



STELLUNGNAHME

Ihr/e Ansprechpartner/in
Achim Hoffmann

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

Telefon
0221 1640 - 302

Datum
12.01.2017

Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der CDU - Drucksache 16/13024 – Investitionsfähigkeit der Kommunen stärken

Vorbemerkungen:

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Finanzausgleich und damit die Frage nach den richtigen Maßnahmen im Rahmen der Finanzierungsfähigkeit von Investitionen kann nicht losgelöst erfolgen von der Analyse der sonstigen Rahmenbedingungen einer Kommune. Die direkten und indirekten Eingriffe von Bund und Land in die Haushaltswirtschaft der Kommunen sowie angewachsene Soziallasten haben dazu geführt, dass trotz aller Sparanstrengungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur die Haushalte der meisten Städte und Gemeinden in NRW nicht mehr ausgeglichen sind.

Ein Ende dieser Politik, zu Lasten der Kommunen und damit auch der dort ansässigen Unternehmen und Bürger, wie zum Beispiel durch die geplanten Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes, zeichnet sich nicht ab. Dass Kommunen ihre Haushaltsdefizite mit Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B und auch bei der Gewerbesteuer, wie wir sie in der jüngsten Vergangenheit schon gesehen haben, auszugleichen versuchen, dürfte uns ohne eine Veränderung der derzeitigen Rahmenbedingungen auch in der Zukunft begleiten. Weitere Steuererhöhungen würden allerdings den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen zusätzlich schwer belasten.



Für die ortansässigen Unternehmen in Nordrhein-Westfalen ist es besonders unbefriedigend, dass sie seit Jahren die öffentlichen Finanzlücken beim Land und seinen Kommunen über Steuererhöhungen in erheblichem Umfang mitfinanzieren müssen, ohne dass der eigenen Gemeinde dadurch finanzielle Spielräume zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur entstehen. Im Gegenteil - die Unternehmen sind in Nordrhein-

Westfalen neben den bekannten Strukturproblemen auch noch mit einem Gewerbesteuerniveau konfrontiert, das im Vergleich aller Flächenländer unübertroffen ist (zum Vergleich: durchschnittliches GewSt-Hebesatzniveau im Jahr 2015: NRW 449 v.H., Baden-Württemberg 365 v.H., Bayern 375 v.H.) ohne dass dabei die Ausgaben in Infrastruktur entsprechend gestiegen sind. Hohe und substanzbelastende Steuern sind ein schlechtes Standortmerkmal. Unsere IHK-Standortanalysen zeigen, dass der Gewerbesteuerhebesatz zu den wichtigsten Standortfaktoren der örtlichen Wirtschaft gehört. Zudem stehen hohe Hebesätze auf Dauer für eine schlechte öffentliche Haushaltslage. Es wäre schon Einiges gewonnen, wenn dieser Konsolidierungsbeitrag der Wirtschaft zur Strukturverbesserung und zur wirtschaftlichen Modernisierung des Landes und der Kommunen beitragen würde, anstatt ihn in konsumtive Ausgaben oder in den Ausgleich struktureller Defizite fließen zu lassen.

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Wachstumspotentialen. Vor allem die kommunale Infrastruktur fährt jedoch seit Jahren auf Verschleiß. In Nordrhein-Westfalen ist der Investitionsrückstand seit vielen Jahren bekannt. Dies belegen nicht nur regelmäßig diverse Studien namhafter Forschungsinstitute, sondern war mitunter auch wesentlicher Diskussionsinhalt der Enquetekommission „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in NRW“ im nordrhein-westfälischen Landtag.

Auswertungen des DIW Berlin zu den Kernhaushalten der Kommunen, veröffentlicht im Oktober 2015, zeigen, dass die kommunale Investitionstätigkeit seit Jahren ausgeprägt schwach ist. Die Investitionsquote hat sich gegenüber dem Jahr 1991 etwa halbiert. Seit der Jahrtausendwende reichen die kommunalen Investitionen nicht einmal mehr aus, um die bestehende Infrastruktur zu erhalten beziehungsweise zu modernisieren. Die Länder Bayern und Baden-Württemberg haben mit 469 beziehungsweise 371 Euro pro Einwohner im Jahr 2013 die höchsten Investitionsausgaben. Demgegenüber fallen die Ausgaben für Investitionen in anderen westdeutschen Ländern und speziell in NRW geringer aus. Allein in Nordrhein-Westfalen müssten die Kommunen etwa 5,6 Milliarden Euro mehr investieren, um ein vergleichbares Investitionsniveau pro Einwohner wie in Bayern zu erreichen.

