

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Finanzausschuss	21.06.2021

Auswirkungen der Steuerschätzung aus Mai 2021 auf den Haushalt der Stadt Köln

Vom 10. bis 12. Mai 2021 fand die 160. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung statt. Zwischenzeitlich wurden die Ergebnisse vom Städtetag wie folgend übermittelt:

Kurzüberblick des Deutschen Städtetages:

„Die aktuelle Steuerschätzung zeigt einen deutlichen Handlungsbedarf zur Unterstützung der Kommunen auf. Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden liegen im Jahr 2021 voraussichtlich um 9,4 Mrd. Euro unter dem ursprünglich, d.h. vor Corona, für 2021 erwarteten Einnahmenniveau. Das Volumen der Steuermindereinnahmen der Städte und Gemeinden wird im Jahr 2022 voraussichtlich 10,1 Mrd. Euro betragen. Das Aufkommen der Gewerbesteuer (brutto) wird im Jahr 2021 um ca. 5,9 Mrd. Euro unter den ursprünglichen Erwartungen liegen, im Jahr 2022 um ca. 5,4 Mrd. Euro.

Die Mai-Steuerschätzung weist gegenüber der November-Steuerschätzung an verschiedenen Bereichen deutliche Änderungen auf, die sich jedoch im Ergebnis weitgehend kompensieren. In der Gesamtschau sind im Vergleich zur generellen Dynamik bei der Steuerentwicklung wenige Änderungen bei den Erwartungen festzustellen. Es ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass auch der deutliche Anstieg der Steuereinnahmen im Jahr 2021 nicht ansatzweise dazu ausreicht, um das Steueraufkommen des Jahres 2019 wieder zu erreichen.

Änderungsbedarfe bei der aktuellen Steuerschätzung im Vergleich zur Schätzung vom November 2020 resultierten aus verschiedenen Punkten:

- Die Steuereinnahmen sind im IV. Quartal des vergangenen Jahres höher gewesen als erwartet. Dies hat Auswirkungen für die Folgejahre, weil das Jahr 2020 die Basis für die weitere Entwicklung darstellt.
- Die zweigeteilte wirtschaftliche Entwicklung (starke Konjunktur in nicht direkt coronabetroffenen Branchen, schwierige Lage in direkt coronabetroffenen Branchen) führt zu einer Änderung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Steueraufkommen.
- Eine kleine Anzahl von Steuerrechtsänderungen hat zu großen Entlastungswirkungen geführt.
- Ein eher geringer Änderungseffekt resultiert aus geänderten Erwartungen zur wirtschaftlichen Entwicklung.

Im Ergebnis haben sich Kernaussagen nicht verändert. Die Dynamik in der Steuerentwicklung wird weitaus größer gesehen als die Änderung der Erwartungen.

Prognoseerstellung

Die Steuerschätzung 05/21 und ihre Grundlagen wurden in drei Schritten erstellt.

Schritt 1

Zunächst mussten Annahmen über den weiteren Verlauf der Pandemie und die getroffenen Eindämmungsmaßnahmen gefunden werden. Es wird davon ausgegangen, dass die aktuell gültigen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus im Laufe des Jahres abgebaut werden können und keine weiteren Verschärfungen notwendig sind. Auch flächendeckende Schul- und Kita-Schließungen werden weiterhin für die Zukunft nicht unterstellt.

