

# Der Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020

Dipl.Vw.(Int.)Univ. Lisa Zelger

Mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 gingen die Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer – eine ihrer Haupteinnahmequellen – zum Teil deutlich zurück. Um die Handlungsfähigkeit und Investitionskraft der Gemeinden auch während der Pandemie zu erhalten, sahen Bund und Länder einen Ausgleich der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen vor. Für die 2 056 bayerischen Gemeinden stand hierfür ein Gesamtbetrag von 2,398 Milliarden Euro zur Verfügung, der noch im Dezember 2020 anhand pauschalierter Zuweisungen auf die Gemeinden verteilt und ausbezahlt wurde. Das Bayerische Landesamt für Statistik war dabei für die Berechnung und Festsetzung der Zuweisungen zuständig. Der Beitrag erläutert die Hintergründe des Ausgleichs der Gewerbesteuermindereinnahmen in Bayern im Jahr 2020. Er vermittelt insbesondere die Systematik zur Berechnung der Zuweisungen und liefert einen Überblick über die Ergebnisse der Mittelverteilung.

## Rückläufige Gewerbesteuereinnahmen in Folge der COVID-19-Pandemie als Herausforderung für Gemeinden

In Folge der COVID-19-Pandemie kam es bei vielen Unternehmen im Jahr 2020 zu erheblichen Umsatz- und Gewinneinbußen. Bei den Gemeinden, in denen betroffene Unternehmen ansässig sind, führte dies – insbesondere bei der Gewerbesteuer – zu beträchtlichen Steuerausfällen. Als Gemeindesteuer fließt das Gewerbesteueraufkommen zunächst<sup>1</sup> allein den Gemeinden zu. Die Gewerbesteuer stellt dabei eine Haupteinnahmequelle der Gemeinden dar. Im Jahr 2019 und damit noch vor Beginn der COVID-19-Pandemie verbuchten die bayerischen Gemeinden insgesamt rund 8,5 Milliarden Euro an Gewerbesteuereinnahmen, was einem Anteil von über 40% an ihren gesamten Steuereinnahmen entspricht (Bayerisches Landesamt für Statistik 2020a).<sup>2</sup> Bereits im ersten Halbjahr 2020 verzeichneten sie einen Rückgang von 782 Millionen Euro beziehungsweise 15,7% gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Dieser Rückgang war zum Großteil auf das Ergebnis des zweiten Quartals zurückzuführen: In den von einschneidenden Corona-Maßnahmen sowie deren schrittweisen

Lockerung geprägten Monaten April bis Juni 2020 lagen die Gewerbesteuereinnahmen um 33,6% unter denen des Vorjahresquartals (Bayerisches Landesamt für Statistik 2020b). Gleichzeitig sahen sich viele Gemeinden mit Beginn der Pandemie weiteren Einnahmeausfällen (z. B. durch den Wegfall von Eintrittsgeldern für öffentliche Kultur- und Freizeiteinrichtungen), aber auch Mehrausgaben, etwa im Sozialbereich, gegenüber. Die Ausgangslage für den Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen war somit geprägt durch einen abnehmenden finanziellen Handlungsspielraum vieler Gemeinden (vgl. z. B. Bundesministerium der Finanzen 2020 oder Bayerischer Städtetag 2020).

Infokasten 1 liefert weiteres Hintergrundwissen zur Gewerbesteuer, das für das Detailverständnis dieses Beitrags hilfreich ist.

## 2,398 Milliarden Euro an Zuweisungen für die bayerischen Gemeinden durch Bund und Land

Um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden sowie deren Investitionskraft während der COVID-19-Pandemie zu erhalten, sah die Bundesregierung einen finanziellen Ausgleich der entgangenen Gewerbe-

1 Die Gemeinden führen noch die Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder ab (siehe auch Infokasten 1).

2 Die Steuereinnahmen der Gemeinden in Bayern betragen 2019 etwa 20,54 Mrd. Euro.



### Infokasten 1: Gewerbesteuer

In Deutschland unterliegt der Gewerbeertrag von Unternehmern der Gewerbesteuer. Als Gemeindesteuer wird sie von derjenigen Gemeinde erhoben, in der eine Betriebsstätte zur Gewerbeausübung unterhalten wird.

Die Gewerbesteuerschuld eines Unternehmers ermittelt sich dabei in vereinfachter Form wie folgt:

$$\text{Gewerbesteuer} = \underbrace{\text{Gewerbeertrag} \times \text{Steuermesszahl} \times \text{Gewerbesteuerhebesatz der Gemeinde}}_{= \text{Steuermessbetrag}}$$

Die Steuermesszahl beträgt derzeit bundeseinheitlich 3,5%. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG legen Gemeinden ihren Gewerbesteuerhebesatz eigenständig fest, er beträgt jedoch mindestens 200%.<sup>3</sup> Damit können Gemeinden die Höhe ihres Gewerbesteueristaufkommens, das heißt der Bruttoeinnahmen abzüglich der im selben Zeitraum geleisteten Erstattungen, maßgeblich selbst beeinflussen.

