



Amt für Finanzen und
Beteiligungen

20.04.2020

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Schetter

Telefon: 492-2000

Schetter@stadt-muenster.de

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Betrifft

Finanzielle Risiken der Corona-Pandemie und Maßnahmen zur Gegensteuerung

Beratungsfolge

13.05.2020	Haupt- und Finanzausschuss	Bericht
13.05.2020	Rat	Bericht

Bericht:

Der Rat der Stadt Münster wird mit dieser Vorlage über erste Einschätzungen der Verwaltung zu Finanzrisiken, die sich infolge der Corona-Pandemie für den städtischen Haushalt ergeben, und zum Umgang mit diesen Risiken informiert.

Corona-bedingte Ausgangslage in Deutschland und speziell in Münster

Die durch das Corona-Virus ausgelösten Verwerfungen sind sowohl weltweit als auch in Deutschland enorm. Die Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland gehen von massiven wirtschaftlichen Einbrüchen in vielen Branchen aus und sprechen von einer bevorstehenden schweren Rezession.

Der vom ifo-Institut veröffentlichte Index der Produktionserwartungen in der deutschen Industrie ist im März 2020 von +2,0 auf -20,8 Punkte abgestürzt. Das ist der schärfste Einbruch seit Bestehen des Index. Auch die Stimmung in den deutschen Unternehmen hat sich dramatisch verschlechtert. Der ifo Geschäftsklimaindex ist von 96,0 auf 86,1 Punkte eingebrochen, was ebenfalls der stärkste jemals gemessene Rückgang im wiedervereinigten Deutschland ist.

Nach Einschätzung des DIW werden die derzeitigen Einschränkungen des öffentlichen Lebens die Wertschöpfung erheblich belasten. Erste Abschätzungen des DIW legen nahe, dass der Rückgang der Wirtschaftsleistung dadurch im zweiten Quartal 2020 drastisch ausfällt – das Minus könnte nahezu zweistellig ausfallen.

Die Einschränkungen des öffentlichen Lebens werden in Münster wie in allen anderen Städten und Gemeinden konkret, wenn beispielsweise Schulen und Kindertageseinrichtungen geschlossen sind, die Geschäfte sowie Gastronomie- und Hotelbetriebe keine Kundinnen und Kunden empfangen dürfen, Lieferketten von Unternehmen empfindlich gestört oder unterbrochen sind, Kurzarbeit angeordnet werden muss oder der private Konsum nur noch sehr eingeschränkt möglich ist.

Kurzdarstellung der Maßnahmen der staatlichen Ebenen

Alle staatlichen Ebenen arbeiten derzeit mit Hochdruck daran, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie abzumildern. Die Bundesregierung hat umfangreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen. 156 Milliarden Euro stehen bereit zur Unterstützung des Gesundheitssystems, von Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft. Darin enthalten ist das Programm zur Soforthilfe von Kleinunternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen (sowie Solo-selbständige und Angehörige der freien Berufe) im Umfang von bis zu 50 Milliarden Euro. Bis zu 9.000 Euro als Einmalzahlung für 3 Monate erhält, wer bis zu 5 Beschäftigte hat, bis zu 15.000 Euro, wer bis zu 10 Beschäftigte hat.

Auch die Landesregierung NRW hat ein weitreichendes Maßnahmenpaket beschlossen, das durch ein Nachtragshaushaltsgesetz umgesetzt werden soll. Kernstück ist die Errichtung eines Sondervermögens in Höhe von bis zu 25 Mrd. €, dessen Befüllung durch eine Kreditaufnahme im Landeshaushalt erfolgt. Ein wesentliches Element ist die Ermächtigung, Haushaltsmittel als Soforthilfe für Unternehmen mit 10 bis 50 Beschäftigten, Kleinunternehmen, Angehörige der Freien Berufe, Gründern und Solo-Selbstständigen zu leisten. Weitere Bausteine der Landesmaßnahmen sind Erleichterungen von Kreditaufnahmen für die Wirtschaft (insbes. hinsichtlich Bürgschaften). Offen ist derzeit, ob auch den Kommunen der Rückgriff auf das Sondervermögen zur Deckung krisenbedingter Steuermindereinnahmen eröffnet werden oder aber ein anderes, vergleichbares Instrument zur langfristigen Kreditaufnahme geschaffen werden soll.

Erste Abschätzungen über finanzielle Auswirkungen für den städtischen Haushalt

Höhe, Art und Umfang von Mindererträgen und Mehraufwendungen, die im städtischen Haushalt infolge der Corona-Pandemie entstehen werden, lassen sich derzeit noch nicht seriös ermitteln. Aus einer verwaltungsweiten Abfrage ergeben sich Mehraufwendungen – insbesondere bei sozialen Leistungen – und Mindererträge, z.B. infolge des Wegfalls von Gebühren. Diese werden zwar durch gegenläufige Effekte, z.B. Minderaufwendungen wegen nicht zu erbringender Leistungen, in einem geringen Rahmen kompensiert. Im Saldo ergibt sich gleichwohl für den Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit derzeit eine prognostizierte Ergebnisbelastung in Höhe von rund 20 Mio. €.

Effekte aus entfallenden Steuereinnahmen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Hier sind je nach Szenario noch erheblich gravierendere Auswirkungen zu befürchten. Vergleiche zur Finanzkrise 2008/2009 zeigen, dass gerade bei der für Münster so wichtigen Gewerbesteuer Rückgänge deutlich oberhalb der üblicherweise genutzten, allgemeinen Kennziffern, z.B. die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, zu verzeichnen waren. Vor diesem Hintergrund wäre angesichts vorliegender Gutachten, z.B. des Sachverständigenrates, des ifo-Instituts und des Finanzwissenschaftlers Dr. Busch, eine Bandbreite möglicher Rückgangsszenarien zwischen 10% und 30% zugrunde zu legen; dies führt rechnerisch zu Rückgängen zwischen 30 und 100 Mio. €. Zum Vergleich: in der Finanzkrise 2008/2009 ging die Gewerbesteuer im Jahresvergleich um rund 16,5% zurück, das entsprach rund 46 Mio. €.

Aber auch bei weiteren Steuerarten, die für den münsterschen Haushalt bedeutungsvoll sind, bestehen erhebliche Risiken. Unter der Annahme eines rund 10%igen Rückgangs, der im jüngst verabschiedeten Nachtragshaushalt des Bundes gewählt wurde, ergibt sich für die anteiligen Einkommen- und Umsatzsteuern ein Risikovolumen in Höhe von bis zu 30 Mio. €. Ebenso sind Mindereinnahmen im unteren einstelligen Millionenbereich bei den weiteren konjunkturabhängigen, betraglich weniger bedeutungsvollen Steuern nach aktueller Einschätzung nicht unrealistisch.

Eine zuverlässige Einschätzung über die Dauer aller Maßnahmen bis zur Überwindung der Corona-bedingten Risiken ist derzeit nicht möglich. Eine baldige und vollständige Lösung ist jedoch nicht zu erwarten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich die vorgenannten Risiken im abschwächenden Umfang auch in den Folgejahren auswirken werden.

Verwaltungsinterne Maßnahmen

Auf Ebene der Stadt Münster hat Oberbürgermeister Lewe einen Krisenstab Wirtschaft ins Leben gerufen, um Auswirkungen der Krise und Maßnahmen zur Gegensteuerung auf breiter Basis zu diskutieren.

Informationen rund um Wirtschaftshilfen hat die Stadtverwaltung auf der folgenden Internetseite zusammengefasst: https://www.muenster.de/corona_wirtschaftshilfen.html

In Anlehnung an entsprechende Hinweise seitens des Bundesfinanzministeriums und der obersten Finanzbehörden der Länder hat die Verwaltung die verwaltungsinterne Stundungsregelung im Hinblick auf Corona-bedingte Steuer- und Abgabestundungen angepasst, so dass auch im Bereich der kommunalen Steuern großzügige Stundungsmöglichkeiten eröffnet werden. Corona-bedingte Stundungen werden zinslos gewährt, können also von den Unternehmen ohne zusätzliche Kosten in Anspruch genommen werden.

Angesichts (zunächst) ausbleibender Steuer- und Abgabebzahlungen muss auch die Stadtverwaltung ihre Liquiditätssituation derzeit besonders in den Blick nehmen, um gerade im Hinblick auf Corona-bedingte Mehrbedarfe jederzeit handlungsfähig zu bleiben. Gleichzeitig muss die Gratwanderung gelingen, Haushaltssperren und Haushaltssicherungen nachhaltig zu verhindern, um stimulierende Effekte für die heimische Wirtschaft nicht zu unterdrücken. Um dies vollumfänglich zu erreichen, sind zunächst sämtliche konsumtiven und investiven Vorhaben mit Sachaufwendungen bzw. Auszahlungen über 100.000 Euro mindestens zwei Wochen vor Beginn der Maßnahme bzw. der Auftragsvergabe dem Finanzdezernat mit einer ausführlichen Begründung vorzulegen. Ausgenommen von dieser Vorgabe sind

- Corona-bedingte Aufwendungen bzw. Auszahlungen
- Wahrnehmung von Pflichtaufgaben (dem Grunde und der Höhe nach)
- Aufgaben mit bereits vor dem 01.04.2020 bestehender rechtlicher Verpflichtung aufgrund von
 - o Verträgen / Leistungsvereinbarungen
 - o Bewilligungsbescheiden
 - o Aufträgen
- bereits begonnene Baumaßnahmen, für die bereits der Baubeschluss bzw. weitergehende Beschlüsse vorliegen
- Beschaffungsmaßnahmen, die im Zusammenhang mit den vorgenannten Baumaßnahmen stehen
- kostendeckende Vorhaben (bei 100 %iger Refinanzierung)
- durchlaufende Gelder.

Zu weiteren Maßnahmen gehören auch

- die Beschränkung der über- und außerplanmäßigen Mittelbereitstellung (Ausnahme: Corona-bedingt),
- das Aussetzen der konsumtiven Ermächtigungsübertragungen von 2019 nach 2020.

Mindestens in diesem Jahr ist eine Beschränkung der über- und außerplanmäßigen Mittelbereitstellung auf ein Mindestmaß angezeigt. Bereits die Bewirtschaftung des Haushaltes bis zur Höhe der jeweiligen Aufwands- bzw. Auszahlungsermächtigung wird herausfordernd, eine darüber hinausgehende Mittelbereitstellung ist derzeit nur schwer vorstellbar. Ausnahme bilden hier erneut Corona-bedingte über- und außerplanmäßige Mittelbereitstellungen, für die es bereits vielfältige Bedarfe im Bereich der Feuerwehr gibt, da die Feuerwehr die zentrale Beschaffung von Schutzbekleidung wie Atemschutzmasken übernimmt.

Auch die in den vergangenen Jahren üblichen Übertragungen von Haushaltsermächtigungen des Vorjahres in das aktuelle Jahr können in der derzeitigen Krisensituation nicht stattfinden und sind daher ausgesetzt worden. Konsumtive Ermächtigungen werden insofern derzeit nicht in das laufende

Jahr 2020 übertragen. Bei Bedarfen in den Ämtern sind Finanzierungen zunächst aus den laufenden Budgets des Jahres 2020 vorzunehmen.

Isolation der Corona-bedingten Schäden im kommunalen Haushaltsrecht

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) hat mit Datum vom 6. April 2020 einen Erlass zum o.g. Thema versandt. Gegenstand sind Ausführungen zum laufenden Haushaltsjahr 2020, zum Sonderhilfengesetz Stärkungspakt, zur Haushaltsplanung 2021 ff. sowie zum kommunalen Jahresabschluss 2020.

In dem Schreiben heißt es u.a.: „Die pandemiebedingten haushaltswirtschaftlichen Folgen in Form erheblicher Ertragsrückgänge bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen werden dazu führen, dass zahlreiche Kommunen die in den Haushaltsplänen vorgegebenen Ziele weder erreichen können noch die Möglichkeit haben, im laufenden Vollzug durch eigene Anstrengungen in ausreichender Weise gegensteuern zu können.

In der Folge droht ein Zustand, in der die Mehrzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen für einen absehbar langen Zeitraum haushaltssicherungspflichtig und in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt würden.“

Von besonderer Bedeutung für die Stadt Münster sind folgende Punkte:

- Bilanzielle Aktivierungshilfe
- Über-/außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen
- Umgang mit den Instrumenten „Haushaltssperre“ und „Nachtragshaushalt“
- Liquiditätsseitige Auswirkungen.

Auf diese Punkte soll im Folgenden näher eingegangen werden.

- Bilanzielle Aktivierungshilfe

Die Landesregierung wird dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Ergänzung des kommunalen Haushaltsrechts vorlegen. Mit diesem Gesetzentwurf soll das Instrument der „bilanziellen Aktivierungshilfe“ eingeführt werden. Ziel ist es dabei, die Corona-bedingten finanziellen Schäden im städtischen Haushalt an einer Stelle zu bündeln und in der Bilanz in einem gesonderten Posten auszuweisen. Vorteil dieses Verfahrens ist, dass dieser Bilanzposten linear über einen langen Zeitraum abgeschrieben werden darf.

Konkret und mit Beispielzahlen unterlegt bedeutet der Vorschlag Folgendes:

Würde der Gesamtjahresfehlbetrag des Jahres 2020 bei -140 Mio. Euro liegen und davon der Corona-bedingte Fehlbetrag -100 Mio. Euro betragen, würden diese 100 Mio. Euro nicht wie sonst üblich das städtische Eigenkapital im Jahresabschluss 2020 auf einen Schlag verringern, sondern dieser Betrag könnte über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren „abgeschrieben“ werden. Die Folge wäre eine gleichmäßige Haushaltsbelastung der Folgejahre von jährlich 2 Mio. Euro.

Weitere Details zur bilanziellen Aktivierungshilfe wird der Gesetzentwurf der Landesregierung regeln. Natürlich geht mit dieser bilanziellen Hilfe keine unmittelbare finanzielle Hilfe seitens des Landes einher, die neben allen bislang bekannten Maßnahmen weiterhin zwingend geboten ist.

Damit die finanziellen Auswirkungen verlässlich gemessen werden, wird die Verwaltung alle Corona-bedingten Belastungen dokumentieren. Das wird einerseits in der Finanzbuchhaltungssoftware, andererseits dezentral in den Ämtern geschehen. Über die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie wird die Verwaltung zukünftig regelmäßig berichten.

Die Abbildung der Corona-bedingten Belastungen ist auch deshalb wichtig, weil auf Ebene des

Landes NRW Maßnahmen für die Kommunen aufgrund der Corona-bedingten Sondersituation in die Wege geleitet wurden bzw. werden (unter anderem die in dieser Vorlage genannten Maßnahmen) und für die Umsetzung / Nutzung der Maßnahmen verlässliches Datenmaterial unabdingbar ist.

- Über-/außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen

Über-/außerplanmäßige Aufwendungen kommen regelmäßig dann in Betracht, wenn die im städtischen Haushaltsplan veranschlagten Ansätze für Aufwendungen nicht ausreichen („überplanmäßig“) bzw. Haushaltsansätze überhaupt nicht vorhanden sind („außerplanmäßig“).

Hierzu heißt es im Schreiben des MHKBG: *„Soweit zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie Aufwendungen und Auszahlungen erforderlich werden, die in der Haushaltssatzung nicht abgebildet sind, sind diese in der Regel unabweisbare Aufwendungen und Auszahlungen nach § 83 Absatz 1 Satz 1 GO NRW.“*

Damit verdeutlicht das MHKBG bereits, dass die Unabweisbarkeit für über-/außerplanmäßige Aufwendungen immer gegeben ist, wenn es sich um Corona-bedingte Aufwendungen handelt. Der Anlass, solche Aufwendungen zu genehmigen, wird deshalb voraussichtlich steigen. Sofern erforderlich, wird die Verwaltung eine Vorlage zur Änderung der Zuständigkeitsordnung erstellen, um praktikable Abläufe in der Zusammenarbeit mit dem Rat zu gewährleisten. Dazu sollen zunächst auch etwaige Empfehlungen des MHKBG abgewartet werden.

- Umgang mit den Instrumenten „Haushaltssperre“ und „Nachtragshaushalt“

Das „Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie“ umfasst neben zahlreichen anderen Maßnahmen auch haushaltsrechtliche Änderungen.

Geändert werden soll, dass der Rat im Haushaltsjahr 2020 keine Haushaltssperre anordnen darf. Dazu soll § 81 Gemeindeordnung NRW entsprechend angepasst werden.

