



IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/79

A11

STELLUNGNAHME

Ihre Ansprechpartnerin
Achim Hoffmann

E-Mail
achim.hoffmann@koeln.ihk.de

Telefon
0221 1640 302

Datum
21.09.2012

Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 2012) - Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/302
in Verbindung mit

Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/176

Bereits in der letzten Wahlperiode haben sich die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2012 geäußert. Auch nach weiteren acht Monaten hat sich die Situation der Kommunalfinanzen und der damit verbundenen Hebesatzpolitik der Städte und Gemeinden nicht grundlegend geändert. Die von uns zum damaligen Zeitpunkt gemachten Äußerungen haben nichts an Aktualität verloren. Wir haben uns deshalb erlaubt, unsere Stellungnahme nochmals in aktualisierter Form zu übermitteln.

NRW steht vor einer neuen Welle von Steuererhöhungen bei der Gewerbesteuer und Grundsteuer B. Damit wollen die Kommunen ihre prekäre Finanzlage heilen. Pars pro Toto stehen dafür die Kassenkredite von landesweit etwa 22,3 Milliarden Euro, die man zum größten Teil als „Verlustvorträge“ bezeichnen muss. Alleine in den letzten beiden Haushaltsjahren wurden zusätzlich weitere 5 Mrd. Euro konsumtive Schulden aufgebaut. Die explodierenden Sozialausgaben in Höhe von aktuell 13 Mrd. Euro verschärfen trotz der derzeit guten Gewerbesteuererinnahmen die Lage weiter. Kontraproduktive Steuererhöhungen werden aber die unbestritten desolate Haushaltslage in vielen Kommunen nicht beheben, sondern die Wirtschaftsförderungsaktivitäten zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Einnahmensicherung unterlaufen. Das halten wir für einen gefährlichen und falschen Weg.

Mit dem Stärkungspaket zugunsten von 34 defizitären Gemeinden wurde ein erster Entlastungsschritt in die richtige Richtung getan, auch wenn diese Maßnahmen nun landesseitig zu einer höheren Neuverschuldung führen. Auch ist erkennbar, dass die Vorgaben des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zum zwingenden Haushaltsausgleich der teilnehmenden Städte und Gemeinden zu massiven Hebesatzanpassungen führen. In den mittelfristigen Finanz-

planungen zeichnen sich bereits jetzt Steuererhöhungen auf ein Niveau von weit über 500 v.H. bei der Gewerbesteuer und über 600 v.H. bei der Grundsteuer B ab.

Neben dem Stärkungspaket kommt die schrittweise Übernahme der Grundsicherung ab 2012 durch den Bund hinzu, die eine weitere Entlastung von etwa 1 Milliarde Euro bedeutet. Doch werden damit die grundlegenden Probleme nicht ausgeräumt. 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. Insbesondere müssen für die in den vergangenen Jahren vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung endlich die notwendigen Mittel auch von diesem zur Verfügung gestellt werden, um die Haushaltsbalance wieder herstellen zu können. Dies zeigt auch, dass die Mehrausgaben, die von der Wirtschaft geleistet werden, in keinem Verhältnis zu den geringen Leistungen stehen, welche die Wirtschaft durch die Kommunen erfährt.

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen ist keineswegs nur in der unmittelbaren Beziehung zwischen dem Land und seinen Gemeinden von Bedeutung. Trotz allem Verständnisses für die öffentliche Finanznot hierzulande sind einige Konsolidierungsschritte nur schwer nachzuvollziehen. Die einzige reale Basis für die Sanierung der nordrhein-westfälischen Finanzsituation, nämlich die Leistungsfähigkeit der hiesigen Wirtschaft, wird zunehmend ausgehöhlt. Dabei wird die Systematik des Finanzausgleichs in kurzen Abständen so variiert, dass Kommunen jeglicher Anreiz für eine aktive Wirtschaftsförderung - etwa durch moderate Steuersätze - genommen wird. Schuld daran trägt auch 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.

Schon lange, zuletzt in ihrer Stellungnahme zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 hat die IHK-NRW beanstandet, dass von Jahr zu Jahr mehr Städte und Gemeinden „gezwungen sind“, sich durch Erhöhung der Hebesätze bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer den fiktiven Vorgaben des Landes anzupassen. Auch sind viele Kommunen bemüht, den Abstand zwischen tatsächlichem Hebesatz und fiktivem Hebesatz gleich zu halten. Lediglich 75 von Ihnen wiesen 2009 einen Hebesatz bei der Grundsteuer B von 413 v.H. oder höher auf. 2011 waren es bereits 205 Städte oder Gemeinden. Die Steuererhöhungen für 2012 fallen ebenso dramatischer aus. Nach der von uns durchgeführten Umfrage sind in 2012 151 Erhöhungen bei der Grundsteuer B und 112 Erhöhungen bei der Gewerbesteuer beschlossen worden. Als Begründung diente wieder einmal die notwendige Anpassung an die Hebesätze des GFG bzw. die Vorgaben des Stärkungspaktes. Bereits 2011 hatte diese Steuererhöhungswelle als Antwort auf das GFG 2011 begonnen. 186 Kommunen haben zum 1.1.2011 – übrigens größtenteils rückwirkend – ihren Steuersatz bei der Grundsteuer B erhöht. Das gilt – mit ebenso dramatischen Folgen für die Unternehmen – auch für die Gewerbesteuer: Waren es 2009 lediglich 198 Kommunen mit einem Hebesatz von 411 v.H. oder höher sind es in 2011 schon 274 Kommunen. Schon jetzt ist erkennbar, dass in 2012 mehr als 300 Städte und Gemeinden einen Hebesatz über dem fiktiven Hebesatz in ihrer Haushaltssatzung verankert haben.. Die mit der Ausgleichspolitik des Landes einhergehende Signalwirkung für die Steuerpolitik der Kommunen ist also unverkennbar und in hohem Masse problematisch. Der Finanzausgleich des Landes vollzieht die Entwicklung vor Ort nicht mehr nach, er dient vielmehr zum Schrittmacher für kommunale Steuererhöhungen auf breiter Front. Die langjährige Hebesatzpolitik des Landes führt bei kontinuierlicher Betrachtung zu einer Negativspirale mit ständig stei-

genden Hebesätzen. Und dies, obwohl die Arbeitsmarktdaten eine Politik der Wirtschaftsförderung gebieten würden.

Auf diese Weise wird das Belastungsniveau der kleinen und mittleren Kommunen dem der Großstädte angepasst; insbesondere bei der Gewerbesteuer. Mit der zunehmenden Vereinheitlichung der nordrhein-westfälischen Gewerbesteuer-Hebesätze sind Land und Kommunen auf dem besten Wege, die kommunale Finanzautonomie und das sorgsam gehütete, mit Verfassungsrang versehene Hebesatzrecht faktisch außer Kraft zu setzen. Insofern würde sich bei der nächsten Reform der Gemeindefinanzierung auch die Grundsatzfrage um die Beibehaltung des kommunalen Hebesatzrechts von selbst erledigen, zumindest in NRW.

Gewollt oder ungewollt partizipieren auch die Kreishaushalte an dieser Entwicklung. Dabei hat bereits heute die Belastung aus allgemeiner Umlage und Jugendamtsumlage die Marke von 60 v. H., in der Spitze von über 67vH (Kreis Düren) hinter sich gelassen. Im Klartext wird auf diese Weise ein Großteil der Einnahmen durchgereicht, ohne eigene Mitwirkung der Kommunen. Auch dies schmälert massiv ihre finanzielle Gestaltungshoheit und reduziert sie in vielen Fällen auf eine reine Mangel- oder Restverwaltung.

Die Auswirkungen der Finanzpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen lassen sich in der amtlichen Statistik über die Höhe der durchschnittlichen Gewerbesteuerbelastung nachlesen. Nach diesen Berechnungen lag die durchschnittliche Belastung in NRW 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 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen liegt für 2012 die durchschnittliche gewogene Gewerbesteuerbelastung in Nordrhein-Westfalen schon bei 445v.H.

Auch im Vergleich aller Flächenländer nimmt Nordrhein-Westfalen mittlerweile eine fragwürdige Spitzenstellung ein. Auf den Daten des Jahres 2010 basierend, liegt der durchschnittliche Gewerbesteuer-Hebesatz bei 438 v.H., wobei die kreisfreien Städte einen Durchschnittssatz von 454 und der kreisangehörige Raum hingegen einen Durchschnittssatz von 412 v.H. aufweisen. Lediglich die Bundesländer Sachsen und Saarland haben noch eine durchschnittliche Gewerbesteuer-Belastung von über 400 v.H. in 2010. Alle übrigen Flächenstaaten liegen weit unter dem Schwellenwert von 400 v.H., besonders dramatisch ist der Abstand zu Hessen (391 v.H.), Niedersachsen (383 v.H.) und Rheinland-Pfalz (367 v.H.).

Bei der Grundsteuer B nehmen Abstände zu den übrigen Flächenländern noch zu. Sie sind nicht weniger gravierend. Nach den Berechnungen des statistischen Bundesamtes weist Nordrhein-Westfalen für 2010 einen durchschnittlichen Hebesatz bei der Grundsteuer B von 444 v.H. aus, in dem unmittelbar angrenzendem Hessen beträgt dieser Durchschnittssatz lediglich 333 v.H., in Rheinland-Pfalz 343 v.H. und in Niedersachsen 388 v.H.. Nach Berechnungen der Industrie- und Handelskammern in NRW auf Basis einer eigenen Umfrage bei den Kommunen erhöht sich die durchschnittliche Belastung sprunghaft auf 458 v.H. in 2011, also insgesamt eine Veränderung von 14 Prozentpunkten. Für 2012 muss mit einer weiteren Steigerung der Durchschnittbelastung bei der Grundsteuer B auf 471 v.H. gerechnet werden.

Die aufgezeigten Mängel des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen haben nicht unwesentlich zu dieser negativen Entwicklung beigetragen. Das Ergebnis ist umso bedrückender, weil es der offiziellen Wirtschaftspolitik diametral entgegenläuft. Nordrhein-Westfalen - einst nicht nur das bevölkerungsreichste, sondern auch das



wirtschaftsstärkste Bundesland - muss gegenüber anderen Bundesländern mit einem überdurchschnittlichen Gewerbesteuerniveau erhebliche Standortnachteile in Kauf nehmen.

Die Argumentation vieler Landespolitiker und Kommunalvertreter, die Gewerbesteuer wirke sich in der betrieblichen Kostenrechnung kaum aus, wird durch die tägliche Praxis eindeutig widerlegt. Die Unternehmen reagieren heute sensibler und auch flexibler auf steigende Steuerbelastungen, als dies noch vor Jahren der Fall war. Schon geringste Kostenvorteile führen oft dazu, dass sich neue Betriebe außerhalb Nordrhein-Westfalens ansiedeln und bestehende Unternehmen ihre notwendigen Erweiterungsinvestitionen in Betriebsstätten außerhalb des Landes vornehmen. Dies gilt insbesondere für Standorte in der Nähe zu den angrenzenden Bundesländern und dem benachbarten Ausland.

Die IHK-NRW warnen nachdrücklich vor fragwürdigen, ja kontraproduktiven Auswirkungen der Berechnung der fiktiven Hebesätze anhand der tatsächlichen Hebesätze mit einem Abschlag von 5 %. Wünschenswert wäre es, dem alten Vorschlag des ifo-Institutes zu folgen und den fiktiven Hebesatz an den Durchschnitt der übrigen Flächenländer anzupassen.

Auch ist es aus Sicht der Wirtschaft wünschenswert, die Vorgaben des Stärkungspaktes Stadtfinanzen unter strukturpolitischen Gesichtspunkten neu zu definieren. Ankündigen von weiteren Steuererhöhungen bei Grundsteuer B und Gewerbesteuer werden nicht zwingend zu mehr Steueraufkommen und damit zum Ziel des Haushaltsausgleichs führen. Zudem darf es bei den stabilitätsorientierten Kommunen zu keiner übermäßigen Solidarlast kommen. Die Steuererhöhungen bei den Stärkungspaktkommunen und den freiwillig Beitretenden führt erfahrungsgemäß zu einem Ziehharmonikaeffekt bei den anderen Städten und Gemeinden, zumal dann, falls diese Entwicklung in die Bemessung der fiktiven Hebesätze einfließt.