

2011



Existenzfragen kommunaler Selbstverwaltung – Kommunale Finanzlage im Gesamtbild

Denkschrift des Niedersächsischen Städtetages



**Niedersächsischer
Städtetag**

Herausgeber:
Niedersächsischer Städtetag
Prinzenstraße 23
30159 Hannover
Telefon: 0511 36894-0
Telefax: 0511 36894-30
E-Mail: post@nst.de
Internet: <http://www.nst.de>

Januar 2011

Vorwort

Bei schönem Wetter kann man notfalls auf Sicht segeln, aber spätestens auf rauer See, wenn kein Land mehr in Sicht ist, braucht man einen Kompass, um den richtigen Kurs zu halten. Die niedersächsischen Kommunen befinden sich zweifellos im Sturm, was ihre Finanzlage angeht. Nie zuvor waren die jährlichen Gesamtdefizite höher, auch das Wachstum der in verfassungswidriger Höhe aufgetürmten Kassenkredite scheint kaum Grenzen zu kennen.

Stimmt also wenigstens der Kurs, sind die Zukunftsperspektiven der Städte und Gemeinden beruhigend? Wie wir mit dieser Schrift zeigen, bestehen tief greifende strukturelle Probleme nicht erst seit und aufgrund der weltweiten Wirtschaftskrise. Es steht sogar aufgrund bereits heute bekannter Fakten fest, dass sich die Probleme bei bloßem Vertrauen auf eine bessere Konjunktur in Zukunft noch erheblich verschärfen werden, wenn nicht sehr bald und sehr entschieden gegengesteuert wird.

Hierbei verstellt jedoch ein zunehmend kurzatmiges Tagesgeschäft auf allen Ebenen der Politik den Blick auf die größeren Zusammenhänge. Genau eine solche Gesamtbetrachtung der Zusammenhänge muss daher der Kompass für die Zukunft sein. Für die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden, um die es im Folgenden in umfassender Weise gehen soll, gilt: Finanzpolitik ist nicht alles, aber ohne gesunde Finanzen ist auf Dauer alles nichts.

Die Kommunen wissen sich insoweit grundsätzlich einig mit der Landesregierung, die der primäre Adressat dieser Denkschrift ist und eine zukunftsfähige Finanzpolitik zu ihrem Markenzeichen erklärt hat. Wir verkennen nicht, dass ein erheblicher Teil der angesprochenen Probleme nur auf Bundesebene gelöst werden kann. Wir sind jedoch der Auffassung, dass das Land Niedersachsen und seine Kommunen nicht nur verfassungsrechtlich zusammengehören, sondern auch politisch eine Schicksalsgemeinschaft bilden. Die vor uns liegenden gewaltigen Herausforderungen werden nur gemeinsam und mit neuen Denkansätzen und Verfahren zu meistern sein.

Die Landesregierung fordern wir daher auf, in einen vertieften, dauerhaften und langfristig angelegten Dialog mit ihren Kommunen über Aufgaben, daraus resultierende Ausgaben und die hierfür notwendigen Einnahmen einzutreten. Die vorliegende Schrift ist unser einleitender Beitrag hierzu. Wir richten uns zugleich auch an alle anderen interessierten politischen Akteure sowie die Öffentlichkeit, weil die Lage der Kommunen ein Thema ist, das aus vielen Gründen nicht nur den Staat, sondern die gesamte Gesellschaft angeht.

Wir beginnen mit einer **Zusammenfassung in 10 Thesen (A.)** für den eiligen Leser. Sodann beschreiben wir die **besondere Rolle der deutschen Kommunen** in Gesellschaft und föderalem Staatswesen, die eine Bewältigung der dramatischen Strukturkrise der Kommunalfinanzen im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger notwendig macht **(B.)**. In den abschließenden drei Abschnitten werden die aus der Aufgabenwahrnehmung folgenden **kommunalen Ausgaben (C.), Einnahmen (D.)** sowie der **„institutionelle Rahmen“** (Verfahren, Schutzvorkehrungen, Organisation des Dialogs zwischen Land und Kommunen) der Finanzpolitik **(E.)** näher untersucht. Es wird dabei jeweils zwischen Darstellung des Ist-Zustandes und Handlungsempfehlungen unterschieden.

Vertiefendes Material zu einzelnen Abschnitten dieser Denkschrift ist in den Anmerkungen zum Text aufgeführt. Die genannten Quellentexte stehen, soweit sie frei verfügbar sind, ebenso wie diese Schrift zum Download auf der Website unseres Verbandes www.nst.de bereit. Die im Text genannten Zahlen beziehen sich auf die Niedersächsischen Kommunen in ihrer Gesamtheit (Städte, Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise und Region Hannover). Sie beruhen auf öffentlichen Statistiken des Niedersächsischen Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie (www.lskn.niedersachsen.de).

Inhaltsverzeichnis

A.	Zehn Thesen und Forderungen: Kurzfassung der Inhalte	3
B.	Bedeutung und Situation der Kommunen: die dreifache Strukturkrise der Kommunalfinanzen	4
a.	Bedeutung und Rolle der Kommunen in Staat und Gesellschaft	4
b.	Jahrzehntelange Verletzung des Leitbildes der kommunalen Selbstverwaltung	4
c.	Finanzielle Strukturkrise der Kommunen	5
d.	Zusätzliche Risiken: Politik von Land und Bund, Demographie, Zinsentwicklung	9
e.	Zwischenfazit: dreifacher Lösungsansatz erforderlich	10
C.	Ausgabenseite: permanente Steigerungen aufgrund gesetzlich vorgegebener Aufgaben, Kommunen als Lastesel des überforderten Sozialstaates	11
a.	Ist-Zustand	11
b.	Handlungsempfehlungen	15
D.	Einnahmenseite: Unterfinanzierung aufgrund staatlicher Steuerpolitik und Finanzausgleichspolitik	16
a.	Ist-Zustand	16
b.	Handlungsempfehlungen	21
E.	Institutioneller Rahmen: Fehlen von finanzieller Mindestausstattung und institutionalisiertem finanzpolitischen Dialog innerhalb der Schicksalsgemeinschaft Land-Kommunen	22
a.	Ist-Zustand	22
b.	Handlungsempfehlungen	23

A. Zehn Thesen und Forderungen: Kurzfassung der Inhalte

- 1. Herausragende Bedeutung der Städte und Gemeinden für Staat und Gesellschaft in Deutschland:** Die tiefe Strukturkrise der Kommunalfinanzen ist deshalb ein gesamtgesellschaftliches Problem; sie kann nur gemeinsam und partnerschaftlich bewältigt werden im Zusammenspiel zwischen Städten und Gemeinden und den staatlichen Ebenen unseres Gemeinwesens.
- 2. Strukturkrise aufgrund langjähriger Verletzung des Gleichklangs von Aufgaben, daraus resultierenden Ausgaben und den hierfür notwendigen Einnahmen:** Benötigt wird die Beendigung der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen, während die teilweise Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen im Vergleich dazu ein Randthema ist.
- 3. Lösung nur mit staatlicher Hilfe möglich:** Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen sind weit überwiegend durch staatliche Gesetze bestimmt. Soweit die Kommunen sich selbst helfen oder an der Lösung der Probleme mitwirken können, waren und sind sie nachweislich dazu bereit.
- 4. Landtag und Landesregierung als natürliche Partner der niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden:** Landesgesetze werden von den parlamentarischen Mehrheiten des Landtages verabschiedet, die Landesregierung kann bei Bundesgesetzen über den Bundesrat mitbestimmen, insgesamt trägt das Land die verfassungsrechtliche Verantwortung für die Finanzausstattung seiner Kommunen.
- 5. Verfassungsrechtlich festgeschriebene finanzielle Mindestausstattung:** Die niedersächsischen Kommunen müssen wieder in die Lage versetzt werden, die an sie gestellten Anforderungen einschließlich eines definierten und krisenfest gewährleisteten Mindestbestandes an freiwilligen Aufgaben aus eigener Kraft bewältigen zu können.
- 6. Verständigung nötig, was der Staat insgesamt und was welche Ebene im Staat künftig leisten können:** Der Rolle der Kommunen im Staat entspricht vor allem die Schaffung infrastruktureller Rahmenbedingungen und die Lösung spezifischer örtlicher Problemlagen, nicht dagegen die Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben.
- 7. Echte politische Partnerschaft:** Auf dieser Grundlage besteht ein berechtigtes Interesse des Landes, von den Kommunen bei seiner eigenen Konsolidierungspolitik unterstützt zu werden. Das beinhaltet die kommunale Bereitschaft, ohne Vorfestlegungen über Aufgabenbestände, Mindeststandards und Verwaltungsstrukturen zu sprechen.
- 8. Bundesrecht geht nicht nur die Landesregierung an:** Andererseits dürfen die niedersächsischen Städte und Gemeinden erwarten, künftig eng in die bundespolitische Positionierung jeglicher für sie finanzpolitisch bedeutsamer Themenfelder einbezogen zu werden.
- 9. Umfassende Beantwortung von Zukunftsfragen nötig:** Fragen wie die Bewältigung demographischer Veränderungen, die Auswirkungen der Schuldenbremse des Grundgesetzes auf Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen oder auch die Bewahrung des Sozialstaates durch notwendige Strukturreformen müssen frühzeitig und konsensorientiert mit den niedersächsischen Städten und Gemeinden erörtert werden. Nur so können die Kommunen und die in ihnen lebenden Bürgerinnen und Bürger sich frühzeitig und effektiv auf unvermeidbare Veränderungen einstellen.
- 10. Neue Formen des Dialogs erforderlich:** Damit all dies gelingen kann, benötigt es neben inhaltlichen Veränderungen im Bereich der kommunalen Einnahmen und Ausgaben auch neue Formen des hochrangigen, verstetigten und partnerschaftlichen Dialogs zwischen Land und Kommunen.

B. Bedeutung und Situation der Kommunen: die dreifache Strukturkrise der Kommunalfinanzen

a) Bedeutung der Kommunen in Staat und Gesellschaft

In **funktionierenden Kommunen** wird Demokratie gelebt und eingeübt, gelingt die Integration von allen Teilen der Bevölkerung, kann eine leistungsfähige Verwaltung zusammen mit vielen anderen Akteuren die Leistungen und Angebote bereitstellen, die das tägliche Leben ermöglichen und attraktiv gestalten. Die Städte und Gemeinden sind auch die Orte der Innovation: dort entwickeln sich Wirtschaft, Wissenschaft und die Künste, auch die bürgerliche Freiheit ist dort erprobt und etabliert worden. In Notzeiten sind es immer wieder die Städte und Gemeinden gewesen, in denen eine tatkräftige Bürgerschaft sich selbst geholfen hat, wenn die staatliche Ebene nicht handlungsfähig war. Die Menschen identifizieren sich mit ihrer Gemeinde als ihrer Heimat und investieren nicht selten große Teile ihrer Freizeit in ehrenamtliche Aktivitäten aller Art. Die europäische Stadt ist daher ein Kulturgut ersten Ranges, zum Teil schon seit Tausenden von Jahren.

Das Grundgesetz und die Niedersächsische Verfassung haben bei ihrer Entstehung die Städte und Gemeinden und die spezifisch deutsche Tradition einer vitalen kommunalen Selbstverwaltung vorgefunden. Sie enthalten jeweils Bestimmungen, nach denen die Selbstverwaltung einschließlich ihrer finanziellen Grundlagen garantiert ist. Nimmt man diese Verfassungsbestimmungen zum Nennwert, müsste überall eine funktionsfähige kommunale Selbstverwaltung gewährleistet sein. Demokratisch gewählte Vertreter der Bürgerschaft wären frei, nicht nur eine Reihe von gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen, sondern wesentliche Fragen der örtlichen Gemeinschaft selbst zu entscheiden und zu gestalten.

Freiheit bedeutet selbstverständlich auch politische und rechtliche Verantwortung, der sich die Kommunen stellen und immer gestellt haben. Politisch geschieht dies, indem die hauptamtlichen und ehrenamtlichen Repräsentanten der Kommunalpolitik den Bürgern vor Ort ständig unmittelbar begegnen und diesen immer wieder Rechenschaft über ihr Tun ablegen müssen. Rechtlich gibt es neben den zuständigen Gerichten eine Vielzahl von verwaltungsinternen Kontrollinstanzen, die das Handeln der Kommunen auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen.

b) Jahrzehntelange Verletzung des Leitbildes der kommunalen Selbstverwaltung

Es besteht jedoch eine **seit langem gewachsene Kluft zwischen dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung und der Verfassungswirklichkeit**, weil die Schutzbestimmungen zugunsten der Selbstverwaltung lückenhaft waren und sind. Dadurch war es möglich, dass seit Inkrafttreten des Grundgesetzes immer mehr kommunale Pflichtaufgaben gesetzlich angeordnet wurden, ohne dass die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben zugleich gesichert worden wäre. Dieser Trend hält bis in die jüngste Vergangenheit an, wie gerade die Entwicklung der Sozialsysteme zeigt (vgl. hierzu unter C.). Zugleich ist den Kommunen aber auch die Entscheidung über die Rechtsgrundlagen ihrer wesentlichen Einnahmen entzogen.

Um zu verstehen, wie diese Kluft entstehen konnte, muss man sich vor Augen führen, wie der deutsche Staat konstruiert ist und welche Rolle dabei den Kommunen zukommt. Daraus wird erkennbar, warum die Städte und Gemeinden sich in den vergangenen Jahrzehnten nicht effektiv gegen gesetzgeberische Belastungen im Bereich ihrer Einnahmen und Ausgaben wehren konnten.

Im Kern liegt es daran, dass der **deutsche Bundesstaat** – die wichtige europäische Ebene soll hier aus Vereinfachungsgründen außer Betracht bleiben – **zum Nachteil der Kommunen asymmetrisch aufgebaut** ist: In seiner Verwaltungswirklichkeit besteht der deutsche Staat aus den drei Funktionsebenen Bund, Länder und Kommunen, von denen aber verfassungsrechtlich immer nur zwei handeln. Nur Bund und Länder sind Staaten, haben Gerichte und Parlamente, können Regeln von Gesetzesrang verabschieden. Soweit sie durch den Bundesstaat notwendig miteinander verknüpft sind, werden sie in ihrer Eigenständigkeit geschützt durch die Regeln des Grundgesetzes. Dort sind Zuständigkeitsabgrenzungen und finanzielle Grundlagen festgeschrieben.

Verfahrensmäßig abgesichert sind diese Rechte der Länder über den Bundesrat und seine Stellung im Verfahren der Bundesgesetzgebung. Gegen den Willen der Länder können keine für sie wesentlichen Gesetzesänderungen stattfinden. Auch eine Änderung des Grundgesetzes selbst erfordert ihre Mitwirkung mit Zwei-Drittel-Mehrheit. Bei Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Im Ergebnis sind also im deutschen Bundesstaat der Bund und die Länder Akteure, deren gegenläufige Interessen durch Regelwerke von Verfassungsrang geschützt sind.

Die Kommunen dagegen erledigen als dritte Ebene im Staat zwar den Großteil der Aufgaben, gelten verfassungsrechtlich aber nur als Teil der Verwaltung und sind im Recht der Staatsorganisation Bestandteile der Länder. **Bundesstaatliche Schutz- und Beteiligungsmechanismen, wie sie zugunsten der Länder existieren, können die Kommunen nicht in Anspruch nehmen.** Sie sind darauf angewiesen, dass die Länder die Interessen ihrer Kommunen im Bundesstaat wahren. Geschieht dies nicht, passieren genau die Einigungen zu Lasten Dritter, die man erwarten würde, wenn Belastungen zwischen drei Ebenen aufgeteilt werden, von denen nur zwei mitentscheiden: Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung driften auseinander.

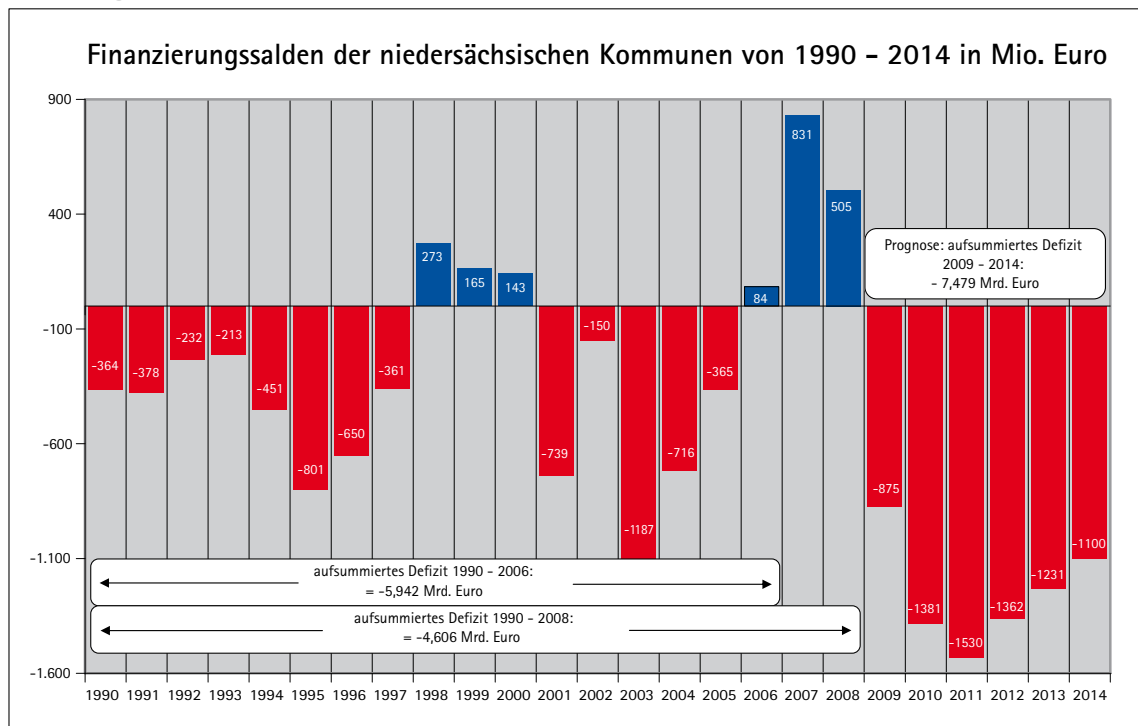
Leider ist genau dies jahrzehntelang unter Regierungen unterschiedlichster Couleur immer wieder geschehen, nicht nur in Niedersachsen. So wurde das Missverhältnis zwischen gesetzlich vorstrukturierten Ausgaben und Einnahmen immer schlechter, bis diese Strukturkrise zum heutigen Tag ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Wenn dieses Verhältnis dauerhaft aus den Fugen gerät, kann auch kommunale Selbstverwaltung nicht mehr funktionieren. Denn zum Leitbild echter örtlicher Selbstverwaltung gehört entscheidend auch die freie Entscheidung über einen wesentlichen Teil der eigenen Haushaltsmittel.

In einem so asymmetrisch konzipierten System dürfte man erwarten, dass es einen **Schutz des schwächsten Partners durch umfassende inhaltliche Gewährleistungen** gibt, da er sich nur begrenzt im Verfahren wehren kann. Das ist jedoch nur zum Teil und nur zukunftsgerichtet durch die inzwischen geltende verfassungsrechtliche Lage (Stichwort: Konnexitätsprinzip) der Fall; hier bedarf es der zusätzlichen Absicherung durch entsprechende Gewährleistungen und Verfahren.

c) Finanzielle Strukturkrise der Kommunen

Zur Veranschaulichung der **nie gekannten Dimensionen der heutigen Finanzkrise** sind vor allem **drei Indikatoren besonders aussagekräftig**. An erster Stelle lohnt ein Blick auf das Verhältnis zwischen allen Einnahmen und allen Ausgaben der niedersächsischen Kommunen (jeweils Gemeinden und Landkreise zusammen), den so genannten **Finanzierungssaldo** (Abb. 1). Hier zeigt sich, dass die aktuell auftretenden jährlichen Defizite inzwischen Größenordnungen erreichen, die selbst die bis dahin schlimmste Krise der Jahre 2003/2004 in den Schatten stellen.

Abbildung 1



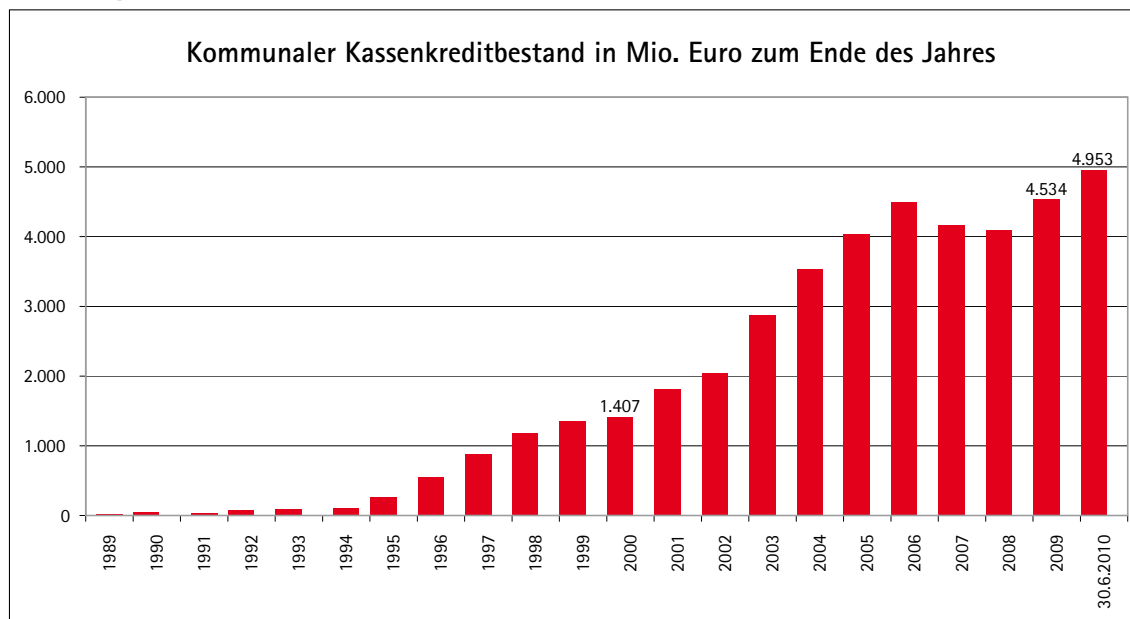
In den Jahren 1990 bis 2006 beträgt das aufaddierte Defizit der niedersächsischen Kommunen 5,942 Milliarden Euro. Betrachtet man (selbst unter Einbeziehung der beiden finanziell guten Jahre 2007 und 2008) den Zeitraum 1990 bis 2008, dann sind es immer noch 4,606 Milliarden Euro. Ab 2009 (Finanzierungssaldo -875 Millionen Euro) und insbesondere 2010 beginnt dann der sich bis 2011 verschärfende und dann leicht zurückgehende erneute Absturz, der nach den Prognosen auf Bundesebene für die Jahre 2010 bis 2014 ein aufsummiertes zusätzliches Defizit zwischen 60 Milliarden Euro (Schätzung Bundesministerium der Finanzen) und 71 Milliarden Euro (Schätzung Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände) betragen wird.¹

Das bedeutet, dass – bei Zugrundelegung dieser Zahlen² – im Jahr 2014 der kommunale Finanzierungssaldo noch immer in der Größenordnung des früheren Rekorddefizits von 2003 liegen wird und auch danach nicht plötzlich jährliche Überschüsse zu erwarten sind. Die kommunalen Schulden türmen sich also ohne entschiedene gesetzgeberische Hilfsmaßnahmen mittelfristig und danach weiter auf. Die in der Grafik enthaltene Prognose bis 2014 für die niedersächsischen Kommunen beruht auf einer eigenen Schätzung, da das niedersächsische Finanzministerium anders als das des Bundes bislang keine kommunalen Finanzierungssalden prognostiziert hat. Entscheidend ist nicht die genaue Zahl, sondern die Größenordnung: Die allein für den Zeitraum 2009 bis 2014 zu erwartenden Defizite der niedersäch-

1 Die Zahlen des Jahres 2009 sind Ist-Werte. Die Prognosewerte der Grafik für die Jahre 2010 bis 2014 sind nach Maßgabe des so genannten Königsteiner Schlüssels (Bezugsjahr 2010: BAnz. Nr. 1992 vom 18.12.2009, S. 4309, Anteil Niedersachsens 9,33271 Prozent) abgeleitet aus den Schätzwerten der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände (Stand: Sommer 2010), die wiederum auf der Mai-Steuerschätzung 2010 beruhen und für die Kommunen bundesweit in den nächsten Jahren negative Finanzierungssalden von 14,8 Milliarden Euro (2010), 16,4 Milliarden Euro (2011), 14,6 Milliarden Euro (2012), 13,2 Milliarden Euro (2013) sowie 11,8 Milliarden Euro (2014) prognostizieren.

2 Diesen Zahlen liegen die Prognosen der letzt verfügbaren Steuerschätzung für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung (2010 bis 2014) zugrunde, die aus dem Mai 2010 stammen. Die November-Steuerschätzung 2010, die jedoch nur den Zeitraum bis 2012 abdeckt, kommt zwar zu günstigeren Einnahmeprognosen (kumulative Mehreinnahmen aus kommunalem Finanzausgleich und Gemeindesteuern in Höhe von 347 Millionen Euro (2010), 432 Millionen Euro (2011) sowie 493 Millionen Euro (2012)). An der skizzierten Größenordnung der auf Jahre hinaus zu erwartenden kommunalen Finanzierungsdefizite in Höhe von etlichen Hundert Millionen Euro jährlich ändert dies jedoch nichts.

Abbildung 2



sischen Kommunen betragen mit 7,479 Milliarden Euro somit mehr als das eineinhalbfache der von 1992 bis 2008 entstandenen Fehlbeträge.

Eine zweite wesentliche Größe zur Beurteilung der kommunalen Finanzlage ist der **Stand der Kassenkredite**, technisch auch Liquiditätskredite genannt (Abb. 2).

