „Haus Coburg“ wird es auch diesmal nicht geben. Denn nur 100 Euro ist die Stadt laut ihrem Haushalt bereit beizusteuern. Damit lässt sich ein solches Sommerfest, auch mit Hilfe von Sponsoren, nicht finanzieren.

Auch die Daseinsvorsorge hat unter der völlig unzureichenden Finanzsituation der Stadt zu leiden. Vor über 10 Jahren sind in Delmenhorst klassische Aufgaben der Daseinsvorsorge in Eigengesellschaften verlagert worden, wie zum Beispiel die Stadtwerke, die Wasserversorgung, die Müllentsorgung oder der öffentliche Busverkehr. Darüber wurde die Holdinggesellschaft „Versorgung und Verkehr (VVD)“ geschaffen, mit den Stadtwerken (SWD) als attraktivstem Bestandteil. Die Absicht war, so wurde es in der Presse dargestellt, den hoch defizitären Busbetrieb mit den stets sehr ertragreichen Stadtwerken zu kombinieren, um auf diese Weise legal Steuern zu sparen und wie selbstverständlich den nicht unerheblichen Überschuss dem städtischen Haushalt zuzuführen.

Aber – durch die Verschachtelung der Eigenbetriebe und das Wahren von „Geschäftsgeheimnissen“ der neuen, formal privatrechtlichen Gesellschaften entsteht ein Verlust von Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand – mit abnehmender Transparenz für die Konsumentinnen und Gebührenzahler. Die negativen Auswirkungen lassen sich an zahlreichen Konflikten deutlich machen: So gab es eine, auch über die hiesige Zeitung ausgetragene, längere Auseinandersetzung über die ungeklärte Höhe des Gehaltes und der Zulagen für den SWD-Geschäftsführer. Bei der Gasversorgung kam es zu Protestaktionen von Bürgerinnen und Bürgern aufgrund der extrem hohen Steigerung der Gaspreise sowie der wenig transparenten Begründungsversuche von Seiten der SWD. In dessen Folge kam es schließlich zur Gründung einer eigenständigen, bundesweit vernetzten Genossenschaft. Aktuell lässt sich das Dilemma ausgegliederter – z.B. als gGmbH selbst wirtschaftender – öffentlicher Betriebe am Beispiel der Delmenhorster Volkshochschule anschaulich verdeutlichen: Das strukturelle Defizit kann nicht durch den städtischen Zuschuss ausgeglichen werden, ein Drittel der Ausgaben entfällt auf Personalkosten, tariflich abgesicherte Mitarbeiter genießen Bestandsschutz; eine Mitarbeiterreduzierung ist sachlich nicht sinnvoll, eine Rückkehr zum vorherigen Rechtszustand, „zur Behörde“, erscheint auch ausgeschlossen.

## Aktivitäten des DGB

Die kommunale Schuldenspirale in Delmenhorst wurde immer sichtbarer. Weit vor der Kommunalwahl 2011 trafen sich die Mitglieder des DGB-Arbeitskreises Globalisierung in Delmenhorst und beschlossen, einen Fragenkatalog zu erstellen, der erst schriftlich von allen Parteien und Wählergruppen beantwortet wurde und anschließend in mehreren Veranstaltungen diskutiert worden ist. Das Ergebnis kann sich sehen lassen. Für das Thema Kommunalfinanzen gab es eine nicht erwartete gute Resonanz der Bürgerinnen und Bürger. Denn der Tenor aller Veranstaltungen war, dass die Einnahmeseite verbessert werden müsse. Entsprechend sollte sich auch der Stadtrat positionieren. Der Arbeitskreis formulierte einen Antrag an die Stadt, Wege aufzuzeigen, wie man die kommunale Handlungsfähigkeit wieder herstellen könne.

Der Stadtrat beschloss einstimmig, eine interfraktionelle Arbeitsgruppe einzurichten, in die auch der Arbeitskreis Globalisierung Vertreter entsendet. Ziel soll es sein, auch mittels unkonventioneller Vorschläge den Fokus auf die Probleme Delmenhorsts zu lenken, um so wieder zu einer lebens- und liebenswerten Stadt zu kommen.

Denn: Das Wegbrechen der Einnahmen ist die zentrale Ursache der Finanzkrise der Stadt.

*Hartmut Rosch ist Mitglied im DGB Arbeitskreis Globalisierung und beratendes Mitglied im Planungsausschuss der Stadt Delmenhorst.*



# Eine Kleinstadt im Strukturwandel: Barsinghausen

---

*Frank Marks*

Die Stadt Barsinghausen liegt am Höhenzug Deister, im Übergangsbereich zwischen den deutschen Mittelgebirgen und dem norddeutschen Tiefland. Sie gehört administrativ zur südwestlichen Region Hannover (Niedersachsen) und befindet sich im Calenberger Land.

Geprägt wurde Barsinghausen schon seit langer Zeit durch den Abbau der Steinkohle im Deister. Im Jahre 1910 waren 50 Prozent aller Erwerbstätigen aus Barsinghausen in Bergwerken beschäftigt, der andere Teil gliederte sich in Landwirtschaft und Dienstleistung. Es wurden jährlich etwa 510.000 Tonnen Deisterkohle gefördert. Natürlich hatte diese Entwicklung erhebliche Rückwirkungen auf den Ort selbst: Zwischen 1820 und 1880 verdreifachte sich die Einwohnerzahl Barsinghausens auf fast 3.000. Arbeiter kamen aus anderen Orten und Kreisen und lösten damit einen regelrechten Bauboom aus. Diese rasante Entwicklung brachte einen erheblichen infrastrukturellen Umschwung mit sich, sodass Barsinghausen 1872 an das Eisenbahnnetz angeschlossen wurde; der Straßenbahnanschluss nach Hannover brachte der Stadt den elektrischen Strom. Es folgten Telefonverbindungen und erste Kanalisationen.<sup>1</sup>

