



Industrie- und Handelskammer
zu Düsseldorf

DER HAUPTGESCHÄFTSFÜHRER

Herrn
Knut vom Bovert
Bürgermeister der
Stadt Haan
Rathaus
Kaiserstraße 85
42781 Haan



Postfachadresse:
Postfach 10 10 17
40001 Düsseldorf

Hausadresse:
Ernst-Schneider-Platz 1
40212 Düsseldorf

Tel. 02 11 35 57-2 01
Fax 02 11 35 57-4 01

E-Mail: siepmann@duesseldorf.ihk.de
Internet: www.duesseldorf.ihk.de

30. September 2013

Geplante Solidaritätsumlage im Rahmen des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

zu Ihrer Information übersenden wir Ihnen als Anlage ein Schreiben mit ausführlicher Stellungnahme zur geplanten Solidaritätsumlage im Rahmen des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“, das wir heute an die Landtagsabgeordneten unseres Kammerbezirkes versandt haben.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Udo Siepmann

Anlagen



Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf

Postfachadresse: Postfach 10 10 17 · 40001 Düsseldorf
Hausadresse: Ernst-Schneider-Platz 1 · 40212 Düsseldorf
Telefon 0211 3557-201

An die
Damen und Herren Abgeordneten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
im Bezirk der IHK Düsseldorf

30. September 2013

Geplante Solidaritätsumlage im Rahmen des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Industrie- und Handelskammer Düsseldorf vertritt die Interessen der rund 80.000 gewerblichen Unternehmen in der Stadt Düsseldorf und im Kreis Mettmann. Diese Firmen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung ihrer Standort-Gemeinden. Mit einem Gewerbesteueraufkommen von rund 1,4 Milliarden Euro pro Jahr tragen die Unternehmen einen beachtlichen Teil der Steuerlast in den städtischen Haushalten im Bezirk der IHK Düsseldorf.

Durch die von der Landesregierung geplante Solidaritätsumlage im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen befürchtet die IHK eine empfindliche finanzielle Schwächung der Landeshauptstadt Düsseldorf und von fünf Städten aus dem Kreis Mettmann mit negativen Folgen für die Standortattraktivität. Um notleidende Gemeinden in NRW wieder finanziell handlungsfähig zu machen, wurde bereits Ende 2011 vom Landtag NRW das Stärkungspaktgesetz beschlossen. Es stellt für überschuldete oder von Überschuldung bedrohte Kommunen Konsolidierungshilfen zur Verfügung. Im Gegenzug müssen die betroffenen Städte und Gemeinden einen Sanierungskurs einschlagen. Soweit begrüßt die IHK Düsseldorf das Vorhaben.

Problematisch ist aus unserer Sicht, dass die dafür vorgesehenen Gelder nicht allein vom Land aufgebracht werden sollen. Vielmehr sollen (nach der Definition der Landesregierung) „reiche“ Kommunen einen Teil des Hilfsprogramms über den kommunalen Finanzausgleich und eine Solidaritätsumlage finanzieren. Nach der kürzlich vorgelegten ersten Modellrechnung würden die finanziell ordentlich aufgestellten Städte im Bezirk der IHK Düsseldorf in bis zu zweistelliger Millionenhöhe zur jährlichen Zahlung herangezogen.

Von dem für ganz NRW aufzubringenden kommunalen Anteil von jährlich rund 182 Millionen Euro würde mehr als die Hälfte allein von der Stadt Düsseldorf (rund 27 Millionen Euro) und fünf Städten des Kreises Mettmann abgefordert. Die Stadt Monheim am Rhein hätte danach über 46 Millionen Euro jährlich an Solidaritätsumlage zu zahlen.

Daneben werden aus dem Bezirk der IHK Düsseldorf die Städte Haan (rund 2,8 Millionen Euro), Hilden (rund 4,4 Millionen Euro), Langenfeld (rund 6 Millionen Euro) und Ratingen (rund 8,5 Millionen Euro) herangezogen. Nicht wenige betroffene Städte – in unserem IHK-Bezirk zum Beispiel die Stadt Haan – drohen unter dieser Zahlungsverpflichtung selbst finanziell (wieder) notleidend zu werden.

Die IHK Düsseldorf hält insbesondere das mit der sogenannten Solidaritätsumlage gesendete politische Signal für falsch, wonach jahrelange selbständige Sparanstrengungen in Kommunen von der Landesregierung nicht honoriert, sondern – im Gegenteil – diese Kommunen bei Erfolg mit der Verpflichtung zur Zahlung einer Solidaritätsumlage bedacht werden. Die entsprechenden Hilfgelder für finanzschwache Städte sollte die Landesregierung daher auch durch eigene Einsparbemühungen vollständig aus dem Landeshaushalt aufbringen. Damit würde das Land NRW zugleich ein gutes Vorbild für die in Konsolidierungspflicht genommenen Stärkungspaktkommunen abgeben. In Verbindung mit einer personellen und politischen Stärkung der Kommunalaufsicht sieht die IHK Düsseldorf hier deutlich bessere Chancen für eine nachhaltige Sanierung der Gemeindefinanzen in NRW.

Wir haben unsere ausführliche Stellungnahme in einem diesem Schreiben beigefügten Papier zusammengefasst. Wir werden diese auch den Medien kommunizieren.

Wir bitten Sie, Ihren Einfluss auf Landesebene gegen die Verabschiedung der Solidaritätsumlage geltend zu machen. Bitte teilen Sie auch Ihren jeweiligen Fachkollegen unsere Einschätzung und Bedenken mit.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident



Prof. Dr. Ulrich Lehner

Anlage

Der Hauptgeschäftsführer



Dr. Udo Siepmann



Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf
Postfachadresse: Postfach 10 10 17 · 40001 Düsseldorf
Hausadresse: Ernst-Schneider-Platz 1 · 40212 Düsseldorf
Telefon 0211 3557-0

Argumentationspapier der IHK zu Düsseldorf zur geplanten „Solidaritätsumlage“

Falsche Signalwirkung

Die IHK Düsseldorf lehnt die geplante Solidaritätsumlage der Landesregierung NRW zur Finanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen ab. Das mit der Umlage gesendete politische Signal, wonach jahrelange selbstständige Sparanstrengungen in Kommunen von der Landesregierung nicht honoriert, sondern – im Gegenteil – diese Kommunen bei Erfolg mit der Verpflichtung zur Zahlung einer Solidaritätsumlage bedacht werden, hält die IHK für falsch. Dieser Kritik steht nicht entgegen, dass die Verpflichtung zur Solidaritätsumlage nach dem Gesetzentwurf nicht direkt vom Zustand des Haushaltes einer Gemeinde, sondern im Wesentlichen von ihrer fiktiven Steuerkraft (und ihrem fiktiven Finanzbedarf) abhängig gemacht werden soll. Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung bildet nämlich in aller Regel die Basis für eine überdurchschnittliche kommunale Steuerkraft, indem die finanzielle Verlässlichkeit einer Gemeinde und auch das Standortkostenniveau die Attraktivität für Unternehmensansiedlungen befördert.

Kommunaler Finanzausgleich ist bereits jetzt solidarisch

Der Begriff „Solidaritätsumlage“ erscheint für die vorgesehene Umlage schon insoweit irreführend, als sich die zur ihr herangezogenen Städte bereits aktuell äußerst solidarisch zeigen: Sie unterstützen die anderen Kommunen in NRW schon länger umfangreich, indem sie große Summen als Umlagen an andere Verwaltungsebenen abgeben, aber anhand bestimmter Parameter – fiktiv und damit nur rechnerisch – als „wohlhabende“ (abundante) Gemeinden gelten und somit keinerlei Schlüsselzuweisungen zurückerhalten. So zahlt zum Beispiel die Stadt Düsseldorf mit rund 130 Millionen Euro Gewerbesteuerumlage (davon rund 65 Millionen Euro für den Fonds deutscher Einheit) mehr an das Land, als sie an pauschalen Zuweisungen (größtenteils zweckgebunden für Sport oder Bildung) in Höhe von 37,5 Millionen Euro zurückerhält. Für die von der geplanten Solidaritätsumlage betroffenen Städte im Kreis Mettmann zeigt sich ein ähnliches Bild. Nicht nachvollziehbar erscheint dabei auch, dass die Solidaritätsumlage nach dem Eckpunktepapier des Kabinettsbeschlusses keinen Einfluss auf die Umlagegrundlagen der betroffenen Kommunen haben soll. So werden zum Beispiel kreisangehörige Städte in Bezug auf die Höhe der von ihnen zu zahlende Kreisumlage so gestellt, als hätten sie aus ihrer Steuerkraft als Berechnungsgrundlage nicht bereits die Solidaritätsumlage an das Land NRW entrichtet.

„Reichtum“ vieler Geberstädte ist lediglich gesetzlich fingiert

Hinzu kommt, dass Gemeinden im Bezirk der IHK Düsseldorf lediglich als „reich“ im Sinne der Solidaritätsumlage aufgrund der vom Land festgesetzten sogenannten fiktiven Hebesätze gelten. Insbesondere Städte mit wirtschaftsfreundlich niedrigen Gewerbesteuerhebesätzen werden künstlich „reich“ gerechnet, indem ihre Gewerbesteuereinnahmen kraft Gesetz geschönt werden.

Auch zur Berechnung der Solidaritätsumlageverpflichtung werden diese Gemeinden, wie zum Beispiel Monheim oder Langenfeld, so gestellt, als hätten sie die Einnahmehöhe eines Gewerbesteuerhebesatzes von 411 bzw. (künftig wohl 412 Prozent). Monheim zum Beispiel erhebt faktisch aber nur 300 Prozent, um für – in NRW dringend benötigte – Unternehmensansiedlungen auch überregional und international attraktiv zu sein. Es wird also zur Berechnung der Zahlungsverpflichtung vielfach eine Steuerkraft ermittelt und über die Solidaritätsumlage abgeschöpft, die nur gesetzlich fingiert vorhanden ist. So können die künftig abgeforderten Summen meist nur über die Aufnahme von Kassenkrediten in den vorgeblich „reichen“ Gemeinden aufgebracht werden. Die erst seit wenigen Monaten schuldenfreie Stadt Monheim befürchtet, unter der Belastung mit der Solidaritätsumlage mittelfristig wieder in die Verschuldung zu geraten. Andere noch verschuldete Gemeinden im Kreis Mettmann werden unter der Solidaritätsumlage in ihren Entschuldungsplänen weit zurückgeworfen und müssen künftig ihre Kreditlinien erweitern, anstatt sie planungsgemäß zurückzufahren.

Höhe der fiktiven Hebesätze ist nach wie vor problematisch

Zur Höhe der fiktiven Hebesätze in NRW hatte sich die IHK bereits in der Stellungnahme zu der damals geplanten und letztlich auch vom Landtag verabschiedeten Anhebung der Hebesätze durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 (GFG 2011) kritisch geäußert. Damit teilt die IHK die Ansicht des damals vom Land beauftragten IFO-Instituts, dessen Empfehlung zur Senkung der fiktiven Hebesätze nicht gefolgt wurde. Auch das aktuelle im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW erstellte Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln aus März 2013 kommt zu dem Schluss: *„Bezüglich der Höhe der fiktiven Hebesätze zur Berücksichtigung der Steuerkraft aus den Realsteuern wird angesichts der manifesten Nachteile nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden im innerdeutschen Steuerwettbewerb eine deutliche Senkung der Nivellierungshebesätze empfohlen. Eindeutige Werte sind hier wissenschaftlich nicht zu bemessen; in den Proberechnungen zum Reformmodell wird ein fiktiver Hebesatz für die Gewerbesteuer von 365, für die Grundsteuer B von 342 genutzt.“* Dennoch soll der fiktive Hebesatz für die Gewerbesteuer im Rahmen des GFG 2014 nach den Plänen der Landesregierung nicht gesenkt, sondern vielmehr erneut um einen Prozentpunkt auf dann 412 Prozent angehoben werden. Damit würde – unter anderem – die fiktive Bemessungsgrundlage für die Solidaritätsumlage noch einmal erhöht und der oben angesprochene Verzerrungseffekt weiter verstärkt.

Stark einseitige Verteilung der finanziellen Lasten

Diskussionswürdig erscheint der IHK auch die geografisch stark einseitige Verteilung der finanziellen Lasten. Mit einem Anteil von über 52 Prozent soll der Großteil der Zahlungsbelastung auf eine einzige Wirtschaftsregion in NRW zukommen, nämlich auf die Stadt Düsseldorf und den Kreis Mettmann und damit unseren IHK-Bezirk. Letztlich bedeutet die Solidaritätsumlage, dass über ihre siebenjährige Laufzeit voraussichtlich mehr als 650 Millionen Euro aus den sechs betroffenen Städten in unserem Wirtschaftsraum abgezogen werden.

Diese Gelder stehen dann nicht mehr für öffentliche Investitionen in der Region zur Verfügung oder drohen über Anhebungen insbesondere der Gewerbesteuerhebesätze in den kommunalen Haushalten kompensiert zu werden. Die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung der Unternehmen würde die ansässige Wirtschaft und – örtlich stark konzentriert – die Standortqualität empfindlich schwächen. Für uns als IHK ist diese Befürchtung ein entscheidendes Argument, uns in die Debatte einzubringen.

