

Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf zum Haushaltsplanentwurf der Stadt Düsseldorf für das Jahr 2023

Stellungnahmen der IHK Düsseldorf zu Haushaltsplanentwürfen

Ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend haben die Industrie- und Handelskammern das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen und für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken. Dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten.

Die Gewerbesteuer ist als Band zwischen den Gemeinden und der gewerblichen Wirtschaft Ausdruck der wechselseitigen Abhängigkeit. Die Unternehmen tragen über die Realsteuern, hier insbesondere die Gewerbesteuer, einen beachtlichen Teil der finanziellen Lasten in ihrer Gemeinde. In Düsseldorf betragen die Gewerbesteuereinnahmen rund 30 Prozent der ordentlichen Erträge der Stadt. Die Folgen kommunaler Finanzpolitik betreffen die Gewerbetreibenden über mögliche Veränderungen des Gewerbesteuerhebesatzes somit besonders. Das Realsteuerniveau ist darüber hinaus ein wesentliches Kriterium der kommunalen Standortqualität für die Wirtschaft.

Diese Zusammenhänge sind die Gründe, warum sich die IHK Düsseldorf im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags mit den Haushaltsplanentwürfen der Kommunen in ihrem Bezirk beschäftigt. Die IHK-Stellungnahme richtet den Blick auf die Zukunft und die Frage, wie die aktuell anstehenden Entscheidungen zur Haushaltsplanung aus Sicht der örtlichen Unternehmen zu beurteilen sind.

Die wichtigsten Ergebnisse lauten:

- Die Stadt legt für 2023 einen fiktiv ausgeglichenen Haushaltsplanentwurf vor. Das gelingt ihr durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage und die Bilanzierungshilfe.

Sie bleibt damit handlungsfähig und behält Gestaltungsspielräume, die 2024 mit dem notwendigen Rückgriff auf die allgemeine Rücklage verloren gehen.

- Trotzdem verbieten sich angesichts der angespannten Wirtschaftslage zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft. Die IHK lehnt deshalb die Übernachtungssteuer ab.
- Der Rat der Stadt muss noch Konsolidierungsanstrengungen unternehmen, um den Haushalt krisenfest zu machen. Aktuell spiegelt er die widrigen Rahmendaten nur unzureichend wider.
- Dabei muss er sich im Wesentlichen auf konsumtive Ausgaben konzentrieren.

Haushaltsplanentwurf 2023

Die Stadt Düsseldorf legt mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt vor. Der Ausgleich gelingt unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und der Bilanzierungshilfe. Der Gesamtergebnisplan weist für das nächste Jahr nach Vorlage des Veränderungsverzeichnisses zum Haushaltsplanentwurf einen Fehlbetrag von 410,7 Millionen Euro aus. Gegenüber den Planzahlen vom Sommer dieses Jahres ist das eine deutliche Verschlechterung, die maßgeblich auf enorme, unter anderem kriegsbedingte Aufwandsteigerungen zurückzuführen sind. So steigen etwa die Energiekosten um fast 100 Millionen Euro und die auf die sonstigen Auswirkungen des Ukrainekrieges zurückzuführenden Kosten um über 50 Millionen Euro. In den Folgejahren des Finanzplanungszeitraumes zeigt sich ein ähnliches Bild: Die Salden aus Erträgen und Aufwendungen sind zwischen 2024 und 2026 durchgehend negativ. Damit rückt das noch vor 12 Monaten formulierte Ziel des strukturellen Haushaltsausgleiches im Jahr 2025 in weite Ferne. Die finanzielle Situation verschärft sich vielmehr durch den Verzehr der Ausgleichsrücklage im Jahr 2024 und den schon im selben Jahr nötigen Rückgriff auf die allgemeine Rücklage. Der städtische Haushalt bedarf deshalb ab 2024 der Genehmigung durch die Bezirksregierung, bevor er Rechtskraft erlangen kann. Damit verliert die Stadt Gestaltungsspielräume.

