

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Ausschuss für Finanzen des
Landtages von Sachsen-Anhalt
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

vorab E-Mail: petra.meier@lt.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
7/6524

Unser Zeichen
Corona jl-kr

Datum
30.09.2020

Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuerausfällen der Gemeinden in Sachsen-Anhalt in Folge der Corona-Pandemie (GewStAusgleichsG LSA)

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Meister,
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung nehmen zu können. Eingangs möchten wir kurz auf das abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene eingehen, da in der finalen Version Änderungen vorgenommen wurden, die für die Umsetzung in den Ländern von entscheidender Bedeutung sind.

1. Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder und zur Änderung des Grundgesetzes

Am 17.09.2020 hat der Bundestag und am 18.09.2020 der Bundesrat das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder und zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen. Hiermit besteht die Möglichkeit, den Gemeinden in 2020 durch Bund und Länder insgesamt rd. 11 Mrd. Euro für Corona-bedingt wegfallende Gewerbesteuereinnahmen zukommen zu lassen. Zudem erhöht der Bund dauerhaft seinen Anteil an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Kosten der Unterkunft) um weitere 25 Prozent und somit auf insgesamt bis zu 74 Prozent. Die ostdeutschen Bundesländer erfahren zudem eine finanzielle Entlastung indem ihr Erstattungsanteil für Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR an den Bund, von 60 auf 50 Prozent gesenkt werden.

Das beschlossene Bundesgesetz enthält gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf neben konkretisierten Berichtspflichten der Länder gegenüber dem Bund, eine Klarstellung der ausschließlichen Verwendung für Gewerbesteuerausfälle der Kommunen und eine gesetzliche Regelung, dass die Kompensationsmittel für den Gewerbesteuerverlust noch in diesem Jahr in den kommunalen Kassen ankommen müssen.

2. Entwurf eines GewStAusgleichsG LSA

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für ein GewStAusgleichsG werden die rechtlichen Grundlagen für den anteiligen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie in Sachsen-Anhalt geschaffen. In Anbetracht der zu erwartenden erheblichen Gewerbesteuerausfälle der Städte und Gemeinden in 2020 ist es richtig und wichtig, schnellstmöglich einen rechtssicheren Handlungsrahmen zu schaffen.

Laut aktueller September-Steuerschätzung beläuft sich das unterstellte Aufkommen der Gewerbesteuer (netto) der Gemeinden in Sachsen-Anhalt für 2020 auf voraussichtlich 579 Mio. Euro. Dies ist gegenüber dem Aufkommen in 2019 i. H. v. 770 Mio. Euro ein dramatischer Rückgang um 191 Mio. Euro (-24,8 %) der stärker ausfällt als bei der Finanzkrise 2009. Diese Durchschnittsbetrachtung weicht von der tatsächlichen Entwicklung vor Ort zum Teil deutlich ab. Gewerbesteuermindereinnahmen von zum Teil deutlich über 50 Prozent sind angesichts vorliegender Daten zur Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes für das 1. und 2. Quartal 2020 keine Seltenheit.

Es gibt aber auch Gemeinden, die gegenüber dem Vorjahr zumindest bisher keine Gewerbesteuermindereinnahmen verbuchen. Da jedoch in der Debatte um die Gewerbesteuerkompensation Abweichungen vom Haushaltsplan 2020 keine Rolle gespielt haben, bleiben Fallkonstellationen unberücksichtigt, wo Gemeinden zwar keine Gewerbesteuermindereinnahmen gegenüber dem Vorjahr aufweisen, aufgrund deutlicher Abweichungen vom Haushaltsplanansatz jedoch gezwungen sind, umfassende Konsolidierungsmaßnahmen in die Wege zu leiten. Im Hinblick auf die mit der Kompensation erhoffte konjunkturstabilisierende Wirkung durchaus ein Wermutstropfen.