Diese „Überziehungskredite“ dürften eigentlich gar nicht in nennenswerter Größenordnung existieren, da sie **nach dem Gesetz nur zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen** eingesetzt werden dürfen.³ So war es auch bis Mitte der 1990er-Jahre. Damals hatte jedoch die Strukturkrise der Kommunalfinanzen offenbar den Punkt erreicht, an dem weder zahlreiche defizitäre Kommunen noch die Kommunalaufsicht einen anderen Rat wussten, als gesetzeswidrig in die kurzfristige Verschuldung zu fliehen. Seitdem sind die Kassenkredite permanent angestiegen, ohne selbst in den guten Jahren 2007 und 2008 bedeutend abzuschmelzen. Wie die Grafik zeigt, hat die Höhe dieser system- und verfassungswidrigen⁴ Kredite mit rund fünf Milliarden Euro inzwischen eine Größenordnung erreicht, die sie zu einer langfristigen Erscheinung hat werden lassen. Auch hier lässt die Prognose ohne besondere Hilfsmaßnahmen eine weitere Explosion im mittelfristigen Planungszeitraum befürchten.

Die Entwicklung der Kassenkredite ist aus verschiedenen Gründen ein besonders wichtiger Indikator für die Finanznot der Kommunen. Anders als die jährlichen Finanzierungssalden werden hier auch die aufgelaufenen Defizite der Vergangenheit sichtbar. Sie fallen gleichermaßen bei defizitären Gemeinden und Landkreisen an. Sie bündeln Problemlagen, weil ihr Stand deutlich macht, welche Entwicklung die finanziell besonders belasteten Kommunen nehmen, während der Finanzierungssaldo finanziell gesunde und kranke Kommunen miteinander verrechnet. Schließlich zeigen sie auch das Verschwinden kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten, weil sie nur als letztes, eigentlich verbotenes, Mittel zur Finanzierung von laufenden Ausgaben eingesetzt werden.

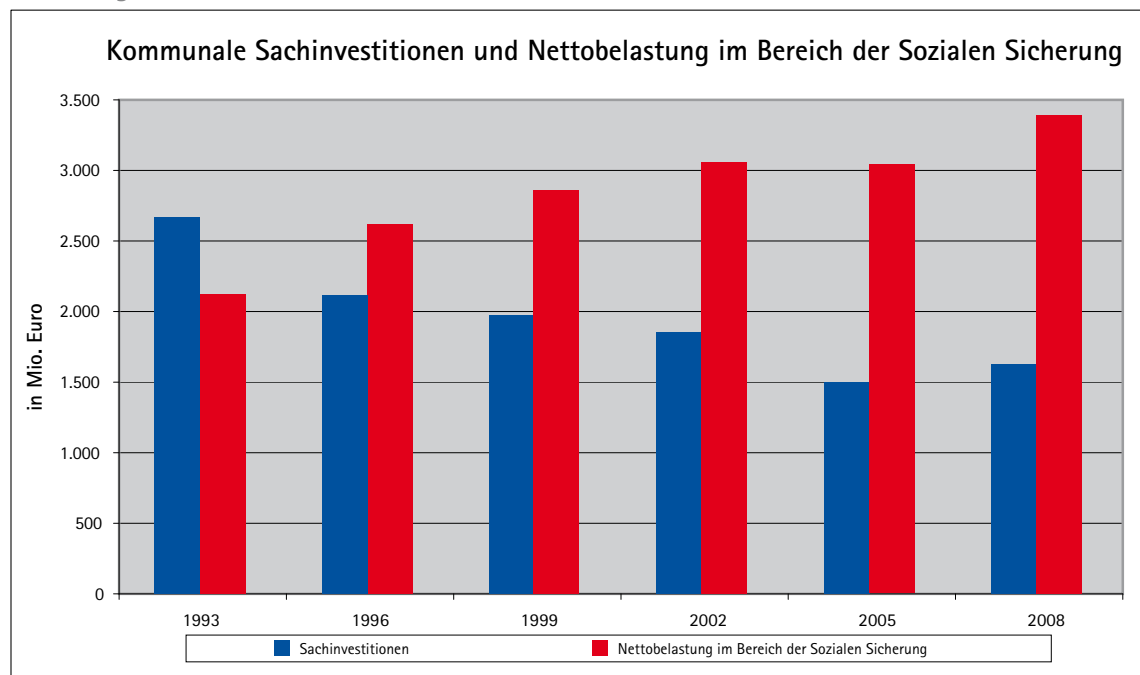
3 § 121 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz: „Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen können die Gemeinden Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit der Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.“

4 Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 27. Februar 2008 – StGH 2/05 –: „Ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive stellt [...] einen Formenmissbrauch dar.“

Wie sehr die kommunalen Gestaltungsspielräume geschrumpft sind, zeigt gerade auch der Vergleich mit den längerfristig zurückgehenden kommunalen Investitionskrediten. Hier gibt es eine gegenläufige Entwicklung: Während hohe Investitionskredite für Gestaltungsspielräume und Zukunftsorientierung stehen, da sie Infrastruktur schaffen und nur genehmigt werden, wenn ihre Rückführung gesichert erscheint, zeigen steigende Kassenkredite den Verlust von Zukunftsperspektiven und Handlungsoptionen. Inzwischen droht der Zustand, dass die niedersächsischen Kommunen schon in wenigen Jahren mehr Kassenkredite als Investitionskredite aufweisen.

Das Ausmaß der langjährigen Erosion kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten zeigt schließlich auch die dritte Grafik. Hier ist das **Verhältnis von Sachinvestitionen zu Sozialausgaben** für die Gesamtheit der niedersächsischen Kommunen seit 1993 dargestellt. Während die Investitionen vor Jahrzehnten noch ein Mehrfaches der kommunal kaum beeinflussbaren Sozialausgaben betragen, hat sich dieses Verhältnis inzwischen umgekehrt. Bei weiter zurückreichender Betrachtung ist die Entwicklung übrigens noch bestürzender: Der Deutsche Städtetag hat ermittelt, dass im Jahr 1970 die kommunalen Investitionen bundesweit noch das Achtfache der sozialen Leistungen betragen haben, inzwischen aber nur noch weniger als drei Fünftel der sozialen Leistungen ausmachen.⁵

Abbildung 3



Auch wenn das genaue Ausmaß der Veränderungen aufgrund von im gleichen Zeitraum erfolgten Ausgliederungen aus den kommunalen Kernhaushalten überzeichnet sein mag: Plastischer kann man kaum darstellen, wie gesetzliche Pflichtaufgaben freiwillige kommunale Ausgaben verdrängen.

Die skizzierte **Strukturkrise betrifft die Kommunen in ihrer Gesamtheit**, auch wenn der Strom der Einnahmen und Ausgaben bei Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen nicht identisch ist. So schlagen defizitär finanzierte Sozialleistungen indirekt, aber unweigerlich über eine Erhöhung der Kreisumlage auf die kreisangehörigen Gemeinden durch. Umgekehrt entlastet die Stärkung der

⁵ Gemeindefinanzbericht 2009 des Deutschen Städtetages (der städtetag 5/2009, Seite 20).

gemeindlichen Steuerbasis die Kreisfinanzen ebenfalls indirekt. Der Hinweis auf – in solchen Verteilungssystemen nie ganz vermeidbare – Streitigkeiten zwischen Gemeinden und Kreisen, kleineren und größeren Kommunen oder zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Gebieten lenkt daher nur vom eigentlichen Problem ab, solange die kommunale Ebene insgesamt strukturell unterfinanziert ist. Auch insoweit gilt, dass die Strukturprobleme überwiegend nicht kommunalintern lösbar sind und dass es immer wichtiger wird, dass die kommunalen Spitzenverbände gerade in Finanzfragen möglichst geschlossen auftreten.

d) Zusätzliche Risiken: Politik von Land und Bund, Demographie, Zinsentwicklung

Die soeben skizzierte strukturelle Finanzkrise der niedersächsischen Kommunen ist jedoch in der bisherigen Darstellung noch unterzeichnet, weil wesentliche Risiken dabei ausgeblendet sind. Diese müssen angesichts ihrer Tragweite, die längerfristig zweifellos die der aktuellen kommunalen Finanzkrise bei weitem in den Schatten stellen, schon heute in den Blick genommen werden. Sonst wäre die Gesamtschau der kommunalen Finanzlage nicht annähernd vollständig.

An erster Stelle zu nennen sind die **politischen Risiken**, die vor allem aus der ab 2016 für den Bund und ab 2020 für die Länder zwingenden Schuldenbremse des Grundgesetzes (Art. 115 Abs. 2) resultieren. Formal bezieht sich die Schuldenbremse nur auf die Haushalte des Bundes und der Länder und zwingt diese bereits heute zu massiven Konsolidierungsanstrengungen. Dies ist aus gesamtstaatlicher Sicht wünschenswert, erhöht aber die Versuchung für Bund und Länder, die Kommunalhaushalte wie in der Vergangenheit als ihre Reservekasse zu benutzen, indem eine dort steigende Verschuldung zugunsten des eigenen Abbaus an Neuverschuldung mindestens billigend in Kauf genommen wird. Dies wäre nicht nur schlimm für die betroffenen Kommunen, sondern würde zugleich den Sinn der Schuldenbremse konterkarieren, die intergenerationelle Gerechtigkeit in der staatlichen Haushaltspolitik zu verbessern.

Dass dies keine abstrakten Befürchtungen sind, zeigt beispielsweise die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung 2010 – 2014, die auf Vorlage des niedersächsischen Finanzministeriums Anfang August 2010 von der Landesregierung beschlossen wurde.⁶ Danach ist auf Grundlage einer langfristigen Einnahmeprojektion die vom Grundgesetz vorgeschriebene Neuverschuldung von Null im Jahr 2020 nur dann zu erreichen, wenn die Ausgaben nur um jährlich ein Prozent wachsen. Eine jährliche Ausgabensteigerung von zwei und mehr Prozent würde dagegen eine massive Zielverfehlung bewirken.

Der auf den Landesausgaben liegende Konsolidierungsdruck wird sich auf unterschiedlichste Weise in den Kommunalhaushalten bemerkbar machen. Ähnliches gilt für die auf dem Bundeshaushalt lastenden Konsolidierungszwänge. Zum Beispiel verantwortet allein das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über 40 Prozent der Ausgaben des Bundeshaushaltes und hat bereits Milliardeneinsparungen im Bereich der Ausgaben für Langzeitarbeitslose (SGB II) angekündigt.

Für die niedersächsischen Kommunen bestehen damit zentrale politischen Risiken auf Landesebene in erneuten Eingriffen des Landes in den kommunalen Finanzausgleich, auch wenn diese im so genannten Zukunftsvertrag⁷ von Landesseite an sich ausgeschlossen wurden. Die Dotierung des Finanzausgleiches

⁶ „Mittelfristige Planung Niedersachsen 2010 – 2014“, beschlossen am 1./2. August 2010 von der Landesregierung, verfügbar unter www.mf.niedersachsen.de.

⁷ Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen vom 17. Dezember 2009.

muss in Zukunft wieder mindestens parallel zur Einnahmenentwicklung des Landes ansteigen. Die dringend erforderliche Absicherung einer klar definierten finanziellen Mindestausstattung in der Niedersächsischen Verfassung fehlt bislang. Daneben droht vor allem die Verschiebung von Sozialausgaben vom Land und vom Bund auf die Kommunen, auf Bundesebene außerdem eine Steuerpolitik, die Einnahmen verringert oder von den Kommunen auf Bund und Länder verschiebt.

Als zweites wesentliches Risiko sind die finanziellen Auswirkungen zu nennen, die sich aus **demographischen Veränderungen** ergeben. Bei abnehmender Einwohnerzahl wird es aus unterschiedlichen Gründen den Städten und Gemeinden selbst bei durchgreifenden Reformen kaum möglich sein, ihre Ausgaben im gleichen Ausmaß abzusenken. Das bedeutet perspektivisch höhere Ausgaben pro Einwohner. Zudem werden die kommunalen Ausgaben überproportional ansteigen, die von einer älter werdenden Bevölkerung verursacht werden. An dieser Stelle sind als Stichworte nur die kommunalen Zuständigkeiten zur Finanzierung der Grundsicherung im Alter und der stationären Pflege finanziell Bedürftiger zu nennen. Hinzu kommt, dass die interne Aufteilung der Sozialhilfekosten zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen im so genannten Quotalen System eine Landesbeteiligung derzeit nur für die Zahlungen von Menschen bis zum 60. Lebensjahr vorsieht.

Als drittes wesentliches Zukunftsrisiko ist schließlich die **Höhe der Kreditzinsen** zu nennen, deren **zuletzt historische Tiefststände** bisher verhindert haben, dass sich auftürmende kommunale Kassenkredite bisher zu steigenden Zinsausgaben geführt haben. Dies könnte sich jederzeit ändern, da die Zinssätze von Kassenkrediten allenfalls teilweise und nur für wenige Jahre festgeschrieben werden dürfen und ansonsten täglich schwanken. Schon zur vorbeugenden Vermeidung einer solchen Zinsexplosion ist neben der Bewältigung der Strukturkrise der Kommunalfinanzen auch ein Programm zur Entschuldung aller von Kassenkrediten gekennzeichneten Kommunalhaushalte nötig. Selbstverständlich kann, auch im Interesse der übrigen Kommunen, ein solches Programm nur parallel zu eigenen Zusatzanstrengungen der hiervon begünstigten Kommunen erfolgen.

e) Zwischenfazit: dreifacher Lösungsansatz erforderlich

Das ganze Ausmaß der kommunalen Finanzprobleme erschließt sich erst, wenn man sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite der Kommunalhaushalte je für sich und in ihrem Zusammenspiel betrachtet. Außerdem ist die kommunale Finanzlage keine Momentaufnahme, sondern das Ergebnis eines laufenden politischen Prozesses zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden.

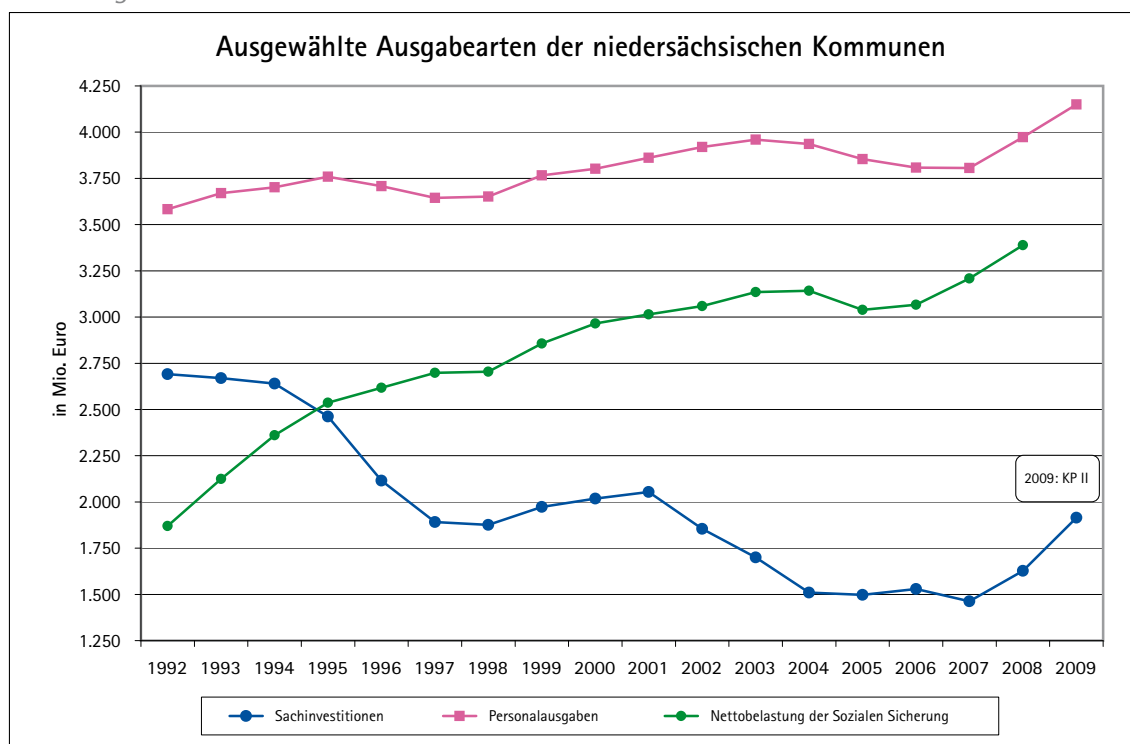
Im Einklang mit der bisherigen Analyse **erfordert daher die dauerhafte Überwindung der finanziellen Strukturkrise der Kommunen neben der Lösung der Altschuldenproblematik Maßnahmen in drei Bereichen: Ausgabenseite, Einnahmenseite sowie institutioneller Rahmen** (Schutzregeln, Verfahren, Dialogmechanismen). Jeder dieser drei Aspekte verdient eine genauere Betrachtung. Im Folgenden sollen diese jeweils gesondert untersucht werden. Da bei den institutionellen Schutzvorkehrungen bis auf weiteres keine Grundgesetzänderung zu erwarten ist, beschränken wir uns insoweit auf die Frage, was hier innerhalb des Landes Niedersachsen getan werden kann.

C. Ausgabenseite: permanente Steigerungen aufgrund gesetzlich vorgegebener Aufgaben, Kommunen als Lastesel des überforderten Sozialstaates

a) Ist-Zustand

Die bereinigten Gesamtausgaben der niedersächsischen Kommunen steigen trotz des zum Teil schon seit Jahrzehnten bestehenden Konsolidierungsdrucks seit 1992 mit durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr. Hinter dieser unscheinbaren Zahl verbergen sich allerdings **dramatisch unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen Kostenblöcken** (Abb. 4).

Abbildung 4



In den beiden großen Bereichen, in denen kommunalinterne Einsparmöglichkeiten bestehen, wird ganz offensichtlich schon seit langem regelmäßig gespart. So liegt der **langjährige Anstieg der Personalkosten** trotz durchschnittlicher Tarifsteigerungen von ca. 1,95 Prozent per annum im Zeitraum 1992 bis 2009 **nur bei durchschnittlich 0,85 Prozent**.

Ebenso zeigt sich, dass auch bei den **Sachinvestitionen immer weiter gestrichen** worden ist angesichts von Ausgaben hierfür, die im Zeitraum 1992 bis 2008 pro Jahr **im Schnitt um 3,1 Prozent** zurückgegangen sind, und das trotz ständiger Preissteigerungen.⁸ Was dies für den Zustand der kommunalen Infrastruktur bedeutet, kann inzwischen mit dem bloßen Auge betrachtet werden; zum Beispiel verursachen nur notdürftig instand gehaltene Straßen in kalten Wintern erhebliche, vermeidbare Schäden. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat in seiner viel beachteten Studie „Investitionsrückstand und Investitionsbedarf“⁹ den kommunalen Investitionsbedarf für die Jahre 2006 bis 2020 auf

8 Selbst unter Berücksichtigung der Investitionssteigerung 2009 aufgrund des Einmaleffektes aus dem Konjunkturpaket II (+ 18,6 Prozent in 2009) ergibt sich eine langjährige Abnahme der jährlichen Investitionsausgaben im Zeitraum 1992 bis 2009 von 1,9 Prozent pro Jahr.

9 Reidenbach, Michael u. a., Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien, Deutsches Institut für Urbanistik, 2008.

rund 700 Milliarden Euro geschätzt. Das entspräche einer Investitionstätigkeit der niedersächsischen Kommunen von jährlich rund 4,5 Milliarden Euro im genannten Zeitraum; Beträge, die selbst mit Hilfe des Konjunkturpaketes II (KP II) in den Jahren 2009 und 2010 bei weitem nicht erreicht werden.

Ganz anders ist dagegen, wie die Grafik auch zeigt, die **Lage bei den Sozialausgaben**, deren seit Jahrzehnten überproportionales Wachstum bislang ungebrochen ist.¹⁰ So ist die Nettobelastung für den Bereich der sozialen Sicherung im Zeitraum 1992 bis 2008¹¹ um **durchschnittlich 3,8 Prozent jährlich** gestiegen. Hier handelt es sich jedoch um Ausgaben, die nur am Rande kommunal beeinflusst werden können, da es sich im Wesentlichen um gesetzlich fixierte individuelle Leistungsansprüche handelt. In den vergangenen 15 Jahren hat der Bundesgesetzgeber immer wieder erhebliche Leistungsausweitungen zu Lasten der Kommunen beschlossen, zum Beispiel:

- 1995: Einführung der beitragsfinanzierten Pflegeversicherung. Diese war von vornherein unterfinanziert für den Bereich der stationären Pflege, so dass nach einer Entlastungswirkung von wenigen Jahren im Bereich der Hilfen zur Pflege die kommunalen Sozialkassen erheblich und ständig steigend belastet werden.
- 1996: Einführung eines Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz gegen die jeweilige Gemeinde.
- 2003: Begründung der kommunalen Zuständigkeit zur Finanzierung der neu eingeführten Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit hinzu, bei der zur Vermeidung so genannter „verschämter Altersarmut“ kaum noch ein Rückgriff auf vermögende Verwandte möglich ist.
- 2005: Durch Vereinigung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe im SGB II entstand eine neue kommunale Zuständigkeit für die Finanzierung von Kosten der Unterkunft.
- 2008: Anforderungen des Kinderförderungsgesetzes mit dem ab 2013 greifenden Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz.
- Laufend: Nur am Rande erwähnt werden können die so genannten Standards der Leistungserbringung, gesetzlich fixierte Mindestanforderungen personeller oder sächlicher Art, die in ihrer Summe erhebliche Mehrkosten bewirken.

Auch der **Anstieg der wesentlichen Kostenblöcke im Sozialbereich** lässt sich differenziert betrachten (Abb. 5).¹²

In der **Jugendhilfe (SGB VIII)** geht es vor allem um **Tageseinrichtungen für Kinder (Krippen, Kindergärten, Horte)**, für die 2008 kommunale Zuschussbeträge in Höhe von 685,7 Millionen Euro anfielen, sowie um **Hilfen zur Erziehung** (einschließlich der Hilfen für junge Volljährige), die das kommunale Budget 2008 mit einem Zuschussbetrag von 300,4 Millionen Euro belastet haben. Auch hier zeigen sich trotz demographisch abnehmender Jahrgangsstärken jeweils langfristig überproportionale Steigerungen. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung deutet dies auf wachsende soziale Problemlagen. Hinsichtlich der Tageseinrichtungen beruhen die immensen Kostensteigerungen auf dem gesamtstaatlich erwünschten Ausbau der Tagesbetreuung.

¹⁰ Ausführlich und instruktiv hierzu die 30-seitige Broschüre des Deutschen Städtetages „Sozialleistungen der Städte in Not: Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben“, erschienen 2010, zum Download verfügbar unter www.staedtetag.de oder www.nst.de.

¹¹ Der Wert für das Haushaltsjahr 2009 liegt noch nicht vor.

¹² Dargestellt sind die Zuschussbeträge, also die nicht durch Zweckeinnahmen gegenfinanzierten Beträge, die von den Kommunen aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht werden müssen.

Die kommunalen Kosten im Bereich der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** in Niedersachsen haben im Jahr 2008 insgesamt 956,6 Millionen Euro betragen, seit dem Jahr 2005 sind sie damit um 105 Millionen Euro oder durchschnittlich vier Prozent jährlich gestiegen (Abb. 6).

Über die Sozialhilfe (SGB XII) werden seit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 vor allem drei große Bereiche finanziert, nämlich die **Eingliederungshilfe für Behinderte** (2009: 232,5 Millionen Euro), die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit** (2009: 334,8 Millionen Euro) sowie die **Hilfen zur Pflege** (2009: 207,6 Millionen Euro). Auch hier zeigt die Grafik auf Basis der

