



Amt für Finanzen und
Beteiligungen

19.06.2020

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Schetter

Telefon: 492-2000

Schetter@stadt-muenster.de

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Betrifft

Haushalt der Stadt Münster: Corona-bedingte Entwicklungen 2020 und Eckdaten zum Entwurf 2021 - 2024

Beratungsfolge

24.06.2020	Haupt- und Finanzausschuss	Bericht
24.06.2020	Rat	Bericht

Bericht:

Aufbauend auf der Berichtsvorlage V/0334/2020 wird der Rat über die haushaltswirtschaftlichen Entwicklungen informiert, die sich infolge der Corona-Pandemie für den städtischen Haushalt ergeben. Diese Informationen werden verknüpft mit einem Überblick über den aktuellen Stand der Eckdaten für den Haushaltsplanentwurf 2021 bis 2024.

Derzeitiger Stand der Corona-Pandemie und volkswirtschaftliche Gesamtlage

Weltweit betrachtet ist die Anzahl der täglichen Neuinfizierten mit dem Corona-Virus weiterhin ansteigend (derzeit im Bereich von 120.000 Personen). Für steigende Werte sorgen aktuell im Wesentlichen die sog. Schwellenländer, auf die unverändert knapp 80 % der Neuinfizierten entfallen. Bislang (nachgewiesen) infiziert haben sich weltweit über 7,5 Mio. Menschen.

In Europa ist mittlerweile in vielen Ländern die Zahl Neuerkrankter rückläufig. Auch in Deutschland haben sich die Neuerkrankungszahlen deutlich entspannt. Von den derzeit etwa 186.000 positiv getesteten Personen (Stand: 12.06.2020) sind zwischenzeitlich etwa 172.000 Personen wieder genesen. Die Anzahl der täglich Genesenen liegt mittlerweile deutlich über der Anzahl Neuinfizierter.

So positiv diese Zahlen sind, so sehr hat die Corona-Pandemie in den vergangenen Wochen und Monaten zu erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen geführt. Seit dem Jahresanfang 2020 bis ins zweite Quartal ist der historisch stärkste Konjunkturerückgang in Deutschland festzustellen. Die Weltwirtschaftsrezession beschädigt das globale Investitionsklima und führt zu erheblichen Einbrüchen in den bislang konjunkturtreibenden, exportorientierten Branchen. Hier rechnen die Fachleute derzeit mit Rückgängen um bis zu 25%. Zwar werden für das kommende Jahr wieder Steigerungen bei den Exporten erwartet, dennoch wird das Niveau noch deutlich unter den Werten von 2019 verharren. Insgesamt ist bei den deutschen Exporteuren aktuell eine vorsichtig optimistischere Einschätzung der kurz- bis mittelfristigen Entwicklung als noch im April festzustellen.

Anders als in früheren Wirtschaftskrisen ist nicht nur vor allem der Industriesektor, sondern auch ein großer Teil der Dienstleistungsökonomie betroffen. Teile des privaten Konsums wurden in den letzten Wochen in bislang nicht vorstellbarer Weise ausgehebelt. Das Gastgewerbe, der Freizeit- und der Kulturbereich erlebten infolge der gesundheitspolitischen Restriktionen einen Stillstand und werden die erlittenen wirtschaftlichen Verluste auch nach der nun einsetzenden, schrittweisen Öffnung vieler Geschäfte und den moderaten Lockerungen der Kontaktbeschränkungen und Verhaltensregeln seit Ende Mai nicht kompensieren können. Weiterhin niedrige Zinsen und eine niedrige Inflationsrate werden immerhin als günstige Rahmenbedingungen dafür angesehen, dass Konsumausgaben 2021 annähernd das Niveau von 2019 erreichen werden. Konsumforscher prognostizieren eine steigende Konsumneigung ab Juni 2020.

