

Positionspapier

der IHK Niedersachsen



Steuerspirale bei Gewerbesteuern stoppen

Vorschlag zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs
November 2020



Wer wir sind

Die IHK Niedersachsen ist die Landesarbeitsgemeinschaft der sieben niedersächsischen Industrie- und Handelskammern:

- IHK Braunschweig
- IHK Hannover
- IHK Lüneburg-Wolfsburg
- Oldenburgische IHK
- IHK Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim
- IHK für Ostfriesland und Papenburg
- IHK Stade für den Elbe-Weser-Raum

Sie vertritt rund 495.000 gewerbliche Unternehmen gegenüber Politik und Verwaltung.

Inhaltsverzeichnis

1. Entwicklung der Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen	2
2. Gründe für Steuererhöhungen	3
3. Wege, Steuererhöhungen zu vermeiden	4
4. Gewerbesteuerdynamik durch den Kommunalen Finanzausgleich	5
4.1 Kommunalen Finanzausgleich im Bundesländervergleich	5
4.2 Auswirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen	6
5. Reformvorschlag	11



1. Entwicklung der Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen

Trotz der vor der Corona-Pandemie vorherrschenden guten konjunkturellen Rahmenbedingungen und neuen Rekorden bei den Steuereinnahmen haben die niedersächsischen Städte und Gemeinden in den vergangenen Jahren auf breiter Front die Gewerbesteuerhebesätze erhöht. Seit 2010 erhöhten durchschnittlich 144 Kommunen pro Jahr den Gewerbesteuerhebesatz. Dies entspricht jeder sechsten Gemeinde in Niedersachsen. Dadurch ist der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz in diesem Zeitraum um 26 Prozentpunkte auf 407 % im Jahr 2018 angestiegen (Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen).

Im Jahr 2019 drehten die niedersächsischen Kommunen erneut an der Steuerschraube – rund jede zehnte Stadt oder Gemeinde erhöhte ihre Gewerbesteuer. Im Jahr 2018 war es gar jede sechste. Im Durchschnitt wurde der Hebesatz im vergangenen Jahr um 20 Prozentpunkte angehoben.

Die aufgezeigte Entwicklung stellt die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Städte und Gemeinden sowie der niedersächsischen Wirtschaft als Ganze vor Herausforderungen. Dies galt in Zeiten vor Corona und zeigt sich in der aktuellen Phase umso stärker als Problem für die Kommunen. Denn da die Gewerbesteuer von einer guten Konjunktur abhängig ist, begeben sich die Städte und Gemeinden in die Abhängigkeit von einer guten wirtschaftlichen Entwicklung. Bei einer schwächeren Konjunktur, wie sie sich aktuell sehr deutlich zeigt, sprudelt auch eine der wichtigsten Steuerquellen entsprechend wesentlich schwächer. Gerade für Kommunen mit einem sehr hohen Gewerbesteuerhebesatz ist es zudem schwierig, sich im interregionalen, aber auch internationalen Standortwettbewerb zu behaupten.

Die Gewerbesteuer kann bei Personengesellschaften auf die veranlagte Einkommensteuer angerechnet werden und mindert damit die Steuerschuld. Das ist bis zu einem Hebesatz von 380 % möglich (ab dem 1. Juli 2020 bis zu einem Hebesatz von 400 %). 2010 gab es in Niedersachsen lediglich 232 Kommunen, die einen Hebesatz von 380 % und mehr hatten. 2019 waren es bereits 584 Kommunen, was einer Verdreifachung entspricht.

Durch das zum 1. Juli 2020 in Kraft getretene Zweite Corona-Steuerhilfegesetz wurde die Höhe der Anrechnung auf die Einkommensteuer von 3,8 auf 4,0 erhöht. Infolgedessen steigt der als „Muster-Hebesatz“ bezeichnete Wert von 380 % auf nun 400 % an. Neben den Auswirkungen der Corona-Pandemie wird dies außerdem mit den in der Vergangenheit deutschlandweit gestiegenen Gewerbesteuer-Hebesätzen begründet.

Für die betroffenen Unternehmen stellt dies zwar kurzfristig eine gewisse Entlastung dar, allerdings ändert dies nichts an der grundlegenden Systematik, infolgedessen die Belastung durch die Realsteuern aufgrund von stetig steigenden Hebesätzen kontinuierlich zunimmt. Mit jedem zusätzlichen Prozentpunkt steigt die Gefahr einer Substanzbesteuerung der Unternehmen durch die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen.





2. Gründe für Steuererhöhungen

Die Kommunen in Niedersachsen stehen unverändert vor der Problematik stetig wachsender Schuldenstände. Trotz Rekorderhebungen im Jahr 2018 stieg das Gesamtdefizit im selben Jahr auf 12,2 Milliarden Euro an. Dies hatte eine Rüge des Landesrechnungshofes zur Folge. Viele Kommunen versuchen, diese Defizite durch Steuererhöhungen zu beseitigen oder zu verkleinern, statt auf Einsparungen zu setzen.

Neben der Haushaltskonsolidierung kann auch die Finanzierung öffentlicher Investitionen ein Grund für Steuererhöhungen durch die Kommunen sein. Der Städte- und Gemeindebund weist etwa auf die Notwendigkeit der Sanierung von Straßen, Schulen etc. hin, für die zusätzliche Einnahmen benötigt würden.

Die Steuerkraft der Kommunen wird außerdem durch die Kreisumlage geschwächt. Diese wird erhoben, da Landkreise in der Regel keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen erzielen. Eine Anhebung des Umlagesatzes führt in der Regel dazu, dass die Städte und Gemeinden in der Folge gezwungen sind die verlorengegangene Steuerkraft durch die Anhebung eigener Steuern zu kompensieren.

Ein weiterer Grund für die Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen ist die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs. Dieser koppelt die Höhe der Finanzausgleichszuweisungen des Landes an die Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde. Dabei werden nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen zugrunde gelegt, sondern die Einnahmen, die sich aufgrund von fiktiven Hebesätzen (Nivellierungssätze auf Basis von landesweiten Durchschnittswerten) ergeben würden. Diese Systematik schafft einen impliziten Automatismus in Richtung Steuererhöhungen und sorgt damit – aus Unternehmenssicht – für falsche Anreize. Für Kommunen mit unterdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen ist es in dieser Logik rational, die Hebesätze anzuheben. Steigende Durchschnittswerte lassen wiederum die Nivellierungshebesätze in die Höhe klettern. In diesem Zusammenhang spricht man von einer Hebesatzspirale.

Dieser Automatismus ist im Übrigen in Niedersachsen nicht nur bei der Gewerbe- sondern auch bei der Grundsteuer zu beobachten, wo der Nivellierungshebesatz ebenfalls auf Basis von landesweiten Durchschnittswerten ermittelt wird.

3. Wege, Steuererhöhungen zu vermeiden

Vor allem sind die Kommunen selbst gefordert, Wege zu einer moderaten und wirtschaftsfreundlichen Steuerpolitik zu beschreiten. Das gilt umso mehr für Zeiten einer moderaten oder abwärtsgerichteten konjunkturellen Entwicklung. Die Finanzplanung auf kommunaler Ebene sollte so ausgerichtet sein, dass Steuern und Abgaben auch in einer konjunkturellen Krise nicht erhöht werden müssen. Steuererhöhungen sind kein geeignetes Instrument zur Haushaltssanierung, da die jeweiligen Wirtschaftsstandorte dadurch langfristig im Standortwettbewerb an Attraktivität verlieren. Die Konsolidierung der kommunalen Haushalte lässt sich somit nicht mittels Steuererhöhungen lösen, da sie letztlich sogar die Substanz von Unternehmen angreifen können.

Die Gemeinden und Städte sollten daher auf andere Mittel zurückgreifen, um ihre Haushalte zu sanieren. Eine wichtige Maßnahme ist, Einsparungen an verschiedenen Stellen vorzunehmen. Privatisierungen stellen einen weiteren Weg zur Vermehrung der Einnahmen und Reduzierung der Ausgaben dar.

Gleichzeitig sollten die Kommunen in ihren Bemühungen unterstützt werden. Dazu können die übergeordneten Gebietskörperschaften, Land und Bund, beitragen. So können etwa die Landkreise durch ihre Kreisumlagepolitik den finanziellen Spielraum der Städte und Gemeinden vergrößern. Eine Senkung der Kreisumlage eröffnet Chancen zur Senkung der Gewerbesteuerhebesätze. So hat beispielsweise die Grafschaft Bentheim im Februar 2020 eine Senkung der Umlage um einen Prozentpunkt beschlossen. Durch diese Maßnahme werden die Kommunen dort pro Jahr um insgesamt rund 1,7 Millionen Euro entlastet.

Einen entscheidenden Beitrag, der in dieser Analyse besonders untersucht wird, kann das Land leisten. Mit einer Reform des Kommunalen Finanzausgleichs kann der Automatismus dauerhafter Steuererhöhungen durchbrochen werden. Dafür muss jedoch ein konstanter Nivellierungshebesatz eingeführt und fixiert werden. In einigen Bundesländern, beispielweise in Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen, ist dies bereits der Fall. Währenddessen passen sich die Nivellierungshebesätze in Niedersachsen aktuell noch automatisch an die landesweit gewogenen Durchschnittshebesätze des Vorjahres an. Dadurch entsteht der bereits beschriebene Druck für Kommunen, ihre Hebesätze zu erhöhen.

4. Gewerbesteuerdynamik durch den Kommunalen Finanzausgleich

4.1 Kommunalen Finanzausgleich im Bundesländervergleich

Für die Zuteilung der Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs in den Bundesländern ist die Steuerkraft einer Gemeinde entscheidend. Das jeweilige Bundesland berücksichtigt dabei jedoch nicht die tatsächliche Steuerkraft einer Gemeinde, sondern ermittelt diese anhand eines fiktiven Nivellierungshebesatzes. Die Bundesländer unterscheiden sich jedoch in der Ausgestaltung ihres Nivellierungssatzes.

Im Kern gibt es zwei Systeme. In der ersten Ländergruppe berechnet sich der Nivellierungssatz aus dem jeweiligen Durchschnitt der Hebesätze aller Kommunen. Dies bezeichnet man als dynamisches System. In der zweiten Ländergruppe wird der Nivellierungshebesatz von der Politik festgeschrieben und kann nur durch sie wieder verändert werden. Hier spricht man von einem diskretionären Hebesatz. Niedersachsen gehört zu den Ländern mit einem dynamischen Nivellierungshebesatz. In der Entwicklung der Höhe der Hebesätze existieren Unterschiede zwischen beiden Systemen.

Ein Vergleich der Länder mit diskretionärem Nivellierungshebesatz mit denen, die wie Niedersachsen einen dynamischen Nivellierungshebesatz haben, ergibt, dass die durchschnittlichen Hebesätze in den diskretionären Ländern im Durchschnitt weniger stark steigen.

Abbildung 1: Hebesätze der diskretionären Bundesländer 2010 & 2018

Diskretionär			
Bundesland	Hebesatz 2010	Hebesatz 2018	Veränderung in %
Baden-Württemberg	358	367	2,50%
Bayern	368	375	1,90%
Hessen	391	413	5,60%
NRW	436	451	3,44%
Rheinland - Pfalz	367	378	3%
Sachsen	412	422	2,40%
Thüringen	349	408	16,90%
Ø			5,11%
Ø ohne Thür.			3,14%

Abbildung 1 bildet die Entwicklung der Hebesätze in den diskretionären Bundesländern zwischen 2010 und 2018 ab. Sachsen – Anhalt und Mecklenburg – Vorpommern bleiben in diesem Vergleich unberücksichtigt. Beide Bundesländer haben zwischen 2010 & 2018 ihr System von dynamisch auf diskretionär umgestellt. Im Durchschnitt erhöhte sich der Hebesatz der diskretionären Länder um 5,1 % gegenüber 2010. Der Vergleich mit der Entwicklung der Hebesätze in Ländern mit dynamischem System (Abbildung 2) macht deutlich, dass die Hebesätze in dynamischen Ländern stärker stiegen. Die dynamischen Länder erhöhten ihre Hebesätze von 2010 auf 2018 im Schnitt um etwa 7 %. Die Differenz von 2 % ist jedoch noch vergleichsweise gering.

Quelle: Destatis, Finanzen und Steuern 2010 & 2018, Serie 14, Reihe 10.1; eigene Berechnungen



Abbildung 2: Hebesätze der dynamischen Bundesländer 2010 & 2018

Dynamisch			
Bundesland	Hebesatz 2010	Hebesatz 2018	Veränderung in %
Niedersachsen	383	407	6,30%
Brandenburg	309	319	3,20%
Schleswig - Holstein	347	380	9,50%
Saarland	408	445	9,10%
Ø			7,03%

Quelle: Destatis, Finanzen und Steuern 2010 & 2018, Serie 14, Reihe 10.1; eigene Berechnungen

Berücksichtigt man jedoch, dass nur ein Bundesland – nämlich Thüringen – den Durchschnitt der diskretionären Länder stark vergrößert und so das Ergebnis verzerrt, ändert sich das Resultat. Ohne Berücksichtigung des Freistaats wuchs in den Ländern mit dynamischem Nivellierungshebesatz der gewichtete Durchschnittshebesatz mehr als doppelt so stark wie in Ländern, die auf einem diskretionären System aufbauen.

Das gleiche Ergebnis ergibt sich, wenn die jährlichen Wachstumsraten der Hebesätze in beiden Systemen miteinander verglichen werden. Hier wachsen die Gewerbesteuerhebesätze der Länder mit dynamischem System ohne Berücksichtigung Thüringens jährlich ebenfalls in etwa doppelt so stark.

Hinsichtlich des Niveaus gehörte Niedersachsen im Jahr 2010 noch zu den Ländern mit unterdurchschnittlicher Gewerbesteuerbelastung. Dieser Vorteil bestand in 2018 nicht mehr. Niedersachsen reiht sich damit in den durchschnittlichen Trend der dynamischen Länder ein. Diese lagen 2010 im Durchschnitt noch merklich unter dem Mittelwert der Hebesätze aller Bundesländer.

Dieser Wettbewerbsvorteil der Länder mit dynamischem System schwindet jedoch und droht bei Fortsetzung des Trends in wenigen Jahren zu einem Wettbewerbsnachteil zu werden. Speziell Niedersachsen weist im Vergleich mit allen Bundesländern seit 2010 die vierthöchste durchschnittliche jährliche Wachstumsrate bei Gewerbesteuerhebesätzen auf.

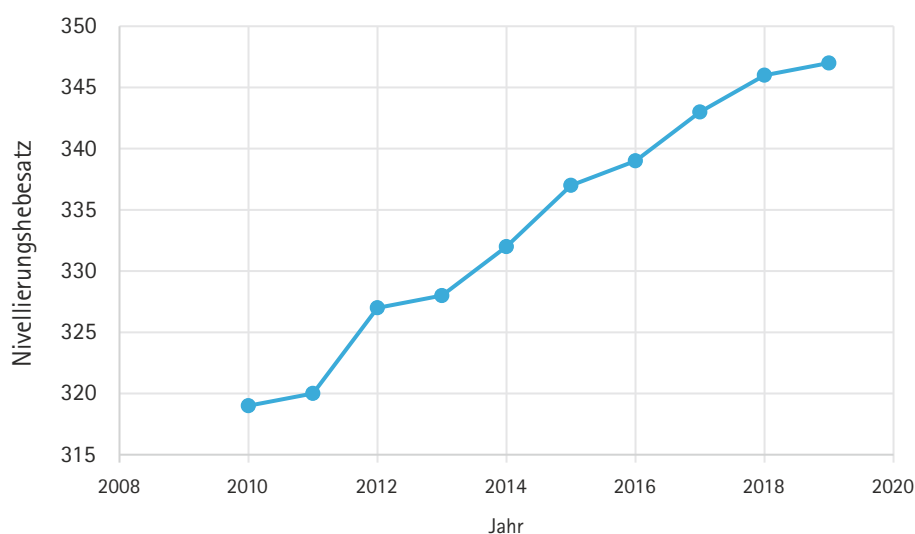
Bundesland (Auswahl)	Hebesatz 2010	Hebesatz 2018	Veränderung
Baden-Württemberg	358	367	+ 9
Bayern	368	375	+ 7
Niedersachsen	383	407	+ 24
Deutschland	390	402	+ 12
Nordrhein-Westfalen	436	451	+ 15

Quelle: Destatis, Finanzen und Steuern 2010 & 2018, Serie 14, Reihe 10.1; eigene Berechnungen

4.2 Auswirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen

Der Bundesländervergleich ergab, dass die Durchschnittshebesätze der Länder mit dynamischem System stärker steigen, als in Ländern, in denen der kommunale Finanzausgleich auf einem diskretionären Nivellierungssatz fußt. Ein Grund für diese Diskrepanz ist der Anhebungsdruck, dem niedersächsische Kommunen mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungshebesatzes ausgesetzt sind. Der theoretische Druck zu Steuererhöhungen bedeutet allerdings noch nicht, dass die Kommunen mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungssatzes tatsächlich stärker zu Steuererhöhungen greifen. Dies wird für Niedersachsen im Folgenden untersucht.

