



Industrie- und Handelskammer
zu Köln

IHK Köln, 50606 Köln

*Zur
Vier*
Herrn Oberbürgermeister
Reinhard Buchhorn
Stadt Leverkusen
Stadthaus
Postfach 10 11 40
51311 Leverkusen

Ihr Zeichen | Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen | Ansprechpartner
hf | Achim Hoffmann

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

Telefon | Fax
+49 221 1640-302 | +49 221 1640-309

Datum
4. Februar 2015

Haushaltsplanentwurf der Stadt Leverkusen für 2015

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Buchhorn,

für die Übersendung der aktuellen Haushaltsunterlagen dürfen wir Ihnen danken. Zur Haushaltssituation möchten wir aus Anlass der abschließenden Beratungen im Rat der Stadt Leverkusen einige grundsätzliche Leitlinien aufzeigen, die aus unserer Sicht für die Haushalts- und Steuerpolitik von Bedeutung sind.

Weiter strikte Haushaltsdisziplin notwendig

In den Stellungnahmen der vergangenen Jahre - ja fast schon Jahrzehnten - und öffentlichen Äußerungen zur Haushaltslage der Stadt Leverkusen sind wir jeweils ausführlich und detailliert auf die relativ unausgewogene Einnahmen- und Ausgabenstruktur des städtischen Etats eingegangen. Dabei haben wir versucht, diverse Lösungsmöglichkeiten zu einer Weichenstellung von einer Kommunalpolitik des bloßen Defizitausgleichs zur Wiedergewinnung eines echten finanziellen Handlungsspielraums aufzuzeigen. Die diversen Konsolidierungsbemühungen der Vergangenheit waren sicherlich ein hoffnungsvoller Anfang, jedoch sehr anfällig für unerwartete Veränderungen. Und so verwundert es nicht, dass der Haushaltsplanentwurf 2015 wiederum eine zusätzliche Deckungslücke im Haushalt nach dem drastischen Einbruch bei der Gewerbesteuer ausweist. Auch für die zukünftigen Jahre wird der angestrebte Haushaltsausgleich nur mit erheblichen Anstrengungen, drastischen Steuererhöhungen und unter Mithilfe der städtischen Beteiligung erreicht werden können.

Standort Leverkusen mit solider Wirtschaft - Gewerbesteuer keine echte Finanzierungsquelle

Die Unternehmen der Stadt Leverkusen haben in der Vergangenheit mit ihren Gewerbesteuerzahlungen einen Großteil zu den städtischen Erträgen beigetragen. Lagen diese Zahlungen in der Spitze bei weit über 100 Mio. Euro, so wird derzeit konkret von einem Gewerbesteueraufkommen von 67,4 Mio. Euro ausgegangen. Trotz des dramatischen Einbruchs im letzten Jahr gehen wir davon

aus, dass die Stadt Leverkusen ein entsprechendes Aufkommen auch in 2015 erzielen wird. Nach dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stellt die Gewerbesteuer damit immer noch die wichtigste Finanzierungsquelle für den Haushalt der Stadt Leverkusen dar. Aber nicht nur Gewerbesteuerzahlungen der Betriebe sichern die Ausgaben der Stadt. Unternehmer zahlen noch Einkommensteuer und Grundsteuer für ihre Betriebsgrundstücke. Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer soll nach der Planung der Verwaltung etwa 72,8 Mio. Euro ausmachen. Wir beziffern den Anteil der gewerblichen Einkünfte an der Einkommensteuer auf ca. 15 bis 20 %, so dass letztendlich die Unternehmer nochmals ca. 14,6 Mio. Euro Einkommensteuer an die Stadt zahlen, wenn auch über Umwege. Für die Grundsteuer B schätzen wir den Anteil der Wirtschaft auf etwa 15 Mio. Euro bei einem Aufkommen in Höhe von etwa 37,3 Mio. Euro.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Wirtschaft knapp 100 Mio. Euro nur an Steuern zur Finanzierung der städtischen Ausgaben beiträgt. Unter Berücksichtigung der Gebühren und Abgaben, die ja ebenso von Unternehmen zu leisten sind, liegt dieser Anteil weitaus höher. Die Zahlen mögen verdeutlichen, wie wichtig die regionale Wirtschaft für die Haushaltslage der Stadt Leverkusen ist. Es zeigt sich aber auch bei den schwankenden Gewerbesteuerzahlungen der örtlichen Unternehmen, dass die vorhandene Wirtschaft als herausragender Steuerzahler jetzt und in der Zukunft ausfallen wird. Umso dringlicher erscheint es, die noch vorhandenen Gewerbegebiete offensiv zu vermarkten und zusätzliche Steuerzahler zu gewinnen. Eine Anhebung des Gewerbesteuer-Hebesatzes wäre sicherlich der falsche Weg.