Jedoch werden Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit absehbar zu deutlichen Einkommenseinbußen bei vielen Verbrauchern führen. Die Bundesanstalt für Arbeit geht von rund 6 Mio. Menschen in Kurzarbeit zum Stichtag 30. April aus. Die Zahl der Arbeitslosen ist im Mai saisonuntypisch gestiegen auf 6,1% (5,1% im März). Hier sehen die Fachleute das Risiko eines weiteren Anstiegs nach Beendigung der Maßnahmen zur Kurzarbeit.

Auch im Münsterland hat die Pandemie ganz erhebliche Spuren hinterlassen, die derzeit noch nicht abschließend abgeschätzt werden können. In einer aktuellen Umfrage der IHK Nord Westfalen beurteilen die hiesigen Unternehmen ihre aktuelle Geschäftslage so negativ wie noch nie seit Durchführung der Umfragen. Zentrales Problem ist der dramatische Nachfragerückgang bei über 80 % der Unternehmen, in der Industrie liegt der Anteil sogar bei 90 %. Für das gesamte Wirtschaftsjahr 2020 gehen die meisten Unternehmen von deutlichen Umsatzrückgängen aus, jeder dritte Betrieb erwartet für dieses Jahr ein Minus in der Größenordnung von über zehn bis 25 %.

Steuerschätzung Mai 2020

Nach den Ergebnissen des AK Steuerschätzungen werden die Steuereinnahmen für Bund, Länder und Kommunen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie in diesem Jahr dramatisch auf insgesamt 717,8 Mrd. € einbrechen, das ist ein Minus von 98,6 Mrd. € im Vergleich zur Herbst-Steuerschätzung 2019 (-10,2 %). Für 2021 wird eine starke Gegenbewegung um 10,4 Prozent auf dann 792,5 Mrd. € prognostiziert. Dies bleiben allerdings immer noch 52,7 Mrd. € weniger als vor der Corona-Krise erwartet. Insgesamt belaufen sich die erwarteten Steuermindereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen im Vergleich zur Herbst-Schätzung für den Zeitraum von 2020 bis 2024 auf insgesamt 316 Mrd. €.

Die Kommunen werden in diesem Jahr nur noch mit einem Steueraufkommen in Höhe von 102,1 Mrd. € rechnen können, das sind 11,1% weniger als im Vorjahr. Im Vergleich zur Herbst-Steuerschätzung 2019 fallen die Steuereinnahmen um 15,6 Mrd. € geringer aus. Für den Zeitraum bis zum Jahr 2024 liegen die kommunalen Steuereinnahmen insgesamt um 45,7 Mrd. € unter der letzten Schätzung.

Die Gewerbsteuer (brutto) bricht in 2020 bundesweit um 24,8% gegenüber 2019 ein. Für 2021 wird eine Erholung zwar um 23,6% prognostiziert, dabei handelt es sich jedoch nur um eine relative Verbesserung gegenüber dem deutlich zurückgegangenen Wert für 2020. Das Vorkrisenniveau wird weiterhin deutlich unterschritten. Rückgang und Ausblick können durchaus als optimistische Schätzung betrachtet werden. Ob es zu der dabei unterstellten schnellen konjunkturellen Erholung tatsächlich kommt, bleibt abzuwarten. Die Risiken für eine schlechtere Entwicklung dürften jedenfalls nach allgemeiner Einschätzung größer sein als die Chancen auf eine bessere Entwicklung.

Für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird für das aktuelle Jahr ein Rückgang um 7,9 % prognostiziert, der im kommenden Jahr weitgehend kompensiert werden soll. Steuerliche Pläne der Bundesregierung zur Familienförderung müssen voraussichtlich noch in den Prognosen für 2021 berücksichtigt werden; ob und in welchem Umfang sich diese auswirken werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Bei der Grundsteuer B geht der AK Steuerschätzungen für dieses Jahr von einer Steigerung um 0,9% gegenüber 2019 aus. Für 2021 ff. wird jeweils dieselbe Wachstumsrate angenommen. Hingewiesen sei darauf, dass die Schätzung der Grundsteuer unter der Annahme erfolgte, dass der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 10. April 2018 gesetzten Fristen zur Neuregelung ausschöpft.

Angesichts der nach wie vor großen Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Corona-Pandemie und der Auswirkungen auf die Wirtschaft ist eine Corona-Sondersteuerschätzung vom 8. bis 10. September geplant. Die reguläre Herbst-Sitzung ist für die zweite Novemberwoche angesetzt.

Landesrechtliche Vorschriften zur Linderung der Corona-bedingten kommunalen Haushaltslasten

Die Landesregierung plant ein Acht-Punkte-Programm zur Abmilderung der finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Finanzen. Für Münster von besonderem Belang ist der Entwurf eines „Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten ...“ (NKF-CIG).

Ein wesentliches Element ist die sog. „Bilanzierungshilfe“. Damit sollen die Corona-bedingten finanziellen Schäden im städtischen Haushalt an einer Stelle gebündelt, in der Bilanz in einem gesonderten Posten ausgewiesen und ab 2025 mit regelmäßig gleichen Beträgen über einen Zeitraum von 50 Jahren abgeschrieben werden. Die Ausgestaltung im Gesetzentwurf soll einen möglichst flexiblen Umgang zulassen; kürzere Abschreibungszeiträume können kommunal-individuell festgelegt werden.

Die Corona-Wirkungen auf das Jahresergebnis werden damit 2020 und auch 2021 ausgeglichen werden können. Gleichwohl ersetzt die Bilanzierungshilfe nicht die dringend benötigte liquiditätsmäßige Unterstützung aller Kommunen.

Konjunkturprogramm des Bundes

Anfang Juni hat der Koalitionsausschuss der in der Bundesregierung vertretenen Parteien ein Konjunkturprogramm für die nächsten zwei Jahre mit einem Gesamtvolumen von 130 Mrd. € beschlossen. Der wahrscheinlich wichtigste, weil nachhaltige Bestandteil des Maßnahmenpakets zugunsten der Kommunen ist die Ankündigung des Bundes, ab dem Jahr 2021 dauerhaft weitere 25 % und damit insgesamt bis zu 75 % der Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im bestehenden System zu übernehmen.

Außerdem soll es nach dem Willen des Bundes eine vollständige Kompensation der aktuellen krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuereinnahmen durch liquiditätswirksame Zahlungen geben. Das vom Bund zu übernehmende Volumen wird mit 5,9 Mrd. € angegeben. Nimmt man die vorgesehene hälftige Beteiligung der Länder hinzu, ergibt sich insgesamt ein Volumen von 11,8 Mrd. €. Dies entspricht exakt den kommunalen Mindereinnahmen 2020 bei der Gewerbesteuer, die sich aus der Mai-Steuerschätzung im Vergleich zum Vorjahr errechnen. Ob und in welchem Umfang die Maßnahme tatsächlich umgesetzt wird, steht unter dem Vorbehalt der hälftigen Beteiligung der Länder. Auch die tatsächliche Verteilung der Hilfen auf die Kommunen ist noch nicht geklärt.

Von unmittelbarer Bedeutung für die Kommunen wird auch die beabsichtigte Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf 16% bzw. auf 5% sein – befristet vom 1.7. bis zum 31.12.2020. Diese Maßnahme wirkt sich sowohl positiv als auch negativ auf die Kommunalfinanzen aus. Entlastet werden die Kommunen, wenn sie umsatzsteuerbare Leistungen, z. B. im Rahmen von Investitionen, nachfragen. Sinken wird zugleich aber der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, der eine direkte Beteiligung der Kommunen am bundesweiten Umsatzsteueraufkommen darstellt.

Darüber hinaus enthält das Konjunkturprogramm ein breites Spektrum von Fördermaßnahmen, die auch den Kommunen zu Gute kommen werden, z.B. in den Bereichen Kunst und Kultur, Sportstätten, Schulen, Kitas, Digitalisierung, ÖPNV, Klimaschutz und Mobilitätswandel. Deren konkrete finanzielle Auswirkungen können derzeit noch nicht beziffert werden, werden sich aber perspektivisch auf den Finanzplan auswirken.

Finanzwirtschaftliche Auswirkungen für den Kernhaushalt und im Konzern

Der aktuelle Haushaltsplan der Stadt Münster für das Jahr 2020 ist gekennzeichnet einerseits durch die Annahme weiterhin außergewöhnlich hoher Steuereinnahmen, insbesondere bei der Gewerbe- und bei der Einkommensteuer. Andererseits führten die erneute Ausweitung des Stellenplans, weiter stark steigende Aufwendungen in den Bereichen Jugend und Soziales sowie deutliche Steigerungen in den Bereichen Mobilität und Klimaschutz zu einem überproportionalen Anstieg der Aufwendungen. Im Ergebnis ergibt sich im Plan ein Defizit in Höhe von 40,5 Mio. €.

Mit Ausbruch der Corona-Pandemie wurde eine Reihe der Haushaltsansätze für 2020 Makulatur. Eine Ämter-Abfrage im März sowie danach bekannt gewordene weitere Veränderungen ergaben zwar teilweise auch Mehrerträge und Minderaufwendungen; im Saldo ist jedoch von einer weiteren Ergebnisverschlechterung um rund 25 Mio. € auszugehen. Mindereinnahmen bei den Steuern sind dabei noch nicht eingerechnet. Die Mai-Steuerschätzung würde für Münster rechnerisch zu einer Mindereinnahme von mehr als 80 Mio. € führen. Aktuell ist von einer tatsächlichen Mindereinnahme in Höhe von 55 Mio. € auszugehen. Für die Einkommensteuer würde die Steuer-Schätzung zu mehr als 20 Mio. € Mindereinnahme für Münster führen. Haushaltsverschlechterungen in diesen Größenordnungen wären keinesfalls aus eigener Kraft zu kompensieren.

Die im Konjunkturprogramm des Bundes als „Kommunaler Solidarpakt 2020“ vorgesehene Kompensation der Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer würde einen deutlichen Entlastungseffekt für das Jahresergebnis 2020 sowohl buchhalterisch als auch liquiditätsmäßig haben. Für die verbleibenden Corona-bedingten Haushaltslasten wird die bereits oben beschriebene „Bilanzierungshilfe“ einen buchhalterischen Ausgleich ermöglichen.

Mit der Umsetzung einer internen Haushaltsverfügung vom 02.04.2020 wurde darüber hinaus für die laufende Haushaltsbewirtschaftung ein Instrument geschaffen, um erkennbaren weiteren Belastungen frühzeitig entgegen wirken zu können. Nach derzeitigem Stand ist folglich davon auszugehen, dass sich das Jahresergebnis 2020 gegenüber dem geplanten Defizit von 40,5 Mio. € nicht weiter verschlechtert. Corona-bedingte Lasten, die durch Bund und Land nicht effektiv ausgeglichen werden, belasten gleichwohl die Liquidität der Stadt in erheblichem Maße.

Im Stadtkonzern sind eine große Zahl von Gesellschaften durch die (Folge-)Wirkungen des Lock-downs negativ betroffen. Betriebe können zum Teil noch nicht vollständig oder teilweise auch noch gar nicht wieder den Regelbetrieb aufnehmen. Unmittelbare Umsatzeinbußen in teilweise eklatanter Höhe sind z.B. bei der Stadtwerke GmbH, dem MCC Halle Münsterland, dem Flughafen Münster-Osnabrück, der Westfälischen Bauindustrie, der Zoologischen Garten GmbH, aber auch bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Theater und Münster Marketing zu verzeichnen. Teilweise können die Verluste durch Kosteneinsparungen und im Vorjahresabschluss gebildete Rückstellungen abgemildert werden. Dennoch rechnet ein großer Teil der städtischen Gesellschaften mit einem deutlich schlechteren Jahresergebnis 2020 als geplant.

Eckdaten für den Haushaltsplanentwurf 2021 bis 2024

Als erster Schritt des Aufstellungsverfahrens für den Haushaltsplanentwurf 2021 bis 2024 wurden bei Ämtern mit relevantem Haushaltsvolumen die Fortschreibungen der Haushaltsdaten 2021 bis 2023 und ersten Schätzungen für 2024 abgefragt. Die Ergebnisse wurden ergänzt um Einschätzungen zur allgemeinen Finanzwirtschaft und insbesondere auch um die Ergebnisse aus den haushaltsrechtli-

chen Gesetzesentwürfen des Landes und aus dem Konjunkturprogramm des Koalitionsausschusses der Bundesregierung.

Für die Gewerbsteuer wird in der Mai-Steuerschätzung nach dem massiven Rückgang 2020 ab 2021 ein rascher Anstieg angenommen, der ab 2023 annähernd das Vorkrisenniveau wieder erreichen lässt. Die Gewerbesteuerentwicklung bei der Stadt Münster verlief nicht immer analog zum bundesweiten Trend. So ist auch für die Eckdaten 2021 ff. eine andere Entwicklung zu erwarten:

Jahr	Ansatz gem. Plan 2020 – 2023	Ansatz für Eckdaten	Abweichung
2020	325 Mio. €	270 Mio. €	- 55 Mio. € (- 16,9%)
2021	315 Mio. €	290 Mio. €	- 25 Mio. € (- 8,0%)
2022	310 Mio. €	310 Mio. €	± 0
2023	310 Mio. €	320 Mio. €	+ 10 Mio. € (+3,2%)
2024	---	330 Mio. €	

Insgesamt können für Münster im Vergleich zur Steuerschätzung geringere Schwankungsbreiten angenommen werden, die dazu führen, dass bei Eintritt des geschätzten Rückgangs 2020 das Aufkommen bis 2022 bereits wieder das ursprüngliche Planungsniveau erreicht und sich danach wieder auf dem Vorkrisenniveau etabliert.

Für die Einkommensteuer ist eine vergleichbar positive Entwicklung nicht zu erwarten. Zwar ist nach dem zu erwartenden Rückgang für 2020 mit Steigerungen ab 2021 zu rechnen. Die im Haushaltsplan 2020 bis 2023 veranschlagten Ansätze, die auf außerordentlich hohen Beschäftigungs- und Einkommenszahlen basierten, werden jedoch voraussichtlich nicht erreicht werden können. Es ist von Mindererträgen zwischen 5 und 18 Mio. € für 2021 bis 2024 auszugehen.

Schätzungen oder Modellrechnungen für die Schlüsselzuweisungen werden erst in den nächsten Wochen und Monaten vorliegen. Derzeit ist davon auszugehen, dass der im Vergleich zu anderen Kommunen moderate Rückgang bei der Gewerbesteuer bei gleichzeitigem Rückgang der verteilbaren Finanzausgleichsmasse für 2021 keine Erträge zulässt. Unter der Annahme einer annähernden Normalisierung der Steuersituation in allen Kommunen ab 2022 können dann für Münster wieder 15 Mio. € p.a. angenommen werden.

Aus dem Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe entstehen zusätzliche Belastungseffekte für den städtischen Haushalt zwischen 7 und 13 Mio. € für die Jahre 2021 bis 2024. Mit der KiBiz-Novelle treten ab dem 01.08.2020 weitreichende Änderungen in Kraft, die auch eine erhebliche Steigerung der Kosten zur Finanzierung der Kinderbetreuung beinhalten. Dies führt zu steigenden Zuweisungen vom Land, gleichzeitig aber auch zu überproportional höheren Transferaufwendungen. Auch bei der Kinder- und Jugendarbeit sowie den erzieherischen und wirtschaftlichen Hilfen für Familien entstehen weitere, bisher ungeplante Aufwendungen. Die Einführung des zweiten beitragsfreien Kita-Jahres verursacht darüber hinaus Mindererträge bei den Leistungsentgelten.

Zu einem deutlichen Entlastungseffekt für 2021 wird die bereits beschriebene Bilanzierungshilfe führen. Bereits bei der Aufstellung der Haushaltssatzung für 2021 ist die infolge der Corona-Pandemie zu prognostizierende Haushaltsbelastung zu isolieren. Hierzu ist eine Gegenüberstellung des im Rahmen der Aufstellung der Haushaltssatzung für 2021 erstellten Ergebnisplans mit einer Nebenrechnung für das Haushaltsjahr 2021 vorzunehmen. Damit werden steuerliche Mindereinnahmen und Corona-bedingte Mehraufwendungen im Vergleich zur bisherigen Planung vollständig ausgeglichen.

