



Bericht

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Absatz 2 BHO

Verteilung des pauschalen Ausgleichs von Gewerbesteuermindereinnahmen an die Gemeinden

Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Bericht des
Bundesministeriums für Finanzen und zu den Länderberichten

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 - 2021 - 0368

Bonn, den 10. Juni 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass des Berichtes	6
2	Intention des Gesetzgebers	6
3	Berichte der Länder	7
4	Stellungnahme zu den Länderberichten	11
5	Bericht des Bundesministeriums der Finanzen	14
6	Stellungnahme zum Bericht des Bundesministeriums der Finanzen	16
7	Fazit	16

Abkürzungsverzeichnis

A

Ausgleichsgesetz *Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BW *Baden-Württemberg*

C

COV19GewStAuslG 2020 *Gesetz zum pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen in Folge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 (Umsetzungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein)*

F

FAG *Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz)*

G

GewSt *Gewerbsteuer*

GewStAusgleichsG *Gewerbesteuerausgleichsgesetz*

GewStAVollzErgR *Ergänzungsrichtlinie zur Gewerbesteuerausgleichsvollzugsrichtlinie*

GewStAVollzR *Gewerbesteuerausgleichsvollzugsrichtlinie*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KommSchutzG *Gesetz über den kommunalen Schutzschirm*

L

LSA *Land Sachsen-Anhalt*

M

MV *Mecklenburg-Vorpommern*

N

NFAG *Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich*

NRW *Nordrhein-Westfalen*

R

RL *Richtlinie*

S

SächsGewStAuslAG *Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder*

T

ThürUGGewStCOV *Thüringer Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder*

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in seiner 71. Sitzung am 16. September 2020 aufgefordert, die Berichte der Länder gemäß dem „Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder“ (Ausgleichsgesetz) zusammenzufassen und mit einer Stellungnahme dem Deutschen Bundestag zu berichten. Zugleich bat er den Bundesrechnungshof hierzu und zu den Länderberichten eine Stellungnahme abzugeben. Mit diesem Bericht kommen wir der Bitte nach. Das BMF hat zu dem Bericht des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Die Stellungnahme ist nachfolgend berücksichtigt.

- 0.1 Alle berichtspflichtigen Länder übersandten dem BMF ihre Berichte fristgerecht. Die Länderberichte sind im Wesentlichen gleich aufgebaut. Bis auf eine Ausnahme enthalten die Länderberichte Angaben zu den vier gesetzlich bestimmten Berichtspflichten. Darüber hinaus enthalten einige Länderberichte auch Angaben, die gesetzlich nicht gefordert sind.

Aus den Länderberichten geht hervor, dass die Ermittlung der Gewerbesteuermindereinnahmen wie die Verteilung der Ausgleichsmittel in den einzelnen Länder unterschiedlich gehandhabt wurde. (Tz. 3)

- 0.2 In der Gesamtheit erlauben die Berichte der Länder die Feststellung, dass die nach § 2 Absatz 1 des Ausgleichsgesetzes vorgesehenen Beträge im Jahr 2020 an die Gemeinden ausgezahlt wurden.

Das Ausgleichsgesetz gibt keinen Referenzwert vor, sondern überlässt die Ermittlung der gemeindlichen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer den Ländern. Die unterschiedlichen Verteilungsverfahren wirken sich auch auf die Bundesmittel aus. Zwar ist eine Gleichbehandlung der Gemeinden innerhalb eines Landes gewährleistet, nicht jedoch länderübergreifend. Dies führte dazu, dass die Gemeinden in unterschiedlichem Maße von den Bundesmitteln profitierten. Auf Basis der Ist-Daten der Jahre 2019 und 2020 zeigt sich in der nachträglichen Betrachtung, dass der Ausgleich der Gewerbesteuereinnahmen dem Grunde nach vertretbar war, auch wenn es vereinzelt Überkompensationen gegeben hat. (Tz. 4)

- 0.3 Das BMF ist seiner Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag vollumfänglich mit seinem Bericht vom 26. Mai 2021 nachgekommen. Es kommt zu dem Ergebnis, dass alle Länder das Gesetz vollständig umgesetzt und ihre Berichtspflicht erfüllt haben. Inwiefern Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020 in den Ländern dazu geführt haben könnten, dass einige Gemeinden möglicherweise zu hohe Ausgleichszahlungen erhalten haben, lasse sich laut BMF nicht seriös abschätzen. Anhaltspunkte dafür, dass Gemeinden das Instrument der Gewerbesteuerstundung in großem Maße strategisch zugunsten einer höheren Gewerbesteuerkompensation genutzt haben könnten, gäbe es nicht. (Tz. 5)

- 0.4 Der deskriptive Teil des BMF-Berichts gibt die Länderberichte vollständig und richtig wieder. In seiner Stellungnahme zu den Länderberichten erläutert und bestätigt das BMF, dass die Länder das Ausgleichsgesetz sowohl in der Umsetzung als auch hinsichtlich ihrer Berichtspflichten erfüllt haben.

Bei einer Gesamtschau auf Grundlage der Ist-Entwicklung bis zum Jahr 2020 zeigt sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die gemäß der Länderberichte geleisteten Ausgleichsbeträge von rund 11 Mrd. Euro (11,46 Mrd. Euro einschließlich der Bundesanteile für das Land Berlin und die Freie und Hansestadt Hamburg) mehr als ausgereicht haben, um den Rückgang der Netto-Gewerbesteuereinnahmen 2020 gegenüber dem Jahr 2019 zu kompensieren. Nach der aktuellen Steuerschätzung ist damit zu rechnen, dass die Netto-Gewerbesteuereinnahmen bereits im Jahr 2022 das „Vorkrisenniveau“ des Jahres 2019 wieder überschreiten werden. Der Steueranteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen wird bis zum Finanzplanende 2025 sogar leicht wachsen. Angesichts dieser Entwicklung erscheint die beschlossene Bundeshilfe von 6,1 Mrd. Euro äußerst großzügig. (Tz. 6)

- 0.5 Auf Basis der Berichte kommt der Bundesrechnungshof zu dem Fazit, dass die vom Gesetzgeber verfolgte Intention, die pandemiebedingten Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2020 pauschal zu kompensieren, mehr als erreicht wurde.

Die finanzielle Entwicklung der Gemeinden fällt im Vergleich zum Bundeshaushalt deutlich besser aus. Es ist damit zu rechnen, dass sich das Niveau der Gewerbesteuer-einnahmen schon im Jahr 2021 wieder signifikant verbessern wird. Zudem hat der Bund neben dem einmaligen Gewerbesteuerausgleich für das Jahr 2020 weitere umfangreiche Maßnahmen beschlossen, um die Gemeinden finanziell nachhaltig zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof wie die Bundesregierung keinen Anlass, weiteren Forderungen nach Bundeszuweisungen zugunsten der Finanzausstattung der Gemeinden nachzugeben. Vielmehr sind die Länder finanzverfassungsrechtlich in der Pflicht, eine angemessene und auskömmliche Finanzausstattung ihrer Gemeinden zu erhalten. Der Bund hat seinen Beitrag hierzu über Gebühr geleistet. (Tz. 7)

1 Anlass des Berichtes

Das Ausgleichsgesetz¹ sieht für das Jahr 2020 einen pauschalen Ausgleich der pandemiebedingten Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer für die Gemeinden vor. Die Länder müssen dem BMF über ihr Vorgehen bei der Aufteilung der Mittel auf ihre Gemeinden berichten. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen dieses Gesetzes wurde die vorgesehene Berichtspflicht erweitert.² Überdies fasste der Haushaltsausschuss den Beschluss, dass das BMF dem Deutschen Bundestag die Berichte der Länder zusammengefasst und mit einer eigenen Stellungnahme bis zum 31. Mai 2021 zu übermitteln hat. Ferner bat er den Bundesrechnungshof hierzu und zu den Länderberichten eine Stellungnahme abzugeben.³ Mit dem nun vorgelegten Bericht kommt der Bundesrechnungshof dieser Bitte nach.

2 Intention des Gesetzgebers

Mit dem Ausgleichsgesetz schuf der Gesetzgeber den rechtlichen Rahmen für eine finanzielle Unterstützung der Gemeinden durch den Bund. Hiernach stellt der Bund den Ländern einen Betrag von 6,134 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt bereit.⁴ Die Länder haben einen im Ausgleichsgesetz festgelegten Betrag als finanzielle Hilfen an die Gemeinden zu verteilen. Die Differenz zwischen dem vom jeweiligen Land zu verteilenden Betrag und den ihm zugewiesenen Bundesmitteln ist der vom Land aufzubringende Anteil, wobei die Effekte auf den Finanzausgleich in die Berechnung der Ausgleichsbeträge einbezogen sind.⁵ Die Verteilung an die Gemeinden sollte sich an den zu erwartenden Ausfällen orientieren. Dabei sollten die Einzelheiten des Verfahrens in die Verantwortung der Länder gelegt werden.

¹ Artikel 1 des Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, BGBl. I, S. 2072.

² Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, Bundestagsdrucksache 19/22586 (Bericht und Beschlussempfehlung), S. 7 Nummer 2.

³ Bundestagsdrucksache 19/22586, S. 14; Haushaltsausschussdrucksache 19/6161, Nummer 2.

⁴ Die Bundesmittel wurden im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2020 im Kapitel 6002 Titel 612 01 veranschlagt. Zweckbestimmung: Vorsorge für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden. In dem Bundesbetrag sind nach § 1 Absatz 1 Ausgleichsgesetz auch die Wirkungen der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen auf die Bundesergänzungszuweisungen enthalten.

⁵ Grundsätzlich sieht § 1 Ausgleichsgesetz eine paritätische Beteiligung von Bund und Ländern am Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen vor. Soweit der in § 1 Ausgleichsgesetz angegebene Bundesbetrag bei einem Land größer oder kleiner als 50 % des bei diesem Land in § 2 Ausgleichsgesetz angegebenen Verteilungsbetrages ist, ergibt sich die Diskrepanz aus der Berücksichtigung der vorgenannten Wirkungen auf die Bundesergänzungszuweisungen. Diese Wirkungen werden später auf Grundlage des Artikels 143h Grundgesetz im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ausgeklammert. Sie stellen somit keine finanzielle Mehr- bzw. Minderbelastung der Länder dar, sondern ziehen die finanziellen Auswirkungen der Ausgleichszahlungen, die sonst im Rahmen des Finanzausgleichs umgesetzt worden wären, lediglich vor.

3 Berichte der Länder

Die Länder haben dem BMF gemäß § 2 Absatz 2 Satz 2 Ausgleichsgesetz bis spätestens Ende März 2021 über

- die erfolgte Weitergabe der Bundes- und Landesmittel an die Gemeinden (Ausgleichszahlungen gemeindescharf),
- ihr Vorgehen bei der Verteilung der Mittel,
- die jeweilige Höhe der ihnen bekannten Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2020 (gemeindescharf) und
- die jeweilige Höhe der ihnen bekannten Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020 (gemeindescharf)

zu berichten. Ausgenommen von der Berichtspflicht sind gemäß § 3 Ausgleichsgesetz das Land Berlin und die Freie und Hansestadt Hamburg, da in diesen beiden Stadtstaaten Land und Gemeinde identisch sind.

Das BMF hatte die Länder mit Schreiben vom 8. Dezember 2020⁶ an die Mitglieder des Arbeitskreises Kommunalfinanzen und die fachlichen Ansprechpartner in den Stadtstaaten über die Berichtspflichten unterrichtet. Darin verzichtete es auf eine feste Struktur der Berichte. Es bat aber darum,

- die einzelgemeindlichen Daten im Excel-Format und
- bei den Gewerbesteuereinnahmen die Ist-Daten des Jahres 2020 (1. - 4. Quartal) der Nettoeinnahmen

zur Verfügung zu stellen. Sofern zu den Gewerbesteuerstundungen keine einzelgemeindlichen Daten vorliegen, bat das BMF, in dem Bericht hierauf einzugehen und zu vermerken, dass bzw. warum diese Daten nicht verfügbar sind. In diesem Fall sollte die Bedeutung der Gewerbesteuerstundungen vom jeweiligen Land möglichst qualitativ eingeordnet werden.

Alle Länder (ohne Berlin und Freie und Hansestadt Hamburg) übersandten dem BMF ihre Berichte fristgerecht. Das BMF leitete dem Bundesrechnungshof diese Berichte nach Erhalt unverzüglich weiter.

Die Berichte sind im Wesentlichen gleich aufgebaut. Bis auf eine Ausnahme enthalten die Berichte Angaben zu den vier gesetzlich bestimmten Berichtspflichten. Darüber hinaus enthalten einige Berichte auch Angaben, die gesetzlich nicht gefordert sind.

⁶ BMF - V A 3 - FV 5010/20/10004 :001 (DOK 2020/1286589) vom 8. Dezember 2020.

Im Einzelnen:

Weitergabe der Bundes- und Landesmittel an die Gemeinden bis Ende des Jahres 2020

Alle Länderberichte enthalten Auflistungen der landesangehörigen Gemeinden mit Angabe des Ausgleichsbetrages, den diese erhalten haben. Den Berichten ist – mit einer Ausnahme – auch zu entnehmen, an welchem Tag die Mittel den Gemeinden zur Verfügung gestellt wurden. Danach haben alle Gemeinden den Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen vor dem 31. Dezember 2020 erhalten. In der Freien Hansestadt Bremen, die keinen Auszahlungstag angegeben hat, standen den beiden Gemeinden nach Recherchen des Bundesrechnungshofes die Ausgleichsmittel ebenfalls vor Jahresende 2020 zur Verfügung. Das Gebot aus § 2 Absatz 2 Satz 1 Ausgleichsgesetz, die Mittel bis spätestens 31. Dezember 2020 an die Gemeinden weiterzuleiten, wurde damit von allen Ländern erfüllt. Das Land Brandenburg und der Freistaat Sachsen verteilten mehr Mittel an ihre Gemeinden, als sie nach § 2 Absatz 1 Ausgleichsgesetz verpflichtet waren. Hierzu erhöhten sie ihren Eigenanteil.

Vorgehen bei der Verteilung der Mittel

Die Art und Weise, wie die Mittel auf die Gemeinden verteilt wurden, wird in allen vierzehn Länderberichten dargestellt. Zwölf Länder fügten die rechtlichen Grundlagen bei, aus denen sich die Verteilungsregelung ergibt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine Verpflichtung zur Vorlage oder Benennung der Rechtsgrundlagen in § 2 Absatz 2 Satz 2 Ausgleichsgesetz nicht vorgesehen ist.

Das Land Brandenburg und der Freistaat Bayern regelten die Mittelverteilung durch Richtlinien. Die Freie Hansestadt Bremen, die keine Rechtsgrundlage angegeben hat, regelte die Mittelverteilung nach Recherche des Bundesrechnungshofes durch Beschluss des Senats (Landesregierung). Die übrigen elf berichtspflichtigen Länder haben die Verteilung der Ausgleichsmittel gesetzlich geregelt. Dabei ergänzten sie entweder die jeweiligen Landesfinanzausgleichsgesetze oder erließen spezielle Gesetze.

Gewerbesteuerereinnahmen im Jahr 2020

Alle Länder teilten die Höhe der Netto-Gewerbesteuerereinnahmen des Jahres 2020 gemeindescharf mit. Fünf Länder gaben darüber hinaus auch die durchschnittlichen Gewerbesteuerereinnahmen des von ihnen der Mittelverteilung zugrunde gelegten Vergleichszeitraumes gemeindescharf an. Hieraus ließ sich die Mittelverteilung unter Anwendung des jeweils festgelegten Verteilungsverfahrens rechnerisch nachvollziehen.

Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020

Die Länder machten keine Angaben zu den Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020. Sie wiesen darauf, dass die Statistiken der öffentlichen Finanzwirtschaft lediglich Daten erfassen, für deren Erhebung eine gesetzliche Grundlage vorliegt. Das Finanz- und Personalstatistikgesetz⁷ als maßgebliche Grundlage sieht keine Erhebung von Daten zu Gewerbesteuerstundungen vor. Unabhängig davon haben das Land Nordrhein-Westfalen und die Freie Hansestadt Bremen vollständige Angaben und das Land Mecklenburg-Vorpommern teilweise Angaben zu den Gewerbesteuerstundungen gemacht.

Nachstehende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Berichte der Länder.

⁷ Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I, S. 438), zuletzt geändert durch Artikel 3a des Gesetzes vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I, S. 2053).

Tabelle 1

Auswertung der Länderberichte

Land	Betrag nach § 1 Aus- gleich- gesetz (Bun- desleis- tung)	Betrag nach § 2 Aus- gleich- gesetz (Bund und Länder- anteil)	Ge- zahlte Beträge gem. Länder- be- richte	Ver- teilung	Ge- mein- den mit Aus- gleichs- zahlung	Vorgehen erläutert	Rechtsgrundlage für die Mittelverteilung	GewSt-Einnahmen 2020	GewSt-Stundungen 2020
	Mio. Euro				Prozent				
Baden-Württemberg	841	1 881	1 881	✓	99,9	✓	§ 39 Absatz 39 FAG BW	✓	
Bayern	1 052	2 398	2 398	✓	96,1	✓	GewStAVollzR, GewStAVollzErgR	✓	
Brandenburg	127	186	189	✓	61,6	✓	RL Ausgleich kommunale Steuermindereinnah- men 2020	✓	
Bremen	71	126	126	✓	100,0	✓	Senatsbeschluss vom 1. Dezember 2020	✓	✓
Hessen	552	1 213	1 213	✓	99,8	✓	Hessisches Gesetz zur Kompensation von Ge- werbsteuerausfällen	✓	
Mecklenburg- Vorpommern	108	120	120	✓	100,0	✓	§ 36 FAG MV	✓	tw.
Niedersachsen	476	814	814	✓	55,7	✓	§ 14g NFAG	✓	
Nordrhein-Westfalen	1 381	2 720	2 720	✓	100,0	✓	GewStAusgleichsG NRW	✓	✓
Rheinland-Pfalz	209	412	412	✓	64,3	✓	§ 21a Landesfinanzaus- gleichsgesetz	✓	
Saarland	84	129	129	✓	100,0	✓	KommSchutzG	✓	
Sachsen	275	312	326	✓	100,0	✓	SächsGewStAusglAG	✓	
Sachsen-Anhalt	137	162	162	✓	55,5	✓	GewStAusgleichsG LSA	✓	
Schleswig-Holstein	183	330	330	✓	82,9	✓	COV19GewStAusglG 2020	✓	
Thüringen	146	165	165	✓	64,9	✓	ThürUGGewStCOV	✓	
Zwischensumme	5 642	10 968	10 984						
nachrichtlich:									
Berlin	282								
Hamburg	210								
Gesamtsumme	6 134								

Quellen: Ausgleichgesetz; Länderberichte; eigene Berechnungen.

Erkenntnisse aus den Länderberichten

Auf Grundlage der 14 ausgewerteten Länderberichte haben insgesamt 81,6 % der deutschen Gemeinden Ausgleichszahlungen für Gewerbesteuerausfälle erhalten. Dabei fällt auf, dass die Zahl der Gemeinden mit Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern deutlich differiert. In fünf Ländern (Freie Hansestadt Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Freistaat Sachsen)⁸ haben alle Gemeinden Ausgleichszahlungen erhalten. In vier Ländern (Baden-Württemberg, Freistaat Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein) lagen die Quoten zwischen 80 bis unter 100 % und in fünf Ländern (Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Freistaat Thüringen) bei weniger als 65 %. Davon erhielten in zwei Ländern (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) mit 55,5 bzw. 55,7 % nur etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden Ausgleichszahlungen.