Beurteilung der Planung durch die IHK Düsseldorf

Der Haushaltsplanentwurf 2023 fußt unter anderem auf der Steuerschätzung vom Frühjahr 2022, der vor wenigen Wochen eine optimistischere Schätzung folgte. Sie wird nach Auffassung der IHK aber nur dann Realität werden können, wenn die von Wirtschaftsfachleuten und Politik einhellig prognostizierte Rezession milde ausfällt. Die

Ergebnisse der jüngsten Konjunkturumfrage der IHK Düsseldorf lassen daran zweifeln. Noch nie waren die Geschäftserwartungen der Unternehmen so schlecht wie jetzt. Mehr als 50 Prozent von ihnen gehen vor dem Hintergrund zweistelliger Inflationsraten, fragiler Lieferketten und hoher Energiepreise von einer Verschlechterung ihrer Geschäfte aus. Entsprechend vorsichtig agieren sie mit Blick auf Investitionen. Auf der Basis dieser und anderer unternehmerischer Rückmeldungen kommt der DIHK zu dem Ergebnis, dass die Wirtschaftsleistung im nächsten Jahr um 3,1 Prozent schrumpfen werde. Insofern ist Vorsicht bei den prognostizierten Steuereinnahmen für den gesamten Planungszeitraum bis 2026 angebracht.

In dieser fragilen Situation dürfen Unternehmen auch auf lokaler Ebene nicht zusätzlich belastet werden. Mit ihren Gewerbe- und Grundsteuerzahlungen stützt die Wirtschaft den Haushalt der Stadt maßgeblich. Es ist deshalb richtig, die entsprechenden Steuerhebesätze stabil zu halten. Falsch ist hingegen, gerade das Hotelgewerbe mit einer neuen Steuer (Übernachtungssteuer) zu belasten. Viele seiner Unternehmen haben die Coronabelastungen noch nicht vollständig überwunden. Außerdem hat sich die Wettbewerbssituation für Hotels in den letzten Jahren durch neue Anbieter in Düsseldorf verschärft. Mit der Übernachtungssteuer verlöre das Gewerbe einen Vorteil gegenüber Mitbewerbern in der Region. Deshalb gehen 43 Prozent der Befragten in der jüngsten Branchenumfrage der IHK von sinkenden Gästezahlen und 31,5 Prozent von ihnen sogar von sinkenden Erträgen aus, sollte die Übernachtungssteuer kommen.

Die IHK regt deshalb an, auf sie zu verzichten. Denn mit ihr nähme die Stadt einerseits zwar sechs Millionen Euro ein; andererseits würden sinkende Unternehmenserträge auch zu sinkenden Gewerbesteuererträgen führen. Außerdem würde die neue Steuer bei Hoteliers und Verwaltung gleichermaßen Organisationsaufwand auslösen. Der „Nettoeffekt“ der Steuer für die Stadt läge deshalb nicht bei der im Haushalt veranschlagten Summe, sondern bliebe dahinter. Schließlich könnte die psychologische Wirkung einer zusätzlichen Steuer am Vorabend einer Rezession branchenübergreifend das Vertrauen in den Wirtschaftsstandort schwächen. Die ungewollte Wirkung des kommunalen Steuersignals wären dann im Zweifel Investitionsentscheidungen zulasten Düsseldorfs.

Verzichtete die Stadt auf die Erhebung der Übernachtungssteuer, könnte sie einen Teil des „Nettobetrag“ durch den von der IHK bereits im letzten Jahr vorgeschlagenen (und hier wiederholten) Wegfall der Bezuschussung von Lastenrädern gegenfinanzieren, für die im Haushalt eine Million Euro vorgesehen sind. Der Verzicht auf diesen Teil des Klimaschutzprogramms fällt umso leichter als die Klientel, die die Zuschüsse beantragt, auf sie in der Regel nicht angewiesen ist.

