Stadt Leverkusen Antrag Nr. 2025/0128

Der Oberbürgermeister

I/01-011-20-06-he
Dezernat/Fachbereich/AZ

17.12.2025
Datum

Beratungsfolge	**Datum**	**Zuständigkeit**	**Behandlung**
Finanzausschuss	09.02.2026	Beratung	öffentlich
Rat der Stadt Leverkusen	23.02.2026	Entscheidung	öffentlich

Betreff:

Stellungnahme zum Gewerbesteuer-Gutachten
- Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 15.12.2025

Anlage/n:

0128 - Antrag
0128 - Anlage

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN · Mülheimer Str. 7A · 51375 Leverkusen

Stadt Leverkusen
Herrn Oberbürgermeister Stefan Hebbel
Friedrich-Ebert-Platz 1
51373 Leverkusen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fraktion im Rat
der Stadt Leverkusen

Geschäftsstelle
Mülheimer Str. 7A
51375 Leverkusen
Tel.: +49 (214) 50 33 08
fraktion@gruene-lev.de

Leverkusen,15.12.2025

Antrag:

Stellungnahme zum Gewerbesteuer-Gutachten

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Hebbel,

bitte setzen Sie den folgenden Antrag auf die Tagesordnung der zuständigen Gremien:

Die Verwaltung erarbeitet bis zur Einbringung des Haushaltsentwurfs eine Stellungnahme zu dem von der GRÜNEN Ratsfraktion vorgelegten Gutachten zum Gewerbesteuerhebesatz und erläutert, welche Schlussfolgerungen sie für das HSK daraus zieht.

Begründung:

Angesichts des Haushaltsdesasters muss die Stadt Leverkusen ihre Einnahmen erhöhen. Dabei gilt es, sachlich und faktenorientiert auf alle denkbaren Möglichkeiten zu schauen. Die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatz darf kein Tabu sein, wenn sich zeigt, dass dies als HSK-Maßnahme sinnvoll wäre.

Das der Verwaltung vorliegende Expertengutachten kommt zu dem Schluss, dass sich Leverkusen mit dem niedrigen Hebesatz von 250 Punkten in eine finanzielle Falle manövriert hat. In einer Stellungnahme soll die Verwaltung darlegen, wie sie die Schlussfolgerungen des Gutachtens einschätzt, um der Politik für die Haushaltsberatungen eine Grundlage zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

RM Claudia Wiese
Fraktionsvorsitzende

RM Laura Herrmann
Mitglied im Finanzausschuss

Gutachten

Fiskalische Folgen
niedriger Gewerbesteuer-Hebesätze
für die Stadt Leverkusen

Dr. Manfred Busch
Stadtkämmerer a.D.
Bochum, den 20.10.2025

Inhaltsverzeichnis

1. Aufgabenstellung 3
2. Informations- und Berechnungsgrundlagen 5
   a. Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs 5
   b. Simulation von Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen im GFG 2026 6
   c. Fiskalische Netto-Erträge im GFG 2026 6
3. Zusammenhang zwischen Gewerbesteuer-Messbeträge und fiskalischen Netto-Erträgen 7
   a. Grafische Herleitung 7
   b. Algebraische Herleitung 9
4. Auswirkungen unterschiedlicher Gewerbesteuer-Hebesätze 11
   a. Einfluss der Hebesätze auf die fiskalischen Netto-Erträge 11
   b. Reaktion der Steuerpflichtigen 12
5. Nicht-fiskalische Ziele 16
   a. Förderung von Beschäftigung und Wachstum in Leverkusen ? 16
   b. Konsens mit den Nachbarn und der Kommunalaufsicht ? 19
6. Fazit 20
7. Literatur 20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: realisierte Gewerbesteuer pro Einwohner (2024) 3
Abbildung 2: Entwicklung der Gewerbesteuer in Leverkusen (halbjährlich) 4
Abbildung 3: Zeitverzug im System des kommunalen Finanzausgleichs 5
Abbildung 4: Fiskalische Netto-Erträge Leverkusens im GFG 2026 7
Abbildung 5: Gewerbesteuer-Messbeträge und fiskalische Netto-Erträge 8
Abbildung 6: Gewerbesteuer-Messbeträge und fiskalische Netto-Erträge / Verallgemeinerung 11
Abbildung 7: Veränderung der Zahl der Gewerbesteuerfälle 2025 gegenüber 2019 12
Abbildung 8: "Coworking" - ein wesentliches Element der Steuergestaltung 13
Abbildung 9: fiskalische Netto-Erträge durch erhöhte Gewerbesteuer-Hebesätze 14
Abbildung 10: realisierte Gewerbesteuer und Messbeträge der Chemieindustrie in Leverkusen 15
Abbildung 11: Anteile an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in NRW 16
Abbildung 12: Bruttoinlandsprodukt im Vergleich 17
Abbildung 13: Anteile am Bruttoinlandsprodukt des produzierenden und verarbeitenden Gewerbe 18
Abbildung 14: Anteile am Bruttoinlandsprodukt der Finanz- und Unternehmens-Dienstleister 18

1. Aufgabenstellung

Leverkusen ist bundesweit die erste und einzige kreisfreie Großstadt, die ihre Unternehmen mit einem Gewerbesteuer-Hebesatz von nur noch 250 vH (zuvor 475 vH) besteuert.[1] Der Durchschnitt der kreisfreien Städte in NRW liegt bei 484 vH (2024).

Abbildung 1: realisierte Gewerbesteuer pro Einwohner (2024)[2]

Gemeinde	Euro 2024	Euro/Einw.
Herne	74.591.395	472
Bottrop	59.652.888	503
Leverkusen	85.718.809	515
Gelsenkirchen	157.154.786	591
Oberhausen	135.981.696	644
Wuppertal	245.851.750	685
Hamm	124.493.138	689
Solingen	112.588.968	697
Remscheid	81.262.826	719
Bochum	276.917.542	756
Hagen	147.785.003	776
Duisburg	401.762.222	798
Mülheim	143.305.911	827
Dortmund	557.394.938	936
Essen	554.364.565	945
Bonn	318.219.713	948
Bielefeld	322.388.180	953
Krefeld	222.926.608	975
Mönchengladbach	263.234.449	979
Münster	353.573.369	1.095
Köln	1.758.938.947	1.618
Düsseldorf	1.588.212.606	2.516

Insbesondere wegen des Niedrig-Hebesatzes liegt Leverkusen aktuell an drittletzter Stelle der kreisfreien Städte, bezogen auf die Höhe der realisierten Gewerbesteuer pro Einwohner, und damit schlechter als notorisch Gewerbesteuer-schwache Städte wie Oberhausen und Gelsenkirchen.

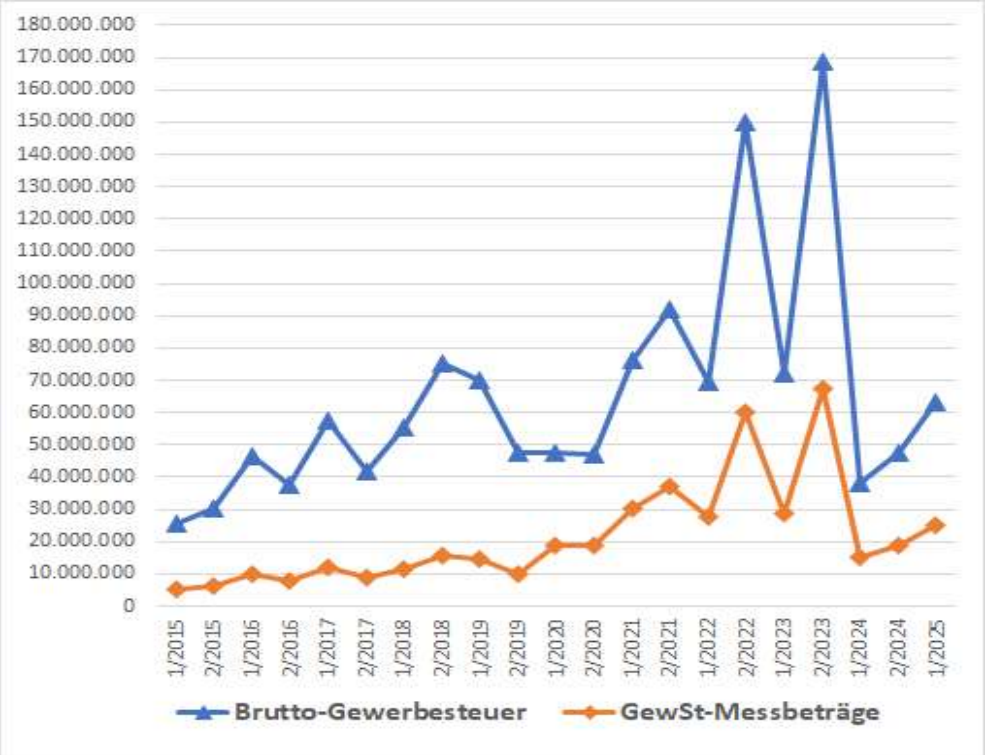
Tatsächlich ist zunächst ein deutlicher Zuwachs der Gewerbesteuer nach Senkung des Hebesatzes zum Haushaltsjahr 2020 erkennbar (Abb. 2); auffällig sind die beiden Peaks im 2. Halbjahr 2022 und 2. Halbjahr 2023. Danach liegen die realisierten Gewerbesteuerbeträge wieder deutlich unter denen der Jahre 2018/2019 und die Messbeträge[3] auf dem Niveau dieser Jahre.

[1] Die Summe der Gewerbesteuer-Messbeträge hat sich seit dem Jahr der Steuersenkung (2020) gegenüber vorherigen Niveau (2017: 21,0 Mio. Euro; 2018: 27,5 Mio. Euro; 2019: 24,8) deutlich erhöht, in der Spitze im Jahr 2023 auf 96,3 Mio. Euro. Lt. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD auf Bundesebene soll der Mindest-Hebesatz der Gewerbesteuer auf 280 vH angehoben werden.

[2] Gewerbesteuer-Einzahlungen, IT.NRW Kassenstatistik Reihe 71517-24i.

[3] Die Begriffe Steuermessbetrag, Besteuerungsgrundlage, Grundbetrag oder Steuersubstrat sind synonym; bezeichnet wird hiermit ein Steuerertrag bei einem Hebesatz von 100 vH.

Abbildung 2: Entwicklung der Gewerbesteuer in Leverkusen (halbjährlich)[4]



Erhöhen sich aufgrund des niedrigen Hebesatzes die Gewerbesteuer-Messbeträge (kommen also tatsächlich mehr Unternehmen nach Leverkusen, um hier die Steuervorteile zu nutzen), kann dies in der Folge zu erheblichen fiskalischen Mehrbelastungen für die Stadt führen: Der Hebesatz von 250 halbiert zunächst einmal fast die früher „normalen“ und die zusätzlichen Brutto-Gewerbesteuererträge – gleichzeitig steigen Gewerbesteuer- sowie Landschaftsumlagen und sinken die Schlüsselzuweisungen aus dem jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz, dem nicht die realisierten, sondern die „nivellierten“ oder „fiktiven“, d.h. auf Basis landeseinheitlicher Hebesätze errechneten Gewerbesteuer-Erträge zugrunde liegen.

Folge der wieder sinkenden Gewerbesteuer-Erträge und der Rückwirkungen aus dem System des kommunalen Finanzausgleichs war eine fiskalische Katastrophe für Leverkusen, die seit Mitte 2024 offensichtlich ist. Vor diesem Hintergrund hat mich die Fraktion der Grünen im Rat der Stadt Leverkusen beauftragt, die fiskalischen Folgen der aktuellen Niedrig-Hebesatz-Politik bei der Gewerbesteuer zu analysieren und Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Im Gutachten wird zunächst in allgemeiner Form ermittelt, welche fiskalischen Folgen andere Gewerbesteuer-Hebesätze (280, 300, 350, 475, 500) und andere Gewerbesteuer-Messbeträge – im System des kommunalen Finanzausgleichs – gehabt hätten.

Bekannt ist, in welchen Branchen es die größten Veränderungen nach der Hebesatz-Senkung gegeben hat; spezielle Branchen stehen im Verdacht, in erheblichem Umfang „Briefkastenfirmen“ zu betreiben. Hieraus lassen sich Annahmen ableiten, in welchen Größenordnungen Veränderungen im

[4] Gewerbesteuer-Einzahlungen lt. IT.NRW (Kassenstatistik Reihe 71517-24i). Die halbjährliche Darstellung ist erforderlich, weil die Referenzperiode zur Berechnung von Schlüsselzuweisungen und Umlagen im System des kommunalen Finanzausgleichs jeweils 1,5 Jahre vor dem aktuellen GFG liegt (s. Abb. 2). Sie weichen von den doppischen Zahlen im Haushalt der Stadt Leverkusen ab, insb. weil keine Periodenabgrenzung vorgenommen wird (s. auch Abb. 10).

Gewerbesteuer-Aufkommen – als Reaktion der Steuerpflichtigen auf Änderungen des Gewerbesteuer-Hebesatzes - zu erwarten sind; auf dieser Grundlage werden konkrete fiskalische Konsequenzen unterschiedlicher Hebesätze geschätzt.

2. Informations- und Berechnungsgrundlagen

a. Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs

Im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz NRW (GFG) werden für alle 396 Gemeinden die jeweiligen fiktiven Bedarfe (Haupt- und Nebenansätze, multipliziert mit einem einheitlichen Grundbetrag) ermittelt und hiervon die jeweilige nivellierte Steuerkraft abgezogen. „Nivelliert“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass mit landesweit einheitlichen Hebesätzen gerechnet wird – wohl wissend, dass es ein Recht der kommunalen Selbstverwaltung ist, über den gemeindlichen Hebesatz selbst zu entscheiden. Ein positiver Differenzbetrag wird zu 90% über Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Der Grundbetrag ist das rechnerische Element, das den Ausgleich herbeiführt – deshalb ist dieser „Bedarf“ nach dem GFG auch nur „fiktiv“ und darf nicht mit einem objektiv messbaren, absoluten Bedarf verwechselt werden.

Die Anrechnung der Steuererträge im GFG erfolgt auf der Basis der Nivellierungs-Hebesätze (547 bzw. 587 vH bei der Grundsteuer, 434 vH bei der Gewerbesteuer). Von den Gewerbesteuererträge abzuziehen ist die Gewerbesteuer-Umlage, die sich als 35 vH der Gewerbesteuer-Messbeträge errechnet.

Zwischen den Erträgen aus der Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage) einerseits, den hieraus verursachten Erträgen aus Schlüsselzuweisungen bzw. Aufwänden durch die Landschaftsumlage andererseits liegen im Durchschnitt 1,5 Jahre (s. Abb. 3).

Abbildung 3: Zeitverzug im System des kommunalen Finanzausgleichs

Da es in diesem Gutachten um die Höhe der Gewerbesteuer-Messbeträge und die fiskalischen Folgen geht, muss dieser zeitliche Verzug ausgeblendet werden: Ursache (Erzielung von Gewerbesteuer-Erträgen) und Wirkung (Umlagen und Schlüsselzuweisungen im dazugehörigen GFG) werden zusammen betrachtet.

b. Simulation von Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen im GFG 2026

Der o.g. Grundbetrag (im GFG 2026 863,3 Euro) sorgt dafür, dass die zur Verfügung stehende Gemeinde-Schlüsselmasse (10,9 Mrd. Euro) vollständig auf die 396 Gemeinden verteilt wird, wobei eine positive Differenz zwischen fiktivem Bedarf und Steuerkraft zu genau 90% ausgeglichen wird.

Soll jetzt errechnet werden, wie hoch die Schlüsselzuweisungen für Leverkusen bei anderen Gewerbesteuer-Erträgen gewesen wäre, muss jeweils ein neuer Grundbetrag errechnet werden, der das System wieder zum Ausgleich bringt.[5] Durch die Änderung der Leverkusener Steuererträge ändern sich also nicht nur die Schlüsselzuweisungen für Leverkusen, sondern auch die aller anderen Gemeinden (soweit sie nicht abundant sind).

Da ins GFG die nivellierten Gewerbesteuer-Erträge einfließen, sind nur Änderungen in den Leverkusener Gewerbesteuer-Messbeträgen relevant. Hierbei gibt es zwei „Eckpunkte“:

- Zum einen die Höhe der Schlüsselzuweisungen, die Leverkusen bei Gewerbesteuer-Messbeträgen von Null erhalten würde; dieser (theoretische) Betrag liegt bei 219,6 Mio. Euro.
- Zum anderen die Höhe der Gewerbesteuer-Messbeträge, bei denen gerade keine Schlüsselzuweisungen mehr gezahlt würden, Leverkusen also abundant würde. Dieser Betrag liegt bei einem Gewerbesteuer-Messbetrag von 61,8 Mio. Euro.

c. Fiskalische Netto-Erträge im GFG 2026

Entsprechend den nun vorliegenden Informationen aus dem GFG 2026 können die fiskalischen Netto-Erträge für Leverkusen [6] ermittelt werden (s. Abb. 4).

Im aktuellen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG 2026, Stand Arbeitskreisrechnung) liegen die Brutto-Gewerbesteuer-Messbeträge Leverkusens bei 44,4 Mio. Euro (Referenzperiode ist das zweite Halbjahr 2024 und das erste Halbjahr 2025). Leverkusen werden nivellierte Gesamt-Netto-Steuererträge (Grundsteuer plus Gewerbesteuer plus Steueranteile) in Höhe von 360 Mio. Euro zugerechnet; die Steuerkraftmesszahl (inklusive Steueranteile) lag bei 341,1 Mio. Euro.

Real liegen die Steuererträge für den Leverkusener Haushalt für den gleichen Referenzperiode nur bei 270,4 Mio. Euro, weil die realen Hebesätze bei der Grundsteuer zwar die Nivellierungs-Hebesätze überstiegen, der Hebesatz für die Gewerbesteuer aber nur bei 250 vH liegt, während der Nivellierungs-Hebesatz 434 vH beträgt.