Ein weiterer positiver Effekt für den Plan 2021 ff. ist die im Konjunkturprogramm des Bundes vorgesehene Übernahme von weiteren 25% der Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Für den städtischen Haushalt führt dies nach überschlägigen Berechnungen

unmittelbar zu Mehrerträgen in Höhe von 12 bis 18 Mio. € in den Jahren 2021 bis 2024 gegenüber der bisherigen Planung.

Bei den Personalaufwendungen haben die erheblichen Stellenausweitungen der letzten Jahre zu starken Belastungen für den städtischen Haushalt geführt. Vor diesem Hintergrund soll ein etwaiger Stellenzuwachs 2021 insoweit begrenzt werden, dass daraus keine Bedarfe für weiter steigende Personalaufwendungen erwachsen

Aufgrund der bereits massiven Defizite in der aktuellen Mittelfristplanung sind Ansatzserhöhungen grundsätzlich nicht möglich, bzw. in den Budgets der Dezernate durch Verbesserungen an anderer Stelle zu kompensieren. Dazu sind alle Potentiale zu identifizieren und auszuschöpfen, mit denen Verbesserungen für die Ergebnisse in den Jahren 2021 bis 2024 erreicht werden können.

Im Vergleich zur mittelfristigen Planung des Haushaltsplans 2020 bis 2023 ergeben sich für die Eckwerte 2021 bis 2024 die nachfolgenden Jahresergebnisse:

	Haushaltsplan 2020 – 2023	Eckwerte 2021 – 2024
2021	-36,0 Mio. €	-36,0 Mio. €
2022	-65,9 Mio. €	-67,7 Mio. €
2023	-62,6 Mio. €	-60,8 Mio. €
2024	---	-25,3 Mio. €

Die Zahlen machen deutlich, dass damit lediglich ein Minimalziel in Richtung eines genehmigungsfähigen Haushaltes 2021 ff erreicht werden kann und die Diskussionen und Abstimmungen in Verwaltung und Politik zur Priorisierung der zukünftigen Maßnahmen und Projekte in der nächsten Legislatur einen großen Raum einnehmen werden müssen. Die anhaltend hohen Defizite führen zu einem Verzehr des bilanziellen Eigenkapitals von insgesamt 189,9 Mio. €. Aufgrund des derzeit noch hohen Bestandes bei den Bestandteilen des Eigenkapitals, der Ausgleichsrücklage und der bilanziellen Rücklage, ist die Genehmigungsfähigkeit des Haushaltsplans gewährleistet. Dennoch verringert sich der finanzielle Spielraum erkennbar von Jahr zu Jahr.

In den vergangenen Jahren haben die historischen Höchststände bei den Ist-Einnahmen der Gewerbesteuer regelmäßig zu Verbesserungen gegenüber den geplanten Werten und in der Folge auch zu deutlich positiven Jahresabschlüssen geführt. Für die Jahre ab 2022 wird bereits in der Planung ein Aufkommen bei der Gewerbesteuer annähernd wieder auf dem Vorkrisenniveau erwartet. Spielraum für Verbesserungspotentiale bei den Haushaltsdaten 2021 – 2024 durch höhere Gewerbesteuererträge besteht deshalb nicht. Perspektivisch werden daher die Aufwandsseite und das strukturelle Defizit in den Fokus zu rücken sein. Die systematische Begrenzung und / oder Rückführung von Aufwandspositionen im Haushaltsplan werden unabdingbar sein. Die Stabilisierung der Ansätze und deren realistische Veranschlagung vermeiden hohe Ermächtigungsübertragungen und machen überdies die Budgets auf eine transparente Weise steuerbar. Mit dieser Perspektive muss das Niveau der aktuellen Mittelfristplanung auch für 2021 zunächst gehalten werden.

i.V.

gez.
Christine Zeller

Stadtkammerin