

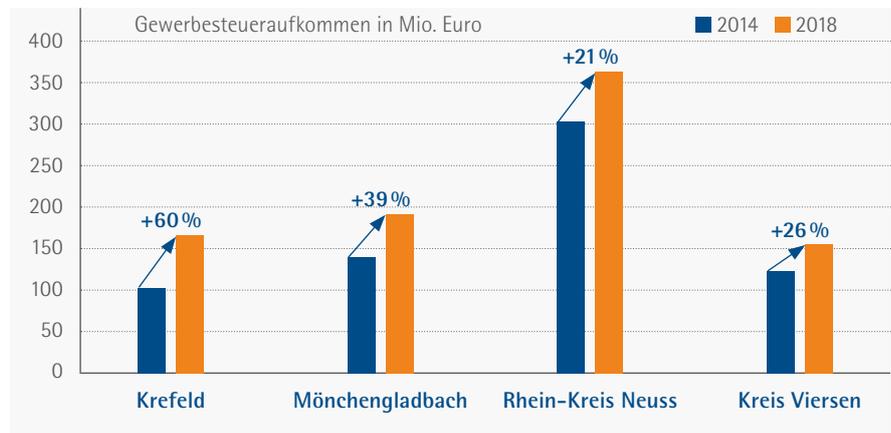


Steuererhöhungen schaden dem Standort

Positionspapier der IHK Mittlerer Niederrhein

So ist es:

Gewerbesteuererträge im IHK-Bezirk Mittlerer Niederrhein steigen



Quellen: IT.NRW, eigene Berechnungen

- 1** Dank der guten konjunkturellen Lage und der Gewerbeerträge der Unternehmen sind die Einnahmen der Kommunen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Der Erfolg der Unternehmen am Mittleren Niederrhein hat die Steuereinnahmen der Kommunen in der Region in den vergangenen Jahren stark anwachsen lassen. Von 2014 bis 2018 verzeichneten die Städte und Gemeinden ein Plus der Gewerbesteuererträge von knapp 210 Mio. Euro (netto: 180 Mio. Euro). Das entspricht einer Steigerung von gut 31 Prozent. Insgesamt nahmen die Städte und Gemeinden im Jahr 2018 knapp 875 Mio. Euro ein.
- 2** Kassenergebnisse zeigen: Die Bedeutung von Steuereinnahmen für den Gesamthaushalt wächst. Das verdeutlicht ein Blick in die Statistik der Kassenergebnisse der Städte und Gemeinden. Machten im Jahr 2014 Steuern und Abgaben noch 37 Prozent der Einzahlungen der Kommunen am Mittleren Niederrhein aus, waren es im Jahr 2018 bereits 41 Prozent. Da die Gewerbesteuer von allen Steuerarten den höchsten absoluten Anstieg verzeichnet, hat sich damit auch die Relevanz der Wirtschaft für die Haushaltslage der Kommunen verstärkt. Eine gute Haushaltslage ist also abhängig von einer prosperierenden Wirtschaft.
- 3** Aber: Leicht unterdurchschnittliche Gewerbesteuerkraft ist ein Indiz dafür, dass die Standortqualität weiter ausbaufähig ist. Die Gewerbesteuerkraft ist ein Indikator, um die Gewerbesteuererträge der Kommunen – unabhängig vom Hebesatz – vergleichbar zu machen. Sie gibt damit an, wie steuerkräftig die Unternehmen einer Region sind. Eine hohe Gewerbesteuerkraft ist ein Zeichen dafür, dass in einer Region – gemessen an der Einwohnerzahl – viele steuerkräftige Betriebe ansässig sind und lässt damit auch Rückschlüsse auf die Standortqualität zu. Dieser Indikator kommt im Jahr 2018 am Mittleren Niederrhein auf einen Wert von 687 Euro pro Einwohner, in Nordrhein-Westfalen liegt er bei 710 Euro pro Einwohner. Es zeigt sich somit, dass die Standortqualität für die Ansiedlung von steuerstarken Unternehmen noch ausbaufähig ist.

