



Industrie- und Handelskammer  
zu Köln

IHK Köln, 50606 Köln

Ihr Zeichen | Ihre Nachricht vom

Herrn Oberbürgermeister  
Uwe Richrath  
Stadt Leverkusen  
Stadthaus  
Postfach 10 11 40  
51311 Leverkusen

Unser Zeichen | Ansprechpartner  
**Hf | Achim Hoffmann**  
**Lin | Ellen Lindner**

E-Mail  
**Achim.hoffmann@koeln.ihk.de**  
**Ellen.lindner@koeln.ihk.de**

Telefon  
**+49 221 1640-3020**

Datum  
**2. Dezember 2019**

## **Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer zu Köln zum Haushalt der Stadt Leverkusen für das Jahr 2020**

Sehr geehrter Herr Richrath,

aus Anlass der Beratungen in den Fachausschüssen und im Rat erlauben wir uns, unsere Einschätzung zum Haushaltsplanentwurf 2020 einzubringen.

### **Vorbemerkung**

Leverkusen setzt mit der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs nicht nur das Signal, erstmalig einen Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen des Landes in 2021 zu schaffen, sondern dies zugleich mit einer weitreichenden Steueranpassung durch Absenkung sowohl der Gewerbe- als auch der Grundsteuer B-Hebesätze schon ab nächstem Jahr.

Damit sind sowohl Chancen, als auch Risiken verbunden. Im Allgemeinen sind wegen der guten konjunkturellen Lage und der Gewerbeerträge der Unternehmen die Einnahmen der Kommunen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Mehr als deutlich wird dies in Leverkusen vor allem am positiven Jahresergebnis 2018 in Höhe von 46.863.060,68 € (Plan 2018: Überschuss 911.750 €), welches maßgeblich auf zusätzliche Gewerbesteuererträge (+ 26 Mio. Euro) zurückzuführen ist. Nicht nur in der letzten Herbstprojektion der Bundesregierung, sondern auch im aktuellen IHK-Konjunkturbericht mehren sich jedoch die Anzeichen, dass sich der konjunkturelle Aufschwung zwar fortsetzt, allerdings an Dynamik verliert. Nach der aktuellen November-Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung sollen sich die Einnahmen der Gemeinden in 2020 dabei um 4 Mrd. Euro auf insgesamt rund 117,7 Mrd. Euro; mit nochmals erwartbarer Steigerung auf 121,9 Mrd. Euro in 2021 erhöhen. Im kommunalen Steuerverbund 2020 wird damit voraussichtlich eine verteilbare Finanzausgleichsmasse von rund 12,8 Milliarden Euro (+ 3,54 Prozent gegenüber 2019) zur Verfügung stehen. Das Wachstum bei den Steuereinnahmen bleibt somit insgesamt aufgrund der stabilen Binnenkonjunktur auf einem moderaten Wachstumspfad. Auf die Geschäftsentwicklung in den kommenden Monaten schauen die Unternehmen des IHK-Bezirks dennoch dieses Mal weniger

**Industrie- und Handelskammer zu Köln**

Postanschrift: 50606 Köln | Hausanschrift: Unter Sachsenhausen 10-26, 50667 Köln | Internet: [www.ihk-koeln.de](http://www.ihk-koeln.de)  
Tel. +49 221 1640-0 | Fax +49 221 1640-129

optimistisch als im Frühjahr des Vorjahres. Im Hinblick auf den Leverkusener Haushalt können sich vor allem die künftigen Konjunkturparameter, mögliche Zinsanstiege, geringere Schlüsselzuweisungen, höhere Tarifabschlüsse, Kostensteigerungen bei Infrastrukturprojekten oder aber Anstiege bei Soziallasten riskant für die mittelfristige Finanzplanung auswirken. Es ist im Grunde nichts Neues: In diesen Kontext eingebettet steht Leverkusen weiterhin vor der großen Herausforderung, Standortpolitik und Imagebildung mit der Notwendigkeit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung zu verbinden.

### **Aufwendungen – schwierig zu halten**

Der zurückgelegte Konsolidierungspfad veranschaulicht einmal mehr, dass aufwendig ausgehandelte kommunale Konsolidierungsmaßnahmen durch auferlegte Leistungsgesetze ohne entsprechende auskömmliche Finanzausstattung durch Bund und Land schnell unrealisierbar werden können. Außerdem sind Umfang und Bereitstellung von Konsolidierungshilfen durch das Stärkungspaktgesetz nunmehr bis 2020 limitiert. Richtig ist es daher, dass Leverkusen weiterhin mit allen Kräften eine Optimierung der Arbeitsprozesse anstrebt und auf der Basis eines aufgabenkritischen Verfahrens damit auch eine Aufwandsdämpfung im Bereich der Personalkosten zu erzielen versucht. Inwieweit die bereits eingeleiteten Strukturanalysen in Zusammenarbeit mit der gpa NRW weiteres Konsolidierungspotential heben können, bleibt abzuwarten. Jedenfalls stellen diese einen sinnvollen Ansatz zur weiteren wirtschaftlichen Organisationsoptimierung dar.

