

DR. MANFRED BUSCH
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum
0151-1407 8196
manfred.busch@rub.de
02.11.2020

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen,
Herrn André Kuper MdL

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
17/3229**
A02, A07

nur per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zur Anhörung
„Gewerbsteuerausgleichsgesetz 2020“ (Drs. 17/11195)
am 06.11.2020 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf der Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

I. Ausgangslage

Aufgrund der Corona-Pandemie haben alle Gemeinden in NRW massive Mehrbelastungen und Mindererträge zu verkraften. Wesentliche Formen der finanziellen Unterstützung durch Bund und Land finden sich im Gewerbesteuerausgleichsgesetz einerseits, im Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 andererseits.

Die Hilfen sollten der Problemlage angemessen sein und „gerecht“, auf der Grundlage nachvollziehbarer und geeigneter Kriterien, verteilt werden. Um dies beurteilen zu können, ist eine vergleichende Betrachtung der beiden Hilfe-Wege sinnvoll.

Gewerbsteuer-Mindererträge sollen nach aktuellem Stand von Bund und Ländern weitgehend ausgeglichen werden, allerdings zunächst nur die des Haushaltsjahres 2020. Konkret werden die jeweiligen Mindereinnahmen einer Gemeinde des Zeitraums 01.10.2019 – 30.09.2020 gegenüber dem hochgerechneten Durchschnitt des Zeitraums 01.10.2016 – 30.09.2019 ausgeglichen; hierzu stehen 2,72 Mrd. Euro zur Verfügung, die noch im Haushaltsjahr 2020 ausbezahlt sind.

Verluste bei den Schlüsselzuweisungen werden lt. Eckdaten zum GFG 2021 ebenfalls ausgeglichen, allerdings zunächst nur im GFG 2021. Zudem soll der Ausgleich „kreditiert“ werden, d.h. die Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im GFG 2021 für das Haushaltsjahr 2021 um nach aktueller Rechnung 943 Mio. Euro soll durch Kürzung späterer Finanzausgleichsmassen „zurückgezahlt“ werden. Ungeklärt ist bislang, ab welchem Referenzniveau eine Kürzung der Finanzausgleichsmasse erfolgen soll.

II. Gewerbesteuerenausgleich

Die Zahlung eines Ausgleichs für die dramatischen Gewerbesteuerverluste des Jahres 2020 dient dem Ziel, den öffentlichen Sektor als wichtigen konjunkturstützenden Faktor zu stabilisieren. Es soll verhindert werden, dass die Gemeinden abrupt auf die fiskalische Bremse treten und damit die wirtschaftlichen Probleme verschärfen.

Der angestrebte Ausgleich findet – für viele einzelne Gemeinden und auch in der Summe – bei weitem nicht vollständig statt:

Aufgrund des gesetzlichen Zwangs, die Bundesmittel noch im Haushaltsjahr 2020 an die Gemeinden weiterzureichen, wurden die jeweiligen Referenzzeiträume um ein Quartal zurückverlegt. Ein späterer Stichtag, z.B. Ende Oktober oder Ende November 2020, wäre sicherlich operativ noch zu bewältigen; allerdings wüchse damit auch die Gefahr von „Optimierungen“, also der Verschiebung (Stundung) von Gewerbesteuereinnahmen zur Maximierung der Erstattungsleistung. Da nun der Erstattungszeitraum zurückverlegt und damit auch das vierte Quartal 2019 einbezogen, das vierte Quartal 2020 ausgelassen wurde, wird der tatsächliche Gewerbesteuerausfall weit unterschätzt. Legt man die September-Steuerschätzung für das Haushaltsjahr 2020 zugrunde, läge der Erstattungsbeitrag um knapp 400 Mio. Euro ¹ höher; die zur Verfügung stehenden 2,72 Mrd. würden überschritten. Damit ginge es nicht mehr um die Verteilung eines Restes „mit der Gießkanne“, also nach Gewerbesteuerstärke wie jetzt vorgesehen, sondern um die Frage einer Aufstockung aus Landesmitteln.

Zur Hochrechnung der Gewerbesteuereinnahmen des Referenzzeitraums sieht der Gesetzesentwurf einen „Faktor 1,077“ vor (§ 2 I S. 3 GewStAusgleichsG). Allein die Absenkung des Gewerbesteuermehrfältigers von 64 auf 35 führt aber schon zu einer rechnerischen Erhöhung der Netto-Gewerbesteuer um 7,3%.² Wird zusätzlich die Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen vom Durchschnitt IV/2016 – III/2019 bis 2020 berücksichtigt, dann liegt die kombinierte Steigerungsrate für die Referenz-Gewerbesteuer bei 9,6%.³ Hochgerechnet auf die Gemeinden in NRW steigt hierdurch die Referenz-Gewerbesteuereinnahme um gut 200 Mio. Euro.

¹ Leider hat IT.NRW die Gewerbesteuer-Daten zum dritten Quartal 2020 noch nicht veröffentlicht. Deshalb wird hier davon ausgegangen, dass die Gewerbesteuereinnahmen des dritten Quartals 2020 auf der Mitte zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal liegen und im vierten Quartal gegenüber dem dritten Quartal um 6,6% steigen, so dass im Jahresergebnis die Gewerbesteuer 2020 gegenüber 2019 entsprechend der September-Steuerschätzung um 23,8% schrumpft. Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten von IT.NRW.

² Zur Veranschaulichung: Eine Brutto-Gewerbesteuereinnahme von 1.000.000 Euro führt – bei einem Vervielfältiger von 64 für 2019 – zu einer Netto-Gewerbesteuer von 860.581 Euro, bei einem Vervielfältiger von 35 für 2020 zu 923.755 Euro. Das Delta zwischen beiden Beträgen liegt bei 7,3%. Hierbei wurde der durchschnittliche gewogene Hebesatz für 2019 zugrunde gelegt, der bei 459 liegt und den fiktiven Hebesatz von 418 um rd. 10% übersteigt.

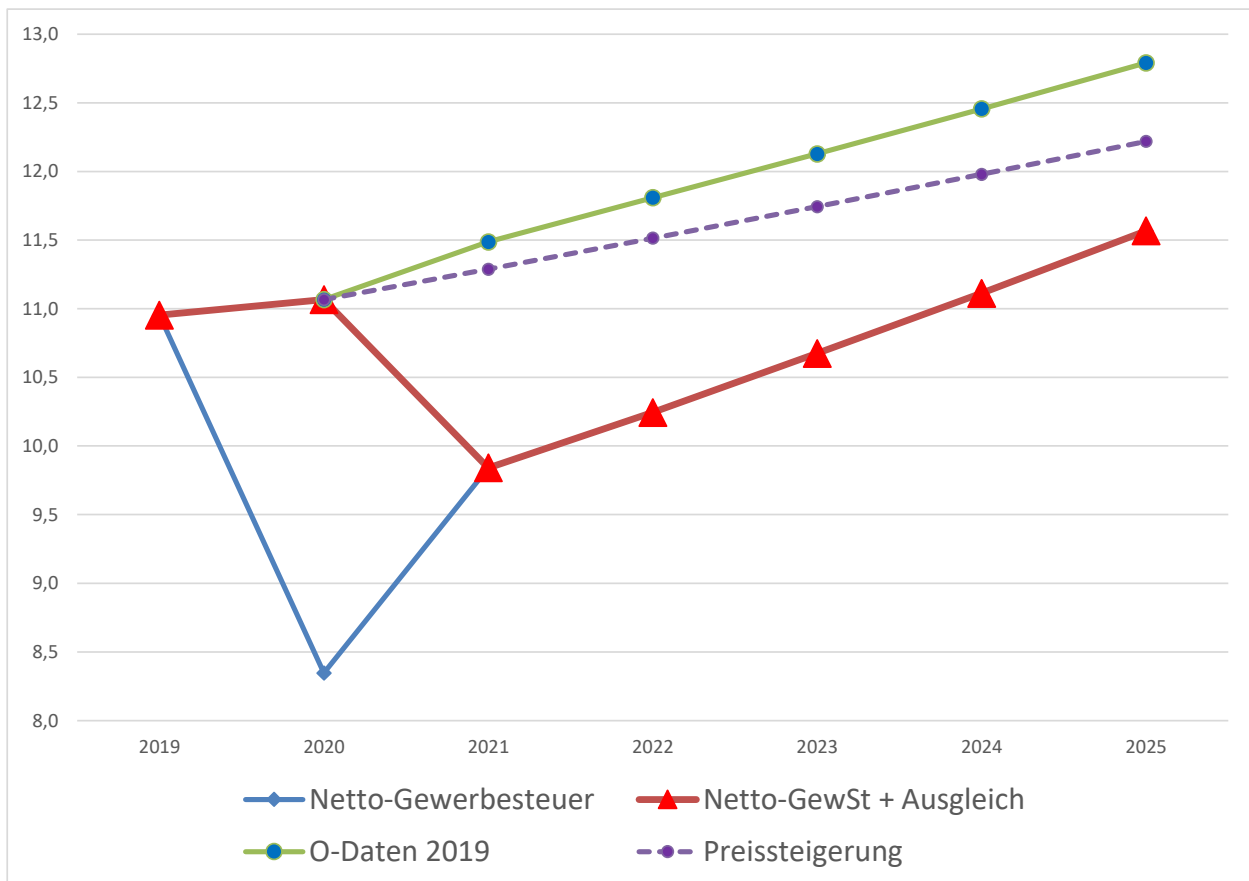
³ Die durchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen des Referenz-Zeitraums IV/2016 – III/2019 werden mit der Jahresrate 2019 zu 2018 plus ein Quartal sowie der Jahresrate 2020 zu 2019 hochgerechnet.

Durch die gewählte Vorgehensweise – Vorverlegung von Referenz- und Erstattungszeitraum einerseits, Festlegung eines Faktors von (nur) 1,077 - wird der Netto-Gewerbsteuer ausfall des Jahres 2020 insgesamt um rd. 600 Mio. Euro unterschätzt.

Die Gewerbesteuer ausfall-Erstattung soll die Gemeinden so stellen, als hätten sie die Gewerbesteuer vereinnahmt, die vor Corona zu erwarten gewesen wäre. Dann wäre es entsprechend auch folgerichtig, die Erstattungsbeträge – so wie auch Gewerbesteuereinnahmen - für die Berücksichtigung im GFG zu normieren, also durch den jeweiligen Gewerbesteuer-Hebesatz zu teilen und mit dem fiktiven Hebesatz zu multiplizieren. Der Gesetzeswortlaut sowie die Erläuterungen zu § 2 Absatz 5 legen demgegenüber nahe, dass die Gewerbesteuer ausgleichszuweisungen unverändert im GFG zu berücksichtigen sind. Hier wäre eine Klarstellung hilfreich.

Damit eine Gemeinde durch Senkung des Gewerbesteuer-Hebesatzes von 2019 auf 2020 keine erhöhte Erstattung für 2020 erhält, wird für 2020 der Hebesatz von 2019 angewandt. Dieser Gedanke ist nachvollziehbar, müsste allerdings dann reziprok auch für den Vergleichszeitraum gelten: Eine Gemeinde, die aufgrund ihrer Haushaltsnot von 2018 auf 2019 ihren Hebesatz erhöhen musste, erhält für 2020 c.p. einen geringeren Ausgleich, weil sie im Referenzzeitraum IV/2016 – IV/2018 einen (noch) niedrigeren Hebesatz hatte. Dieser (sicherlich unbeabsichtigte) Effekt ließe sich einfach bereinigen, indem auch die Gewerbesteuer des Referenzzeitraums mit dem Hebesatz von 2019 berechnet wird; damit ergäbe sich ein Umverteilungseffekt von rd. 20 Mio. Euro zugunsten eher gewerbesteuerschwacher Kommunen.

Grafik 1: Entwicklung der Netto-Gewerbsteuer in NRW (Mrd. Euro)



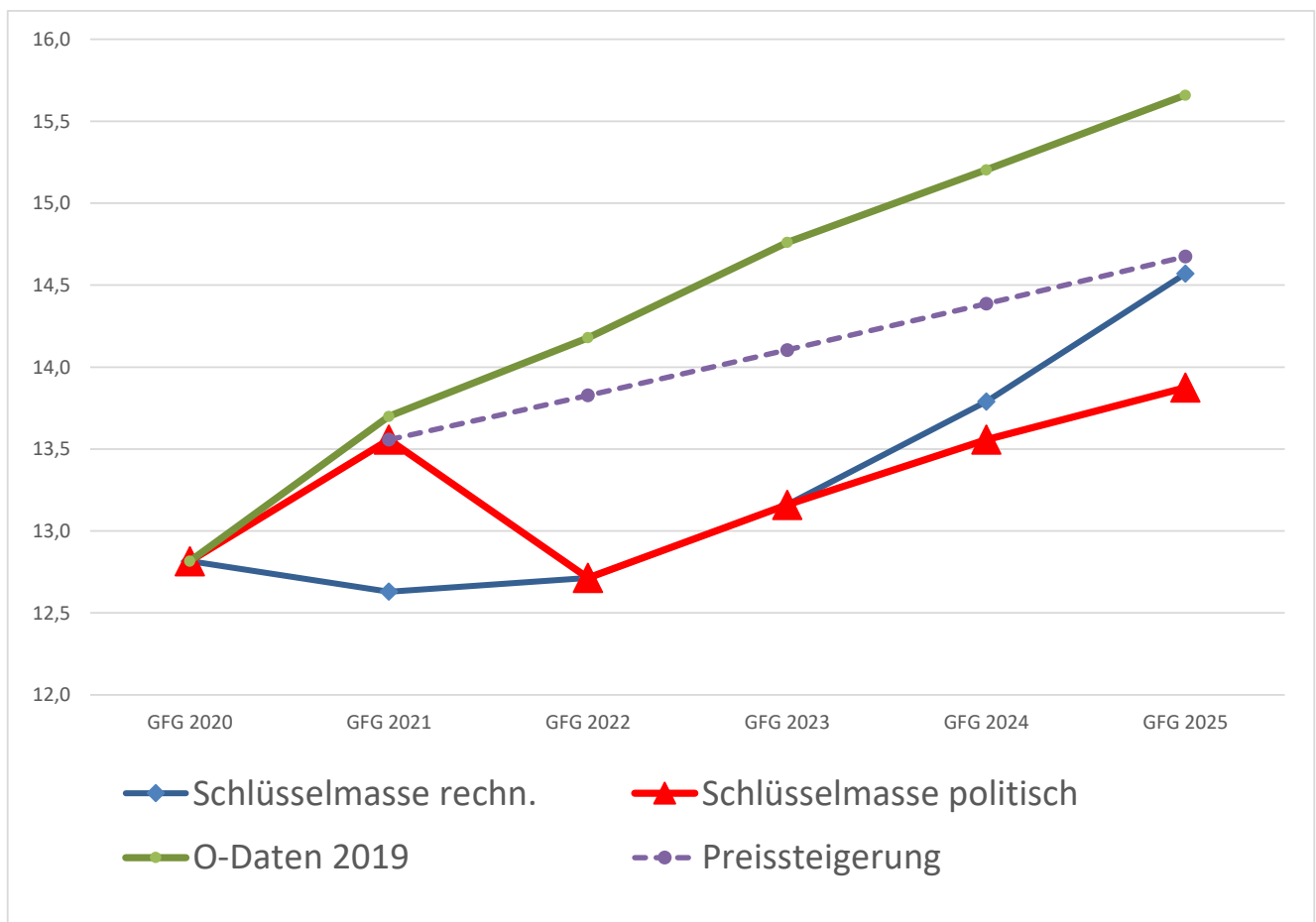
Grafik 1 zeigt die voraussichtliche Entwicklung der Netto-Gewerbesteuereinnahmen inklusive Gewerbesteuerausgleich im Haushaltsjahr 2022 (Linie mit Dreiecken) im Vergleich zur Linie der alten Orientierungsdaten, um die absehbaren Gewerbesteuerverluste gegenüber der Vor-Corona-Zeit zu verdeutlichen, und im Vergleich zur 2%-Preissteigerungslinie, die die absehbaren Preis- und Lohn-/Gehaltssteigerungen repräsentiert.

Für das Jahr 2021 ist mit einem Absturz von 11% gegenüber dem Haushaltsjahr 2020 zu rechnen – es entsteht eine bedrohliche finanzielle Lücke zwischen den erwartbaren Belastungen und bisherigen Planungsdaten einerseits, der harten Realität andererseits.

III. Entwicklung der Finanzausgleichsmassen im GFG

Grafik 2 zeigt die Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse **mit** Aufstockung und Kürzungen (Linie mit Dreiecken) und als Referenz die Finanzausgleichsmassen, wie sie die Orientierungsdaten für das GFG 2020 vorsahen, sowie die sich rechnerisch⁴ ergebenden Finanzausgleichs-

Grafik 2: Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmassen in NRW (Mrd. Euro)



⁴ Die Berechnungen basieren auf den Veröffentlichungen des BMF zu den Steuereinnahmen für NRW bis einschließlich September 2020 (letzter Abruf beim BMF am 29.10.2020), dem Finanzausgleichsgesetz mit Durchführungsverordnung zur Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab 2020, der Ableitung des Steuerverbunds für das GFG 2021 (Anlage 1 zum GFG) und den Ergebnissen der September-Steuerschätzung auf Bundesebene, die hier für die weitere Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zugrunde gelegt werden.

massen **ohne** Aufstockungen / Kürzungen. Insbesondere die Finanzausgleichsmasse für das GFG 2022 wird demnach gegenüber dem GFG 2021 um über 6% schrumpfen, wenn nicht politisch gegengesteuert wird.

Grafik 2 unterstellt, dass eine Kürzung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse erfolgt, wenn die Finanzausgleichsmasse das Niveau des GFG 2021 überschreitet. Dies würde nach Schätzung ab dem GFG 2024 der Fall sein können.

Auch hier entsteht – nur ein Jahr später - eine bedrohliche finanzielle Lücke zwischen den erwartbaren Belastungen und bisherigen Planungsdaten einerseits, der harten Realität andererseits.

IV. Zusammenspiel von Gewerbesteuerausgleich und Gemeindefinanzierungsgesetz

Betrachtet man nur das Haushaltsjahr 2020, dann ergibt sich das konjunkturpolitisch überaus erwünschte Ergebnis, dass die zunächst befürchteten dramatischen direkten und indirekten Steuereinträge auf kommunaler Ebene ausbleiben: Gewerbesteuerverluste werden zu großen Teilen ausgeglichen und die Schlüsselzuweisungen basieren auf Vor-Corona-Ergebnissen.

Für die Planung des Haushaltsjahres 2021 bleiben zumindest die Schlüsselzuweisungen im Rahmen der Vor-Corona-Erwartungen; Gewerbesteuerausfälle werden ab dem 4. Quartal 2020 nicht mehr kompensiert.

Für die mittelfristige Finanzplanung sieht es allerdings düster aus: Zu den gezeigten Verlusten bei Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen kommen erhebliche Einbußen bei den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen. Hinzu kommt die drohende Kürzung der Finanzausgleichsmasse ab dem Jahre 2024.

Die beiden Maßnahmen „Ausgleich der Gewerbesteuer ausfälle für 2020“ und „Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im GFG 2021“ sind geeignet, kurzfristige Haushaltsprobleme abzumildern. Der Blick „über den Tellerrand“ in die mittelfristige Finanzplanung dagegen kann nur erschüttern. Welche Reaktion der kommunal Finanzverantwortlichen ist erwünscht?

Konjunkturpolitische und fachliche Verantwortung übernehmen würde bedeuten, die gemeindlichen Planungen unverändert weiterzuverfolgen – angesichts der bedrohlichen finanziellen Perspektiven und des langen fiskalischen Bremswegs müssten demgegenüber sofort drastische Sparmaßnahmen ergriffen werden, die das konjunkturpolitisch Erwünschte konterkarieren würden.

Anders als nach der Finanzmarktkrise 2008/2009, als angesichts der drastischen Einnahmefälle die Kommunalaufsichten den gemeindlich Finanzverantwortlichen einen rigorosen Sparkurs diktierten, stand angesichts der Corona-Krise die konjunkturpolitische Verantwortung im Vordergrund. Das „Corona-Isolierungs-Gesetz“ sorgt dafür, dass „Corona-Verluste“ des Jahres 2020 und 2021 neutralisiert und als „Bilanzierungshilfe“ aktiviert werden können. Andererseits wurden die §§ 75 und 76 der Gemeindeordnung nicht geändert und die Frist zur Umsetzung von HSK-Zielen nicht verlängert; die Landesregierung hat die Aufgabe einer Altschuldenhilfe für Kommunen nicht angenommen.

Die getroffenen konkreten Maßnahmen sind positiv zu bewerten – allerdings steht zu befürchten, dass sie den fiskalischen Corona-Schock nicht verhindern, sondern nur ein wenig verzögern.