

2009



## Pyrmonter Erklärung

Lokale Demokratie stärken -  
Kommunen funktionsfähig erhalten



Niedersächsischer  
Städtetag

Herausgeber:  
Niedersächsischer Städtetag  
Prinzenstraße 23  
30159 Hannover  
Telefon: 0511/3 68 94-0  
Telefax: 0511/3 68 94-30  
E-Mail: [post@nst.de](mailto:post@nst.de)  
Internet: <http://www.nst.de>

Oktober 2009

Titelfoto: Rathaus der Stadt Bad Pyrmont



**Niedersächsischer  
Städtetag**

## **Pyrmonter Erklärung**

**Lokale Demokratie stärken –  
Kommunen funktionsfähig erhalten**



## I. Einleitung

Der Mittelpunkt des gemeinschaftlichen Lebens der Menschen ist das Dorf, der Flecken, die Stadt. Vor allem in den Städten entwickelt sich im Mittelalter und der frühen Neuzeit ein reges politisches Leben: Hier haben Republik und Demokratie ihren Ursprung.

Auch nach dem 2. Weltkrieg begann das wirtschaftliche Leben zuerst in Gemeinden und Städten, hier organisierte sich das Gemeinwesen, hier begann der staatliche Neuaufbau, hier begann die Demokratie erneut zu leben.

Städte und Gemeinden sind nach der Familie die ursprüngliche Organisationsform der Menschheit, das Original; der Staat mit seinen Gliederungen kommt später, er wechselt; Städte und Gemeinden bleiben!

## II. Herausforderungen an die kommunale Selbstverwaltung heute

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden vor größten Herausforderungen:

- Die Bildung für Kinder aller Bevölkerungsteile muss die Zukunft unserer Wissensgesellschaft sichern
  - in Krippen, die bis 2013 deutlich ausgebaut werden müssen,
  - in Kindergärten und –horten, die verstärkt zu pädagogischen Einrichtungen werden müssen,
  - in Ganztagschulen, die für eine gewandelte Bildungsnachfrage gerüstet werden müssen;
- Menschen unterschiedlichster Herkunft müssen in unser Gemeinwesen integriert werden, um zu erleben, dass Deutschland ihre Heimat ist;
- angesichts der demographischen Entwicklung und des teilweise schon deutlichen Bevölkerungsrückgangs müssen die öffentlichen und privaten Dienstleistungen und damit die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gesichert werden;
- Städte, Gemeinden und ganze Regionen müssen sich dem internationalen Wettbewerb um Unternehmen, Arbeitsplätze und hochqualifizierte Arbeitskräfte stellen;

- die öffentliche Infrastruktur stammt zu großen Teilen aus den 60er und 70er Jahren und muss erneuert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu erhalten;
- die immer mehr zunehmenden Einzelinteressen müssen in das Gemeinwesen und das Gemeinwohl integriert werden;
- viele Menschen benötigen einen Ausgleich zur Globalisierung: Gemeinden und Städte bieten Heimat, vertraute Umgebung, Freundschaften. Hier haben auch Kultur und Sport eine besondere Bedeutung.

### III. Die Finanzkrise als Bedrohung der Städte und Gemeinden

Angesichts dieser Herausforderungen droht durch die Finanzkrise ein ungekannter Verlust von Ressourcen:

- Einnahmen aus der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer brechen zweistellig ein!
- Der Finanzausgleich kann dies nicht ausgleichen, auch dem Land fehlen die Einnahmen: Für 2010 müssen die Kommunen mit einem Minus von 20% rechnen.
- Wo die Einkommen der Bürger zurückgehen, werden die Gebührenbefreiungen in sozialen Einrichtungen zunehmen und zu einem weiteren Einnahmeausfall führen.
- Sozialleistungen, Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose und Jugendhilfe explodieren.
- Die angekündigten Steuersenkungen werden die Finanzprobleme potenzieren.

Dieses dramatische Ungleichgewicht wird dazu führen, dass die kommunalen Leistungen nicht wie bisher aufrecht erhalten werden können: Der gestaltbare Anteil der kommunalen Haushalte liegt unter 10%; die Einnahmeausfälle können nicht ausgeglichen werden.

