

DGB

Leere Kassen vor Ort

Wege aus der kommunalen Finanznot
in Niedersachsen



Impressum:

DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Verantwortlich: Hartmut Tölle

Abteilung Wirtschaft, Umwelt, Europa

Redaktion: Dr. Patrick Schreiner, Tina Kolbeck

Otto-Brenner-Straße 7

30159 Hannover

patrick.schreiner@dgb.de

Telefon: 05 11 / 1 26 01-30

www.niedersachsen.dgb.de

Hannover, August 2010

Fotos* und Layout: S:DESIGN, Hannover

Druck: BWH GmbH

* außer Titel („Geier“) sxc.hu/Paparabbit; S. 24, sxc.hu/clix

Inhalt

- 5 Vorwort
- 6 Kein Fass ohne Boden: Eine Analyse der kommunalen Finanzlage in Niedersachsen
- 17 Die Situation der Stadt Göttingen und ihrer Beschäftigten
- 24 Die Auswirkungen der Finanzmisere in den Kommunen auf die Beschäftigten der Bauwirtschaft
- 27 Gewerbesteuer erhalten und stärken – ver.di für Reform der Gemeindefinanzen
- 30 Niedersächsische Kommunen stärken – Einnahmebasis ausbauen – Beschäftigung sichern!





Vorwort

Kommunen sind die Keimzellen unserer föderalen Demokratie. In ihnen gestalten Menschen ihr gemeinsames Leben vor Ort. Städte, Gemeinden und Landkreise 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. Damit Kommunen aber ihre kaum zu überschätzenden gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Funktionen wahrnehmen können, bedarf es einer angemessenen Finanzausstattung. Kitas, Krankenhäuser, Schwimmbäder, Angebote für Seniorinnen und Senioren, Theater und Museen, eine funktionierende Verkehrs- und Freizeitinfrastruktur, Stadtentwicklung und kommunale Wirtschaftsförderung sind schließlich nicht zum Nulltarif zu haben.



In den vergangenen Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, hat sich die finanzielle Situation der Kommunen gravierend verschlechtert. Ihre Einnahmen brachen aufgrund zahlreicher „Steuerreformen“ weg, von denen in erster Linie Unternehmen, Vermögende und Gutverdienende profitierten. Trotzdem übertrugen Bund und Land den Kommunen mehr und mehr zusätzliche Aufgaben. Dies war in den meisten Fällen, etwa im sozialen Bereich, durchaus sinnvoll. Zusätzliche finanzielle Mittel in ausreichendem Umfang aber gab es dafür nur selten. Vor diesem Hintergrund häuften die Kommunen schon vor der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise enorme Schuldenstände an. Diese Situation verschärft sich derzeit krisenbedingt in einem bis dato nicht gekannten Ausmaß: Im Jahr 2009 erlitten die niedersächsischen Kommunen Defizite von ca. 875 Mio. Euro, für das Jahr 2010 sind gar noch höhere Defizite zu erwarten. Die Verschuldung durch Kassenkredite wird hierdurch neue Höchstwerte erreichen.

Der DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt hat diese Misere der Kommunalfinanzen zu einem seiner aktuellen Arbeitsschwerpunkte gemacht. Es gilt, Städte, Gemeinden und Landkreise als handlungsfähige demokratische Einheiten, gute Arbeitgeber, leistungsfähige wirtschaftliche Akteure und soziale Dienstleister auf hohem Niveau zu erhalten und zu stärken. Mit der vorliegenden Broschüre beziehen wir deshalb 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

Kein Fass ohne Boden: Eine Analyse der kommunalen Finanzlage in Niedersachsen

Städte, Gemeinden und Landkreise garantieren, mit einem verfassungsrechtlich verbürgten Recht auf kommunale Selbstverwaltung versehen, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern demokratische Partizipation und soziale Dienstleistungen. Kommunen 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 wegbrechender Einnahmen und einer steigenden 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 wiederum über den Kommunalen Finanzausgleich zumindest teilweise auf die Kommunen abwälzten.

Dieser Beitrag geht deshalb von der grundlegenden These aus, dass die Kommunen in erster Linie kein Ausgabenproblem, sondern ein Einnahmenproblem haben. Blickt man zunächst alleine auf die kommunalen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben in Niedersachsen

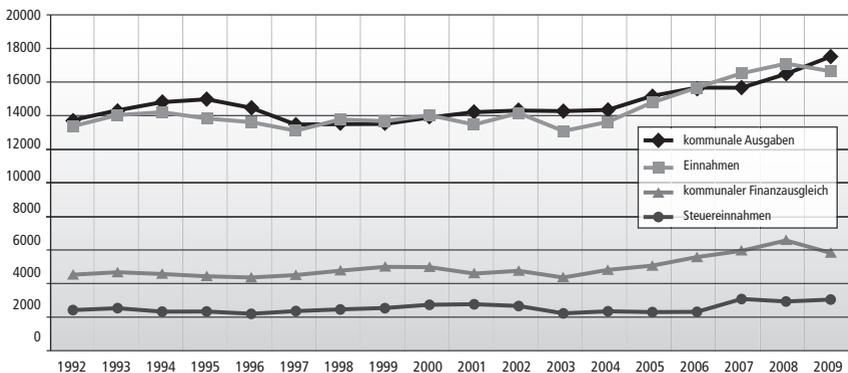


Abbildung 1: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben und Steuereinnahmen der niedersächsischen Kommunen sowie Kommunaler Finanzausgleich 1992-2009 (in Mio. Euro; Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, eigene Darstellung)

(Abbildung 1), so wird die Tragfähigkeit dieser These noch nicht unmittelbar deutlich. Gleichwohl deutet sich schon hier an, dass die Ausgaben niedersächsischer Kommunen in den meisten Jahren über deren Einnahmen lagen. Damit stellt die *Abbildung 1* einen guten Ausgangspunkt für eine anschließende detaillierte Analyse der kommunalen Ausgaben- und Einnahmensituation dar:

Sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen der niedersächsischen Kommunen haben sich, ebenso wie die Steuereinnahmen und die Einnahmen durch den Kommunalen Finanzausgleich, seit den frühen 1990er Jahren bis etwa 2003 auf relativ gleich bleibendem Niveau bewegt. Einnahmen und Ausgaben waren in diesem langen Zeitraum nie geringer als 13 Mrd. Euro und nie höher als 15 Mrd. Euro, wobei die Ausgaben in den Jahren 1995 – 1997 innerhalb dieses Korridors relativ deutlich sanken. Erst im zurückliegenden Aufschwung stiegen zumindest die Gesamtausgaben, die Gesamteinnahmen und die Steuereinnahmen deutlich an, deutlich später und in geringerem Umfang dann auch Einnahmen durch den Kommunalen Finanzausgleich. Im Jahr 2008 betragen die Einnahmen schließlich über 17 Mrd. Euro, die Ausgaben erreichten immerhin fast 16,5 Mrd. Euro.

Abbildung 1 zeigt, dass es den Kommunen nur in wenigen Jahren gelang, die Ausgaben geringer zu halten als die Einnahmen. Trotz einer rückblickend zu konstatierenden rigiden Sparpolitik, die vielerorts zu Stellenabbau, höheren Gebühren, einer geringeren Leistungsfähigkeit des kommunalen öffentlichen Dienstes, ausbleibenden Erhaltungsinvestitionen und (oftmals gescheiterten) Experimenten mit der Privatisierung öffentlicher Leistungen führten, blieben Defizite eher die Norm als die Ausnahme. In größerem Umfang konnten die Kommunen erst im zurückliegenden Aufschwung, und auch dort nur in den Jahren 2007 und 2008, nennenswerte Überschüsse erzielen. Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hingegen schlägt sich mit enormen Defiziten nieder. *Abbildung 2* zeigt dies anhand des kumulierten Saldos der niedersächsischen Kommunalhaushalte:

In den positiven, von den (Nach-) Wirkungen einer guten Konjunktur getragenen Jahren 2007 und 2008 betragen die Überschüsse der niedersächsischen Kommunen 859 Mrd. Euro und 612 Mrd. Euro. Dem 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 von 874 Mio. Euro an. Begründete Schätzungen auf Basis der Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums vom Mai 2010 legen die Vermutung nahe, dass 2010 das Defizit der niedersächsischen Kommunen die Schwelle von einer Milliarde Euro allenfalls knapp unterschreiten dürfte. Es zeigt sich, dass die niedersächsischen Kommunen in Jahren einer boomenden Konjunktur bisweilen durchaus kleinere Überschüsse erzielen

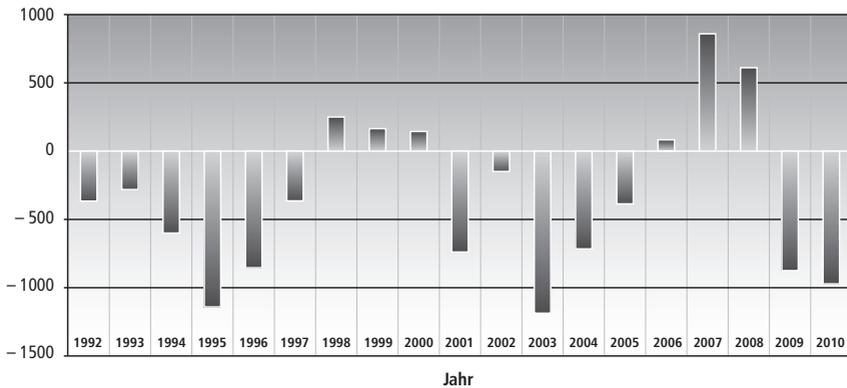


Abbildung 2: Kumuliertes Saldo der niedersächsischen Kommunalhaushalte 1992-2010 (in Mio. Euro; Quelle: 1992-2009 Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; 2010 eigene Schätzung auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2010; eigene Darstellung und Berechnung)

können, diese werden aber in den anderen Jahren mehr als aufgeessen: Die Summe aller positiven kumulierten Saldi kommunaler Haushalte der Jahre 1992 – 2010 beläuft sich auf 2,1 Mrd. Euro, hingegen beträgt die Summe aller negativen Saldi im gleichen Zeitraum über 8,6 Mrd. Euro.

Es überrascht nicht, dass aus dieser Gesamtsituation eine deutliche Zunahme der Verschuldung niedersächsischer Kommunen resultiert. Während einerseits die „reguläre“ Verschuldung am Kapitalmarkt in den vergangenen Jahren leicht rückläufig war, sie betrug im Jahr 2008 noch knapp 7,5 Mrd. Euro, explodierten zugleich die so genannten Kassenkredite. 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. Betrogen 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 3). Dies ist auch im Vergleich mit anderen Bundesländern sehr hoch. Angesichts der auch 2010 drohenden deutlichen Defizite ist gar eine weitere drastische Zunahme der Kassenkredite zu erwarten.

In Anbetracht dieser Zahlen hat auch die niedersächsische Landesregierung eine Handlungsnotwendigkeit erkannt, dieser kommt sie allerdings nur halbherzig nach. Ein so genannter „Zukunftsvertrag“ zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung sieht vor, dass durch Kassenkredite besonders verschuldete Kommunen Gelder aus einem Entschuldungsfonds erhalten können – bevorzugt, wenn sie sich zu Fusionen mit anderen

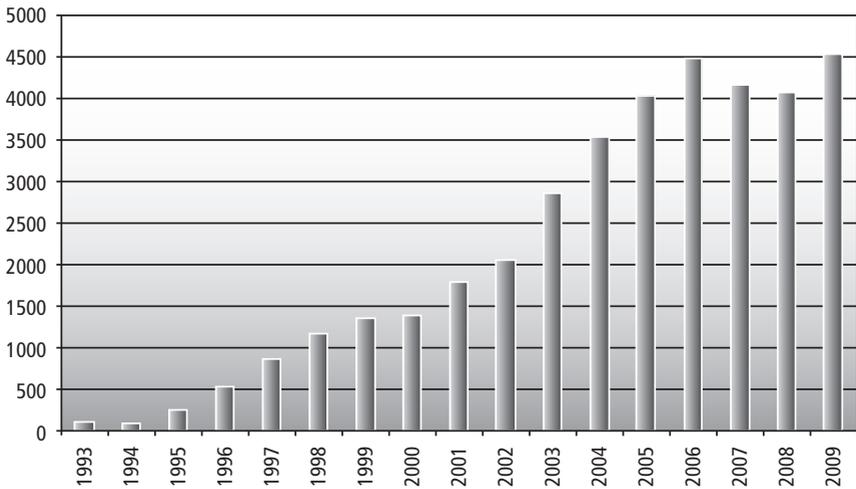


Abbildung 3: Kassenkredite der niedersächsischen Kommunen (in Mio. Euro; Quelle: LSKN, eigene Darstellung)

Kommunen entschließen können. Dieser Fonds des Landes soll mit 70 Mio. Euro pro Jahr ausgestattet werden, von denen die Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich allerdings 35 Mio. Euro selbst aufbringen müssen. Wie mit 70 Mio. Euro jährlich Kassenkredite von insgesamt 4,5 Mrd. Euro abgebaut werden sollen, bleibt ein Rätsel. Hier sind deutliche Nachbesserungen zwingend notwendig. Es ist Aufgabe der Landesregierung, für eine angemessene Finanzausstattung der niedersächsischen Kommunen zu sorgen – eine Aufgabe, der der zudem zeitlich befristete „Zukunftsvertrag“ in keiner Weise nachkommt.

Weniger rätselhaft ist allerdings die Problematik, die hinter dem tendenziell negativen Saldo niedersächsischer Kommunalhaushalte und der explosionsartigen Zunahme von Kassenkrediten steckt. Sie gilt es näher zu untersuchen. Die eingangs genannten, absoluten Zahlen zu Einnahmen, Ausgaben, Steuereinnahmen und Kommunalem Finanzausgleich sind aber nur bedingt aussagekräftig. Weder berücksichtigen sie die Inflation, noch berücksichtigen sie das in Niedersachsen erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt (BIP). Berechnet man als eine Art „niedersächsische kommunale Staatsquote“ den Anteil der kommunalen Ausgaben am hiesigen Bruttoinlandsprodukt, so ist dieser Wert sehr viel aussagekräftiger. Vereinfacht gesprochen, drückt er denjenigen Anteil an den in Niedersachsen produzierten Gütern und Dienstleistungen aus, der den Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht. *Abbildung 4* stellt diesen Wert zusammen mit dem Anteil der kommunalen Einnahmen am niedersächsischen BIP dar.

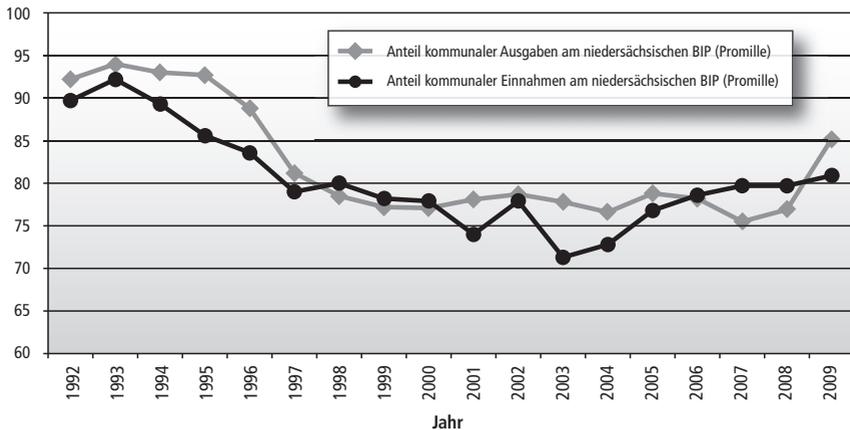


Abbildung 4: Anteil kommunaler Einnahmen und Ausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt, 1992-2009. (in Promille; Quelle: Eigene Berechnung nach Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.)

Sowohl der Anteil der Einnahmen als auch der Anteil der Ausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt ist seit Beginn der 1990er Jahre drastisch eingebrochen, ohne sich in späteren Jahren in nennenswertem Umfang erholen zu können. In mehrerer Hinsicht erklärungsbedürftig ist dabei allerdings das Jahr 2009; hier schlagen sich die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Konjunkturpakete erstmals 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 seit Bestehen der Bundesrepublik nicht gekannten Rückgang des niedersächsischen BIP um 4,7 Prozent in Verbindung mit zusätzlichen kommunalen Ausgaben zurückzuführen. Die Kommunen haben im Rahmen der „Initiative Niedersachsen“, der hiesigen Umsetzung des Konjunkturpakets II, 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 deren genaues Gegenteil zum Ausdruck.

Seit vielen Jahren, so lässt sich also zusammenfassen, werden den niedersächsischen Kommunen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorenthalten. Die beiden Konjunkturpakete haben diese Situation durch die darin einbegriffenen Steuersenkungen sogar verschärft. 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 diese üblicherweise etwa 60 Prozent der öffentlichen Investitionen tätigen (Truger 2009; Zipfel 2010), hat dies gravierende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Besonders betroffen hiervon ist das lokale Handwerk, das weniger kommunale Aufträge zu schlechteren Konditionen erhält. Die Zeche haben in beiden Fällen die Beschäftigten zu zahlen: die der Kommunen durch zunehmende Arbeitsverdichtung, Stellenabbau und durch eine Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, die des Handwerks durch den zunehmenden, kommunalen Sparzwängen geschuldeten Druck auf die Löhne bis hin zu Entlassungen.

Dass Personalausgaben und Sachinvestitionen auch in Niedersachsen eingebrochen sind, gemessen an den Gesamtausgaben der Kommunen wie auch gemessen am Bruttoinlandsprodukt, zeigt *Abbildung 5*.

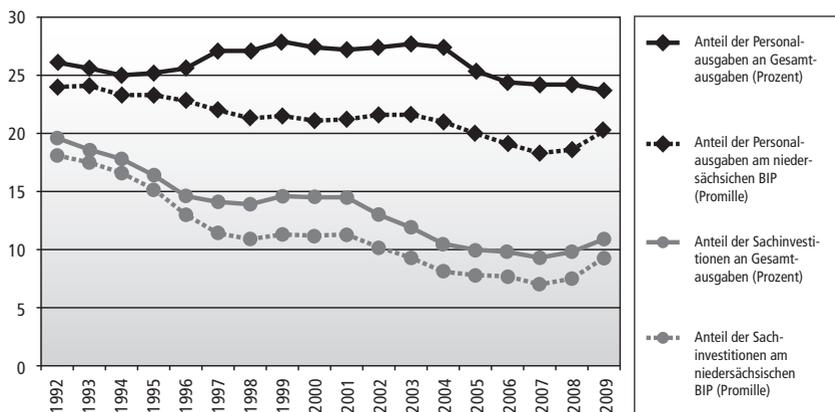


Abbildung 5: Anteil der Personalausgaben und der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben niedersächsischer Kommunen (in Prozent) bzw. am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt (in Promille), 1992-2009. (Quelle: Eigene Berechnung nach Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie und Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.)

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. Mit dem Abbau von Arbeitsplätzen, aber auch mit der Privatisierung und Auslagerung kommunaler

Leistungen gehen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in vielen Fällen eine zunehmende Arbeitsverdichtung, ein sinkendes Einkommen oder andere Formen der Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen einher. Von den in *Abbildung 5* für die Jahre 2008 und 2009 ersichtlichen, leicht verbesserten Werten sollte man sich insofern nicht täuschen lassen: Auch sie bleiben weit hinter den Werten früherer Jahre zurück, überdies sind auch sie krisenbedingt auf statistische Sondereffekte (sinkendes Bruttoinlandsprodukt, Konjunkturpakete) zurückzuführen.

In noch deutlicherem Umfang als die Personalausgaben bleiben die Sachinvestitionen in zunehmendem Maße hinter dem eigentlich Notwendigen zurück. Es ist in Deutschland auf Seiten der Kommunen ein enormer Ersatz-, Nachhol- und Erweiterungsbedarf von 47 Mrd. pro Jahr aufgelaufen (Reidenbach 2009), der sich auch in Niedersachsen entsprechend niederschlägt. Angesichts schon in der Vergangenheit deutlich rückläufiger kommunaler Sachinvestitionen (*Abbildung 5*) ist bei der sich abzeichnenden Entwicklung der niedersächsischen Kommunalfinanzen auch zukünftig nicht zu erwarten, dass Investitionen auch nur annähernd in ausreichendem Maße getätigt werden. 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 hätten in diesem Fall noch mehr als bisher unter ausbleibenden kommunalen Aufträgen zu leiden. Der ohnehin schon enorme Investitionsrückstand würde sich noch vergrößern.

An dieser fatalen Situation ändern auch die Investitionsausgaben im Rahmen des Konjunkturpakets II nichts. Sie vermögen den faktisch aufgelaufenen Bedarf nicht einmal annähernd zu decken: Das Konjunkturpaket II soll in den niedersächsischen Kommunen zusätzliche Investitionen von 964 Mio. Euro herbeiführen, finanziert zu 75 Prozent vom Bund, zu knapp acht Prozent vom Land und zu etwa 17 Prozent von den Kommunen. Diese Ausgaben sind aus konjunkturpolitischen Gründen sinnvoll. Gleichwohl steckt der Teufel auch hier im Detail. Zum einen sind diese Ausgaben nur für die Jahre 2009 und 2010 vorgesehen. Um den bei den Kommunen aufgelaufenen Investitionsstau abzubauen, müssten sie aber auf Jahre hinaus verstetigt werden – was angesichts der drohenden Konsolidierungspolitik in Bund, Land und Kommunen und vor dem Hintergrund der so genannten Schuldenbremse nicht zu erwarten ist.

Zum anderen kommen keineswegs alle der von der Landesregierung genannten 964 Mio. Euro tatsächlich als Zuschüsse bei den Kommunen an. Dass hiervon zunächst die Eigenan-

teile der Kommunen abzuziehen sind, ist banal. Die echten Zuschüsse von Bund und Land betragen 801 Mio. Euro. Hiervon müssen aber wiederum die Einnahmehausfälle der Kommunen abgezogen werden. Schließlich sind diese auch durch die Steuersenkungen im Rahmen beider Konjunkturpakete sowie im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes mit zusätzlichen Mindereinnahmen bei Steuern und Kommunalem Finanzausgleich bedingt. Unter Rückgriff auf Berechnungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (siehe Eicker-Wolf/Truger 2010) lassen sich diese Einnahmehausfälle auf 122 Mio. Euro für 2009 und 302 Mio. für 2010 beziffern. Diese Steuerausfälle und Reduktionen des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigend, reduzieren sich die tatsächlichen Zuschüsse von Bund und Land an die niedersächsischen Kommunen im Rahmen der konjunkturellen Maßnahmen gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise auf gerade einmal 377 Mio. Euro.

Führt man sich nun zusätzlich vor Augen, dass beide Konjunkturpakete neben einmaligen Investitionszuschüssen und befristeten Steuerermäßigungen auch dauerhafte Steuersenkungen vorsehen, so zeigt sich: Ein Einbruch der mittel- und langfristig für Investitionen verfügbaren Mittel scheint unausweichlich. Die niedersächsischen Kommunen werden weder aktuell durch das Konjunkturpaket II noch durch eigene Haushaltsmittel in den Folgejahren ausreichende Investitionen tätigen können.

Hier wird deutlich: Bei allen Überlegungen zur finanziellen Situation niedersächsischer Kommunen ist die Steuerpolitik der verschiedenen Bundesregierungen der letzten Jahre zu berücksichtigen. Steuersenkungen fressen keineswegs nur einen guten Teil der Investitionszuschüsse im Rahmen des Konjunkturpakets II auf, sie schwächen vielmehr seit vielen Jahren die kommunale Finanzkraft. Hinter der Finanzmisere niedersächsischer Kommunen steckt kein Ausgaben-, sondern ein Einnahmenproblem. Angesichts der über lange Jahre sinkenden „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 stagnierenden oder gar wegbrechenden Einnahmen nicht hinterherkürzen.

Damit soll keineswegs bestritten sein, dass die aktuellen konjunkturbedingten Einbrüche bei den Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaftsebenen auch die Kommunen massiv treffen (*Abbildung 6*). Für die niedersächsischen Städte, Gemeinden und Landkreise sind hier Mindereinnahmen von etwa 972 Mio. Euro zu befürchten. Ohne Zweifel wird sich alleine hierdurch die Finanzlage der Kommunen nochmals drastisch verschärfen.

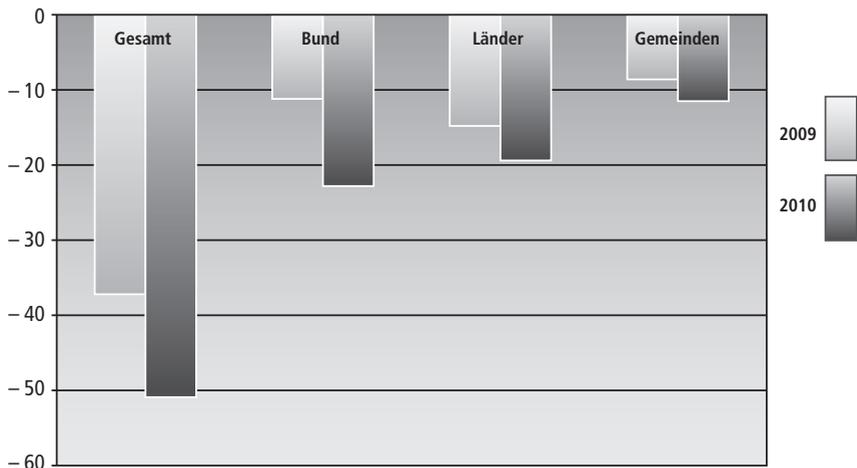


Abbildung 6: Rückgang der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaftsebenen in den Jahren 2009 und 2010 gegenüber dem Jahr 2008. (in Mrd. Euro; Quelle: Eigene Berechnung nach der Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums vom Mai 2010; eigene Darstellung.)

Und doch: Die Situation wäre eine gänzlich andere, wenn es sämtliche Steuersenkungsmaßnahmen unter Rot-Grün, Schwarz-Rot und Schwarz-Gelb nicht gegeben hätte (es folgen Berechnungen in Anlehnung an Eicker-Wolf/Truger 2010). Im Jahr 2010 ist für die niedersächsischen Kommunen ein Defizit von 972 Mrd. zu erwarten – wobei zusätzliche Ausgaben im Rahmen der Umsetzung des Konjunkturpakets II hier noch gar nicht einberechnet sind. Hätte es alle Steuerreformen seit 1998 mit Ausnahme der Steuersenkungen im Rahmen der Konjunkturpakete sowie im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes nicht gegeben, so lägen die Einnahmen der Kommunen 728 Mio. Euro höher. Berücksichtigt man nun noch die Mehreinnahmen von 302 Mio. Euro, die die Kommunen in 2010 ohne die Steuersenkungen im Rahmen der Konjunkturpakete sowie im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes aufweisen könnten, so wäre das Saldo trotz Krise mit 58 Mrd. Euro sogar positiv.

Trotz der kommunalen Finanzmisere wäre eine restriktive Haushaltspolitik auf absehbare Zeit volkswirtschaftlich fatal. Die niedersächsischen Kommunen müssen und dürfen ihre Ausgaben nicht senken. Dies wäre nicht zuletzt angesichts des kaum von selbst tragfähigen und ausschließlich exportgetriebenen Aufschwungs kontraproduktiv. Es würde insbesondere auch an der Ursache des Problems nichts ändern. Notwendig ist vielmehr eine Erhöhung der kommunalen Einnahmen – etwa über einen Ausbau der Gewerbesteuer zu einer

Gemeindewirtschaftsteuer, 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:

EICKER-WOLF, KAI/ TRUGER, ACHIM (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen. Frankfurt.

REIDENBACH, MICHAEL (2009): Investitionsstau und Investitionsbedarf bei den Kommunen. In: WSI Mitteilungen 5 (2009). S. 251-259.

TRUGER, ACHIM (2009): Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit. In: WSI Mitteilungen 5 (2009). S. 243-250.

ZIMMERMANN, HORST (2009): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Berlin.

ZIPFEL, FRANK (2010): Kommunal Finanzen – zukunftssicher aufgestellt?
In: Aktuelle Themen 482 (2010). < http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000257263.pdf;jsessionid=47D4282D73BE562083D1ABC6A52FA454.srv12-dbr-com> (10.05.2010).



Stadtbibliothek

Musik-CDs

Die Situation der Stadt Göttingen und ihrer Beschäftigten

In der Stadt Göttingen leben gut 129.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Nach der Universität ist die Stadtverwaltung die größte öffentliche Arbeitgeberin. Die Stadt Göttingen beschäftigt etwa 2.200 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Neben den Referaten des Oberbürgermeisters besteht die Organisationsstruktur aus vier Dezernaten: Personal und Finanzen (A), Jugend, Schule und Ordnung (B), Soziales und Kultur (C), Bauen, Planen und Umwelt (D). Die Göttinger Entsorgungsbetriebe (Stadtreinigung und Stadtentwässerung) und die Stadthalle werden als Eigenbetriebe geführt. Mehrheits-/Eigengesellschaften sind die Städtische Wohnungsbau GmbH, die Stadtwerke AG, die Göttinger Verkehrsbetriebe, das Deutsche Theater, die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, das Göttinger Seniorenzentrum gGmbH, die Beschäftigungsförderung (KAÖR) sowie die Göttinger Sport- und Freizeit GmbH.

Im Rahmen der Daseinsvorsorge wird ein vielfältiges Angebot für die Bürgerinnen und Bürger vorgehalten, das die Menschen brauchen und die Stadt Göttingen lebenswert und lebendig macht. So bilden beispielsweise die Ausgaben für Sozialleistungen, Betreuung und Bildung eine wesentliche Säule. Es gibt unter anderem drei Freibäder und diverse Sportanlagen. Im Bereich der freiwilligen Leistungen gibt es Kinder- und Jugendhäuser, eine Stadtbibliothek und ein Museum. Zudem existiert ein vielfältiges kulturelles Angebot – wie etwa zwei Theater und das Göttinger Sinfonieorchester. Außerdem fördert die Stadt Göttingen diverse kulturelle Initiativen. Mit einer Krippenversorgung von aktuell 33 Prozent ist die Stadt Göttingen in Niedersachsen führend.

Durch die chronische Unterfinanzierung der kommunalen Ebene hat sich auch in Göttingen ein strukturelles Defizit aufgebaut. 2009 wurde ein Minus von rund 26 Millionen Euro ausgewiesen. Für 2010 ist ein Haushaltsdefizit von knapp 20 Millionen Euro eingeplant. Schon in den Jahren 1994 bis 2007 wurden Fehlbeträge in Höhe von 170 Millionen Euro erwirtschaftet. Bereits ab 1996 stellte die Stadtverwaltung mit dem Beschluss des Haushaltes für das jeweilige Jahr ein Haushaltssicherungskonzept auf und ließ dieses vom Stadtrat beschließen. Die Personalausgaben wurden in jedem Jahr durch pauschale Kürzungen künstlich begrenzt. Durch geeignete „personalwirtschaftliche Maßnahmen“ waren diese Zielvorgaben umzusetzen.

Durch Veräußerung von Anteilen städtischer Gesellschaften und den Verkauf von Grundeigentum konnten Erlöse erzielt werden, die die Stadtverwaltung dazu nutzte, Kommunalkredite zu tilgen. Der langfristige Schuldenstand ist durch enorme Anstrengungen der Kommune und ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von rund 191 Millionen Euro

im Jahr 1998 auf rund 123 Millionen Euro im Jahr 2008 abgebaut worden. 2009 mussten erstmals erneut Kredite aufgenommen werden. Der Verkauf städtischen Tafelsilbers hat also allenfalls zeitlich befristet für finanzielle Entlastung sorgen können – schließlich lässt sich alles nur einmal verkaufen. Das Grundproblem strukturell zu geringer Einnahmen blieb und bleibt bestehen.

Problematisch ist der unaufhaltsame Anstieg der Kassenkredite, mit denen eigentlich kurzfristige Kassenlöcher gedeckt werden sollten. Da die Kommunen chronisch unterfinanziert sind, sind die Liquiditätskredite jedoch mittlerweile auch in Göttingen zu einem Instrument langfristiger Schulden geworden. Anfang 2010 hat der Stand erstmals seit vielen Jahren wieder die Grenze von 200 Millionen Euro erreicht. Für Ende 2010 wird ein Stand von 220 Millionen Euro prognostiziert.

Die Finanz- und Weltwirtschaftskrise hat bei der Einkommens- und bei der Umsatzsteuer zu erheblichen Rückgängen geführt: Betrag deren Aufkommen im Jahr 2008 noch rund 35 Millionen Euro, wurden für 2010 nur noch 32 Millionen Euro veranschlagt. Noch krasser ist der Einbruch bei den Gewerbesteuereinnahmen – von 64 Millionen Euro in 2008 auf prognostiziert 39 Millionen Euro in 2010. Von der Bundesregierung beschlossene Steuer-



entlastungen durch das Bürgerentlastungsgesetz und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz und darüber hinaus noch mögliche zukünftige Steuersenkungen werden sich zusätzlich mindernd im Bereich Steuern und Zuweisungen auswirken.

Wenn sich die Einnahmesituation der Stadt Göttingen nicht verbessert oder weitere Aufgaben mit Kostenfolgen ohne die notwendige Finanzierung von Bund oder Land durchgeführt werden, wird die Kommune eine Konsolidierung aus eigener Kraft nicht schaffen. Eine noch dramatischere Entwicklung könnte sich durch steigende Zinsen bei den Kassenkrediten ergeben. Durch die Kommune direkt beeinflussbare Maßnahmen können in dieser Situation nur Sparkonzepte sein. Diese gehen in der Regel einher mit einer Leistungsverringerung, der zusätzlichen Veräußerung vorhandenen Vermögens und einer erneuten Senkung der Personalkosten.

Auch die Stadt Göttingen stellt im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes bis 2016 diverse Aufgaben auf den Prüfstand. Das von der Verwaltung nunmehr in den Rat eingebrachte Haushaltssicherungskonzept umfasst rund 75 Maßnahmen. An erster Stelle steht wieder einmal der „Kostenfaktor Personal“. Daneben wird es auch zu einer Reduzierung von Leistungen und Aufgaben der Verwaltung sowie einer Erhöhung ihrer Einnahmen kommen. Beispielhaft genannt seien hier die Einführung einer Kulturförderabgabe, die Erhöhung der Mieten für Gewerbeimmobilien, Einsparungen bei der Grünflächenpflege und dem Einkauf externer Ingenieurleistungen oder die Erhöhung der Essenspreise in Kindertagesstätten und Schulen.

Bei der Einsparung von Personalkosten wird es der Verwaltung zukünftig 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 auch Stellenbesetzungen zu verzögern. Bis 2016 strebt sie den Abbau von 50 Planstellen in der Kernverwaltung an. Betriebsbedingte Kündigungen sind dabei bisher zwar ausgeschlossen worden. Gleichwohl wird diese Personalpolitik zwangsläufig zu einer noch größeren Arbeitsverdichtung führen, Arbeitsbereiche unterschiedlich stark belasten und organisatorische Änderungen nach sich ziehen.

Die Stadt Göttingen wird prüfen, zukünftig mehr Aufgaben an Dritte zu vergeben. Es wird die Rechtsformänderung von Bereichen ins Auge gefasst werden, um so Tarifsenkungen durch Haustarifverträge zu erreichen. In der Hoffnung auf einen geringeren Personaleinsatz wird das e-Government weiter ausgebaut werden. Freiwillige Leistungen werden noch stärker auf den Prüfstand kommen; Investitionen im Rahmen von Sanierung, Renovierung,

Instandhaltung und sicherlich auch der Gesundheitsschutz werden sich auf das minimal Nötige beschränken.

Die spannende Frage ist, wie sich die Kommunalpolitik zu einem Leistungs- und Angebotsabbau stellt und wie es gelingt, eine Priorisierung herzustellen, die die voraussichtlich miteinander streitenden Interessenslagen berücksichtigt.

Die Bürgerinnen und Bürger werden sich mittel- bis langfristig auf eine Reduzierung und vielleicht sogar den Wegfall vielfältiger Angebote wie auch auf Preiserhöhungen bei Gebühren und Eintrittsen einzustellen haben. Die Schere zwischen denen, die sich etwas leisten können, und denen, die wenig Geld zur Verfügung haben bzw. auf Transferleistungen angewiesen sind, wird weiter auseinander klaffen. Die Stadtverwaltung als Dienstleisterin wird den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr im gewohnten Umfang zur Verfügung stehen.

Ich befürchte, dass sich gerade Einschnitte im präventiven Bereich der freiwilligen Leistungen, zum Beispiel in der Jugendarbeit, gesamtgesellschaftlich sehr nachteilig auswirken und wesentlich höhere Folgekosten nach sich ziehen werden. Im Elementarbereich werden sich die derzeit diskutierten Qualitäts- und Bildungsziele nur begrenzt erreichen lassen, da für eine gute und nachhaltige Bildungsarbeit kleinere Gruppen sowie eine bessere personelle und räumliche Ausstattung erforderlich wären, die aufgrund der finanziellen Einschränkungen jedoch nicht umsetzbar sind. Ein Beispiel: Das Sprachförderprogramm des Landes Niedersachsen für Kinder mit Migrationshintergrund sowie für sprachauffällige Kinder wurde in den letzten Jahren durch das Land permanent zusammengestrichen. Die von der Stadt Göttingen zusätzlich bereitgestellten Mittel stehen, da es sich um freiwillige Leistungen handelt, jedes Jahr wieder auf dem Prüfstand.

Für die Beschäftigten zeichnet sich ab, dass sie mit einer weiteren Arbeitsverdichtung rechnen müssen. Die Anzahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse nimmt auch bei der Stadt Göttingen zu. Auf diese Möglichkeit der Vertragsgestaltung wird vermutlich zukünftig noch stärker zurückgegriffen werden. Bedauerlicherweise bietet dazu das Teilzeit- und Befristungsgesetz Gestaltungsmöglichkeiten – zum Beispiel für Befristungen ohne sachlichen Grund, was faktisch für die Betroffenen einer Verlängerung der Probezeit gleichkommt. Damit steigt für einen Teil der Beschäftigten die Unsicherheit in der Lebensplanung, da eine langfristige finanzielle Absicherung nicht gewährleistet ist. Unter diesen Bedingungen ist auch Familienplanung schwer umzusetzen.

Mögliche Ausgliederungen und der Abschluss von Haustarifverträgen werden zu geringeren Verdiensten führen. Durch ein dadurch entstehendes unterschiedliches Lohnniveau sind Konflikte vorprogrammiert. Die Perspektiven der individuellen beruflichen Entwicklung innerhalb der Stadtverwaltung werden erheblich eingeschränkt sein. Durch die Zunahme von Stress wird es höhere Krankheitsausfälle geben. Bereits jetzt zeichnet sich ein deutlicher Anstieg an psychischen Erkrankungen und an Fällen des Burn-Out-Syndroms ab.

Die sich zunehmend verschlechternde Gesamtsituation prägt seit einigen Jahren das Betriebsklima. Verunsicherung und Gefühle von Stagnation und Resignation haben sich breit gemacht, Überlastungssituationen, Ängste um den Arbeitsplatz und damit auch Zukunftsangst nehmen zu.

Diese betriebliche Situation erfordert einen intensiven Austausch zwischen Personalvertretung und Stadtverwaltung. Gespräche finden an verschiedenen Stellen statt, aber oft kommen Informationen erst auf Nachfrage an, nachdem bestimmte Nachrichten durchgesickert sind. Als Personalvertretung vermissen wir eine frühzeitige Einbeziehung in die Prozesse. Ständiger Streitpunkt bleibt der Zeitpunkt der Beteiligung der Personalvertretung unter dem Aspekt der dann noch vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten. Informationsflüsse an die politischen Fraktionen laufen ungehinderter.

Daraus ergibt sich die Forderung der Personalvertretung nach einer frühzeitigen, offenen und vertrauensvollen Zusammenarbeit – und zwar schon bevor Meinungsbildungsprozesse abgeschlossen sind. Das ist wiederum die Voraussetzung für eine Transparenz, die einen Dialog auch mit den Beschäftigten möglich macht. Dieser Dialog ist erforderlich, um zu Entscheidungen zu kommen, die möglichst im Konsens gefunden werden und so auch in der Belegschaft tragfähig sind.

Die Bundes- und Landespolitik ist gefordert, zur Erfüllung der den Kommunen zugewiesenen Aufgaben auch die finanzielle Ausstattung bereit zu stellen. So sollte zum Beispiel der gesamte Bildungsbereich in allen Bundesländern gleiche Voraussetzungen und Bedingungen bieten, auch im Hinblick auf einen europäischen Qualifikationsrahmen, und entsprechend gleichermaßen durch den Bund finanziert werden.

Beispielhaft sei hier der Krippenausbau genannt. Der geplante Rechtsanspruch im Jahr 2013 und das Bereitstellen von Finanzen für die investiven Maßnahmen seitens des Bundes sind der erste Schritt auf einem richtigen Weg. Die sehr schleppende Bearbeitung der Anträge und somit auch die Bewilligung und Bereitstellung der finanziellen Mittel durch das Land Nie-

dersachsen sowie die erforderlichen Unterhaltungs- und Personalkosten, die von den bereits hoch verschuldeten Kommunen dann für die nächsten Jahre oder Jahrzehnte getragen werden müssen, sind keine „Stolpersteine“, sondern massive Barrieren.

Der Sparzwang übt erheblichen Druck auf die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst aus. Diesem kann vor Ort nur im Konsens der Beteiligten aus Verwaltung, Personalrat, Gewerkschaft und Belegschaft mit sozialverträglichen Regeln begegnet werden, die durch Dienstvereinbarungen abgesichert sind.

Wir brauchen funktionierende, lebenswerte und lebendige Städte mit einer entsprechenden Finanzierung. Die Bundesregierung ist gefordert, die chronische finanzielle Unterversorgung der Kommunen abzustellen, indem sie zum Beispiel Vermögende und Steuerflüchtige zur Kasse bittet, Steuergeschenke für Hoteliers zurücknimmt und Spekulanten auf den Finanzmärkten einen Riegel vorschiebt. Aber auch die Landesregierung darf nicht aus ihrer Verantwortung für die niedersächsischen Kommunen entlassen werden. Sie hat über den Kommunalen Finanzausgleich endlich ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen und sich auf Bundesebene für höhere kommunale Einnahmen einzusetzen.

Sabine Banaschak ist Gesamtpersonalratsvorsitzende der Stadt Göttingen.

Die Auswirkungen der Finanzmisere in den Kommunen auf die Beschäftigten der Bauwirtschaft

Eines sei vorweg geschickt: Die Krise scheint bisher relativ spurlos an der Bauwirtschaft vorbei gegangen zu sein. Dies gilt zumindest für den Nordwesten Niedersachsens, für den die Verfasser dieses Beitrags verantwortlich sind. Mehrere sehr große Bauvorhaben binden dort viele Arbeitskräfte und haben zusätzlich durch im Umfeld notwendig werdende Infrastrukturmaßnahmen eine sehr positive Wirkung auf den Bausektor. Dies betrifft das Bauvorhaben Jade Weser Port, aber auch die Gasspeicherung in Etzel und ähnliche Projekte im Ems-Jade-Raum und darüber hinaus.

Ein weiterer Grund für die derzeit relativ entspannte Situation ist die Wirkung des Konjunkturpakets II sowie der „Initiative Niedersachsen“. Beide hatten und haben unmittelbare Ausstrahlung auf den Bereich des Bauhandwerks.

Es ist allerdings auch zu beobachten, dass es aufgrund der Finanzkrise bei einigen Bauvorhaben zunehmend zu Verzögerungen kommt; andere vielversprechende Vorhaben werden



gar nicht erst umgesetzt. Es sind also durchaus erste Anzeichen negativer Auswirkungen der Krise zu bemerken. Außerdem ist zu befürchten, dass das Auslaufen der konjunkturellen Programme und Maßnahmen negative Folgen haben wird. Das Ganze wird begleitet von den sehr intensiven Haushaltsberatungen im Bund, im Land und in den niedersächsischen Kommunen, die erwarten lassen, dass immer weniger öffentliche Investitionen getätigt werden.

Schaut man sich die Struktur der Unternehmen an, so sind diese Befürchtungen sehr unterschiedlich zu bewerten. Es gibt kaum noch Betriebe des Hoch- oder des Tiefbaus, die ausschließlich von Aufträgen der öffentlichen Hand leben. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Abhängigkeit im Tiefbaubereich (Straßenbau, Kanalisation etc.) naturgemäß stärker ausgeprägt ist als im Hochbau. Im Tiefbau ist daher tatsächlich mit einem großen Einbruch der Aufträge zu rechnen. Im Innungsbereich der Straßenbauerinnung Nord, deren Organisationsbereich fast den ganzen ehemaligen Regierungsbezirk Oldenburg sowie den Bezirk Ostfriesland umfasst, kann man davon ausgehen, dass man zu 60 % von öffentlichen Aufträgen abhängt. Auf ganz Niedersachsen übertragen bedeutet dies, dass alleine im Tiefbau etwa 10.000 Beschäftigte von Rückgängen bei öffentlichen Investitionen betroffen sind.

Hauptgrund für diese Entwicklung dürfte der zu erwartende Einbruch bei den Einnahmen der Kommunen sein. Das Steueraufkommen wird sich nach unserer Einschätzung in allen Städten und Gemeinden deutlich verringern. Dies ist umso bedauerlicher, als gerade im Tiefbau ein großer Handlungsbedarf besteht. Es sind nicht nur die durch den harten Winter stark beschädigten Straßen, die einer mehr als oberflächlichen Sanierung bedürfen. Auch im nicht sichtbaren Bereich besteht nicht nur nach Auffassung der IG BAU aus ökologischen Gründen dringender Handlungsbedarf. So zeigen Untersuchungen, dass in den meisten Kommunen immer noch ein hoher Sanierungsbedarf im Bereich der Kanalisationen besteht.

Für den Hochbau sei auf den großen Bedarf an Wohnraum verwiesen. Viele Wohnungsgesellschaften befinden sich – zumindest teilweise – noch in den Händen der Kommunen. Auch hier ist ein Einbruch aufgrund ausbleibender Aufträge für Neubauten und Renovierungen zu erwarten. Dabei ist der Wohnungsbau auch aus sozialer Sicht eines der wichtigsten Themen, da bezahlbarer Wohnraum bei sinkenden Einkommen vielerorts immer knapper wird. Ein Programm für einen sozialen Wohnungsbau wird nicht ohne entsprechende Fördermaßnahmen, wie etwa Änderungen bei der Abschreibung oder Anhebung der entsprechenden Mittel, zu leisten sein. Die IG BAU wie auch die Bau-Arbeitgeberverbände halten solch ein Programm für notwendig. Auch, weil hierdurch in den Kommunen soziale Probleme gemindert werden können.

Rückfragen in den Betrieben, bei der Kreishandwerkerschaft und bei den Betriebsräten bestätigen die Befürchtung, dass Aufträge der öffentlichen Hand zurückgehen. So ist aus vielen Betrieben die alarmierende Nachricht zu hören, dass von den Straßenbauämtern kaum noch „etwas komme“, d.h. es werden keine Aufträge mehr ausgeschrieben. Zitat eines Geschäftsführers: „Die Krise ist jetzt bei uns angekommen.“

Diese Signale gibt es auch aus Betrieben der Bauindustrie. So berichtete uns ein Betriebsrat eines größeren, normalerweise überwiegend im Straßenbau tätigen Unternehmens, dass 80 Prozent aller Ausschreibungen, an denen sich das Unternehmen beteiligt, Hochbaumaßnahmen privater Auftraggeber seien. Man kann dies damit erklären, dass Kommunen nach hohen Ausgaben im Rahmen des Konjunkturpakets II offenbar keinen finanziellen Spielraum mehr haben.

Welche Folgen sind zu erwarten? Die Einschätzungen der Unternehmen und der Betriebsräte sind sehr unterschiedlich. So ist gerade bei größeren Unternehmen aus dem Tiefbaubereich eine starke Orientierung in Richtung privater Auftraggeber zu beobachten. Dies wird teilweise auch in den Betriebsversammlungen von den Geschäftsleitungen so vorgetragen. Mit dieser Strategie will man – derzeit wohl auch mit Erfolg – neue Betätigungsfelder finden, die nicht krisengefährdet sind. Es scheint allerdings unausweichlich, dass auch die anderen Bauunternehmen dieser Strategie folgen und damit eine Verdichtung der Anbieterfirmen zu einem neuen Preiskampf und zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führt.