Für die Zeit nach 2021 wird mit einem Wiederanstieg der Gewerbesteuer gerechnet, der jedoch lt. aktueller Steuerschätzung langsamer ausfallen wird, als noch im Mai 2020 angenommen. Auch hier wird es viele kommunalindividuelle Abweichungen geben. Das Vorkrisenniveau dürfte nicht vor 2024 erreicht werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

§ 1 Absatz 1 bestimmt als Basis für die Ermittlung der Ausgleichszuweisungen das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer in den ersten drei Quartalen 2020 im Verhältnis zum Durchschnitt der jeweils ersten drei Quartale 2017 - 2019. Zu begrüßen und sachgerecht erscheint, dass sich die Kompensationszahlungen nunmehr an den tatsächlichen Gewerbesteuerausfällen in 2020 der einzelnen Gemeinden orientieren.

Der Zielkonflikt zwischen einer zeitnahen „unverzüglichen“ Kompensation einerseits und der exakten Ermittlung des durch die Corona-Pandemie entstehenden Gewerbesteuerverlustes für das gesamte Jahr 2020 wird mit diesem Vorschlag nicht vollständig aufgelöst. Leistbar wäre dies durch eine Gegenüberstellung der ursprünglichen Haushaltsplanansätze für 2020 mit der Ist-Abrechnung auf Basis der Kassenstatistik 2020 gewesen. Die im beschlossenen Bundesgesetz enthaltene Priorisierung der unverzüglichen Weiterreichung der Kompensationsmittel bis

zum 31.12.2020 hat hingegen zur Folge, dass eine punktgenaue Ermittlung der tatsächlichen Gewerbesteuerausfälle 2020 der einzelnen Gemeinden als Grundlage für eine Erstattung nicht möglich sein wird.

Jedoch kann nach wie vor eine weitere Annäherung an die tatsächlichen Gewerbesteuerverluste 2020 über das 3. Quartal 2020 hinaus vorgenommen werden. Eine weitere Annäherung nach dem Vorbild des bayerischen Modells wäre grundsätzlich möglich. Hier werden für 2020 die Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen bis zum 20.11.2020 berücksichtigt. Für die ersten drei Quartale soll dabei in Bayern ebenfalls auf die Daten des statistischen Landesamtes zurückgegriffen werden. Für den Zeitraum vom 01.10. bis 20.11.2020 ist eine Abfrage bei den Gemeinden beabsichtigt. Der danach bis zum Ablauf des Jahres verbleibende Zeitraum bleibt unberücksichtigt.

Damit könnte der letzte Fälligkeitstermin für die Gewerbesteuervorauszahlungen am 15.11.2020 mit einbezogen werden. Vielfach sind es gerade die Vorauszahlungen, die aktuell angepasst bzw. sogar auf null reduziert wurden, so dass die Gewerbesteuerausfälle der Kommunen im 4. Quartal nochmals stark steigen werden. Dem Ziel einer weitestgehenden Berücksichtigung der tatsächlichen Gewerbesteuerverluste 2020 würde man durch eine Berücksichtigung dieses Fälligkeitstermins deutlich näherkommen.

§ 1 Absatz 2 Satz 1 fixiert die in § 2 Absatz 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für Sachsen-Anhalt festgeschriebene Ausgleichssumme von 162 Mio. Euro. Wir gehen davon aus, dass dieser Betrag nicht ausreichen wird, um die Gewerbesteuerverluste der sachsen-anhaltischen Städte und Gemeinden 2020 vollständig aufzufangen. Daher bedarf es weiterer Hilfen von Bund und Land; auch über das Jahr 2020 hinaus.

Folgerichtig, aber aus unserer Sicht unzureichend, ist die Regelung in **§ 1 Absatz 2 Satz 2**. Diese Bestimmung zur Verteilung der Ausgleichssumme ist nur dann ausreichend, wenn die Differenz zwischen den Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen der ersten drei Quartale 2020 und den durchschnittlichen Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen der jeweils ersten drei Quartale 2017 - 2019 die vorgesehenen Kompensationsmittel von 162 Mio. Euro erreicht oder sogar übersteigt.

Es sollte geprüft werden, inwieweit die in der Gesetzesbegründung bereits enthaltene Klarstellung, dass es auch für den Fall, dass die auszugleichenden Beträge wiedererwarten unter den 162 Mio. Euro liegen, keine Restbeträge geben wird, im Gesetzestext noch deutlicher festgehalten wird. Eine in diesem Fall nur auf den ersten Blick vermeintliche Überkompensation ist aufgrund der ausbleibenden vollständigen Betrachtung des Jahres 2020 aus unserer Sicht gerechtfertigt.

Eine gewisse Ungleichbehandlung ergibt sich zudem daraus, dass Gemeinden ohne Mindereinnahmen auf ihre Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen noch die Gewerbesteuerumlage abführen müssen, während Gemeinden, deren Mindereinnahmen ausgeglichen werden, auf diesen Ausgleichsbetrag keine Umlagen zahlen müssen. Aus Gleichbehandlungsgründen sollte deshalb eine Netto-Betrachtung vorgenommen werden.

Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum sowohl das Bundesgesetz als auch das GewStAusgleichsG LSA hinsichtlich der Höhe der Gewerbesteuerkompensation eine Netto-Betrachtung vornehmen, bei der interkommunalen Verteilung im Rahmen des GewStAusgleichsG LSA jedoch eine Brutto-Betrachtung vorgenommen werden soll.

Mit einer Brutto-Betrachtung sind in 2020 deutliche Verzerrungseffekte zu Gunsten derjenigen Kommunen verbunden, die unterdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesätze und überdurchschnittliche Gewerbesteueraufkommen aufweisen. Diese Verzerrung führt in Einzelfällen zu hohen sechs- bzw. mittleren siebenstelligen Beträgen. Die diesbezüglich in der Gesetzesbegründung als nivellierendes Element angeführte nachgelagerte Steuerkraftmesszahlberechnung in 2022 kann nicht in Gänze überzeugen, da die Verzerrung in 2020 bereits durch eine Ermittlung der Gewerbesteuerkompensation auf Basis der Gewerbesteuernettozahlungen umgangen werden kann.

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass etwaige Verzerrungseffekte aufgrund der durch § 6 Absatz 7 GemFinRefG vorgegebenen kalenderjahrübergreifenden Verrechnung der Gewerbesteuerumlage aufgrund deren geringer Höhe und der nivellierenden Wirkung des Betrachtungszeitraums von vier Jahren (2017 – 2020) vernachlässigbar sind. Letztendlich könnten die quartalsweisen Gewerbesteuerzahlen (netto) des Statistischen Landesamtes jedoch eine Aufschlüsselung bzw. Nichtberücksichtigung der Gewerbesteuerumlagen aus Vorjahren ermöglichen.

Der in § 2 fixierte Auszahlungstermin 10.12.2020 wird begrüßt. Dies wird helfen, das Vorziehen der Dezemberrate der FAG-Zahlungen zumindest teilweise zu kompensieren.

3. Fazit

Abschließend weisen wir auf weitere Steuermindereinnahmen der Gemeinden hin. Dies betrifft zum einen die bereits dargestellten weiteren Ausfälle bei der Gewerbesteuer über das Jahr 2020 hinaus, zum anderen aber auch weitere Steuerarten wie insbesondere den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Nicht wenige Gemeinden weisen aktuell für 2020 stärkere Einnahmeausfälle beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als bei der Gewerbesteuer aus. Dies ist ein Grund, warum andere Länder die Bundeshilfen für die Gewerbesteuer um zusätzliche Landeshilfen zum anteiligen Ausgleich der Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer ergänzen.

Die Corona-Pandemie verschlechtert die Finanzlage der Kommunen und bedroht ihre Investitionsfähigkeit auch über das Jahr 2020 hinaus. Es bedarf daher Zusagen von Bund und Länder für weitere Unterstützung. Nur dann können Kommunen erfolgreich zur Stabilisierung der Konjunktur beitragen. Ohne weitere Hilfen wird es hingegen vielen Kommunen unmöglich sein, notwendige Investitionen zu tätigen. Zu diesen Ergebnissen kommt auch eine gemeinsame Studie des ZEW Mannheim und des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) vom 17.07.2020.

Nicht geklärt ist zudem, wie man auf Landesebene 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.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer