

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3219

A02, A07



Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 6. November 2020

Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW (GewStAusgleichsG)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/11195

Stellungnahme von

**Martin Murrack, Stadt Duisburg, für das
Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank, dass ich für das Aktionsbündnis NRW „Für die Würde unserer Städte“ hier im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des nordrhein-westfälischen Landtages zum Entwurf des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes Stellungnahmen darf.

Die Corona-Pandemie hat massive fiskalische Folgewirkungen gerade für finanzschwache Städte und Gemeinden. Damit die in den letzten zehn Jahren erreichten Erfolge der Haushaltskonsolidierung nicht erneut auf einen Schlag entwertet werden, ist die im Gewerbesteuerausgleichsgesetz angelegte Unterstützung deshalb besonders wichtig. Städte und Gemeinden, die keinen finanziellen Puffer haben, um eine solche Krise mit

den daraus entstandenen Anforderungen aus eigener Kraft auffangen und durchstehen zu können, dürfen nicht erneut in die Verschuldung geschickt werden.

– Erstmals ein starkes Rettungspaket für Kommunen –

Aus fiskalischer Sicht ist es seit dem Jahr 2000 die dritte Krise, die alle Kommunen in Deutschland trifft und ihre Haushalte bedroht. Erstmals werden aber zu ihrer finanziellen Stabilisierung von Bund und Ländern Rettungspakete geschnürt. Darunter ist der Ausgleich des Gewerbesteuerausfalls im Jahr 2020 mit bundesweit 11,4 Mrd. Euro und mit 2,72 Mrd. Euro in Nordrhein-Westfalen¹ der derzeit quantitativ Gewichtigste. Wie während der letzten Finanzkrise 2009/2010 wird der Gewerbesteuereinbruch mit einem Anteil von 70 bis 75 % den mit Abstand größten Anteil am Einnahmenschwund bei den Steuern haben.² Die Kompensation dieses Ausfalls ist also zentral für die fiskalische Krisenbewältigung. Dennoch verbleiben – auch zeitverzögert – Lücken beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und dem kommunalen Finanzausgleich.

Dass die Kommunen insgesamt fiskalisch stabilisiert werden – müssen –, liegt an ihrer operativen Bedeutung für die Krisenbewältigung. Dies zeigt sich gerade jetzt in der zweiten Welle der Pandemie, wo dezentrales Handeln notwendig ist, um einen zweiten bundesweiten Lockdown mit dann noch gravierenderen sozialen und ökonomischen Folgewirkungen zu verhindern.

– Entscheidend ist‘ auf‘m Platz (Alfred „Adi“ Preißler, Fußballer und Trainer) –

Wie keine Krise zuvor, entscheidet sich die Bewältigung der Corona-Pandemie in den Kommunen. Die zentralstaatlichen Maßnahmen und Vorgaben zur Bekämpfung der Pandemie müssen vor Ort umgesetzt werden. Angesichts der räumlichen Unterschiede im Infektionsgeschehen sind es die Kommunen, die angepasst an die lokale Lage die Bekämpfung der Infektionen vorantreiben. Dazu müssen die Menschen in die Maßnahmen eingebunden werden und ihnen muss bewusst gemacht werden, dass sie Teil der Lösung sind und zwar ein sehr zentraler Teil. Die Wirksamkeit staatlichen Krisenmanagements zeigt sich deshalb im Funktionieren der lokalen Verwaltungen und im verantwortlichen Handeln der Lokalpolitik.

Die fiskalische Stabilisierung wirkt aber nicht nur hinsichtlich der Funktionsfähigkeit von Gesundheitsamt und Ordnungsamt, den Mehrausgaben für die Pandemiebekämpfung bzw. vor dem Hintergrund der Einnahmenschwünge bei Gebühren und Eintrittsgeldern. Die Kommunen sind auch ein zentraler Bestandteil der wirtschaftlichen Nachfrage. Sparen bei laufenden Aufgaben und erst recht bei Investitionen wäre angesichts der wirtschaftlichen Rezession überaus kontraproduktiv.

1 Vgl. § 1 u. 2 Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder. In: Bundesgesetzblatt. Jg. 2020, Teil I, Nr. 45, S. 2072 f.

2 Vgl. dazu eine Modellrechnung für Nordrhein-Westfalen, die einen Ausfall an Gewerbesteuererträgen zwischen 2,82 und 3,66 Mrd. Euro erwartet; JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. Micosatt (2020): Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen – Wirkungsketten und Modellrechnungen. Kurzexpertise im Auftrag der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, S. 28.

– NRW-Regelungen zur Kompensation des Gewerbesteuerausfalls –

Das nordrhein-westfälische Gewerbesteuerausgleichsgesetz regelt die Verteilung der Ausgleichsmasse für den erwarteten Gewerbesteuerausfall im Jahr 2020 auf die Kommunen. Der Betrag ist für Nordrhein-Westfalen mit insgesamt 2,72 Mrd. Euro aus der bundesweiten Steuerschätzung abgeleitet. Da unbekannt ist, wie stark der lokale Gewerbesteuereinbruch im Jahr 2020 letztendlich sein wird, kann ein Ausgleich, wenn er zeitnah noch in diesem Jahr erfolgen soll, nur pauschal anhand einer Annäherung erfolgen. Dafür ist die Bestimmung von zwei lokalen Werten notwendig:

- Die Abschätzung des Gewerbesteueraufkommens im Jahr 2020 und
- die Bestimmung eines Vergleichswertes, anhand dessen der Einbruch im Jahr 2020 gemessen werden kann.

Ableitung der Gewerbesteuer 2020: Verwendet werden sollen die ersten drei Quartale 2020. Um ein vollständiges Jahr abzubilden, soll das vierte Quartal 2019 hinzugenommen werden (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GewStAusgleichsG). Damit werden aber nur zwei Quartale erfasst, die vollständig unter dem Einfluss der Pandemie stehen (II-III/2020). Die beiden vorausgehenden Quartale IV/2019 und I/2020 sind primär von der konjunkturellen Entwicklung geprägt. Mit einem nrw-weiten Aufkommen von 3,1 Mrd. Euro unterscheidet sich das vierte Quartal 2019 nicht von den vorausgegangenen Jahresendquartalen 2016 bis 2018 mit 3,1 bis 3,2 Mrd. Euro.³ Für das erste Quartal 2020 ist das Aufkommen mit 2,8 Mrd. Euro schon kleiner als in den Jahren 2017 bis 2019 (3,0 bis 3,2 Mrd. Euro), lag aber noch über dem Wert von 2016 (2,6 Mrd. Euro).

Auf einzelgemeindlicher Ebene lassen sich darüber hinaus zwei Besonderheiten erkennen, die die Einbindung des vierten Quartals 2019 in den Wert, der den Corona-Einbruch erfassen soll, in Frage zu stellen:

- Für Städte und Gemeinden, die im IV. Quartal 2019 im Vergleich zu den Vorjahren ein außergewöhnlich geringes Gewerbesteueraufkommen aufwiesen, wird dadurch ein nicht coronabedingter Steuerausfall in der Verteilung wirksam. Im Extremfall musste eine Gemeinde (Inden, Krs. Düren) im IV. Quartal 2019 sogar Steuern zurückzahlen. Sie hatte negative Gewerbesteuereinnahmen.
- Umgekehrt gibt es zahlreiche Städte und Gemeinden, die im IV. Quartal 2019 im Vergleich zu den Vorjahren ungewöhnlich hohe Gewerbesteuereinnahmen aufwiesen. Wenn der Anteil dieses Quartals an der Jahresgesamteinnahme über 30 % liegt und damit der Mittelwert der letzten Quartale der Jahre 2016 bis 2018 um 10 %-Punkte und mehr übertroffen wird, dann fließt ein zu hoher Betrag in den Basiswert für 2020 ein, der den coronabedingten Einbruch verdeckt.

Um damit den Gewerbesteuereinbruch umfassender abzubilden und vor dem Hintergrund lokaler Verzerrungen sollte versucht werden, die Gewerbesteuereinnahmen des

3 Angaben nach IT.NRW, Landesdatenbank, vierteljährliche Kassenstatistik.

Jahres 2020 möglichst spät bis Ende November zu erfassen, um daran den Einbruch besser erfassen zu können.

Und auch diese tatsächlichen Einnahmen stehen unter dem Vorbehalt, dass jenseits von coronabedingten Kürzungen der Vorauszahlungen in der aktuell speziellen Situation auch Gewerbesteuerstundungen erfolgen, die die Vorauszahlungen erst einmal nur aussetzen (stunden), und eine exakte Abrechnung der Gewerbesteuerzahllast außerdem erst nach dem Jahresabschluss der Unternehmen erfolgt, d. h. frühestens im Herbst 2021.

Ableitung des Vergleichswertes: Angesichts der Volatilität der Gewerbesteuer ist die Verwendung eines Dreijahresdurchschnitts als Vergleichswert zum Jahr 2020 ein sachgerechter Ausgangspunkt. Die im Gesetzentwurf benannten Quartale IV-2016 bis III-2019 sind dabei passend zur Abgrenzung des Wertes für 2020 (IV-2019 bis III-2020) gewählt. Zumindest im Landesdurchschnitt unterscheiden sich die drei einzelnen Jahresmittel für die Vergleichsgröße mit 12,3 bis 12,8 Mrd. Euro nur wenig. In Anlehnung an eine geänderte Erfassung für 2020 ohne das IV Quartal 2019 müsste der Dreijahresdurchschnitt ebenfalls anders abgegrenzt werden.

Zusätzlich sieht der Gesetzesentwurf noch drei Bereinigungen vor, die als sachgerecht einzustufen sind.

- Die Bereinigung um die Gewerbesteuerumlage, die sich in diesem Zeitraum durch die Beendigung der erhöhten Umlage zur Finanzierung der Einheitslasten verändert hat, ist sachgerecht (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GewStAusgleichsG). Somit werden nur Nettowerte einander gegenübergestellt.
- Mit der Neutralisierung der Hebesatzänderung im Jahr 2020 wird ferner vermieden, dass daraus Vor- oder Nachteile für einzelne Gemeinden entstehen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GewStAusgleichsG).
- Letztendlich wird der einzelgemeindliche Vergleichswert um den Faktor 1,077 erhöht (§ 2 Abs. 1 Satz 3 GewStAusgleichsG). Damit werden zum einen im Mehrjahresdurchschnitt IV-2016 bis III-2019 die Quartale bis Ende 2018 auf das Niveau des Jahres 2019 hochgerechnet und damit harmonisiert. Zum anderen wird die eigentlich – trotz Konjunkturdelle – in den Orientierungsdaten für 2020 erwartete Erhöhung der Gewerbesteuer, die in die Haushaltsplanung der Kommunen eingeflossen ist, für den Vergleich mit dem Gewerbesteuerausfall aufgenommen. Dieser Faktor trifft zwar alle Städte und Gemeinden in gleicher Weise, löst aber auf der Ebene der absoluten Werte Unterschiede aus.
Die niveaubezogene Harmonisierung der Werte berücksichtigt allerdings nicht, dass in den Jahren 2017 bis 2019 Hebesatzänderungen die lokalen Gewerbesteuererhebungen beeinflusst haben. Hat eine Gemeinde ihren Gewerbesteuererhebungsbesatz von 450 % im Jahr 2017 über 500 % im Jahr 2018 auf 540 % im Jahr

2019 erhöht (Linich im Krs. Düren),⁴ dann repräsentiert die durchschnittliche Einzahlung nicht das Niveau von 2019 – es ist untererfasst. Umgekehrt verhält es sich bei Gemeinden, die den Hebesatz in dieser Zeit gesenkt haben.

Dass der in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellte Ausgleichsbetrag von 2,72 Mrd. Euro möglicherweise nicht ausreicht, um den Gewerbesteuerausfall zu decken, kann an der pauschalen Berechnungsweise des Vergleichswertes liegen. Für einen pauschalen Ausgleich, der kurzfristig Hilfe geben soll, ist diese Annäherung hinzunehmen. Dann ist die verfügbare Masse nach den jeweiligen Anteilen der Gemeinden am berechneten Gesamtsteuerausfall zu verteilen (§ 2 Abs. 2 GewStAusgleichsG). Allerdings darf der Unterschied auch nicht so groß sein, dass eine generelle Fehleinschätzung des Gewerbesteuerausfalls angenommen werden muss. Dann wäre von Bund und Ländern das Volumen des Ausgleichs nachzusteuern.

Im Fall, dass der zur Verfügung gestellte Ausgleichsbetrag über dem festgestellten Ausgleichsbedarf liegt, soll der nicht benötigte Differenzbetrag auf alle Gemeinden nach ihrem jeweiligen Anteil am berechneten Gesamtsteueraufkommen verteilt werden (§ 2 Abs. 3 GewStAusgleichsG). In diesem Fall könnten damit andere Folgekosten der Pandemie abgemildert werden.

Eine nachträgliche Abrechnung des Ausgleichs für den Gewerbesteuerausfall, die dann im Jahr 2022 möglich wäre, sollte nicht erfolgen. Da die Kompensationsleistung in der Steuerkraftmesszahl des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt wird (§ 2 Abs. 5 GewStAusgleichsG), erfolgt auf diese Weise eine anteilige Berücksichtigung von Unter- oder Überzahlungen. Anders ist die Vorgabe des Bundes einzuschätzen, der bis spätestens bis zum 31. Januar 2021 Auskunft über das Volumen der Steuerstundungen im Jahr 2020 einfordert (§ 5 GewStAusgleichsG). Damit verbietet sich eine lokale Politik der Steuerstundung in der Krise, um das Steueraufkommen aktuell zu senken, um die Zahlung im Jahr 2021 oder später nachträglich erfolgen zu lassen. Der Bund könnte veranlasst sein, nachträglich reine Steuerstundungen im Ausgleichsverfahren zu eliminieren.

Vor diesem Hintergrund ist die Verteilung der Gewerbesteuerausgleichsmittel primär in Bezug auf die Einbeziehung des IV. Quartals 2019 zur Erfassung des coronabedingten Gewerbesteuereintruchs zu kritisieren. Zudem muss es eine vergleichbare Regel in 2021 ff. geben, damit die Kommunen hier auch verlässlich planen können!

– Rettungsschirm für Kommunen: Richtungsweisend für den Umgang mit Kommunen in Krisen –

Die Initiative von Bund und Ländern, den kommunalen Gewerbesteuerausfall in dieser Krise zu kompensieren, ist eine richtungsweisende Entscheidung und auch eine Verhaltensänderung gegenüber früheren Krisen. In den Fällen, in denen kurzfristig durch

4 Daten aus dem Realsteuervergleich der Landesdatenbank von IT.NRW.

nicht beeinflussbare externe Faktoren Krisen auftreten, die alle Kommunen gleichermaßen treffen, ist der Zentralstaat gefordert, einzugreifen. Denn in diesen Fällen gilt nicht „geteiltes Leid ist halbes Leid“. Dieser solidarische Ansatz läuft hier ins Leere. Das kurzfristige Auffangen der fiskalischen Folgen ist auf der kommunalen Ebene von der Quantität her nicht möglich. Das gilt erst recht für Kommunen, die sich ohnehin in der Haushaltssicherung befinden und hohe Schuldenstände aufweisen. Da nutzen auch Erleichterungen bei der Kreditaufnahme und Bürgschaften durch die Landesregierung nicht, die auf dem Kreditmarkt für entsprechende Sicherheit sorgen (sollen). Spätestens bei der Abfinanzierung der Schulden wird nämlich sichtbar, dass es sich eben nicht um eine solidarische Lastenteilung handelt, denn Kommunen sind unterschiedlich finanzstark und damit unterschiedlich widerstandsfähig gegenüber Krisen.

Eine in diesen Fällen notwendige solidarische Lastenteilung kann nur auf der Ebene des Zentralstaates erfolgen. Er allein bzw. in einem Föderalstaat Bund und Länder gemeinsam sind in der Lage, kurzfristig die notwendigen finanziellen Quantitäten bereitzustellen. Und nur der Zentralstaat kann für die spätere Abfinanzierung der Schulden einen gesamtgesellschaftlichen solidarischen Ausgleich organisieren. Die Aufgabe der Kommunen ist es hingegen, in der Krise die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Lebens aufrecht zu erhalten und mit einer kontinuierlich fortgeführten Aufgabenerfüllung auch zur Stabilisierung der Wirtschaft beizutragen.

– Weitere Stützungsmaßnahmen notwendig –

Die einmalige Entlastung der nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2020 um 2,72 Mrd. Euro durch den Ausgleich des Gewerbesteuerausfalls bedeutet, dass rund die Hälfte der erwarteten Folgekosten von rund 6 Mrd. Euro (Untergrenze)⁵ kompensiert werden. Das ist eine wichtige Stütze für die kommunalen Haushalte. Daneben gibt es weitere zahlreiche Stützungsmaßnahmen von Bund und Land, die helfen, die finanziellen Folgen der Corona-Krise zu mildern. Das trotzdem auch in den Kommunen finanzielle Lasten verbleiben, ist klar. Die Frage ist nur, in welchem Umfang dies insbesondere für finanzschwache Kommunen verträglich ist.

Der Ansatz, die Folgekosten in den kommunalen Haushalten zu isolieren, wie er von der nordrhein-westfälischen Landesregierung eingeschlagen wurde, ist richtig, um das „normale“ Haushaltsgeschehen unverzerrt betreiben zu können. Die isolierten Folgekosten aber bei den Kommunen mit einer bis zu 50jährigen Tilgungsfrist zu belassen, ist perspektivlos und damit falsch. Genauso ist die vorgesehene Kreditierung des Ausfalls bei der Finanzausgleichsmasse im GFG 2021 perspektivlos und falsch– und führt zudem zu einer Ungleichbehandlung unter den Kommunen. Denn gewerbesteuerstarke abundante Städte und Gemeinden, die auf der steuerlichen Einnahmeseite 2020 frisches Geld erhalten, sind von der kreditfinanzierten Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2021 nicht betroffen. Für alle anderen aber ist der Gang in die Verschuldung eingeplant.

5 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. Micosatt (2020): Pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 5 f. u. 43.

Der Ausgleich des Gewerbesteuerausfalls reduziert zwar den notwendigen Bedarf an neuen Liquiditätskrediten anfänglich. Er bedeutet aber nur, dass der Anstieg der Liquiditätskredite der finanzschwachen Kommunen nicht ähnlich stark ausfällt, wie in Folge der letzten Krise ab 2009.⁶ Auch ihre Isolation und eine mögliche Umwidmung in „Investitionskredite“ ändert nichts an der Tatsache, dass erneut der Gang in die Verschuldung vorgegeben wird.

– Kein neuer Gang in die Verschuldung –

Die im **Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“** vertretenen Kommunen haben in den letzten Jahren beachtliche Erfolge auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung erzielt und bereits Liquiditätskredite abgebaut. Dafür war das konjunkturelle Umfeld lang günstig, die notwendige Entlastung bei den Sozialausgaben durch den Bund hilfreich, die niedrigen Zinsen förderlich und der Stärkungspakt Stadtfinanzen ein wichtiges Hilfsmittel. Der Preis der konsolidierungsbedingten Belastungen in den Kommunen war aber auch hoch und mit gesellschaftlichen Rückwirkungen verbunden. Die erzielten Erfolge und die in der Bürgerschaft aufkeimende Hoffnung auf eine Überwindung der Vergeblichkeitsfalle werden aber hinfällig, wenn erneut der Weg in die Verschuldung führt. Mit der erleichterten Kreditaufnahme wiederholt sich in Nordrhein-Westfalen das, was 2001 und 2009 mit zum Aufbau der hohen Liquiditätskredite geführt hat. Auch das waren extern verursachte Krisen, die von den finanzschwachen Kommunen nicht verkraftet werden konnten, was in der Folge auch zu einem Verlust an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geführt hat.

Der Ausgleich des Gewerbesteuerausfalls, von dem insbesondere gewerbesteuerstarke Städte profitieren, ist der richtige Ansatz, um Krisen dieses Ausmaßes in den Kommunen aufzufangen, um sie als wesentliche Träger der Krisenbewältigung funktionsfähig zu halten. Dieser auf Bundesebene eingestielte Ansatz muss nun auf Landesebene weiter ausgebaut werden. Das Land Nordrhein-Westfalen, das für die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich ist, darf sich hier nicht seiner Verantwortung entziehen.

Gleichwohl möchte ich zum Schluss auch meinen Dank an das Land und den Bund für die strukturellen Finanzmittel aussprechen, die die Kommunen und insbesondere die finanzschwachen unter ihnen, die im **Aktionsbündnis für die Würde unserer Städte** vertreten sind, in den letzten Jahren erhalten haben. Ohne diese Aufstockung der Kommunalfinanzen in Richtung aufgabenangemessene Finanzausstattung wären wir heute aber auch nicht in der Lage, die Herausforderungen, vor die Corona aber auch der Klimawandel uns stellen, zu bewältigen. Wir waren Ende 2019 auf dem richtigen Weg. Dieser muss fortgesetzt werden können, nicht zuletzt auch, um die Funktionsfähigkeit des Staates unter Beweis zu stellen und ihn vor allen antidemokratischen Bestrebungen zu schützen.

6 Vgl. ebd., S. 44.