

Haushaltsrechtliche Unterrichtung des Rates öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Finanzausschuss	07.12.2020
Rat	10.12.2020

Finanzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie im Bereich der Allgemeinen Finanzwirtschaft, Allgemeine Finanzlage der Kommunen und Ausblick auf 2021 ff

Der Rat der Stadt Köln wird im Rahmen von haushaltsrechtlichen Unterrichtung regelmäßig über die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie und die sich daraus ergebenden haushaltsrelevanten Auswirkungen informiert.

Zur unterjährigen Entwicklung der Stadt Köln in 2020,

- insbesondere zur Prognose des diesjährigen Jahresergebnisses im Rahmen des unterjährigen Controllings unter Berücksichtigung des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes und des Gesetzes zur Insolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften (NKF-CIG),
 - sowie zur prognostizierten Liquiditätsentwicklung
- wird der Rat mit separater haushaltsrechtlicher Unterrichtung gem. § 25 KomHVO unterrichtet (Vorlage Nr. 3369/2020).

Nachfolgend werden aktuelle Informationen zur Einschätzung der **Finanzlage der Kommunen und zu den haushaltsrechtlichen Folgen in 2021ff.** insbesondere unter Berücksichtigung der jüngsten Steuerschätzung, der weiteren Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich sowie des NKF-CIG dargestellt.

I. Allgemeines zur Finanzlage der Kommunen / Finanzpolitische Forderungen

Während sich die ergriffenen Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen dem Grunde nach für das Haushaltsjahr 2020 erfolgreich zeigen (s. Vorlage Nr. 3369/2020), werden die Aussichten für die Folgejahre auch nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände als schwierig bewertet.

Selbst wenn der kommunale Finanzausgleich auf dem Niveau der Jahre 2019/2020 gehalten werden sollte, rechnen die kommunalen Spitzenverbände ohne weitere Stützungsmaßnahmen mit einem kommunalen Finanzierungsdefizit und in der Folge mit einem Investitionseinbruch bundesweit in einer Größenordnung von ca. 10 Mrd. Euro jährlich. Auch wenn die Kommunen sich ihrer Verantwortung vor Ort stellen, werden sich diese Finanzierungslücken nicht allein im Wege der Bewirtschaftung der Haushalt schließen lassen.

Um Verwerfungen in den kommunalen Haushalten zu vermeiden, sind daher weitere Stützungsmaßnahmen notwendig, damit

- Investitionen der Kommunen weiterhin stabil bleiben,
- Kommunen weiterhin als Stabilitätsanker für die Konjunktur wirken können und

- nachfolgende Generationen nicht mit den Folgen aus der Pandemie belastet werden.

Dabei besteht hoher Zeitdruck, denn die kommunalen Haushalte benötigen spätestens bis zum Ende des Jahres Planungssicherheit. Dieses vor allem vor dem Hintergrund der derzeit laufenden Haushaltsaufstellungen bzw. (sowie die Kommunen - wie Köln - über Doppelhaushalte 2020/2021 verfügen) notwendiger Überlegungen zu einem Nachtragshaushalt für 2021.

Von Seiten des Städtetags wird vor diesem Hintergrund insbesondere eine Fortsetzung bei der Kompensation der Gewerbesteuerausfälle durch Bund und Länder auch für die Jahre 2021 und 2022 als prioritäres Vorgehen angemahnt. Darüber hinaus soll durch die Länder dafür Sorge getragen werden, dass die kommunalen Finanzausgleichssysteme über das Jahr 2020 hinaus hinreichend ausgestattet sind, damit die kommunalen Haushalte handlungsfähig bleiben.

Diese Forderungen werden von der Stadt Köln unterstützt und bekräftigt. Entscheidend ist, dass vor Ort auch "echte Hilfe" und nicht nur Kredite bzw. Bilanzierungshilfen, die die Lasten vorrangig in die Zukunft verlagern, ankommen.

Bei der Verteilung der Hilfen ist außerdem darauf zu achten, dass die Verteilungskriterien den tatsächlichen Corona-bedingten "Finanzschäden" gerecht werden. Dies ist bei der Verteilung der Gewerbesteuerkompensation in NRW für das Jahr 2020 nicht der Fall.

II. Finanziellen Folgewirkungen der Corona-Pandemie im Bereich der Allgemeinen Finanzwirtschaft für Köln

Die jüngste Steuerschätzung (November 2020) hat die massiven Auswirkungen der Pandemie auf die Entwicklung der Steuern bestätigt. Zwar fallen die Prognosen der Steuerschätzer für das laufende Jahr (2020) etwas besser aus als noch bei den Steuerschätzungen im Mai und im September angenommen, allerdings verschlechtern sich die Aussichten für die Folgejahre, da die wirtschaftliche Entwicklung zunächst etwas langsamer als bislang angenommen erfolgen soll.

Die Aussichten auf die weitere Steuerentwicklung sind für Köln von zentraler Bedeutung, da mehr als 60% der Erträge der Stadt Köln letztlich steuer- und damit konjunkturinduziert sind. Neben den kommunalen Steuererträgen insbesondere aus der Gewerbesteuer, auf die knapp ein Drittel der Gesamterträge der Stadt Köln entfällt, und der Einkommenssteuer ist hier insbesondere der kommunale Finanzausgleich von besonderer Bedeutung. Letzterer ist im sog. Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geregelt und speist sich ebenfalls aus Steuererträgen.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass für das Haushaltsjahr 2021 auf Grundlage der Steuerschätzung November 2020 und der aktuell vorliegenden Modellrechnungen zum GFG 2021 insgesamt mit Wenigererträgen und damit einer Deckungslücke gegenüber der bisherigen Planung von rund 317,6 Mio. EUR zu rechnen ist.

Im Einzelnen:

A) Steuern

Unter Hinweis auf eine verschlechterte Liquidität der Steuerpflichtigen infolge der Pandemie wurden in 2020 bislang 2.198 Anträge auf Stundung von **Gewerbesteuer** in Höhe von insgesamt 86,5 Mio. EUR gestellt. Diesen Anträgen wurde weitgehend entsprochen. Inwieweit diese Forderungen nach einem Abflauen der Pandemie im Ergebnis realisiert werden können, wird sich erst rückblickend feststellen lassen.

Darüber hinaus wurden in großem Umfang Anträge auf Absenkung der Gewerbesteuer-Vorauszahlungen gestellt. Hierzu liegen aktuell insgesamt 2.315 Anträge mit einem Gesamtvolumen von 112,1 Mio. EUR vor. Gegenläufig wirkt, dass Mindererträge in Höhe von 35,8 Mio. Euro vermieden werden konnten, weil dafür Rückstellungen, die im Jahresabschluss 2019 gebildet wurden, aufgelöst werden können. Stützend wirken außerdem Nachzahlungen für steuerstarke Vorjahre, die das

Jahresergebnis 2020 weiterhin stützen. Wegen der Einzelheiten der diesjährigen Gewerbesteuerentwicklung wird auf die regelmäßige Berichterstattung im Finanzausschuss zur Gewerbesteuerentwicklung (vgl. Vorlage 3463/2020) verwiesen.

Für die Folgejahre stellt sich die Situation wie folgt dar:

Nach der vorliegenden Steuerschätzung aus November 2020 geht die Steuerschätzung derzeit davon aus, dass das Gewerbesteuerniveau des Jahres 2019 voraussichtlich erst im Jahr 2021 zu ca. 90 % und erst im Jahr 2024 vollständig erreicht werden wird. Die diesen Annahmen zugrunde liegende Bundesprognose wird von vielen Fachleuten als eher optimistisch eingeschätzt. Unabhängig davon bedeutet sie für die Folgejahre erhebliche Deckungslücken gegenüber den ursprünglichen, mit Steigerungsraten fortgeschriebenen bisherigen Haushaltsplanungen der Kommunen.

Obwohl der Doppelhaushalt der Stadt Köln bei der **Gewerbesteuer** eine kaufmännisch-vorsichtige Planung zugrunde gelegt hatte, bedeutet die neue Steuerschätzung deshalb gegenüber dem Planwert 2021 aus dem derzeitigen Doppelhaushalt 2020/2021 der Stadt Köln eine Verschlechterung von 181,8 Mio. EUR, der nur in geringfügigem Umfang eine Entlastung bei der Gewerbesteuerumlage gegenübersteht.

Bei der **Einkommensteuer** sinkt der Gemeindeanteil bis zum Jahr 2024 gegenüber den Vergleichswerten aus der mittelfristigen Finanzplanung des aktuellen Doppelhaushalts der Stadt Köln um rund 72,4 Mio. EUR.