Haushaltsgebaren der Stärkungspaktkommunen bereitet Sorge

Auch aus weiteren Erwägungen heraus erscheint die Erhebung der Solidaritätsumlage nicht zutreffend abgewogen. Einige zur Solidaritätsumlage verpflichtete Gemeinden haben zur Konsolidierung ihrer Haushalte und insbesondere zum Abbau ihrer Kassenkredite ihre Beteiligungen veräußert, so zum Beispiel die Stadt Düsseldorf Teile der Stadtwerke. Zahlreiche notleidende Städte, die nun Gelder aus dem Stärkungspakt erhalten sollen, haben einen solchen Schritt über viele Jahre trotz stetig anwachsender Kassenkredite konsequent vermieden und wollen ihre gemeindlichen Beteiligungen – wie zum Beispiel große RWE-Aktienpakete – auch künftig nicht zur Sanierung ihrer Finanzen und zum Abbau ihrer Schulden einsetzen. Darüber hinaus leisten sich die Stadtwerke einiger notleidender Empfängergemeinden aktuell noch den Kauf der Mehrheit an der EVONIK Tochter Steag und dies bei objektiv zunehmend schwierigerem Geschäftsmodell der Steag nach der Energiewende. Alarmierend erscheint daneben auch die Ankündigung von Stärkungspaktkommunen in der Presse (zum Beispiel Duisburg), neue konsumtive Ausgaben („soziale und ökologische Projekte“) mit den Hilfgeldern finanzieren zu wollen, statt ihre Haushalte damit zu sanieren. Diesbezügliche Fakten geschaffen hat bereits die von der Überschuldung bedrohte Stadt Essen (sie soll im Jahr 2014 über 90 Millionen Euro aus dem Stärkungspakt erhalten), die aktuell für einen Regionalligisten ein Fußballstadion für über 40 Millionen Euro mit zusätzlichen Folgekosten von rund 1 Millionen Euro jährlich baut. Auch an diesem Beispiel zeigt sich eine Schwäche der staatlichen Kommunalaufsicht, die nach aller Erfahrung auch zur Erosion der vorgeblich „strengen“ Konsolidierungsregeln für die Empfängerstädte beim Stärkungspakt führen wird. Wir fürchten, dass die Hilfgelder weitgehend in Projekten zu verpuffen drohen, die ohne Bezug zur Haushaltsanierung stehen.

Belastungsgrenzen mit zweierlei Maß gemessen

Defizite bei der Solidaritätsumlage sieht die IHK auch in den Abwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Belastungsgrenzen: Von der landesweiten Umlage entfallen alleine 25 Prozent der zu zahlenden Summe auf die kleine Stadt Monheim. Unverständlich erscheint dabei insbesondere, dass im Rahmen der Finanzierung des Stärkungspaktgesetzes die SPD-Landtagsfraktion betont, dass das Land NRW mit seinen rund 17,6 Millionen Einwohnern und einer finanziellen Beteiligung von 350 Millionen Euro jährlich an der „äußersten Grenze seiner Möglichkeiten“ steht. Auf der anderen Seite möchte die Landesregierung nach den Planungen Monheim mit seinen rund 43.000 Einwohnern für den Stärkungspakt allein im kommenden Jahr mit rund 46,5 Millionen Euro zur Finanzierung heranziehen, wobei in den folgenden Jahren ähnliche Belastungen für die Stadt zu erwarten sind.

Die Belastung durch die geplante Solidaritätsumlage geht im Beispiel der Stadt Monheim im kommenden Jahr so weit, dass die von der Stadt an andere staatliche Ebenen abzuführenden Summen (Kreisumlage, Gewerbesteuerumlage und künftig noch Solidaritätsumlage) ungefähr der Höhe der gesamten vereinnahmten Gewerbesteuer der Stadt entsprechen würde.

Entfalten Gewerbegebiete für eine Gemeinde noch ausreichenden Nutzen?

Im Ergebnis steht somit zu befürchten, dass sich Bürgermeister und Ratsmitglieder in einigen Geberstädten künftig die Frage stellen werden, ob sich die Ausweisung und Erschließung von Gewerbegebieten finanziell überhaupt noch für die Stadt lohnt. Werden nämlich steuerliche Mehreinnahmen aus einer ansprechenden kommunalen Wirtschaftspolitik künftig regelmäßig durch das Land abgeschöpft, so wird die Bereitstellung von Gewerbeflächen für eine Gemeinde am Ende finanziell und politisch unrentabel, was weitreichende negative Folgen für die Standortentwicklung in den betroffenen Regionen befürchten lässt.

Fazit

Die Finanzmittel für den Stärkungspakt Stadtfinanzen sollte die Landesregierung daher durch eigene Einsparbemühungen vollständig aus dem Landeshaushalt aufbringen. Damit würde das Land NRW zugleich ein gutes Vorbild für die in Konsolidierungspflicht genommenen Stärkungspaktkommunen abgeben. In Verbindung mit einer personellen und politischen Stärkung der Kommunalaufsicht sieht die IHK Düsseldorf hier deutlich bessere Chancen für eine nachhaltige Sanierung der Gemeindefinanzen in NRW.