Abbildung 5

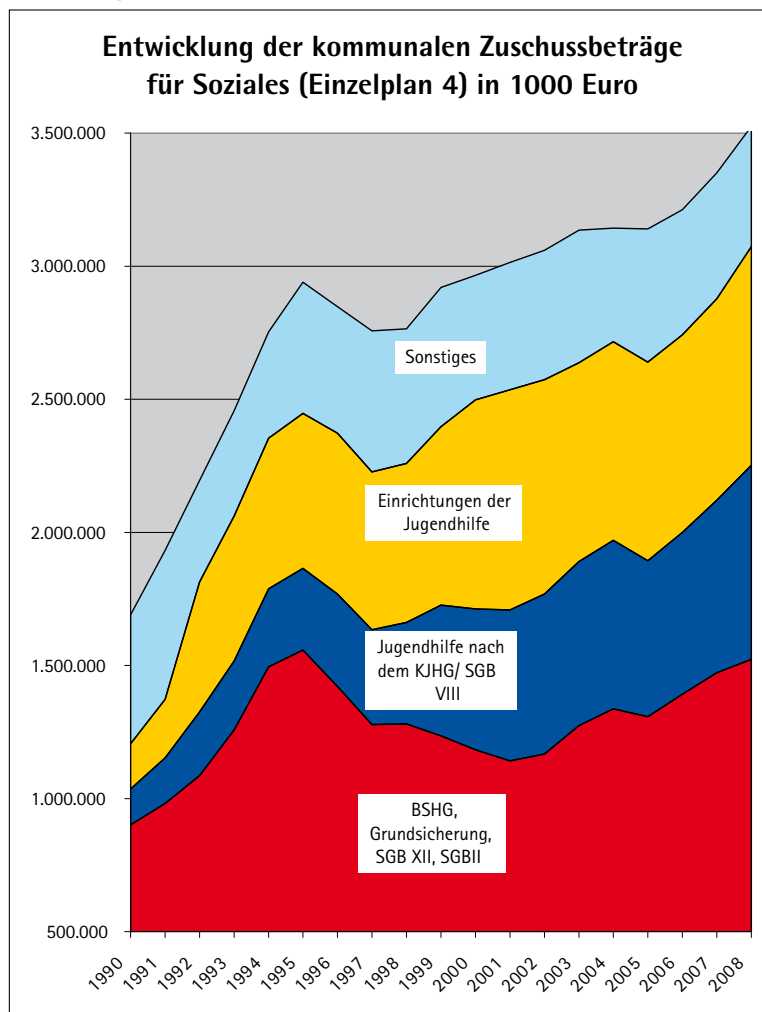


Abbildung 6

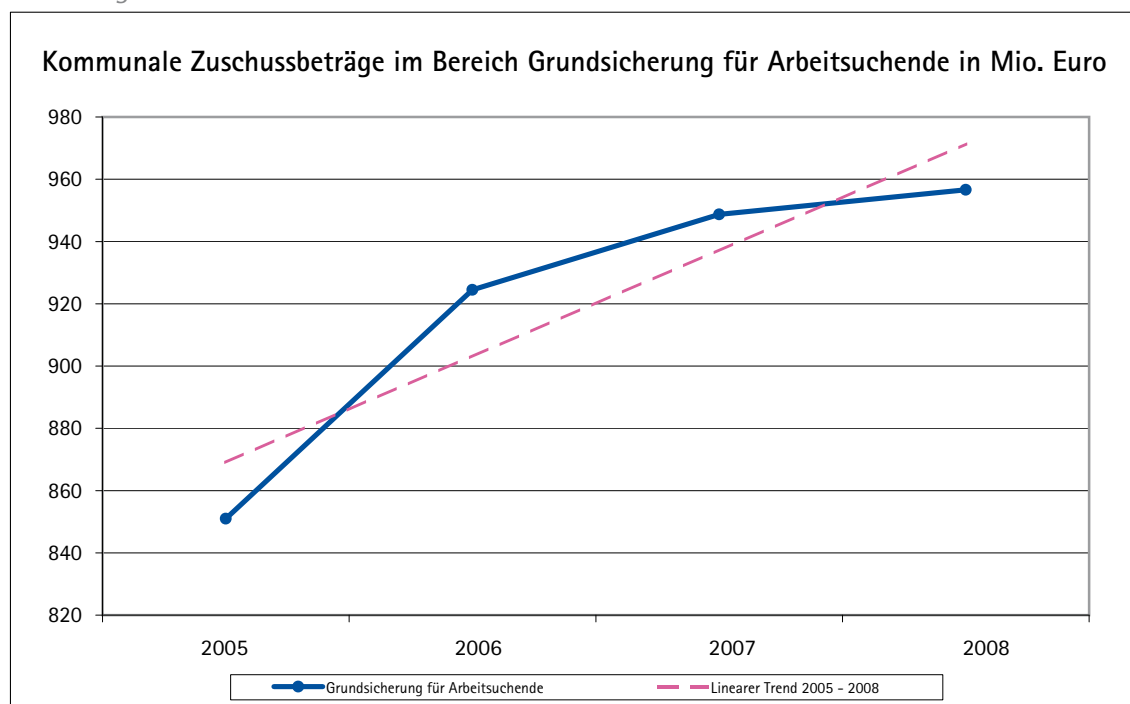
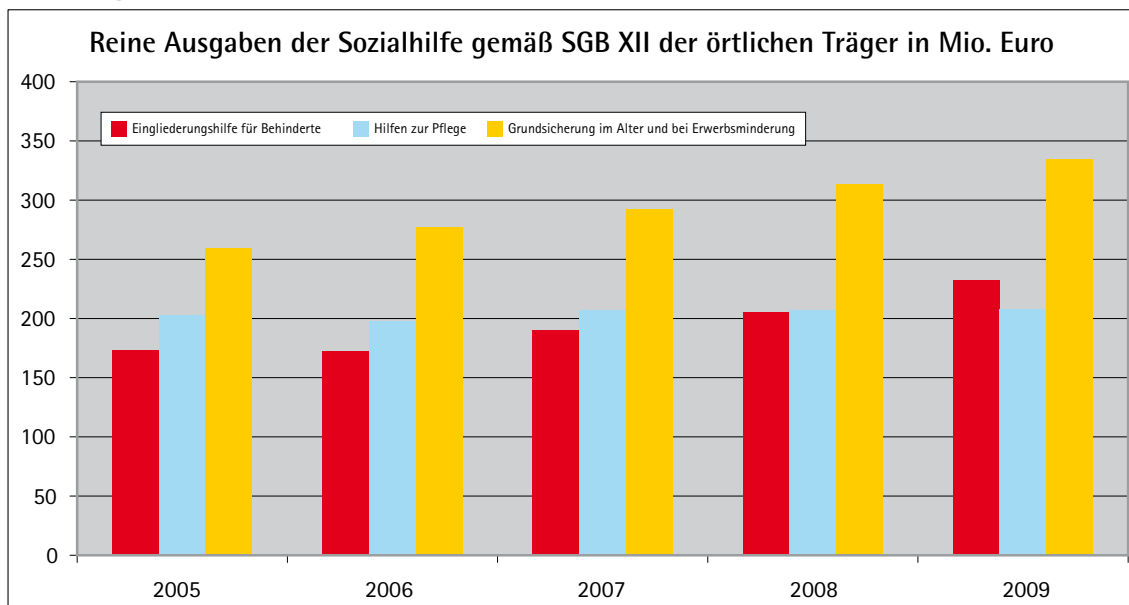


Abbildung 7



Reinausgaben der örtlichen Träger des SGB XII (Abb. 7) erhebliche jährliche Steigerungen im betrachteten Zeitraum.

An diesen Leistungen wird außerdem ein **Konstruktionsfehler des deutschen Sozialstaates zum Nachteil der Kommunen** offenkundig, dessen Auswirkungen immer größer werden. Die Sozialhilfe, finanziert durch die Kommunen, muss nämlich als **permanenter Ausfallbürge** in allen Fällen einspringen, in denen die so genannten vorgelagerten Sicherungssysteme wie SGB II, Rente oder Pflegeversicherung nicht anwendbar oder nicht auskömmlich finanziert sind. Da dies in wachsendem Maße der Fall ist und sich durch demographische Effekte und veränderte Erwerbsbiographien noch verstärkt, sind die Kommunen in ständig wachsendem Ausmaß Lückenbüßer eines unterfinanzierten Sozialstaats. Das inzwischen in allen Landesverfassungen, so auch in Niedersachsen, eingeführte strikte Konnexitätsprinzip bietet zwar einen gewissen Schutz vor zusätzlichen Aufgabenbelastungen, löst aber gerade nicht das Problem der in den Jahrzehnten zuvor entstandenen und weiter fortwirkenden Belastungen aus zuvor erfolgten Aufgabenübertragungen.

Insgesamt gibt es einen jahrzehntelangen anhaltenden Negativtrend der fortlaufenden Erfindung und Unterfinanzierung sozialer Pflichtaufgaben zum Nachteil der Kommunen. Hierdurch öffnet sich auch **immer weiter die Schere zwischen wirtschaftsstarke und wirtschaftsschwachen Städten**, in denen sich vielfach Strukturprobleme des Arbeitsmarktes und gehäufte soziale Problemlagen und Altersarmut bündeln, wodurch diese Städte unterdurchschnittliche Einnahmen erzielen und zugleich überproportional durch Sozialausgaben belastet sind. Es ist die Situation dieser Kommunen, die entscheidend bewirkt, dass auch in generell guten Einnahmejahren die Kassenkredite bislang nie nachhaltig zurückgegangen sind.

Ein weiteres **Strukturproblem der Sozialpolitik** besteht darin, dass **trotz zum Teil eingeführter Wettbewerbselemente wenig Transparenz über die Kosten der Leistungserbringung** besteht. Zudem erschwert die Existenz einer Vielzahl von externen und untereinander regelmäßig gut vernetzten Akteuren, die zum Teil der so genannten Freien Wohlfahrtspflege angehören, zum Teil privatwirtschaftlich organisiert sind, auch aufgrund zum Teil bestehender Rollenvermischungen die effiziente Preisfindung und Angebotssteuerung.

b) Handlungsempfehlungen

Soweit die großen Ausgabenblöcke kommunal beeinflussbar sind, wird schon seit etlichen Jahren permanent konsolidiert. Es bleibt das Problem der Sozialausgaben. Die Analyse hat zum einen gezeigt, dass die Kosten für gesetzlich vorgeschriebene Sozialleistungen seit langem überproportional steigen. Zum anderen ist ein Konstruktionsfehler des Sozialstaates deutlich geworden, der die Kommunen im Wege der Sozialhilfe zu permanenten Ausfallbürgen unterfinanzierter vorgelagerter Sicherungssysteme macht. Die finanzielle Absicherung der Kommunen bei Einführung neuer Sozialleistungen wird oft nicht bedacht. Hierdurch werden die Kommunen zudem latent zu Verlierern des demographischen Wandels, indem dieser überproportionale Kosten in den kommunal verantworteten Bereichen verursacht.

Nötig ist daher erstens eine **Justierung der Sozialsysteme, die deren weiteres Ausgabenwachstum auf Größenordnungen begrenzt, die durch entsprechende Einnahmesteigerungen finanziert sind**. Angesichts der bisherigen Steigerungsraten der staatlichen und kommunalen Sozialausgaben wird eine Behebung der kommunalen Strukturkrise ohne eine kritische Überprüfung der Sozialleistungen nach Anspruchsumfang sowie Modalitäten und Organisation der Leistungserbringung kaum möglich sein. Der deutsche Sozialstaat, der international herausragende Leistungen für seine Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, muss im Interesse seines Erhalts auch für künftige Generationen rasch an die geänderten finanzpolitischen Rahmenverhältnisse angepasst werden.

Es bedarf **gemeinsamer Problemlösungen von Bund, Ländern und Kommunen bei den überproportional wachsenden Ausgabenblöcken durch Aufgabenkritik, Standardabbau und stärkere bürgerschaftliche Eigenverantwortung**. Letzteres wäre etwa möglich durch die generelle Beschränkung nicht beitragsfinanzierter Sozialleistungen auf Bedürftige oder durch Einführung von Selbstbeteiligungen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen. Außerdem ist es nötig, die Rolle der verschiedenen Akteure im System der sozialen Leistungserbringung zu überprüfen, um Transparenz herzustellen sowie aus Rollenvermischungen entstehende Fehlanreize und ineffiziente Formen der Leistungserbringung und Preisfindung nach Möglichkeit zu beseitigen.

Zweitens muss die Rolle und finanzielle Belastung der Kommunen im Sozialstaat erheblich verändert werden. Die Kommunen haben, wie bereits dargestellt, im Verhältnis zu Bund und Ländern nur geringe Möglichkeiten der Einwirkung auf den Umfang sozialer Leistungsansprüche. Dem entspricht eine **Beschränkung kommunaler Finanzierungsverantwortung auf kostenmäßig überschaubare sowie spezifisch örtliche Problemfelder, daneben die Vorhaltung der vor Ort notwendigen und sinnvollen Infrastruktur**. Dagegen ist die finanzielle Letztverantwortung der Kommunen für gesamtgesellschaftliche Problemfelder wie Langzeitarbeitslosigkeit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Grundversicherung im Alter sowie Asyl- und Flüchtlingspolitik unangemessen, ebenso ihre Rolle als allgemeine Lückenbüßer im unterfinanzierten Sozialstaat. Diese Problemlagen sind kommunal nicht beherrschbar, daher ist hier primär der Bund gefordert. Zudem müssen Lastenverschiebungen zum Nachteil der Kommunen künftig ausgeschlossen sein.

Mögliche **konkrete erste Schritte** wären beispielsweise:

- die Sicherstellung einer ausreichenden Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft im SGB II,
- eine Reform der Eingliederungshilfe bis hin zu einem Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen und
- eine umfassende Absicherung des Pflegerisikos in der Pflegeversicherung und den sonstigen der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssystemen.

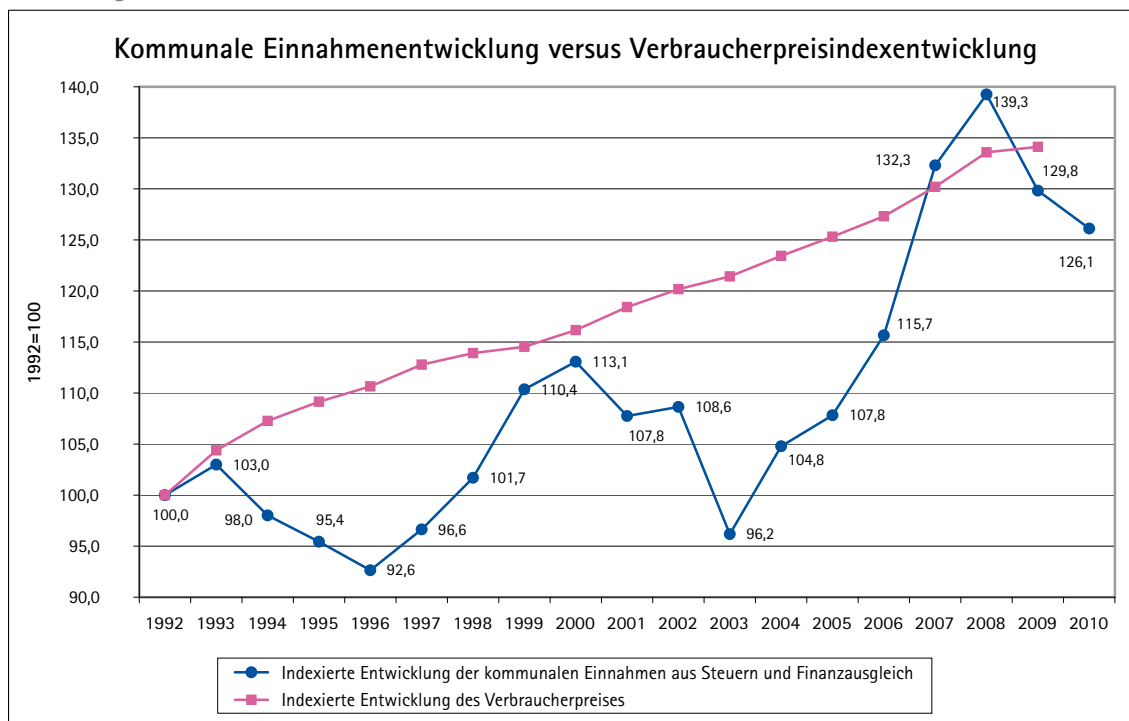
Bis solche umfassende Reformen auf Bundesebene gelungen sind, muss in Niedersachsen dafür gesorgt werden, dass die **Verantwortungsteilung zwischen Land und Kommunen im so genannten Quotalen System so verändert wird, dass die finanzielle Mitverantwortung des Landes sich auch auf Personen im Rentenalter erstreckt**. Nur so wird verhindert, dass die steigenden Sozialkosten einer alternden Gesellschaft überproportional den Kommunen aufgebürdet werden.

D. Einnahmenseite: Unterfinanzierung aufgrund staatlicher Steuerpolitik und Finanzausgleichspolitik

a) Ist-Zustand

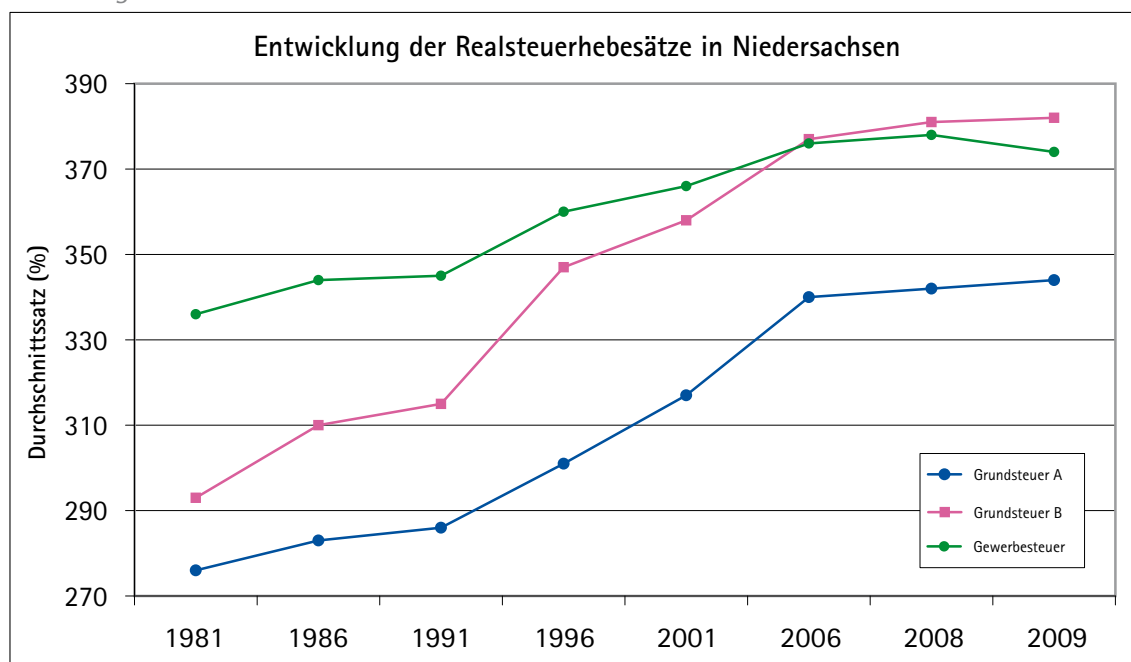
Die Darstellung der Ausgabenseite würde erwarten lassen, dass den politisch beschlossenen steigenden Anforderungen an die Leistungen des Sozialstaates entsprechend kraftvolle Einnahmeerhöhungen entsprechen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die **Einnahmenezuwächse der niedersächsischen Kommunen haben viele Jahre lang nicht einmal den Steigerungen des Verbraucherpreisindex entsprochen** (Abb. 8) und diese erstmals in den guten Einnahmejahren 2007 und 2008 wieder erreicht, um sodann erneut hinter die Preissteigerungsrate zurückzufallen. Der Verbraucherpreisentwicklung entsprechen regelmäßige, extern verursachte Ausgabensteigerungen der Kommunen, zum Beispiel durch Tarifabschlüsse oder gestiegene Beschaffungskosten für Sachmittel.

Abbildung 8



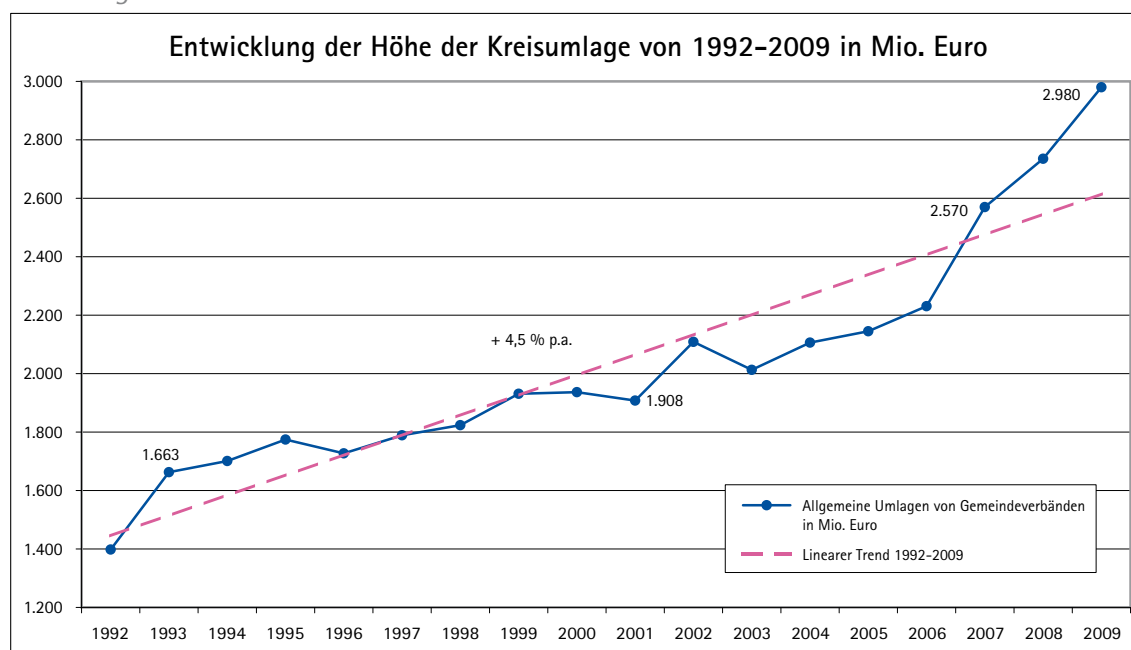
Die nähere Betrachtung der Ursachen dieser Entwicklung macht erneut das Problem deutlich, dass die Finanzlage der Kommunen in hohem Maße von staatlichen Entscheidungen abhängig ist. Denn die zentrale selbst beeinflussbare Größe, die Gestaltung der **Realsteuerhebesätze**, zeigt einen **laufenden Anstieg in den vergangenen Jahrzehnten** (Abb. 9).

Abbildung 9



Die Städte und Gemeinden haben regelmäßig die Hebesätze der Gewerbesteuer und Grundsteuer erhöhen müssen, obwohl dem in der Konkurrenz der Standorte um Unternehmen und Einwohner faktisch enge Grenzen gesetzt sind. **Ähnliches gilt** auf Ebene der gleichfalls unterfinanzierten Landkreise **für die Kreisumlage**, die ebenfalls zum Nachteil der Gestaltungsspielräume der kreisangehörigen Gemeinden stetig erhöht worden ist (Abb. 10). Hier zeigt sich, dass die Mittelabflüsse der Gemeinden an die Kreisebene seit Jahren erheblich schneller steigen als die Einnahmen der Gemeinden. Bemerkenswert ist der nahezu parallele prozentuale Anstieg von Kreisumlagezahlungen und kommunalen Sozialausgaben (vgl. Abb. 4, Seite 11). Hier zeigt sich, dass der ungebremste Anstieg kommunaler Sozialausgaben immer auch von den kreisangehörigen Gemeinden mitfinanziert wird.

Abbildung 10



Ein gänzlich anderes Bild zeigt sich dagegen im Bereich der von Bund und Land kontrollierten Steuerpolitik und Finanzausgleichspolitik, womit die beiden größten und politisch am besten gestaltbaren Einnahmeblöcke der Kommunen angesprochen sind, nämlich Steuern und Steuerbeteiligungen einerseits und staatliche Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich andererseits.

Was zunächst die direkten und indirekten Steuereinnahmen angeht, so sind die **Städte und Gemeinden hochgradig abhängig von der Steuerpolitik auf Bundesebene**, über die in nahezu allen Fällen auch die Landesregierungen im Bundesrat regelmäßig mitbestimmen. Die bedeutenden Kommunalsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer) werden durch Bundesgesetz geregelt. Dasselbe gilt für die Einkommensteuer und Umsatzsteuer, von denen die Gemeinden einen Prozentsatz erhalten; hier kommt noch hinzu, dass auch die Verteilungsregeln zwischen den Kommunen staatlich bestimmt werden. Wie hoch der Einfluss der Steuerpolitik auf die kommunale Finanzlage ist, hat der Deutsche Städtetag immer wieder detailliert in seinen jährlichen Gemeindefinanzberichten dargestellt.

Generell kann davon ausgegangen werden, dass **selbst in der jetzigen Finanzkrise die kommunalen Einnahmeeinbrüche wenigstens zur Hälfte durch erst kürzlich getroffene steuerpolitische Entscheidungen verursacht** sind. So verlieren die niedersächsischen Kommunen allein durch zwei große Steuersenkungsgesetze der letzten Jahre, nämlich das noch von der großen Koalition beschlossene Bürgerentlastungsgesetz und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz der amtierenden Bundesregierung, jährlich und dauerhaft auf direktem und indirektem (verringerte Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich) Wege geschätzt rund eine Drittelmilliarde Euro.

Jüngst hat mit der Landeshauptstadt Hannover erstmals eine Gemeinde in Deutschland genau analysiert, welche Auswirkungen steuerpolitische Entscheidungen der letzten Jahrzehnte auf den städtischen Haushalt hatten.¹³ Hannover konnte mit seiner überaus aufwändigen Untersuchung nachweisen, dass in der Summe ein Fehlbetrag von rund 250 Millionen Euro zu verzeichnen ist, der dem städtischen Haushalt Jahr für Jahr fehlt.

Auch wenn die Bedeutung der Steuereinnahmen und -beteiligungen von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ausfällt, lohnt es, diese Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte näher zu betrachten. Denn reduzierte kommunale Steuereinnahmen treffen auch steuerschwache Standorte meist gleich mehrfach. Zum einen erhöhen sich bei abnehmender Einnahmekraft steuerstarker Gemeinden stets deren Anspruch auf Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, während sich ihr Beitrag an den Umlagezahlungen des jeweiligen Landkreises verringert. Zum anderen reduziert sich immer dann auch die zur Verteilung an die Kommunen verfügbare Verbundmasse des Finanzausgleichs, wenn zugleich die Hauptsteuerquellen des Landes betroffen sind.

An der Spitze der steuerpolitischen Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte steht die stets **von den Wirtschaftsverbänden gebetsmühlenartig angegriffene Gewerbesteuer**.¹⁴ Deren Bemessungsgrundlage war ursprünglich auf die drei Komponenten Ertrag, Kapital und Lohnsumme gestützt, so dass das Aufkommen auch in konjunkturellen Abschwüngen relativ stabil blieb. 1979 wurde jedoch zunächst die Lohnsummensteuer abgeschafft und 1998 dann auch die Gewerbekapitalsteuer. Zwar gab es jeweils einen Ausgleich an anderer Stelle, aber seitdem schwankt das Aufkommen der Gewerbesteuer durch ihren vorwiegenden Ertragsbezug stärker mit der Konjunktur. Wurde der Gewerbesteuer

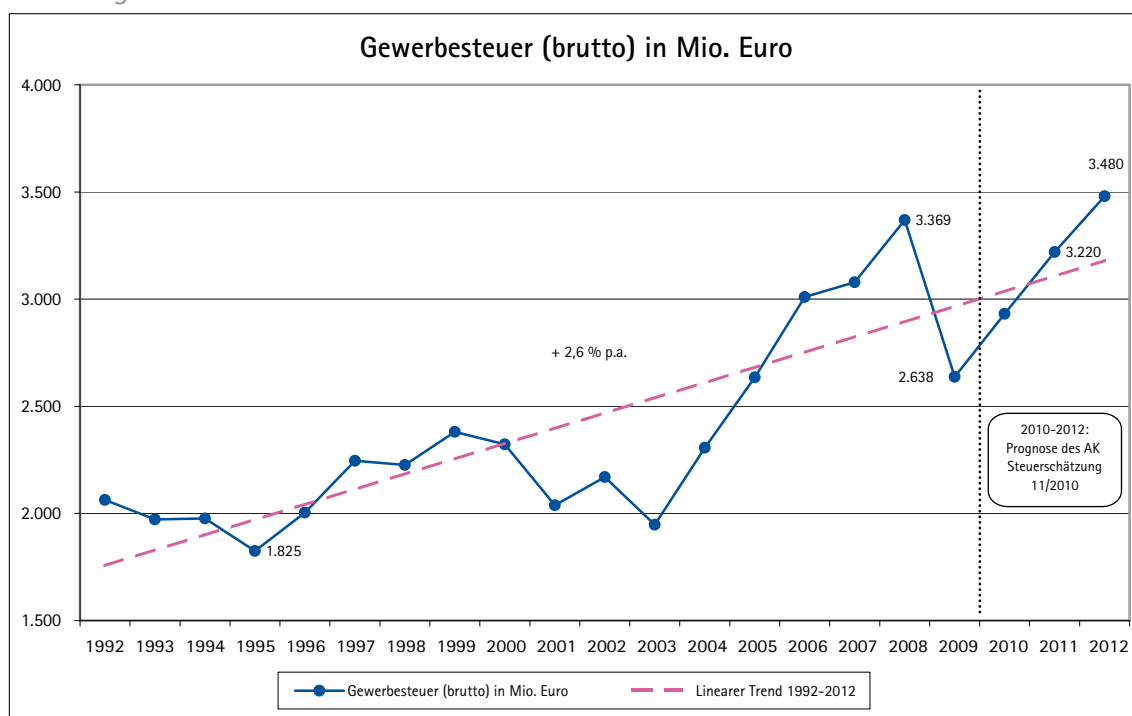
13 Memorandum der Landeshauptstadt Hannover zu den Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen auf den städtischen Haushalt, 23-seitige Broschüre, erschienen 2010, zum Download verfügbar unter www.nst.de.

14 Einen Überblick zu dieser Steuer, auch zur Entwicklung anderer kommunalen Einnahmen, enthält die 30-seitige Broschüre des Deutschen Städtetages „Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer: Fakten und Analysen“, erschienen 2010, kostenlos verfügbar unter www.staedtetag.de oder www.nst.de.

ursprünglich stets vorgeworfen, sie besteuere die „Substanz“ von Unternehmen, weisen in jüngster Zeit die Gegner dieser Steuer besonders gerne darauf hin, dass ihr doch die kommunal wünschenswerte Stetigkeit fehle.

Dem ist jedoch zweierlei zu entgegnen. Erstens schwankt die Gewerbesteuer trotz ihrer gesetzgeberischen Aushöhlung noch immer weniger als andere ertragsabhängige Steuern, auf die nach den Vorstellungen der Gewerbesteuergegner die Gemeinden stattdessen Zuschläge erheben sollten. Zweitens aber weist die Gewerbesteuer eine **hohe langjährige Wachstumsdynamik** auf, die aufgrund der massiven Eingriffe in die Bemessungsgrundlage nur durch die erheblichen Hebesatzerhöhungen so möglich war (Abb. 11).

Abbildung 11



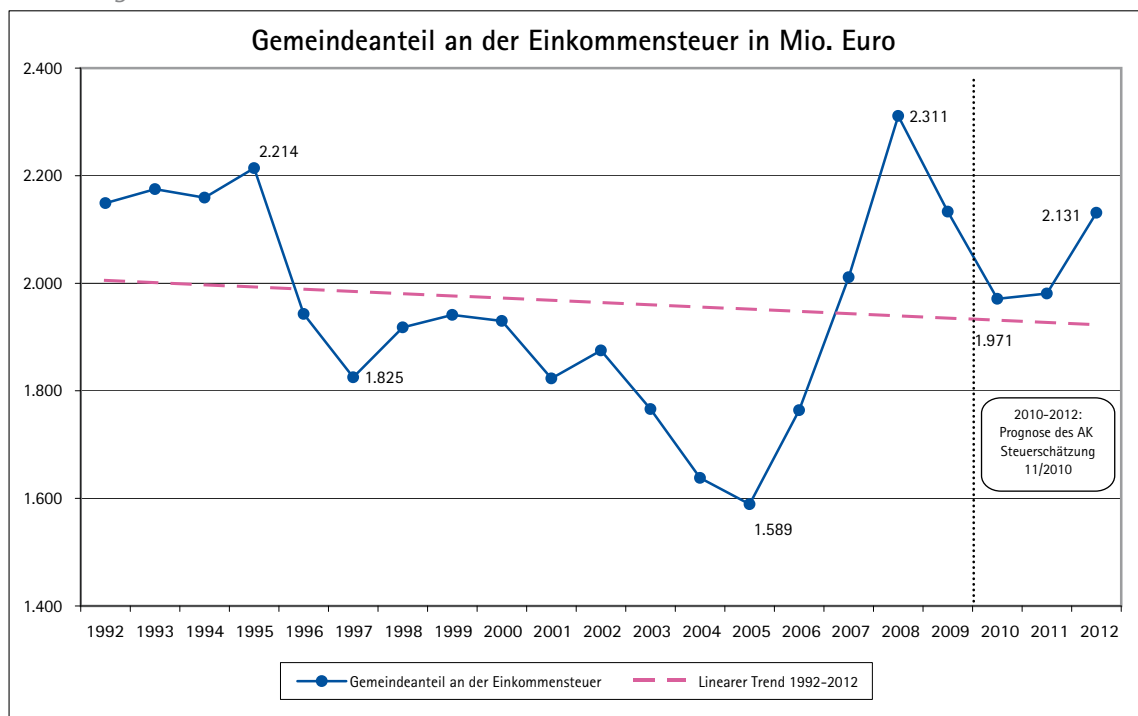
Sie ist mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1992 bis 2008 – also bis unmittelbar vor Beginn der Weltwirtschaftskrise – von 3,1 Prozent pro Jahr neben der Grundsteuer die einzige kommunale Steuerquelle oder Steuerbeteiligung, die in etwa dem Wachstum der kommunalen Sozialausgaben Stand halten kann. Selbst bei Einbeziehung des beispiellosen Einbruchs im Jahr 2009 (- 21,7 Prozent) beträgt das langjährige durchschnittliche Wachstum von 1992 bis 2012 immer noch 2,6 Prozent jährlich.

Damit wird deutlich, warum das in der aktuellen Gewerbesteuerdiskussion vorrangig betonte **Ziel der „Verstetigung“ der Gewerbesteuer in die Irre führt**, da dies bei längerfristiger Betrachtung eher „Kappung der Zuwächse“ bedeuten würde. **Richtig ist stattdessen die von den kommunalen Spitzenverbänden einmütig und seit langem geforderte Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.** Dies kann unproblematisch geschehen durch Erweiterung der Gewerbesteuerpflicht auf Selbständige und Freiberufler, die die Zahlungen zum allergrößten Teil mit der Einkommensteuer verrechnen können, sowie die Erstreckung der Hinzurechnungen auf alle Arten von Zinszahlungen sowie die Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten und Leasing. Hierdurch würde der Charakter der Gewerbesteuer als

Realsteuer gestärkt und die Steuergestaltung innerhalb von Konzernen zum Nachteil der kommunalen Standorte erschwert. Vor allem aber wäre so die Steuergerechtigkeit verbessert, indem künftig alle wesentlichen Gruppen von wirtschaftlich Tätigen zum Aufkommen dieser Steuer beitragen.

Auch die gemeindliche Beteiligung an der Einkommensteuer sowie die Grundsteuer haben unter den steuerpolitischen Beschlüssen auf Bundesebene gelitten. In beiden Fällen ist die genaue Belastungswirkung aus verschiedenen Gründen schwer genau zu berechnen. Die Landeshauptstadt Hannover hat errechnet, dass ihr aufgrund von Veränderungen im Einkommensteuerrecht seit 1993 jährlich etwa 30 Millionen Euro Steueraufkommen verloren gehen. Bei der Einkommensteuer wirkt sich jede Tarifsenkung automatisch auf die kommunalen Einnahmen aus, ohne dass Bund und Länder das zum Anlass nehmen würden, die kommunalen Spitzenverbände in die Entscheidungsfindung einzubeziehen oder die Ausfälle zu kompensieren. Eine zum Teil geforderte weitere massive Absenkung der Einkommensteuertarife ist von den Kommunen kaum zu verkraften, weil das Aufkommen dieser Steuer trotz deutlicher Steigerungen der letzten fünf Jahre noch immer nicht das bereits in den frühen 1990er Jahren erreichte Niveau überschreitet (Abb. 12).

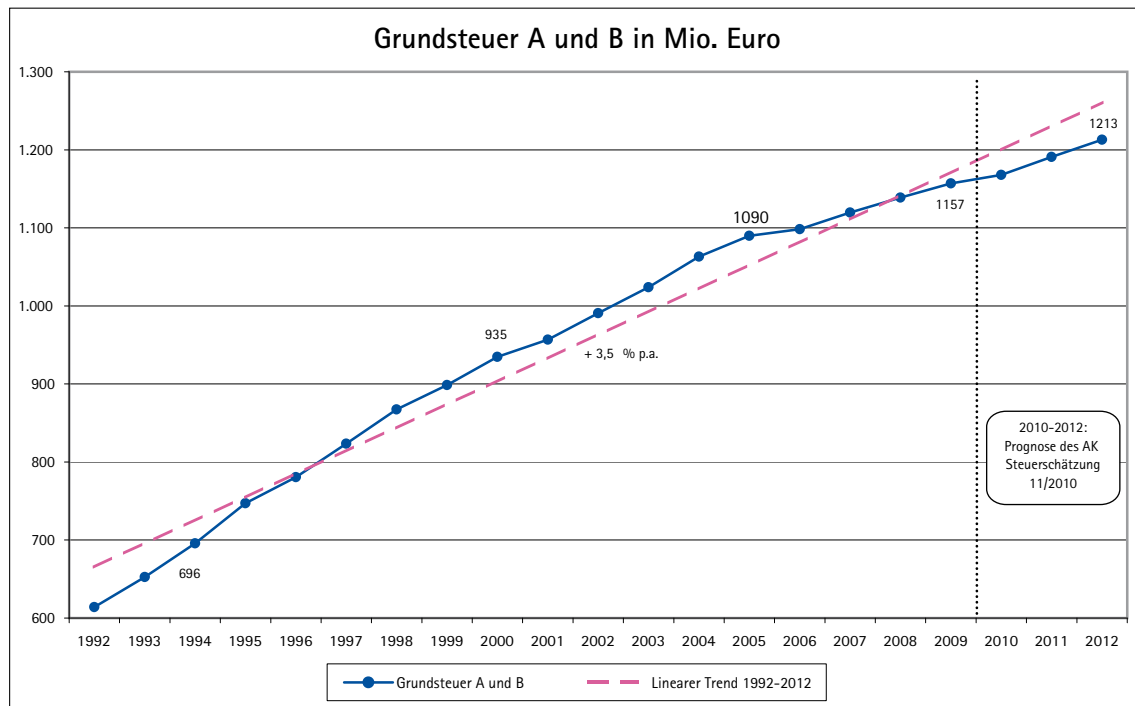
Abbildung 12



Besonders gravierend ist aus kommunaler Sicht die **seit Jahrzehnten verschleppte Reform der Grundsteuer, deren stetiges Wachstum, auch aufgrund der laufenden Hebesatzerhöhungen, eine zentrale Säule der Kommunalfinanzen ist** (Abb. 13).

Das Aufkommen dieser Steuer steht ausschließlich den Gemeinden zu und so hat der Bundesgesetzgeber keinerlei nennenswerte Aktivitäten entwickelt, die offenkundigen Missstände zu beheben, auf die inzwischen selbst vom Bundesfinanzhof und Bundesverfassungsgericht mahnend hingewiesen wird. Bemessungsgrundlage der Grundsteuer sind die seit fast 50 Jahren nicht mehr angepassten so genannten Einheitswerte. Es liegt auf der Hand, dass eine modernisierte Bemessungsgrundlage, die die Verfassungskonformität der Grundsteuererhebung im Interesse der Kommunen absichern würde, das

Abbildung 13



langfristig unverzichtbare stetige Wachstum dieser Steuer absichern würde. Reformvorschläge sind auf Länderebene bereits ausgearbeitet und müssten dringend verwirklicht werden.

Auf Landesebene zu gestalten ist dagegen die Steuerausgleichspolitik. Die **Geschichte des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs der letzten Jahrzehnte ist jedoch eine Geschichte der ständigen Kürzungen**. Allein seit der letzten, seitdem erst teilweise wieder rückgängig gemachten Kürzung der Verbundquote, fehlen den niedersächsischen Kommunen rund 100 Millionen Euro jährlich. Es zeigt sich, dass der kommunale Finanzausgleich von wechselnden Landesregierungen immer wieder als „Reservekasse“ des Landes benutzt worden ist. Die Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände hat die Serie von Kürzungen des Finanzausgleichs in ihrem jährlichen Bericht zur Finanzlage analysiert und schätzt die jährlichen Einnahmeverluste der niedersächsischen Kommunen auf rund 650 Millionen Euro jährlich im Vergleich zu der vor 1987 bestehenden Rechtslage.¹⁵

Die Bewertung dieser Kürzungen aus kommunaler Sicht ist offensichtlich. Jahr für Jahr fordern daher die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, dass mindestens die letzte Kürzung endlich rückgängig gemacht werden muss. Die Ausstattung der niedersächsischen Kommunen mit Finanzausgleichsmitteln muss dringend verbessert werden.

b) Handlungsempfehlungen

Generell ist zu fordern, dass die Einnahmeseite der Kommunen so ausgestaltet wird, dass sie dem Ausgabenvolumen entspricht, das trotz notwendiger Aufgaben- und Standardkritik (insbesondere im Bereich der Sozialpolitik) unvermeidbar ist. Dies schließt eine **definierte Mindestausstattung** für freiwillige Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung ein.