**Die Ehrlichkeit erfordert es, den Bürgern reinen Wein einzuschenken.**



#### IV. Der Rahmen unserer Arbeit

1. In Niedersachsen stellen wir sehr große wirtschaftliche Ungleichgewichte fest: Zwei von fünf niedersächsischen Kommunen können ihre Haushalte nachhaltig nicht ausgleichen. In Teilen des Landes sind Städte und Gemeinden nicht einmal für die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben ausreichend finanziert. Dieser Zustand ist unerträglich und lässt auch ehrenamtliches Engagement leerlaufen.
2. Städte und Gemeinden und ihre Zusammenschlüsse sind Spezialisten für die Erfüllung von Bürgeranliegen. Mit großer Sorge beobachten die Städte und Gemeinden, dass die Landkreise ihre Grundlage als Gemeindeverbände verlassen und als Gebietskörperschaften eigenen Rechts sich nicht nur verstärkt neue Aufgaben suchen, sondern diese auch über die Kreisumlage auf Kosten der Städte und Gemeinden finanzieren.
3. In Städten, Gemeinden und Samtgemeinden wird die öffentliche Verwaltung unmittelbar durch den Willen der Bürger bestimmt: Direktwahl der Bürgermeister und der Räte sowie vielfältige Möglichkeiten bis hin zum Bürgerentscheid bilden eine einzigartige Grundlage. Gleichwohl wird der politische und administrative Spielraum in einer Vielzahl von Fällen durch detaillierte Vorgaben von Land und Bund eingengt, häufig genug auf Druck einseitiger Interessen. Das Land muss sich darauf beschränken, einen weiten Rahmen zu setzen, der ausreichend Raum lässt für die politischen Auseinandersetzungen in den Städten und Gemeinden.

4. Der Zuschnitt der Städte und Gemeinden muss ihren Aufgaben entsprechen. Ob das überall noch der Fall ist, wird bezweifelt. Zuerst muss jedoch geprüft werden, wie die notwendigen Leistungen für die Bürger wirtschaftlich und bürgernah erbracht werden können. Trotzdem wird in fast jeder zehnten niedersächsischen Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde überlegt, ob eine Fusion helfen kann, die wirtschaftlichen Nöte zu lösen.

Die Kommunen können und werden sich einer Diskussion auch über Gebietszuschnitte nicht verschließen; dies stellt jedoch keine geeignete Lösung der Finanzprobleme dar.

5. Kommunale Selbstverwaltung wird ganz wesentlich dadurch geprägt, dass ehrenamtliche und hauptamtliche Politiker Verantwortung tragen: Die Einführung der direkt gewählten, politisch legitimierten Bürgermeister und Oberbürgermeister hat gute Ergebnisse gebracht:

- eindeutige Ansprechpartner für die Bürger,
- klare Verantwortung gegenüber Dritten,
- schnellere Entscheidungen auch für die Wirtschaft.

Das Verhältnis von ehren- und hauptamtlicher Politik wird in den Kommunen diskutiert. Für uns steht fest, dass der Legitimation und Handlungsstärke des Bürgermeisters die Steuerungsfähigkeit und Kontrollstärke des Rates entspricht. Das wesentliche Problem der eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten auch der ehrenamtlichen Kommunalpolitik ist die nicht ausreichende Finanzausstattung der Kommunen.

6. Die deutschen Städte und Gemeinden erleben, dass die für unser Leben notwendige Daseinsvorsorge unter Druck gerät: Unterstützt von ordnungspolitischen Vorstellungen aus der europäischen Politik versuchen immer wieder interessierte Unternehmen lukrative öffentliche Aufgaben an sich zu ziehen. Gelingt ihnen das, so schädigen sie die von Gemeinden, Städten und Kreisen aufgebaute Infrastruktur, die gleichwohl wieder bereitstehen muss, wenn der Markt sich ändert. Eine weitere Einengung des Gemeindewirtschaftsrechts lehnen wir deshalb ab.

## V. Erwartungen an das Land

Die niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden und damit auch der Niedersächsische Städtetag (NST) haben ein großes Interesse an einer guten und einvernehmlichen Zusammenarbeit mit der Landesregierung und dem Landtag. Darum begrüßen sie, dass die Landesregierung sich in einer Reihe von Initiativen mit ihrer Situation beschäftigt; insbesondere begrüßen sie, dass die Landesregierung mit dem Vorschlag für einen „Zukunftsvertrag“ die Mitverantwortung des Landes für eine Entschuldung der Städte und Gemeinden anerkennt.

Gleichzeitig haben wir eine Reihe von Erwartungen an die Landesregierung:

1. Städte, Gemeinden und Samtgemeinden brauchen mehr Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben: Die Landesregierung muss daher mit ihren Aussagen zur Entbürokratisierung weiter Ernst machen. Sie darf nicht vor einseitigen Interessengruppen zurückweichen, wie dies bei der letztlich unterbliebenen Umsetzung des Modellkommunengesetzes geschehen ist.

2. Die wirtschaftliche Betätigung im Rahmen der Kommunalwirtschaft gehört zu den hergebrachten Rechten der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden und darf nicht weiter eingeschränkt werden. Stadtwerke, Sparkassen, Wohnungsbaugesellschaften und Krankenhäuser sind unverzichtbare Bestandteile kommunaler Daseinsvorsorge.
3. Städte, Gemeinden und Samtgemeinden bedürfen gerade in der Finanzkrise großer Gestaltungsspielräume in ihren Haushalten: Zwei Drittel der öffentlichen Investitionen werden durch die Kommunen erbracht. Das Konjunkturpaket wird verpuffen, wenn gleichzeitig der Handlungsrahmen der Kommunen beschnitten wird. Wie das Land, so müssen auch die Kommunen die Chance bekommen, die Krise eigenverantwortlich zu überstehen und ihren Teil zu ihrer Bewältigung beizutragen. Der Umstieg auf die doppische Buchführung führt bei der Eigenkapitalbildung zu weiteren Belastungen: Hier sollte ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz die Bildung von Rücklagen anstelle gebundenen Eigenkapitals ermöglicht werden.
4. Städte, Gemeinden und Samtgemeinden erwarten, dass die Landesregierung den Vorrang der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung vor allen anderen Ebenen akzeptiert und ausbaut; dies gilt z. B. für den gemeinsamen Katalog von NSGB und NST zur Übernahme von Aufgaben in die städtische und gemeindliche Verantwortung. Der zunehmenden Entwicklung der Landkreise weg von ihrer Funktion als Gemeindeverbände muss eine Verzahnung von kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit den Landkreisen folgen: Wir fordern die Einrichtung einer Gemeindekammer auf Landkreisebene

5. Die Kommunalverfassungsreform von 1996 hat sich bewährt.
6. Die Landesregierung hat Gemeindefusionen unter den Grundsatz der Freiwilligkeit gestellt.

Das genügt nicht auf Dauer. Wir fordern einen verlässlichen Rahmen des Landes. Dabei muss es möglich sein, dass sich Gemeinden über Kreisgrenzen hinweg zusammenschließen, wenn *sie* dies wollen. Eine Neuordnung der Landkreise darf kein Tabu sein.

Die aktive Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände ist frühzeitig notwendig. Wir erwarten, dass der Grundsatz der Freiwilligkeit nicht durch einseitigen Druck der Kommunalaufsicht aus Finanzgründen ausgehöhlt wird.

7. Nach wie vor sind die Eingriffe in den Finanzausgleich aus dem Jahr 2005 nicht ausgeglichen. Den Städten, Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreisen werden immer noch 100 Mio. Euro jährlich vorenthalten. Wir erwarten, dass diese Kürzung so bald wie möglich rückgängig gemacht wird.

Wir fordern, dass sich die Landesregierung für den uneingeschränkten Erhalt der Gewerbesteuer einsetzt.

## Der Niedersächsische Städtetag

- ... ist ein **kommunaler Spitzenverband**, dem 128 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden mit rund 4,6 Mio 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, 49 selbstständige Städte und Gemeinden, 56 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 Nachrichten**“, 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 über Satzungsänderungen. Dem Präsidium gehören 20 Personen an, die Oberbürgermeister, Bürgermeister, ihre repräsentativen Vertreter oder Wahlbeamte sind.
- ... bereitet Sachentscheidungen in seinen **Ausschüssen** vor, die für die Bereiche Recht, Verfassung, Personal und Organisation, Planung und Bauen, Recht und Verfassung, 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.

