

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

**Städtetag**  
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**  
NORDRHEIN-WESTFALEN

 **Städte- und Gemeindebund**  
Nordrhein-Westfalen

Herrn Präsidenten  
des Landtags NRW  
André Kuper, MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Stichwort: A02 - GewSt - 06.11.2020 - Drucksache 17/11195

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/3228**

A02, A07

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW) Stellung zu nehmen, und machen davon gerne Gebrauch.

Die Covid-19-Pandemie stellt die Haushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen vor große Herausforderungen: Neben zusätzlichen Ausgaben, beispielsweise für Maßnahmen im öffentlichen Gesundheitsdienst, sind insbesondere die – teilweise – drastisch zurückgehenden Einnahmen bei der für die Gemeinden fiskalisch bedeutsamen Gewerbesteuer eine empfindliche Belastung. Für das Jahr 2020 und die Folgejahre sind erhebliche Mindereinnahmen und damit erhebliche Spannungen in den Haushalten der Kommunen zu erwarten. Die im September veröffentlichte Sondersteuerschätzung geht bei der Gewerbesteuer bundesweit von einem Einbruch von 13,2 Milliarden Euro beziehungsweise 23,8 Prozent im Vergleich zum Jahr 2019 (55,4 Milliarden Euro) aus.

Die Städte, Kreise und Gemeinden begrüßen sehr, dass Bund und Land gemeinsam 2,72 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, um die seit dem Beginn der Covid-19-Pandemie festzustellenden Ausfälle der Gewerbesteuer im Jahr 2020 auszugleichen und damit in dieser krisenhaften Situation die Handlungs- und Investitionsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Wir müssen allerdings davon ausgehen, dass sich das Problem wegbrechender Einnahmen nicht auf das Jahr 2020 beschränkt. Für 2021 geht die Steuerschätzung bundesweit von einem Gewerbesteueraufkommen in Höhe von 49,8 Milliarden Euro aus. Damit läge es im kommenden Jahr 6,6 Milliarden Euro unter dem „vor Corona“ erwarteten Wert. Voraussichtlich erreicht das Gewerbesteueraufkommen erst 2024 wieder die Größenordnung von 2019. Insofern sehen wir weiteren politischen Handlungsbedarf.

30. Oktober 2020/son

Städtetag NRW  
Benjamin Holler  
Referent  
Telefon 0221 3771-220  
[benjamin.holler@staedtetag.de](mailto:benjamin.holler@staedtetag.de)  
[staedtetag.de](http://staedtetag.de)  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)  
AktENZEICHEN: 20.06.19 N

Landkreistag NRW  
Martin Stiller  
Referent  
Telefon 0211 300491-110  
[m.stiller@lkt-nrw.de](mailto:m.stiller@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
AktENZEICHEN: 20.63.01

Städte- und Gemeindebund NRW  
Carl Georg Müller  
Referent  
Telefon 0211 4587-255  
[carlgeorg.mueller@kommunen.nrw](mailto:carlgeorg.mueller@kommunen.nrw)  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
AktENZEICHEN: 41.6.2.1-010/001

Im Folgenden möchten wir uns indes auf eine kurze Bewertung des Gesetzentwurfs und der dort vorgestellten Ausgleichsmethodik beschränken.

## **1. Umsetzung des Bundesrechts**

Das im Bundestag beschlossene Gesetz zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder schreibt vor, dass die Länder die vom Bund bereitgestellten Mittel (ergänzt um eigene Ländermittel) „auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen“ verteilen müssen.

Der im Entwurf des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes aufgezeichnete Weg zur Ermittlung von Mindereinnahmen ist – ungeachtet von Verbesserungsmöglichkeiten im Detail (s.u.) – aus unserer Sicht grundsätzlich geeignet, diese Bundesvorgabe zu erfüllen. Die tatsächlichen Einnahmen der Kommunen sollen mit einem hypothetischen Wert verglichen werden, der sich voraussichtlich ohne die Pandemie ergeben hätte. Damit greift der Gesetzentwurf eine Rechenmethode auf, die mit der Ermittlung der im Bundesgesetz festgelegten Werte vergleichbar ist. Diese basieren auf dem Abgleich der Gewerbesteuererwartungen für das Jahr 2020 nach der Steuerschätzung im Herbst 2019 und nach der Steuerschätzung im Mai 2020.

Festzuhalten bleibt aber auch, dass das Bundesgesetz auf die im Jahr 2020 erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen abstellt. Der vorliegende Gesetzentwurf weicht von dieser Vorgabe ab, indem er das vierte Quartal des Jahres 2019 den Steuereinnahmen der ersten drei Quartale 2020 hinzurechnet. Ausschlaggebend hierfür ist die Vorgabe des Bundes, die Mittel bis spätestens 31. Dezember 2020 den Städten und Gemeinden zur Verfügung zu stellen. Aus unserer Sicht ist dafür jedoch die Hinzunahme des vierten Quartals 2019 nicht zwingend notwendig. Dieses Abweichen von den Vorgaben des Bundes führt darüber hinaus auch zu einem grundsätzlich verzerrten Abbild der corona-bedingten Gewerbesteuermindereinnahmen (s.u.). Wir regen an, die Erfassungsmethode oder das Rechenmodell so anzupassen, dass bei den Vorgaben des Bundes – nämlich der Erfassung des Jahres 2020 und der Auszahlung noch im laufenden Jahr – bestmöglich entsprochen wird.

## **2. Festlegung des Referenzwertes**

Nach § 2 Abs. 1 GewAusgG (E) soll der Bezugswert für die Feststellung einer Mindereinnahme im Jahr 2020 aus dem Durchschnitt des im Referenzzeitraum erzielten Netto-Gewerbesteueraufkommens ermittelt werden. Der Referenzzeitraum soll auf die ersten bis dritten Quartale der Jahre 2017 bis 2019, jeweils ergänzt um das vierte Quartal des Vorjahres festgelegt werden. Die Durchschnittsbildung über mehrere Jahre ist angemessen, und dient – wie die Begründung zutreffend ausführt – der Nivellierung des schwankenden Gewerbesteueraufkommens.

Richtigerweise greift der nun vorliegende Entwurf die Anregung der kommunalen Spitzenverbände auf und sieht eine faktorbasierte Korrektur dieses Durchschnittswerts vor. Denn 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. Letztere geht maßgeblich aus den Veränderungen bei der Gewerbesteuerumlage durch den Wegfall des erhöhten Vervielfältigers für die Einheitslasten hervor. 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.

Die Korrektur um den Faktor 1,077 sollte (wenn man beim Vergleich der Kalenderjahre 2017-19 gegenüber 2020 bleibt) diesen Effekt weitgehend ausgleichen können, so dass der gebildete Referenzwert einen – in der landesweiten Betrachtung – realistischen Wert für die Gewerbesteuererinnahmen im Jahr 2020 erreicht, der den Erwartungen vor dem Auftreten der pandemischen Lage entspricht. Die ermittelten Gewerbesteuermindereinnahmen sollten daher von der zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme nicht allzu stark abweichen, die ebenfalls aus dem Abgleich der Erwartungswerte „ohne“ und „mit Corona“ ermittelt wurde.

### **3. Ermittlung der Gewerbesteuereinnahmen für das Jahr 2020**

Dem Referenzwert sollen die tatsächlichen – maßgeblich von den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie beeinflussten – Gewerbesteuereinnahmen des Jahres 2020 gegenübergestellt werden. Eine im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Abschlagszahlung mit einer Spitzabrechnung im Jahr 2021 kann angesichts der Bundesvorgabe zur vollständigen Bereitstellung der Mittel im Jahr 2020 nicht umgesetzt werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung stehen als Grundlage der Verteilungsrechnung die von den Städten und Gemeinden für das erste bis dritte Quartal 2020 gemeldeten Gewerbesteuereinnahmen zur Verfügung. Mit dem Ziel, einen vollständigen Jahreszeitraum in die Berechnung einzubeziehen, werden die Daten des letzten Quartals 2019 hinzugerechnet. Dies bedingt auch die Verschiebung um ein Vierteljahr ins jeweilige Vorjahr bei der Ermittlung des Referenzwertes.

Der Einbezug des vierten Quartals 2019 in die Ermittlung der Gewerbesteuermindereinnahmen für das Jahr 2020 ist zum einen mit Blick auf die Umsetzung des Bundesrechts problematisch (s.o.). Zum anderen steht zu befürchten, dass die Hinzunahme des gewerbesteuerstarken vierten Quartals 2019 wiederum eine Abweichung der rechnerisch ermittelten Gewerbesteuermindereinnahmen von der zur Verfügung stehenden Ausgleichssumme hervorbringt.

Durch die faktorbasierte Anpassung des Referenzwertes sollte gerade erreicht werden, dass beide Größen weitgehend deckungsgleich ausfallen. Wenn nun auf der anderen Seite der Differenzberechnung der für das Jahr 2020 ermittelte Wert für die Gewerbesteuereinnahmen durch die Hinzunahme des von der Pandemie unbeeinflussten vierten Quartals 2019 „künstlich“ erhöht wird, ist zu erwarten, dass die landesweite Summe der Gewerbesteuermindereinnahmen deutlich niedriger ausfällt als die verteilbaren Kompensationsmittel. Ein solcher Zustand ist nicht nur politisch stark erläuterungsbedürftig, er führt auch zu nicht erwünschten Verteilungseffekten, die einem zielgemäßen Gewerbesteuerausgleich entgegenstehen.

Es gibt unterschiedliche Lösungsansätze für dieses Problem, die jeweils gegenüber der im Gesetzentwurf vorgesehenen Quartalsverschiebung vorzugswürdig sind.

Der Städtetag NRW präferiert eine von der quartalsbasierten Abgrenzung abweichende Erfassung zu einem späteren Stichtag. Eine zusätzliche Meldung der Kommunen über die Gewerbesteuereinnahmen etwa zum 30. November 2020 würde den Zahltermin für die Gewerbesteuer-Vorauszahlungen des vierten Quartals (15. November) mitberücksichtigen. Damit würde immer noch ein ausreichender Zeitraum innerhalb des laufenden Jahres abgebildet, der im weitesten Sinne den Jahreswerten des Referenzzeitraums gegenübergestellt werden könnte.

Eine Erfassung zu einem Stichtag Ende November ist nach unserer Kenntnis bei ansonsten vergleichbarer Rechenmethode in Bayern und Sachsen beabsichtigt. Dabei greifen diese Länder auf die bereits etablierte digitale Meldung über das IDEV-Portal der statistischen Landesämter zurück. Die Bereitstellung des Gesamtvolumens der Finanzhilfen noch in diesem Jahr sollte sich damit umsetzen lassen.

Alternativ – dies wird vom Städte- und Gemeindebund NRW bevorzugt – könnte eine volumenmäßige Hochrechnung der ersten drei Quartale auf einen Volljahreswert für das Jahr 2020 erfolgen. Hierzu wäre der durchschnittliche Aufkommensanteil der vierten Quartale der Vergleichsjahre (2017-2019) zu ermitteln und auf dieser Basis dieses Wertes das vierte Quartal des Jahres 2020 aus den ersten drei Quartalen hochzurechnen.

### **4. Verteilung der Ausgleichsleistung**

Für den Fall, dass der nach der bundesgesetzlichen Grundlage festgelegte Ausgleichsbetrag nicht ausreicht, um die Summe der rechnerisch ermittelten Gewerbesteuermindereinnahmen vollständig auszugleichen, sieht der Gesetzentwurf eine anteilige Berücksichtigung der Gewerbesteuermindereinnahmen

vor. Damit wird der landesweite Ausgleichsbetrag auf die bundesgesetzlich festgelegte Summe von 2,72 Milliarden Euro begrenzt.

Sollte sich im Zuge der Ausgleichsberechnungen offenbaren, dass die tatsächlichen Gewerbesteuermindeinnahmen den bundesgesetzlich gesetzten Wert deutlich übersteigen, regen wir an, zu prüfen, inwieweit aus Mitteln des Landes eine zusätzliche Aufstockung vorgenommen werden kann. Denn nur durch einen weitgehenden Ausgleich der tatsächlichen Gewerbesteuerverluste bleiben die Kommunen weiter handlungsfähig.

## 5. Wirkung auf Steuerkraft und Umlagegrundlagen

Wir begrüßen, dass im Rahmen der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl im kommunalen Finanzausgleich die Hälfte der Ausgleichszahlung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz unabhängig vom tatsächlichen Auszahlungszeitpunkt als den Gemeinden im ersten Halbjahr 2020 zugeflossen gelten soll. Diese periodengerechte, teilweise Anrechnung der Kompensationsmittel im Ausgleichs- und Umlagesystem des Haushaltsjahres 2021 war von kommunaler Seite im Stellungnahmeverfahren zum Referentenentwurf und zu den Eckpunkten des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2021 angemahnt worden.

Denn eine Berücksichtigung ausschließlich im Haushaltsjahr 2022 hätte zu nicht unerheblichen Verwerfungen geführt. Schließlich werden mit den Mitteln des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes auch Gewerbesteuerverluste kompensiert, die in die Referenzperiode für das GFG 2021 fallen. Die hälftige Aufteilung der Kompensationsmittel und ihre Anrechnung auf die Steuerkraft in beiden Gemeindefinanzierungsgesetzen entspricht unserer Anregung und führt zu einer sachgerechten Zuordnung der Ausgleichsmittel.

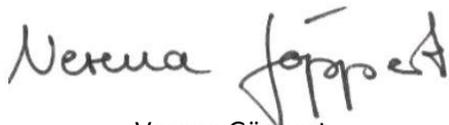
## 6. Berichtspflicht

In § 5 GewAusgG (E) ist eine Meldung der Städte und Gemeinden über den Summenwert der Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020 vorgesehen. Damit folgt der Gesetzentwurf der bundesgesetzlichen Vorgabe, die eine entsprechende Meldung der Länder an das Bundesfinanzministerium vorsieht.

Eine fristgemäße Meldung zum 31. Januar 2021 stellt die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden vor keine besondere Herausforderung. Voraussetzung dafür ist aber, dass der zu meldende "Summenwert der Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020" frühzeitig und eindeutig durch die Landesregierung bzw. IT.NRW präzise abgegrenzt und erläutert wird.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Hinweise bei den Beratungen zum Gesetzentwurf Beachtung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert  
Ständ. Stellvertreterin des Geschäftsführers  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen