

Betreff:

Gewerbesteuerglättung

Organisationseinheit:

Dezernat VII
20 Fachbereich Finanzen

Datum:

06.06.2016

Beratungsfolge

Finanz- und Personalausschuss (zur Kenntnis)

Verwaltungsausschuss (zur Kenntnis)

Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)

Sitzungstermin

08.06.2016

14.06.2016

21.06.2016

Status

Ö

N

Ö

Sachverhalt:

Zu dem Antrag Nr. 16-02019 „Gewerbesteuerglättung“ der Fraktion der Piratenpartei vom 8. April 2016 nehme ich wie folgt Stellung:

Der Fraktionsantrag bezieht sich auf einen Vorschlag, den ich in meiner Haushaltsrede im Rat am 15. März 2016 skizziert hatte (Anlage 1: Wortlaut des damals vorgeschlagenen „Paktes zwischen Verwaltung und Politik“). Zugleich verändert und konkretisiert der Antrag diesen ursprünglichen Vorschlag. Zur Unterstützung der weiteren Diskussion werden nachstehend ergänzende Hinweise aus Sicht der Verwaltung gegeben. Zur besseren Lesbarkeit dieser Stellungnahme sind bestimmte ergänzende Informationen, insbesondere Zahlenwerke, als Anlage beigefügt, auf die jeweils Bezug genommen wird.

Einleitend wird zunächst das Ausgangsproblem näher erläutert, auf das sich mein ursprünglicher Vorschlag bezieht (1.). Sodann wird das Lösungskonzept erläutert, das aus Sicht der Verwaltung Anwendung finden könnte (2.). Auf dieser Grundlage konkretisiere ich meinen ursprünglichen Vorschlag und erläutere zugleich, wie aus Sicht der Verwaltung der Antrag der Fraktion der Piratenpartei zu bewerten ist (3.). Abschließend wird dargestellt, wie die praktischen Auswirkungen auf die künftige städtische Haushaltsplanung wäre, wenn dem Konzept der Verwaltung gefolgt würde (4.).

1. Das Ausgangsproblem: längerfristiger Ausgleich von Aufwand und Erträgen bei erheblicher jährlicher Schwankung der Erträge, insbesondere der Gewerbesteuern

Eine solide städtische Haushaltsplanung muss darauf abzielen, dass in längerfristiger Betrachtung dem zu leistenden Aufwand Erträge in gleicher Höhe gegenüber stehen. Defizite aus Jahren, in denen dieser rechnerische Haushaltsausgleich nicht gelingt, müssen kompensiert werden können durch Rücklagen aus anderen Jahren, in denen entsprechende Überschüsse erzielt wurden.

Glücklicherweise verfügt der städtische Haushalt derzeit noch über entsprechende Rücklagen aus früheren Jahren in erheblicher Höhe. Ein Teil davon musste bereits zum Ausgleich der Jahre 2014 und 2015 verwendet werden, die insbesondere aufgrund geringerer als erwarteter Gewerbesteuererträge mit einem negativen Ergebnis abgeschlossen wurden. Die am 15. März 2016 vom Rat beschlossene aktuelle Haushaltsplanung für die Jahre 2016 bis 2019 sieht aus den bekannten Gründen einen weiteren jährlichen Rücklagenverzehr vor.

Bereits in meiner Haushaltsrede vom 24. Februar 2015, also lange vor dem aktuellen erheblichen Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen sowie der flüchtlingsbedingten Mehraufwendungen, hatte ich jedoch auf ein bestehendes Strukturproblem hingewiesen. Die Schere zwischen dem langjährigen Anstieg der städtischen Ausgaben um jährlich rund 2,5 % und dem langjährigen Anstieg unserer Einnahmen um jährlich rund 1,6 % müsse dringend und nachhaltig geschlossen werden.

Ebenso hatte ich darauf hingewiesen, dass die Solidität der jeweiligen Haushaltsplanung im Licht der jeweiligen konjunkturellen Lage bewertet werden müsse. Bei normaler oder sogar guter Konjunkturlage müssten im Regelfall städtische Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden, denn in Phasen konjunkturellen Abschwungs seien Haushaltsdefizite manchmal aus eigener Kraft nicht mehr zu vermeiden. Mir mache vor diesem Hintergrund Sorge, dass die städtische Haushaltsplanung der nächsten Jahre trotz guter Konjunkturlage nur einen jeweils knappen Haushaltsausgleich vorsehe.

Erheblich erschwert wird eine längerfristig solide Haushaltsplanung insbesondere dadurch, dass die Gewerbesteuererträge zwar im langjährigen Schnitt deutlich ansteigen, aber jährlich sehr stark schwanken. Ein Problem entsteht daraus vor allem dann, wenn der Sockel jährlich wiederkehrender städtischer Aufwendungen in Phasen eines starken Gewerbesteueranstiegs zeitnah entsprechend erhöht wird, indem unterstellt wird, der Anstieg sei dauerhaft. Erstens wird dadurch in gewerbesteuerstarken Jahren ein entsprechend verringerter Haushaltsüberschuss erzielt. Rücklagen können nicht oder nur in geringerem Maße gebildet werden. Zweitens erhöht sich durch den erhöhten Aufwandssockel in gewerbesteuerschwachen Jahren das Haushaltsdefizit, weil eine Aufwandsreduzierung nur schwer gelingt.

2. Lösungskonzept: Planerische Gewerbesteuerglättung

Dem in der Haushaltsrede vom 15. März 2016 enthaltenen Vorschlag eines „Pakts der Vorsorge“ (genauer Wortlaut siehe Anlage 1) liegt folgendes Konzept zugrunde: Der städtische Haushalt sollte strukturell nur so geplant werden, dass nicht mehr als der langjährige Durchschnitt der Gewerbesteuererträge zur laufenden Verwendung verplant wird.

Grundgedanke ist die Idee, dass in einem Jahr mit überdurchschnittlichen Gewerbesteuererträgen das geplante Jahresergebnis um den Unterschiedsbetrag rechnerisch zu erhöhen ist. Umgekehrt wird in einem Jahr mit unterdurchschnittlichen Gewerbesteuererträgen das geplante Jahresergebnis rechnerisch entsprechend verringert.

Wäre also das planerische Ergebnis des städtischen Haushalts allein durch Gewerbesteuerschwankungen geprägt, würden den entsprechenden jährlichen Beträgen entweder Zuführungen zur Gewinnrücklage oder Entnahmen daraus entsprechen.

Anschaulich wird dieser Effekt durch entsprechende Beispielrechnungen (Anlage 2). In Tabelle 1 sind zur Orientierung über die wesentlichen Größen zunächst zentrale Ausgangsdaten für einen mehrjährigen Zeitraum dargestellt, also die jeweiligen Gewerbesteueransätze im Verwaltungsentwurf zum Haushalt, im endgültigen Haushaltsplan und ebenso die Ist-Ergebnisse aus dem Jahresabschluss. Ebenso sind die mehrjährigen Durchschnitte dargestellt.

In Tabelle 2 werden sodann die Differenzen zwischen Planansatz (Verwaltungsentwurf) und langjährigem Durchschnitt der Gewerbesteuer dargestellt und die daraus entstehenden Nettoeffekte auf das Jahresergebnis. Die Nettoeffekte sind deshalb maßgeblich, weil jeder Veränderung der Brutto-Gewerbesteuererträge gegenläufige Effekte bei der abzuführenden Gewerbesteuerumlage sowie den zu erwartenden Erträgen aus dem kommunalen Finanzausgleich entsprechen, deren Größenordnung überschlägig bestimmt werden kann.

Diesen Zahlenwerken kann für das jeweilige Haushaltsjahr ein entsprechender positiver oder negativer Betrag entnommen werden, unter dessen Berücksichtigung die jeweilige Haushaltsplanung in Bezug auf eine geglättete Gewerbesteuerplanung strukturell ausgeglichen gewesen wäre. Anders ausgedrückt: Läge in einem bestimmten Planungsjahr die erwartete Höhe der Gewerbesteuer genau auf Höhe des mehrjährigen Durchschnitts, müsste der Haushalt planerisch ausgeglichen sein, wenn es in diesem Jahr sonst keine Sonderfaktoren in erheblicher Größenordnung gäbe.

Um nachvollziehen zu können, wie sich dies in der jeweiligen Planung eines bestimmten Jahres der Vergangenheit dargestellt hätte, ist dies beispielhaft überschlägig für die Planung der Haushaltsjahre 2014 und 2016 (Planungsstand September sowie Dezember) dargestellt (Anlage 3). Hierbei wird auch deutlich, dass unter Berücksichtigung der jeweiligen Sonderfaktoren derzeit aus der Perspektive des vorgeschlagenen Gewerbesteuerglättungskonzepts eine strukturelle Lücke zwischen 11 und 18 Millionen Euro jährlich im Ergebnishaushalt der Stadt besteht, die künftig noch zu schließen wäre.

Diese Darstellung macht zugleich deutlich, dass eine ausschließlich rechnerische Verknüpfung zwischen erwartetem Gewerbesteuerertrag, mehrjährigem durchschnittlichen Gewerbesteuerertrag sowie zu erzielendem Jahresergebnis methodisch zu kurz greift. Erforderlich ist neben den dargestellten Berechnungen auch die Darstellung und Bewertung von wesentlichen Sondereffekten des jeweiligen Jahres.

3. Konkretisierung des Verwaltungsvorschlages

Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine Konkretisierung des bisher nur skizzenhaft in der Haushaltsrede dargestellten Verwaltungsvorschlages. Danach wäre im Falle der politischen Unterstützung des vorgeschlagenen „Pakts der Vorsorge“ bei der städtischen Haushaltsplanung künftig wie folgt zu verfahren:

Im Haushaltsentwurf werden die Gewerbesteuereinnahmen in der Höhe abgebildet, in der sie tatsächlich erwartet werden. Es wird jedoch in einem neuen zusätzlichen Abschnitt der Verwaltungsvorlage dargestellt, wie die Haushaltsplanung aus der Perspektive des vorgeschlagenen Gewerbesteuerglättungskonzepts zu bewerten ist.

Im Idealfall wird festgehalten und begründet, dass das vorgesehene Jahresergebnis dem Grundanliegen der internen Gewerbesteuerglättung entspricht und die Gewerbesteuer nur im Umfang ihres längerfristigen Durchschnitts in die Finanzierung des laufenden Aufwands eingeflossen ist.

Erreicht dagegen die Planung diese Zielsetzung nicht, so würde künftig in der Verwaltungsvorlage dargestellt, auf welchen Sonderfaktoren des jeweiligen Haushaltsjahres dies beruht. Sonderfaktoren in diesem Sinne können erstens erheblich positive oder negative Konjunktoreffekte sein, die sich insbesondere auf die Sozialausgaben, Steuereinnahmen sowie die generelle Mittelausstattung des kommunalen Finanzausgleichs Niedersachsen beziehen. Als sonstige jahresspezifische Sonderfaktoren kommen darüber hinaus in Betracht die Bildung oder Auflösung erheblicher Rückstellungen, erhebliche Gewinn- oder Verlustveränderungen städtischer Beteiligungen, braunschweigspezifische Finanzausgleichseffekte, Bildung oder Abbau von Haushaltsresten sowie außergewöhnliche finanzielle Belastungen etwa aufgrund plötzlich entstehender erheblicher Flüchtlingskosten.