In Leverkusens Zukunft investieren

Wie schwierig sich die Haushaltslage der Stadt Leverkusen auch in den kommenden Jahren gestalten wird, zeigt die mittelfristige Finanzplanung. Statt im Kernhaushalt finanzielle Handlungsspielräume für eine angemessene Eigenfinanzierung städtischer Investitionen zu erwirtschaften, wird auch für die nächsten Jahre weiterhin mit erheblichen Deckungslücken gerechnet. Eine ausufernde Kreditfinanzierung von Investitionen verbietet schon die enorme Schuldenlast, ist aber auch rechtlich nur eingeschränkt möglich. Nach den Vorgaben für Stärkungspakt-Kommunen gilt ein Kreditdeckel, der Kreditaufnahmen nur noch bis zur Höhe der jährlichen Tilgungsleistung zulässt.

Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, sich auf die wirklich wichtigen Maßnahmen zu konzentrieren und diese auch zeitnah umzusetzen. Parallel bedarf es eine Neuausrichtung des städtischen Vermögens, um so die notwendigen Mittel für zukunftsweisende Investitionen zu schaffen. Wir halten von daher die Veräußerung der LPG und der Anteile am sog. RVR-Fonds für durchaus sinnvoll.

Nochmalige Grundsteuer B Erhöhungen zur Haushaltssanierung in 2018

Die harten Standortfaktoren entscheiden über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Stadt. Neben der bereits im Haushaltssanierungsplan 2014 beschlossenen Grundsteuer B Erhöhung soll eine weitere Anhebung des Hebesatzes bei der Grundsteuer B auf 810 v.H. ab 2018 beschlossen werden. Sollte es nicht zu einer angekündigten Entlastung durch den Bund bei der Eingliederungshilfe kommen, so steigt der Hebesatz sogar auf 990 v.H.

Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Leverkusen in erheblicher Weise gemindert. So gehören zu den Konkurrenzstandorten im Rheinland nicht nur die Großstädte Köln und Düsseldorf, sondern auch Langenfeld und Monheim, deren Hebesätze in den letzten Jahren gesunken sind. Die erhebliche Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B konterkariert zudem das Anliegen der Stadt, als Wohnstandort attraktiver zu werden. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist zu befürchten, dass Leverkusen mit dieser Maßnahme weiter ins Hintertreffen gerät. Gleichwohl scheint zum jetzigen Zeitpunkt die Anhebung des Hebesatzes bei der Grundsteuer B als Mittel zur Haushaltssanierung alternativlos. Die Zahlungen aus dem Stärkungspakt sind bekanntlich daran gebunden, dass die Empfängerkommune einen klaren Sparkurs einschlägt und den kommunalen Haushalt mit dem Geld aus dem Stärkungspakt innerhalb von sieben Jahren ausgeglichen gestaltet. Sollten dabei Sparmaßnahmen nicht ausreichen oder sich geplante Einnahmen nicht im geplanten Umfang realisieren lassen (wie im Falle Leverkusen), so sind Steuererhöhungen unumgänglich. Dies haben auch die beiden kommunalen Fälle von der Gemeinde Nideggen und der Stadt Altena gezeigt, wo der örtliche Rat nicht die Kraft oder den Willen hatte, zu entscheiden. Hier hat das Land als oberste Kommunalaufsicht mit Hilfe des „Sparkommissars“ drastische Sparmaßnahmen in Verbindung mit Steuererhöhungen durchgesetzt.

Umgekehrt gilt natürlich, dass bei steigenden Einnahmen - unter anderem aus Steuern - oder bei Entlastungen im Ausgabebereich durch Bund und Land der Rat der Stadt Leverkusen die Chance nutzen sollte, diese Entlastungsmaßnahmen an die örtlichen Unternehmen und die Bürger durch eine Rücknahme der geplanten Steuererhöhung weiterzureichen. Eine solche Absichtserklärung durch den Rat hätte auch über die Stadtgrenzen Leverkusens hinaus Signalwirkung.

Wirtschaftliche Risiken nehmen durch Konjunkturentwicklung zu

Das Land stellt gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz für das Jahr 2015 eine verteilbare Finanzausgleichsmasse von 9,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon gehen 8,2 Mrd. Euro als allgemeine Deckungsmittel und 1,4 Mrd. Euro als pauschal zweckgebundene Zuweisungen an die Gebietskörperschaften. Der Verbundsatz der vom Land vereinnahmten Gemeinschaftsteuer soll - trotz einer Forderung aus der kommunalen Familie - die auch die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen unterstützen, bei 23 % bleiben. Ferner fließen 4/7 der Grunderwerbssteuern in den kommunalen Finanzausgleich. Nach der zwischenzeitlich stattgefundenen Expertenanhörung und einem Gesetzesbeschluss im Landtag zur neuerlichen Anhebung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer von 5% auf 6,5%, scheint es aber so, als wenn das Land seine Kommunen an diesen Mehreinnahmen in Höhe von 400 Mio. Euro nicht anteilig beteiligen, sondern lediglich die eigenen Mittel im Stärkungspakt ersetzen will. Zukünftige Mehreinnahmen im Rahmen von höheren Schlüsselzuweisungen für die Stadt Leverkusen aus dieser Steuererhöhung erscheinen daher derzeit sehr fraglich. Die Beratungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz werden erst Klarheit bringen.

Wenngleich zeitverzögert, so würde sich jedoch eine Wachstumskrise u.a. auch in der Reduzierung der Verbundgrundlagen für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen widerspiegeln. Die Orientierungsdaten des Landes sprechen nach einer moderaten Steigerung im Jahr 2015 (+1,6%) und hiernach von weiteren Höhenflügen mit jährlichen Steigerungen von 4,9% (2016 und 2017) und 4,2 %

in 2018. Der sich an den Ansätzen des Landes Nordrhein-Westfalen orientierende Haushaltsansatz der Stadt Leverkusen kennt daher auch nur Einnahmesteigerungen auf Basis dieser Steigerungen, die sich jedes Jahr von Rekord- zu Rekordhöhe bewegen. Sicherlich wäre es sinnvoller, diese Steigerungsraten nur in abgeschwächter Form zu verwenden.

Konnexität anwenden

Die Haushaltskonsolidierung der Stadt Leverkusen oder auch die übrigen Kommunen in NRW können nur dann gelingen, wenn künftig die Konnexität auf Bundes- und Landesebene strikt eingehalten wird. Das Konnexitätsprinzip, wonach der Aufwand für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von der Stelle (Bund, Land, Gemeinde) zu tragen ist, die über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung entscheidet, wird auch aktuell noch häufig verletzt. Jüngste Beispiele sind die vom Land NRW ohne ausreichende Finanzierung an die Kommunen übertragenen Aufgaben der Inklusion und die Aufnahme von Flüchtlingen, die auch in Leverkusen zu einem Anstieg der Aufwendungen führt.

Bereits im Jahr 2010 hat Prof. Junkernheinrich in seinem Gutachten für das Land Nordrhein-Westfalen eine höhere Bundesbeteiligung an den kommunalen Soziallasten wie „Kosten der Unterkunft - KdU“, „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ und „Eingliederungshilfe“ für eine Entlastungswirkung auf kommunaler Ebene angeregt. Teilweise sind diese Maßnahmen schon umgesetzt (ab 2014 hat der Bund die gesamten Kosten für die Grundsicherung in Höhe von bundesweit 5,4 Mrd. Euro übernommen) oder finden sich mit der Eingliederungshilfe im Koalitionsvertrag auf Bundesebene mit einer Gesamtentlastung von 5 Mrd. Euro für zukünftige Jahre wieder. Aus Sicht der Wirtschaft kommen diese Maßnahmen jedoch viel zu spät und können die Ausgabesteigerungen im Sozialbereich nicht annähernd decken.

Handlungsfähigkeit der Kommunen erhalten

Den Industrie- und Handelskammern ist es ein Anliegen, Reformvorhaben gemeinsam mit den Kommunen zur Schaffung einer soliden Finanzausstattung zu unterstützen. Lösungen für die riesigen strukturellen Probleme können maßgeblich nur durch eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs gefunden werden. Alternativ kann das Land NRW, wie viele andere Bundesländer, die Kommunen durch die Übernahme von Aufgaben entlasten und so den Kommunalisierungsgrad zurückschrauben. Zu denken ist beispielsweise an Aufgaben im Zusammenhang mit der Unterstützung von Asylsuchenden. Grundsätzlich gilt es, die diversen Stellschrauben des Gemeindefinanzierungsgesetzes NRW zu untersuchen und die Empfehlungen der verschiedenen Gutachter wieder auf die politische Agenda zu setzen.

Auch der infrastrukturelle Lastenausgleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen bedarf nunmehr nach mehr als 20 Jahren Deutscher Einheit einer grundsätzlichen Reform. Aus Sicht der nordrheinwestfälischen IHK-Organisation scheint es mehr denn je geboten, die Belastungen der überschuldeten Kommunen in NRW für den Aufbau Ost zu reduzieren. Da die Solidarität mit den ostdeutschen Kommunen nahezu landesweit überwiegend über Kreditaufnahmen erfolgt und damit die NRW-Haushalte zusätzlich durch Zinsen belastet, bedarf es an dieser Stelle einer schnellstmöglichen Korrektur. Es müssen dringend Lösungen im Rahmen der Bund-Länder-

Finanzbeziehungen gefunden werden, die es ermöglichen, notleidende NRW-Kommunen mangels finanzieller Leistungsfähigkeit von der Pflicht zur Zahlung in den Fonds Dt. Einheit zu entbinden.

IPL als Gewerbegebiet oder Standort für eine Erstaufnahmeeinrichtung

Seit 2008 steigt die Zahl der Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen, wieder deutlich an. Bundesweit waren es 2014 etwa 200.000 Menschen, die in Deutschland Zuflucht suchten. Gegenüber 2013 mit etwa 127.000 Anträgen eine deutliche Steigerung. In Nordrhein-Westfalen wurden im gesamten Jahr 2014 40.200 Flüchtlinge aus den Landeseinrichtungen auf die Städte und Gemeinden verteilt. Nach Zahlen aus dem Innenministerium NRW werden aktuell bis zu 43.000 Flüchtlinge erwartet. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hingegen geht schon von einer weiteren Steigerung auf etwa 48.000 Flüchtlinge in NRW aus. Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Land Nordrhein-Westfalen dringend neue Kapazitäten für die Erstaufnahme von Flüchtlingen sucht.

Die Stadtverwaltung rechnet anhand der aktuellen Zahlen von einer Zuweisung von etwa 500 Flüchtlingen im laufenden Jahr. Damit wird für die Stadt Leverkusen die Unterbringung der Flüchtlinge zur zentralen Herausforderung. Mit der Bereitschaft, in Leverkusen eine Erstaufnahmeeinrichtung des Landes NRW für die Aufnahme von Flüchtlingen anzusiedeln, könnte diesem finanziellen Kraftakt - zumindest teilweise - entgangen werden. Nach dem FlüchtlingsAufnahmeGesetz NRW werden die zur Verfügung gestellten Aufnahmeplätze auf die Anzahl der zugewiesenen Flüchtlinge angerechnet. Bei einer geplanten Zahl von etwa 800 Personen könnten so Kosten in Höhe von 6,8 Mio. Euro zukünftig vermieden werden.

