



Industrie- und Handelskammer
zu Köln

IHK Köln, 50606 Köln

Herrn
Lutz Urbach
Bürgermeister
Stadt Bergisch Gladbach
Konrad-Adenauer-Platz 1
51465 Bergisch Gladbach

Eingang
15. Dez. 2014
FB 2

Ihr Zeichen | Ihre Nachricht vorn

Unser Zeichen | Ansprechpartner
Hrj Achim Hoffmann

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

Telefon | Fax
+49 221 1640-362 | +49 221 1640-369

Datum
10. Dezember 2014

Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer zu Köln zum Haushaltsplanentwurf der Stadt Bergisch Gladbach für das Jahr 2015

Sehr geehrter Herr Urbach,

für die Übersendung des Haushaltsentwurfs für das Jahr 2015 möchten wir uns bedanken. Unter Berücksichtigung der Änderungen aus den jeweiligen Vorberatungen der einzelnen Fachausschüsse, die Eingang in die Ergebnislisten zur Sitzung des Finanz- und Hauptausschusses gefunden haben, möchten wir zur Haushaltssituation Folgendes anmerken:

Vorbemerkungen

Gemeinhin wird die Haushalts- und Steuerpolitik der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in zunehmendem Maße durch die Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene beeinflusst und eingegrenzt. Ursache hierfür ist nicht nur die Ausweitung existierender kommunaler Aufgaben, sondern auch die Übertragung immer neuer Aufgaben auf die Kommunen ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich. Nach einer aktuellen Untersuchung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen steigen die Netto-Sozialaufwendungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit einer mittleren jährlichen Steigerungsrate von 5,7 % (2007 bis 2013) ungebrochen weiter. 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 Bergisch Gladbach zu erheblichen Investitions- und Folgekosten führen werden.

Zwar sieht der Koalitionsvertrag auf Bundesebene eine Entlastung bei den Sozialkosten von zunächst 1 Milliarde Euro vor, wovon Nordrhein-Westfalen nach allgemeinem Verteilungsschlüssel etwa 250 Millionen Euro erhält, aber mit diesen Geldern werden im Wesentlichen lediglich die im kommenden Jahr zu erwartenden Mehrkosten bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ab-

gedeckt. Alle weiteren kommunalen Sozialkosten werden die Finanzlage der Kommunen weiter verschlechtern.

Wirtschaftliche Risiken nehmen durch Konjunkturerholung zu

Das Land stellt gemäß Entwurf 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 Prozent bleiben. Ferner fließen 4/7 der Grunderwerbssteuern in den kommunalen Finanzausgleich. Nach der zwischenzeitlich stattgefundenen Expertenanhörung 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 Bergisch Gladbach aus dieser Steuererhöhung erscheinen daher derzeit sehr fraglich.

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 hierauf 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 Bergisch Gladbach kennt daher auch nur Einnahmesteigerungen auf Basis dieser Steigerungen, die sich jedes Jahr von Rekord- zu Rekordhöhe bewegen.

Haushaltsplanentwurf 2015 und mittelfristige Finanzplanung

Für das Jahr 2015 plant die Stadt mit einem Defizit von rund 21,2 Mio. Euro. Damit scheint ein strukturell ausgeglichener Haushalt in immer weitere Ferne zu rücken. Auch für die Folgejahre wird mit einer deutlicheren Verschlechterung gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsansatz gerechnet. Während im Jahre 2012 noch ein Jahresergebnis von rund 2,2 Mio. Euro erreicht werden konnte und für 2013 lediglich ein voraussichtlicher Fehlbetrag von 2,0 Mio. Euro erwartet wird, werden die Haushaltsjahre 2016 und Folgende mit Defiziten von nahe der 20 Mio. Euro Marke nach Planung der Stadt abschließen.

Die Hoffnungen des Vorjahres, bereits in 2021 die Haushaltssicherung zu verlassen, wird mit dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 revidiert. Nach der aktuellen Kalkulation kann der im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes zu erreichende Haushaltsausgleich erst ein Jahr später – und damit zum spätesten zulässigen Zeitpunkt – im Jahr 2022 erreicht werden. Die Hauptursache dieser Entwicklung liegt nach Meinung der Stadt darin begründet, „dass die Aufwendungen höher gestiegen sind als die Erträge“. Insbesondere der Rückgang des Gewerbesteueransatzes um rund 2,9 Mio. Euro auf der Ertragsseite sowie die Mehrbelastung im Bereich Jugend und Soziales von rund 4,8 Mio. Euro auf der Aufwandsseite schlagen hier durch.

Wie die Daten der vergangenen Jahre sowie des aktuellen Jahres zeigen, stellt sich der tatsächliche Haushalt der Stadt Bergisch Gladbach regelmäßig schlechter dar als die Planung nach den Orientierungsdaten im Vorjahreshaushalt. Insbesondere solche Ertragspositionen deren Volatilität sehr stark ist (u.a. Gewerbesteuererinnahmen), können für das Folgejahr nur schwer geschätzt werden. Die Schwierigkeit der Bezifferung solcher (volatiler) Daten erhöht sich, je weiter der zu planende Zeitpunkt in der Zukunft liegt. Berücksichtigt man diese Problematik, so muss die erneute Aufschiebung des Haushaltsausgleiches in den letzten zulässigen Zeitpunkt als dramatisch bezeichnet werden; würde eine weitere Aufschiebung doch mit den Zielvorgaben kollidieren. Nicht vernachlässigt werden darf, dass die zu erhoffende und eingeplante positive Entwicklung auch von verschiedenen externen Faktoren (stabile Situation im Euro-Raum, positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland etc.) abhängt. Da diese Faktoren nicht beeinflussbar sind, sollte mit Nachdruck denjenigen Aspekten Aufmerksamkeit geschenkt werden, auf welche explizit Einfluss genommen werden kann, damit spätestens in 2022 der Ausgleich gelingt. Die Fortsetzung der konsequenten Konsolidierungsbestrebungen muss äußerste Priorität besitzen.

Überarbeitung des Haushaltssicherungskonzeptes

Auch im Haushaltsentwurf 2015 wird das 10-jährige Haushaltssicherungskonzept, welches zusammen mit dem Doppelhaushalt 2012/2013 beschlossen wurde, weiter umgesetzt. Bis zum Jahre 2022 sollen sich dessen Maßnahmen auf insgesamt 2,8 Mio. Euro aufsummieren. Eine wesentliche Maßnahme im Rahmen des Sicherungskonzeptes ist eine Senkung der Personalkosten durch Aufgabenanalyse und kritische Hinterfragung der Personalbemessung.

Dem Haushaltsentwurf 2015 kann entnommen werden, dass die Personalaufwendungen im Vergleich zum Vorjahr um ca. 4,1 Mio. Euro steigen, bis zum Jahr 2022 werden gemäß der 10-jährigen Finanzplanung weitere Steigerungen um rund 4,6 Mio. Euro erwartet. Auch wenn die zusätzlichen Aufwendungen aufgrund von tarifvertraglichen Vereinbarungen, notwendigen Rückstellungszuführungen und der Schaffung neuer Stellen (insgesamt 22,5 zusätzliche Stellen) sicherlich erforderlich sind, möchten wir darauf hinweisen, dass sie dennoch Unsicherheiten in die Kalkulation bringen. Die im Sicherungskonzept zugrunde gelegte kritische Hinterfragung von Personalbemessungen muss unbedingt fortgeführt werden.

Darüber hinaus raten wir generell zu einer kritischen Überarbeitung des Haushaltssicherungskonzeptes. Zwar gelingt es in diesem Jahr noch einmal das HSK bis zum Jahre 2022 zu erfüllen, dies allerdings nur durch die Ausnutzung derjenigen Möglichkeiten, welche buchungstechnisch durch die Einbeziehung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Immobilienbetrieb“ zur Verfügung stehen. Die Problematik besteht somit nach wie vor, eine andere buchhalterische Abbildung verändert daran nichts. Es ist zu befürchten, dass das HSK in den kommenden Jahren nicht mehr eingehalten werden kann, eine Weichenstellung ist – auch aufgrund der insgesamt deutlichen Verschlechterung der hauswirtschaftlichen Rahmenbedingungen – unabwendbar.

Gebühren und Realsteuerhebesätze - mehr denn je durchschlagende Standortfaktoren
Veränderungen bei den Realsteuern sind im Haushaltsplanentwurf nicht vorgesehen. Für die ortsansässige Wirtschaft ergeben sich durch die zuletzt im Jahre 2011 angehobenen Realsteuer-Hebesätze mit jeweils 460 v.H. bei der Gewerbesteuer und 490 v.H. bei der Grundsteuer B erfreulicherweise keine weiteren zusätzlichen Belastungen. Allerdings haben die vom Land in fragwürdiger Kontinuität hochgeschraubten fiktiven Hebesätze ihre Signalwirkung nicht verfehlt: Die meisten Kommunen sind dem mehr oder weniger willig gefolgt mit der Konsequenz, dass Nordrhein-Westfalen trotz aller Strukturprobleme der teuerste Investitionsstandort ist. Bergisch Gladbach hat bereits jetzt schon ein Hebesatzniveau erreicht, das sogar über dem durchschnittlichen Hebesatzniveau in Nordrhein-Westfalen liegt. Bei allen finanziellen Problemen der Kommunen, die nicht bagatellisiert werden sollen, besteht ein auffälliger Widerspruch zu den Erfordernissen an einen attraktiven Wirtschaftsstandort. Umso wichtiger ist es, in Bergisch Gladbach den minimal vorhandenen Gestaltungsspielraum für wirtschaftliche Impulse zu nutzen. Beispiele anderer Kommunen sind durchaus lehrreich in Bezug auf Ansiedlungseffekte durch eine wirtschaftsfreundliche Politik - überzogene Steuersätze können dagegen kontraproduktiv wirken.

Insbesondere durch die Unternehmenssteuerreform 2008 hat die Gewerbesteuer aufgrund geänderter Berechnungsgrundlagen eine wachsende Bedeutung für die Standortwahl der Unternehmen bekommen. Bei einem Hebesatz von 460 v.H. wird dann die Gewerbesteuer das gleiche Belastungsniveau von Körperschaftsteuer (15% KSt) und Solidaritätszuschlag (5,5% SoliZ auf KSt) zusammen erreicht haben. Im Vergleich zu Kommunen, die nur den Mindesthebesatz (200 v.H.) erheben, läge infolgedessen die Gesamtsteuerbelastung in Bergisch Gladbach um 8,75 Prozent-Punkte darüber. Faktisch bedeutet dies, dass Unternehmen durch einen Wechsel des Standortes annähernd 30% der Gesamtsteuerbelastung reduzieren könnten. Absehbar ist, dass jede weitere Anpassung der Realsteuerhebesätze unter diesen veränderten steuerlichen Rahmenbedingungen negativ auf Bergisch Gladbach als Wirtschaftsstandort niederschlagen wird. Gedankenspielen, wonach in den kommenden Haushaltsjahren eine Erhöhung der Steuersätze bei der Grundsteuer B oder der Gewerbesteuer zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden könnten, sollten schon jetzt einer Absage erteilt werden.

Kreisumlage

Das Leid einer Stadt mit relativ hohem Steueraufkommen besteht in dem "Umlageunwesen", wodurch in einem erheblichen Maße dieses Steueraufkommen wieder aufgezehrt wird. Neben Ausgaben für die Gewerbesteuerumlage ist dies vor allen Dingen die Kreisumlage. In Bergisch Gladbach stellt die Kreisumlage sogar den größten Ausgabenposten im Haushalt dar (rund 57,2 Mio. Euro). Ob eine Entlastung der Kreisumlage auf Kreisebene in 2015 zu erwarten ist, darüber kann zurzeit nur spekuliert werden. Festzuhalten bleibt, dass die Kreisumlage in Höhe von 40,5 Prozent ein belastendes Ausmaß angenommen hat und kreisangehörige Kommunen über Gebühr strapaziert. Von den Steuereinnahmen, die Bergisch Gladbach erzielt, sind gut 45 Prozent an den Kreis abzuführen. Dies macht die finanzielle Dimension deutlich. Es erscheint damit dringlich geboten, dass sich auch der Kreis in einem Akt kommunaler Solidarität den gleichen Maßstäben unterwirft wie die zugehörigen Kommunen und zu einer umlageschonenden Hebesatzpolitik zurückkehrt. Besser wäre es, wenn der Kreis sich dazu entschließen könnte, anstatt anhand eines Umlagesatzes, jährlich auf einen Betrag festzulegen.

Kredite zur Liquiditätssicherung

Um die Liquidität der laufenden Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten, sieht der Entwurf des Haushalts eine erneute Inanspruchnahme von Kassenkrediten vor. Hierbei sollen im Rahmen des Liquiditäts- und Zinssicherungsmanagements die rechtlich zulässigen Zinssicherungsmaßnahmen ergriffen werden. Den Daten aus der Vergangenheit folgend hat die Aufnahme von Kassenkrediten innerhalb der letzten Jahre deutlich zugenommen. So betrug das Volumen der Kassenkredite in 2007 noch rund 69 Mio. Euro, während es nach den Plandaten in 2014 rund 109,6 Mio. Euro betragen wird. Ab dem Jahr 2020 sollen – so der Vorbericht zum Haushalt 2015 – die Kassenkredite de facto dann im Umfang von rund 6,3 Mio. Euro abgebaut werden können.

Nicht nur die Nachwirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern auch die regional zu verspürende Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen machen die angestrebte Neuaufnahme von Kassenkrediten erforderlich. Darüber hinaus verlocken die im Vergleich zu langfristigen Krediten günstigen Zinskonditionen von Kassenkrediten derzeitig zu deren Aufnahme. Wir raten in diesem Zusammenhang an, die allgemeine Zinsentwicklung aufmerksam zu verfolgen und – im Falle einer Verschlechterung der Konditionen für Liquiditätskredite – umfassend zu reagieren. Die stetige Beobachtung und Verfolgung der eigenen (lang- und kurzfristigen) Schuldenentwicklung muss kontinuierlich darauf abgestimmt werden, dass die Vorgaben für 2022 zweifelsfrei erfüllt werden können.

Gefahr des zunehmenden Eigenkapitalverzehrs

Aufgrund eines massiven Einbruchs bei den Steuererträgen musste bereits im Jahr 2009 die Ausgleichsrücklage in Anspruch genommen werden. Während sie zu diesem Zeitpunkt auf 26,7 Mio. Euro verringert wurde, war im Jahr 2010 – aufgrund eines Haushaltsdefizites von rund 37,5 Mio. Euro – der Gesamtverzehr der Ausgleichsrücklage notwendig. Ferner musste auch die allgemeine Rücklage in beträchtlichem Maße beansprucht werden, was die Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes erforderlich machte. Der frühzeitige Einstieg im Jahr 2010 in die Haushaltssicherungskonzepte und die damit einhergehenden Konsolidierungsbemühungen konnten sich in den vergangenen Jahren zwar positiv auswirken, so dass ein weiterer Eigenkapitalverzehr gebremst werden konnte. Die Jahresabschlüsse der letzten Jahre sowie die Haushaltsveranschlagungen zeigen jedoch deutlich, dass weiterhin mit deutlichen Defiziten zu rechnen ist, die letztlich zu einem weiteren Eigenkapitalverzehr führen werden. Wir mahnen daher an, den bereits bestehenden Konsolidierungskurs konsequent weiter zu verfolgen. Der Gesamtverbrauch des Eigenkapitals und die darin mündende bilanzielle Überschuldung hätte dramatische Folgen für die Handlungsfähigkeit der Stadt Bergisch Gladbach, so dass ein solches Prozedere mit allen zur Verfügung stehenden Potentialen vermieden werden muss.

Wir bitten, unsere Anmerkungen bei den abschließenden Haushaltsplanberatungen zu berücksichtigen. Für eine Übersendung des beschlossenen Haushaltsplans zu gegebener Zeit wären wir Ihnen sehr verbunden.

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

Mit freundlichen Grüßen

Industrie- und Handelskammer zu Köln
In Vertretung



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