4

Der Haushaltsstatus der Kommunen hat sich verbessert, Probleme bleiben. Die allgemeine Finanzlage der Kommunen hat sich dank der guten Konjunktur und des Erfolgs der niederrheinischen Unternehmen insgesamt verbessert. Im Jahr 2013 war der Haushaltsstatus der Kommunen am Mittleren Niederrhein deutlich kritischer. Drei Kommunen (Grevenbroich, Krefeld, Viersen) konnten kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vorlegen, nur die Stadt Willich hatte einen echt ausgeglichenen Haushalt aufzuweisen. Keine Kommune hat zum Stand Juli 2019 ein nicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept oder einen nicht genehmigten Haushaltssanierungsplan. Dennoch ist es bemerkenswert, dass sich die Anzahl der Kommunen, die einen echten ausgeglichenen Haushalt auswiesen und zeitgleich nicht in der Haushaltssicherung waren, in Zeiten der Hochkonjunktur lediglich auf fünf erhöht hat (Brüggen, Dormagen, Meerbusch, Rommerskirchen, Willich). Sechs Kommunen müssen weiterhin ein Haushaltssicherungskonzept oder einen Haushaltssanierungsplan vorlegen. Dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass die kommunalen Haushalte am Mittleren Niederrhein alles andere als krisenfest sind.

Haushaltsstatus der Kommunen 2013 und 2018 im Vergleich

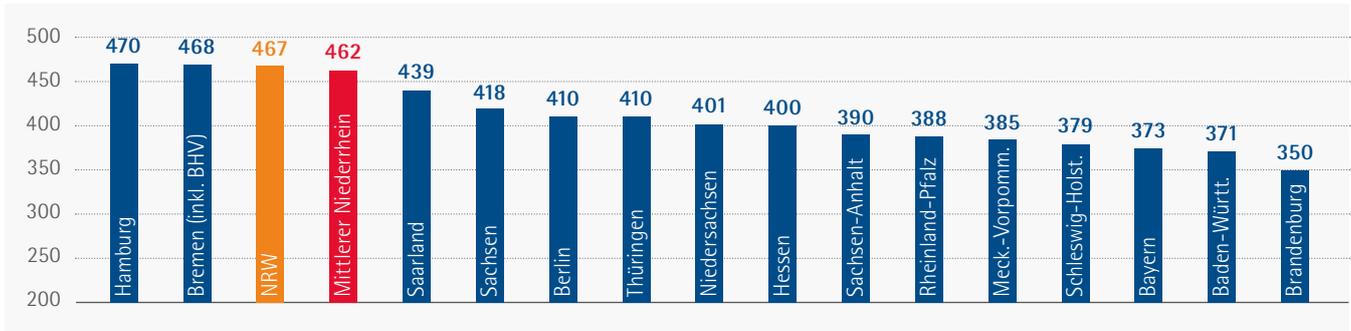


Quelle: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

5

Die Kommunen haben insbesondere Probleme auf der Ausgabenseite. Die Kommunen am Mittleren Niederrhein haben kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem. Von 2014 bis 2018 sind die Auszahlungen der Kommunen um 20 Prozent bzw. 841 Mio. gestiegen. Das Ausgabeniveau hat sich damit deutlich erhöht. Dies untermauert den Befund, dass insbesondere die Einnahmenseite zur Verbesserung der Haushaltslage beigetragen hat. Sicherlich wurden in vielen Städten und Gemeinden einzelne Ausgabenposten gekürzt. Zur Verbesserung der Haushaltslage haben aber eben nicht diese singulären Ansätze beigetragen, sondern insbesondere die erhöhten Steuereinnahmen. Das Indiz, dass die Haushalte für eine Konjunkturkrise nicht krisenfest genug sind, erhält damit noch einmal Nahrung.

Durchschnittliche gewichtete Gewerbesteuerhebesätze 2018



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

6 **Das Gewerbesteuerhebesatzniveau am Mittleren Niederrhein ist überdurchschnittlich hoch.** Der Mittlere Niederrhein steht bei der Ansiedlung von Unternehmen im Wettbewerb mit allen Regionen Deutschlands und auch Europas. Deutschland hat im Europavergleich hohe Unternehmenssteuern. Und der Mittlere Niederrhein hat ein deutlich höheres Niveau bezüglich des Steuersatzes als Deutschland. Der durchschnittliche (mit der Einwohnerzahl gewichtete) Hebesatz lag im Jahr 2018 am Mittleren Niederrhein bei 462 Punkten. Damit liegt die Region zwar leicht unter dem gewichteten Schnitt des Bundeslands Nordrhein-Westfalen (467 Punkte), aber deutlich über dem Niveau aller anderen Flächenländer. Brandenburg (350 Punkte), Baden-Württemberg (371 Punkte), Bayern (373 Punkte) und Schleswig-Holstein (379 Punkte) unterbieten sogar die 380-Punkte-Grenze. Die Unternehmen zahlen dort also einen deutlich niedrigeren Gesamtsteuersatz als in unserer Region.