Im Ergebnis erhielt eine relativ hohe Zahl von Gemeinden keine Ausgleichszahlungen. Dies lag daran, dass sie ihr Einnahmenniveau halten bzw. noch steigern konnten. Die Gründe hierfür gehen aus den Berichten nicht hervor; sie waren auch nicht gefordert worden. Das Land Brandenburg und der Freistaat Sachsen haben zulasten ihrer Landeshaushalte in geringfügigem Umfang mehr Ausgleichszahlungen für Gewerbesteuermindereinnahmen geleistet, als nach § 2 Absatz 1 Ausgleichsgesetz erforderlich gewesen ist. Die übrigen zwölf Länder verteilten an ihre Gemeinden genau die von ihnen nach § 2 Absatz 1 Ausgleichsgesetz zu leistenden Beträge.

4 Stellungnahme zu den Länderberichten

In der Gesamtheit stellen die Berichte der Länder eine Momentaufnahme in einer Krisensituation dar. Sie erlauben die Feststellung, dass die nach § 2 Absatz 1 Ausgleichsgesetz vorgesehenen Beträge im Jahr 2020 an die Gemeinden ausgezahlt wurden. Das BMF hat in seiner Stellungnahme hervorgehoben, dass die Berichte nicht nur ermöglichen, die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben und das Erreichen des Gesetzeszwecks zu überprüfen, sondern darüber hinaus die seitens des Parlaments angeforderten gemeindeschaffen Daten liefern, die ansonsten in keiner offiziellen Statistik zur Verfügung stehen.

Das Ausgleichsgesetz gibt keinen Referenzwert vor, sondern überlässt die Ermittlung der gemeindlichen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer den Ländern. Die Vorgehensweisen zur Verteilung der Ausgleichsmittel differieren zwischen den Ländern erheblich. Dies zeigt sich deutlich in den gewählten Referenzzeiträumen zur Ermittlung der Mindereinnahmen. Eine Auswertung der Rechtsgrundlagen/Entscheidungen aller 14 Länder zeigt, dass vorwiegend die Jahre 2017 bis 2019 herangezogen wurden. Einige Länder legten dabei jeweils das Kalenderjahr zugrunde, andere wählten als Vergleichszeitraum jeweils die ersten drei Quartale plus das IV. Quartal des Vorjahres. Wiederum andere Länder verglichen nur die II. bis IV.

⁸ Unter Einbeziehung des Landes Berlin und der Freien und Hansestadt Hamburg sieben Länder.

Quartale, die I. bis III. Quartale oder jeweils das II. und III. Quartal. Ein Land zog vier Vorjahre heran. Ein anderes Land verteilte 90 % der Mittel anhand des Durchschnittsaufkommens der vier Vorjahre und 10 % der Mittel anhand der Aufkommensdifferenz bei der Gewerbesteuer zwischen den 1. Halbjahren 2019 und 2020. Ein Land wählte als Referenzzeitraum neun Jahre. Ein Land verglich die Steuerschätzungen vom Oktober 2019 und Mai 2020.

Die unterschiedlichen Verteilungsverfahren wirken sich auch auf die Bundesmittel aus. Innerhalb eines Landes ist eine Gleichbehandlung der Gemeinden gewährleistet, nicht jedoch länderübergreifend. Dies führte dazu, dass die Gemeinden in unterschiedlichem Maße von den Bundesmitteln profitierten.

Die im Ausgleichsgesetz festgelegten Beträge beruhen auf den Differenzen bei den Gewerbesteuereinnahmen, die sich aus dem Vergleich der Steuerschätzungen vom Oktober 2019 und Mai 2020 ergeben haben.⁹ Die länderübergreifend unterschiedlichen Ergebnisse hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichsmittel sind durch die unterschiedlichen Berechnungsmethoden begründet. Hier wäre eine einheitlich vorgegebene Berechnungsmethode z. B. im Hinblick auf die Referenzzeiträume als Vergleichsgröße für die Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2020 hilfreich gewesen.

Das BMF hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass die Höhe der Bundes- und Landesmittel je Land bundesgesetzlich festgelegt sei und durch die unterschiedlichen Verteilungsmechanismen in den Ländern auch nicht berührt werde. Mit der Vorgabe der „Orientierung an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen“ habe der Bundesgesetzgeber den Ländern bewusst einen Verteilungsspielraum eröffnet, der die Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten erlaubte, ohne die Erreichung des Gesetzeszwecks „pauschale Kompensation von pandemiebedingten Gewerbesteuermindereinnahmen“ zu verwässern. Dieser Ansatz habe sich auch rückblickend sowohl aus Sicht des BMF als auch der die Städte und Gemeinden vertretenden Kommunalen Spitzenverbände bewährt. Das BMF hat in seiner Stellungnahme zugleich betont, dass der Bund eine weitere Kompensation krisenbedingter Steuerausfälle bei den Gemeinden nicht plant. Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine weitergehende Erörterung zur Frage einheitlicher Berechnungsmethoden.

In der nachträglichen Betrachtung zeigt sich, dass der Ausgleich der Gewerbesteuereinnahmen dem Grunde nach vertretbar war. Legt man die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen 2019 und 2020 insgesamt zugrunde, erscheint das Volumen der Ausgleichszahlungen als durchaus großzügig bemessen (vgl. Tabelle 2):

⁹ Bundestagsdrucksache 19/21753, Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, S. 12.

Tabelle 2

Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Jahre 2018 bis 2025 der Gemeinden

	Ist		Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2021				
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Mio. Euro						
Gewerbesteuer (brutto)	55 419,5	45 295,0	50 500	52 600	57 050	61 100	63 850
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>	-432,9	-10 124,5	5 205	2 100	4 450	4 050	2 750
<u>abzüglich:</u>							
<i>Gewerbesteuerumlage</i>	-4 700,0	-3 798,6	-4 419	-4 602	-4 992	-5 347	-5 587
<i>Erhöhte Gewerbesteuerumlage Fonds „Deutsche Einheit“</i>	-51,1	-17,9	-	-	-	-	-
<i>Erhöhte Gewerbesteuerumlage für Neuordnung Finanzausgleich</i>	-3 363,2	-137,7	-	-	-	-	-
<i>Gewerbesteuerumlage (gesamt)</i>	-8 114,3	-3 954,2	-4 419	-4 602	-4 992	-5 347	-5 587
Gewerbesteuer (netto)	47 305,2	41 340,8	46 081	47 998	52 058	55 753	58 263
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>	531,0	-5 964,4	4 740	1 917	4 060	3 695	2 510
<u>nachrichtlich:</u>							
<i>Steuereinnahmen der Gemeinden</i>	114 817,4	107 466,2	112 472	115 960	122 920	129 814	135 345
<i>Anteil am Gesamtsteueraufkommen</i>	14,36 %	14,53 %	14,54 %	14,28 %	14,49 %	14,66 %	14,75 %

Quellen: Ist-Angaben aus früheren Steuerschätzungen sowie Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2021, Haushaltsausschussdrucksache 19/8642, Tabellen 7 und 8.2; eigene Berechnungen.

Die Netto-Gewerbesteuereinnahmen 2020 liegen mit 41,34 Mrd. Euro um 6,0 Mrd. Euro unter dem Ist 2019 von 47,31 Mrd. Euro. Die Ausgleichsbeträge nach § 2 Absatz 1 Ausgleichsgesetz von 11,46 Mrd. Euro (einschließlich der Bundesanteile für das Land Berlin und die Freie und Hansestadt Hamburg) übersteigen demnach um rund 5,5 Mrd. Euro den tatsächlichen Rückgang. Dabei war bei der Verabschiedung des Ausgleichsgesetzes bekannt, dass die erhöhten Gewerbesteuerumlagen¹⁰ zum Jahresende 2018 bzw. 2019 ausgelaufen waren. Allein hierdurch wurden die Gemeinden um rund 3,3 Mrd. Euro entlastet (vgl. Tabelle 2). Das

¹⁰ Hintergrund: Auf Wunsch der Länder wurden die Gemeinden durch bundesgesetzliche Regelungen an den Belastungen der alten Länder in Bezug auf die Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ (der Jahre 1991 bis 2018) sowie im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms hinsichtlich der Neuordnung des Finanzausgleichs (der Jahre 1995 bis 2019) beteiligt.

hohe Volumen der Ausgleichsbeträge dürfte auch dazu beigetragen haben, dass die gesamten bereinigten Einnahmen der Gemeinden (ohne Berlin, Freie Hansestadt Bremen und Freie und Hansestadt Hamburg) im Jahr 2020 mit 295,2 Mrd. Euro 4,5 % höher als im Jahr 2019 mit 282,5 Mrd. Euro ausfielen. Nicht zuletzt deswegen wiesen die Kommunen 2020 einen Finanzierungsüberschuss von knapp 2,0 Mrd. Euro aus.¹¹ Der Bundeshaushalt 2020 musste demgegenüber eine historisch hohe Nettokreditaufnahme von 130,5 Mrd. Euro verkraften.

5 Bericht des Bundesministeriums der Finanzen

Der Haushaltsausschuss hatte in seiner 71. Sitzung am 16. September 2020 das BMF aufgefordert, die von den Ländern nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Ausgleichsgesetz zu erstattenden Berichte zusammenzufassen und mit einer Stellungnahme versehen an den Deutschen Bundestag zu übermitteln.¹² Das BMF kam dieser Aufforderung mit seinem Bericht vom 26. Mai 2021 nach.¹³

Im deskriptiven Teil seines Berichts teilt das BMF mit, dass alle Länder ihren sich aus dem Ausgleichsgesetz ergebenden Zahlungsverpflichtungen an die Gemeinden im Jahr 2020 nachgekommen sind. Dazu hat es eine Übersicht erstellt, aus der für jedes berichtspflichtige Land hervorgeht,

- auf welcher Rechtsgrundlage die Ausgleichsmittel gezahlt wurden,
- zu welchem Zeitpunkt die Mittel ausgezahlt wurden und
- in welcher Gesamthöhe die Länder die Mittel ausgezahlt haben.

Zusätzlich gibt das BMF an, wie hoch der Ausgleichsbetrag pro Einwohner ist, und beschreibt das Verteilungsverfahren, wie es die Länder mitgeteilt haben. Dem schließt sich eine Übersicht über die Netto-Gewerbsteuereinnahmen der Länder an. Diese Übersicht hat das BMF um Angaben ergänzt, die die Gewerbsteuereinnahmen pro Einwohner des jeweiligen Landes ausweisen. Anschließend gibt das BMF die Auskünfte der Länder zu den Gewerbsteuerstundungen wieder. Dem Bericht ist eine Anlage beigelegt, in der die Höhe der Netto-Gewerbsteuereinnahmen, der Ausgleichsbeträge sowie – soweit bekannt – der Gewerbsteuerstundungen im Jahr 2020 gemeindescharf dargestellt wird.

¹¹ Vgl. Pressemitteilung Nr. 152 des Statistischen Bundesamtes vom 29. März 2021. (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_152_71137.html)

¹² Haushaltsausschussdrucksache 19/6161, Nummer 1.

¹³ Haushaltsausschussdrucksache 19/8688, Vorlage des BMF Nummer 110/2021, Gz.: V A 3 - FV 5010/20/10004 :002, DOK 2021/0311948, Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Umsetzung der pauschalen Gewerbsteuerkompensation im Jahr 2020 durch die Länder.

Im daran anschließenden Teil nimmt das BMF zu den Länderberichten Stellung. Es stellt fest, dass alle Länder die in § 2 Absatz 2 Satz 2 Ausgleichsgesetz normierte Berichtspflicht fristgerecht und vollumfänglich erfüllt haben. Alle Länder hätten im Ergebnis

- ihren Gemeinden die Bundes- und Landesmittel fristgerecht, d. h. bis Ende Dezember 2020, zur Verfügung gestellt,
- ihren Gemeinden die Bundes- und Landesmittel vollständig ausgezahlt und
- die Bundes- und Landesmittel orientiert an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen des Jahres 2020 verteilt.

Das Vorgehen der Länder bei der Verteilung der Mittel bewertet das BMF als an der gesetzlichen Vorgabe orientiert. Die Länder hätten in der konkreten Umsetzung die vom Gesetz ermöglichten Verteilungsspielräume genutzt. In jedem Land sei eine Verteilung gefunden worden, die von einer breiten Mehrheit der Gemeinden mitgetragen wurde.

Zu den Gewerbesteuereinnahmen stellt das BMF fest, dass diese im Jahr 2020 in den 14 berichtspflichtigen Ländern um 7 705 Mio. Euro niedriger lagen, als in der letzten Steuerschätzung vom 30. Oktober 2019 vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie angenommen. Damit lägen die Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 in diesen Ländern um 3 263 Mio. Euro unterhalb der im Ausgleichsgesetz veranschlagten Beträge von insgesamt 10 968 Mio. Euro. Die bundesgesetzlich je Land festgesetzten Ausgleichsbeträge seien jedoch von vornerein pauschal veranschlagt worden, um den Gemeinden trotz der im Jahr 2020 bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Planungssicherheit zu geben. Eine nachträgliche Spitzabrechnung der Ausgleichsbeträge sei insofern nicht vorgesehen. Zusätzlich sei zu beachten, dass die Gewerbesteuermindereinnahmen lediglich je Land saldiert berechnet werden konnten. Dies sei insofern von Bedeutung, als sich in einigen Ländern eine starke Heterogenität hinsichtlich der fiskalischen Betroffenheit der einzelnen Gemeinden zeige. Durch die oberhalb der saldiert ausgewiesenen Gewerbesteuermindereinnahmen veranschlagten Ausgleichsbeiträge seien hier weitergehende Ausgleichs der Gewerbesteuerausfälle ermöglicht worden.

Zum Umfang der Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020 weist das BMF darauf hin, dass nur wenige Länder Angaben hierzu gemacht hätten. Da das Ausgleichsgesetz die Länder lediglich dazu verpflichte, über die „ihnen bekannten“ Gewerbesteuerstundungen zu berichten, sei dies nicht zu beanstanden. Inwiefern Gewerbesteuerstundungen im Jahr 2020 in den Ländern dazu geführt haben könnten, dass einige Gemeinden möglicherweise zu hohe Ausgleichszahlungen erhalten haben, lasse sich nicht seriös abschätzen. Anhaltspunkte dafür, dass Gemeinden das Instrument der Gewerbesteuerstundung in hohem Maße strategisch zugunsten einer höheren Gewerbesteuerkompensation genutzt haben könnten, gäbe es nicht.

6 Stellungnahme zum Bericht des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF ist mit seinem Bericht an den Haushaltsausschuss seiner Berichtspflicht vollumfänglich nachgekommen. Der deskriptive Teil des Berichts gibt die Länderberichte vollständig und richtig wieder. In seiner Stellungnahme zu den Länderberichten bestätigt das BMF, dass die Länder das Ausgleichsgesetz sowohl in der Umsetzung als auch hinsichtlich ihrer Berichtspflichten erfüllt haben. Diese Feststellung ist nicht zu beanstanden.

Das BMF geht in seiner Stellungnahme darauf ein, dass der Gewerbesteuerausgleich die Gewerbesteuermindereinnahmen übertraf. Es begründet sodann die Überkompensation damit, dass in einigen Ländern die saldierten Gewerbesteuermindereinnahmen geringer sind als der Steuerausfall in den von Gewerbesteuermindereinnahmen betroffenen Gemeinden insgesamt. Die Feststellung ist richtig und erklärt zumindest einen Teil der Überkompensation. Ob er in Gänze für alle Länder zutrifft, lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht verifizieren.

Nach der aktuellen Steuerschätzung ist damit zu rechnen, dass die Netto-Gewerbesteuermindereinnahmen bereits im Jahr 2022 die Ist-Einnahmen 2019 wieder überschreiten werden. Der Steueranteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen wird bis zum Finanzplanende 2025 sogar leicht wachsen. Der Bundesanteil ist demgegenüber auf einen historischen Tiefstand gesunken und verharrt dort. Angesichts dieser Entwicklung erscheint die beschlossene Bundeshilfe von 6,1 Mrd. Euro als Teil der im Ausgleichsgesetz enthaltenen Unterstützungsbeträge äußerst großzügig gewesen zu sein.

7 Fazit

Die vom Gesetzgeber verfolgte Intention, die pandemiebedingten Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2020 pauschal zu kompensieren, wurde deutlich erfüllt. Bund und Länder haben ihre paritätischen Beiträge dazu geleistet und die Länder haben die Mittel fristgemäß den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Für die Gemeinden insgesamt ist festzustellen, dass die vom Bund bereitgestellten Ausgleichsmittel von 6,134 Mrd. Euro maßgebend dazu beigetragen haben, die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 vergleichsweise gut zu bewältigen.

Trotz der im Vergleich zum Bundeshaushalt stabilen Finanzlage der Gemeinden sind Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach einem zweiten Rettungsschirm¹⁴ für die Jahre 2021 und 2022 laut geworden. Das BMF hat in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht ausgeführt, dass weitere Gewerbesteuerausgleiche nicht geplant seien. Wir unterstützen diese Haltung ausdrücklich. Denn neben dem einmaligen Gewerbesteuerausgleich

¹⁴ Vgl. u. a. Handelsblatt vom 30. April 2021, „Kommunen fordern zweiten Rettungsschirm“.

für das Jahr 2020 hat der Bund umfängliche Maßnahmen beschlossen, die die Gemeinden finanziell nachhaltig unterstützen. Dazu gehören die dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung sowie eine Vielzahl anderer Stützungsmaßnahmen.¹⁵

Überdies hat die aktuelle Steuerschätzung vom 12. Mai 2021 ergeben, dass von den drei Gebietskörperschaften die Gemeinden im Schätzungszeitraum 2021 bis 2025 die höchsten Zuwächse gegenüber der letzten Steuerschätzung aufweisen. Während der Bund Mindereinnahmen von 1,9 Mrd. Euro verkraften muss, verzeichnen die Länder Mehreinnahmen von 3,7 Mrd. Euro und die Gemeinden sogar von 9,3 Mrd. Euro. Der Bundesanteil am Steueraufkommen sinkt im laufenden Haushaltsjahr 2021 auf nur noch 38 %, das sind 3,2 Prozentpunkte unter dem Bundesanteil des Jahres 2019. Eine grundlegende Verbesserung der Einnahmenlage zeichnet sich für den Bund in den kommenden Jahren ungeachtet wachsender Aufgaben nicht ab.

Der Bundeshaushalt befindet sich pandemiebedingt in zunehmend schwierigerem Fahrwasser. Im Jahr 2021 benötigt er für den Haushaltsausgleich eine historisch hohe Nettokreditaufnahme von 240,2 Mrd. Euro, die zu einer Kreditfinanzierungsquote von erschreckenden 44 % führt. Auf Basis des Haushaltsergebnisses 2020, des Solls 2021 und der Eckwerte für 2022 ist allein in diesen drei Jahren eine Nettokreditaufnahme von mehr als 450 Mrd. Euro zu befürchten. Diese Entwicklung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Bund die finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie überwiegend schultert, indem er neben der Finanzierung seiner eigenen Aufgaben Länder und Gemeinden umfassend entlastet hat. Die Folgen der Krise bilden für den Bundeshaushalt im Finanzplanungszeitraum und vermutlich darüber hinaus eine schwere Hypothek.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof wie auch die Bundesregierung¹⁶ primär die Länder in der finanzverfassungsrechtlichen Pflicht, eine angemessene auskömmliche Finanzausstattung der Gemeinden zu gewährleisten. Der Bund muss seine begrenzten finanziellen Ressourcen zuvorderst für die Erfüllung seiner zahlreichen eigenen Aufgaben einsetzen.

Dr. Mähring

Hugo

¹⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 20. April 2021 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 19/28702, Vorbemerkung (S. 2 bis 9) sowie Antwort der Bundesregierung vom 11. März 2021 auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 19/27496, S. 4 bis 12.

¹⁶ Bundestagsdrucksache 19/28702, Antwort auf Frage 7 sowie Bundestagsdrucksache 19/27496, Vorbemerkung und Antworten auf Fragen 9 bis 12.