Vom Gewerbesteueristaufkommen haben die Gemeinden die Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abzuführen. Sie errechnet sich, indem das Gewerbesteueristaufkommen eines Jahres durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Gewerbesteuerhebesatz geteilt und mit dem sogenannten Vervielfältiger – 35% im Jahr 2020 – multipliziert wird (§ 6 GemFinRefG). Der Restbetrag nach Abzug der Gewerbesteuerumlage verbleibt als Gewerbesteuererinnahmen (netto) bei den Gemeinden.

steuereinnahmen für Gemeinden noch im ersten Krisenjahr 2020 vor (Bundesministerium der Finanzen 2020). Da die Kommunen verfassungsrechtlich ein Teil der Länder sind, war es hierfür zunächst erforderlich, dem Bund die notwendige Kompetenz einzuräumen. Zu diesem Zweck wurde das Grundgesetz um Art. 143h ergänzt. Er erlaubte es dem Bund, 2020 einmalig einen pauschalen Ausgleich von Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer zugunsten der Gemeinden und zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land vorzunehmen. Das Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (COVGewMAG) legt schließlich den Rahmen für diesen Mindereinnahmenausgleich fest: Insgesamt erhielten die Länder aus dem Bundeshaushalt einen Betrag in Höhe von 6,134 Milliarden Euro. Auf Bayern entfielen, basierend auf regionalisierten Ergebnissen der Steuerschätzung<sup>4</sup>, 1,052 Milliarden Euro an Bundesmitteln (§ 1 Abs. 1 und 2 COVGewMAG). Um Landesmittel aufgestockt stand schließlich ein Betrag von 2,398 Milliarden Euro für den Ausgleich

der Gewerbesteuermindereinnahmen der bayerischen Gemeinden im Jahr 2020 zur Verfügung (§ 2 Abs. 1 COVGewMAG).

### Der Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen in Bayern

Die Aufteilung der Finanzmittel auf die Einzelgemeinden oblag den Ländern. Diese hatten sich dabei nach den Maßgaben im Bundesgesetz an den für das Jahr 2020 erwarteten Mindereinnahmen der einzelnen Gemeinden zu orientieren. Gleichzeitig hatte die Auszahlung der Mittel noch im laufenden Jahr 2020 zu erfolgen (§ 2 Abs. 1 COVGewMAG), um eine möglichst rasche finanzielle Entlastung der Kommunen zu erreichen.

Vor diesen mitunter konträren Zielsetzungen regelte das Bayerische Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (StMFH) die Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen in der Gewerbesteuerausgleichsvollzugsrichtlinie (GewStAVollzR). Sie legte unter anderem die Verteilungskriterien für die Finanzmasse fest und übertrug dem Baye-

3 §§ 1, 2, 4–7, 11, 16 GewStG.

4 Zur Bestimmung der voraussichtlichen Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 wurden die Ergebnisse des prognostizierten Gewerbesteueraufkommens 2020 vom 31.10.2019, das heißt noch vor Ausbruch der Pandemie, den Ergebnissen der Schätzung vom 14.05.2020 nach Ausbruch der Pandemie gegenübergestellt. Auf dieser Basis wurden für alle Bundesländer Mindereinnahmen (netto) in Höhe von insgesamt 11,817 Milliarden Euro im Jahr 2020 prognostiziert (BR-Drs. 364/20).

rischen Landesamt für Statistik die Zuständigkeit für die Berechnung und Festsetzung der Zuweisungen an die bayerischen Gemeinden (Nr. 4 und Nr. 5 GewStAVollzR).

### Mehrstufige Berechnung der Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen

Ein Grundprinzip bei der Berechnung der Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie war es, zunächst die Gewerbesteuermindereinnahmen auf Ebene der einzelnen Gemeinden möglichst exakt zu ermitteln. Hierzu wurde das zu erwartende Gewerbesteuer-

istaufkommen jeder Gemeinde im Jahr 2020 mit ihrem durchschnittlichen Gewerbesteueristaufkommen der drei vorangegangenen Jahre („Vergleichsgröße“) verglichen. Lag das maßgebliche Aufkommen im Pandemiejahr 2020 unter dem Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019, wurde der Gemeinde eine nicht zweckgebundene Zuweisung zum Ausgleich ihrer Gewerbesteuermindereinnahmen gewährt. Im nächsten Schritt war zu prüfen, ob die verfügbare Finanzmasse ausreichen würde, um die Mindereinnahmen aller bayerischen Gemeinden zu kompensieren. Nachdem dies der Fall war, war im Weiteren ein Restbetrag zu verteilen.<sup>5</sup>

**Übersicht 1: Berechnungssystematik der Zuweisung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen nach der GewStAVollzR für eine fiktive Gemeinde**

<b>A</b>	<b>Vergleichsgröße</b>	1. Gewerbesteueristaufkommen 2017	6 987 808 €
		2. Gewerbesteueristaufkommen 2018	7 456 170 €
		3. Gewerbesteueristaufkommen 2019	6 990 329 €
		Summe Gewerbesteueristaufkommen 2017 bis 2019 = Summe A 1. bis A 3.	21 434 307 €
		<b>Durchschnitt Gewerbesteueristaufkommen 2017 bis 2019</b> = Summe A 1. bis A 3. / 3	<b>7 144 769 €</b>
<b>B</b>	<b>Maßgebliches Gewerbesteueristaufkommen 2020</b>	<i>Gemeldet an das Finanzamt München zum Zwecke der Gewerbesteuerumlage:</i>	
		1. Gewerbesteueristaufkommen für das erste bis dritte Vierteljahr 2020	3 672 515 €
		<i>Gemeldet an das Bayerische Landesamt für Statistik im Rahmen einer Online-Erhebung vom 23. bis 30.11.2020:</i>	
		2. Erwartetes Gewerbesteueristaufkommen für das vierte Vierteljahr 2020	1 401 655 €
		Summe Gewerbesteueristaufkommen 2020 = Summe B 1. und B 2.	5 074 170 €
		Hebesatz 2019 Hebesatz 2020	387 v.H. 388 v.H.
		<b>Maßgebliches Gewerbesteueristaufkommen 2020</b> = (Summe B 1. und B 2. / Hebesatz 2020) * Hebesatz 2019	<b>5 061 092 €</b>
<b>C</b>	<b>Gewerbesteuermindereinnahmen</b>	Durchschnitt Gewerbesteueristaufkommen 2017 bis 2019	7 144 769 €
		– Maßgebliches Gewerbesteueristaufkommen 2020 = <b>Gewerbesteuermindereinnahmen</b> <b>(wenn sich als Ergebnis ein positiver Betrag ergibt)</b>	<b>2 083 677 €</b>
<b>D</b>	<b>Fiktive Gewerbesteuerumlage</b>	Fiktive Gewerbesteuerumlage: Gewerbesteuermindereinnahmen / Hebesatz 2019 * 35 % (= gültiger Vervielfältiger)	188 446 €
<b>E</b>	<b>Zuweisungsfähiger Betrag</b>	Gewerbesteuermindereinnahmen	2 083 677 €
		– fiktive Gewerbesteuerumlage = <b>Zuweisungsfähiger Betrag für die Gewerbesteuermindereinnahmen</b>	<b>1 895 231 €</b>
<b>F</b>	<b>Verteilung Restmasse</b>	<i>Da die Summe der zuweisungsfähigen Beträge für alle bayerischen Gemeinden kleiner war als die Zuweisungsmasse, erfolgte die Verteilung des verbleibenden Restbetrags gemäß der GewStAVollzErgR nach dem Anteil der Schlüsselzuweisung 2020 einer Gemeinde an der Summe aller Gemeindeschlüsselzuweisungen 2020:</i>	
		Gemeindeschlüsselzuweisung 2020	1 595 801 €
		/ Gemeindeschlüsselzuweisung 2020 (Summe aller bayerischen Gemeinden)	2 593 209 908 €
		= Anteilsatz der Gemeinde	0,000615376717
		* Verbleibender Rest der Zuweisungsmasse = <b>Zuweisungsbetrag nach GewStAVollzErgR</b>	<b>135 742 €</b>
<b>G</b>	<b>Gesamtzuweisung</b>	Zuweisungsbetrag nach GewStAVollzErgR	135 742 €
		+ Zuweisungsfähiger Betrag für die Gewerbesteuermindereinnahmen = <b>Zuweisungsbetrag</b>	<b>2 030 973 €</b>

<sup>5</sup> Für den umgekehrten Fall, dass die Mindereinnahmen aller Gemeinden die zur Verfügung stehenden Finanzmittel überstiegen hätten, hätten die Zuweisungsbeträge anteilig gekürzt werden müssen.

In den folgenden Abschnitten werden die Berechnungssystematik der Zuweisung zum pauschalen Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen in Folge der COVID-19-Pandemie genauer erläutert und die Ergebnisse der Verteilung dargestellt. Übersicht 1 zeigt die Berechnung beispielhaft anhand einer fiktiven Gemeinde mit Gewerbesteuermindereinnahmen.

### Dreijahresdurchschnitt als Vergleichsgröße

Bei der Ermittlung des durchschnittlichen, jährlichen Gewerbesteueristaufkommens der Jahre 2017 bis 2019 als Vergleichsgröße (Übersicht 1, Abschnitt A) wurde bewusst ein Referenzzeitraum von mehr als einem Jahr gewählt. So flossen kurzfristige Schwankungen beim Gewerbesteueristaufkommen oder einmalige steuerliche Sondereffekte nur in abgeschwächter Form in den Vergleichsmaßstab ein. Als Datenbasis dienten die von den Gemeinden abgegebenen Meldungen an das Finanzamt München zum Zwecke der Gewerbesteuerumlage gemäß §6 Abs.2 der Ausführungsverordnung Gemeindefinanzreformgesetz (BayAVGFRG) (Nr.4.2.1.1 GewStAVollzR). Bayernweit lag die Vergleichsgröße bei 10,18 Milliarden Euro beziehungsweise bei durchschnittlich 775,94 Euro pro Einwohner<sup>6</sup>. Der Median lag mit 314,56 Euro jedoch deutlich darunter. Tabelle 1 zeigt, wie sich die Vergleichsgröße innerhalb Bayerns auf die Regierungsbezirke verteilt. Dabei wird ersichtlich, dass auf die 500 oberbayerischen Gemeinden ein „Löwenanteil“ von 51,4% der Vergleichsgröße entfällt. Mit 1 111,71 Euro je Einwohner war das Ausgangsniveau vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie in Oberbayern deutlich höher als in den restlichen Regierungsbezirken.

### Online-Erhebung zur Ermittlung des maßgeblichen Gewerbesteueristaufkommens für das vierte Vierteljahr 2020

Zur Bestimmung des maßgeblichen Gewerbesteueristaufkommens 2020 (Übersicht 1, Abschnitt B) wurde, soweit diese verfügbar waren, ebenfalls auf die Meldungen der Gemeinden zum Zwecke der Gewerbesteuerumlage zurückgegriffen (Nr. 4.2.1.2.1 GewStAVollzR). Zum Zeitpunkt der Berechnung Anfang Dezember 2020 lagen die

**Tab. 1 Das durchschnittliche, jährliche Gewerbesteueristaufkommen („Vergleichsgröße“) in Bayern 2017 bis 2019 nach Regierungsbezirken**

Regierungsbezirk	Anzahl Gemeinden	Vergleichsgröße: Durchschnittliches, jährliches Gewerbesteueristaufkommen 2017 bis 2019		
		Euro	in %	Euro je Einwohner
Oberbayern .....	500	5 238 436 630	51,4%	1 111,71
Niederbayern ...	258	737 899 679	7,2%	592,79
Oberpfalz .....	226	676 396 806	6,6%	608,84
Oberfranken ....	214	605 560 663	5,9%	569,92
Mittelfranken ....	210	1 146 104 163	11,3%	645,65
Unterfranken ....	308	691 288 718	6,8%	525,04
Schwaben .....	340	1 087 395 437	10,7%	571,88
<b>Bayern</b>	<b>2 056</b>	<b>10 183 082 096</b>	<b>100,0%</b>	<b>775,94</b>

Meldungen für das erste bis dritte Kalendervierteljahr vor.

Für das vierte Quartal musste auf das bis Jahresende noch zu erwartende Gewerbesteueristaufkommen abgestellt werden. Dieses erhob das Bayerische Landesamt für Statistik in einer Online-Erhebung bei allen bayerischen Gemeinden. Genauere Informationen zu Inhalt und Ablauf der Online-Erhebung sind in Infokasten 2 zu finden. Die Angaben der Gemeinden in der Online-Erhebung sowie die für das Jahr 2020 zuvor abgegebenen, vierteljährlichen Meldungen des Gewerbesteueristaufkommens an das Finanzamt München wurden schließlich zum Gewerbesteueristaufkommen 2020 aufsummiert.

Um finanzielle Fehlanreize zu vermeiden, sollte die Höhe des maßgeblichen Gewerbesteueristaufkommens 2020 nicht durch kurzfristige Hebesatzänderungen beeinflusst werden können. Weder die bewusste Senkung des Hebesatzes sollte zu einer höheren Zuweisung führen, noch sollte sich eine finanziell notwendige Anhebung des Hebesatzes zuweismindernd für eine Gemeinde auswirken. Aus diesem Grund wurde das Gewerbesteueristaufkommen 2020 auf das Niveau im Jahr 2019 umgerechnet.<sup>7</sup> Dieses umgerechnete Gewerbesteueristaufkommen war schließlich maßgeblich für die Berechnung und Festsetzung der Zuweisung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen in Folge der COVID-19-Pandemie.

<sup>6</sup> Einwohnerzahl Bayerns zum 30.06.2020: 13 123 566 (Bayerisches Landesamt für Statistik 2020c).

<sup>7</sup> Hierzu wurde das Gewerbesteueristaufkommen 2020 durch den Gewerbesteuerhebesatz 2020 geteilt und mit dem Hebesatz des Jahres 2019 multipliziert.



### Infokasten 2:

#### Online-Erhebung des zu erwartenden Gewerbesteueristaufkommens für das vierte Quartal 2020 durch das Bayerische Landesamt für Statistik

Um bei der Zuweisung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen berücksichtigt zu werden, hatten die Gemeinden dem Landesamt für Statistik im Zeitraum vom 23. bis 30. November das Gewerbesteueristaufkommen zu melden, welches für das vierte Kalendervierteljahr 2020 zu erwarten war. Hierfür waren nach Nr. 6 der GewStAVollzR die folgenden Angaben zu machen:

- a) das Gewerbesteueristaufkommen für den Monat Oktober 2020
- b) das Gewerbesteueristaufkommen für den Zeitraum vom 1. bis 20. November 2020
- c) das Gewerbesteueristaufkommen aus allen Gewerbesteuerbescheiden mit Datum 20. November 2020 oder früher, das erstmals im Zeitraum vom 21. November 2020 bis 31. Dezember 2020 fällig wird
- d) das Gewerbesteueristaufkommen, das zum Stichtag 20. November 2020 noch bis längstens 31. Dezember 2020 gestundet ist
- e) das Gewerbesteueristaufkommen aus allen von der Gemeinde noch nicht verbeschiedenen Mitteilungen und Bescheiden der Finanzämter bis einschließlich des Mitteilungs- oder Bescheid datums des Finanzamts vom 15. November 2020
- f) das Gewerbesteueristaufkommen, das von der Gemeinde zeitlich in den Zeitraum nach dem 20. November 2020 verlagert wurde

Falls eine Gemeinde im Jahr 2020 keine Mindereinnahmen erwartete, war es ihr alternativ möglich, pauschal anzugeben, dass das Gewerbesteueristaufkommen 2020 das durchschnittliche Gewerbesteueristaufkommen 2017 bis 2019 übersteigt und daher keine weiteren Angaben gemacht würden.

Die Gemeinden waren zudem aufgefordert, vom 2. bis 11. November 2020, das heißt noch vor dem eigentlichen Meldezeitraum, an einer Testerhebung teilzunehmen. Dabei hatten sie die Möglichkeit, ihr Gewerbesteueristaufkommen im Monat Oktober (entspricht Angabe a, siehe oben) noch unverbindlich zu melden. Auf diese Weise konnten sie vorab den gemeindeeigenen, passwortgeschützten Zugang zum Meldesystem testen und sich mit dem Aufbau der Meldemaske vertraut machen. Mehr als drei Viertel der Gemeinden (75,5%) nutzten dieses freiwillige Angebot.

Obwohl für die Gemeinden auch im tatsächlichen Meldezeitraum keine Meldepflicht bestand, konnten Meldungen von allen 2 056 bayerischen Gemeinden eingeholt werden.

#### Gewerbesteuermindereinnahmen bei der Mehrzahl der bayerischen Gemeinden

Zur Berechnung der Zuweisungsbeträge wurde zunächst der sogenannte zuweisungsfähige Betrag für die Gewerbesteuermindereinnahmen einer jeden Gemeinde ermittelt (Nr. 4.2.1 GewStAVollzR). Hierfür wurde das maßgebliche Gewerbesteueristaufkommen im Jahr 2020 von der Vergleichsgröße abgezogen (Übersicht 1, Abschnitt C). Ergab sich

für eine Gemeinde ein positiver Betrag (das heißt, die Vergleichsgröße überstieg das erwartete Aufkommen im Jahr 2020), stellte dieser die Gewerbesteuermindereinnahmen im Jahr 2020 dar. Für insgesamt 1 156 der 2 056 bayerischen Gemeinden (56,2%) errechneten sich so Gewerbesteuermindereinnahmen. Sie beliefen sich auf insgesamt 2,396 Milliarden Euro.

### Fiktive Gewerbesteuerumlage verringert zuweisungsfähigen Betrag

Ginge man davon aus, eine Gemeinde hätte anstelle der für sie ermittelten Mindereinnahmen stattdessen Gewerbesteuer eingenommen, so hätte sie einen Teil des Aufkommens als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abführen müssen (siehe auch Infokasten 1 zur Gewerbesteuer). Im Gegensatz zur Gewerbesteuer unterlag die Zuweisung zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen in Folge der COVID-19-Pandemie jedoch nicht der Gewerbesteuerumlage. Um Gemeinden mit Mindereinnahmen nicht zu bevorzugen, wurde daher eine fiktive Gewerbesteuerumlage berechnet<sup>8</sup> (Übersicht 1, Abschnitt D). Der zuweisungsfähige Betrag aus den Gewerbesteuermindereinnahmen ergab sich schließlich, indem die fiktive Gewerbesteuerumlage vom Betrag der Mindereinnahmen abgezogen wurde (Übersicht 1, Abschnitt E).

### Ausgleich von Mindereinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe

Eine Besonderheit bei der Berechnung und Festsetzung der Zuweisung nach der GewStAVollzR wiesen die neun Gemeinden mit Sitz einer bayerischen Spielbank auf. Diese Gemeinden erhalten 15% des Bruttospielertrags, den sogenannten Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe, als Einnahmen. Da die Corona-Beschränkungen im Jahr 2020 auch den Betrieb der bayerischen Spielbanken beeinträchtigten und der Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe gleichzeitig als Gewerbesteuersurrogat angesehen werden kann, waren auch die Mindereinnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe auszugleichen. Hierzu wurden – analog zur Berechnung der Gewerbesteuermindereinnahmen – die Mindereinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe bestimmt, indem der Gemeindeanteil im Jahr 2020 mit dem Jahresdurchschnitt aus den drei vorangegangenen Jahren verglichen wurde (Nr. 4.2.2 GewStAVollzR).<sup>9</sup> Die so errechneten Mindereinnahmen von insgesamt 2,65 Millionen Euro (0,1% der Verteilungsmasse) waren in vollem Umfang zuweisungsfähig.

Der Ausgleich der Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe zeigt zudem die

enge Anlehnung des Ausgleichsverfahrens an das aktuelle Infektionsgeschehen in der Pandemie auf. So war zunächst vorgesehen, für den maßgeblichen Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe für das Jahr 2020 die Einnahmen der Monate Januar bis Oktober 2020 heranzuziehen (schließlich lagen sie zum Zeitpunkt der Berechnung Anfang Dezember bereits vor) und diese auf die Monate November und Dezember hochzurechnen. Aufgrund steigender COVID-19-Infektionszahlen im Herbst 2020 mussten jedoch die bayerischen Spielbanken zum 1. November 2020 schließen, sodass anzunehmen war, dass den Gemeinden bis Jahresende voraussichtlich keine Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe mehr zufließen würden. Um dieser Entwicklung im Ausgleichsverfahren Rechnung zu tragen, wurde die GewStAVollzR kurzfristig angepasst und für die Monate November und Dezember 2020 wurden keine Gemeindeanteile an der Spielbankabgabe in der Berechnung mehr berücksichtigt (§1 ÄndBek vom 20.11.2020). Die Mindereinnahmen der betroffenen Gemeinden wurden auf diese Weise im Zuweisungsverfahren genauer abgebildet und ausgeglichen.

### Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 können vollständig ausgeglichen werden – Verteilung des Restbetrags nach dem Anteil an den Gemeindegewerbesteuerzuweisungen 2020

Die zuweisungsfähigen Beträge für die Mindereinnahmen sowohl aus der Gewerbesteuer als auch aus dem Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe betragen zusammen 2,177 Milliarden Euro. Dies entsprach 90,8% der verfügbaren Finanzmittel. Somit konnten die rechnerisch ermittelten Mindereinnahmen aller bayerischen Gemeinden vollständig ausgeglichen werden.

Darüber hinaus verblieb noch ein Restbetrag in Höhe von rund 221 Millionen Euro beziehungsweise 9,2% der Verteilungsmasse. Dieser Restbetrag war nach dem Anteil der Schlüsselzuweisung 2020 einer Gemeinde an der Summe aller Gemeindegewerbesteuerzuweisungen 2020 zu verteilen (Übersicht 1, Abschnitt F) (Nr. 2 GewStAVollzErgR). Die Gesamtzuweisung (Übersicht 1, Abschnitt G) setzte sich schließlich aus der Summe des zuweisungsfähigen Betrags für die Mindereinnahmen und

8 Zur Berechnung der fiktiven Gewerbesteuerumlage wurde zunächst der Grundbetrag für die Gewerbesteuermindereinnahmen ermittelt. Hierzu wurde der positive Betrag der Gewerbesteuermindereinnahmen durch den für das Jahr 2019 geltenden Hebesatz der Gemeinde geteilt und mit 35%, dem für das Jahr 2020 geltenden Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage, multipliziert.

9 Der maßgebliche Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe für das Jahr 2020 wurde aus dem Gemeindeanteil der Monate Januar 2020 bis Oktober 2020 errechnet, unabhängig vom Zeitpunkt des Zuflusses bei der Gemeinde.

**Tab. 2 Die Verteilung der Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der COVID-19-Pandemie in Bayern 2020 nach Regierungsbezirken**

Regierungsbezirk	Zuweisung nach GewStAVollzR		
	Euro	in %	Euro je Einwohner
Oberbayern .....	1 217 716 514	50,8%	258,43
Niederbayern .....	253 424 435	10,6%	203,59
Oberpfalz .....	189 385 441	7,9%	170,47
Oberfranken .....	136 438 496	5,7%	128,41
Mittelfranken .....	217 876 014	9,1%	122,74
Unterfranken .....	175 713 379	7,3%	133,45
Schwaben .....	207 445 721	8,7%	109,10
<b>Bayern</b>	<b>2 398 000 000</b>	<b>100,0%</b>	<b>182,72</b>

ihrer Zuweisung aus der Verteilung der Restmasse zusammen. Insgesamt erhielten so 1 975 Gemeinden zum 15. Dezember 2020 eine Zuweisung, was einem Anteil von 96,1% der bayerischen Gemeinden entspricht.

Den Anteil der Gemeindeschlüsselzuweisungen als Kriterium für die Verteilung der Restmasse heranzuziehen, unterscheidet sich stark vom Verteilungskriterium, nach dem die Gewerbesteuermindereinnahmen ausgeglichen wurden. Da die Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen auf den Unterschiedsbetrag zwischen dem Gewerbesteueristaufkommen 2020 und der Vergleichsgröße abzielte, konnten auch Gemeinden, die üblicherweise sehr steuerstark sind (d.h. eine hohe Vergleichsgröße

haben), hohe Zuweisungen erhalten. Notwendige Bedingung hierfür war allein, dass ihr Gewerbesteueristaufkommen im Jahr 2020 stark eingebrochen war. Im Gegensatz dazu sollen die Gemeindeschlüsselzuweisungen die Unterschiede zwischen den (fiktiven) Einnahme- und Ausgabemöglichkeiten einer Gemeinde ausgleichen. Relativ steuerstarke Gemeinden bekommen aufgrund ihrer guten Einnahmemöglichkeiten tendenziell niedrige oder gar keine Schlüsselzuweisungen. Die Verteilung des Restbetrags nach dem Anteil der Schlüsselzuweisung 2020 einer Gemeinde an der Summe aller Gemeindeschlüsselzuweisungen 2020 vorzunehmen, begünstigte somit eher die steuerschwachen Gemeinden. Mindereinnahmen im Jahr 2020 waren hierfür nicht erforderlich. So konnten 816 Gemeinden (39,7%) ausschließlich aufgrund ihrer Schlüsselzuweisungen 2020 Leistungen erhalten.

**Die meisten Mittel fließen nach Oberbayern**

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Zuweisungsmasse auf die bayerischen Regierungsbezirke. Mit mehr als 1,2 Milliarden Euro beziehungsweise einem Anteil von 50,8% floss der überwiegende Teil der verfügbaren Mittel nach Oberbayern. Dieses Ergebnis ist jedoch nur zusammen mit der Vergleichsgröße zu interpretieren, denn schließlich wurde auch vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie mehr als die Hälfte (51,4%) des gesamten bayerischen Gewerbesteueristaufkommens in

Abb. **Prozentuale Verteilung der Vergleichsgröße und der Zuweisungen nach der GewStAVollzR nach Regierungsbezirken**



Oberbayern generiert (vgl. Tabelle 1). Folglich spiegelt dieser hohe Anteil zum großen Teil die bestehenden regionalen Unterschiede innerhalb Bayerns wider. Die Abbildung ermöglicht einen Vergleich der prozentualen Verteilung des durchschnittlichen, jährlichen Gewerbesteueraufkommens 2017 bis 2019 („Vergleichsgröße“) und der Zuweisungen nach der GewStAVollzR auf die bayerischen Regierungsbezirke.

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl erhielten die oberbayerischen Gemeinden mit 258,43 Euro je Einwohner und die Gemeinden in Niederbayern (203,59 Euro je Einwohner) eine überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Zuweisung. Der bayernweite Durchschnitt liegt hier bei 182,72 Euro je Einwohner. Die geringste Zuweisung je Einwohner erhielten die Gemeinden in Schwaben mit durchschnittlich nur 109,10 Euro je Einwohner.

### Ausgleich hoher Mindereinnahmen unter bayerischen Städten

Betrachtet man die Verteilung der Mittel getrennt nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Tabelle 3), wird deutlich, dass die 25 kreisfreien Städte mit insgesamt 1,158 Milliarden Euro einen beinahe ebenso hohen Anteil (48,3%) erhielten wie die kreisangehörigen Gemeinden (1,240 Milliarden Euro bzw. 51,7%). Gemessen an der prozentualen Verteilung der Vergleichsgröße

(kreisfreie Städte: 45,3%; kreisangehörige Gemeinden: 54,7%) stellt man fest, dass bei den kreisfreien Städten rechnerisch überdurchschnittlich hohe Mindereinnahmen auszugleichen waren.

### Zuweisungsniveau steigt mit der Einwohnerzahl

Weiterhin ist erkennbar, dass sich die Pro-Kopf-Zuweisung mit steigender Einwohnerzahl tendenziell zu erhöhen scheint. Dieser Trend besteht allerdings in ähnlicher Weise auch für die Vergleichsgröße. Einwohnerstarke Gemeinden haben also ein tendenziell höheres Gewerbesteueraufkommen je Einwohner als Gemeinden mit weniger Einwohnerinnen und Einwohnern. Setzt man die Höhe der Zuweisung ins Verhältnis zur Vergleichsgröße, wird ersichtlich, dass einwohnerstarke Gemeinden zwar absolut gesehen durchaus höhere Zuweisungen erhielten als Gemeinden mit weniger Einwohnerinnen und Einwohnern, gemessen an ihrem Gewerbesteueraufkommen vor der Pandemie wurden ihnen jedoch keine anteilig höheren Mindereinnahmen ausgeglichen.

### Fazit und Ausblick

Mit den Zuweisungen zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der COVID-19-Pandemie wurden die erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen der bayerischen Gemeinden im Jahr 2020 im Rahmen eines pauschalierten Systems vollständig und zeitnah kompensiert.

Tab. 3 Vergleichsgröße und Zuweisungen zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der COVID-19-Pandemie nach Gemeindegrößenklassen							
Gemeindegrößenklasse (Einwohner)	Anzahl Gemeinden	Vergleichsgröße			Zuweisung nach GewStAVollzR		
		Euro	in %	Euro je Einwohner	Euro	in %	Euro je Einwohner
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
bis unter 1 000 .....	144	39 793 840	0,4%	332,40	9 448 164	0,4%	78,92
1 000 bis unter 3 000 .....	920	593 930 195	5,8%	352,84	149 388 799	6,2%	88,75
3 000 bis unter 5 000 .....	418	749 127 861	7,4%	465,87	170 315 182	7,1%	105,92
5 000 bis unter 10 000 .....	341	1 293 342 231	12,7%	557,36	269 769 437	11,2%	116,26
10 000 bis unter 20 000 .....	159	1 949 716 965	19,1%	894,83	420 298 727	17,5%	192,90
20 000 und mehr .....	49	944 303 068	9,3%	707,07	221 177 187	9,2%	165,61
<b>Kreisangehörige Gemeinden zusammen</b> .....	<b>2 031</b>	<b>5 570 214 160</b>	<b>54,7%</b>	<b>602,45</b>	<b>1 240 397 496</b>	<b>51,7%</b>	<b>134,16</b>
<b>Kreisfreie Städte</b>							
bis unter 50 000 .....	9	298 087 085	2,9%	764,38	40 903 616	1,7%	104,89
50 000 bis unter 100 000 .....	8	445 828 293	4,4%	836,08	120 624 225	5,0%	226,21
100 000 bis unter 200 000 .....	5	620 661 510	6,1%	944,39	222 276 380	9,3%	338,21
200 000 und mehr .....	3	3 248 291 048	31,9%	1 413,99	773 798 283	32,3%	336,84
<b>Kreisfreie Städte zusammen</b> .....	<b>25</b>	<b>4 612 867 936</b>	<b>45,3%</b>	<b>1 189,60</b>	<b>1 157 602 504</b>	<b>48,3%</b>	<b>298,53</b>
<b>Insgesamt</b> .....	<b>2 056</b>	<b>10 183 082 096</b>	<b>100,0%</b>	<b>775,94</b>	<b>2 398 000 000</b>	<b>100,0%</b>	<b>182,72</b>

Die Zuweisungen leisteten damit einen bedeutenden Beitrag dazu, die finanzielle Situation der Kommunen während der Pandemie zu stabilisieren. Auch im laufenden Jahr ist infolge der COVID-19-Pandemie mit Gewerbesteuerausfällen bei den bayerischen Gemeinden zu rechnen. So erwarten die bayerischen kommunalen Spitzenverbände für 2021 eine stark steigende Zahl an Städten und Gemeinden mit Gewerbesteuermindereinnahmen im Vergleich zum Vorkrisenniveau und fordern weitere Ausgleichsmaßnahmen (Bayerischer Städtetag 2021).

Darüber hinaus ist mit Blick auf die kommenden Jahre anzumerken, dass die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs direkt in die Berechnung der Steuerkraft (Art. 4 BayFAG) und der Umlagegrundlagen (Art. 18 und 21 BayFAG) einfließen. Auf deren Basis werden wiederum eine Reihe von Finanzausgleichsleistungen, so etwa die Schlüsselzuweisungen oder auch die Kreis- und Bezirksumlagen, festgesetzt werden. Da es sich bei den Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen im Jahr 2020 um eine Kompensation für entgangene Gewerbesteuer handelt, werden die Zuweisungen in der Steuerkraft und den Umlagegrundlagen für das Jahr 2022 mitberücksichtigt werden (Drs. 18/11599). Somit werden sie auch mittelfristig noch die finanzielle Situation der bayerischen Gemeinden beeinflussen.

## Quellen

ÄndBek vom 20.11.2020: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat vom 20. November 2020 über die Änderung der Gewerbesteuerausgleichsvollzugsrichtlinie (BayMBI. Nr. 696).

BayAVGFRG: Ausführungsverordnung Gemeindefinanzreformgesetz vom 23. Juni 1998 (GVBl. S. 306), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. November 2020 (GVBl. S. 633).

Bayerisches Landesamt für Statistik (2020a): Statistischer Bericht „Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern 2019: Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik“, S. 10.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2020b): Gesamte Steuereinnahmen für bayerische Gemeinden im ersten Halbjahr 2020 mit 7,4% im Minus. In: Bayern in Zahlen, Ausgabe 10/2020, S. 621.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2020c): Statistischer Bericht „Einwohnerzahlen am 30. Juni 2020: Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke in Bayern“, S. 6.

Bayerischer Städtetag (2020): Starke Einbrüche bei den kommunalen Steuereinnahmen. Finanzielle Folgen der Corona-Pandemie. In: Informationsbrief Nr. 7/8 – Juli/August 2020, S. 8.

Bayerischer Städtetag (2021): Vollständiger Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle 2020. Bund und Freistaat helfen mit 2,4 Milliarden Euro. In: Informationsbrief Nr. 1 – Januar 2021, S. 3.

BayFAG: Bayerisches Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210), zuletzt geändert durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 19. März 2020 (GVBl. S. 150).

BR-Drs. 364/20: Regierungsentwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 25. Juni 2020, S. 9.

Bundesministerium der Finanzen (2020):

Die Finanzsituation der Kommunen – gemeinsam aus der Krise. In: Monatsbericht des BMF, Oktober 2020, S. 21–26.

COVGewMAG: Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072).

Drs. 18/11599: Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz) vom 04. Dezember 2020, S. 14.

GemFinRefG: Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2051).

GewStAVollzErgR: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat über die Ergänzungsrichtlinie zur Gewerbesteuerausgleichsvollzugsrichtlinie (GewStAVollzErgR) vom 2. Dezember 2020 (BayMBl. Nr. 709).

GewStAVollzR: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat über die Bayerische Vollzugsrichtlinie zum Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerausgleichsvollzugsrichtlinie – GewStAVollzR) vom 30. Oktober 2020 (BayMBl. Nr. 624), geändert durch Bekanntmachung vom 20. November 2020 (BayMBl. Nr. 696).

GewStG: Gewerbesteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3096).

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).