Im Jahre 1957 war das Steinkohlebergwerk der Preussag mit über 2.000 Beschäftigten größter Arbeitgeber der Gemeinde und trug somit maßgeblich zur Arbeiterbewegung in Barsinghausen bei. Mit der Einstellung des Bergbaus, Ende des Jahre 1957, befürchtete man eine Massenabwanderung, welche jedoch nicht eintraf. Auf Grund der guten infrastrukturellen Lage (Nähe zur Autobahn, Eisenbahnbindung, Nähe zum Mittellandkanal) gelang es der damaligen Gemeinde Barsinghausen, Nachfolgeindustrien anzusiedeln. Ein Teil der Kumpel<sup>2</sup> fand in Hannover eine Arbeitsstelle, womit sich der Strom der Pendler in Richtung Landeshauptstadt vergrößerte. Für die restlichen Kumpel und deren Familien mussten Arbeitsplätze geschaffen werden. Das bestehende Vakuum wurde durch mehrere moderne Industrie- und Gewerbebetriebe ausgefüllt, die sich in Barsinghausen ansiedelten und gleichermaßen Frauenarbeitsplätze und Männerarbeitsplätze zur Verfügung stellten. Daraus resultierend stiegen die Bevölkerungszahlen an, und es kam zu einer größeren räumlichen Verflechtung mit einigen Nachbargemeinden. Die Stadt Barsinghausen vergrößerte sich deutlich und erwarb am 21. August 1969 die Stadtrechte.<sup>3</sup>

Heute hat die Stadt Barsinghausen 18 eingemeindete Ortsteile mit insgesamt ca. 34.000 Einwohnern. Ein großer Anteil dieser Menschen arbeitet in der Landeshauptstadt Hannover, ein weiterer Teil in Barsinghausen. Die beiden größten industriellen Arbeitgeber in Barsinghausen sind Bahlsen und Teves (heute TRW Automotive). Beide Betriebe besitzen eine gewerkschaftlich organisierte Struktur und haben Betriebsräte. Wegen des großen



Personalbedarfs der beiden Firmen kamen Anfang der 1960er Jahre viele Arbeitskräfte aus Palencia (Spanien) nach Barsinghausen. Weitere Arbeitgeber sind Schollglas, Lyreco, Kerntechnik GmbH, Kaufland Logistik, die Delta-Stahl GmbH und PRIMAGAS. Hinzu kommen der Einzelhandel, der Gastronomiebereich und Dienstleistungsunternehmen.

Aufgrund verschiedener Rationalisierungsmaßnahmen wurden in den letzten Jahren massiv Arbeitsplätze abgebaut und Firmen zerschlagen. Heute ist das Werk TRW in drei Einzelbetriebe, in TRW, Mahle GMBH (Zulieferer der Automobilindustrie) und in Bergmann (Gießerei und Zylinderlaufbuchsenherstellung) aufgegliedert. Dank des guten Organisationsgrades der IG-Metall-Kolleginnen und -Kollegen konnten die schlimmsten Arbeitsplatzvernichtungen gestoppt werden. Nicht gelungen ist es hingegen, das Werk Mahle zu retten, es wurde geschlossen.<sup>4</sup>

Bahlsen wie auch TRW mussten einen erheblichen Aderlass hinnehmen, sodass für Barsinghausen in großem Umfang Steuereinnahmen weggebrochen sind. Aus gewerkschaftlicher Sicht wurde im Vorfeld von Wirtschaftsförderung und Stadt Barsinghausen keine ausreichende Bestandspflege durchgeführt, um Schlimmeres zu verhindern. Um in Zukunft besser auf solche schweren Ereignisse vorbereitet zu sein, ist im Bereich der Wirtschaftsförderung eine bessere Bestandspflege und ein paritätisch besetzter „Runder Tisch“ aus Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern, Gewerkschaften, Politik, Arbeitgebern und Verwaltung notwendig. Leider ist es bis zum heutigen Tag noch nicht zu so einer Konstellation gekommen.

Im Bereich der allgemeinen Stadtverwaltung sind ca. 365 Kolleginnen und Kollegen beschäftigt (Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte, Kitas, Horte und Schulhausmeister mit einbezogen). Die „Stadtwerke Barsinghausen GmbH“ hat für ihr eigenes Aufgabengebiet 34 Kolleginnen und Kollegen angestellt und ist eine Tochtergesellschaft der Stadt. Im Deisterbad Barsinghausen arbeiten 19 Kolleginnen und Kollegen, davon sind ca. zehn Kolleginnen und Kollegen geringfügig beschäftigt (gehören zu den Stadtwerken). Die Stadtentwässerung hat sechs Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, sechs technische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie einen Auszubildenden im Bereich des Klärwerks. Wirtschaftsförderung, Grundstücksverkauf und Stadtmarketing sind bei der SGB Stadtentwicklungsgesellschaft Barsinghausen mbH angesiedelt. Zurzeit arbeiten dort zwei Personen.

Für den Bereich Bildung und Soziales stehen uns zum jetzigen Zeitpunkt acht Grundschulen und drei weiterführende Schulen, eine spezielle Förderschule mit Schwerpunkt Lernförderung und eine Volkshochschule zur Verfügung. Außerdem gibt es vier städtische Jugendeinrichtungen, darunter eine selbstorganisierte Jugendeinrichtung („Falkenkeller“), sowie ein breites soziales und kulturell-sportliches Angebot. Eine Stadtbücherei, das oben genannte Hallen-Freibad (Deisterbad) und ein Freibad im Ortsteil Goltern sind weitere soziale Einrichtungen, die von allen Bürgerinnen und Bürgern Barsinghausens genutzt werden.

Eine Analyse der Finanzlage Barsinghausens ergibt, dass die Aufwendungen eher bescheiden sind, sie liegen im unteren Drittel der Kommunen in der Region Hannover. Allerdings sind auch die Erträge unterdurchschnittlich. So wurde die Grundsteuer in der Vergangenheit nur unzureichend angepasst.<sup>5</sup> Die Finanzentwicklung der vergangenen letzten Jahre wird hier durch zwei Tabellen aufgezeigt:

Einnahmen	Ausgaben	davon Personalausgaben	davon Zinsausgaben	Fehlbetrag
49.349.700	54.832.100	15.033.800	2.117.300	5.482.400

Tabelle 2: Haushalt der Stadt Barsinghausen 2012<sup>6</sup>

Sorgenkind ist und bleibt in Barsinghausen die Gewerbesteuer mit einem Schnitt pro Einwohner im Jahr für Barsinghausen, der bei 164 Euro liegt. In Niedersachsen liegt dieser bei 350 Euro und im Bund bei 500 Euro. Damit erreicht Barsinghausen knapp die Hälfte des Niedersachsenschnitts und weniger als ein Drittel des Bundesdurchschnitts. Hier kommt die Strukturschwäche des Ortes unmittelbar zum Ausdruck.

Leider ist es auf Grund der prekären Haushaltssituation in den letzten Jahren immer wieder zu Kürzungen und Einsparungen im sozialen und kulturellen Bereich gekommen, sodass der Bestand nur sehr schwach aufrecht erhalten werden kann. Es fehlten und fehlen weiterhin die nötigen Steuereinnahmen. Hierfür ist aus gewerkschaftlicher Sicht auch eine falsche Steuerpolitik verantwortlich. Außerdem verschärfen zusätzliche Aufgaben, die in den letzten Jahren von Bund und Land auf die Kommunen übertragen wurden, die finanzielle Lage Barsinghausens.

Es gelingt der Stadt seit 1999 nicht mehr, einen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen. Um dies künftig wieder zu ermöglichen und zusätzlich vom Land eine sogenannte Entschuldungshilfe („Zukunftsvertrag“) in Höhe von 12,7 Millionen Euro zu erhalten, hat der Rat der Stadt am 7. März 2012 ein Haushaltssicherungskonzept beschlossen. Um die Auflagen des „Zukunftsvertrags“ zu erfüllen, muss mit dem Land Niedersachsen, vertreten durch das Ministerium für Inneres und Sport, ein Konsolidierungsziel vereinbart werden, welches eine straffe Haushaltsführung

Jahr	Soll-Fehlbetrag lfd. Jahr
2000	1.322.000 Euro
2001	849.000 Euro
2002	2.286.400 Euro
2003	2.208.800 Euro
2004	2.301.600 Euro
2005	455.300 Euro
2006	872.115 Euro
2007	1.313.774 Euro
2008	2.470.220 Euro
2009	3.296.940 Euro
2010	6.455.600 Euro
Gesamt	23.831.749 Euro

Tabelle 1: Haushaltsdefizite der Stadt Barsinghausen 2000-2010

der Kommune voraussetzt. Durch diese vertragliche Bindung wird Barsinghausen in seiner demokratischen Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt und trägt damit weiter zum Abbau sozialer Errungenschaften bei.

Es kann und darf nicht sein, dass durch den Zukunftsvertrag der soziale Frieden einer Kommune in Frage gestellt wird. Hier ist ein Umdenken in der Politik gefordert. Um den Auflagen des Zukunftsvertrags gerecht zu werden, war es erforderlich, Konsolidierungsoptionen in einer Größenordnung von 5,5 Millionen Euro umzusetzen. Es kamen sämtliche Haushaltsposten auf den Prüfstand, um die oben genannte Summe zu erreichen. 185 Vorschläge zu den einzelnen Posten wurden unter Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger erarbeitet. Dargestellt wurden alle denkbaren Konsolidierungsoptionen, die aus fachlicher Sicht zur Prüfung, Folgenabschätzung, Diskussion und Entscheidung möglich erschienen, um das Konsolidierungsziel zu erreichen. Diese Optionen sollten die Grundlage für die zukünftig notwendigen politischen Entscheidungen darstellen.<sup>7</sup>

Der Rat und auch die gewerkschaftlichen Organisationen legten in der Diskussion um das Haushaltssicherungskonzept einen großen Wert auf eine Beteiligung der Barsinghäuser Einwohnerinnen und Einwohner. Um die Summe von 5,5 Millionen Euro einzuhalten, kam es aus gewerkschaftlicher Sicht zu nicht zu akzeptierenden Streichungen: So soll bis 2016 ein Lehrschwimmbaden geschlossen werden, das in einem sozialen Brennpunkt liegt und maßgeblich zum sozialen Zusammenhalt beiträgt. Außerdem steht eine Grundschule zur Disposition, des Weiteren wird über eine Zusammenlegung einzelner Schulstandorte nachgedacht. Weitere Kürzungen im sozialen und kulturellen Bereich, die zu Lasten der Infrastruktur gehen, sind im sogenannten „Zukunftsvertrag“ fest verankert.

Ergebnis dieser Politik wird unter anderem eine mögliche Abwanderung junger Leute aus Barsinghausen sein, die es in die Großstädte zieht. Auf der anderen Seite könnten sich Neuansiedlungen stark reduzieren und Leerstände das Stadtbild prägen. Die Steuereinnahmen werden vermutlich ausbleiben. Die Folgen dieser erzwungenen Haushaltspolitik werden die Bürgerinnen und Bürger erst in den nächsten Jahren zu spüren bekommen, da einige Maßnahmen erst im Zeitraum bis 2016 in Kraft treten.

Auch im Bereich der Verwaltung sollen frei gewordene Stellen nicht wieder besetzt werden, was schon jetzt zu einer starken Überbelastung bei den Kolleginnen und Kollegen führt.

Zwingend notwendig ist eine ausreichende Stellenbesetzung, um auf die Arbeitsverdichtungen zu reagieren. Nur so können Überbelastungen bei den städtischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vermieden werden. Vernünftige Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger Barsinghausens können nur dann gewährleistet werden, wenn ausreichend motiviertes und gesundes Personal zur Verfügung steht.

Barsinghausen hat kein Ausgabeproblem, sondern vor allem ein Einnahmeproblem. Seit vielen Jahren werden ausreichende finanzielle Mittel zu Erfüllung der städtischen Aufgaben vorenthalten. Die Landtagsabgeordneten und Bundestagsabgeordneten aus Barsinghausen sind daher dazu aufgerufen, sich für einen höheren Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer, eine Reform der Gewerbesteuer, die Wiedereinführung der Vermögenssteuer und für deutlich höhere Erbschaftssteuersätze einzusetzen. Nur so können Mehreinnahmen für die Kommunen erzielt und gegebenenfalls Maßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept zurückgenommen werden. Zudem sollte von allen Politikerinnen und Politikern eine gerechtere Mittelverteilung zwischen Bund, Land und Kommunen eingefordert werden. In der Kommunalpolitik ist der Wille hierzu kaum erkennbar, was jedoch zu Lasten der kommunalen Kolleginnen und Kollegen und der Bürgerinnen und Bürgern in Barsinghausen führt. Sämtliche Kürzungen sozialer und kultureller Angebote befördern soziale Probleme, reduzieren die Lebensqualität in den Kommunen und schränken den demokratischen Handlungsspielraum stark ein.

*Frank Marks ist Vorsitzender des DGB-Ortsverbands Barsinghausen und Ratsherr im Rat der Stadt.*

---

<sup>1</sup> <http://www.barsinghausen.de/portal/seiten/stadtgeschichte-903000058-20002.html?naviid=903000120&brotid=903000120&>, Stand: 15.05.2013

<sup>2</sup> Kumpel: Kollege im Bergbau

<sup>3</sup> <http://www.barsinghausen.de/portal/seiten/stadtgeschichte-903000058-20002.html?naviid=903000120&brotid=903000120&>, Stand: 16.05.2013

<sup>4</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Barsinghausen>, Stand : 16.05.2013

<sup>5</sup> <https://www.barsinghausen.de/portal/seiten/haushaltssicherung-903000401-20002.html?naviid=903000601&brotid=903000601&rubrik=903000013&>, Stand: 17.05.2013

<sup>6</sup> <https://www.barsinghausen.de/portal/seiten/haushaltssicherung-903000401-20002.html?naviid=903000601&brotid=903000601&rubrik=903000013&>, Stand: 17.05.2013

<sup>7</sup> <https://www.barsinghausen.de/portal/seiten/haushaltssicherung-903000401-20002.html?naviid=903000601&brotid=903000601&rubrik=903000013&>, Stand: 17.05.2013

# ver.di fordert einen Rettungsschirm und bessere Finanzausstattung für Kommunen

---

*Martin Peter*

Angesichts der dramatischen finanziellen Situation der Kommunen scheint es geradezu nach Veränderung in der kommunalen Landschaft zu schreien. Doch der eingeschlagene Weg, den die alte Landesregierung hier in Niedersachsen mit dem Zukunftsvertrag eingeschlagen hat, findet scharfe Kritik der Gewerkschaft ver.di: Es wird so getan, als hätten die Gemeinden in der Vergangenheit nicht haushalten können und nicht genug gespart. Dabei jagt in immer mehr Städten, Gemeinden und Landkreisen ein Haushaltskonsolidierungskonzept (HSK) das nächste. Die finanzielle Lage der Kommunen spitzt sich bundesweit seit Jahren immer weiter zu.

Dabei wird verkannt, dass das finanzielle Desaster eben nicht hausgemacht ist, sondern strukturelle Ursachen hat. Seit über 10 Jahren haben Bundesregierungen jeder Couleur die Gemeindekassen ausgeblutet. Durch Umverteilung der Lasten von oben nach unten sind in den letzten Jahren den Kommunen jährlich 30 Milliarden Euro entzogen worden.

Den Gemeinden aber wurden mit dem jüngst ausgelaufenen Zukunftsvertrag der alten Landesregierung Leistungseinschränkungen aufgedrückt, als ob die Ausgabenseite das Problem wäre. Die öffentliche Daseinsvorsorge wird damit weiter ausgehöhlt. Die Folge ist, dass freiwillige Leistungen in den Kommunen noch weiter zurückgeführt werden:

- Kultur-, Freizeit-, Sport-, Bildungs- und Integrationsangebote werden entweder zusammengekürzt oder ersatzlos gestrichen, oder aber sie werden privatisiert und damit teurer gemacht.
- Verkehrsinfrastruktur und der Betrieb des Öffentlichen Personennahverkehrs werden nicht mehr im notwendigen Ausmaß und in notwendiger Qualität erhalten – mit dem Ergebnis teurerer Bus- und Bahnfahrten.
- Gebühren und Beiträge der Dienstleistungen für BürgerInnen steigen.

Darko Pfeifer, Personalrat der Stadt Northeim: „In der Stadt Northeim sollen 25 Prozent des Personals bis 2015 eingespart werden. Damit erhöhen sich langfristig gesehen die Sozialausgaben der Kommune. Wie soll die Stadt Northeim, die aufgrund der Lage im strukturschwachen südniedersächsischen Raum bereits heute mit den Folgen der Demografie zu kämpfen hat, mit der katastrophalen finanziellen Lage, die auch das Land Niedersachsen und der Bund zu vertreten haben, weiterhin eine lebenswerte Stadt für Jung und Alt bleiben?“

- Personal wird im großen Umfang abgebaut – Arbeitsverdichtung und Gesundheitsgefährdung für die kommunalen Beschäftigten sind die Folge.
- Freizeitparks und Grünflächen werden unansehnlich, weil bei ihrer Pflege gekürzt wird.

Das geht zulasten von BürgerInnen und Beschäftigten und ist nicht hinnehmbar.

Eine weitere Maßnahme, um auf kommunaler Ebene Kosten zu sparen, sind kommunale Zusammenschlüsse. Der „Zukunftsvertrag“ der alten Landesregierung hat sie aktiv befördert. Damit wurde aber eher Wildwuchs in den kommunalen Strukturen betrieben als dass ein notwendiger Prozess der Neustrukturierung in Gang gesetzt worden wäre. Wir brauchen keine Flickschusterei, sondern ein nachhaltiges Konzept zur Neuordnung, in dem auch der Sachverstand der kommunalen Beschäftigten Berücksichtigung findet.

Bevor nicht klar ist, wie die Kommunen (Städte, Landkreise/Gemeinden Samtgemeinden) zukünftig strukturiert und die Aufgaben neu gebündelt werden können, machen einzelne kommunale Zusammenschlüsse aus ver.di-Sicht wenig Sinn. Anstatt einige wenige Kommunen mit „Hochzeitsprämien“ zu entlasten, brauchen alle Kommunen Entschuldungshilfen beispielsweise im Rahmen eines Rettungsschirmes.

Für einen Prozess der kommunalen Neuordnung bedarf es einiger wichtiger Rahmenbedingungen wie der Organisation eines nachhaltigen, ganzheitlichen Prozesses unter Beteiligung der Beschäftigten und der Bürgerinnen und Bürger sowie einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Kommunen. Ziel muss der Erhalt und der Ausbau öffentlicher Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen sein – denn nur Reiche können sich einen armen Staat leisten.

*Martin Peter ist ver.di-Landesfachbereichsleiter Gemeinden für Niedersachsen und Bremen.*

Holger Fürstenberg, Vertrauensleutesprecher bei der Stadt Hildesheim: „Bei der Stadt Hildesheim wurde der Zukunftsvertrag am 20.12.2012 unterzeichnet. Die Stadt erhält 130 Mio. Euro Entschuldungshilfe zum Abbau der Kassenkredite. Dafür musste sie sich verpflichten, ihre Leistungen erheblich zu reduzieren. So müssen auch die Zuschüsse für das renommierte Roemer-Pelizaeus-Museum mit seiner weltberühmten ägyptischen Sammlung gekürzt werden, mit der Folge, dass es kurz vor der Insolvenz steht. Durch die Beschränkung der freiwilligen Leistungen auf 11 Mio. Euro jährlich bleibt der Stadt so gut wie kein Spielraum, um die Bildung, die Kultur und die eigentlich gut aufgestellte soziokulturelle Szene in Hildesheim zu gestalten. Durch den mit der Personalkostendeckelung auf dem Stand von 2011 einhergehenden Personalabbau ist mit erheblicher Arbeitsverdichtung und erhöhten Krankenständen zu rechnen.“

# IG BAU: Wenn Flickschusterei zu Sanierungsfällen führt

---

## Sorge um Arbeitsplätze am Bau – hoher Bedarf bei wenig Geld

*Gero Lüers*

Ausbessern, flicken – und möglichst wenig investieren: Schlaglöcher in den Straßen werden oft nur noch notdürftig gestopft, öffentliche Gebäude kommen aufgrund fehlender Investitionen herunter. So stellt sich für die IG BAU die derzeitige Situation im Baugewerbe für den öffentlichen Bereich dar.

Bereits im Jahr 2010 gab es in der Prognose für das kommende Jahr 2011 einen eher düsteren Ausblick sowohl von Seiten der Geschäftsleitungen als auch der Betriebsräte. Dass die dort geäußerten Befürchtungen nicht eintrafen, war auch den noch wirkenden Konjunkturprogrammen zu verdanken, die entsprechende Investitionen voran brachten. Deutlich wahrnehmbar ist dennoch, dass die in der Einleitung geschilderten Verhältnisse nicht von der Hand zu weisen sind.

Nicht von der Hand zu weisen ist auch eine negative Entwicklung bei den Umsätzen der Branche im Bereich des öffentlichen Baus und des Straßenbaus. Seit dem ersten Quartal des Jahres 2011 sind diese nach Angaben der Deutschen Bundesbank fast durchgängig rückläufig. Die Auftragseingänge entwickelten sich zwar nicht ganz so negativ wie die Umsätze, bleiben aber weit hinter den Auftragseingängen gewerblicher Auftraggeber zurück.

Gerade Unternehmen, die auf Straßen- und Tiefbau spezialisiert sind, leiden unter den unzureichenden öffentlichen – kommunalen – Investitionen. Ausgeglichen wurde dies in der Vergangenheit oft durch ein Ausweichen auf private Baumaßnahmen, die derzeit noch vorhanden sind und die auch in der nächsten Zukunft die Probleme etwas relativieren werden. Dennoch ist klar erkennbar, dass die in diesen Bereichen vorhandenen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können und damit zu einem immer größeren Bedarf und zu erheblichen Kosten führen werden.

Dies betrifft aber bei weitem nicht nur den Tiefbau, sondern auch den gesamten Bereich des Hochbaus und damit auch Bereiche des Baunebengewerbes. Abgesehen davon, dass möglicherweise schon in der Vergangenheit durchgeführte Einsparungen bei Baumaßnahmen im öffentlichen Bereich bereits zu Folgeschäden führten – siehe hier aktuell Schäden in relativ neuen Bädern in Oldenburg und anderen Kommunen – ist zu erwarten, dass weitere Einsparungen, die eben keine Maßnahmen folgen lassen, diese Folgekosten noch weiter ansteigen lassen.

Bundesweit sind die Zahlen hier sehr eindeutig. In deutlich mehr als der Hälfte der Kommunen sieht man beispielsweise einen erheblichen Investitionsbedarf im Bereich der Infrastruktur. Hier sieht die IG BAU ein erhebliches Problem für den zukünftigen Bestand an Arbeitsplätzen in Bereichen der Bauwirtschaft. Dies deckt sich auch mit den Aussagen zahlreicher Bauunternehmen und deren Verbänden.

Alleine bei den Ausgaben für kommunale ÖPNV-Infrastrukturinvestitionen dürfte der Investitionsrückstand nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) 2011 auf etwa 100 Mrd. Euro belaufen haben. Angaben des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zufolge beträgt der Rückstand alleine bei Erneuerungsinvestitionen in Verkehrsanlagen von U-, Stadt- und Straßenbahnen etwa drei Milliarden Euro. Ändern wird sich an diesen Zuständen voraussichtlich nichts: 76 Prozent der Gemeinden und 59 Prozent der Landkreise sehen sich nicht in der Lage, die für einen Abbau des Investitionsrückstands notwendigen Ausgaben zu tätigen.

Enorme Investitionsbedarfe gibt es auch im Bereich der Gebäudesanierung einschließlich der energetischen Sanierung – und zwar auch und gerade bei kommunalen Gebäuden. Unterschiedliche Institute haben hierzu Studien vorgelegt. Es ist zum einen festzustellen, dass der Gebäudebestand in vielen Kommunen bei weitem nicht dem aktuellen Standard entspricht, zum anderen sind auch hier die Folgekosten in zweifacher Hinsicht erheblich, denn sowohl größere Aufwendungen bei verspäteter Sanierung als auch steigende Energiekosten schlagen hier zu Buche.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Maßnahmen im Baubereich als so genannte Public-Private-Partnership-Projekte durchgeführt. Dies betrifft sowohl das Land und den Bund wie auch Städte, Gemeinden und Landkreise. Wenn dies auch auf Seiten der öffentlichen Hand oft als attraktive Möglichkeit zum kosteneffizienten Bauen gesehen wird, so gibt es doch seitens der Gewerkschaften wie auch bisweilen auf Arbeitgeberseite Skepsis. Dies betrifft nicht nur die umstrittene Kostenstruktur, sondern auch eine neue „Machtstruktur“, da eine Durchführung gerade größerer Projekte nur für wenige große Unternehmen in Frage käme. Auf die bei solchen Projekten immer fehlenden Kontrollmöglichkeiten wie auch auf die Frage der Tarifbindung soll hier nicht weiter eingegangen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die völlig unbefriedigende finanzielle Situation der meisten Kommunen für die in der Baubranche beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie auch für die Bürgerinnen und Bürger schon heute gravierende Folgen hat. Für die Zukunft droht sich dies noch weiter zu verschärfen: Schon heute unterbleiben notwendige Neu-, Erneuerungs- und Ersatzinvestitionen in vielen Bereichen sowohl des Hoch- als auch des Tiefbaus. Die Auswirkungen, die dies schon heute beispielsweise auf Brücken in Deutschland hat, stehen derzeit immer wieder im Mittelpunkt



der Medienberichterstattung. Eine bessere Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte im Allgemeinen und der Kommunen im Besonderen ist notwendig.

*Gero Lüers ist Stellvertretender Regionalleiter bei der IG Bauen – Agrar – Umwelt Bezirksverband Weser-Ems.*



# Niedersächsische Kommunen stärken – Finanzsituation verbessern – Beschäftigung sichern!

---

## Positionspapier des DGB-Bezirks Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Kommunen sind für die Gestaltung eines demokratischen und sozialen Gemeinwesens von kaum zu überschätzender Bedeutung. Sie tätigen einen Großteil öffentlicher Investitionen, schaffen Arbeitsplätze und gewährleisten soziale, politische und kulturelle Teilhabe vor Ort. Sie bilden das Fundament für gesellschaftspolitische Mitwirkung, für die Integration verschiedenster Gesellschaftsgruppen, für soziale Dienstleistungen und für ökonomische Leistungsfähigkeit. Sie stellen den Menschen öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen wie Straßen, Müllentsorgung, Wasserversorgung, Schulen, Schwimmbäder, Musikschulen, Jugendzentren, Sportplätze, Veranstaltungshallen, Erholungsgebiete sowie vielfältige soziale Beratungs- und finanzielle Hilfen zur Verfügung.

So hat sich beispielsweise in jüngster Zeit die Betreuung von Kindern unter drei Jahren zu einem zentralen Aufgabenfeld der

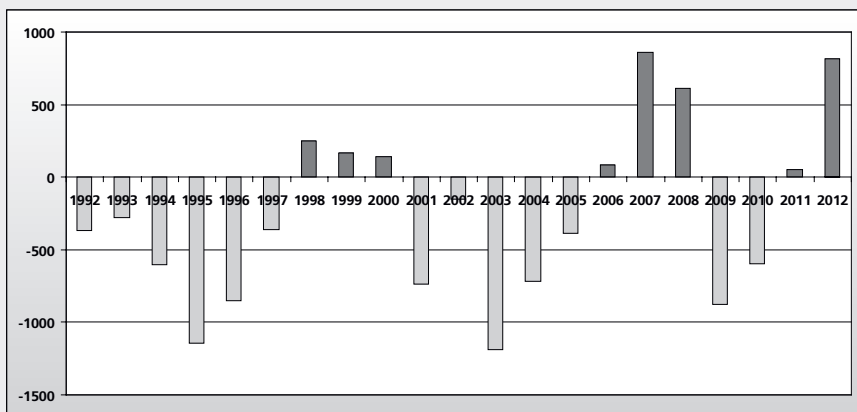
### Die zentralen Forderungen des DGB in Kürze:

- Stärkung der Kommunen als lokale politische Akteure, als Dienstleister für Bürgerinnen und Bürger, als Arbeitgeber und als Auftraggeber für das Handwerk sowie die Baubranche.
- Stärkung der kommunalen Einnahmebasis durch eine progressiv ausgestaltete Einkommensteuer mit einem deutlich höheren Spitzensteuersatz, durch eine Erhöhung des Körperschaftssteuerersatzes, durch eine Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie durch deutlich höhere Erbschaftsteuersätze.
- Erhalt, Ausbau und Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindefinanzsteuer – insbesondere durch Einbeziehung von Selbständigen und Freiberuflern in den Kreis der Gewerbesteuerpflichtigen.
- Echte Entlastung der Kommunen von Kassenkrediten.
- Erhöhung des Kommunalen Finanzausgleichs.
- Erhalt und Stärkung der Ausgleichsmechanismen im Kommunalen Finanzausgleich mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Niedersachsen.
- Erhalt der Standards kommunaler Leistungen.
- Vollumfängliche Einhaltung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt die Rechnung“).

Kommunen entwickelt. 2012 gab es in Niedersachsen 41.772 Krippenplätze für die Unter-3-Jährigen (22,1 Prozent). Um die 35 Prozent zu erreichen, die beim Bildungsgipfel als Ziel für 2013 festgelegt wurden, werden folglich weitere 24.383 Plätze benötigt.

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung hat in Niedersachsen und in Deutschland Verfassungsrang. Bund und Land sind laut Grundgesetz und Landesverfassung zudem dazu verpflichtet, den Kommunen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Dies umfasst – neben einer eigenen Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht – auch Zahlungen durch das Land Niedersachsen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs. Letzterer enthält zudem Mechanismen zum Ausgleich unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeiten der Kommunen. Solche Mechanismen leisten wertvolle Beiträge zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Städten, Gemeinden und Landkreisen Niedersachsens und Deutschlands. Sie sind entsprechend zu erhalten und zu stärken.

Gleichwohl verschlechtert sich die Finanzlage der niedersächsischen Kommunen seit Jahren so drastisch, dass das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf kommunale Selbstverwaltung zunehmend ausgehöhlt wird. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass in den vergangenen Jahren die niedersächsischen Kommunen von der guten wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland profitieren konnten. Von wenigen Ausnahmejahren auf dem Höhepunkt wirtschaftlicher Boomphasen abgesehen, erwirtschafteten die Städte, Gemeinden und Landkreise Niedersachsens regelmäßig Defizite von – in Summe – teilweise mehreren hundert Millionen Euro jährlich (2009: minus 875 Mio. Euro). Hierdurch haben sie seit Beginn der 1990er Jahre Kassenkredite von über 4,5 Mrd. Euro aufgehäuft (Stand 2012).



Kumuliertes Saldo der niedersächsischen Kommunalhaushalte 1992 – 2012 in Mio. Euro.

(Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; eigene Darstellung und Berechnung)

Selbst in konjunkturell guten Jahren, wie zuletzt 2011 und 2012, gelingt es ihnen nicht mehr, Überschüsse in einem Umfang zu erwirtschaften, mit dem sich die Defizite aus konjunkturell schlechten oder durchschnittlichen Jahren ausgleichen ließen.

Seit vielen Jahren kürzen die niedersächsischen Kommunen insbesondere bei ihren Ausgaben für Personal und Investitionen. Die „kommunale Staatsquote“, der Anteil der Ausgaben niedersächsischer Kommunen am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt, ist seit Mitte der 1990er Jahre von 9,4 auf zeitweise knapp 7,5 Prozent gefallen. Nach einer kurzzeitigen Erholung durch die Konjunkturpakete der Jahre 2009 und 2010 lag dieser Wert 2012 schließlich bei schwachen 8,0 Prozent. In ähnlicher Weise sind die Anteile kommunaler Ausgaben für Personal und Investitionen zurückgegangen. In den letzten Jahren haben sich die Personalausgaben bei niedrigen 24 bis 25 Prozent der kommunalen Ausgaben stabilisiert. Bei den Sachinvestitionen hingegen wurden 2012, nach einem kurzzeitigen leichten Anstieg durch die Konjunkturpakete, mit 9,1 Prozent der Gesamtausgaben neue Niedrigstwerte erreicht. Unter Stellenabbau und Privatisierungen haben die Beschäftigten bei den Kommunen zu leiden; die ausbleibenden Investitionen treffen insbesondere das lokale Handwerk und örtliche Bauunternehmen sowie deren Beschäftigte.

Trotz Personalabbau und unzureichender Sachinvestitionen hat sich die desolote Finanzlage kommunaler Haushalte nicht verbessert. Auch dies zeigt: Die niedersächsischen Kommunen haben kein Ausgabenproblem, sondern ein Einnahmeproblem.

Der DGB hält es für zwingend notwendig, das Recht auf kommunale Selbstverwaltung zu wahren, die finanzielle Situation der Kommunen zu verbessern und die Kommunen als lokale politische Akteure, als Dienstleister für Bürgerinnen und Bürger, als Arbeitgeber und als Auftraggeber für das Handwerk sowie die Baubranche zu stärken.

- Die **Gewerbesteuer** als wichtigste Gemeindesteuer ist zu stärken und zu einer umfassenden Gemeindefinanzierungssteuer weiterzuentwickeln. Hierzu gehört beispielsweise die Einbeziehung von Selbständigen und Freiberuflern in den Kreis der Gewerbesteuerpflichtigen und die Beendigung der Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften.
- Ebenso spricht sich der DGB nachdrücklich gegen eine Absenkung von **Standards kommunaler Leistungen** aus. Wer beispielsweise meint, durch größere Kita-Gruppen Personal und Geld einsparen zu können, wird die Zeche in der Zukunft zu bezahlen haben. Kommunale öffentliche Dienstleistungen und Angebote auf hohem Niveau sind nicht nur Zukunftsvorsorge, sondern eine wertvolle Zukunftsinvestition.
- Für die Finanzmisere niedersächsischer Kommunen ist eine strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Allgemeinen und der kommunalen Haushalte im Besonderen verantwortlich. Der derzeit immer wieder zu hörende Hinweis auf „Rekord-Steuerereinnahmen“ ist in diesem Zusammenhang falsch: Unter Berücksichtigung

der konjunkturellen Situation und der Preisentwicklung liegt das Einnahmenniveau heute noch immer deutlich unter dem Einnahmenniveau der 1990er und frühen 2000er Jahre. Die Unterfinanzierung öffentlicher Haushalte gründet im Wesentlichen auf Steuerausfällen, die auf eine seit Jahren – wenn nicht Jahrzehnten – verfolgte **Steuer-senkungspolitik** des Bundes zurückzuführen sind. So hätten die deutschen Kommunen im Jahr 2011 etwa 8,7 Mrd. Euro höhere Einnahmen gehabt, wenn das Steuerrecht des Jahres 1998 noch gültig gewesen wäre. Davon wären etwa 750 bis 800 Mio. Euro auf niedersächsische Kommunen entfallen. Um die Kommunalhaushalte einnahmeseitig zu stärken, ist daher eine steuerpolitische Umkehr unabdingbar. Die niedersächsische Landesregierung ist aufgerufen, ihren bundespolitischen Einfluss entsprechend geltend zu machen. Der DGB setzt sich für eine progressiv ausgestaltete Einkommensteuer mit einem deutlich höheren Spitzensteuersatz ein. Zudem sollten Kapitalerträge wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert werden. Die Kommunen würden von diesen zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer direkt profitieren, da sie mit 15 Prozent an ihnen beteiligt sind. An höheren Steuereinnahmen des Landes durch eine gleichfalls anzustrebende Erhöhung des Körperschaftssteuersatzes, durch eine Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie durch deutlich höhere Erbschaftsteuersätze würden die Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich partizipieren. Eine Erhöhung der Umsatzsteuer ist hingegen aus verteilungspolitischen Gründen abzulehnen – von ihr würden Privathaushalte mit geringen oder mittleren Einkommen überdurchschnittlich belastet.

- Die niedersächsischen Landesregierungen kommen seit Jahren ihrer Verantwortung nicht mehr nach, den Städten, Gemeinden und Landkreisen über den **Kommunalen Finanzausgleich** ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Er ist auszubauen, damit er seinen Aufgaben – einer angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen sowie einem Ausgleich zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Kommunen – wieder gerecht wird.
- Der so genannte „Zukunftsvertrag“ zwischen Land und Kommunalen Spitzenverbänden war ein Fehler: Er hat die Kommunen nicht nennenswert von Kassenkrediten entlastet, die Kürzungsvorgaben für betroffene kommunale Haushalte aber drastisch verschärft. Wir brauchen zukünftig eine echte Altschuldenregelung in Form einer **Entlastung von Kassenkrediten**, dabei dürfen aber weder die Fusion von Kommunen noch drastische Kürzungsprogramme zur Vorbedingung gemacht werden.
- Kommunen erfüllen zahlreiche Aufgaben, die ihnen von Bund und Land zugewiesen werden. Dies hat in den vergangenen Jahren zu steigenden Kosten insbesondere im Bereich der **Sozialleistungen** geführt. Diese Sozialleistungen, etwa der Ausbau von Krippenplätzen, sind sozial- und familienpolitisch höchst sinnvoll. Gleichwohl stellen

sie eine zunehmende Belastung der kommunalen Haushalte dar. Der DGB fordert die niedersächsische Landesregierung, aber auch die Bundesregierung auf, dem Prinzip „Wer bestellt, bezahlt die Rechnung“ (Konnexitätsprinzip) vollumfänglich gerecht zu werden. Gleichwohl zeigen erste Erfahrungen, dass diesem in Niedersachsen seit 2006 mit Verfassungsrang versehenen Prinzip nicht in jedem Fall und nicht immer vollständig nachgekommen wurde. Das Konnexitätsprinzip ist zukünftig strikter und konsequenter anzuwenden.

Kommunen sind wichtige lokale Arbeitgeber, über ihre Investitionen sichern sie zudem Arbeitsplätze beim örtlichen Handwerk und bei örtlichen Bauunternehmungen. Diese beschäftigungspolitische Bedeutung muss stärker als bisher Berücksichtigung finden. Personalabbau, Auslagerungen, Privatisierungen oder Lohnzurückhaltung sind keine geeigneten Mittel zur Sanierung desolater kommunaler Haushalte. Der DGB fordert die niedersächsischen Kommunen deshalb auf, gemeinsam mit ihren Beschäftigten Mittel und Wege zu finden, auch weiterhin gut bezahlte Arbeitsplätze sowie qualitativ hochwertige Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger bei den Kommunen anzubieten.

Da hierfür eine einnahmeseitige Stärkung der Kommunalfinanzen unabdingbar ist, sind das Land und insbesondere der Bund aufgerufen, hierfür die finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen. Aber auch Politikerinnen und Politiker auf kommunaler Ebene sind gefragt: Sie müssen sich in ihren Parteien und Organisationen nachdrücklich für eine einnahmeseitige Verbesserung der kommunalen Finanzen einsetzen.



Bitte einsenden an:

**DGB Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt**

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Otto-Brenner-Straße 7

30159 Hannover



## Antrag auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft des Deutschen Gewerkschaftsbundes DGB

Name \_\_\_\_\_ Vorname \_\_\_\_\_

Geburtsdatum \_\_\_\_\_ Geschlecht  männl.  weibl.

Straße \_\_\_\_\_ Haus-Nr. \_\_\_\_\_

PLZ / Wohnort \_\_\_\_\_ Nationalität \_\_\_\_\_

E-Mail (privat) \_\_\_\_\_ Telefon (privat) \_\_\_\_\_

Beschäftigt bei \_\_\_\_\_ Beruf \_\_\_\_\_

Beruflicher Status  Arbeiter/in  Angestellte/r  Beamtin/Beamter  Auszubildende/r  Student/in  Sonstiges

Name des Geldinstituts \_\_\_\_\_ Monatliches Bruttoeinkommen/  
Eingruppierung \_\_\_\_\_

Konto-Nr. \_\_\_\_\_ Bankleitzahl \_\_\_\_\_

Unterschrift \_\_\_\_\_ Datum \_\_\_\_\_

Ich bin damit einverstanden, dass die von mir gemachten Angaben einschließlich eventueller Änderungen und Ergänzungen zur Erledigung aller im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft stehenden Aufgaben, insbesondere der Mitgliederbestandsverwaltung, der Mitgliederinformation sowie des Beitragsabzugs im erforderlichen Umfang – auch durch Datenträgeraustausch – mit Hilfe von Computern (automatisiert) verarbeitet und genutzt werden können.

Ich bevollmächtige die Gewerkschaft \_\_\_\_\_ meinen satzungsgemäßen Beitrag bei Fälligkeit von meinem angegebenen Konto per Lastschrift abzubuchen. Sollte mein Konto die erforderliche Deckung nicht aufweisen, besteht seitens des kontoführenden Geldinstituts keine Einlösungsverpflichtung.

Die vorstehende Einverständniserklärung sowie die Lastschriftbevollmächtigung kann ich nur gegenüber der Gewerkschaft \_\_\_\_\_ widerrufen.

\_\_\_\_\_  
Datum/Unterschrift der Antragstellerin bzw. des Antragstellers



