

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Finanzausschuss	06.12.2021

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

Vom 09. bis 11. November 2021 fand die 161. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung statt. Zwischenzeitlich wurden die Ergebnisse vom Städtetag wie folgend übermittelt:

I. Allgemeine Informationen zur Steuerschätzung

Der Deutsche Städtetag führt aus:

„Die aktuelle Steuerschätzung prognostiziert gegenüber der Steuerschätzung vom Mai diesen Jahres deutlich höhere Steuereinnahmen. Ursache hierfür sind sowohl die in den vergangenen Monaten zu beobachtenden überraschend hohen Steuereinnahmen als auch die geänderten Erwartungen zur wirtschaftlichen Entwicklung. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen geht letztlich davon aus, dass bei den Steuereinnahmen ab dem Jahr 2024 nur noch geringe Corona-Effekte zu erwarten sind. [...] Die November-Steuerschätzung weist gegenüber der Mai-Steuerschätzung an verschiedenen Bereichen deutliche Änderungen auf, die im Ergebnis zu deutlichen Verbesserungen der Einnahmeerwartungen führen. In der Gesamtschau sind nur noch in den Jahren 2021 und 2022 besonders deutliche Effekte aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu erwarten. Die deutliche Anhebung des prognostizierten Anstiegs der Steuereinnahmen im Jahr 2021 führt dazu, dass die Abweichung zwischen den ursprünglichen Erwartungen (Steuerschätzung vom November 2019) und den aktuellen Erwartungen ausgesprochen gering ist und teilweise im Bereich üblicher Schätzungenauigkeiten liegt.

Insgesamt kann die Steuerschätzung – trotz der deutlichen Aufkommenssteigerungen – unter Berücksichtigung der unterstellten wirtschaftlichen Entwicklung als ausgewogen bezeichnet werden.“

Prognose

Die Steuerschätzung November 2021 basiert auf einer Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung seitens der Bundesregierung. Zum Zeitpunkt der Erstellung wurde davon ausgegangen, dass es keine neuerlichen Einschränkungen des öffentlichen Lebens aufgrund der Corona-Pandemie und kein eingeschränktes Arbeitskräfteangebot aufgrund steigender Infektionszahlen mehr geben wird. Es wurde erwartet, dass sich Lieferengpässe bis spätestens 2022 auflösen, die Arbeitsmigration wieder, wenn auch auf niedrigem Niveau, stattfindet und die Brutto-Lohn- und Gehaltssumme insbesondere aufgrund weniger Kurzarbeit deutlich steigt.

Die Prognose enthält zudem weitere Unwägbarkeiten. So bestehen zum Beispiel Schwierigkeiten bezüglich einer Einschätzung des Konsumverhaltens der Bevölkerung. Hierbei ist fraglich, ob der bislang ausgefallene Konsum in 2020 und 2021 „nachgeholt“ wird oder ob bei der nicht direkt von Corona betroffenen Bevölkerung eine einmalige Vermögenserhöhung eintritt. Die Bundesregierung ist

hier mit einer Einschätzung zurückhaltend.

Das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird in 2021 niedriger erwartet als bisher. Ein Großteil dieses Ausfalls soll aber in 2022 durch ein größeres erwartetes Wachstum nachgeholt werden:

realer Wachstum BIP (in %)		
	bisherige Erwartung	aktuelle Erwartung
2021	3,5	2,6
2022	3,6	4,1

Ursächlich für das zunächst niedriger erwartete Wachstum in 2021 sind Probleme im verarbeitenden Gewerbe (Chipproblematik, Lieferkettenprobleme). In den Jahren ab 2023 wird mit einer Normalisierung der Wachstumsraten von 0,8 % bis 1,6 % p. a. gerechnet.

Das Wachstum des Unternehmens- und Vermögenseinkommens (UVE) wird noch stärker steigen, als die Brutto-Lohn- und Gehaltssumme:

Wachstum UVE (in %)	
2021	14,3
2022	8,4
2023 – 2026	2,5 – 3,5

Hierdurch wird insbesondere die Prognose der gewinnabhängigen Steuern geprägt.

Für 2021 und 2022 wird seitens der Bundesregierung eine deutlich höhere Inflationsrate unterstellt, als bisher angenommen:

Inflationsrate (in %)		
	bisherige Erwartung	aktuelle Erwartung
2021	1,7	2,9
2022	1,5	2,3

Gründe für den Inflationsanstieg sind nicht nur neue Daten, die bisher nicht berücksichtigt werden konnten, sondern auch die Wirkung der Staatstätigkeit (z. B. Baupreissteigerung) auf die Inflation, die seitens der Bundesregierung stark eingeschätzt wird.

Zusammenfassend wird der Unterschied zwischen der aktuellen BIP-Prognose für 2023 ff. und früheren Prognosen aus 2019 nur noch als gering eingeschätzt, da durch das niedrigere reale Wachstum und die höhere Inflationsrate eine Art ausgleichende Wechselwirkung eintritt.

Methode der aktuellen Steuerschätzung:

Der Arbeitskreis Steuerschätzung hat in seiner aktuellen Sitzung einen neuen methodischen Ansatz gewählt, um die Corona-bedingten Verwerfungen von 2020 bis 2022 besser handhaben zu können. Es wurde die Annahme getroffen, dass spätestens in 2023 eine „Normallage“ ohne Corona-

Verzerrungen besteht. Das Jahr 2023 wurde daher als sog. „Ankerpunkt“ festgelegt. Da die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zur Corona-Krise relativ stabil war, wurde diese Entwicklung für die Jahre ab 2023 weiterhin unterstellt.

Mit dem weit fortgeschrittenen Jahr 2021 liegen für das aktuelle Jahr ausreichend Informationen über das Ausmaß der Entwicklung bzw. der Erholung vor.

Für das Jahr 2022 wurde vom Arbeitskreis Steuerschätzung eine Kombination aus zwei Schätzansätzen gewählt. Einerseits wurde die um Sondereffekte - wie hohe Nachzahlungen - bereinigte Aufkommensschätzung des Jahres 2021 als Basis verwendet und mit der Bemessungsgrundlagenentwicklung fortgeschrieben. Andererseits wurde vom „Ankerpunkt“ 2023 auf das Jahr 2022 zurückgerechnet. Die Kombination dieser beiden Verfahren erlaubt es, den zu erwartenden Fehler bei der Einschätzung des Steueraufkommens in 2022 gering zu halten.

Verbleibende Unsicherheiten in der Steuerschätzung resultieren vorrangig aus der Projektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung selbst, nicht aus der Umsetzung dieser unterstellten Entwicklung in das Steueraufkommen.

II. Auswertung der Steuerschätzung November 2021 für die Stadt Köln

Bei der Analyse und Auswertung der Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ muss beachtet werden, dass nur die tatsächlichen Zuflüsse für das jeweilige Haushaltsjahr (Einzahlungen) betrachtet werden, und deshalb die (nach dem doppelten Haushaltsrecht notwendige) Periodenanzuordnung auf der Ertragsseite nur von den Kommunen individuell und 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 werden bei Auswertung und Analyse der vorliegenden Steuerschätzungen intensiv die örtlichen Steuerentwicklungen berücksichtigt.

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

Gewerbesteuer

Für das Jahr **2021** wird unter Einbeziehung aller regionaler Parameter (Volumen der Stundungen, regionale Ausdifferenzierungen) und den derzeit vorliegenden Erkenntnissen im Ergebnis ein Gewerbesteuerertrag in Höhe von 1.467,40 Mio. EUR prognostiziert (siehe auch Vorlage 4082/2021). Bei der Prognose berücksichtigt wurden einmalige Sondereffekte in Höhe von rd. 111,7 Mio. EUR aus Mehrerträgen aus dem Verkauf von Firmenanteilen eines Unternehmens und Mehrerträgen aus überdurchschnittlich vielen Steuererklärungen von größeren Unternehmen für Vorjahre, die in der Prognosebasis nicht 1:1 fortgeschrieben werden können.

Für das Jahr **2022** ist der Eintritt von Sondereffekten ungewiss. Bundesweit wird mit einem Anstieg von 2,5 % (Mai-Prognose 4,2 %) und für das Jahr 2023 mit einem weiteren Anstieg von 3,1 % (Mai-Prognose 8,5 %) gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gerechnet. Die Steigerungsraten fallen somit nach der November-Prognose in den kommenden Haushaltsjahren zunächst zurückhaltend aus und die erheblichen Aufholeffekte verlagern sich nach 2023.

Für die Folgejahre 2024 und 2025 werden bundesweit Steigerungsraten von 6,5 % und 6,1 % prognostiziert. Hintergrund dieser Bundesprognose ist weiterhin die unterstellte schnelle konjunkturelle Erholung ab 2023.

Unter teilweise marginaler Anpassung der Steigerungssätze aufgrund der in Köln gegebenen Besonderheiten und den damit einhergehenden Abweichungen bedeuten die Prognosen der November-Steuerschätzung für Köln insbesondere in den Jahren 2022 bis 2024 gering abweichende Gewerbesteuererträge gegenüber der bisherigen Planung zum Haushaltsplan 2022:

Gewerbesteuer (in Mio. EUR)			
	Haushaltsplan 2022 incl. Mifrfi	November- Steuerschätzung 2021	Abweichung
2022	1.383,9	1.389,6	5,7
2023	1.494,6	1.494,9	0,3
2024	1.591,8	1.592,1	0,3
2025	1.663,4	1.689,2	25,8
Gesamt	6133,7	6.165,8	32,1

Dieses Ergebnis zeigt, dass die getroffene Annahme des Arbeitskreises Steuerschätzung weitestgehend auch für die Gewerbesteuerentwicklungen der Stadt Köln bestätigt werden kann. Ein Vergleich zwischen dem sog. Ankerjahr 2023 und dem vorläufigen Ergebnis aus dem Haushaltsjahr 2019 in Höhe von 1.409,1 Mio. Euro (Vorkrisenniveau) zeigt, dass unter den getätigten Prämissen voraussichtlich spätestens in 2023 eine „Normallage“ ohne Corona-Verzerrungen erreicht wird.

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.

Aktuelle Hochrechnungen für das Jahr 2021 ergeben gegenüber dem Planansatz 2021 jedoch immer noch einen Wenigerertrag in Höhe von rund **57,3 Mio. EUR**.

Für die Folgejahre (2022 – 2025) werden Steigerungsraten von 2,6 %, 5,5 %, 5,7 % und 5,2 % prognostiziert. Bis zum Jahr 2025 läge demnach der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer gegenüber den Vergleichswerten aus der aktuell gültigen Mittelfristplanung kumuliert über die Jahre um insgesamt rund 36,2 Mio. EUR über den Planungen.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

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 eine Steigerung um 0,2 % (Mai-Steuerschätzung -5,3 %) prognostiziert. **Aktuelle Hochrechnungen für das Jahr 2021 ergeben gegenüber dem Planansatz 2021 dadurch einen Mehrertrag in Höhe von rund 26,8 Mio. EUR.**

Für das Folgejahr wird im Vergleich zur Mai-Steuerschätzung (-10,2 %) hingegen mit einem weiteren Rückgang auf nun -14 % gerechnet. Der prognostizierte Einbruch beim Umsatzsteueranteil aus der Mai-Steuerschätzung wurde im Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2022 bereits berücksichtigt. Durch den aktuell in 2021 erwarteten hohen Umsatzsteueranteil wird unter Anwendung der November-Steuerschätzung für das Haushaltsjahr 2022 gegenüber der bisherigen Planung ein Mehrertrag von rd. 4,2 Mio. EUR erwartet. In den Folgejahren (2023 – 2025) wird mit einer leichten Steigerung von 2,9 %, 2 % und 1,8 % gerechnet.

Gesamtergebnis der Umsetzung der Steuerschätzung aus November 2021 auf den Haushalt

der Stadt Köln

Per Saldo ergeben sich aufgrund der Ergebnisse der November-Steuerschätzung folgende Mehrerträge gegenüber dem Hpl. 2022 inkl. Mittelfristplanung bis 2025:

2022 = rd. 21,3 Mio. EUR

2023 = rd. 15,7 Mio. EUR

2024 = rd. 13,5 Mio. EUR

2025 = rd. 35,1 Mio. EUR

Insgesamt können im Betrachtungszeitraum der gesamten mittelfristigen Finanzplanung (2022 – 2025) und auf Basis der oben skizzierten Prämissen Mehrerträge in Höhe von **85,6 Mio. EUR** erwartet werden. Dies bestätigt die für die aktuelle Finanzplanung konservativ getätigten Modifizierungen bei den Steigerungsraten und die hierfür vorsichtige Betrachtung der Entwicklungen eventueller Unwägbarkeiten aufgrund der Corona-Krise.

Fazit

Die Ergebnisse für die Stadt Köln aus der aktuell vorliegenden Steuerschätzung zeigen, dass die bisherigen Planungen auf einer fundierten und soliden Grundlage erfolgt sind. Allerdings ist das vorliegende Ergebnis auch mit Risiken verbunden, die es heißt, bei den weiteren Planungen entsprechend zu berücksichtigen. So ist in den kommenden Jahren mit nicht unerheblichen Gewerbesteuer-Rückzahlungen an Unternehmen zu rechnen. Hintergrund sind zum einen die für größere Unternehmen vermehrt eingehenden Ergebnisse aus Steuererklärungen für das pandemiegeprägte Jahr 2020. Ferner wird im Kontext mit dem seit vielen Jahren verfestigten Niedrigzinsniveau eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Abzinsung von Pensionsrückstellungen der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen erwartet, die Steuerausfällen erwarten lässt.

Auch konnten die aktuellen Entwicklungen der Corona Pandemie mit einer neuen Virus Mutation bei den Prognosen nicht berücksichtigt werden, weshalb auch weiterhin vorsichtig zu planen ist.

Die nächste Steuerschätzung findet voraussichtlich vom 10. bis 12. Mai 2022 statt.

Prof. Dr. Diemert