

WISO-Info

DGB

Gewerkschaftliche Informationen
zu Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ausgabe 3/2013



► **Kommentar**

Dietmar Schilff zur Besoldung von Beamtinnen und Beamten 2

► **Interview**

Klaus Kost über das neue Insolvenzrecht 5

► **Regionales**

Zur kommunalen Finanzlage in Niedersachsen 8

Hessen und Thüringen ab 2014: Mit EU-Geldern gute Arbeit fördern! 16

► **Forum**

Kämpfe um bessere Arbeitsbedingungen in der globalen Bekleidungsindustrie 20

Portugal: Kürzungen, Mobilisierungen und politische Ignoranz 25

► **Kompakt**

Buchhinweis: Schwarzbuch Vergabe 32

Buchbesprechung: Die Inflationslüge 33

Buchbesprechung: Nation – Ausgrenzung – Krise 34

Überschüsse - und dennoch verschuldet und unterfinanziert

Zur kommunalen Finanzlage in Niedersachsen

Von 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.

Sowohl im Bereich der Infrastruktur als auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen stehen die Kommunen in Deutschland vor sich ständig ändernden, in der Tendenz aber zunehmenden Ausgabenbedarfen:

- Erstens ist – nicht nur, aber vor allem – bei den Kommunen in den vergangenen Jahren 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 Investitionen nicht ausreichend getätigt wurden, 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.

Patrick Schreiner ist beim DGB Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Umwelt und Europa zuständig.

- Zweitens 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. Leistungsfähige und pädagogisch hochwertige Kinderbetreuungs-Angebote sind dafür ein sehr gutes Beispiel. 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 Ausgabebedarfe alles andere als ausreichend ausgestattet. So erzielten sie selbst im Jahr 2012 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. (In Niedersachsen dürfte hierfür die äußerst günstige Entwicklung des Volkswagen-Konzerns ganz wesentlich beigetragen haben.) Dieses Ergebnis stellt zwar gegenüber dem Vorjahr (damals: 2,9 Mrd. Euro Defizit) eine Verbesserung dar. Gleichwohl ist es angesichts der in 2012 vergleichsweise guten Konjunktur und hinsichtlich 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. 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. Dazu trug 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 beträgt, 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 niedersächsischen 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 führten, 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:

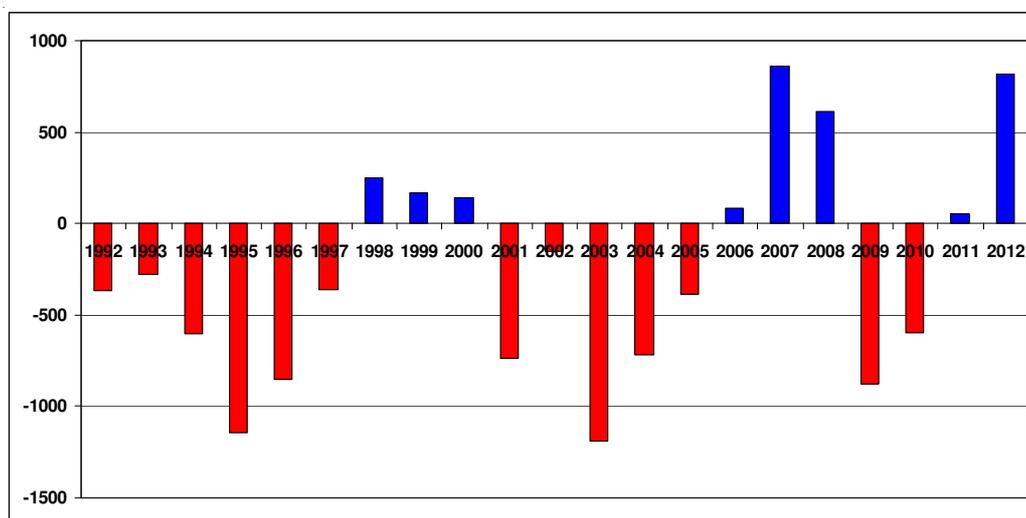


Abbildung 1: Kumuliertes Saldo der niedersächsischen Kommunalhaushalte 1992-2012.
Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; eigene Darstellung.

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 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. Aufgrund rechtlicher Vorgaben sind diese "regulären" Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen begrenzt und relativ strikt reguliert.

Zu einem aussagekräftigen Indikator der unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen haben sich in den vergangenen Jahren die so genannten Kassenkredite entwickelt. Diese sind eigentlich als kurzfristige Kredite gedacht, mit denen in erster Linie Liquiditätseingänge überbrückt werden sollen. Längst aber sind sie – nicht nur in Niedersachsen – zu einer dauerhaften Finanzierungsmöglichkeit geworden. Betrug der Bestand an Kassenkrediten 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:

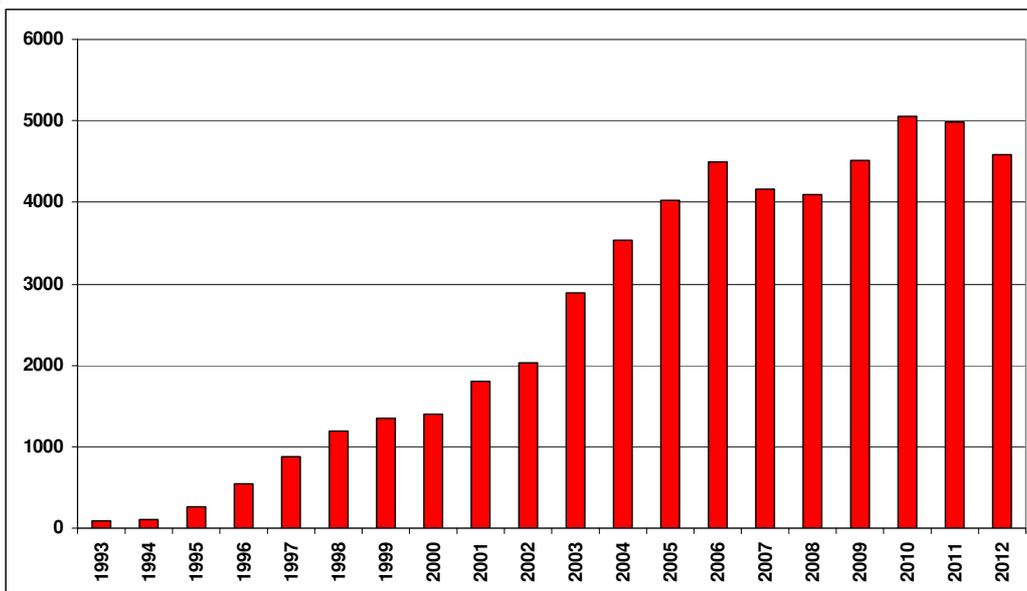


Abbildung 2: Bestand der Kassenkredite niedersächsischer Kommunen 1993-2012 (in Mio. Euro). Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie; eigene Darstellung.

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, an dem

auch der im März 2013 ausgelaufene "Zukunftsvertrag" der früheren Landesregierung nichts grundlegend ändern konnte. Mit ihm sollten Kommunen von Kassenkrediten entlastet werden, bevorzugt, wenn sie mit anderen fusionieren, und stets verbunden mit strikten Kürzungsvorgaben.

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 ihn dar, ergänzt um den Anteil der kommunalen Einnahmen am niedersächsischen BIP:

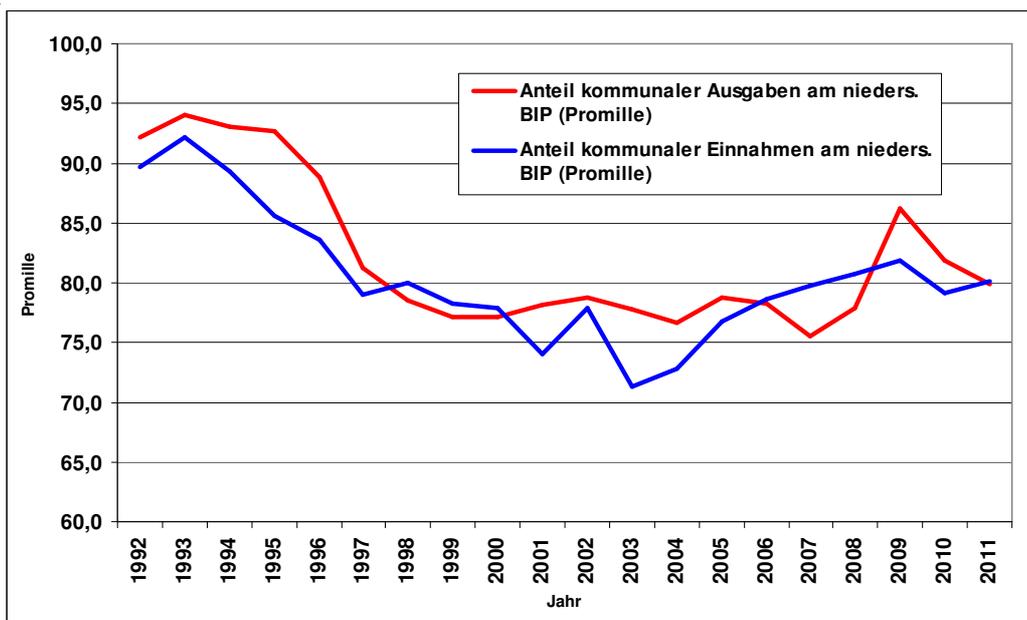


Abbildung 3: Anteil kommunaler Einnahmen und Ausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt, 1992-2011. Quelle: Eigene Berechnung nach Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie und Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

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 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 Land, 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 nächsten Jahren weiter fortsetzen dürfte.

Zwei wichtige Posten kommunaler Haushalte sind die Ausgaben für Personal sowie für Sachinvestitionen. Der Anteil der 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. Dies wird am Anteil der kommunalen Personalausgaben am niedersächsischen Bruttoinlandsprodukt deutlich, der seit Jahren rückläufig ist. Hinter dieser Entwicklung steht der eingangs beschriebene Abbau von Arbeitsplätzen, auch – aber nicht nur – durch die Privatisierung und Auslagerung kommunaler Leistungen. Mit letzteren gehen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in vielen Fällen eine zunehmende Arbeitsverdichtung, ein sinkendes Einkommen oder andere Formen der Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen einher.

In vielleicht noch deutlicherem Umfang als die Personalausgaben bleiben die Sachinvestitionen zunehmend 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 den eben genannten statistischen Sondereffekt zurückzuführen ist, stellt keine Ausnahme von dieser Grundtendenz dar. Gerade bei Ausgaben für Sachinvestitionen können Kommunen vergleichsweise schnell und problemlos Kürzungen vornehmen. Es ist zu befürchten, dass als Reaktion auf mögliche zukünftige 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.

Seit vielen Jahren, so lässt sich also zusammenfassen, werden den niedersächsischen Kommunen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorenthalten. Die Konsequenzen der schlechten Finanzlage sind gravierend. 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), hat dies gravierende gesamtwirtschaftliche 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.

Eine andere Steuerpolitik ist nötig

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 zumindest im konjunkturell sehr guten Jahr 2012 einen deutlichen Überschuss erzielen konnten, nicht hinwegtäuschen.

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 Gemeindefiskussteuer, 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.