Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes NRW
Herrn Frank Zakrzewski
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Per E-Mail: frank.zakrzewski@mhkbg.nrw.de
FP-R304@mhkbg.nrw.de

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-287
E-Mail: info@kommunen.nrw
pers. E-Mail: Claus.Hamacher@kommunen.nrw
Internet: www.kommunen.nrw

Aktenzeichen: 41.6.2.1-010/001
Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher,
Referent Müller
Durchwahl 0211 • 4587-220/-255

4. September 2020

Ausführungsgesetz zum Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW)

Sehr geehrter Herr Zakrzewski,

für Ihre E-Mail vom 28.08.2020 und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung bedanken wir uns.

Da es sich um einen Arbeitsentwurf handelt, verzichten wir an dieser Stelle auf allgemeine Ausführungen zur Finanzlage der Städte und Gemeinden und zu der über reine Gewerbesteuerausfälle hinausgehenden finanziellen Betroffenheit der Kommunen aufgrund der Pandemie.

Bezogen auf den Teilaspekt „Gewerbesteuerausfälle“ jedenfalls begrüßen die Städte und Gemeinden, dass Bund und Land gemeinsam 2,72 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, um die seit dem Lockdown festzustellenden Ausfälle der Gewerbesteuer im Jahr 2020 auszugleichen und damit in dieser krisenhaften Situation die Handlungs- und Investitionsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Wir gehen allerdings davon aus, dass sich das Problem wegbrechender Einnahmen nicht auf das Jahr 2020 beschränkt und sich dies durch die für die kommende Woche angekündigte Sonder-Steuerschätzung auch an konkreten Zahlen zeigen wird. Insofern sehen wir weiteren Gesprächsbedarf.

Im Folgenden möchten wir uns indes auf eine kurze Bewertung des Gesetzentwurfs und der dort vorgestellten Ausgleichsmethodik beschränken. Die hier abgegebenen Bewertungen müssen wir ausdrücklich unter einen Gremienvorbehalt stellen, da die zugesicherte vertrauliche Behandlung des Entwurfs und die kurze Frist zur Stellungnahme eine Rückkopplung mit unserer Mitgliedschaft nicht gestattet haben.

1. Zur grundsätzlichen Logik des Gesetzentwurfs

Die derzeit in der Anhörung befindliche Grundgesetzänderung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen (Art. 143h GG) schreibt vor, dass die Länder die vom Bund bereit gestellten Mittel (ergänzt um eigene Ländermittel) „auf Grundlage der erwarteten Minder-

einnahmen“ verteilen müssen. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme [Drs. BT 363/20 (B)] eine Streichung dieser Vorgabe gefordert.

Der im Entwurf des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes aufgezeichnete Weg zur Ermittlung von Mindereinnahmen ist – ungeachtet von Verbesserungsmöglichkeiten im Detail (s.u.) - aus unserer Sicht grds. geeignet, diese Bundesvorgabe zu erfüllen. Die tatsächlichen Einnahmen der Kommunen sollen verglichen werden mit einem hypothetischen Wert, der sich voraussichtlich ohne die Pandemie ergeben hätte.

Im Einzelnen:

2. Festlegung des Referenzwertes

Nach § 2 Abs. 1 GewAusgG (E) soll der Bezugswert für die Feststellung einer Mindereinnahme im Jahr 2020 ermittelt werden aus dem Durchschnitt des in den Jahren 2017 bis 2019 erzielten Netto-Gewerbesteueraufkommens.

Die Alternative wäre der Rückgriff auf die Haushaltsplandaten aus den jeweiligen Haushalten gewesen. Dieses Modell wird in der Begründung des Gesetzentwurfs unter Hinweis darauf verworfen, dass der Ausgleichsbetrag in diesem Fall durch das individuelle Planungsverhalten beeinflusst ist; in diesem Fall bestünde das Risiko, dass Gemeinden mit eher optimistischer Aufkommensplanung einen höheren Ausgleichsbetrag erhielten als Gemeinden mit einer vorsichtigen Gewerbesteuerplanung.

Diese Bedenken teilen wir. Insofern bietet ein Blick auf den Durchschnitt der letzten Jahre noch den besten Anhaltspunkt für die Frage, wie groß das Einnahmepotential in 2020 ohne Corona gewesen wäre.

Die Mittelung über mehrere Jahre ist angemessen, weil – wie die Begründung zutreffend ausführt – ansonsten Sondereffekte in einzelnen Jahren zu Verzerrungen führen könnten. Wir gehen davon aus, dass sich bei einem Vergleich möglicher Betrachtungszeiträume (3 Jahre vs. 5 Jahre) keine großen Unterschiede ergeben haben.

Die vergangenheitsbezogene Betrachtung hat allerdings einen evidenten Nachteil:

Das Volumen der Gewerbesteuer ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen und auch für das Jahr 2020 sahen die Orientierungsdaten eine Steigerung von 5,4 % vor. Insofern liegt das Mittel der letzten drei Jahre in der Summe deutlich unter dem Wert, der ohne Corona realistisch für 2020 zu erwarten gewesen wäre.

Dies ist für die Verteilung der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme zwar unerheblich, da über die Mechanik der Anteilsverhältnisse die gesamte Summe zur Auszahlung kommt. Gleichwohl hat dies sowohl ein Verteilungs- als auch ein Kommunikationsproblem zur Folge.

Das Verteilungsproblem ergibt sich, wenn Kommunen in 2020 Gewerbesteuererträge haben, die exakt auf oder leicht über dem Niveau des Durchschnitts der Jahre 2017-2019 liegen. Sie nehmen dann gemäß § 2 Abs. 1 GewAusgG (E) nicht an der Verteilung der Mittel teil, obwohl sie bei realistischer(er) Betrachtung in 2020 einen Einnahmeverlust hatten.

Das zweite Problem liegt in der Außendarstellung, und zwar sowohl gegenüber dem Bund als Mittelgeber als auch gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien auf der Ebene der Kommunen. Durch die vergangenheitsbezogene Betrachtung könnte der Eindruck entstehen, dass die Verluste der Kommunen geringer sind als die zu ihrer Kompensation zur Verfügung gestellten Beträge. Schlimmstenfalls könnte sich das zu der (völlig irreführenden) Schlagzeile verdichten, dass die Kommunen noch einen Gewinn aus der Krise ziehen.

Aus diesem Grund schlagen wir vor, den Durchschnittsbetrag der Jahre 2017 bis 2019 auf einen realistischen Wert für das Jahr 2020 hochzurechnen. An der Haushaltsbelastung für das Land würde dies nichts ändern, aber die Unwucht bei der Verteilung wäre beseitigt und die Kommunikation nach außen würde erheblich vereinfacht, wenn man nicht ständig erklären müsste, dass der „eigentliche" Gewerbesteuerverlust doch höher zu bemessen ist.

Nach unseren überschlägigen Rechnungen müsste ein realistischer Aufschlag zwischen 7 und 8 % betragen.

3. Problem jahresbezogener Sondereffekte

Völlig zu Recht nimmt der Gesetzentwurf bei der Ermittlung des Referenzwertes nicht ein einzelnes Jahr in Bezug, sondern den Durchschnitt mehrerer Jahre. Dazu heißt es in der Begründung:

> *„Bezogen auf einzelne Gemeinden kann die Aufkommensentwicklung der Gewerbesteuer auch bei stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch ein hohes Maß an Volatilität geprägt sein. Würde das Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2020 zur Ermittlung der in 2020 entstandenen Mindereinnahmen auf das Aufkommen eines einzigen Vorjahres bezogen, bestünde daher das Risiko, dass das Verteilungsergebnis in Einzelfällen durch die Besonderheiten des Vergleichsjahres verzerrt ist. Um das beschriebene Problem bestmöglich auszuschließen, wird das Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2020 bei der Berechnung der Mindereinnahmen daher auf das Durchschnittsaufkommen des drei Jahre umfassenden Zeitraums 2017 bis 2019 bezogen."*

Das Problem von Sondereffekten besteht allerdings nicht nur bei der Ermittlung des Referenzwertes, sondern auch bei den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2020. Auch hier gibt es beispielsweise Konstellationen, dass Nachzahlungen wichtiger Steuerzahler für zurückliegende Jahre suggerieren, dass kein Schaden eingetreten sei, obwohl ohne Corona das Aufkommen in der betreffenden Kommune noch wesentlich höher gewesen wäre.

Wir möchten auf das Problem nur aufmerksam machen – einen einfachen Lösungsansatz können wir zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht präsentieren. Der Versuch, Zahlungen wirtschaftlich anderen Jahren zuzuordnen und insofern den Wert für 2020 zu bereinigen, löst wahrscheinlich zu viele Folgeprobleme aus.

4. Wahl des Stichtages für die Ermittlung der Anteilsverhältnisse

Nach § 2 Abs. 2 GewAusgG (E) entspricht der auf die jeweilige Gemeinde entfallende Betrag aus den Ausgleichsmitteln dem Anteil ihrer Unterschreitung des Netto-Gewerbesteueraufkommens nach Absatz 1 in Relation zur Gesamtsumme der Unterschreitungen aller nach Absatz 1 betroffenen Gemeinden.

Stichtag für die Feststellung des Verlustes ist also der 31.12.2020.

Rein mathematisch ist eine solche Festlegung logisch. Allerdings öffnet der Gesetzentwurf damit die Ausgleichssystematik auch für die Möglichkeit, durch individuelles Verhalten Einfluss auf die Verteilungsergebnisse zu nehmen. Wenn beispielsweise eine Kommune über den Zeitraum von Stundungen zu entscheiden hat oder noch in erheblichem Umfang Nachzahlungen für Vorjahre zu erwarten hat (oder selbst Erstattungen für Vorjahre leisten muss), kann es drastische Auswirkungen haben, ob die damit in Zusammenhang stehenden Zahlungen noch in 2020 oder vielleicht erst im Januar 2021 erfolgen.

Aus diesem Grund könnte es Sinn machen, die Anteilsverhältnisse der Kommunen nach den Daten z.B. des 31.08.2020 festzulegen, um schon den Anschein subjektiver Gestaltungen

nach Bekanntwerden des Gesetzentwurfes zu vermeiden. Einen ähnlichen Weg ist nach unserer Kenntnis das Land Niedersachsen gegangen.

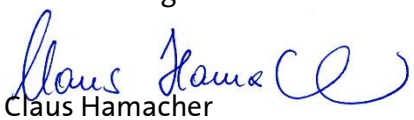
Diese Lösung hätte im Übrigen den Vorteil, dass man auf Abschlagszahlungen evtl. verzichten und den endgültigen Betrag früh zur Auszahlung bringen könnte.

5. Folgefragen

Mit der Kompensation der Gewerbesteuerausfälle ergeben sich Folgefragen wie z.B. die Berücksichtigung dieser Leistungen im System des kommunalen Finanzausgleichs und bei den Umlagegrundlagen. Diese können nicht Gegenstand dieses Gesetzentwurfs sein, aber wir gehen davon aus, dass auch dazu in Kürze Gespräche stattfinden werden.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme im weiteren Verfahren und stehen für Rückfragen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Claus Hamacher