Als Basis für die Berechnung des mehrjährigen Gewerbesteuerdurchschnitts wird ein siebenjähriger Bezugszeitraum vorgeschlagen, als Verfahren das arithmetische Mittel, bei dem die einzelnen Jahreswerte aufaddiert und durch sieben geteilt wurden. Der von der Fraktion der Piratenpartei vorgeschlagene „geometrische Mittelwert“ errechnet sich aus den gleichen Jahreswerten der Gewerbesteuer, in denen das Produkt der Werte ermittelt und hieraus die siebte Wurzel gezogen wird. Der geometrische Mittelwert wird in der Regel bei gesteigerten Werten zur Ermittlung von durchschnittlichen Steigerungen angewendet. Da im vorliegenden Fall nur mit einzelnen Jahresraten und nicht mit Steigerungswerten gerechnet wird, sollte der arithmetrische Mittelwert verwendet werden.

4. Praktische Auswirkungen einer Unterstützung des Antrages der Fraktion der Piratenpartei bzw. des konkretisierten Verwaltungsvorschlages

Generell gilt zunächst entsprechend der ursprünglichen Skizzierung des Vorschlages, dass eine rechtliche Bindungswirkung weder für die Verwaltung noch für den Rat eintritt. Das gilt sowohl für den vorstehend konkretisierten Verwaltungsvorschlag als auch für den Fraktionsantrag.

Gleichwohl wäre eine mehrheitliche Unterstützung des konkretisierten Verwaltungsvorschlages im Sinne einer grundsätzlich breit getragenen politischen Verständigung wünschenswert und hilfreich zur Findung künftiger Haushaltsplanungen und -diskussionen.

Würde dem Fraktionsantrag unverändert gefolgt, wäre zwar dem Grundgedanken des Verwaltungsvorschlages Rechnung getragen. Da aber allein auf die rechnerische Verknüpfung zwischen planerischer Gewerbesteuererwartung, geglätteter Gewerbesteuer sowie geplanten Jahresergebnis abgestellt wird, bestünde keine Möglichkeit, angemessen auf Sondereffekte zu reagieren. Die Verwaltung müsste, wann immer sich erhebliche sonstige Negativeffekte außerhalb der Gewerbesteuerglättung verwirklichen würden, in massiver Weise kurzfristig die städtische Haushaltsplanung verändern. Die Stetigkeit der Aufgabenerfüllung wäre erschwert. Es wäre daher zu erwarten, dass diese strikte Vorgabe sich nur in Jahren ohne wesentliche negative Sonderfaktoren zur Findung der Haushaltsplanung eignen würde.

Würde dagegen der konkretisierte Verwaltungsvorschlag mehrheitlich durch den Rat gebilligt, so wäre in jedem Fall die gemeinsame politische Zielsetzung verankert, die aufgezeigte strukturelle Lücke zu beseitigen. Die Verwaltung würde dies entweder durch ihre Planung abbilden oder die kontinuierliche Verringerung der Lücke in ihrer Planung anstreben, sofern nicht darzustellende Sondereffekte dem aus Verwaltungssicht entgegen stünden. Der Rat könnte seinerseits die Verwaltungsvorlage wie bisher auch in seinem Sinne modifizieren.

An dieser Stelle möchte ich abschließend darauf hinweisen, dass das rechnerische Ergebnis einer strukturellen Lücke von 17,6 Mio. € in der ersten Planung des Jahres 2016 im September 2015 und die fast gleich hohe Lücke auch in der überarbeiteten Planung im Dezember 2016 in Höhe von 15,5 Mio. € natürlich kein Zufall ist. Nach den Berechnungen der Gewerbesteuerglättung zeigt es sich, dass die durchgeführten Konsolidierungen - wie auch damals vorgesehen - im Wesentlichen die Auswirkungen der regionalen Wirtschaftskrise korrigiert haben, nicht jedoch das aufgezeigte strukturelle Defizit verringert haben.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass im Falle mehrjähriger Gewerbesteueranstiege auch bei einer zurückhaltenden Aufwandsplanung in jedem Fall zeitnah zusätzliche Spielräume zur Planung zusätzlicher Investitionen entstünden, da diese vorwiegend die Liquidität des Haushalts beanspruchen, das jährliche Ergebnis dagegen weit geringer belasten.

Geiger

Anlage/n:

Anlage 1

Anlage 2

Anlage 3