Im Gegenzug zu dieser finanziellen Entlastung aus der Aufnahme von Flüchtlingen in einem Erstaufnahmелager stehen die dann entgangenen Steuerzahlungen der Unternehmen und die Steuerzahlungen der dort tätigen Arbeitnehmer. Bereits jetzt verfügt die Stadt Leverkusen über nicht mehr für die Vermarktung ausreichende Gewerbegrundstücke. Zusätzlich ist schon jetzt erkennbar, dass die Einrichtung einer Erstaufnahmeeinrichtung zu erheblichen Problemen mit den ortansässigen Gewerbebetrieben führt. Aus Sicht der Wirtschaft sollten alle Alternativen für die Ansiedlung einer Erstaufnahmeeinrichtung geprüft werden, bevor wertvolle Gewerbegrundstücke, die für die Entwicklung der Stadt sinnvoll und notwendig sind, umgewidmet werden.

Fazit

Es ist aber fraglich, ob die geplanten eigenen Konsolidierungsmaßnahmen für eine nachhaltige Haushaltssanierung ausreichen werden. Denn trotz einer gesunden Wirtschaftsstruktur wird es höchst unwahrscheinlich, dass die Gewerbesteureinnahmen der Stadt wieder stetig ansteigen und alte Höhen erreichen werden. Die Gewerbesteuer ist sowohl für die gewerblichen Unternehmen als auch die Kommunen mit Nachteilen verbunden, worauf die Wirtschaft immer wieder hingewiesen hat. So wird das Gewerbesteueraufkommen in Zukunft weiterhin erheblich schwanken. Zudem wird die Verschlechterung der harten Standortfaktoren, wie z.B. fehlende Gewerbegrundstücke und hohe Hebesätze die künftige Steuerentwicklung nachteilig beeinflussen.

Ferner wird das Land NRW spätestens nach der nächsten Wahl selbst konsolidieren müssen, wenn es die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse beachten will. Nur darauf zu setzen, dass der Finanzausgleich auf Bund-/Länderebene zukünftig zusätzliche Mittel in den Haushalt spült, wird nicht ausreichen. Die Konsolidierungsbemühungen auf Landesebene wird auch Leverkusen zu spüren bekommen. Hinzu kommt, dass die aktuell günstigen Zinssätze wieder wesentlich steigen könnten.

Wie bereits in unserer letzten Stellungnahme dargelegt, stehen Unternehmen zweifelsohne zu ihrer Verantwortung, zur angemessenen Finanzierung der lokalen Infrastruktur beizutragen. Systemische Mängel im Finanzausgleich und die Missachtung des Konnexitätsprinzips dürfen jedoch nicht zu Lasten der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gehen - dies gilt für Kommunen und Unternehmen gleichermaßen. Auch dürfen steuersystematische und betriebswirtschaftliche Überlegungen der Unternehmen vor Ort diesen nicht zum Nachteil gereicht werden. In einer sich zunehmenden globalisierten Welt stehen die hiesigen Unternehmen im Wettbewerb und müssen jede sich bietende Möglichkeit zur Verbesserung ihres eigenen Standpunktes ausnutzen.

Wir möchten Sie bitten, unsere Überlegungen bei der Verabschiedung des diesjährigen Haushaltes unter Einbeziehung der mittelfristigen Finanzplanung und des Haushaltssanierungsplans zu berücksichtigen.

Wir haben uns erlaubt, eine Kopie der Stellungnahme an den Kämmerer und die Fraktionsvorsitzenden zu schicken.

Für eine Übersendung des beschlossenen Haushaltsplans zu gegebener Zeit wären wir Ihnen sehr verbunden.

Mit freundlichen Grüßen

Industrie- und Handelskammer zu Köln
In Vertretung



Achim Hoffmann

stellv. Geschäftsführer | Leiter Steuern und Gesellschaftsrecht
Geschäftsbereich Recht und Steuern