Auf Basis der Leverkusener Bedarfe und der Steuerkraftmesszahl ergaben sich Schlüsselzuweisungen in Höhe von 62,3 Mio. Euro, so dass die Finanzkraft im GFG bei 403,3 Mio. Euro lag. Der für

[5] Das MHKBD veröffentlicht die entsprechenden Tabellen, die an die Gemeinden auch im Excel-Format verschickt wird; für das GFG 2026 liegt seit August 2026 eine erste Schätzung in Form einer Berechnung des beim Ministerium eingerichteten Arbeitskreises vor. Die o.g. Rechenaufgabe erledigt Excel mit der „Was-wäre-wenn“-Funktion.
[6] Es handelt sich bei dieser Betrachtung nicht um den „jährlichen“ Haushalt, sondern – entsprechend der Fragestellung des Gutachtens - um die fiskalischen Folgen bestimmter Gewerbesteuer-Messbeträge bei bestimmten Hebesätzen.

Leverkusen relevante Hebesatz des Landschaftsverbands Rheinland liegt ausweislich des Haushaltsentwurfs 2026 bei 16,4% der Finanzkraft im GFG, so dass auch die Landschaftsumlage für 2026 bestimmt ist (66,1 Mio. Euro). [7]

Abbildung 4: Fiskalische Netto-Erträge Leverkusens im GFG 2026

Nivellierungs-GewSt-HS Kreisfreie	434
GewSt-Hebesatz Leverkusen	**250**
Stand AK-Rechnung	**GFG 2026**
GewSt-Messbeträge	44.398.158
nivellierte GewSt brutto	192.688.004
realisierte GewSt brutto	110.995.394
Gewerbesteuer-Umlage	-15.539.355
restliche nivellierte Steuerkraft	163.914.662
realisierte restliche Steuerkraft	174.963.503
Schlüsselzuweisungen	62.282.936
Finanzkraft im GFG	403.346.248
LVR-Umlage	-66.148.785
fiskalische Netto-Erträge	**266.553.694**

Diese Darstellung fasst die ursächlichen Gewerbesteuer-Erträge und die hieraus verursachten Folgelasten im kommunalen Finanzausgleich (Umlagen und Schlüsselzuweisungen) zusammen – ungeachtet des zeitlichen Versatzes (s. Abb. 3).

3. Zusammenhang zwischen Gewerbesteuer-Messbeträge und fiskalischen Netto-Erträgen

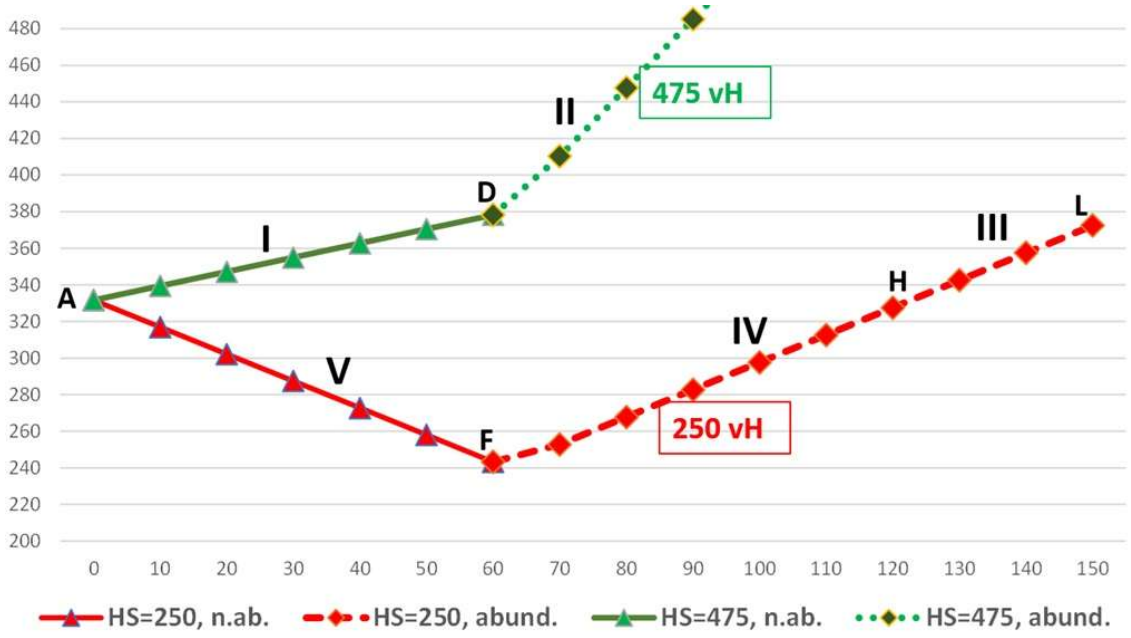
a. Grafische Herleitung

Mit Hilfe des Rechenschemas in Abb. 4 und zu jedem vorgegebenen Hebesatz lässt sich der Zusammenhang zwischen Gewerbesteuer-Messbeträgen (Abszisse in Grafik 5) und fiskalischen Netto-Erträgen (Ordinate) grafisch darstellen, hier auf der Basis des GFG 2026 für Leverkusen.

[7] Diese Zahlen basieren auf den im GFG 2026 genannten Zahlen aus der Kassenstatistik von IT.NRW; sie entsprechen nicht den doppischen Zahlen aus dem Rechnungswesen der Stadt Leverkusen.

Fünf Bereiche sind zu unterscheiden: Bereich I (zwischen den Punkten A und D) zeigt die für die meisten Kommunen typischen Verhältnisse: Ein mehr an Steuersubstrat führt zu einem nur sehr bescheidenen Anstieg der Nettoerträge für den Haushalt, weil ein Großteil über steigende Umlagen und sinkende Schlüsselzuweisungen verloren geht.

Abbildung 5: Gewerbesteuer-Messbeträge und fiskalische Netto-Erträge [8]



(grüne Linie mit Punkten: Hebesatz 475 vH; rote Linie mit Dreiecken: Hebesatz 250 vH)

Glücklich diejenigen, die den Bereich II (ab Punkt D nach rechts) erreichen, die „Abundanz“: Hier können keine (weiteren) Schlüsselzuweisungen verloren gehen, wenn die Gewerbesteuer sprudelt – sie sind eh schon bei null; die fiskalischen Netto-Erträge steigen mit den Substraten steil an.

Wird jetzt der Hebesatz gesenkt (von 475 = grüne Linie auf 250 vH = rote Linie), geht fast die Hälfte der direkten Gewerbesteuererträge verloren, ohne dass die Umlagen verringert würden (Bereiche III - V). Dieser direkte Verlust soll – so die Hoffnung – durch Hebesatz-induzierte Zuwächse bei den Gewerbesteuer-Messbeträgen kompensiert, besser überkompensiert werden. Nehmen wir an, die (kreisfreie) Kommune befinde sich am Punkt D bzw. F, sei also gerade abundant. Dann muss das Gewerbesteuer-Substrat nach Hebesatz-Senkung mindestens 2,5 mal höher sein als zuvor (Punkt D = 60 Mio. Euro; Punkt L = 150 Mio. Euro).

Kritisch wird es, wenn dieser Erfolg nicht eintritt oder gar der Bereich V erreicht wird: Hier ist das Gewerbesteuer-Substrat so niedrig und die Differenz zwischen realem und fiktivem Hebesatz so groß, dass – fiskalisch gesehen – am besten gar keine Gewerbesteuer eingenommen werden und der Netto-Ertrag ausschließlich aus Schlüsselzuweisungen minus Landschaftsumlage bestehen sollte (Punkt A). Ausgehend von dieser Konstellation steigt der reale Gewerbesteuer-Ertrag schwächer als die gegenläufigen Effekte (Verlust an Schlüsselzuweisungen, Erhöhung der Umlagen), so dass der

[8] Die Zusammenhänge erscheinen in der Grafik linear - allerdings stimmt dies nicht ganz, auch wenn die Abweichungen marginal sind (sie liegen unterhalb von 1 Promille): Mit den steigenden Gewerbesteuererträgen bringt Leverkusen mehr Geld ins System, so dass die Schlüsselzuweisungen breiter verteilt werden. Für Leverkusen lässt der Effekt wieder nach, wenn sich die Schlüsselzuweisungen dem Nullwert nähern.

Netto-Ertrag für den Haushalt sinkt. Erst am Punkt H ist der Netto-Ertrag wieder auf dem Niveau wie Punkt A (kein Gewerbesteuer-Ertrag, aber geringe Umlagen und hohe Schlüsselzuweisungen).

Voraussetzung für einen fiskalischen Erfolg der Hebesatz-Senkung ist also, dass die Kommune tatsächlich einen drastischen Zugewinn an Gewerbesteuer-Substrat erreichen kann. Eine Verdopplung z.B. reicht hier keinesfalls aus. Gerät die Kommune in die Nähe des nicht-abundanten Bereichs, sieht es fiskalisch düster aus.

Selbst der theoretische Grenzfall eines Gewerbesteuer-Aufkommens von null zeigt – aufgrund der starken Kompensation durch Schlüsselzuweisungen – fiskalische Netto-Erträge von 332 Mio. Euro, also 65 Mio. Euro mehr (!) als das aktuelle Ist der Stadt Leverkusen.

b. Algebraische Herleitung

Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen im GFG erfolgt auf Basis der nivellierten Gewerbesteuer-Erträge, also der Gewerbesteuer-Substrate mal einem fiktiven Hebesatz (aktuell im NRW-GFG für Kreisfreie 434 vH). Auch die Landschaftsumlagen werden auf Basis der nivellierten Gewerbesteuer-Erträge im GFG plus evtl. Schlüsselzuweisungen (=Finanzkraft) erhoben.[9]

Liegt eine Kommune im abundanten Bereich, d.h. ist ihre fiktive Steuerkraft größer als ihr fiktiver Bedarf im GFG, kann zusätzliche Steuerkraft nicht zum Verlust von Schlüsselzuweisungen führen (da in NRW keine negativen Schlüsselzuweisungen eingeführt sind, anders als z.B. in Sachsen-Anhalt).

Eine Hebesatz-Senkung hat keinen direkten Einfluss auf die abzuführenden Umlagen, die hierdurch ggf. ausgelösten Verlagerungen von Gewerbesteuer aber schon! Diese Banalität scheint nicht überall verstanden zu sein, denn die gegenläufigen Effekte sind enorm und können den Zugewinn überkompensieren.

Der einfachere (Spezial-) Fall liegt vor, wenn eine Gemeinde sicher abundant ist. Der Netto-Ertrag eines zusätzlichen Gewerbesteuer-Aufkommens lässt sich wie folgt berechnen:

$$(1)\quad E_1^n = GB_1 * (HS_1^r - 0{,}35 - 0{,}16 * (HS^f - 0{,}35)) = GB_1 * (HS_1^r - 0{,}9884)$$

E^n = Netto-Ertrag für den Haushalt, also Steueraufkommen nach Abzug der Umlagen;
GB = Grundbetrag / Steuersubstrat;
HS^r = realer, kommunalindividueller Hebesatz; 0,35 = 35 vH des Grundbetrags für die Gewerbesteuerumlage;
16% = Anteil der Finanzkraft für die Landschaftsumlage bei Kreisfreien;
HS^f = fiktiver Hebesatz von 434 vH für Kreisfreie.

Als Alternativ-Hebesatz wird hier 475 vH zugrundegelegt.. Soll im Falle der Abundanz trotz Hebesatz-Senkung von 475 auf 250 vH der Netto-Ertrag für den Haushalt stabil bleiben ($E_1^{n} = E_2^{n}$), muss das Steuersubstrat um den Faktor 2,5 steigen.[10] Dies ist ein deutlich höherer Faktor, als ihn der übliche Kämmerer-Dreisatz (4,75/2,5 = 1,9) nahelegen würde.

---

[9] Der Gewerbesteuerumlagen-Vervielfältiger liegt bei 35 vH. Die Finanzkraft besteht neben der (nivellierten) Gewerbesteuer aus den Schlüsselzuweisungen (= null bei Abundanten) plus nivellierte Grundsteuer und Einkommen-/Umsatzsteueranteile und Kompensationsanteile, die hier als konstant unterstellt werden.

[10] Dies ergibt sich nach Umformung aus Formel (1).

Die Rechnung wird komplizierter, wenn wir uns im nicht-abundanten Bereich bewegen, in dem die Höhe der Schlüsselzuweisungen eine entscheidende Rolle spielt. Zwar hat eine Absenkung des Hebesatzes keine Auswirkungen auf die angerechnete Finanzkraft und damit Höhe der Umlagen, sondern lediglich auf die realen Erträge: (2,5 – 4,75) * Gewerbesteuer-Substrat, solange das Substrat konstant bleibt.

Die entsprechende Formel lautet:[11]

(2) $E_1^n = 0{,}836 * S_{grenz} + GB_1 * (HS_1^r – 0{,}164 * HS^f – 0{,}35 * 0{,}836 – 0{,}836 * S_{grenz}/GB_{grenz})$

0,836: 1 – Umlagehebesatz des Landschaftsverbands (hier mit 16,4 vH zugrundegelegt).
S_{grenz}: Grenzwert für Schlüsselzuweisungen, wenn Gewerbesteuer-Ertrag = null;
GB_{grenz}: Grenzwert für Gewerbesteuer-Substrat, bei dem die Schlüsselzuweisungen gerade null werden.

Formel (2) zeigt auch, dass der reale Hebesatz einen positiven Effekt auf die Steigung der Linie A-D hat, der fiktive Hebesatz einen negativen. Wird der Klammerausdruck negativ, befinden wir uns auf der Linie A-F der Abb. 3.

Die Aufgabe kann auch anders herum gestellt werden: Errechne den Hebesatz, bei dem Verluste und Gewinne sich gerade ausgleichen. Die obige Formel (2) zeigt, dass der Zusammenhang zwischen Grundbeträgen / Substrat und Netto-Ertrag für den Haushalt ohne weiteres negativ sein kann, wenn der reale Hebesatz eine bestimmte Schwelle unterschreitet, die rechnerisch in der obigen Formel enthalten ist (Werte in der Klammer nach GB_1) :

(3) $HS^r = 0{,}164 * HS^f + 0{,}35 * 0{,}836 + 0{,}836 * S_{grenz} / Gb_{grenz}$

In diesem Spezialfall bleibt der Netto-Ertrag konstant, auch wenn sich die Gewerbesteuererträge ändern, d.h. die Zuwächse beim Gewerbesteuerertrag werden gerade durch die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen, der Gewerbesteuerumlage und der Landschaftsumlage kompensiert. Nicht der fiktive Hebesatz stellt diese Grenze dar, sondern ein Wert, der sowohl durch Landespolitik mit dem aktuellen GFG als auch über die örtlichen Verhältnisse, die über Bedarfs- und Steuerkraft-Parameter ins GFG eingehen, bestimmt ist. Im Falle von Leverkusen im GFG 2025 liegt dieser „neutrale“ reale Hebesatz bei 397,3 vH.

Es bleibt festzuhalten: Solange mögliche Schlüsselzuweisungen im Raum stehen (Bereiche I bzw. IV in Abb. 3), führen eine deutliche Hebesatz-Senkung und die hierdurch erwartbaren Zuwächse des Substrats (Grundlage für die Berechnung der Umlagen auf Basis fiktiver – höherer – Hebesätze) dazu, dass die Verluste dominieren. Aus rein fiskalischer Sicht ist es dann sogar so, dass sinkende Gewerbesteuer-Erträge zu einer Verbesserung der Netto-Erträge für den Haushalt führen.

[11] Die beiden Werte S_{grenz} und Gb_{grenz} sind kommunal-individuell und für jedes GFG neu zu berechnen. Die Formel (2) ist eine Verallgemeinerung der Formel (1) und nur im Bereich zwischen GB > 0 und GB < GB_{grenz} gültig: negative Substrate und negative Schlüsselzuweisungen sind naturgemäß ausgeschlossen. Die sonstige Steuerkraft (Grundsteuer, Steueranteile) wird hier konstant gehalten und spielt für die weiteren Analysen keine Rolle.

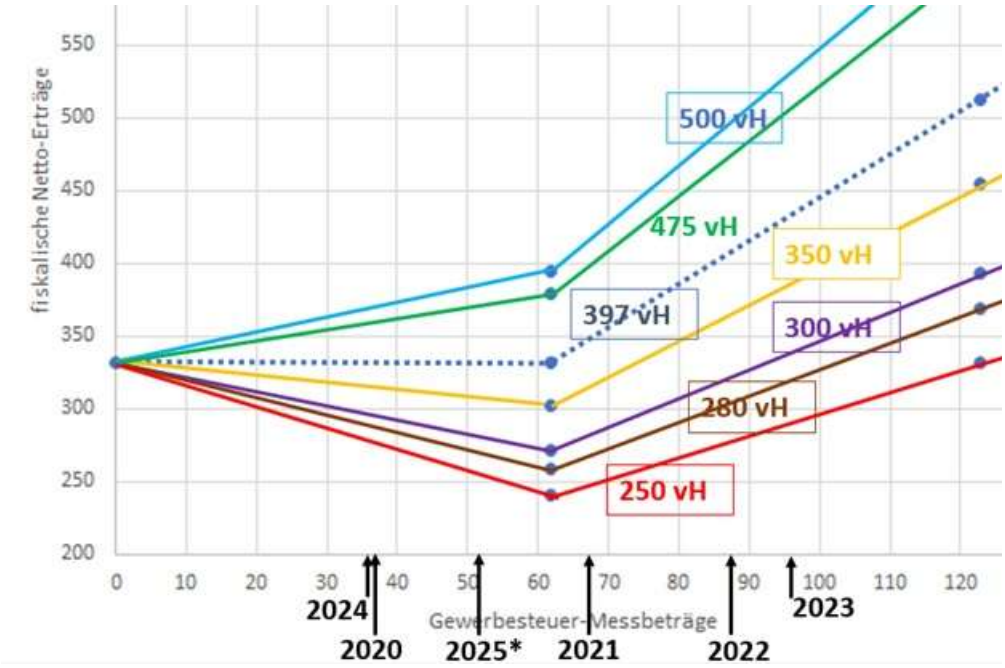
4. Auswirkungen unterschiedlicher Gewerbesteuer-Hebesätze

a. Einfluss der Hebesätze auf die fiskalischen Netto-Erträge

Die Aufgabe, die Zusammenhänge für unterschiedliche Gewerbesteuer-Hebesätze zu erläutern, lässt sich am besten grafisch umsetzen.

Abb. 6 zeigt, wie sich die Abhängigkeit der fiskalischen Nettoerträge von den Gewerbesteuer-Messbeträgen verändern, wenn unterschiedliche Hebesätze zugrunde liegen.

Abbildung 6: Gewerbesteuer-Messbeträge und fiskalische Netto-Erträge / Verallgemeinerung



In keinem der 6 Haushaltsjahre 2020 – 2025* [12] (Durchschnittswert 62,4 Mio. Euro) wurden Gewerbesteuer-Messbeträge erreicht, die in die Nähe von 123 Mio. Euro gekommen wären. Diese wären aber erforderlich, um fiskalisch bei einem Hebesatz von 250 vH mit der Situation gleichzuziehen, in der ein Gewerbesteuer-Aufkommen von null (!) über Schlüsselzuweisungen im GFG kompensiert wird.

Diese Einsicht ist von zentraler Bedeutung: Dem System des kommunalen Finanzausgleichs liegen Nivellierungs-Hebesätze und eine fiktive Steuerkraft zugrunde unabhängig von den tatsächlich realisierten Steuererträgen. Erst ein Hebesatz von 397,3 vH (rechnerischer Grenzfall) würde sicherstellen, dass zumindest durch steigende Gewerbesteuer-Messbeträge kein fiskalischer Verlust entsteht, solange der Abundanzwert nicht überschritten wird. Echte fiskalische Verbesserungen verlangen einen Hebesatz, der oberhalb von 397,3 vH liegt.

[12] Der Wert des ersten Halbjahrs 2025 wurde verdoppelt, um den Jahreswert zu prognostizieren und damit eine möglichst aktuelle Darstellung der erreichbaren Gewerbesteuer-Messbeträge zu erreichen.

Wenn sich eine Kommune entscheidet, auf einen wesentlichen Teil ihrer Steuererträge zu verzichten, muss sie mit den absehbaren Folgen leben. Es dürfte kein Zufall sein, dass bislang keine Großstadt dem Beispiel Leverkusens gefolgt ist.

b. Reaktion der Steuerpflichtigen

Bekannt ist die Reaktion von Steuerpflichtigen auf die Senkung des Gewerbesteuer-Hebesatzes in Leverkusen ab 2020 – die Gewerbesteuer-Messbeträge haben sich deutlich erhöht. Wie die Steuerpflichtigen auf Erhöhungen der Gewerbesteuer-Hebesätze konkret reagieren würden, ist zunächst einmal unbekannt.

Konkretere Hinweise kann der Controllingbericht der Stadt Leverkusen vom Juni 2025 liefern, der die Branchen mit den stärksten Veränderungen im Vergleich von 2025 zu 2019 (dem Jahr vor Senkung des Gewerbesteuer-Hebesatzes auf 250 vH) auflistet. Demnach hat sich die Zahl der Gewerbesteuerfälle wie folgt entwickelt (Abb. 7): Erstaunliche Zuwächse finden sich in den ersten drei Kategorien – gerade die Kategorie „Verwaltung und Führung von Unternehmen“ ist prädestiniert für Hebesatz-getriebene Steuergestaltungen[13], die durch preiswerte Büros („Coworking“; s. Abb. 8) erleichtert werden.

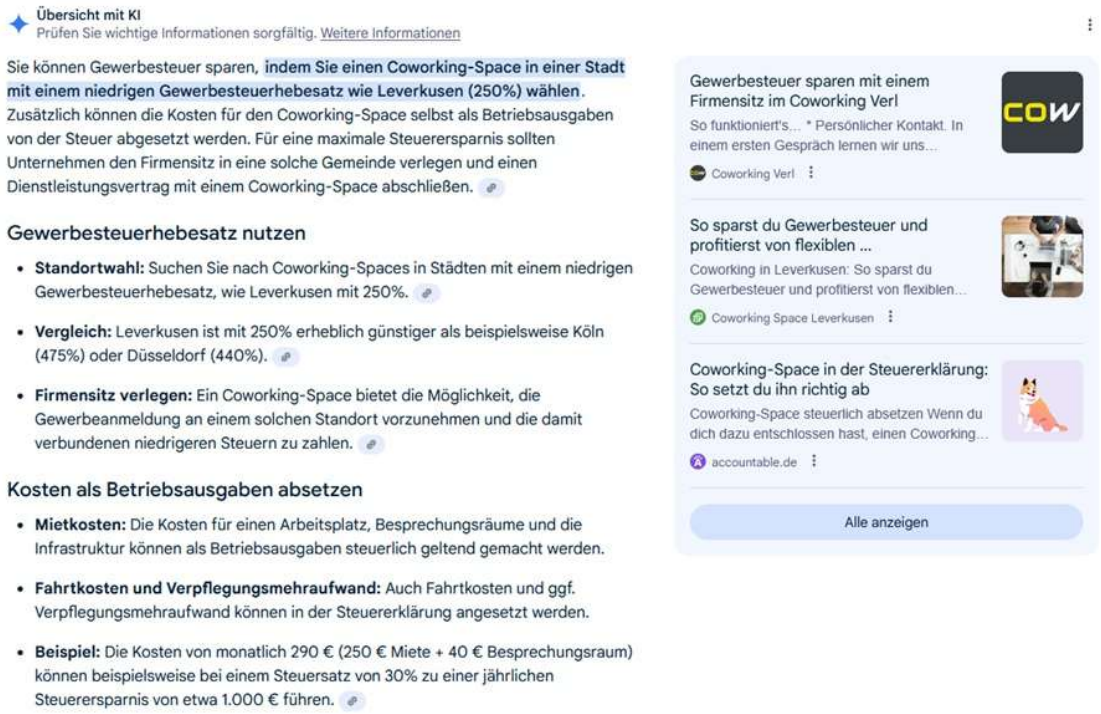
Abbildung 7: Veränderung der Zahl der Gewerbesteuerfälle 2025 gegenüber 2019

Bezeichnung	Veränderung Anzahl 2019 - 2025
Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	308
Grundstücks- und Wohnungswesen	145
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	37
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	20
Gesundheitswesen	18
Hochbau	15
Erbringung von Finanzdienstleistungen	11
Erziehung und Unterricht	11
Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau	11
VERARBEITENDES GEWERBE	-10
Maschinenbau	-10
Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen, ohne Sozialversicherung	-11
Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	-11
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	-14
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	-14
Tätigkeiten von Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	-14
Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	-17
Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen	-18
Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen	-22
Kfz	-34
Großhandel	-38
Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe	-39
Gastronomie	-101
Reparatur und Instandhaltung von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern sowie von Kraftwagen und Krafträdern	-105
Energieversorgung	-136
Einzelhandel	-192

[13] Dlugos (der gemeinehaushalt 9/2024), insb. S. 209: Der Ort der Geschäftsleitung ist in § 10 AO lediglich als „Mittelpunkt der geschäftlichen Oberleitung“ definiert: die entsprechenden Auslegungsschwierigkeiten bieten viel Raum für entsprechende Gestaltungen. Die Gewerbesteuergestaltungsmodelle werden in den Kapiteln C (ghh 10/2024, S. 217-223) und D (ghh 11/2024, S. 241-246) ausführlich gewürdigt.

Diese Veränderungen der Gewerbesteuerfälle sind im Controllingbericht auch mit Zahlen zu den korrespondierten Gewerbesteuererträgen hinterlegt. Hieraus lässt sich durch Umrechnung ermitteln, dass es in diesen drei Kategorien Zuwächse der Gewerbesteuer-Messbeträge gegenüber dem Jahr 2019 (Hebesatz 475 vH) in Höhe von 6,8 Mio. Euro gegeben hat.

Abbildung 8: "Coworking" - ein wesentliches Element der Steuergestaltung [14]



Alle übrigen ausgewiesenen Kategorien sind eher unverdächtig, etwas mit steuerlich motivierten Briefkastenfirmen zu tun zu haben. Die Branchen „produzierendes Gewerbe“ und „verarbeitendes Gewerbe“ haben offenbar wenig Veränderungen bei der Zahl der Gewerbesteuerfälle erfahren, so dass erstere erst gar nicht aufgeführt sind.

Zieht man – im Rahmen einer groben Schätzung der Auswirkungen höherer Hebesätze – die o.g. 6,8 Mio. Euro vom Durchschnitt der realisierten Gewerbesteuern 2020 – 2025 ab, ergibt sich ein Mittelwert von 55,6 Mio. Euro als Ausgangspunkt (Variante A in Abb. 9).

Erscheint dieser Abzug zu gering, könnte auch mit pauschalen Annahmen gerechnet werden, z.B. mit einer Reduzierung des Durchschnittswerts von 62,4 Mio. Euro Gewerbesteuersubstrat um ein Drittel (Variante B in Abb. 9) oder um die Hälfte (Variante C in Abb. 9).

In die Abschätzung der Gewerbesteuer-Verluste bei einer Anhebung des Gewerbesteuer-Hebesatzes sollte der folgende Sachverhalt mit einfließen: Gewerbetreibende können, soweit es sich um Einzelunternehmen und Personengesellschaft handelt, ihre Gewerbesteuer-Last pauschal auf die Einkommensteuer anrechnen – hier gibt es in der Regel gar keine Gewerbesteuer-Belastung.[15] Lediglich für

[14] Übliches Ergebnis einer Internet-Recherche; Abruf am 17.10.2025

[15] S. Dlugos (der gemeindehaushalt 9/2024), insb. S. 206-209: Die Gewerbesteuer bleibt für diese Unternehmensgruppe bis zu einem Hebesatz von 422 neutral. In einem Rechenbeispiel wird das Steuersparpotenziel zwischen Köln (475 vH) und Monheim (250 vH) mit 8% angegeben.

Kapitalgesellschaft spielt die Gewerbesteuer eine Rolle – diese sind auch bekannt für extensive Gestaltungsmodelle zur Vermeidung bzw. Reduzierung ihrer Gewerbesteuer-Zahllast.

Allerdings: Die Stadt Monheim hatte bereits seit 2012 die Chance, das entsprechende Potenzial bundesweit anzuzapfen; Leverkusen als „late follower" muss sich fragen, wie stark der Anreiz noch sein kann, Betriebsstätten und -leitungen von Monheim nach Leverkusen zu verlagern.

Die Standortbedingungen in Monheim sind gut – hier ist viel investiert worden, was angesichts der guten Kassenlage nicht schwer fiel. Leverkusen ist mit dem unvermeidlichen Haushaltssicherungskonzept auf dem Weg, seine Standortbedingungen eher zu verschlechtern.

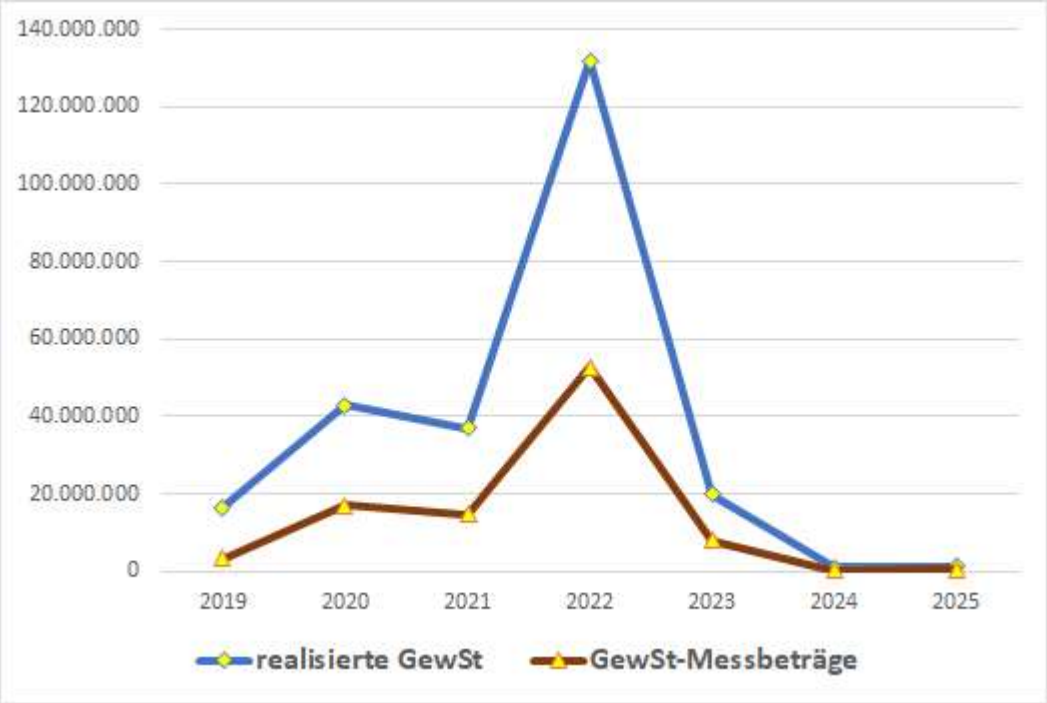
Abbildung 9: fiskalische Netto-Erträge durch erhöhte Gewerbesteuer-Hebesätze

Nivellierungs-GewSt-HS Kreisfreie	434	434	434	434
GewSt-Hebesatz Leverkusen	**250**	**475**	**475**	**475**
Stand AK-Rechnung		**A**	**B**	**C**
GewSt-Messbeträge	62.351.703	55.565.531	41.567.802	31.175.851
nivellierte GewSt brutto	270.606.389	241.154.402	180.404.260	135.303.195
realisierte GewSt brutto	155.879.257	263.936.270	197.447.058	148.085.294
Gewerbesteuer-Umlage	-21.823.096	-19.447.936	-14.548.731	-10.911.548
restliche nivellierte Steuerkraft	163.914.662	163.914.662	163.914.662	163.914.662
realisierte restliche Steuerkraft	174.963.503	174.963.503	174.963.503	174.963.503
Schlüsselzuweisungen	0	22.225.669	71.940.035	108.848.111
Finanzkraft im GFG	412.697.956	407.846.798	401.710.227	397.154.420
LVR-Umlage	-67.682.465	-66.886.875	-65.880.477	-65.133.325
fiskalische Netto-Erträge	**241.337.199**	**374.790.631**	**363.921.389**	**355.852.035**
Delta		***133.453.432***	***122.584.190***	***114.514.836***

Diese Ergebnisse sind nicht überraschend: Das System des kommunalen Finanzausgleichs soll echte Steuerschwäche, aber nicht eine selbst geschaffene ausgleichen. Bei einem Hebesatz von 475 vH (noch unterhalb des Durchschnitts der kreisfreien Städte) liegen die Netto-Erträge gut 100 Mio. Euro jährlich oberhalb der aktuell realisierten.

In Leverkusen spielt die Chemieindustrie seit langem eine entscheidende Rolle; im Zeitraum 2020 – 2024 stammt rd. ein Viertel des Gewerbesteueraufkommens aus dieser Branche. Sollte die Senkung des Hebesatzes das Ziel gehabt haben, nachhaltige Steuererträge aus dieser Branche zu generieren, wurde dies nicht erreicht (s. Abb. 10).

Abbildung 10: realisierte Gewerbesteuer und Messbeträge der Chemieindustrie in Leverkusen [16]



Das Gewerbesteueraufkommen der Chemiebranche entwickelt sich offenkundig vollkommen unabhängig von einem hohen oder einem niedrigen Gewerbesteuer-Hebesatz und ist ursächlich für die größten Veränderungen in der Finanzkraft der Stadt Leverkusen (s. Peaks in Abb. 2)[17].

Gerade weil diese Veränderungen so gravierend sind, ist der Kompensationswirkung der Schlüsselzuweisungen aus dem GFG für Leverkusen unverzichtbar: 90% der – nivellierten - Gewerbesteuerausfälle werden mit dem entsprechend Zeitverzug über Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.

Liegt der eigene reale Hebesatz aber drastisch unter dem Nivellierungshebesatz (hier 250 zu 434 vH) und werden hierdurch zusätzliche Gewerbesteuer-Messbeträge angezogen, die keine positiven Wirkungen auf die lokale Wirtschaft haben, kommt diese „Versicherungsfunktion“ nicht zur Wirkung.

Anders ausgedrückt: Die Senkung des Hebesatzes wäre nur dann erfolgreich gewesen, wenn – 5 Jahre nach Umsetzung - diese positiven Wirkungen insbesondere auf Beschäftigung und Wachstum nun erkennbar würden.

[16] Controlling-Bericht (2025), S. 11; in dieser Kategorie sind zwischen 24 und 21 Gewerbesteuerfälle erfasst.
[17] Die Verbuchung im doppischen Rechnungswesen der Stadt Leverkusen erfolgte abweichend von den tatsächlichen Zuflüssen lt. Kassenstatistik von IT.NRW, aber die Größenordnungen stimmen überein.

5. Nicht-fiskalische Ziele

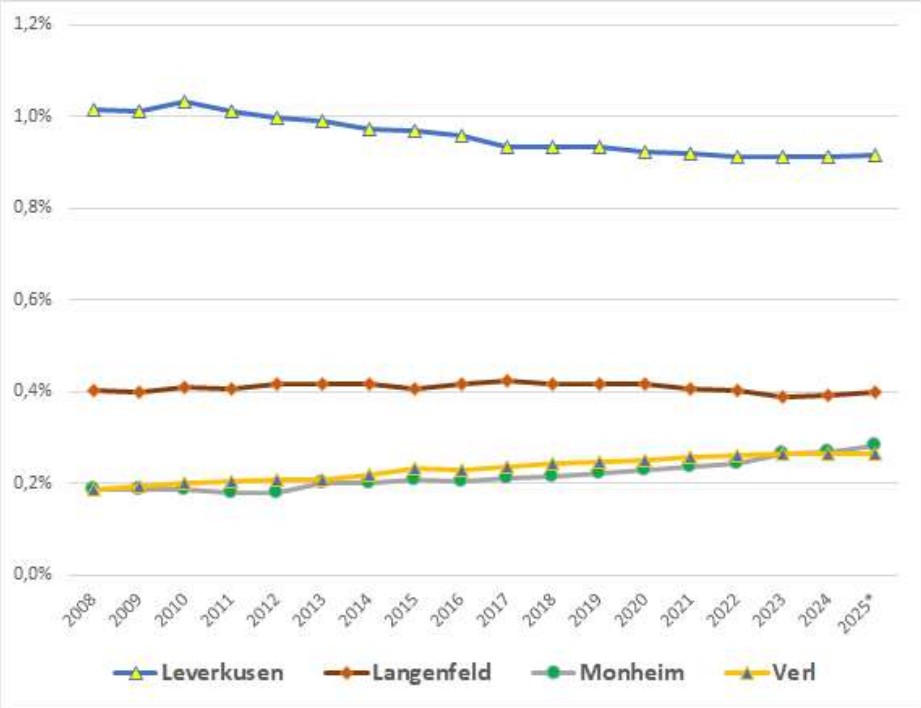
a. Förderung von Beschäftigung und Wachstum in Leverkusen ?

Mit der Einwerbung von Gewerbesteuer-Substrat ist auch die Ansiedlung zusätzlicher Gewerbebetriebe verbunden - und die Hoffnung, hierdurch positive Effekte für die lokale Wirtschaft zu erzielen. Da es sich im wesentlichen um Verlagerungen von Betrieben handeln dürfte, müssten hier Anteilsverschiebungen bei Beschäftigung und Wirtschaftswachstum sichtbar werden, wenn es sich um mehr als nur um „Briefkastenfirmen“ resp. Steuergestaltungen handeln sollte.

Gegenüber 2019 mit 65.077 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist die Beschäftigung in Leverkusen zwar bis zum 01.01.2025 um 3,9% gestiegen – im Landesdurchschnitt NRW lag diese Zahl allerdings bei 6%.

Abb. 11 zeigt den möglichen Effekt der Hebesatz-Senkung auf die Beschäftigung über einen längeren Zeitraum: Verglichen werden die „Gewerbesteuer-Oasen“ Leverkusen, Monheim, Langenfeld und Verl. Auch hier zeigt sich für Leverkusen – ebenso wie für Langenfeld - kein Beschäftigungseffekt – im Unterschied zu Monheim und Verl mit dauerhaft überdurchschnittlichen Beschäftigungsentwicklungen.

Abbildung 11: Anteile an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in NRW[18]



Reine Steuergestaltungen sind dafür bekannt, dass sie gerade nicht zu Zuwächsen bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten führen.[19] Allerdings könnten sie ja die Rahmenbedingungen für

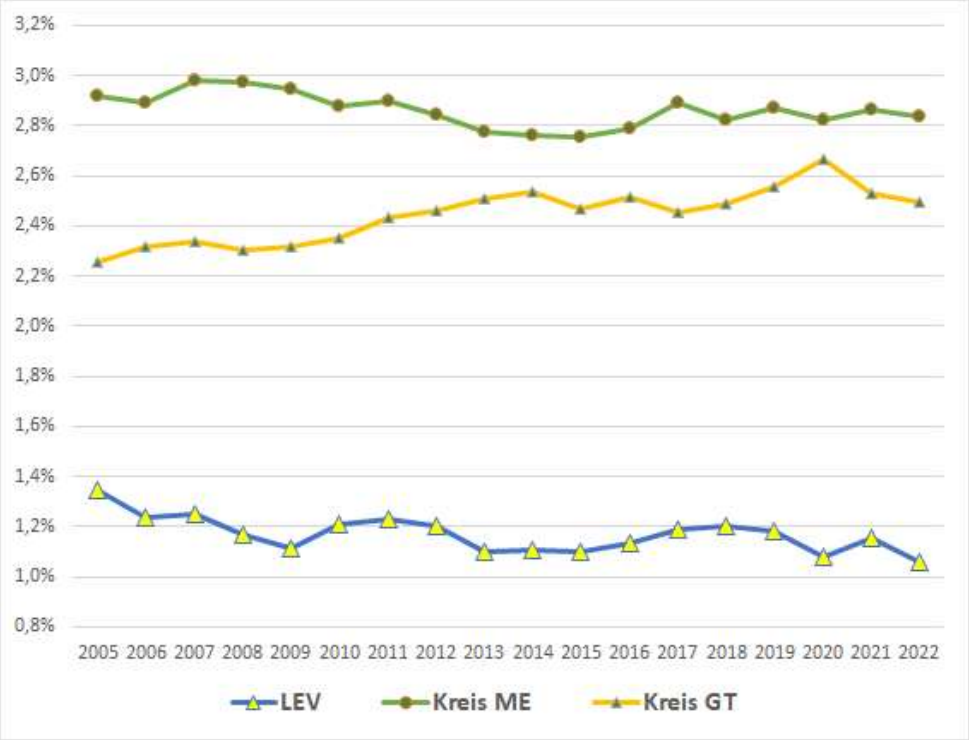
[18] IT.NRW Zeitreihe 13111-01i.
[19] Dlugos (der gemeindehaushalt 10/2024), S. 218f.

weitere Beschäftigungszuwächse verbessern, wenn hierdurch die kommunale Finanzkraft gestärkt und Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur gefördert würden.

Entsprechend kann untersucht werden, ob die Politik niedriger Gewerbesteuer-Hebesätze zu mehr Wachstum in der Region geführt hat. Zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts stehen leider nur Daten auf Kreisebene zur Verfügung – deshalb wird hier der Vergleich Leverkusens mit dem Kreis Mettmann (Monheim, Langenfeld u.a.) und dem Kreis Gütersloh (dem Verl angehört) gewählt.

Die Jahre 2020-2022 (Abb. 12) zeigen für Leverkusen keine positiven Anteilsverschiebungen, ebensowenig für den Kreis Mettmann (der natürlich neben Monheim und Langenfeld aus einer Reihe weiterer Kommunen mit unterschiedlichen Entwicklungsverläufen besteht), während der Kreis Gütersloh eine langjährig positive Entwicklung vorweisen kann.

Abbildung 12: Bruttoinlandsprodukt im Vergleich [20]



Diese positive Entwicklung im Kreis Gütersloh wird getragen von einem breiten Wachstum des produzierenden und des verarbeitenden Gewerbes (s. Abb. 13), das auch einen relevanten Anteil am Gesamt-Bruttoinlandsprodukt in Gütersloh (71%) vorweisen kann. Dieses Gewerbe weist auch in Leverkusen einen Anteil von 70% auf, unterliegt aber einem durchweg negativen Trend.

[20] IT.NRW Reihe 82711-01i. Leider stehen keine stärker disaggregierten und aktuelleren Daten zur Verfügung.

Abbildung 13: Anteile am Bruttoinlandsprodukt des produzierenden und verarbeitenden Gewerbe

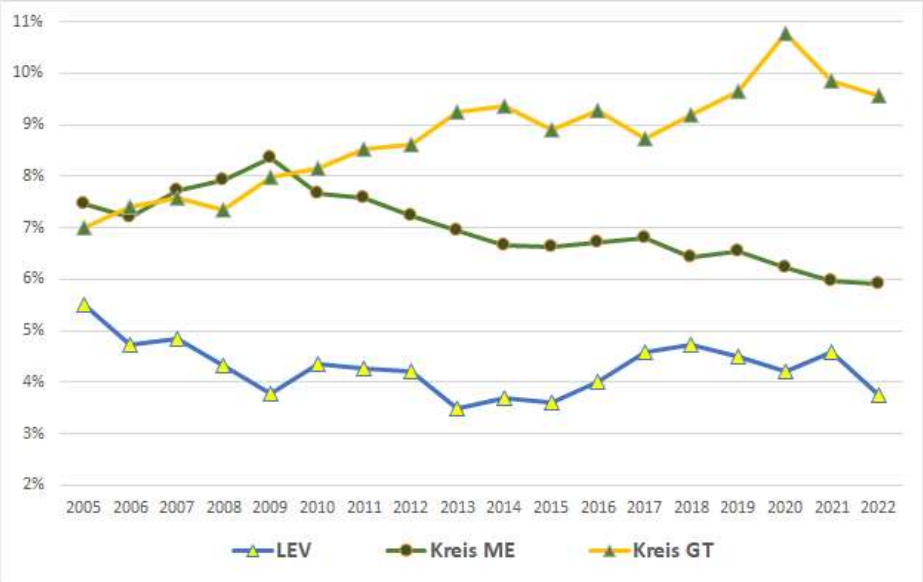
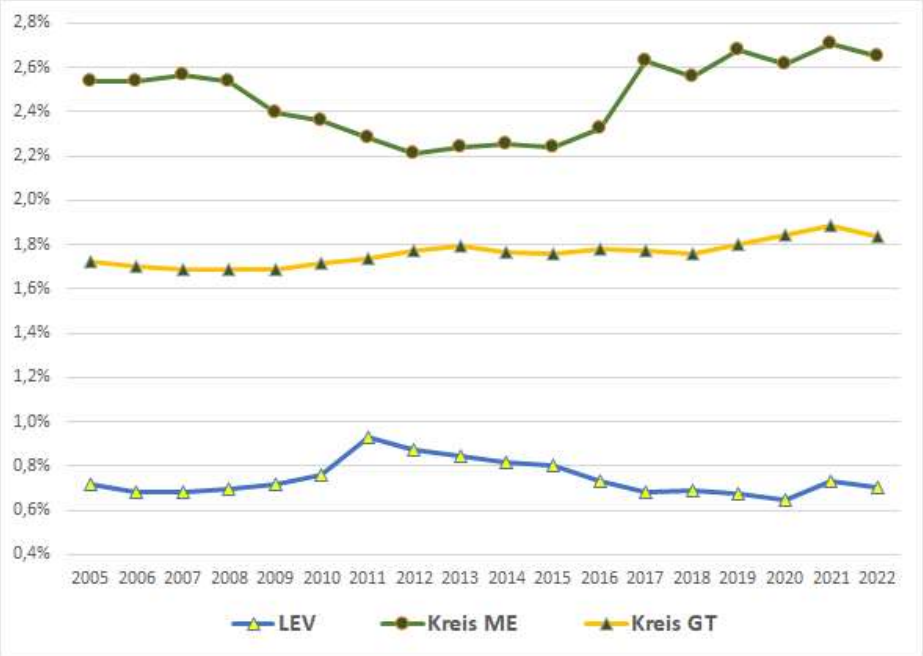


Abb. 14 zeigt die spezifische BIP-Entwicklung für Finanz- und Unternehmensdienstleistungen: Der Kreis Gütersloh profitiert hier kaum von einem Wachstum dieses Sektors, während dies im Kreis Mettmann deutlich anders aussieht: Hier steigt diese Branche seit 2016 deutlich an und erwirtschaftet zuletzt immerhin 22% des Bruttoinlandsprodukts des Kreises Mettmann. Die entsprechenden Anteile liegen in Leverkusen bei 15% und im Kreis Gütersloh bei 17%.

Abbildung 14: Anteile am Bruttoinlandsprodukt der Finanz- und Unternehmens-Dienstleister



Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass es insbesondere den Gemeinden Monheim und Langenfeld gelungen ist, erhebliche Anteile des Bruttoinlandsprodukts über Steuergestaltungen zu erwirtschaften – aber eben nicht der Stadt Leverkusen.

b. Konsens mit den Nachbarn und der Kommunalaufsicht ?

In der „Zonser Erklärung“ vom 25.07.2019 stellten die Vertreter der 30 Unterzeichner-Gemeinden, darunter die Nachbarstädte Krefeld und Düsseldorf, fest:

> „Dass es bald überall in Deutschland zur gängigen Praxis von Großkonzernen werden könnte, durch konzerninterne Verlagerungen steuerlicher Erträge oder die Einrichtung von „Briefkastenfirmen“ Steuern zu sparen, ist besorgniserregend. Denn die Mehreinnahmen einzelner Kommunen entstehen dann im Schwerpunkt ja gerade nicht durch reale Verlagerungen oder Neuansiedlungen von (produzierenden) Betrieben, sondern insbesondere durch die Einrichtung sogenannter Briefkastenfirmen. Dort wo die tatsächliche gewerbliche Produktion stattfindet, bleiben die Belastungen für Umwelt und Infrastruktur. Ohne dass dafür allerdings von Unternehmen vor Ort ein angemessener Finanzierungsanteil getragen wird. Wir setzen uns dafür ein, dass die Gewerbesteuer dort gezahlt wird, wo die Bänder laufen, die Schlote qualmen und die LKWs über den Asphalt rollen – und nicht dort, wo der Briefkasten hängt.“

Aus Sicht der Umland-Gemeinden und der Gebietskörperschaften insgesamt ergibt sich folgendes Zwischenfazit: Einerseits zieht die Gewerbesteuer-Oase Gewerbesteuer-Substrat und damit Gewerbesteuer-Erträge aus dem näheren oder ferneren Umland ab, so dass dessen Steuerkraft geschwächt wird. Nicht nur die „Angelockten“, sondern alle Gewerbetreibenden vor Ort – neue und alte - , profitieren im Umfang (HS_{alt} minus HS_{neu}) * GB von den Steuergeschenken, die sich grob geschätzt für NRW auf eine halbe Mrd. Euro belaufen.[21] Andererseits werden mit dem verlagerten Substrat aber auch die Belastungen durch Gewerbesteuer- sowie Landschafts-/Kreisumlagen auf die Gewerbesteueroasen verlagert sowie – gegenläufig – auch Ansprüche auf Schlüsselzuweisungen verringert, was die Auswirkungen des Steuersubstrat-Verlusts bei den übrigen Kommunen deutlich mildert. So zahlte Monheim im Jahr 2024 eine Kreisumlage von 133 Mio. Euro; auch Leverkusen zahlt – als potenziell gewerbesteuerstarke Kommune - eine hohe Landschaftsumlage. Aus Sicht der Steuer-Oase sollen die neuen Gewerbetreibenden trotz des verminderten Hebesatzes die Steuerausfälle bei den alten und die negativen Rückwirkungen aus dem System des kommunalen Finanzausgleichs (über-) kompensieren – im Fall Monheim scheint dies gelungen zu sein, im Fall Leverkusen nicht.

Die Genehmigung der Hebesatzsenkung durch die Kommunalaufsicht im Mai 2020 erfolgte mit der Auflage, dass Leverkusen auf die letzte Zahlung aus dem Stärkungspakt verzichtet und seinen Haushalt 2020 ausgleichen kann. Da sich die Konsequenzen der Hebesatzsenkung erst mit Zeitverzug zeigen (s. Abb. 1), konnte diese Auflage mühelos erfüllt werden. Danach kam Corona mit dem Corona-Ukraine-Isolierungsgesetz (CUIG NRW), auf dessen Grundlage fiktive Erträge in Höhe von 241 Mio. Euro den formellen Haushaltsausgleich bis 2024 sicherten.

Erst Mitte letzten Jahres wurde die fiskalische Katastrophe offensichtlich – Folge ist die Forderung der Kommunalaufsicht nach Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts mit Einsparzielen bis zu 261 Mio. Euro jährlich im Endjahr 2035.

Auch wenn die Struktur der vorgesehenen fachlich-sachlichen Einsparungen noch völlig offen ist - Maßnahmen in dieser Größenordnung gefährden die öffentliche Aufgabenerfüllung und damit auch den Standort Leverkusen. Um so wichtiger ist es, sich auf das Äquivalenzprinzip zu besinnen: Alle – auch die Unternehmen – müssen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Leistungsfähigkeit beitragen.

---

[21] Steuersubstrate Monheim plus Leverkusen des Jahres 2023, Hebesatz-Differenz 475 – 250 vH.

6. Fazit

Die Senkung des Hebesatzes von 475 auf 250 vH hat strukturell – im System des kommunalen Finanzausgleichs – zu dramatischen fiskalischen Belastungen für Leverkusen geführt. Die letzten 6 Jahren geben keinen Grund zur Annahmen, dass zukünftig Zuwächse bei der Gewerbesteuer in einem Ausmaß erreicht werden könnten, die diese negativen Rückwirkungen kompensieren.

Die extremen, nicht mit der Gewerbesteuer-Hebesatzsenkung korrespondierenden Gewerbesteuer-Schwankungen der Chemieindustrie verschärfen die finanziellen Probleme: Die Leverkusener Gewerbesteuer-Messbeträge schwanken um die Abundanzgrenze herum und minimieren – bei einem Hebesatz von 250 vH – die fiskalischen Netto-Erträge.

Selbst bei sehr defensiven Annahmen über die Reaktion der Steuerpflichtigen auf Hebesatz-Steigerungen zeigen sich fiskalische Erfolge. Das Verbesserungspotenzial liegt bei gut 100 Mio. Euro jährlich. Sollen positive Gewerbesteuererträge nicht zu einer Verschlechterung der fiskalischen Netto-Erträge führen, muss der Hebesatz die Grenze von 397 vH überschreiten – Maßstab könnte der Durchschnitt der Hebesatz aller kreisfreien Städte in NRW (484 vH) sein.

7. Literatur

Busch: „Gewerbesteuer-Oase“ – ein Modell mit Risiken und Nebenwirkungen, in: der gemeindehaushalt 4/2025, S. 77 – 85

Deutscher Städtetag, Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 23.06.2023, abrufbar unter: https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2022/hauptausschuss-gewerbesteueroasen-22-06-23;

Dlugos/Wagner: Steueroasen in Deutschland – (weiterer) Reformbedarf der Gewerbesteuer?, Teile 1 – 5, in: der gemeindehaushalt 8/2024, S. 169-176; 9/2024, S. 200-211; 10/2024, S. 217-223; 11/2024; S. 241-246; 12/2024, S. 241-244

IT.NRW (Zeitreihen): 13111-01i sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 71517-24i Gewerbesteuereinnahmen (Kassenstatistik), 82711-01i Bruttoinlandsprodukt auf Kreisebene

Leverkusen (Stadtverwaltung): Controlling-Bericht vom Juni 2025

MHKBD: Arbeitskreisrechnung zum GFG 2026 (https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/2025_08_08_arbeitskreisrechnung_gemeindefinanzierungsgesetz_2026.pdf)

Micosatt: Interkommunaler Wettbewerb oder doch nur Steuerdumping?, in: der Gemeindehaushalt 4/2020, S. 73 – 83

Oebbecke: Gewerbesteueroasen, in: Frankenberg u.a. (Hrsg), Finanz- und Haushaltspolitik im Krisenmodus – Kommunen als Garanten der öffentlichen Daseinsvorsorge im Bundesstaat, Stuttgart 2025, S. 201 – 212

„Zonser Erklärung“ der Bürgermeister des Umlands vom 25.07.2019 (https://www.dormagen.de/fileadmin/user_upload/Zonser_Erklaerung.pdf).