Dennoch gelingt es Leverkusen unter den aktuellen Rahmenbedingungen kaum, eine im Hinblick auf zielgerichtete Konsolidierungsmaßnahmen ausgerichtete Steuerung des kommunalen Budgets umzusetzen. Will eine Stadt strukturell Verbesserungen im Haushalt erzielen, müssten zuallererst auch die ordentlichen Aufwendungen hinter den entsprechenden Erträgen zurückbleiben. Dies ist in Leverkusen - wie in den meisten Kommunen - fiskalische Theorie. Der größte Posten der ordentlichen Aufwendungen sind die Transferaufwendungen, deren Kopplung an die kommunale Daseinsvorsorge unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten eine schwierig zu beeinflussende Größe in der Haushaltsplanung darstellt. Die Orientierungsdaten des Landes gehen von einer Steigerungsrate von 2% p.a. insbesondere für die Sozialtransferaufwendungen aus – wohl mehr aus Gründen des Vollzugs einer geforderten Haushaltsdisziplin als des Versuchs, die Realität abzubilden. Gleichzeitig ist es der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs geschuldet, dass sich nach dem Prinzip kommunizierender Röhren höhere Steuererträge künftig auf die Umlagegrundlagen auswirken und folglich zu höheren Planansätzen bei der Gewerbesteuerumlage sowie Landschaftsverbandsumlage führen. Das ordentliche Ergebnis zeichnet sich somit ab 2020 und im Finanzplanungszeitraum durch Negativergebnisse aus (2020: - 3,2 Mio. Euro; 2021: - 5,7 Mio. Euro, 2022: - 10,1 Mio. Euro). Der Stadt gelingt es aber unter der Voraussetzung, dass in den Jahren 2020 und 2021 höhere kommunale Beteiligungserträge hinzugezogen werden, Zinslasten zu kompensieren und damit ein positives Finanzergebnis darzustellen; infolge auch ein positives Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit. In den Folgejahren kann nach derzeitiger Planung ein Lückenschluss des überschießenden Aufwands im Ergebnisplan nur unter Veranschlagung eines globalen Minderaufwands erfolgen (2022: 6,7 Mio. Euro, 2023: 6,1 Mio. Euro). Das aus Landeshaushalten bekannte Instrument stellt eine pauschale Kürzung von Aufwendungen dar, die bis zu einem Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne betragen darf. Ob dadurch tatsächlich die

eingesparten Beträge im Haushaltsvollzug eingespart werden können, ist mehr als fraglich und steht im Widerspruch zum Prinzip der Haushaltswahrheit. Der Landesgesetzgeber erhofft sich jedoch durch diese neue Maßgabe des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes zusätzliche Hilfestellung der Kommunen beim Haushaltsausgleich. Rat und Verwaltung stehen damit unablässig in der Pflicht, auf der Aufwandsseite eine aufgabenkritische Konsolidierungsstrategie beizubehalten. Spielraum für ausfallende Konsolidierungsbeiträge im größeren Rahmen hat die Stadt nicht.

### **Steuersubstrat binden – wenn nicht jetzt, wann dann?**

Blickt man zurück, so haben Unternehmen und Bürger in Leverkusen in den vergangenen Jahren maßgeblich finanziell durch überdurchschnittlich hohe Realsteuerhebesätze dazu beigetragen, das Finanzgerüst der Stadt Leverkusen in der Weise zu stabilisieren, dass die Konsolidierungsvorgaben des Stärkungspaktes erfüllt werden konnten. Auch mit Fortschreibung des Haushaltssanierungsplan wird deutlich, dass nur unter Beibehalt des steuerbezogenen Finanzierungsanteils von rd. 70 Prozent (davon entfallen rd. 57 Prozent auf die Gewerbesteuer: 76,2 Mio. Euro) die notwendige Konsolidierung gelingen kann. Sparbemühungen durch Aufwandsreduktionen im Kernhaushalt schlagen hingegen nur mit rd. 5 Prozent zu Buche. Als weitere stabilisierende Elemente sollen Erträge aus Grundstücksverkäufen des nbso-Geländes sowie Ausschüttungen aus Beteiligungen (insb. der WGL) wirken.

Das kontinuierliche Andrehen der Steuerschraube ist nicht nur die Ultima Ratio der Finanzmittelbeschaffung nach der GO -Vorschrift. Sie schwächt vor allem die Standorttreue vorwiegend mittelständische Wirtschaft und damit die gewerbesteuerliche Basis. Dieser Erkenntnis folgend haben nun die Stadtratsfraktionen überparteilich im Juli 2019 den Beschluss gefasst, den Entwurf des Haushaltsplans für 2020 auf Basis eines Gewerbesteuerhebesatzes von 250 v.H. und eines Grundsteuer B-Hebesatzes von 750 v.H. zu erstellen. Damit verbunden ist die Chance, den Wirtschaftsstandort Leverkusen wieder zu attraktivieren. Vor allem im Interesse des ortsansässigen Gewerbes, welches im Schulterschluss mit der chronischen Finanznot der Stadt in den vergangenen Jahren einen erheblichen Finanzierungsbeitrag geleistet hat, stellt dieser Beschluss ein positives Signal dar.

Das Beispiel der Stadt Monheim, die durch eine Hebesatzsenkung das Gewerbesteueraufkommen immens erhöht hat, ist zwar nicht auf alle Städte und Gemeinden übertragbar, beweist aber eindeutig die große Relevanz für den Zuzug bzw. die Abwanderung von steuerstarken Unternehmen. Die tatsächliche Gewerbesteuerentwicklung ist aufgrund Ihrer Konjunkturabhängigkeit jedoch eine nur hinreichend planbare Größe, dies hat Leverkusen bereits in der Vergangenheit leidvoll erfahren müssen. Eine Garantie, dass sich die Erträge aus der Gewerbesteuer bei abgesenktem Hebesatz in der nun veranschlagten Größenordnung (2020: 135 Mio. Euro, 2021: 170 Mio. Euro, 2022: 215 Mio. Euro, 2023: 225 Mio. Euro) auf Basis konkreter Zusagen ansiedlungswilliger, steuerstarker Unternehmen verwirklichen lassen, gibt es nicht. Bedingt durch die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs werden diese Gewerbesteuervolumina darüber hinaus durch den korrespondierenden Wegfall der Schlüsselzuweisungen und höhere Umlagezahlungen absorbiert. Der Nachsteuerungsbedarf konjunkturreagibler Erträge kann dabei bei (kumulativem) Eintreten der vorgenannten Risiken und persistierenden Aufwandsbelastungen erheblich sein. Ungeachtet der

Tatsache, dass allein rd. 45,3 Mio. Euro Gewerbesteuern als bislang größtmöglicher Konsolidierungsbeitrag im Haushaltssanierungsplan abschließend im Jahre 2021 vorgesehen sind, wird in enger Abstimmung mit der Kommunalaufsicht die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Haushaltsgerüsts zu überprüfen sein. Inwieweit dabei freiwillige Zusagen ansiedlungswilliger steuerstarker Unternehmen Bestandskraft entfalten und die kommunalen Finanzen künftig stützen können, kann an dieser Stelle nur schwer beurteilt werden. Die vor allem unter internationalem Wettbewerbsdruck agierende und shareholder value- Vorgaben verpflichtete Wirtschaft wird die steuerliche Standortwahl ständig neu zu bewerten haben. In entscheidender Weise wird es auf die Quantifizierung der steuerlichen Verlustgrößen durch unternehmerische Abwanderung im Verhältnis zu potentiellen Gewinngrößen durch zusätzliche Unternehmensansiedlungen ankommen.

Fakt ist: Auf der Zielgeraden zur Beendigung des Stärkungspaktes wird mehr als deutlich, dass der städtische Haushalt maßgeblich über die Einnahmenseite steuerbar ist. Das Auslaufen des Stärkungspaktes, ein aktuell noch solider Konjunkturmotor, das niedrige Zinsumfeld, zusätzliche Beteiligungserträge sowie Grundstückserlöse der nbso mögen ein geeigneter Zeitpunkt zur Herabsetzung der Hebesätze sein, zumal strukturelle Haushaltsverbesserungen durch eine grundlegende Reform des kommunalen Finanzausgleichs sowie die Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik nach wie vor noch nicht in Aussicht sind. Leverkusen befindet sich am finanziellen Scheideweg. Vielfach fremdbestimmte Aufwandsgrößen bei gleichzeitig mangelnder Dotierung der Finanzmittel sowie zusätzliche Investitionskosten zur Vitalisierung der Ansiedlungsstrategie erfordern eine komplexe Haushaltssteuerung.

### **Wirtschaftsförderung strategisch ausrichten**

Wirksame Impulse durch die Herabsetzung der Hebesätze sind vor allem dann zu erwarten, wenn flankierende Maßnahmen zur Ansiedlungsunterstützung im engen Austausch zwischen der städtischen Wirtschaftsförderung und der Verwaltung beschlossen und umgesetzt werden. Die personelle Vakanz eines hauptamtlichen Wirtschaftsförderers gilt es daher, zeitnah zu beheben. Intensiver als bisher sind das Gewerbeflächenmanagement, die Optimierung der Straßeninfrastruktur, der Ausbau leistungsstarker Telekommunikations- und klimafreundlicher Energienetze, sowie eine attraktive Wohn- und Bildungslandschaft voranzutreiben. Der im Vorbericht des Haushaltsplanentwurfs dazu angekündigte Maßnahmenkatalog weist in die richtige Richtung. Der Gewerbesteuerhebesatz hat angesichts der steuerbelastenden Wirkung eine hohe Relevanz, nicht minder bedeutend schätzen vor allem ortsansässige Betriebe eine entsprechend vorteilhafte Infrastruktur. Um Optimierungspotentiale zu identifizieren, wäre es wünschenswert, auch weiterhin den regelmäßigen Austausch mit Unternehmensvertretern des lokalen IHK-Wirtschaftsgremiums zu führen.

### **Fazit**

Die Bemühungen Leverkusens, Steuersubstrat vor Ort zu sichern, sind anzuerkennen. Wohlwissend, dass damit keine hinreichend sicheren Einnahmengrößen verbunden sind, gilt es, angesichts des fiktiven Haushaltsausgleichs die Gesamtverschuldung der Stadt fest im Visier zu behalten. Wenngleich eine Rückführung der immensen Liquiditätskreditvolumina, wie auch der Investitionskredite im Finanzplanungszeitraum vorgesehen ist, könnte sich Leverkusen erst nach Verwirklichung

der schwarzen Null mittels operationeller Haushaltsüberschüsse entschulden. Ein Erreichen und Halten des Haushaltsausgleichs ist damit unabdingbar, um bei steigenden Investitionskreditlasten die Gesamtverschuldung zu begrenzen. Ohne Zweifel bedeutet dies dann aber einen Spagat zwischen Finanzmittelbedarf und notwendigen Infrastrukturinvestitionen. Im Zirkelschluss kann sich der städtische Haushalt nur nachhaltig entwickeln, wenn tatsächlich Steuermehrerträge in entsprechender Größenordnung zu Buche schlagen. Die Entfaltung dieses Gestaltungsfreiraumes bietet in der Gesamtschau somit eine große Chance und vermeintlich generelle Risiken zugleich.

Ein hoher fiskalischer Druck auf den kommunalen Haushaltsausgleich wird auch weiterhin insbesondere aufgrund der Transferzahlungen lasten. Nach ihrem selbsterklärten Willen will die Landesregierung die kommunale Selbstverwaltung weiter stärken und den Kommunen wieder mehr Entscheidungsfreiheit geben. Unter anderem wurde zu diesem Zweck im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung unter Beteiligung der IHK-Organisation eine „Transparenzkommission“ eingerichtet mit dem Ziel, durch Aufgabenkritik, Bürokratieabbau und Standard-Überprüfungen im Dialog mit den Kommunen zu Kosteneinsparungen zu kommen. Ziel der Kommissionsarbeit ist es, der Landesregierung Empfehlungen zu geben, wie die Kommunen entlastet und ihre Arbeit qualitativ verbessert werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass die Arbeit der Transparenzkommission möglichst schnell zu Empfehlungen für die Landesregierung und damit zu einer quantitativen Entlastung der Kommunen führt. Als Stadt mit besonders hohen Soziallasten würde Leverkusen in erheblichem Maße profitieren. In jedem Fall ist die Arbeit der Transparenzkommission zu unterstützen.

Wir möchten Sie bitten, unsere Überlegungen bei der Verabschiedung des diesjährigen Haushaltes unter Einbeziehung der mittelfristigen Finanzplanung und des Haushaltssanierungsplans zu berücksichtigen.

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

Für eine Übersendung des beschlossenen Haushaltsplans zu gegebener Zeit wären wir Ihnen sehr verbunden.

Mit freundlichen Grüßen

Industrie- und Handelskammer zu Köln  
Im Auftrag



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