Insgesamt erreichen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen nur selten den Bundesdurchschnitt von etwa 270 Euro pro Einwohner – lediglich 10 der 53 Kreise und kreisfreien Städte in NRW können überdurchschnittlich investieren. Die höchsten Investitionen in NRW erreichen die Landkreise Viersen (330 Euro), Herford (410 Euro) und die kreisfreie Stadt Düsseldorf (444 Euro). Auf der anderen Seite befinden sich gleich drei Kommunen in NRW, die kreisfreien Städte Bielefeld (67 Euro pro Einwohner), Hagen (84 Euro) und Duisburg (86 Euro), unter den zehn Kommunen mit den niedrigsten Investitionsausgaben in den Kernhaushalten in Deutschland. Ebenfalls unter der 100-Euro-Grenze liegen der Rheinisch-Bergische Kreis (98 Euro) und Oberhausen (99 Euro).

Das DIW stellt hierzu weiterhin fest, dass es in der Regel strukturschwache Regionen mit geringen Steuereinnahmen und hohen Sozialausgaben sind, die dauerhaft weniger investieren können.

Strukturprobleme der öffentlichen Finanzen:

Die Staatsverschuldung in Deutschland beläuft sich mittlerweile auf rd. 2,2 Billionen Euro. Neben dem Bund gehen die meisten Bundesländer für 2017 davon aus, ohne neue Schulden auszukommen. Lediglich Nordrhein-Westfalen mit seinen Kommunen macht weiter Schulden. Die Finanzierungsdefizite in den Haushalten der Kommunen und die zu ihrer Deckung aufgenommenen Kredite sind beängstigend. Die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens erreichten Ende 2015 mit 61,9 Milliarden Euro bei den Kernhaushalten einen neuen Höchststand. Vor zehn Jahren hatte der Schuldenstand in NRW noch bei 46,2 Milliarden Euro gelegen. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung war Ende 2015 um 36,9 Prozent höher als zehn Jahre zuvor.

Während sich jedoch die Kredite für Investitionen (Stand 2015) gegenüber 2005 um 9,5 Prozent verringerten, erhöhten sich die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe aufgenommenen Kassenkredite um 147,1 Prozent. Trotz des ambitionierten Stärkungspaktes, den die Landesregierung aufgelegt hat, stiegen die Kassenkredite damit auf ein Rekordniveau von rd. 26,5 Mrd. €. Damit steht jeder zweite Euro, den Kommunen in Deutschland als Kassenkredit aufnehmen, in den Bilanzen der NRW-Kommunen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist diese Entwicklung äußerst kritisch zu bewerten, denn einem Kassenkredit steht -anders als bei einem Investitionskredit- keine Vermögensbildung gegenüber.

Ein grundlegendes Problem bei der Entwicklung der Finanzen der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden stellt die Struktur der Ausgaben dar. Um den Anstieg des Schuldenberges zu begrenzen, wurden in der Vergangenheit in erheblichem Umfang die Sachinvestitionen gekürzt und die finanziellen Mittel zum überwiegenden Teil für konsumtive Zwecke aufgewandt. Insoweit ist nicht mit Einnahmerückflüssen aus diesen



Ausgaben zu rechnen. Die Strukturkrise der nordrhein-westfälischen Gemeinden ist daher durch das Zusammentreffen fehlender auskömmlicher Einnahmen bei immer neuen Aufgabenzuweisungen sowie „unrentabler“ Ausgabenstrukturen noch schärfer als die der Kommunen in anderen Bundesländern.

IHK NRW als Interessensvertretung der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen verkennt keineswegs das Interesse der Kommunen und der Landesregierung alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die schwierige Finanzsituation der kommunalen Haushalte zu bewältigen. Allerdings lag der Schwerpunkt der bisherigen Konsolidierungsbemühungen bei Steuer- und Abgabenerhöhungen.

Bedingt durch die Systematik der kommunalen Finanzausgleichssystematik schöpft das Land mit dem sogenannten Nivellierungshebesatz Gewerbesteueraufkommen zusätzlich ab. Kommunen, die mit einem wettbewerbsfähigen Hebesatz u. a. an der Landesgrenze aktive Standortförderung betreiben und damit einhergehend Investitionsanreize setzen wollen, wird wichtiger Handlungsspielraum genommen.

Länder wie Bayern, die den kommunalen Finanzausgleich mit einem gleichbleibend niedrigen Hebesatz organisieren, vermeiden diesen Effekt. Das Ergebnis ist umso bedrückender: Nordrhein-Westfalen - einst nicht nur das bevölkerungsreichste, sondern auch das mit Abstand wirtschaftsstärkste Bundesland - leidet gegenwärtig unter einem Investitionsstau bei seiner wirtschaftsnahen Infrastruktur und muss gegenüber den anderen Bundesländern diesen Wachstumsrückstand wettmachen.

Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und seine Problembereiche:

Die Kritik am Finanzausgleichssystem des Landes Nordrhein-Westfalen war und ist immer wieder Gegenstand einer Vielzahl von Untersuchungen und wissenschaftlichen Gutachten. Eine Lösung des Grundproblems, nämlich die mangelhafte Finanzausstattung bei gleichzeitig wachsender Aufgabenzuweisung der Kommunen, konnte dabei nicht gefunden werden. Wie in den meisten anderen Bundesländern auch, ist in Nordrhein-Westfalen ein Verbundsystem im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs implementiert. Dabei beträgt der Verbundsatz, also der quotale Anteil der Städte und Gemeinden an den Verbundgrundlagen 23%. Zu den Verbundgrundlagen gehören unter anderem die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer oder auch die Umsatzsteuer. In jüngster Zeit wurde die Grunderwerbsteuer ebenfalls wieder mit einem Anteil von 4/7 einbezogen. Unabhängig von Fragen einer besonderen Aufteilung der Verbundmasse in „Allgemeine Zuweisungen“ und „Pauschalierte Zweckzuweisungen“ bleibt festzustellen, dass es nur gelingen wird, die Investitionsfähigkeit der Kommunen nachhaltig zu stärken, wenn der Verbundsatz mittelfristig auf das bis 1985 bestehende Niveau von 28,5% angehoben wird und Vorwegabzüge bzw. Befrachtungen entfallen.



Der nordrhein-westfälische Finanzausgleich sieht neben den Schlüssel- und Zuweisungen aufgrund von Sonderbedarfen, die als allgemeine Zuweisungen zur Deckung der kommunalen Ausgaben zur Verfügung gestellt werden, auch pauschalierte Zweckzuweisungen zur Förderung von investiven Maßnahmen und Sonderpauschalzuweisungen vor. Diese Zuweisungen werden, anders als die Schlüsselzuweisungen, pauschal und finanzkraftunabhängig verteilt.

Die allgemeine Investitionspauschale, als Teil der gesamten verteilbaren Investitionspauschale, ist von den Städten und Gemeinden grundsätzlich für investive Projekte zu verwenden. Dabei wird eine Verteilung innerhalb des kommunalen Raums zu sieben Zehntel nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu drei Zehntel nach der maßgeblichen Gebietsfläche vorgenommen. Die Investitionspauschale für kreisfreie Städte und Kreise, dient in erster Linie zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen der Altenhilfe und -pflege. Als Verteilungsmaßstab dient die Zahl der mit dem Hauptsitz gemeldeten Einwohner über 65 Jahre. Zudem erhalten die Landschaftsverbände eine Investitionspauschale, die in erster Linie zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe gewährt wird. Eine Aufteilung erfolgt nach der maßgeblichen Einwohnerzahl.

Wie schon das Ifo-Institut in seinem Gutachten zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 2008 richtigerweise ausführt, stellen sowohl Einwohnerzahl als auch die Gebietsfläche eindeutig quantifizierbare Größen dar und erfüllen damit den Anspruch der Transparenz und der Überprüfbarkeit. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine im Gesetz vorgesehene Unterscheidung in drei verschiedene pauschale Zuweisungen notwendig erscheint oder ob nicht aus Gründen der Praktikabilität sowie aus Effizienzgesichtspunkten alle drei Investitionspauschalen in eine allgemeine Investitionspauschale zusammengefasst werden können. Die Weiterentwicklung des Systems im Gemeindefinanzierungsgesetz mit Abschaffung der Unterteilung zugunsten einer Stärkung der allgemeinen kommunalen Infrastruktur hätte sicherlich weitergehende Auswirkungen auf die finanzielle Verzahnung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Sollten - wie auch vom Ifo-Institut vorgeschlagen - die bisherigen Investitionspauschalen und Sonderpauschalen zu einer allgemeinen Investitionspauschale verschmolzen werden, so stellt sich direkt die Frage der Aufteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften und der Verteilung innerhalb der Gruppe. Eine auf den konkreten Investitionsbedarf orientierte Mittelverwendung ist grundsätzlich zu begrüßen. Der dadurch gewonnene Handlungsspielraum für die einzelne Kommune sollte jedoch nicht durch Umlageerhöhungen der Kreise und Landschaftsverbände konterkariert werden.

