

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Hauptausschuss	11.01.2021

Auswirkungen der Festsetzung der Gewerbesteuerausgleichszahlung 2020 für die Stadt Köln aus dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW (GewStAusgleichsG NRW)

Der Rat wurde am 10. Dezember 2020 in der haushaltsrechtlichen Unterrichtung gem. § 25 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen durch die Oberbürgermeisterin über die finanzielle Lage der Stadt informiert (Vorlage 3369/2020). Die Verwaltung hat zu diesem Zeitpunkt darauf hingewiesen, dass in der seinerzeitigen Prognose (Buchungsstand 31.10.2020) die Umsetzung des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes NRW – insbesondere die Wirkung des gesetzlich verabschiedeten Verteilungsmechanismus – bzw. der daraus hervorgehende Erstattungsbetrag noch nicht berücksichtigt werden konnte.

Mit Bescheid vom 09. Dezember 2020 erfolgte seitens der Bezirksregierung Köln nun die Festsetzung der Gewerbesteuerausgleichszahlung 2020 für die Stadt Köln aus dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW (GewStAusgleichsG NRW). Demnach erhält die Stadt Köln gemäß § 2 Abs. 2 bis 4 GewStAusgleichsG NRW insgesamt

118.731.265 Euro.

Die Verteilung der Kompensationsleistungen von insgesamt 2,72 Mrd. Euro auf die NRW-Städte und Gemeinden kann der als **Anlage 1** beigefügten Übersicht entnommen werden.

Bewertung aus Sicht der Stadt Köln

Es muss konstatiert werden, dass dieses Ergebnis für die Stadt Köln insoweit enttäuschend ist, als die Höhe der Erstattung deutlich hinter den tatsächlichen, corona-bedingten Rückgängen bei der Gewerbesteuer in 2020 zurückbleibt.

Das IST-Aufkommen der Gewerbesteuer der Stadt Köln belief sich nach den amtlichen Zahlen von IT.NRW im Jahr 2019 auf rd. 1.433 Mio. Euro. Gegenüber diesem Vorjahresvergleichswert muss derzeit für 2020 (Buchungsstand zum 31.12.2020: 1.158.827.408,35 Euro) mit einem Rückgang bei den Einzahlungen in Höhe von rund 274 Mio. Euro gerechnet werden. Auch unter Einbeziehung der (gegenläufigen) Entlastung bei der Gewerbesteuerumlage verbliebe somit nach derzeitigem Erkenntnisstand ein Minus von etwa 260 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahreswert. Mit Hilfe des oben genannten Betrages werden daher nur knapp die Hälfte (rund 46 Prozent) der corona-bedingten Rückgänge bei der Gewerbesteuer der Stadt Köln im Jahr 2020 kompensiert; von einer weitgehenden Kompensation, wie sie seitens Bund und Land in Aussicht gestellt worden war, kann für Köln mithin nicht die Rede sein.

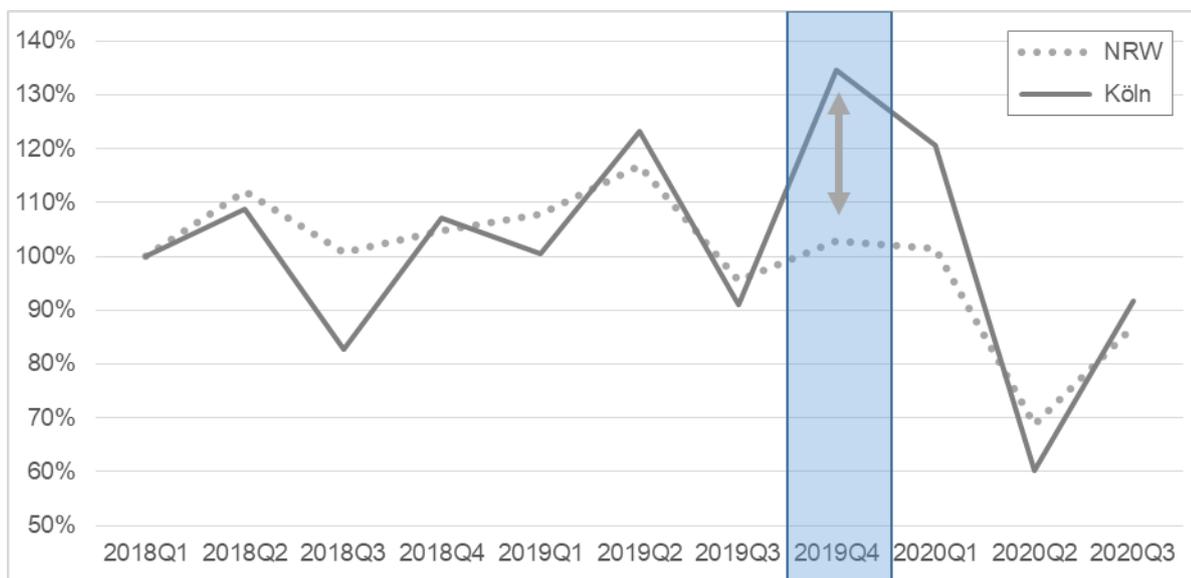
Seine Ursache hat dies in dem landesseitig gewählten Berechnungs- und Verteilmodus:

Hintergrund

Trotz deutlicher Kritik seitens der Stadt Köln sowie aller drei Spitzenverbände und den im Rahmen der Sachverständigenanhörung durch den Landtag gehörten Sachverständigen hat der Landesgesetzgeber den von der Landesregierung in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf und den dort vorgesehenen Berechnungs- und Verteilmodus im Rahmen der parlamentarischen Beratungen nicht mehr geändert. Die Kritik betrifft das Berechnungs- und Verteilungsmodell, welches dafür maßgeblich ist, welcher Anteil der insgesamt zur Verfügung stehenden Kompensationsmasse von 2,72 Mrd. Euro auf die einzelne Kommune entfällt – konkret: auf welche Weise die corona-bedingten Mindereinzahlungen der Kommunen berechnet werden. Dabei hat sich die Landesregierung zunächst – insoweit nachvollziehbar und richtig – dafür entschieden, keine Haushaltsplandaten, sondern nur die über IT.NRW verfügbaren IST-Daten (Nettosteueraufkommen) zugrunde zu legen.

Massiver Kritik sieht sich jedoch die Entscheidung der Landesregierung zur Abgrenzung der Vergleichszeiträume ausgesetzt. Denn die Landesregierung hat sich – anders als ein Großteil der anderen Bundesländer – dafür entschieden, den Zeitraum 1. Oktober 2019 bis 30. September 2020 als das durch die COVID-19-Pandemie beeinflusste „Krisenjahr“ zu definieren und diesen dem Vergleichszeitraum 2017 bis 2019 (genauer: 1. Oktober 2016 bis 30. September 2019) gegenüber zu stellen. Die damit erfolgende Berücksichtigung des 4. Quartals 2019 auf der „Krisenseite“ der Vergleichsrechnung ist im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses von den kommunalen Spitzenverbänden und den Sachverständigen als nicht sachgerecht kritisiert worden. Da die Gewerbesteuerentwicklung dieses Quartals unstreitig nicht von der Corona-Pandemie geprägt ist, hat seine Einbeziehung erhebliche Verzerrungen zur Folge und verhindert einen zielgerechten Ausgleich der COVID-19-bedingten Schäden. Besonders deutlich wird dies an den Daten für die Stadt Köln, da hier das 4. Quartal 2019 durch erhebliche Mehreinnahmen - auch im Vergleich zu anderen Quartalen - geprägt war.

Abb.: Quartalsentwicklung der Netto-Gewerbesteuereinnahmen in Köln und der Gesamtheit der NRW-Gemeinden 2018Q1 – 2020Q3 [in % von 2018Q1]:



Quelle: MHKBG / IT.NRW (Festsetzung Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW); eigene Darstellung.

Anmerkungen: Netto-Gewerbesteuereinnahmen berechnen sich aus der Differenz von Gewerbesteuer und Gewerbesteuerumlage.

Die Abbildung, die die prozentualen Veränderungen ausgehend vom 1. Quartal 2018 abbildet, macht deutlich, dass die Entwicklung der Gewerbesteuern in Köln zwar grundsätzlich einen ähnlichen Pfad wie die der Gesamtheit der nordrhein-westfälischen Gemeinden genommen hat. Dies gilt aber deutlich nicht für 4. Quartal des Jahres 2019 – und im Übrigen auch nicht für das 1. Quartal des Jahres 2020, das unstrittig dem Krisenjahr zuzurechnen ist.

Indem dieses atypisch starke Quartal nicht in das „Normalniveau“, sondern in das „Krisenjahr“ einbezogen wird, kommt es zu erheblichen Verzerrungen. Erstens werden die coronabedingten Rückgänge im Krisenjahr hierdurch unterzeichnet, da die hohen Einnahmen dieses Quartals die negativen Effekte

der Corona-Pandemie, die erst ab März 2020 zu einbrechenden Gewerbesteuereinzahlungen geführt haben, überlagern. Diese hohen Mehreinzahlungen des 4. Quartals bleiben damit gleichzeitig auch bei der Berechnung des „Normalniveaus“ außen vor. Das sog. „Normalniveau“ (technisch: faktorisiertes Netto-Gewerbesteueraufkommen) wird in den Berechnungen des Landes für die Stadt Köln in der Folge „nur“ mit 1.204 Mio. Euro angegeben. Durch Einbeziehung des atypischen 4. Quartals 2019 in das „Krisenjahr“ ergeben sich bei der Berechnung der corona-bedingten Einbrüche daher gleich in doppelter Hinsicht Verzerrungen.

Die überwiegende Zahl der Bundesländer hat sich dafür entschieden, bei der Abgrenzung der corona-geprägten Gewerbesteuereintrübe – entsprechend der Intention des Bundesgesetzgebers –, auf das Jahr 2020 abzustellen. Mehrere Bundesländer wie etwa das Land Bayern haben gezeigt, dass die zielführende Orientierung an den Daten des Jahres 2020 auch gesetzgeberisch umsetzbar gewesen wäre. Dabei sind unterschiedliche Wege gewählt worden: z.B. eine zusätzliche Datenerfassung im Nov. 2020 oder eine Hochrechnung auf Basis der Quartale 1-3 des Jahres 2020 etc.

Obwohl auch die kommunalen Spitzenverbände alternative Berechnungsmodelle vorgeschlagen hatten, hat das Land NRW hingegen an der Einbeziehung des 4. Quartals 2019 in das „Krisenjahr“ festgehalten. Auch wenn die Teilkompensation in Höhe von rd. 118,7 Mio. Euro grundsätzlich sehr zu begrüßen ist, muss festgehalten werden, dass der gewählte Verteilungsschlüssel die Stadt Köln massiv benachteiligt. Die negativen Wirkungen des in NRW gewählten Verteilungsschlüssels (im Vergleich zu alternativ möglichen Berechnungswegen) werden für die Stadt Köln auf einen mittleren bis hohen zweistelligen Millionenbetrag geschätzt.

Nur der Vollständigkeit halber sei daran erinnert, dass sich für die Stadt Köln gerade wegen der großen Steuerkraft des 4. Quartals 2019 massive Rückgänge bei den Schlüsselzuweisungen in 2021 ergeben, die sich aktuell gegenüber unserer Haushaltsplanung auf rd. 94 Mio. Euro summieren. Auch wenn einige Verteilungsparameter im Finanzausgleich kritisch gesehen werden (u.a. der unzureichenden "Elefantenansatz" im Hauptansatz), stellt die Stadt Köln diese schmerzhaften Umverteilungseffekte nicht in Frage. Sie sind einem auf gegenseitige Solidarität angelegten Ausgleichssystem systemimmanent und daher nachvollziehbar. Nicht nachvollziehbar ist es aber, dass die Stadt Köln nun gleich zweimal für die hohe Steuerkraft des 4. Quartals 2019 „bestraft“ wird: bei Steuerkraftermittlung für den Finanzausgleich und parallel im Rahmen der Gewerbesteuerkompensation bei Ermittlung unserer corona-bedingten Ertragsausfälle.

Möglichkeit zur Klage

Gegen den Festsetzungsbescheid der Bezirksregierung vom 9.12.2020 kann innerhalb eines Monats Klage beim Verwaltungsgericht Köln erhoben werden. Gleichzeitig ist ein Vorgehen gegen das Landesgesetz vor dem Verfassungsgerichtshof NRW möglich.

Rechtsschutz erscheint nur dann erfolgversprechend, wenn nachvollziehbar eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geltend gemacht werden kann. Selbst wenn der überwiegende Teil der Bundesländer von einer Berücksichtigung des 4. Quartals 2019 bei der Ermittlung der corona-bedingten Gewerbesteuereinzahlungen aus guten Gründen abgesehen hat, hat der Bundesgesetzgeber insoweit keine expliziten Verteilungsregelungen, aus denen sich möglicherweise entsprechende subjektiv-rechtliche Rechtspositionen der Kommunen ableiten ließen, vorgegeben. Die Bundesländer haben vielmehr sehr unterschiedliche Berechnungs- und Verteilungswege gewählt. Mit Niedersachsen hat zumindest auch ein weiteres Bundesland auch das 4. Quartal 2019 in die Berechnung des Krisenzeitraums einbezogen. Vor diesem Hintergrund werden die Erfolgsaussichten einer (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfung – trotz der berechtigten fachlichen Kritik – als schwierig eingeschätzt. In politischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass eine erfolgreiche Überprüfung erhebliche Umverteilungswirkungen zwischen den Kommunen auslösen könnte, da die Gesamtsumme, die seitens des Bundes und des Landes zur Kompensation zur Verfügung gestellt wird, gedeckelt ist. Auch der Städtetag NRW verfolgt daher keine entsprechenden Überlegungen.

Aus diesem Grund beabsichtigt die Stadt Köln bei Aufrechterhaltung der fachlich-inhaltlichen Kritikpunkte den Verteilungs- und Berechnungsmodus für die Gewerbesteuerkompensation zu akzeptieren und von einer möglichen gerichtlichen Überprüfung abzusehen.

Anlage 1: Übersicht über die Verteilung der Zuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz

Gez. Reker