Angesichts des enorm hohen Investitionsbedarfs, der auch unter Umweltgesichtspunkten zu sehen ist, muss ein neues Konjunkturpaket aufgelegt werden. Zudem ist die finanzielle Situation der Kommunen nachhaltig zu verbessern, um diese wieder in die Lage zu versetzen, in ausreichendem Maße zu investieren. Dies scheint zwar angesichts der derzeitigen Spar-diskussion völlig paradox. Allerdings gibt es Untersuchungen, die belegen, dass Investitionskosten deutlich steigen, wenn Maßnahmen auf Jahre hinaus verzögert werden. Dies gilt im Übrigen auch für Programme im Wohnungsbau. Wichtig erscheint der IG BAU ein gemeinsames Auftreten mit den Arbeitgeberorganisationen, die in dieser Frage ihrer Verantwortung ebenfalls gerecht werden müssen.

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

Gewerbsteuer erhalten und stärken – ver.di für Reform der Gemeindefinanzen

Die Finanzmisere der Kommunen muss durch eine umfassende Reform der Gemeindefinanzen behoben werden. Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di fordert deshalb den Erhalt und die Stärkung der Gewerbsteuer und erteilt zugleich allen Bestrebungen eine klare Absage, die unter dem Vorwand der Neuordnung der Kommunalfinanzen die Gewerbsteuer abschaffen wollen. Unternehmen müssen auch weiterhin für die Finanzierung des kommunalen Gemeinwesens Verantwortung übernehmen.

Vor allem an Niedersachsens Innenminister Uwe Schünemann richtet ver.di die Warnung, das Ziel der Abschaffung der Gewerbsteuer weiter zu verfolgen. Der Minister ist als Vertreter der niedersächsischen Landesregierung Mitglied der Kommission zur Neuordnung der Kommunalfinanzen auf Bundesebene, in Niedersachsen existiert zur Unterstützung dieser Arbeit ein Beratungsgremium. Entsprechend dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP wird dort die Abschaffung der Gewerbsteuer und deren Ersatz durch einen höheren Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer sowie – als Prüfauftrag – ein kommunaler Zuschlag zur Einkommens- und Körperschaftssteuer diskutiert. Innenminister Schünemann trägt diese Politik fatalerweise mit. Bundesregierung und Landesregierung vertreten hier einmal mehr eine unsoziale Steuerpolitik, die die Wirtschaft noch mehr entlastet und im Gegenzug Bürgerinnen und Bürger belastet. Sie entlassen die Unternehmen aus der Verantwortung zur Mitfinanzierung des Gemeinwesens. Außerdem müssten die ärmsten Gemeinden die höchsten Zuschläge erheben, wodurch sich regionale Unterschiede weiter vergrößern würden. Schon jetzt richten sich viele Kommunen darauf ein, starke Einschnitte für die Bürgerinnen und Bürger und das Personal vorzunehmen.

Ebenso wie viele Bürgermeister, quer durch alle Parteien, fordert ver.di dauerhaft zusätzliche Einnahmen für Städte und Gemeinden. Schuld an der Finanznot der Kommunen sind nicht die Tarifabschlüsse der vergangenen Jahre, sondern vielmehr die verfehlte Steuerpolitik. Ständig werden neue Aufgaben auf Städte und Gemeinden abgewälzt. Doch den Grundsatz „wer bestellt, der bezahlt“ nehmen Bund und Länder dabei nicht so genau. ver.di fordert für die Kommunen ausreichende und stabile Steuereinnahmen, die solidarisch finanziert werden müssen. Unternehmen, Vermögende und vor allem Superreiche müssen wieder zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden. Die deutsche Wirtschaft hat in den vergangenen Jahren ihre Steuerzahlungen weitgehend eingestellt. Die Körperschaftssteuer ist ebenso wie die Gewerbsteuer dramatisch eingebrochen. Der Steuervollzug muss drin-

gend verbessert werden. Allein der verstärkte Kampf gegen Steuerflucht und Steuerhinterziehung mit Tausenden zusätzlichen Betriebsprüfern und Steuerfahndern könnte bundesweit zweistellige Milliardenbeträge einbringen.

ver.di fordert neben der Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer die Wiedererhebung der Vermögenssteuer (diese würde zum Beispiel allein für Niedersachsen jährlich 1,9 Mrd. Euro bringen), eine höhere Besteuerung von Erbschaften, die Anhebung des Spitzensteuersatzes sowie eine Finanztransaktionssteuer, um die Finanzen der Länder und Kommunen zu stabilisieren.

ver.di will die Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer ausbauen. Das stellt die Steuereinnahmen auf eine stabilere Basis. Alle Betriebe, Selbstständige und Freiberufler zahlen die Gemeindegewerbesteuer – bei einem Freibetrag von 25.000 Euro im Jahr. Selbstständige und Unternehmer können sie, wie bisher die Gewerbesteuer, pauschal von der Einkommensteuer abziehen. Die Gemeindegewerbesteuer soll eine Art pauschale Gegenleistung für die Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur und anderer für die Produktion notwendiger öffentlicher Leistungen sein. Sie kann sich deshalb nicht nur nach den im Unternehmen verbleibenden Gewinnen richten. Die Steuer muss auch auf die Teile der Wertschöpfung erhoben werden, die in der Kommune erarbeitet wurden und zum Beispiel als Zinsen, Mieten, Pachten oder Leasingraten Kapitalgebern zufließen. Durch die Gemeindegewerbesteuer können bundesweit Mehreinnahmen von sieben Milliarden Euro im Jahr erzielt werden. Den Abzug der Gemeindegewerbesteuer von der Einkommensteuer veranschlagt ver.di mit rund vier Milliarden Euro pro Jahr.

Unternehmen müssen auch weiterhin für die Finanzierung des kommunalen Gemeinwesens Verantwortung übernehmen. Die klammen Kommunen brauchen eine schnelle und grundlegende Lösung ihrer Finanzprobleme. Dazu müssen Union und FDP auf weitere Steuerensenkungen zulasten der Kommunen verzichten und die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer verstetigen.

Siegfried Sauer ist Landesleiter des ver.di-Landesbezirkes Niedersachsen – Bremen.



Niedersächsische Kommunen stärken – Einnahmebasis ausbauen – Beschäftigung sichern!

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

Die zentralen Forderungen des DGB in Kürze

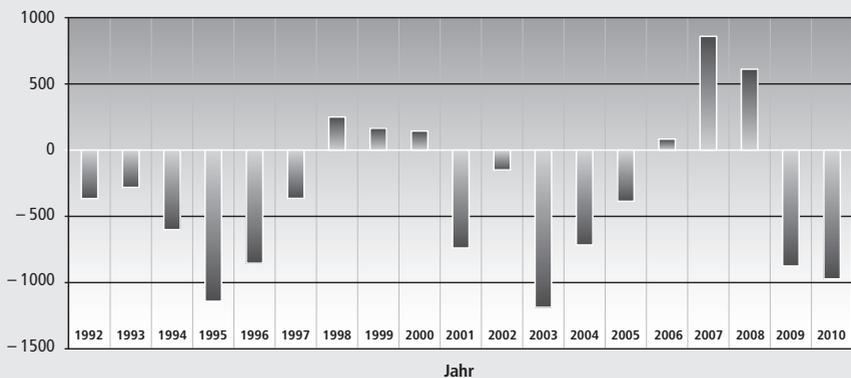
- Stärkung der Kommunen als lokale politische Akteure, als Dienstleister für Bürgerinnen und Bürger, als Arbeitgeber und als Auftraggeber für das Handwerk sowie die Baubranche
- Stärkung der kommunalen Einnahmebasis durch eine progressiv ausgestaltete Einkommensteuer mit einem deutlich höheren Spitzensteuersatz, durch eine Erhöhung des Körperschaftssteuersatzes, durch eine Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie durch deutlich höhere Erbschaftsteuersätze
- Erhalt, Ausbau und Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindefischschaftssteuer – insbesondere durch Einbeziehung von Selbständigen und Freiberuflern in den Kreis der Gewerbesteuerpflichtigen
- Überarbeitung des so genannten „Zukunftsvertrags“ zwischen Land und Kommunalen Spitzenverbänden mit dem Ziel einer tatsächlichen 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 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 öffentliche Dienstleistungen und für ökonomische Leistungsfähigkeit. Sie stellen den Menschen beispielsweise Straßen, Müllentsorgung, Wasserversorgung, Schulen, Schwimmbäder, Musikschulen, Jugendzentren, Sportplätze, Veranstaltungshallen, Erholungsgebiete sowie vielfältige soziale Beratungs- und finanzielle Hilfsleistungen zur Verfügung. In jüngster Zeit hat sich die Betreuung von Kindern unter drei

Jahren zu einem zentralen Aufgabenfeld der Kommunen entwickelt, hier steht Niedersachsen im Ländervergleich auf dem vorletzten Platz; gemessen an bestehenden Zielsetzungen fehlen bis 2013 41.700 Krippenplätze.

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. Von wenigen Ausnahme-Jahren auf dem Höhepunkt wirtschaftlicher Boomphasen abgesehen, erwirtschaften die Städte, Gemeinden und Landkreise regelmäßig Defizite von – in Summe – teilweise mehreren hundert Millionen Euro jährlich (2009: minus 874 Mio. Euro). Hierdurch haben sie mittlerweile Kassenkredite von etwa 4,5 Mrd. Euro aufgehäuft. Der so genannte Zukunftsvertrag zwischen Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden, der jährlich bis zu 70 Mio. Euro zur Entlastung von Kassenkrediten vorsieht, wird dieses Problem nicht einmal annähernd lösen können.



Kumuliertes Saldo der niedersächsischen Kommunalhaushalte 1992-2010 (in Mio. Euro; Quelle: 1992-2009 Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; 2010 eigene Schätzung nach Steuerschätzung vom Mai 2010; eigene Darstellung und Berechnung)

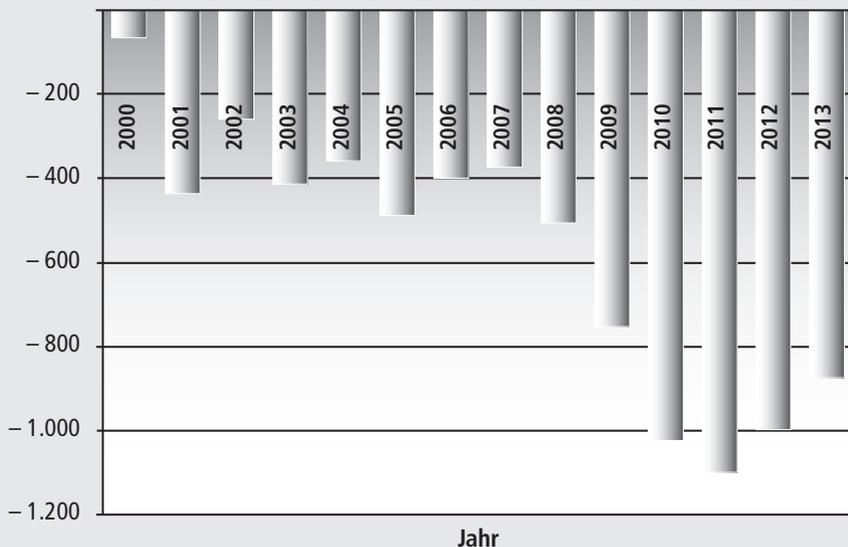
Seit vielen Jahren kürzen die niedersächsischen Kommunen insbesondere bei ihren Ausgaben für Personal und Investitionen. Die „kommunale Staatsquote“, der Anteil der Ausgaben niedersächsischer Kommunen am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt, ist seit Mitte der 1990er Jahre von 9,4 auf knapp 7,5 Prozent gefallen. In ähnlicher Weise sind die Anteile kommunaler Ausgaben für Personal und Investitionen eingebrochen. 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. An der desolaten Finanzlage kommunaler Haushalte aber hat dies nichts geändert: Die niedersächsischen Kommunen haben in erster Linie 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 derzeit diskutierte und von der Gemeindefinanzkommission der Bundesregierung zu prüfende Abschaffung der Gewerbesteuer lehnt der DGB mit Nachdruck ab. Die Gewerbesteuer als wichtigste Gemeindesteuer ist vielmehr zu erhalten, zu stärken und zu einer umfassenden Gemeindefinanzsteuer 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. Den teilweisen oder vollständigen Ersatz der Gewerbesteuer durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz lehnt der DGB ab. Dies würde zu noch dramatischeren Steuereintrüben führen, da der hierdurch entstehende Wettbewerb ein Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze wäre. Zudem würde sich das schon heute inakzeptable Gefälle bei der Finanzkraft verschiedener Kommunen noch vergrößern.
- 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 Zukunft zu bezahlen haben. Kommunale öffentliche Dienstleistungen und Angebote auf hohem Niveau sind nicht nur Zukunftsvorsorge, sondern eine wertvolle Zukunftsinvestition.
- Für die finanzärmere niedersächsischer Kommunen ist keineswegs nur die Finanz- und Wirtschaftskrise verantwortlich. Sie wird vielmehr massiv verschärft durch Steuerausfälle, die auf eine seit Jahren verfolgte und von der niedersächsischen Landesregierung mitge-

tragene Steuerpolitik des Bundes zurückzuführen sind. Allein die Ausfälle durch die Steuer-senkungen im Rahmen der beiden Konjunkturpakete sowie im Rahmen des so genannten Wachstumsbeschleunigungsgesetzes belaufen sich für die niedersächsischen Kommunen auf ca. 300 Mio. Euro. Um die Kommunalhaushalte einnahmeseitig zu stärken, ist eine steuerpolitische Umkehr vor diesem Hintergrund 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.

- 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. Das Argument, das Land



Ausfälle für niedersächsische Kommunen bei Steuereinnahmen und Kommunalem Finanzausgleich durch alle Steuermaßnahmen seit 1998 (in Mio. Euro; Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Basis von Daten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung)

gebe nur eigene Steuerausfälle weiter bzw. könne aufgrund eigener Steuerausfälle tendenzielle Rückgänge des Kommunalen Finanzausgleichs nicht ausgleichen, überzeugt nicht: Anders als die Kommunen haben sich die niedersächsischen Landesregierungen wiederholt für Steuersenkungsmaßnahmen auf Bundesebene ausgesprochen und diese im Bundesrat entsprechend mitbeschlossen. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die so genannte Schuldenbremse, durch die der Konsolidierungsdruck auf den Landeshaushalt absehbar enorm zunimmt. Der DGB spricht sich deshalb nachdrücklich gegen eine weitere Senkung der Steuerverbundquote aus, die – vereinfacht ausgedrückt – den Anteil an den Steuereinnahmen des Landes beziffert, der den Kommunen zusteht. Der Kommunale Finanzausgleich ist vielmehr auszubauen, damit er seinen Aufgaben – einer angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen sowie einem Ausgleich zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Kommunen – endlich wieder gerecht wird.

- 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 oder die Übernahme der Unterkunftskosten für Arbeitslose, sind sozial- und familienpolitisch höchst sinnvoll. Gleichwohl stellen sie eine zunehmende Belastung der kommunalen Haushalte dar. So sind etwa die von den Kommunen zu tragenden Kosten für die Unterkunft von ALG-II-Empfängerinnen und -Empfänger sehr viel stärker gestiegen, als vor den Hartz-IV-Reformen zunächst geschätzt wurde. Der DGB fordert die niedersächsische Landesregierung, aber auch die Bundesregierung auf, dem Prinzip „Wer bestellt, bezahlt die Rechnung“ (Konnexitätsprinzip) endlich vollumfänglich gerecht zu werden. Gleichwohl zeigen erste Erfahrungen, dass diesem seit 2006 mit Verfassungsrang versehenen Prinzip nicht in jedem Fall und nicht immer vollständig nachgekommen wird. Zudem werden nur Aufgabenübertragungen erfasst, die nach dem 1.1.2006 erfolgten und die nicht auf bundespolitische Initiative zurückgehen.

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 Land und insbesondere Bund aufgerufen, hierfür die finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Bitte einsenden an:

DGB Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Otto-Brenner-Straße 7

30159 Hannover

DGB

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