Schritt 2

Darauf aufbauend musste eine Prognose für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland erstellt werden, hierbei ist auch die weltwirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen. Während insbesondere die verarbeitende Industrie oder das Bauhauptgewerbe mittlerweile kaum noch von Corona betroffen sind und in einem starken Aufschwung sind, gibt es weiterhin Branchen mit deutlichen Corona-bedingten Einschränkungen. Die Entwicklung des BIP ist vorrangig von der Entwicklung der weiterhin corona-betroffenen Branchen abhängig und wird somit direkt durch die politisch zu fixierenden Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung bestimmt. Offen ist nach wie vor, wie schnell eine wirtschaftliche Erholung im Bereich von stationärem Handel, Tourismus, Mobilität, Gastronomie- und Eventwirtschaft eintreten wird. Die Bundesregierung geht nicht davon aus, dass der wirtschaftliche Aufschwung massiv durch eine Insolvenzwelle gebremst werden wird (*Insolvenzdaten werden ab Mai aussagekräftig sein*). Mit Blick auf die derzeit extrem hohe Sparquote der Bevölkerung bestehen ebenfalls Prognoseschwierigkeiten. Die Projektion des Bundeswirtschaftsministeriums geht davon aus, dass das **reale BIP** nach einem Rückgang von -4,9 % im Jahr 2020 im aktuellen Jahr um 3,5 % und im Jahr 2022 um 3,6 % steigt. Das **nominelle BIP** steigt im aktuellen Jahr um 5,3 %.

Schritt 3

Im dritten Schritt konnte unter Berücksichtigung der administrativen Umsetzung im Veranlagungsprozess und der Steuerrechtsänderungen die Entwicklung bei den einzelnen Steuerarten prognostiziert werden. Grundsätzlich geht der Arbeitskreis Steuerschätzungen davon aus, dass mit dem Jahr 2023 die Corona-Pandemie aus steuerlicher Sicht mit Blick auf Verlustvorträge sowie veranlagungstechnisch weitestgehend abgeschlossen ist. Für die Jahre 2023 bis 2025 wird daher unterstellt, dass die gewinnabhängigen Steuern mit Blick auf Niveau und Entwicklung wieder im gleichen Verhältnis zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen stehen wie vor der Corona-Pandemie (2019). Mit Blick auf Einkommensteuern und Umsatzsteuer gilt entsprechendes. “

Die vorliegende Steuerschätzung von Mai 2021 führt für die Stadt Köln zu den nachfolgenden Ergebnissen:

Auswertung der Steuerschätzung Mai 2021 für die Stadt Köln

Bezüglich der Übertragung der Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ gilt, dass dort – auch nach den Vorgaben des Landes im Erlass zu den sog. Orientierungsdaten – grundsätzlich nur die tatsächlichen Zuflüsse für das jeweilige Haushaltsjahr (Einzahlungen) betrachtet werden, und deshalb die im nach dem doppelhaushaltsrechtlichen Haushaltsrecht notwendige Periodenzuordnung auf der Ertragsseite nur von den Kommunen individuell und dann mit Rücksicht auf die jeweilige örtliche Situation vorgenommen werden kann. Auch der Deutsche Städtetag empfiehlt angesichts großer regionaler Abweichungen die Ergebnisse der Steuerschätzung nicht unmodifiziert auf jede einzelne Kommune zu übertragen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Kämmererei in enger Abstimmung mit dem Steueramt intensiv mit den regionalen Steuerentwicklungen auseinandergesetzt und ist zu folgenden

Einschätzungen gelangt:

Gewerbesteuer

Das Gewerbesteueraufkommen brutto (vor Abzug der Gewerbesteuerumlage) des Jahres **2020** wurde seitens des Arbeitskreises deutlich unterschätzt. Anstelle eines unterstellten Aufkommensrückganges von 22,4 % betrug der Aufkommensrückgang „nur“ 18,3 % und entsprach damit weitgehend der Prognose der Stadt Köln, die zu Beginn der Pandemie den erwarteten Rückgang mit ca. 17% prognostiziert hatte

Für das Jahr **2021** wird nach der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung beim Bundesministerium der Finanzen von einem Anstieg von 11,5 %. Gegenüber der November-Prognose (14,8 %) wird somit ein geringerer Erholungseffekt als noch im November erwartet. Unter Berücksichtigung des vorläufigen Gewerbesteuerertrags aus dem Vorjahr (ohne Berücksichtigung der Zahlung aus dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz, die als möglicher Einmaleffekt bei der Prognosebasis herauszurechnen ist) würde dies für Köln dem für 2021 geplanten Gewerbesteuerertrag entsprechen.

Angesichts der gebotenen regionalen Differenzierung und mit Blick auf die erforderlichen periodengerechte Zuordnung ist sodann das Volumen der Stundungen sowie etwaige Forderungsverluste aufgrund von Insolvenzen als Folge der Pandemie bei der Jahresprognose zu berücksichtigen. Unter Einbeziehung all dieser Parameter und den derzeit vorliegenden Erkenntnissen, insbesondere mit Blick auf die aktuelle Ertragssituation im ersten Halbjahr 2021, wird für die Stadt Köln für das Jahr 2021 im Ergebnis ein Gewerbesteuerertrag in Höhe von 1.318,0 Mio. EUR prognostiziert. Gegenüber dem für 2021 ausweislich des Haushaltsplans 2020/2021 ursprünglich geplanten Gewerbesteuerertrag entspricht dies einem Steuereinbruch bei der Gewerbesteuer von rund **119,2 Mio. EUR**.

Für das Jahre **2022** wird bundesweit mit einem Anstieg von 4,2 % (November-Prognose: 5,1 %) und für das Jahr mit einem weiteren Anstieg von 8,5 % (November-Prognose: 3,2 %) gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gerechnet. Die Steigerungsraten fallen somit nach der Mai-Prognose im kommenden Haushaltsjahr zunächst zurückhaltender aus; die erhebliche Aufholeffekte verlagern sich nach 2023. Nach der vorliegenden Steuerschätzung geht man davon aus, dass das Gewerbesteuerniveau von 2019 bundesweit im Jahr 2021 zu ca. 91,1 %, im Jahr 2022 zu 94,9 % und erst im Jahr 2023 vollständig wieder erreicht wird.

Hinweis: Auch bei Erreichen des Vorkrisen-Niveaus wird das Aufkommen weiterhin unter den ursprünglichen Ansätzen der mittelfristigen Finanzplanungen, welche Steigerungen gegenüber dem Niveau 2019 vorsahen, liegen. Für die Folgejahre 2024/2025 werden bundesweit Steigerungsraten von 7,1 % und 4,5 % prognostiziert. Hintergrund dieser Bundesprognose ist weiterhin die unterstellte schnelle konjunkturelle Erholung. Diese prognostizierte Steigerung wird von vielen Fachleuten aber als eher optimistisch eingeschätzt.

Mit Blick auf die Kölner Situation sind

Steigerungswerte für Köln in den Jahren 2022 – 2024 nur marginal zu modifizieren, da hier der besondere Branchenmix berücksichtigt werden muss. Für 2022 ist in Köln von einem Aufwuchs von 5 %, im Jahr 2023 von 8,0 % und im Jahr 2024 von 6,5 % auszugehen. Gegenüber dem Planwert 2022 aus der Mittelfristplanung aus dem derzeitigen Doppelhaushalt 2020/2021 der Stadt Köln bedeutet dies unter Berücksichtigung des prognostizierten Gewerbesteuerertrag aus dem Jahr 2021 dennoch **für 2022** eine Verschlechterung von **93,6 Mio. EUR** sowie **für 2023** noch eine Verschlechterung von **22,7 Mio. EUR**. Diese Ergebnisse werden im derzeit laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren zum Haushaltsplan 2022 ff Berücksichtigung finden.

Veränderungen beim Gewerbesteuerertrag ziehen unmittelbare Anpassungen bei der **Gewerbesteuerumlage** nach sich. Für das laufende Haushaltsjahr entsprechen die o.g. Prognosen bei dem vorgenannten prognostizierten Gewerbesteuerertrag einer reduzierten Gewerbesteuerumlage von **8,8 Mio. EUR**.

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Mit Blick auf den derzeitigen Pandemieverlauf ist festzustellen, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland zumindest im Bereich mittlerer und höherer Beschäftigungsverhältnisse bemerkenswert stabil ist. Die Krise zeigt sich daher mit Blick auf die steuerlichen Aspekte insbesondere im Rahmen der steuerlichen Folgen der Kurzarbeit sowie bei der veranlagten Einkommensteuer.

Für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird für das aktuelle Jahr nur noch ein Anstieg von 1,7 % (November-Steuerschätzung: 5,0 %) prognostiziert. Nach Auffassung des Deutschen Städtetages kann es grundsätzlich je nach Bundesland zu unterschiedlich starken Einbrüchen der Einkommensteuer kommen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass überdurchschnittliche Einbrüche eine überdurchschnittliche Erholung nach sich ziehen sollten, wenn der Einbruch nicht auf die Tourismuswirtschaft zurückzuführen, sondern auf die mittlerweile entfallene Kurzarbeit im verarbeitenden Gewerbe ist. Die zwischenzeitlich avisierten Steuerrechtsänderungen, die ebenfalls das Steueraufkommen senken, sind ebenfalls zu berücksichtigen (Erhöhung des Kinderfreibetrages und des Grundfreibetrages, Tarifstreckung).

Unter Berücksichtigung des Istaufkommens aus 2020 für Köln entspricht dies in 2021 gegenüber dem Planansatz einem Wenigerertrag von rund **80,4 Mio. EUR**.

Für die Folgejahre werden Steigerungsraten von 4,5 %, 5,9 %, 6,3 % und 5,6 % prognostiziert. Bis zum Jahr 2024 liegt demnach der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer gegenüber den Vergleichswerten aus der aktuell gültigen Mittelfristplanung um rund 91 Mio. EUR p.a. unter dem Planansatz.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Änderungen gegenüber der November-Steuerschätzung bestehen nur in geringem Umfang. Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer ist von den verschiedenen, teilweise befristeten Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer geprägt.

Ausgehend von dem allgemeinen leichten Rückgang des Umsatzsteueraufkommens prägen die Auswirkungen der (allerdings nur befristeten) Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung die Entwicklungen beim kommunalen Umsatzsteueranteil. Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird insgesamt für das aktuelle Jahr ein Rückgang um 5,3 % (November-Steuerschätzung: 4,6 %) prognostiziert. Unter Berücksichtigung des Istaufkommens aus 2020 entspricht dies in 2021 im Vergleich zum Planansatz gleichwohl einem Mehrertrag von rund **13,8 Mio. EUR**. Für das Folgejahr wird mit einem weiteren deutlichen Rückgang von 10,2 % gerechnet. Dies entspricht im Vergleich zum veranschlagten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer einem Wenigerertrag von 8,4 Mio. EUR. In den Folgejahren wird zwar wieder mit einer leichten Steigerung von 2,5 %, 1,8 % und 1,7 % gerechnet, reduziert das Aufkommen gegenüber der derzeit gültigen mittelfristigen Finanzplanung aber insgesamt um weitere 16,5 Mio. EUR bis einschließlich 2024.

Gesamtergebnis der Umsetzung der Steuerschätzung aus Mai 2021 auf den Haushalt der Stadt Köln

Per Saldo ergeben sich aufgrund der Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung folgende Wenigererträge gegenüber dem Hpl. 2020/2021 inkl. Mittelfristplanung bis 2024:

2021 = rd. - 177,0 Mio. EUR
2022 = rd. - 184,3 Mio. EUR
2023 = rd. - 120,4 Mio. EUR
2024 = rd. - 68,8 Mio. EUR

Insgesamt können im Betrachtungszeitraum der gesamten mittelfristigen Finanzplanung (2020 – 2024) Mindererträge von rund **550,5 Mio. EUR** nicht ausgeschlossen werden, die im Rahmen des laufenden Haushaltsaufstellungsverfahrens zum Hpl. 2022 ff zu berücksichtigen sind und folglich zu einer Verschlechterung der bisher geplanten Jahresergebnisse laut gültigen Haushaltsplan 2020/2021 führen werden.

Erst im Jahr 2025 kann von einer Erholung bei den Steuererträgen ausgegangen werden. Hier ist im Saldo unter Fortschreibung der bisherigen Mittelfristplanung von einem Aufwuchs von 39,0 Mio. € auszugehen.

Die nächste Steuerschätzung findet voraussichtlich vom 09. bis 11. November 2021 statt.

Prof. Dr. Diemert