



STELLUNGNAHME

Ihr/e Ansprechpartner/in

Achim Hoffmann

E-Mail

Achim.Hoffmann@koeln.ihk.de

Telefon

+ 49 221 1640 302

Datum

14.01.2013

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 2013) - Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/1402

Sprudelnde Steuereinnahmen: Kein Garant für ein Ende der kommunalen Finanzmiserere

Der im Gemeindefinanzierungsgesetz geregelte übergemeindliche Finanzausgleich erreicht in diesem Jahr ein Spitzenausgleichsvolumen von rund 8,6 Mrd. Euro; die Situation der Kommunalfinanzen wird sich dadurch in Anbetracht stetig wachsender Verschuldung jedoch kaum verbessern. Gegenüber dem Steuerverbund im GFG 2012 erhöht sich die originäre Finanzausgleichsmasse um 3,36 Prozent. Hier wirkt sich die gute Steuerentwicklung aufgrund der Erholung der konjunkturellen Situation aus. Solch eine konjunkturelle Phase sollte es eigentlich erlauben, Überschüsse zu erwirtschaften und die Verschuldung insgesamt sukzessive abzubauen. Doch davon sind das Land und die Kommunen weit entfernt. Trotz gestiegenen Steuerverbundvolumens setzen sich die hohe Verschuldung und die zunehmende Steuerbelastung der Unternehmen und Bürger fort. Die von IHK NRW schon lange, zuletzt in den Stellungnahmen zum GFG 2011 und GFG 2012 geäußerten Bedenken, haben damit an Aktualität nicht verloren.

Stärkungspakt Stadtfinanzen: Neue Welle von Steuererhöhungen droht

Die Landesregierung hat bereits in der letzten Legislaturperiode einen kleinen Schritt getan, um besonders notleidende Kommunalhaushalte zu stützen. Allerdings werden diese Mittel nur unter strengen Auflagen vergeben, die auch erhebliche finanzielle Konsolidierungsanstrengungen der Gemeinden vorsehen. „Hilfe zur Selbsthilfe“ lautet die Maxime. IHK NRW unterstützt diesen Ansatz. Dessen ungeachtet ist erkennbar, dass die Vorgaben des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zum zwingenden Haushaltsausgleich der teilnehmenden Städte und Gemeinden zu massiven Hebesatzanpassungen führen. In den mittelfristigen Finanzplanungen zeichnen sich bereits jetzt Steuererhöhungen auf einem Niveau von weit über 500 v.H. bei der Gewerbesteuer und über 600 v.H. bei der Grundsteuer B ab. Zugleich werden zunehmend „Ziehharmonikaeffekte“ erkennbar: Auch nicht durch den Stärkungspakt begünstigte Kommunen passen ihre Hebesätze weiter nach oben in ungebremsster Dynamik an. Hinzu kommt, dass durch den Vorwegabzug für den Stärkungspakt Stadtfinanzen in 2013 mit rd. 116 Mio. Euro eine Beteiligung vermeintlich gesunder Kom-

munen erfolgt, deren Spielräume noch weiter eingeeengt werden. In 2012 sind weitere 152 Erhöhungen (2011: 201) bei der Grundsteuer B sowie 113 Erhöhungen (2011: 162) bei der Gewerbesteuer beschlossen worden; nicht zuletzt aufgrund des Drucks erhöhter fiktiver Hebesätze des GFG.

Vorgaben des kommunalen Finanzausgleichs - keine Impulse für Wirtschaftswachstum

Die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, Finanzkraftunterschiede auszugleichen, geht in Ihrer Systematik immer schwerer auf. Schuld daran trägt unter anderem die unrealistische Ermittlung der Steuerkraft mit Hilfe von sog. fiktiven Hebesätzen, die für einen Großteil der nordrhein-westfälischen Gemeinden eine höhere Steuerkraft unterstellen, als dort tatsächlich vorhanden ist. Obwohl die Eckpunkte des GFG 2013 keine Veränderung der GFG-Struktur bedeuten, zeichnen sich bereits jetzt weitere systemimmanente Verteilungsprobleme ab. Bei annähernd gleichen Finanzbedarfen führt ein erkennbar verstärkter Anstieg der normierten Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen zu einer zunehmenden Verlagerung der begrenzt verfügbaren Schlüsselmasse zugunsten des kreisfreien Raumes. Weitere Steuererhöhungen der kreisangehörigen Kommunen zur Kompensation fehlender Finanzmittel sind vielfach die Folge. Diese innere Dynamik der Verteilungssystematik zulasten der Steuerzahler steht jedoch in krassem Widerspruch zu einer aktiven Wirtschaftsförderung. Nordrhein-Westfalen – schon heute das teuerste Flächenland bei der Gewerbesteuer - leistet sich trotz aller Strukturprobleme und der im Vergleich zu anderen Flächenländern niedrigeren Wachstumsraten einen Schritt zur Festigung dieser Negativposition. Die seit langem zurückgebliebene wirtschaftliche Entwicklung manifestiert sich in den aktuellen Arbeitsmarktdaten. Im Dez. 2012 belief sich die Arbeitslosenquote in NRW auf 8,1 Prozent; in Westdeutschland auf 5,8 Prozent und im gesamten Bundesgebiet auf 6,7 Prozent. Dies zeigt, wo die Probleme in der Wirtschaftsdynamik liegen, die durch immer weitere Steuererhöhungen ganz sicher nicht befeuert wird.

Gewiss ist der kommunale Finanzausgleich ein höchst komplexer und diffiziler Prozess, in dem unterschiedliche Interessen, und zwar nicht nur vertikal, sondern auch zwischen großen und kleinen, zwischen kreisfreien und kreisangehörigen, zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Gemeinden austariert werden. Eine Überprüfung der Eckpfeiler des kommunalen Finanzausgleichssystems auf seine Tragfähigkeit hin, scheint daher umso mehr geboten. IHK NRW spricht sich weiterhin mit Nachdruck angesichts der wirtschaftspolitisch kontraproduktiven Auswirkungen für eine Absenkung der fiktiven Hebesätze aus.

Fiktive Hebesätze des kommunalen Finanzausgleichs führen zur realen Belastung der Steuerzahler

Die mit der Ausgleichspolitik des Landes einhergehende Signalwirkung für die Steuerpolitik der Kommunen ist unverkennbar: Die durchschnittliche Gewerbesteuerbelastung in NRW lag im Jahre 2010 bei 438 v.H. und ist in 2011 auf 442 v.H. angestiegen. Im Vergleich dazu lag der Bundesdurchschnitt bei der Gewerbesteuerbelastung im Jahr 2010 bei 390 v.H. und in 2011 bei 392 v.H. Nach eigenen Berechnungen der IHK NRW liegt für 2012 die durchschnittliche gewogene Gewerbesteuerbelastung in Nordrhein-Westfalen schon bei 445v.H.. Mittlerweile entfallen sogar 80 Prozent aller bundesweit zu verzeichnenden Spitzenhebesatzwerte ab einer Höhe von 450 v.H. auf das Land NRW!

NRW: Unrühmliche Spitzenposition bei Hebesätzen

Auch im Vergleich aller Flächenländer nimmt Nordrhein-Westfalen mittlerweile eine fragwürdige Spitzenstellung ein. Auf den Daten des Jahres 2011 basierend, liegt der durchschnittliche Gewerbesteuer-Hebesatz bei 442 v.H., wobei die kreisfreien Städte einen Durchschnittssatz von 462 und der kreisangehörige Raum hingegen einen Durchschnittssatz von 425 v.H. aufweisen. Lediglich die Bundesländer Sachsen und Saarland haben noch eine durchschnittliche Gewerbesteuer-Belastung von über 400 v.H. in 2011. Alle übrigen Flächenstaaten liegen weit unter dem Schwellenwert von 400 v.H., besonders dramatisch ist der Abstand zu Hessen (384 v.H.), Niedersachsen (385 v.H.) und Rheinland-Pfalz (371 v.H.).

Bei der Grundsteuer B nehmen die Abstände zu den übrigen Flächenländern in gravierender Weise zu. Nach den Berechnungen des statistischen Bundesamtes weist Nordrhein-Westfalen für 2011 einen durchschnittlichen Hebesatz bei der Grundsteuer B von 457 v.H. und (2010: 444 v.H.) aus; in dem unmittelbar angrenzenden Hessen beträgt dieser Durchschnittssatz lediglich 337 v.H., in Rheinland-Pfalz 355 v.H. und in Niedersachsen 391 v.H. Der von den Industrie- und Handelskammern in NRW auf Basis einer eigenen Umfrage zuvor ermittelte - in keinem anderen Flächenland vorhandene - sprunghafte Anstieg der durchschnittlichen Belastung auf 457 v.H. von 13 Prozentpunkten hat sich leider nach amtlicher Statistik bestätigt. Für 2012 muss mit einer weiteren Steigerung der Durchschnittbelastung bei der Grundsteuer B auf 471 v.H. gerechnet werden.

Attraktivität des Wirtschaftsstandortes NRW in Gefahr

Nordrhein-Westfalen leistet sich trotz der Gefahr einer dauerhaften Beeinträchtigung seiner Standortattraktivität weitere Schritte, diese unrühmliche Negativposition zu festigen bzw. auszubauen - ein fatales Signal an alle Investoren innerhalb und außerhalb der Landesgrenzen! Gerade finanzschwache Kommunen bedürfen erst recht einer ausreichend gesunden gewerblichen Basis, um Arbeitsplätze und Einnahmen zu sichern. Die Systematik des bestehenden Finanzausgleichs unterbindet hingegen jegliche Anreize für eine aktive Wirtschaftsförderung mittels moderater Hebesätze. Bedauerlicherweise bekräftigen die Zielvorgaben des kommunalen Finanzausgleichs die Notwendigkeit, die chronische Unterfinanzierung der Kommunen ebenso wie den defizitären Landesetat einnahmenseitig zu stärken. Primär Ausgabensenkungen auf den Weg zu bringen, ist mit Sicherheit ungemein schwer. An der Einnahmeentwicklung liegt es jedoch nicht, dass sich beide Ebenen mit einem „Unterfinanzierungsproblem“ konfrontiert sehen. Das bedauern die IHKs außerordentlich und halten dies für gefährlich und falsch.

Angemessene Verbundquote?

Darüber hinaus soll der seitens des Landesgesetzgebers geführte Vergleich der Finanzlagen des Landes und der Kommunen keine Anpassung des Verbundsatzes von derzeit 23 Prozent zur Folge haben. Der auf Grundlage von verschuldungsbezogenen Parametern (Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung) geführte Vergleich lässt jedoch die Ursachenanalyse weitestgehend außer Acht. Eine angemessene Aufteilung der Finanzierungsmittel auf Land und Gemeinden kann ohne sachgerechte Berücksichtigung der Aufgabenverteilung und -intensität, folglich des Kommunalisierungsgrades, nicht gefunden werden. Der Landesgesetzgeber sollte sich verpflichten, in regelmäßigen Abständen zu

überprüfen, ob die Verbundquote dem tatsächlichen Finanzbedarf der Gemeinden gerecht wird. Aus historischer Sicht war es keineswegs immer so, dass die Kommunen mit einem derartig niedrigen Anteil an Steuereinnahmen auskommen mussten. Der Verbundsatz lag vor Jahren fünf Prozentpunkte höher als heute.

Als Hauptursache für die desolante Finanzverfassung der Kommunen werden schließlich die überschießenden Soziallasten identifiziert. Die kommunalen Sozialausgaben liegen in NRW Pro-Kopf um 150 Euro über dem Durchschnitt der Flächenländer. NRW bzw. seine Kommunen geben vergleichsweise p. a. etwa 3 Milliarden Euro mehr für kommunale Sozialleistungen aus als das übrige Deutschland und mehr als 5 Mrd. Euro als die süddeutschen Länder.

Kommunaler Finanzausgleich befeuert Steuererhöhungen zu Lasten der Wirtschaft

Aus Sicht der Wirtschaft kommen wir auf die vergangenen Feststellungen zurück, dass kontraproduktive Steuererhöhungen die unbestritten desolante Haushaltslage in vielen Kommunen nicht beheben werden. Die aufgezeigten Mängel des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen haben nicht unwesentlich zu dieser negativen Entwicklung beigetragen. Die einzige reale Basis für die Sanierung der nordrhein-westfälischen Finanzsituation, nämlich die Leistungsfähigkeit der hiesigen Wirtschaft, wird zunehmend ausgehöhlt. IHK NRW warnt eindringlich davor, das GFG mehr und mehr als Verschiebebahnhof zu Lasten der Steuerzahler zu nutzen.