15 6. Bericht zur Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen vom 15. September 2010, verfügbar unter www.nst.de

Auf Landesebene wäre zum einen die seit 1987 ausgehöhlt **adäquate Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs** der zentrale Beitrag zur Stärkung der kommunalen Einnahmen. Das Land bleibt weiter aufgefordert, die von ihm selbst verfügbaren Kürzungen der Verbundquote wieder rückgängig zu machen. Zusätzlich gewinnt die Planbarkeit der kommunalen Finanzausstattung in Krisenzeiten besondere Bedeutung.

Vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten Risiken, insbesondere aufgrund der Schuldenbremse des Grundgesetzes, ist es jedoch daher wichtig, dass die Landesregierung sich im so genannten Zukunftsvertrag vom 17.12.2009 schriftlich verpflichtet hat, künftig nicht wieder in den kommunalen Finanzausgleich einzugreifen.

Außerdem muss das **Landesverfassungsrecht um eine Schutzbestimmung ergänzt werden, die eine definierte finanzielle Mindestausstattung der Kommunen vorsieht**, da die Rechtsprechung des niedersächsischen Staatsgerichtshofes diese dem geltenden Verfassungstext nicht entnimmt.

Die wichtigsten Entscheidungen über den Umfang kommunaler Einnahmen werden jedoch durch **die Steuerpolitik auf Bundesebene** getroffen. Hier muss sich die niedersächsische Landesregierung laufend dafür einsetzen, dass die kommunalen Steuern und Steuerbeteiligungen so ausgestaltet werden, dass die kommunalen Einnahmen den kommunalen Ausgaben entsprechen. An erster Stelle sind hierbei die Reform der Grundsteuer und die Verbesserung der Gewerbesteuer nach den Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände zu nennen. Weitere Einbußen an Einkommensteuereinnahmen sind kommunal nicht zu verkraften.

Wie sich an dieser Stelle zeigt, besteht ein **politischer Zusammenhang nicht nur zwischen Ausgaben- und Einnahmenseite, sondern auch zwischen Landes- und Bundesebene**. Es gilt insofern der Grundsatz: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen, die das Land nicht auf der Ausgabenseite lösen kann oder will, müssen durch entsprechende Einnahmeverbesserungen kompensiert werden; nicht auf Landesebene gelöste oder lösbare Probleme müssen durch finanziell zählbare kommunalfreundliche Aktivitäten der Landesregierung auf Bundesebene ausgeglichen werden.

E. Institutioneller Rahmen: Fehlen von finanzieller Mindestausstattung und institutionalisiertem finanzpolitischen Dialog innerhalb der Schicksalsgemeinschaft Land-Kommunen

a) Ist-Zustand

Es besteht sowohl im Bereich der Ausgaben wie der Einnahmen eine **enge rechtliche Beziehung zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen**. Die Kommunen sind verfassungsrechtlich Teil des Landes, das für ihre Finanzausstattung verantwortlich ist und zudem im Wege der Kommunalaufsicht auch für das laufende Haushaltsgebaren der Kommunen eine Überwachungsverantwortung trägt.

In dieser engen Verflechtung besteht umgekehrt die ökonomische Systemrelevanz jeder einzelnen Kommune für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte insgesamt. Würden deutsche Kommunen insolvent werden, bedrohte dies die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Haushalte in ähnlicher Weise wie der Zahlungsausfall von Großbanken das internationale Finanzsystem oder die Zahlungsschwierigkeiten einzelner EU-Mitgliedsstaaten deren Bestand.

Auch finanzpolitisch besteht insofern eine enge Verflechtung, als viele Probleme nur gemeinsam von Kommunen und Land zu lösen sind. Als Beispiel hierfür seien nur die chronisch unter-

finanzierten kommunalen Sozialausgaben genannt. Soll deren weiteres Wachstum durch Reformen im Sozialrecht so begrenzt werden, dass der Sozialstaat auf Dauer gesichert werden kann, wird dies kaum funktionieren, wenn die politische Verantwortung hierfür nicht gemeinsam von Land und Kommunen übernommen wird. Ebenso können wesentliche Einnahmeverbesserungen der Kommunen im Bereich des Steuerrechts nur gelingen, wenn die Landesregierung sich hierfür kraftvoll auf Bundesebene einsetzt.

Generell sollte man daher erwarten, dass der engen rechtlichen und politischen Verflechtung auch ein **intensiver Dialog und umfassende landesinterne Schutzbestimmungen** entspricht, doch dies ist **leider nicht** der Fall.

Positiv zu erwähnen im Bereich des Niedersächsischen Verfassungsrechts ist die Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum Jahr 2007. Hierdurch ist eine wesentliche Schutzvorschrift für die niedersächsischen Kommunen neu eingeführt worden, deren segensreiche Auswirkungen auf die Neigung des Landesgesetzgebers, nicht gegenfinanzierte neue kommunale Aufgaben zu beschließen, seitdem deutlich spürbar geworden sind. Das Konnexitätsprinzip kann jedoch nur vor bestimmten Belastungen schützen, in anderen Bereichen bietet es keinen hinreichenden Schutz. Insbesondere sind die bundesrechtliche Erhöhungen gesetzlicher Standards in Aufgabenbereichen, die schon seit längerem auf die Kommunen übertragen wurden, hier zu nennen wie auch die finanziellen Auswirkungen nicht ausreichend finanzierter sozialer Sicherungssysteme auf die kommunale Sozialhilfe.

Im Übrigen ist jedoch der **finanzpolitische Dialog zwischen dem Land und seinen Kommunen völlig unterentwickelt**. Die Finanzpolitik des Landes wird jährlich im Herbst im Hinblick auf das anstehende nächste Haushaltsjahr verkündet; es besteht lediglich die in der niedersächsischen Verfassung vorgeschriebene allgemeine Möglichkeit, hierzu eine Stellungnahme abzugeben. Ebenso greift die nachträgliche gerichtliche Kontrolle des Regierungshandelns durch Anrufen des Staatsgerichtshofes selbst im Erfolgsfall erst mit mehrjähriger Verzögerung.

Über die Positionierung der Landesregierung auf Bundesebene in kommunalrelevanten Fragen der Steuerpolitik gibt es bislang kaum je Gelegenheiten zum Dialog, in abgeschwächter Form gilt diese Zustandsbeschreibung auch für die ausgabenwirksamen Beschlüsse des Bundesrates in Fragen der kommunalrelevanten Sozialpolitik.

Ähnliches gilt im Hinblick auf finanzpolitisch wichtige inhaltliche Absprachen wie den so genannten Zukunftsvertrag vom 17. Dezember 2009, der bereits erwähnt wurde, oder auch die im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II Ende 2008 getroffenen Vereinbarungen. Im Wesentlichen wird den kommunalen Spitzenverbänden ein Maßnahmenpaket vorgestellt, dessen Umfang und Zielrichtung landesseitig vorbestimmt ist und anschließend nur noch in Details verhandelt werden kann. Der hierfür anberaumte hochrangige Dialog findet nur ad hoc auf jeweilige Einladung der Landesregierung und solange statt, bis ein Grundsatzdokument abschließend verhandelt ist.

b) Handlungsempfehlungen

Sinnvoll angesichts der gemeinsam zu bewältigenden Herausforderungen erscheint demgegenüber die Einführung eines umfassenden **institutionalisierten Dialogs** zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden über die in dieser Denkschrift angesprochenen Themenfelder. Beispiele aus anderen Bundesländern, in denen ähnliche Formen der strukturierten Zusammenarbeit in der Finanzpolitik seit langem praktiziert werden, können hierfür Anregungen geben.

In einem solchen, dauerhaft eingerichteten Gremium wäre eine **regelmäßige gemeinsame kommunale und landesseitige Analyse der Lage und Handlungsmöglichkeiten auf Einnahme- und Ausgabenseite** möglich. Dies könnte im Dreischritt einer Betrachtung von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen geschehen. Hierauf basierend wäre möglicherweise an eine planbare Finanzmassenverteilung zwischen Land und Kommunen zu denken. Einzubeziehen in solche regelmäßigen Gespräche wären längerfristig wirkende Themen wie die Schuldenbremse einschließlich der für den Stabilitätsrat auf Bundesebene jährlich anzufertigenden mehrjährigen Zahlenprognosen und Finanzindikatoren sowie statistische Erkenntnisse über finanzpolitische Auswirkungen demografischer Entwicklungen. Zu unterfüttern wäre eine solche Dialogstruktur durch ergänzende Analyseressourcen, etwa die Möglichkeit, Ausarbeitungen des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) für Folgesitzungen anzufordern oder auch die Bereitstellung von Mitteln für ausgewählte, gemeinsam in Auftrag gegebene Sondergutachten.

Inhaltlich würde einer solchen vertieften und regelmäßigen finanzpolitische Zusammenarbeit ein Verhalten der Landesregierung entsprechen, den **Gedanken der Konnexität auf kommunalrelevantes Abstimmungsverhalten im Bundesrat auszudehnen**. Auf kommunaler Seite wiederum bestünde in einem solchen Rahmen eine erhöhte Verantwortung, das Land politisch gegenüber anderen Akteuren und auf der Bundesebene zur Erreichung seiner finanzpolitischen Ziele des Schuldenabbaus und der Konsolidierung zu unterstützen.

Ein solcher umfassenderer Dialogansatz könnte sich berufen auf den letzten Absatz der Präambel des Zukunftsvertrages, in dem es wörtlich heißt: *„Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände verstehen den Abschluss der Vereinbarung als Intensivierung eines umfassenden, an einer bürgernahen und effektiven Aufgabenwahrnehmung orientierten Reformprozesses. Sie sehen die Herausforderung, über die Vereinbarung hinaus die Finanzprobleme der kommunalen Ebene zu lösen.“*

Vorbereitet wurde diese Schrift durch eine Arbeitsgruppe des Niedersächsischen Städtetages, der neben dem Geschäftsführer des Verbandes Christian A. Geiger folgende Personen angehörten: Erster Stadtrat Rainer Dworog (Salzgitter), Erster Stadtrat Knut Foraita (Wolfenbüttel), Stadtkämmerer Ekkehard Grunwald (Salzgitter), Erster Stadtrat Heinz Landers (Garbsen), Erster Stadtrat Martin Lutz (Emden), Stadtrat Ulrich Markurth (Braunschweig), Erste Stadträtin Silke Meyn (Oldenburg), Erste Stadträtin Dr. Susanne Schmitt (Celle) und Erster Stadtrat Hans-Peter Suermann (Göttingen). Ein besonderer Dank gilt Herrn Regierungsrat Oliver Krüger für umfangreiche Recherchearbeit.

Der Niedersächsische Städtetag

- ... ist ein **kommunaler Spitzenverband**, dem 127 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden aus allen Teilen Niedersachsens mit rund 4,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie der Zweckverband Großraum Braunschweig, die Stadt Bremerhaven und die Region Hannover als außerordentliche Mitglieder angehören.
- ... ist als **eingetragener Verein** organisiert und damit unabhängig von staatlicher Aufsicht, staatlichen Einflüssen und staatlichen Zuschüssen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig.
- ... gehört als Landesverband dem **Deutschen Städtetag (DST)** und dem **Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB)** an.
- ... zählt zu seinen **Mitgliedern** alle zehn kreisfreien Städte (einschließlich Göttingen und Hannover), alle sieben großen selbstständigen Städte, 50 selbstständige Städte und Gemeinden, 54 kreisangehörige Städte und Gemeinden und sechs Samtgemeinden.
- ... vertritt als **Sachwalter der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden** in Niedersachsen öffentliche Anliegen zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner.
- ... veröffentlicht neben der monatlich erscheinenden **Zeitschrift „Niedersächsischer Städtetag“** in der „Schriftenreihe des Niedersächsischen Städtetages“ kommunalwissenschaftliche Beiträge.
- ... nimmt die **kommunalen Belange** wahr und vertritt sie gegenüber Landtag und Landesregierung. Nach **Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung** sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören, bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren.
- ... hat als **Organe** die **Mitgliederversammlung** (Städteversammlung) und das **Präsidium**. Die Städteversammlung findet zweimal in einer Kommunalwahlperiode statt, wählt das Präsidium und beschließt unter anderem Satzungsänderungen. Dem Präsidium gehören 20 Personen an, die Oberbürgermeister, Bürgermeister, ihre repräsentativen Vertreter oder Wahlbeamte sind.
- ... wird vertreten durch den **Präsidenten, Oberbürgermeister Frank Klingebiel** (Salzgitter), den **Vizepräsidenten, Oberbürgermeister Ulrich Mädge** (Lüneburg), und den **Hauptgeschäftsführer Heiger Scholz**.
- ... bereitet Sachentscheidungen in seinen **Ausschüssen** vor, die für die Bereiche Recht, Verfassung, Personal und Organisation, Planung und Bauen, Schule, Kultur, Finanzen, Soziales und Gesundheit, Umwelt sowie Europa, Wirtschaft und Verkehr gebildet wurden.
- ... fördert die Arbeit seiner Mitglieder durch **Beratung und Vermittlung des Erfahrungsaustausches** in fünf regionalen Bezirkskonferenzen und über 20 fachlichen Arbeitskreisen.
- ... bietet im **Internet** unter **<http://www.nst.de>** weitere Informationen an.

Medienkontakt

Heiger Scholz
Hauptgeschäftsführer

Niedersächsischer Städtetag
Prinzenstraße 23
30159 Hannover

Telefon 0511 36894-22/20
Mobil 0172 5397522
E-Mail scholz@nst.de