Zum Thema Nachtragshaushalt heißt es in dem Schreiben des MHKBG: *„Da die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte derzeit nicht verlässlich abgeschätzt werden können, ist es gerechtfertigt, der ggf. eintretenden Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltes bis auf weiteres – mangels Verlässlichkeit der Ermittlung von Finanzdaten - nicht nachzukommen.“*

Auch in Münster ist die Datenlage aktuell nicht hinreichend konkret und belastbar, als dass die Aufstellung eines Nachtragshaushalts geboten wäre.

- Liquiditätsseitige Auswirkungen

Das MHKBG betont, dass es in der aktuellen Situation nicht auszuschließen ist, dass eine Kommune ihren Auszahlungsverpflichtungen nicht ohne eine (gegebenenfalls nicht nur vorübergehende) Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung nachkommen können.

Dabei kann auch die Situation entstehen, dass ein höherer als der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag für Liquiditätskredite erforderlich wird. Nach der städtischen Haushaltssatzung liegt der Höchstbetrag für Liquiditätskredite bei 200 Mio. Euro. Aktuell ist davon auszugehen, dass die bestehende Ermächtigung ausreichend ist; ein Bedarf zum Nachsteuern ist noch nicht zu erkennen.

Nach dem Schreiben des MHKBG ist es „beabsichtigt zuzulassen, dass für Nachträge zur Haushaltssatzung 2020, welche ausschließlich die Anpassung des Höchstbetrages der Kredite zur Liquiditätssicherung zum Inhalt haben, der Beschluss durch das kommunale Vertretungsorgan nach der Einbringung auch ohne die weiteren in § 81 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 80 GO NRW benannten Verfahrensschritte gefasst werden kann.“

Zur Verdeutlichung sei gesagt, dass hier eben nicht das formale Verfahren zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts gemeint ist, sondern dass lediglich ein Ratsbeschluss zur Änderung der Haushaltssatzung (bzw. Beschluss über eine Nachtragssatzung) erforderlich ist. Voraussetzung ist, dass nur der Höchstbetrag der Liquiditätskredite geändert wird. In diesem Fall ist eine Anzeige der beschlossenen Nachtragshaushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht ausreichend.

Analog zur oben bereits erwähnten bilanziellen Aktivierungshilfe ist es laut MHKBG-Schreiben zulässig, dass für neu aufgenommene Liquiditätskredite im Zuge der COVID-19-Pandemie ein bilanzieller Ausweis im Rahmen einer gesonderten Position der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen erfolgt. Auch hier ist geplant, dass diese Verbindlichkeiten über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren zurückgeführt werden dürfen.

Fazit

Der Haushalt der Stadt Münster steht infolge direkter und indirekter Wirkungen der Corona-Pandemie vor erheblichen, möglicherweise historisch einmaligen Belastungen. Detaillierte Einschätzungen über Mindererträge und Mehraufwendungen werden jedoch erst im Laufe der nächsten Monate vorliegen. Gleichwohl ist es zwingend erforderlich, so früh wie möglich Maßnahmen zur Stabilisierung und Sicherung der städtischen Finanzen auf den Weg zu bringen. Die sich ergebenden finanziellen Konsequenzen und Einschränkungen sind auch bei der Haushaltsplanung für 2021 ff zu berücksichtigen.

Das Land schafft mit den in dieser Vorlage dargestellten haushaltsrechtlichen Änderungen einen Baustein, damit die Corona-bedingten Schäden in den kommunalen Haushalten buchhalterisch tragbar bleiben. Dieser Schritt ist wichtig und richtig und vermeidet insbesondere für Münster ein Aufzehren der noch vorhandenen Ausgleichsrücklage als Puffer für die kommende Haushaltsplanung. Ergänzt werden die landesseitigen Änderungen durch die in dieser Vorlage ebenfalls aufgezeigten haushalterischen Schritte in Münster, die die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Stadt sichern.

Ungeachtet dessen bleiben Land und Bund gefordert, auch faktische Liquiditätshilfen zu leisten und Kernhaushalte, aber insbesondere auch die kommunalen Unternehmen, zu stützen. Hier besteht bereits ein enger Austausch gemeinsam mit den anderen Großstädten über den Städtetag NRW mit dem zuständigen Ministerium.

In Vertretung

gez.
Christine Zeller
Stadtkämmerin