7 **Insbesondere nach dem Abschwung 2008/09 erhöhten viele Städte und Gemeinden die Steuerhebesätze.** Das Gewerbesteuerniveau ist insbesondere nach dem Abschwung 2008/2009 deutlich angestiegen. Zwischen 2009 und 2019 haben am Mittleren Niederrhein nur Schwalmtal, Grevenbroich, Kaarst und Nettetal die Gewerbesteuer nicht erhöht. Die Haushalte waren nicht krisenfest. Die konjunkturabhängige Gewerbesteuer brach ein. Ab dem Jahr 2011 wurden dann die Steuersätze erhöht. Besonders deutlich wird die Steuererhöhungswelle im 20-Jahres-Vergleich. Lagen die Gewerbesteuerhebesätze in der Region im Jahr 2000 noch zwischen 370 und 450 Punkten, liegt die Spannweite jetzt bei 410 bis 490 Punkten. Dabei gilt, dass einmal getätigte Steuererhöhungen – auch wenn öffentlich mit kurzfristigen finanziellen Engpässen argumentiert wird – in der Regel nicht zurückgenommen werden. Einzig der Standort Tönisvorst hat eine deutliche Steuererhöhung aus dem Jahr 2016 (435 auf 475) im Jahr 2019 leicht zurückgedreht und den Hebesatz um 10 Punkte auf 465 Punkte gesenkt. Noch deutlicher als die Gewerbesteuerhebesätze wurden die Grundsteuerhebesätze in diesem Jahrzehnt erhöht. Lagen die Grundsteuerhebesätze im Jahr 2010 noch zwischen 380 und 475 Punkten, liegt die Spannweite mittlerweile zwischen 435 und 620 Punkten.

Absolute Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze, Steigerung um Punkte



Quelle: IHK nach Angaben der Kommunen

- 8 Die Unternehmen stehen im internationalen Wettbewerb – Städte, die ihre Hebesätze senken, werden nicht zu Steueroasen.** Die Unternehmenssteuerbelastung ist in Deutschland überdurchschnittlich hoch. Der durchschnittliche Steuersatz für Unternehmen der OECD-Industriestaaten wird nach einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium im Jahr 2020 voraussichtlich bei 23,4 Prozent liegen. In Deutschland liegt der Satz bei circa 31 Prozent – je nach Gewerbesteuerhebesatz der jeweiligen Kommune. Dies hat negative Auswirkungen für Investitionen in Deutschland. Städte, die ihre Hebesätze senken, werden mitnichten zu Steueroasen. So liegt die Unternehmenssteuerbelastung in Monheim, das einen Gewerbesteuerhebesatz von 250 Punkten aufweist, bei etwa 24 Prozent und damit noch leicht über dem Schnitt der OECD-Staaten.
- 9 Die Betriebe messen der Gewerbesteuer eine große Bedeutung bei.** Die Betriebe messen – entgegen der häufig verwendeten Argumentation von Kommunalpolitikern – dem Gewerbesteuerhebesatz eine große Bedeutung bei. Das wird durch die IHK-Standortanalysen deutlich, die die IHK regelmäßig durchführt. Bei der letzten IHK-Standortanalyse für den Mittleren Niederrhein (geantwortet haben 1.200 Betriebe) haben knapp 90 Prozent der Unternehmen diesem Standortfaktor eine „sehr wichtige“ oder „wichtige“ Bedeutung beigemessen. Insgesamt wurde die Bedeutung von knapp 60 Standortfaktoren abgefragt: Nur die Informations- und Kommunikationsinfrastruktur sowie die Anbindung an das überörtliche Straßennetz werden als noch bedeutender als der Gewerbesteuerhebesatz angesehen. Auch der Grundsteuerhebesatz ist ein wichtiger Standortfaktor – mehr als 80 Prozent der Betriebe messen diesem eine „sehr wichtige“ oder „wichtige“ Bedeutung bei.
- 10 Die Gewerbesteuer kann zur Substanzsteuer werden.** Den Städten und Gemeinden muss bewusst sein, dass sie mit der Gewerbesteuer teilweise die Substanz der Betriebe besteuern. Es werden nämlich betriebliche Kostenelemente wie Mieten und Pachten bei der Gewerbesteuer einbezogen. Auf Grund des geringeren Eigenkapitals können die Unternehmen weniger investieren als internationale Wettbewerber, z. B. in Forschung und Entwicklung oder neue Anlagegüter. Die Kostenbesteuerung verschlechtert auch die Krisenresistenz der Betriebe, denn sie zehrt an der Substanz der Unternehmen, drückt ihre Eigenkapitalquoten und erschwert ihnen so den Zugang zur Fremdfinanzierung. Bei Unternehmen mit geringer Gewinnmarge kann es somit zur absurden Situation kommen, dass Gewerbesteuer bezahlt wird, obwohl kein Gewinn vorliegt. Durch die ertragsunabhängigen Hinzurechnungen leiden Branchen wie der (großflächige) Einzelhandel, die Gastronomie und die Hotellerie, die sehr hohe Mietausgaben aufweisen. Auch dies hat starke Auswirkungen auf den Mittleren Niederrhein. Schließlich ist der IHK-Bezirk eine Handelsregion (abzulesen am überdurchschnittlichen Beschäftigtenanteil), bezüglich des Einzelhandelsstandorts allerdings aufgrund der Nähe zu Düsseldorf und Köln stark unter Druck.
- 11 Zukünftige Herausforderungen: Die Konjunktur trübt sich ein – die Zinsentwicklung muss im Auge behalten werden.** Die Konjunktur trübt sich zurzeit ein. Das bestätigen auch die Konjunkturberichte der IHK Mittlerer Niederrhein. Die Haushalte in der Region sind in den vergangenen Jahren noch stärker von der konjunkturabhängigen Gewerbesteuer beeinflusst worden. Bleibt es nicht nur bei einer Konjunkturdelle, müssen die Städte und Gemeinden damit kalkulieren, dass die Wirtschaft nur noch einen weniger starken Beitrag zur kommunalen Haushaltslage leisten kann. Zudem ist es den Städten und Gemeinden entgegengekommen, dass das Zinsniveau so niedrig war. Schließlich ist der Schuldenstand der Kommunen weiterhin hoch. Das niedrige Zinsniveau hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass die Zinszahlungen auf niedrigem Niveau geblieben sind. Ein Zinscontrolling erscheint für die Kommunen unabdingbar.

Unsere Forderungen an die Kommunen, das Land NRW und den Bund:

- 1 Steuererhöhungen schaden der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts. Städte müssen ihre Hebesätze im Auge behalten.**

Angesichts des hohen Steuerniveaus am Mittleren Niederrhein schaden Steuererhöhungen der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts und sind daher zu unterlassen – und maximal als Ultima Ratio zu erwägen. In jedem Fall darf das Nachlassen der Konjunktur nicht als Argument für Steuererhöhungen gelten. Nicht jede Konjunkturkrise darf (gegebenfalls zeitverzögert) eine Steuererhöhungswelle nach sich ziehen. Schließlich sind es insbesondere die Betriebe, denen es in konjunkturell schwierigen Zeiten schlechter geht. Gerade dann ist es wichtig, dass Unternehmen, die einen positiven Gewerbeertrag aufweisen, Möglichkeiten zur Reinvestition haben. Perspektivisch sollten die Städte und Gemeinden darauf hinarbeiten, dass die Hebesätze – zumindest im Vergleich zu anderen Metropolregionen – wieder wettbewerbsfähig werden. Insbesondere Branchen mit geringer Gewinnmarge leiden aufgrund der Besteuerung von Kostenelementen unter hohen Gewerbesteuerhebesätzen.
- 2 Gewerbesteuererinnahmen durch wirtschaftsfreundliche Politik stärken.**