Abbildung 3: Entwicklung des Nivellierungshebesatzes zwischen 2010 und 2019 in niedersächsischen Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern



Quelle: Berechnungsgrundlagen Niedersächsischer Finanzausgleich 2010 – 2019

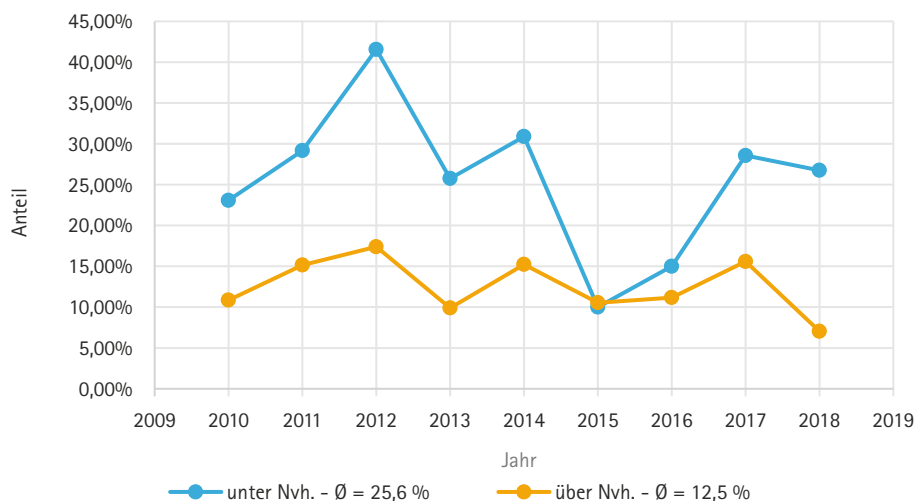
Die Anpassungsdynamik entsteht durch den sogenannten Nivellierungshebesatz. Dieser liegt in Niedersachsen bei 90 % des gewichteten Durchschnitts der Hebesätze. Steigt der durchschnittliche Hebesatz, so steigt folglich auch der Nivellierungssatz. In Niedersachsen ist der Nivellierungshebesatz zwischen 2010 und 2019 von 318 auf 347 Prozentpunkte angestiegen. Der Anstieg verlief dabei konstant, wie Abbildung 3 zu entnehmen ist.

Kommunen unterhalb des Nivellierungshebesatzes werden veranlasst, ihre Hebesätze an den Nivellierungssatz heranzuführen, um Nachteile durch den Kommunalen Finanzausgleich zu verhindern. Folglich ist zu erwarten, dass ein vergleichsweise hoher Anteil der Gemeinden unterhalb des Nivellierungssatzes die Hebesätze zum Folgejahr anheben wird. Bis auf das Jahr 2015 war der Anteil der erhöhenden Gemeinden, die unterhalb des Nivellierungssatzes lagen, auch immer größer, als der der Gemeinden oberhalb (Abbildung 4).

In der Gruppe der Gemeinden mit einem Hebesatz unter dem Nivellierungshebesatz erhöhen im Durchschnitt 25,6 % ihren Hebesatz zum Folgejahr. Dies sind doppelt so viele, wie in der Gruppe der Gemeinden oberhalb des Nivellierungssatzes, in der im Schnitt 12,5 % ihren Hebesatz im Folgejahr anheben. Gemeinden mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungshebesatzes unterliegen demnach einem doppelt so hohen Anhebungsdruck.



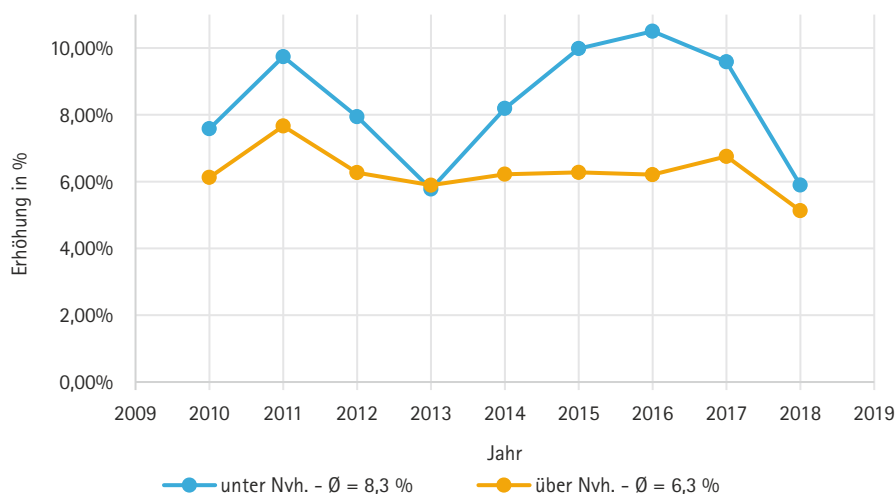
Abbildung 4: Anteil der zum Folgejahr ihren Hebesatz erhöhenden Gemeinden



Quelle: IHKN, 2020

Kommunen, die mit ihrem Hebesatz unter dem Nivellierungssatz in einem Jahr liegen, und sich für eine Erhöhung entscheiden, heben ihren Hebesatz im Durchschnitt um 8,3 % zum Folgejahr an, während Gemeinden, die oberhalb des Nivellierungssatzes lagen, nur um 6,3 % erhöhten (Abbildung 5). In absoluten Beträgen entspricht die Differenz im Durchschnitt etwa 4 Prozentpunkten. Der Grund für dieses Ergebnis ist, dass Gemeinden mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungssatzes mit ihrer Erhöhung unbedingt vermeiden wollen, in naher Zukunft erneut unter diese Grenze zu fallen, was wiederum eine erneute Erhöhung notwendig machen würde.

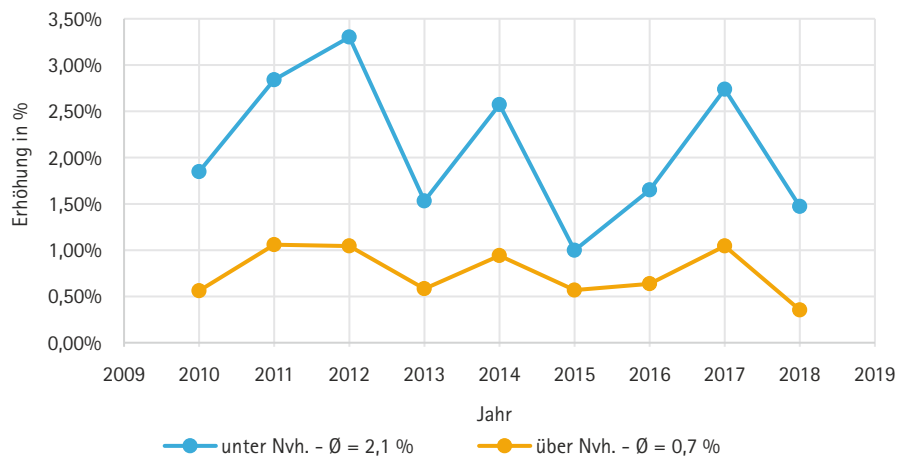
Abbildung 5: Durchschnittliche Hebesatzerhöhung der anhebenden Gemeinden



Quelle: IHKN, 2020

Abschließend wurde untersucht, wie eine Gemeinde, deren Hebesatz unter oder über dem Nivellierungssatz liegt, ihren Hebesatz im Durchschnitt zum Folgejahr verändert. Hierbei flossen auch die Kommunen mit ein, die ihren Hebesatz nicht veränderten oder gar senkten. Diese Betrachtungsweise ermöglicht eine Aussage über die durchschnittliche Veränderung einer Kommune mit einem Hebesatz unter oder über dem Nivellierungssatz zu treffen. Gemeinden, deren Hebesätze unterhalb des Nivellierungssatzes liegen, entscheiden sich, ihren Hebesatz im Durchschnitt zum Folgejahr um 6,6 Prozentpunkte nach oben anzuheben. Dies entspricht einer durchschnittlichen relativen Änderung zum Folgejahr von 2,1 %.

Abbildung 6: Prozentuale Veränderung der Hebesätze zum Folgejahr



Quelle: IHKN, 2020

Liegt der Hebesatz einer Kommune oberhalb des Nivellierungshebesatzes, entscheidet sie sich im Durchschnitt ihre Hebesätze zum Folgejahr hingegen nur um durchschnittlich 2,7 Prozentpunkte bzw. relativ um 0,7 % anzuheben. Folglich lässt sich festhalten, dass sich sowohl Gemeinden ober- wie unterhalb des Nivellierungssatzes im Durchschnitt dazu entscheiden, ihre Hebesätze zum Folgejahr anzuheben.

Gemeinden mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungssatzes entscheiden sich im Durchschnitt jedoch für eine dreimal so starke Veränderung. Neben den oben bereits aufgeführten Gründen wird dabei der Effekt wirksam, dass es für Gemeinden mit Hebesätzen oberhalb des Nivellierungssatzes durchaus vorkommt, diesen zum Folgejahr zu senken. Ein solches Vorgehen gab es bei Gemeinden mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungssatzes nur in einem einzigen Fall.

Zusammenfassend ergibt die Analyse:

Eine Gemeinde, deren Hebesatz in einem jeweiligen Jahr unter dem Nivellierungshebesatz lag,....

- entscheidet sich anteilig mit doppelt so hoher Wahrscheinlichkeit für eine Erhöhung zum Folgejahr, wie eine Gemeinde, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz lag.
- senkt ihren Hebesatz beinahe nie, während dies bei Gemeinden mit Hebesätzen oberhalb des Nivellierungshebesatzes vorkommt.
- und sich entscheidet, diesen zu erhöhen, wird dies knapp 4 Prozentpunkte bzw. relativ 2 % stärker tun, als eine erhöhende Gemeinde mit einem Hebesatz oberhalb des Nivellierungssatzes.
- wird ihren Hebesatz im Schnitt dreimal so stark zum Folgejahr erhöhen, wie eine Gemeinde oberhalb des Nivellierungssatzes. Die Analyse macht deutlich, dass die Gemeinden mit Hebesätzen unterhalb des Nivellierungshebesatzes ein entscheidender Treiber der stetig steigenden Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen sind. Diese ineffiziente Dynamik kann jedoch durch eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs durchbrochen werden.



5. Reformvorschlag

Trotz der vor der Corona-Pandemie vorherrschenden guten konjunkturellen Rahmenbedingungen und Rekordsteuereinnahmen haben die niedersächsischen Städte und Gemeinden in den vergangenen Jahren auf breiter Front die Gewerbesteuerhebesätze erhöht. Seit 2010 erhöhten durchschnittlich 144 Kommunen pro Jahr den Gewerbesteuerhebesatz, also rund jede sechste Kommune in Niedersachsen. Dadurch ist der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz in diesem Zeitraum um 26 Prozentpunkte auf 407 % im Jahr 2018 angestiegen.

Die kontinuierliche Steuererhöhungsdynamik hat zur Folge, dass der Anteil der Kommunen mit einem hohen Hebesatz von 400 % und mehr kontinuierlich zunimmt. Dieser Wert ist insbesondere für Personengesellschaften relevant, da diese die Gewerbesteuer in der Regel nur bis zu einem Hebesatz von ca. 400 % auf die Einkommenssteuer anrechnen können. Liegt der Hebesatz über dieser Grenze, führt die fehlende Anrechnungsmöglichkeit zu einer effektiv höheren Steuerbelastung. (Hinweis: Durch das zum 1. Juli 2020 in Kraft getretene Zweite Corona-Steuerhilfegesetz wurde die Höhe der Anrechnung auf die Einkommensteuer von 3,8 auf 4,0 erhöht. Infolgedessen steigt der als „Muster-Hebesatz“ bezeichnete Wert von 380 % auf nun 400 % an.)

Zahlreiche Hebesatzerhöhungen sind Ergebnis kommunaler Haushaltssanierungsprogramme. Diese könnten vor dem Hintergrund, dass im Zuge der Corona-Pandemie deutliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sichtbar werden bzw. zu erwarten sind, in Zukunft wieder vermehrt notwendig sein. Jedoch sind Steuererhöhungen auch in einer solchen Situation kein geeignetes Instrument zur Haushaltssanierung, da die jeweiligen Wirtschaftsstandorte dadurch langfristig im Standortwettbewerb an Attraktivität verlieren. Mit jedem Prozentpunkt Hebesatzsteigerung nimmt zudem die Gefahr einer Substanzbelastung der Unternehmen durch die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen zu. Hinzurechnungen ergeben sich unter bestimmten Voraussetzungen bei gewinnmindernd verbuchten Schuldzinsen, Mieten, Pachten, und Lizenzen.

Eine wichtige Ursache für den kontinuierlichen Anstieg der Gewerbesteuerhebesätze sind – neben dem Wunsch örtlicher Politiker nach steuerlichen Zusatzeinnahmen – falsche Anreize im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Dieser koppelt die Höhe der Finanzzuweisungen des Landes an die Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde. Allerdings werden dabei nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen zugrunde gelegt, sondern die Einnahmen, die sich aufgrund von fiktiven Hebesätzen (Nivellierungssätze auf Basis von landesweiten Durchschnittswerten) ergeben würden. Auf diese Weise wird sowohl bei der Gewerbe- als auch bei der Grundsteuer ein Nivellierungshebesatz festgelegt.

Diese Systematik schafft einen Automatismus in Richtung Steuererhöhungen und sorgt damit für falsche Anreize. Für Kommunen mit unterdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen ist es rational, die Hebesätze anzuheben. Dies führt dazu, dass die Durchschnittswerte steigen, die wiederum die Nivellierungshebesätze in die Höhe klettern lassen. Auf diese Weise verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die niedersächsischen Unternehmen kontinuierlich.

Aus diesem Grund sprechen sich die IHKs in Niedersachsen für eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs aus. Kernelement einer solchen Reform sollte sein, den Nivellierungshebesatz im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich §11 Abs.1 Nr.2, durch den Nds. Landtag auf einen fixen (und möglichst niedrigen) Wert festlegen zu lassen. Dieser Wert könnte beispielsweise bei der Gewerbesteuer auf den aktuellen Nivellierungshebesatz in Höhe von 347 Prozent und bei der Grundsteuer A bzw. B auf die aktuelle Nivellierungshebesätze in Höhe von 341 bzw. 360 Prozent festgelegt werden.

Reformvorschlag der IHKN für den Nivellierungshebesatz

Wortlaut alt:

(1) Als Steuerkraftzahlen werden für die Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und die gemeindefreien Gebiete berücksichtigt:

1. bei den Grundsteuern A und B [...]

2. bei der Gewerbesteuer ein nach Absatz 2 bestimmter Anteil der Messbeträge mit 90 vom Hundert des mit den Messbeträgen gewogenen Durchschnitts der Hebesätze aller Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im vorvergangenen Haushaltsjahr

[...]

(3) Die Absätze 1 und 2 sind auf die Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern mit der Maßgabe anzuwenden, dass der jeweilige gewogene Durchschnitt der Hebesätze aller Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Grundsteuern A und B und der Steuerkraftzahlen für die Gewerbesteuer zugrunde zu legen ist.

Wortlaut neu:

(1) Als Steuerkraftzahlen werden für die Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und die gemeindefreien Gebiete berücksichtigt:

1. bei den Grundsteuern A die Grundbeiträge mit 341 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer A) und der Grundsteuer B die Grundbeträge mit 360 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer B) und

2. bei der Gewerbesteuer die Grundbeträge mit 347 Prozent (Nivellierungshebesatz Gewerbesteuer)

Die Bestimmungen für Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern können gemäß § 11, Abs. 3 des aktuellen Gesetzestextes beibehalten werden.

Diese alternative Formulierung gemäß unserem Vorschlag ist an diejenige der hessischen Gesetzgebung angelehnt. Dort wird bereits ein konstanter Nivellierungshebesatz vorgegeben. Auf diese Weise würde der Satz solange auf konstantem Niveau verweilen, bis er durch den Nds. Landtag per Gesetz erneut verändert wird.

Einige Bundesländer (z. B. Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen) legen ihre Nivellierungshebesätze bereits per Gesetz fest. In diesen Bundesländern sind über einen langen Zeitraum hinweg konstante(-re) Hebesätze festzustellen. Diesen Weg sollte auch das Land Niedersachsen einschlagen und so für attraktive steuerliche Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu sorgen.

Positionspapier

der IHK Niedersachsen

November 2020

Ihr Ansprechpartner:

Frank Hesse
Federführung Wirtschaftspolitik
und Mittelstand

IHK Niedersachsen (IHKN)

Königstraße 19
30175 Hannover

Telefon 0541 353 110

Telefon 0511 920 901 10

Fax 0511 920 901 11

E-Mail hesse@osnabrueck.ihk.de
info@ihk-n.de

Web www.ihk-n.de

Titelfoto: ©Urheber: ra2studio / 123rf.com

Karte Seite 5: ©Urheber: Felix Pergande / 123rf.com

Die IHK Niedersachsen ist die Landesarbeitsgemeinschaft der IHK Braunschweig, IHK Hannover, IHK Lüneburg-Wolfsburg, Oldenburgischen IHK, IHK Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim, IHK für Ostfriesland und Papenburg sowie IHK Stade für den Elbe-Weser-Raum. Sie vertritt rund 495.000 gewerbliche Unternehmen gegenüber Politik und Verwaltung.

Der Fokus Niedersachsen erscheint in regelmäßigen Abständen zu aktuellen Themen aus Wirtschaft und Politik und steht unter: www.ihk-n.de/Publikationen auch zum Download zur Verfügung.

Bitte beachten: Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Publikation auf die geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten im Sinne der Gleichbehandlung für alle Geschlechter.





IHK Niedersachsen (IHKN)

Königstraße 19
30175 Hannover

Telefon 0511 920 901 10
Fax 0511 920 901 11

E-Mail noske@ihk-n.de
info@ihk-n.de

Web www.ihk-n.de