

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
Herrn Dr. Eichler
Editharing 40

39108 Magdeburg

E-Mail: norbert.eichler@sachsen-anhalt.de

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
27-10620-2/3/42613/2020

Unser Zeichen
jl-ck

Datum
31.07.2020

Pauschaler Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen

Sehr geehrter Herr Dr. Eichler,

wir begrüßen ausdrücklich die Bereitschaft von Bund und Land, die pandemiebedingten Gewerbesteuerausfälle im Jahr 2020 (anteilig) auszugleichen.

Zu den in Ihren Schreiben vom 17.07.2020 und 28.07.2020 unterbreiteten drei Modellvarianten für einen pauschalen Ausgleich der Corona-bedingten Gewerbesteuerausfälle 2020 nehmen wir wie folgt Stellung:

Vorüberlegungen

Die Gewerbesteuerzahlungen im Jahr 2020 setzen sich aus den endgültigen Gewerbesteuerfestsetzungen für vorangegangene Jahre und den vierteljährlichen Vorauszahlungen für das laufende Jahr zusammen. Corona-bedingt gewähren die Gemeinden Stundungen für bereits festgesetzte Gewerbesteuer und/oder Gewerbesteuervorauszahlungen. Daneben erfolgen - bislang im wesentlich höheren Umfang - Anpassungen der Gewerbesteuervorauszahlungen auf der Grundlage der Gewerbesteuermessbescheide der Finanzämter. Auf die Vorauszahlungsanpassungen haben die Gemeinden keinen Einfluss. Diese sind unverzüglich umzusetzen. Dabei ist nicht ersichtlich, ob und in welchem Umfang dies Corona-bedingt erfolgt. Andererseits kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Unternehmen Vorauszahlungen unverändert weiter leisten, um in den Folgejahren einen verzinsten Rückzahlungsbetrag zu erhalten.

Im Ergebnis einer von uns durchgeführten Umfrage zu den Corona-bedingten Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden sieht eine deutliche Mehrheit höhere Ertragsminderungen

durch die Vorauszahlungsanpassungen als durch Stundungen, auch wenn in Einzelfällen die Stundungen über 80 Prozent bzw. nahe 100 Prozent der Mindereinnahmen ausmachen.

In welchem Umfang die Stundungen zu Mindereinnahmen im Jahr 2020 führen, kann aktuell nicht beziffert werden. Erst mit der endgültigen Festsetzung der Gewerbesteuer für das Jahr 2020, die zu einem deutlich späteren Zeitraum erfolgt, wird hierüber Gewissheit bestehen.

Letztlich besteht somit ein Zielkonflikt zwischen einer zeitnahen bzw. „unverzüglichen“ Kompensation einerseits und der exakten Ermittlung des durch die Corona-Pandemie entstehenden Gewerbesteuerverlustes. Dieser Zielkonflikt wird auch im Gesetzentwurf der Bundesregierung offen angesprochen. Die dem Gesetzentwurf und der Stellungnahme des Bundesrates vom 03.07.2020 zugrundeliegende deutliche Priorisierung der unverzüglichen Weiterreichung der Ausgleichsmittel wird zur Folge haben, dass eine punktgenaue Ermittlung der tatsächlichen Gewerbesteuerausfälle der einzelnen Gemeinden als Grundlage für eine Erstattung von vornherein ausscheidet.

Annähernd leistbar wäre dies durch eine Gegenüberstellung der ursprünglichen Haushaltsplanansätze der Gemeinden für 2020 mit der Ist-Abrechnung auf Basis der Kassenstatistik 2020. Dieser Ermittlungsansatz würde der Zielstellung einer Konjunkturstabilisierung am ehesten gerecht und die Verzerrungsproblematik bei der Durchschnittsbetrachtung der Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen der Jahre 2017 - 2019 aufgrund von „Ausreißern“ umgehen. So führen eine atypische Gewerbesteuerrückzahlung in 2018 zu einem geringerem Corona-bedingten Pauschalausgleich in 2020 und eine atypische Gewerbesteuernachzahlung im Referenzzeitraum zu einem höheren Corona-bedingten Pauschalausgleich in 2020.

Diese Verzerrungseffekte stehen dem mit dem Gesetzentwurf verfolgten politischen Ziel entgegen, einen „kurzfristigen Ausgleich des bundesweiten starken Einbruchs der Steuereinnahmen der Gemeinden“ zu erreichen, „um die öffentliche Daseinsvorsorge und die kommunalen Investitionen als unverzichtbare Grundlage für den wirtschaftlichen Aufholprozess zur Überwindung der Folgen der Pandemie zu gewährleisten.“ Dieses Ziel impliziert eine einzelgemeindliche am tatsächlichen Gewerbesteuerausfall orientierte Kompensation!

Auskömmlichkeit der Kompensationsbeträge

Sehr wahrscheinlich werden die gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen vorgesehenen Beträge nicht ausreichen, die kommunalen Gewerbesteuerverluste vollständig aufzufangen, sofern Bund und Länder nicht bereit sind, weitere finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Höhe der im Gesetzentwurf festgelegten Ausgleichsbeträge (162 Mio. Euro für die Gemeinden in Sachsen-Anhalt) wurde aufgrund der Schätzabweichung der Mai-Steuerschätzung 2020 gegenüber der Oktober-Steuerschätzung 2019 ermittelt, also mit einem durchschnittlich unterstellten Gewerbesteuerrückgang von 22 Prozent.

Unsere aktuelle Mitgliederumfrage wies mit Stand von Anfang Juli d. J. einen durchschnittlichen Rückgang des Gewerbesteueraufkommens in Höhe von ca. 15,3 Prozent aus. Die Erwartungen der Mindereinnahmen lagen damit unter den prognostizierten Mindereinnahmen der

Mai-Steuerschätzung 2020. Ein wesentlicher Grund für dieses (Zwischen-)Ergebnis dürfte darin liegen, dass viele Gemeinden die Umfrage bereits vor der Mai-Steuerschätzung beantwortet hatten und die deutlich zunehmenden Anträge auf Anpassung der Gewerbesteuervorauszahlungen noch nicht umfassend berücksichtigt werden konnten. Soweit von den Finanzverwaltungen der Länder die Vorauszahlungen für 2020 auf „null“ gesetzt werden, sind von den Gemeinden auch bereits erzielte Einnahmen zu erstatten. Wir gehen davon aus, dass im weiteren Verlauf des Jahres die zu erwartenden Mindereinnahmen im Bereich der Gewerbesteuer noch deutlich steigen werden.

Bereits jetzt offenbart unsere Umfrage aber auch, dass die kommunal-individuelle Betroffenheit sehr heterogen ist. Die erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen gegenüber den bisherigen Haushaltsansätzen bewegen sich in einem Rahmen von 0 Prozent bis nahezu 90 Prozent.

Der Vorschlag des Bundesrates in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf vom 03.07.2020 die Formulierung „orientiert sich an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen um“ zu streichen, ist der Forcierung der politischen Zielsetzung einer unverzüglichen Kompensation geschuldet. So begründet der Bundesrat den Vorschlag damit, dass die Formulierung so ausgelegt werden könnte, dass die erwarteten Mindereinnahmen jeder einzelnen Kommune zugrunde gelegt werden müssten. Dies sei nicht leistbar und nicht belastbar. Um eine praktikable und schnelle Verteilung auf die Gemeinden darstellen zu können, solle die Vorgabe daher gestrichen werden. Dennoch bleibt festzustellen, dass die pandemiebedingten Gewerbesteuermindereinnahmen nicht alle Gemeinden gleichmäßig treffen.

Dies ist jedoch die Grundannahme des Modells 1.

Modell 1

Modell 1 nimmt in Kauf, dass die tatsächlichen Gewerbesteuerverluste der Gemeinden in 2020 nicht ausgeglichen werden,

- deren Verluste im Jahr 2020 überdurchschnittlich sind und/oder
- deren Gewerbesteuereinzahlungen in den Jahren 2017 bis 2019 unterdurchschnittlich waren.

Hingegen würden die Gewerbesteuerausfälle derjenigen Kommunen überkompensiert,

- deren Verluste im Jahr 2020 unterdurchschnittlich sind und/oder
- deren Gewerbesteuereinzahlungen in den Jahren 2017 bis 2019 überdurchschnittlich hoch waren

Zudem ergeben sich in diesem Modell die o. g. Verzerrungseffekte.

Jedoch sollte die Auswahl des Modells auch unter dem Aspekt der größtmöglichen konjunkturstabilisierenden Wirkung erfolgen. Es ist also ein Modell zu konzipieren, welches unter der Prämisse einer administrativ händelbaren Umsetzung die kommunalindividuellen, Corona-bedingten Gewerbesteuerausfälle 2020 möglichst umfassend und zeitnah berücksichtigt. Daher sehen wir den bloßen Rückgriff auf die Jahre 2017 bis 2019 kritisch, auch wenn unsere Mitglieder zum Teil diese Variante aus dem Aspekt der Planbarkeit und einfachen Umsetzbarkeit präferieren.

Wir stimmen Ihrer Einschätzung in dem Schreiben vom 28.07.2020, in Bezug auf deutliche Unterschiede bei den kommunalindividuellen Gewerbesteuerrückgängen im 2. Quartal 2020 zu. Auch wenn die Daten keine Aussage zur Abweichung von den Haushaltsplanansätzen zulassen, wird bei einem Vergleich der Entwicklung des 2. Quartals 2020 zum 2. Quartal 2019 einerseits und der Entwicklung des 1. Halbjahres 2020 zum 1. Halbjahr 2019 andererseits die Dynamik der kommunalindividuellen Gewerbesteuerrückgänge offensichtlich.

Modell 2

Wir gehen - wie bereits dargelegt - davon aus, dass die Einnahmeverluste im weiteren Jahresverlauf deutlich steigen. Ziel muss es daher sein, die tatsächlichen Gewerbesteuer-Mindereinnahmen im Verlauf des Jahres 2020 möglichst umfassend in der Ausgleichsregelung zu erfassen. Aus den Stellungnahmen unserer Mitglieder wird ersichtlich, dass die Akzeptanz eines Modells steigt, je umfassender das Modell die Ist-Situation 2020 berücksichtigt. Daher geht uns Alternativmodell 2 mit einer Berücksichtigung der auf Basis des 1. Halbjahres 2020 hochgerechneten Gewerbesteuer-Mindereinnahmen nicht weit genug.

Alternativmodell

Wir plädieren vor dem Hintergrund der Dynamik und Heterogenität der Gewerbesteuerausfälle 2020 für einen in den Grundzügen dem bayerischen Verfahren angelehnten Weg. Das am 22.07.2020 zwischen Vertretern des Freistaates Bayern und den dortigen Kommunalen Spitzenverbänden ausgehandelte Modell sieht folgende Eckpunkte vor:

- Ausgeglichen wird die Differenz zwischen dem Durchschnitt der Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen 2017 - 2019 und den Gewerbesteuereinnahmen 2020.
- Dabei werden für 2020 die Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen vom 1. Januar bis 20. November 2020 bei den Kommunen abgefragt, womit noch der letzte Steuervorauszahlungstermin am 15. November 2020 berücksichtigt werden kann.
- Sofern die Steuerausfälle nach dem Berechnungsmodus höher ausfallen, als die bisher vorgesehenen 162 Mio. Euro erfolgt ein entsprechender quotaler Abschlag.
- Aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Gemeinden, die aufgrund nicht vorhandener Verluste keinen Ausgleich erhalten, jedoch auf ihre Gewerbesteuereinnahmen die Gewerbesteuerumlage abführen müssen, muss bei Erstattungsbeträgen, die sich an den tatsächlichen Gewerbesteuerausfällen orientieren, über den Vorweg-Abzug einer fiktiv auf den Erstattungsbetrag ermittelten Gewerbesteuerumlage nachgedacht werden. Somit würden die Ausgleichsmittel den regulären Steuereinnahmen gleichgestellt, für die Gewerbesteuerumlage an den Bund und das Land abzuführen ist. Alternativ wäre eine Ermittlung der Erstattungsbeträge auf Basis der Nettobeträge zu prüfen.
- Eine Auszahlung der Mittel soll im Dezember 2020 erfolgen. Dieser Auszahlungstermin könnte - zumindest teilweise - auch das Vorziehen der Dezemberrate der FAG-Zahlungen kompensieren.

Um sich den tatsächlichen Ausfällen 2020 noch weiter zu nähern, könnten die Ausgleichsbeträge auch in zwei Teilbeträgen ausgereicht werden. Zwar legt der Gesetzentwurf den Fokus auf eine unverzügliche Weiterreichung der Mittel. Jedoch dürfte durch die Regelung auch gedeckt sein, dass zunächst eine Abschlagszahlung im Dezember 2020 erfolgt. Am Anfang des nächsten Jahres könnte nach Vorliegen der Kassenstatistik, ein Abgleich mit den tatsächlichen Ist-Einnahmen und - soweit durch den Abschlag nicht gedeckt - die Auszahlung eines Restbetrages erfolgen.

Sofern nicht das gesamte Jahr 2020 Berücksichtigung finden soll, muss beim Referenzzeitraum 2017 - 2019 ein adäquates Abweichen von den vollen Jahresbeträgen erfolgen.

Geringer Gestaltungsspielraum

Die in Ihrem Schreiben vom 17.07.2020 erwähnten „Gestaltungsmöglichkeiten“ unterliegen der Annahme, dass die Gemeinden ihre Steuerausfälle z. B. durch Gewährung längerer Stundungsziele höher darstellen, als sie tatsächlich sind und es somit zu einem Missverhältnis beim Ausgleich der Ausfälle kommen könnte.

Einerseits wird dabei verkannt, dass im Verlauf des 3. oder auch 4. Quartals 2020 ggf. auslaufende Stundungen und der Verzicht der Steuerschuldner auf eine Verlängerung zu einer Reduzierung der Forderungsausfälle führen können.

Andererseits zeigen die Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft, dass Gestaltungsmöglichkeiten auch bei der Einbeziehung der Daten vom November nicht als gravierend anzusehen sind. Eine pauschale Betrachtung rechtfertigt sich dadurch nicht. Zudem kann durch konkrete Regelungen, z. B. eine Meldung der noch nicht weiterverarbeiteten Gewerbesteuermessbescheide, ggf. Vorsorge getroffen werden. Außerdem offenbart unsere Umfrage, dass der Großteil der Mindereinnahmen auf Vorauszahlungsanpassungen beruht, die sich der Einflussnahme der Gemeinden entziehen.

Parallel zur Vorsorge gegen „Gestaltungsmöglichkeiten“ wäre es aufgrund eventuell unterschiedlicher Bearbeitungszeiten der Anträge auf Anpassung der Vorauszahlungen möglicherweise sinnvoll, auch die Finanzverwaltung rechtzeitig über das angedachte Modell zu informieren.

Behandlung der Erstattungen wie Steuereinnahmen

Die vorgesehene Berücksichtigung der Erstattungen bei der Steuer- und Umlagekraft wird als folgerichtig angesehen. Hier bedarf es in Abstimmung mit dem Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt einer Zuordnung dieser Kompensationszahlungen in der Form, dass diese Zuweisung bei der Bemessung der Steuerkraftmesszahl angesetzt wird.

* * *

Abschließend weisen wir auf weitere Steuermindereinnahmen der Gemeinden hin. Dies betrifft einerseits weitere Steuerarten (z. B. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer), andererseits die zeitliche Perspektive. Denn fest steht auch, dass die Steuerausfälle, nicht nur bei der Gewerbesteuer, über das Jahr 2020 hinausgehen. Bei durchschnittlicher Betrachtung wird das Vorkrisenniveau voraussichtlich frühestens 2022 wieder erreicht; bei der Gewerbesteuer voraussichtlich erst 2024. Und auch wenn das Vorkrisenniveau erreicht wird, sind die bisher geplanten Steigerungsraten bei den Steuereinnahmen dauerhaft verloren, wenn es hierfür nicht auch eine gewisse Kompensation gibt.

Zudem weisen nicht wenige Gemeinden bereits in 2020 deutliche stärkerer Einnahmeausfälle beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als bei der Gewerbesteuer aus. Dies ist ein Grund, warum andere Länder wie z. B. Sachsen die Bundeshilfen für die Gewerbesteuer nun mit Landeshilfen auch zum anteiligen Ausgleich der Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer kombinieren.

Nicht geklärt ist zudem, wie das Land Sachsen-Anhalt die Forderung des Bundes umsetzen will, die Einsparungen im Landeshaushalt durch die Reduzierung der Finanzierungspflicht bei den Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR von 60 Prozent auf 50 Prozent, zur Stärkung der kommunalen Investitionen zu verwenden.

Gern stehen wir für vertiefende Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in dark ink, consisting of a series of connected loops and curves, likely representing the name Heiko Liebenehm.

Heiko Liebenehm
Erster Beigeordneter