Der nachhaltigste Weg, die (Gewerbesteuer-)Einnahmen einer Kommune zu stärken, sind wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen. Das stärkt die Gewerbesteuerbasis (z. B. durch Ansiedlungen und Erweiterungen). Die unterdurchschnittliche Gewerbesteuerkraft zeigt, dass der Mittlere Niederrhein hier im Vergleich zum Bundesland insgesamt leichten Aufholbedarf hat. Zu einer Verbesserung von wirtschaftsfreundlichen Rahmenbedingungen gehört insbesondere ein ausreichendes Gewerbeflächenangebot, damit die Flächennachfrage von Unternehmen, die an einer Ansiedlung oder Erweiterung interessiert sind, auf ein passgenaues Angebot trifft. Gleichzeitig sind aber auch gute innerstädtische Verkehrsverhältnisse, eine wirtschafts- und gründerfreundliche Verwaltung (inklusive einer personell gut ausgestatteten Wirtschaftsförderung) sowie eine lebendige Innenstadt als Visitenkarte des Wirtschaftsstandorts insgesamt Instrumente zur nachhaltigen Stärkung der (Gewerbesteuer-)Einnahmen einer Kommune.
- 3 Städte müssen den Wettbewerb mit Kommunen annehmen, die Hebesätze senken.**

Der Gesetzgeber hat gewährleistet, dass es in Deutschland keine Gewerbesteueroasen gibt – mit einem Mindesthebesatz der Gewerbesteuer von 200 Punkten. Alles, was darüber hinaus passiert, ist Wettbewerb. Die Städte und Gemeinden am Mittleren Niederrhein sollten diesen Wettbewerb annehmen und nicht Kommunen als „Steueroasen“ anprangern, die Hebesätze senken.
- 4 Das Land sollte durch niedrige fiktive Hebesätze für bessere Rahmenbedingungen sorgen.**

Zum Teil liegt das hohe Hebesatzniveau auch in den hohen (und stetig steigenden) fiktiven Hebesätzen des Landes NRW begründet, auf deren Basis die Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden berechnet werden. Die fiktiven Hebesätze sind in Nordrhein-Westfalen von allen Bundesländern am höchsten. Deswegen dürfte auch eine Verringerung dieser Sätze zu einer Verringerung des Steuerniveaus in der Region und auch am Mittleren Niederrhein führen.
- 5 Haushaltskonsolidierung sollte auf der Aufwandsseite erfolgen. Aber: Nachhaltiges Personalmanagement, insbesondere in wirtschaftsnahen Bereichen der Verwaltungen, ist notwendig.**

Die Städte und Gemeinden haben weiterhin ein wachsendes Ausgaben- und kein Einnahmenproblem. Daher muss an der Seite der Aufwendungen gearbeitet werden. So sollte weiterhin eine nachhaltige Aufgabenkritik betrieben werden, bei Pflichtausgaben der Kommunen sollten insbesondere die Standards überprüft werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein Personalabbau mit dem Rasenmäher durchgeführt werden sollte. Beim Personalmanagement ist darauf zu achten, dass in den Bereichen der Stadtverwaltung, die für die Standortqualität des Wirtschaftsstandorts besonders bedeutend sind, ausreichende personelle Ressourcen vorhanden sind. Wenn die Stadtverwaltung in diesen Bereichen personell gut aufgestellt ist, lassen sich nachhaltig Gewerbesteuererträge generieren. Und wenn man die Wirtschaft vor Ort stärkt, lassen sich langfristig auch freiwillige Ausgaben besser finanzieren.

- 6 Interkommunale Kooperation muss ausgebaut werden.** Die interkommunale Kooperation am Mittleren Niederrhein muss weiter ausgebaut werden. Nicht nur eine systematische Aufgabenkritik trägt dazu bei, dass Kommunen sparen. Auch weitreichendere kommunale Kooperationen können helfen, Kosten zu senken. Indem einzelne Gemeinden bestimmte Aufgaben auslagern, können sie sich sachlich, thematisch und personell spezialisieren. Das spart Geld. Zugleich werden Vorgänge entbürokratisiert. Letztlich führt eine solche kommunale Kooperation zu einer kundenfreundlicheren und kompetenteren Verwaltung.
- 7 Gewerbesteuer reformieren zu einer kommunalen Gewinnsteuer, die alle wirtschaftlich Tätigen miteinbezieht.** Die Gewerbesteuer sollte durch eine gewinnabhängige Kommunalsteuer mit eigenem Hebesatzrecht, aber ohne Besteuerung von Kostenelementen ersetzt werden. Diese sollte alle in der Gemeinde wirtschaftlich Tätigen einbeziehen, nicht nur die gewerbliche Wirtschaft. Schließlich nutzen auch etwa Freiberufler die kommunale Infrastruktur. Dies schafft stabile, wirtschaftskraftbezogene Einnahmen für die Gemeinden und stärkt zudem das traditionell starke Band zwischen Wirtschaft und Kommunen. Neue kommunale Steuern und Abgaben, wie z. B. eine „Bettensteuer“, sind hingegen vor allem eine Belastung für die wirtschaftliche Attraktivität, während der Beitrag zur Haushaltskonsolidierung überschaubar ist.
- 8 Das heutige System der Gemeindefinanzierung muss grundlegend überarbeitet werden – das Konnexitätsprinzip muss wieder gelebt werden.** Die Gemeindefinanzierung muss grundlegend überarbeitet werden. Das derzeitige System führt dazu, dass bei Kommunen mit ungünstiger Sozialstruktur (wie z. B. überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit) eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt werden kann. Eine ungünstige Sozialstruktur ist bereits ein Indiz für weniger positive wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Insbesondere Städte mit einer ungünstigen Sozialstruktur haben pflichtmäßig – und nicht aufgrund von zu hohen Standards – höhere Ausgaben zu leisten, die zum Teil nicht ausfinanziert sind. Wenn der Bund den Kommunen Aufgaben überträgt, muss die Finanzierung auch gesichert sein. Dieses Konnexitätsprinzip wurde in der Vergangenheit vernachlässigt. Die Verletzung des Prinzips ist damit ein wichtiger Teil des Ausgabenproblems. Dem Konnexitätsprinzip muss aber in der Zukunft Aufmerksamkeit geschenkt werden. Bei der Übertragung neuer Aufgaben ist zu beachten, dass auch einkommenschwache Kommunen mit einer hohen Anzahl an Transferempfängern die „neue“ Aufgabe finanziell meistern können.
- 9 Anreize für steuerstarke Kommunen müssen erhalten bleiben – keine weitere Vergemeinschaftung der Gewerbesteuer.** Die Gewerbesteuer darf nicht (weiter) vergemeinschaftet werden. Die Anreize für die Kommunen, eine gute Wirtschaftspolitik zu betreiben und ein enges Band mit den Gewerbetreibenden zu pflegen, müssen erhalten bleiben. Daher darf die Vergemeinschaftung der Gewerbesteuereinnahmen (beispielsweise durch Umlagesysteme) nicht weiter intensiviert werden. Als Begründung für die Vergemeinschaftung wird häufig argumentiert, dass die Unternehmen nicht nur die Infrastruktur der Kommune nutzen, in der sie tatsächlich ansässig sind, sondern auch die Angebote der Ober- oder gegebenenfalls Mittelzentren in der Region. Dies ist richtig, allerdings zahlen die Unternehmen auch Steuern an den Bund. Zudem kann daraus nicht die wachsende Vergemeinschaftung von Gewerbesteuereinnahmen auf Ebene des gesamten Bundeslands begründet werden.

Die Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein hat das Positionspapier in ihrer Sitzung am 19. September 2019 einstimmig beschlossen.



Industrie- und Handelskammer
Mittlerer Niederrhein

Impressum

Herausgeber:

Industrie- und Handelskammer
Mittlerer Niederrhein
Nordwall 39
47798 Krefeld

Ansprechpartner:

Gregor Werkle
Leitung Wirtschaftspolitik
☎ 02151 635-353
@ werkle@mittlerer-niederrhein.ihk.de

Gestaltung:

360 Grad® Design, Krefeld

Stand:

September 2019

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Ihre IHK Mittlerer Niederrhein vor Ort

Nordwall 39
47798 Krefeld
☎ 02151 635-0
@ ihk@mittlerer-niederrhein.ihk.de

Bismarckstraße 109
41061 Mönchengladbach
☎ 02161 241-0
@ ihk@mittlerer-niederrhein.ihk.de

Friedrichstraße 40
41460 Neuss
☎ 02131 9268-0
@ ihk@mittlerer-niederrhein.ihk.de