Ein weiterer Teil ließe sich durch höhere Ticketpreise für Kunst- und Kultureinrichtungen sowie höhere Gebühren für die Kinderbetreuung gegenfinanzieren. Soweit die Erhöhungen zumindest für die Kinderbetreuung sozial gestaffelt würden, käme es mit ihnen auch nicht zu einer Überforderung von Teilen der Bevölkerung.

Generell ist nach Auffassung der IHK weniger die Ertrags- sondern eher die Aufwandsstruktur des Haushalts kritisch zu hinterfragen. Denn bei beständig zwischen 2023 und 2026 wachsenden Erträgen, aber in diesen Jahren auch regelmäßig negativen Salden stellt sich die Frage, welche Aufwandsarten unter besonderer Kontrolle gehalten werden müssen, um das Ziel des strukturell ausgeglichenen Haushalts nicht vollkommen aus dem Blick zu verlieren. Das gilt allgemein zweifellos für den konsumtiven Haushaltsansatz, den Politik und Verwaltung auf Einsparpotentiale hin überprüfen müssen. Das gilt aber besonders für den Personaletat, der nach den Transferaufwendungen die zweitgrößte Aufwandsart darstellt und in weiten Bereichen von der Stadt beeinflusst werden kann.

Die Personaletats der letzten Jahre zeichnen sich durchgängig durch Stellenwachstum, unbesetzte Stellen und mittelfristig sinkende Aufwendungen aus, die dann zulasten des Haushalts nachjustiert werden müssen. Hierfür ist auch ein Beschluss des Rates aus dem Jahr 2002 verantwortlich, der die Verwaltung verpflichtet, Besoldungserhöhungen mit lediglich einem Prozent anzusetzen. Zu diesem Befund passt, dass der Personalaufwand für das Jahr 2023 gegenüber dem Planungsansatz vom Sommer des letzten Jahres um insgesamt 44,6 Millionen Euro auf fast 845 Millionen Euro erhöht wird (Haushaltsplanentwurf vom Sommer 2022). 19,6 Millionen Euro davon sind der Besoldungserhöhung 2022 geschuldet. Angesichts der Forderungen von ver.di und dbb für die Anfang 2023 beginnenden TVöD-Tarifverhandlungen (Besoldungserhöhung von 10,5 Prozent) sind die im Haushalt ausgewiesenen Personalaufwendungen für den Finanzplanzeitraum 2024 bis 2026 bereits jetzt eher ein grober Anhaltspunkt als belastbare Zahlen. Angenommen werden müssen deutlich höhere Aufwendungen.

Um diese einzuhegen, stehen Rat und Verwaltung drei Optionen zur Verfügung: Sie können – erstens - die Gesamtstellenzahl auf dem Niveau des Jahres 2022 mit der Konsequenz einfrieren, dass notwendige zusätzliche Stellen in Teilen der Verwaltung durch Streichungen in gleicher Höhe in anderen Bereichen kompensiert werden müssen. Sie können – zweitens – aktuell unbesetzte Stellen zumindest bis zum Ende der Wirtschaftskrise, also für mindestens zwei Jahre, unbesetzt lassen. Und sie können drittens neue Stellen an die Erhöhung oder Einführung von Gebühren koppeln, um dem Personalaufwand Erträge gegenüberzustellen.

Diese Maßnahmen ließen der Stadt angesichts fortschreitender Digitalisierung von Arbeitsprozessen und zielgerichteter Aus- und Weiterbildung genügend Spielraum, um einerseits Aufgaben qualitativ hochwertig erledigen zu können und andererseits den Personalaufwand unter Kontrolle zu halten. Und sie hätten nichts mit den vom Oberbürgermeister in dessen Haushaltsrede angesprochenen pauschalen Stellenkürzungen der Vergangenheit zu tun. Das Besetzungs-Moratorium wäre befristet und nach dessen Auslaufen wäre es aus Sicht der IHK sinnvoller, zunächst offene Stellen qualifiziert zu besetzen, statt neue zu schaffen.

Das würde auch Spielräume schaffen, um das hohe Investitionsniveau der Stadt zu sichern. Mit ihm wird die Landeshauptstadt den Anforderungen an eine wachsende Stadt gerecht und sichert ihre Position im Wettbewerb der Kommunen und Regionen; mit ihm flankiert sie am Vorabend einer Rezession aber auch die ökonomischen Stützungsprogramme des Bundes auf lokaler Ebene – mit entsprechender Bedeutung für die heimische Wirtschaft. Ob das Niveau nach 2023 bei über 500 Millionen Euro jährlich liegen muss, kann dahingestellt bleiben. Aber es macht aus Sicht der IHK keinen Sinn, das weit gediehene Schul-Investitionsprogramm und die Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur (die aktuell die Ausgabenschwerpunkte darstellen) gegenüber den aktuellen Planungen zu kürzen. Mit ihnen investiert die Stadt in ihre Zukunft, zu der auch die von der IHK unterstützte Verkehrswende gehört. Wenn die Schulbau-Offensive 2025, so wie vom Stadtdirektor angekündigt, abgeschlossen sein wird, öffnen sich Perspektiven für neue Schwerpunkte und entsprechende Haushaltsansätze. Diese können – zukünftigen Haushalten angepasst – unterhalb des Niveaus des Jahres 2023 liegen. Sie dürfen aber allein aufgrund ihrer Bedeutung für die lokale Wirtschaft nicht den Charakter des „Kaputtsparens“ annehmen.

Ungeachtet der großen Wirkung der vorgesehenen Investitionen sind Rat und Verwaltung trotzdem aufgrund der Belastungen durch die städtische Holding, eventuell kriegsbedingt weiter steigende Sozialtransferaufwendungen und die wachsenden Kreditkosten aufgefordert, alle Maßnahmen daraufhin zu prüfen, ob sie kostengünstiger verwirklicht werden können. So könnte der investive Bereich ohne substanzielle Einschränkungen einen Beitrag zur Stabilisierung des Haushalts leisten.

Fazit

Die Landeshauptstadt steht am Scheidepunkt: Konsumtive Ausgaben müssen begrenzt, investive Ausgaben verstetigt und dort, wo nötig, sogar erhöht werden. Die Schulbau-Offensive darf nicht gebremst werden und es müssen Mittel zur Verfügung stehen, um

Gewerbe- und Industrieflächen zur Absicherung des Masterplans Industrie anzukaufen. Dasselbe gilt für öffentliche Gebäude, etwa die Oper.

Mit der Digitalisierung zahlreicher Dienstleistungen und der Umschichtung von Personal kann Düsseldorf Rekrutierungsschwierigkeiten begegnen und den Personaletat stabilisieren. Auch aus Kundensicht müssen die Personalkapazitäten deshalb priorisiert werden. Die IHK unterbreitet hierzu konkrete Vorschläge.

Ein wesentlicher Schritt hin zu einer zukunftsorientierten Verwaltung könnte – so wie auch im Masterplan Handwerk erwähnt – darüber hinaus durch ein auf die Themen Wirtschaft und Digitalisierung konzentriertes Dezernat gemacht werden.

Wichtig für die IHK ist, dass der soziale Ausgleich gewährleistet wird. Leistungsstärkere Gesellschaftsgruppen können auch in stärkerem Maße zur Finanzierung des Gemeinwesens (zum Beispiel Kita-Gebühren, Kosten für Kultur, etc.) herangezogen werden. Gleichmaßen müssen in dieser krisenhaften Situation auch „Düsseldorfer Standards“ – zumindest teilweise – etwa bei Baumaßnahmen zur Disposition gestellt werden.

5. Dezember 2022