Mit der Verschuldung der öffentlichen Haushalte sinken die Möglichkeiten, Investitionen in den Wirtschaftsstandort zu tätigen. Die geringe Investitionsfähigkeit der öffentlichen Hand wirkt sich negativ auf die Wirtschaftskraft von Nordrhein-Westfalen aus, folgen doch in der Regel aus öffentlichen Investitionen auch private Investitionen. Öffentliche Investitionen in den Ausbau und die Erhaltung von Infrastruktur verbessern dagegen die Standortbedingungen der Wirtschaft und motivieren die Unternehmen, ihrerseits in den Standort zu investieren.

Fazit:

Dank der guten Steuereinnahmen ist die Dotierung der Verbundmasse im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes in den letzten Jahren immer weiter angestiegen. Allerdings ist die einseitige Betrachtung auf die Entwicklung der Einnahmen alleine nicht aussagekräftig. Vielmehr bedarf es auch eines Blickes auf die Ausgabensituation. Von der Ausgabenseite her sind gerade in den letzten Jahren erhebliche konsumtive Lasten auf die Städte und Gemeinden zugekommen, die deutliche Auswirkungen auf das investive Verhalten der Kommunen hatten. Dies insbesondere, da der Kommunalisierungsgrad in NRW bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Vergleich zu anderen Bundesländern extrem hoch liegt.

Aus Sicht der Wirtschaft wäre es daher zunächst sinnvoll, die Verbundquote im Gemeindefinanzierungsgesetz entsprechend anzupassen oder den Kommunalisierungsgrad (wie in anderen Bundesländern, z. B. bei der Flüchtlingshilfe) abzusenken. Eine klare Aufgabenstruktur bei den einzelnen Gebietskörperschaften bedingt letztendlich den konkreten Investitionsbedarf, so dass eine Zusammenfassung der Investitionspauschalen unter diesen Voraussetzungen durchaus sinnvoll erscheint. Allerdings sind die Modalitäten der Umlagefinanzierung der kommunalen Ebenen in gleicher Weise anzupassen. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Mischfinanzierung von investiven Maßnahmen, deren Finanzierung sich Bund und/oder Land und Gemeinde teilen. Dabei hat Jahr für Jahr die Gemeinde den Unterhalt alleine zu tragen, was die Haushalte in der ohnehin schwierigen Haushaltssituation eindeutig überfordert. Zudem belasten die Abschreibungen zusätzlich den Haushalt.

Wie schon bei den konsumtiven Ausgaben kann auch bei investiven Ausgaben eine forcierte interkommunale Zusammenarbeit für eine finanzielle Entlastung sorgen. Die hier begonnenen Schritte auf kommunaler Ebene sollten unterstützt werden.

Ohne eine deutliche Restrukturierung der Aufgaben mit korrespondierender Dotierung der Finanzmittel wird sich das vergleichsweise niedrige Investitionsniveau gegenüber den wirtschaftsstarke Flächenländern wie Bayern oder Baden-Württemberg nicht aufholen lassen. Die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung nach der Finanzkrise und die



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

Entspannung am Arbeitsmarkt können nicht ohne weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden. Es gilt daher schon jetzt, den Rahmen für zukunftsweisende Investitionen zu verbessern.

IHK NRW ist der Zusammenschluss der 16 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen. IHK NRW vertritt die Gesamtheit der IHKs in NRW gegenüber der Landesregierung, dem Landtag sowie den für die Kammerarbeit wichtigen Behörden und Organisationen.

IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e.V.

Berliner Allee 12 | 40212 Düsseldorf | Postfach 24 01 20 | 40090 Düsseldorf

Tel.: 0211 . 3 67 02 - 0 | Fax: 0211 . 3 67 02 - 21 | E-Mail: info@ihk-nrw.de | Internet: www.ihk-nrw.de

VR 7738 | Sitz Düsseldorf | Steuer-Nr. 133/5910/0390

Präsident: Ralf Kersting | Hauptgeschäftsführer: Dr. Ralf Mittelstädt