Der Gemeindeanteil an der **Umsatzsteuer** ist von den verschiedenen, teilweise befristeten Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer geprägt. Ausgehend von dem allgemeinen leichten Rückgang des Umsatzsteueraufkommens sind die Auswirkungen der Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung zu nennen. Dies bewirkt Änderungen im Vergleich zur alten Steuerschätzung. Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird demnach für das aktuelle Jahr ein Rückgang um 10,1 % prognostiziert. Unter Berücksichtigung des Istaufkommens aus 2019 entspricht dies in 2020 einem Wenigerertrag von rund 7,2 Mio. EUR. Für das Folgejahr wird wieder mit einer deutlichen Steigerung von 13,1 % gerechnet. Dies entspricht im Vergleich zum veranschlagten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer einem Mehrertrag von 9,9 Mio. EUR. In den Folgejahren steigt das Aufkommen gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung um rund 18,7 bis 21,5 Mio. EUR p. a.

Im Gesamtergebnis der Umsetzung der Steuerschätzung aus November 2020 bleibt festzuhalten, dass derzeit für den Haushalt der Stadt Köln saldiert folgende Wenigererträge gegenüber dem Hpl. 2020/2021 inkl. Mittelfristplanung bis 2024 prognostiziert werden:

2020 = rd. - 212,1 Mio. EUR
 2021 = rd. - 223,3 Mio. EUR
 2022 = rd. - 198,4 Mio. EUR
 2023 = rd. - 185,9 Mio. EUR
 2024 = rd. - 147,1 Mio. EUR

Insgesamt können im Betrachtungszeitraum der gesamten mittelfristigen Finanzplanung (2020 – 2024) auf dieser Basis folglich Mindererträge bei den Steuern von rund 966,8 Mio. EUR nicht ausgeschlossen werden.

B) Kommunaler Finanzausgleich

Die Landesregierung hat die Landtagstabellen zur Modellrechnung des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2021 vorgelegt. Die Tabellen weisen das Verteilungsergebnis nach den in den Eckpunkten zum GFG 2021 dargestellten Parametern aus (vgl. Vorlage 3061/2020).

Die Corona-bedingten Steuerverluste bilden sich in der Verbundmasse ab, d. h. sie sinkt gegenüber dem GFG 2020 um 1,35 %. Durch eine ergänzende Aufstockung aus Landesmitteln steht eine verteilbare Finanzausgleichsmasse von insgesamt 13,57 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies entspricht einem Wachstum von 5,91 % gegenüber dem GFG 2020. Auch wenn diese Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse zu begrüßen ist, ist festzuhalten, dass der Landesgesetzgeber die Rück-

forderung dieser Mittel plant, wenn sich die wirtschaftliche Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände wieder gebessert hat.

Trotz dieser Aufstockung muss die Stadt Köln für 2021 mit erheblichen Mindererträgen aus dem kommunalen Finanzausgleich rechnen. **Nach der aktuell vorliegenden Modellrechnung bedeuten diese gegenüber der bisherigen Haushaltsplanung eine Verschlechterung in Höhe von insgesamt 85,4 Mio. Euro.**

Davon entfällt alleine auf die zweckungebundene Schlüsselzuweisung gegenüber der aktuellen Planung für 2021 eine Verschlechterung von 94,3 Mio. EUR. Die erhöhten pauschalisierten Positionen (Aufwands- und Unterhaltungspauschale, Allgemeine Investitionspauschale, Investitionspauschale Sozialhilfeträger, Bildungspauschale und Sportpauschale) können diese Verschlechterung nur durch eine unwesentliche Verbesserung in Höhe von insgesamt 8,9 Mio. Euro ausgleichen.

Diese (neben den Steuermindererträgen zu berücksichtigende) zusätzliche Deckungslücke für 2021 wird die Haushaltsbewirtschaftung 2021 weiter erschweren.

C) Fazit

Die Tabelle zeigt die insgesamt bestehende Deckungslücke zu den Planansätzen des Haushaltsjahres 2021 bzw. der Mittelfristigen Finanzplanung im Haushalt 2020/2021:

	2021	2022	2023	2024
Gewerbesteuer	-181,8	-158,1	-145,1	-103,8
Einkommenssteueranteil	-64,8	-70,7	-72,0	-72,4
Umsatzsteueranteil	9,9	18,7	20,5	21,5
Gewerbesteuerumlage	13,4	11,6	10,7	7,7
Schlüsselzuweisung	-94,3	-136,5	-131,9	-123,7
Summe	-317,6	-335,0	-317,8	-270,7

III. Weiterer haushaltsrechtlicher Umgang

Zum Umgang mit den finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie hat der Landtag NRW das „Gesetz zur Isolierung der aus der COVID19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften“ (NKF-CIG) beschlossen, das am 01.10.2020 in Kraft getreten ist.

Danach sind die durch die Corona-Pandemie entstandenen und entstehenden **Mindererträge bzw. Mehraufwendungen des Jahres 2020** haushaltsrechtlich zu isolieren und ab 2025 rätierlich über maximal 50 Jahre zu verteilen (sog. Bilanzierungshilfe). Darüber hinaus steht den Gemeinden im Jahr 2024 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2025 das einmalig auszuübende Recht zu, die so gebildete Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Auch außerplanmäßige Abschreibungen der Bilanzierungshilfe sind zulässig, sofern sie mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen.

Nach alledem werden die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie daher im Jahresabschluss 2020 bilanziell isoliert und auf diesem Weg "bereinigt" und damit nicht auf Jahresergebnis 2020 durchschlagen.

In welcher konkreten Größenordnung sich diese zu isolierenden Geschäftsvorfälle bewegen werden, lässt sich aktuell nicht abschließend beziffern, da wesentliche Buchungen erst im Jahresabschluss vorgenommen werden können. Neben dem Mehraufwand und Minderertrag der auf den separat eingerichteten Corona-Kontierungsobjekten der Dienststellen gebucht wurde (derzeit rd. 31,5 Mio. Euro) betrifft dies insbesondere die Mindererträge bei den Elternbeiträgen Kita sowie den Mehraufwand bei

der Feuerwehr und im Bereich Personal (insbesondere für das Gesundheitsamt). Auch zusätzliche Belastungen im Bereich der Beteiligungen werden, soweit haushaltsrelevant, zu erfassen sein. Die verwaltungsinternen Abstimmungen zur Umsetzung des NKF CIG dauern derzeit – auch in Abstimmung mit dem Städtetag sowie der Kommunalaufsicht - noch an.

Für das **Haushaltsjahr 2021** befindet sich die Kämmerei derzeit ebenfalls in der Abstimmung.

Grundsätzlich besteht bei einer erheblichen Ergebnisverschlechterung, die angesichts der oben skizzierten Mindererträge (auch unter Berücksichtigung der gegenläufig wirkenden Erstattung bei den Kosten der Unterkunft) für den verabschiedeten Haushalt 2021 derzeit nicht ausgeschlossen werden kann, **die gesetzliche und in der Haushaltssatzung der Stadt Köln näher konkretisierte Pflicht zum Erlass einer Nachtragssatzung.**

Während das NKF-CIG die Nachtragssatzungsverpflichtung angesichts Corona für das Jahr 2020 ausgesetzt hatte, ist die Regelungslage für das Jahr 2021 derzeit unklar:

So eröffnen die Regelungen des NKF CIG zwar die Möglichkeit, Corona-bedingte Mindererträge oder Mehraufwendungen zu isolieren und damit ergebnisneutral zu "bilanzieren". Allerdings rät das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung in einem FAQ-Katalog vom 30.10.2020 von einer Nachtragssatzung allein zum Zwecke der Isolation ab, ohne hierzu jedoch weitere belastbare Hinweise zu geben. Die Antwort auf eine entsprechende Anfrage an die zuständige Kommunalaufsicht steht noch aus.

Letztlich bleibt daher das weitere Vorgehen abzuwarten, insbesondere ob die Regelungen des Haushaltsjahres 2020 zur Nachtragssatzung im NKF-CIG aufgrund der weiter anhaltenden Pandemie -inkl. der Folgen auch für die kommunalen Haushalte- auf das Haushaltsjahr 2021 ausgeweitet werden. Aktuelle Schreiben/ Stellungnahmen des Städtetages NRW gegenüber dem zuständigen Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung enthalten dementsprechende Forderungen.

Von Seiten der Verwaltung ist beabsichtigt, die Gremien der Stadt Köln weiter engmaschig über die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden Handlungserfordernisse zu informieren.

gez. Reker