

Vorlage Nr. 14/4319

öffentlich

Datum: 15.09.2020
Dienststelle: Fachbereich 21
Bearbeitung: Herr Herbst

Finanz- und Wirtschaftsausschuss	23.09.2020	Kenntnis
---	-------------------	-----------------

Tagesordnungspunkt:

Berichterstattung zur aktuellen wirtschaftlichen Lage des LVR im Haushaltsjahr 2020

Kenntnisnahme:

Die Berichterstattung zur aktuellen wirtschaftlichen Lage des LVR im Haushaltsjahr 2020 wird gemäß Vorlage Nr. 14/4319 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK. nein

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020. nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:	
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

In Vertretung

H ö t t e

Zusammenfassung:

Die zur Eindämmung der Corona-Pandemie im März eingeleiteten staatlichen Maßnahmen haben deutschlandweit eine Rezession ausgelöst. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist die deutsche Wirtschaft im zweiten Quartal 2020 im Rekordtempo eingebrochen. Das Bruttoinlandsprodukt fiel von April bis Juni um 10,1 Prozent im Vergleich zum Vorquartal und ist damit so stark eingebrochen, wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Sieben Jahre ökonomischen Wachstums sind damit in einem einzigen Quartal zunichtegemacht worden.

Infolge des Lockdowns und der massiven Einschränkungen des gesellschaftlichen und ökonomischen Lebens ist es im öffentlichen Bereich zu erheblichen Steuerausfällen gekommen. Aufgrund der GFG-Systematik ist der LVR als Umlageverband zeitversetzt insbesondere bei den geplanten Erträgen aus Allgemeinen Deckungsmitteln betroffen, da aufgrund der Steuerrückgänge vor allem die Umlagegrundlagen in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 wegzubrechen drohen.

Die Ergebnisprognose zum 31. Juli 2020 zeigt, dass die corona-bedingten Auswirkungen im Haushaltsjahr 2020 durch die Bewirtschaftung voraussichtlich weitestgehend aufgefangen werden können. Die Entwicklung der finanziellen Auswirkungen im Sozialbereich ist derzeit allerdings nur schwer abschätzbar und stellt somit eine nicht unerhebliche Risikoposition dar.

Für das Haushaltsjahr 2021 zeichnet sich durch das wegbrechende Steueraufkommen ein erheblicher Fehlbetrag bei den Allgemeinen Deckungsmitteln ab, sofern der festgesetzte Umlagesatz von 15,70 % unverändert bestehen bleibt und keine anderweitigen Hilfen von Bund oder Land NRW mittelbar oder unmittelbar für den LVR greifen. Die Folgen wären möglicherweise ein vollständiger Verzehr der Ausgleichsrücklage sowie ggf. darüber hinaus die Notwendigkeit, die allgemeine Rücklage, vor allem in der mittelfristigen Finanzplanung, einsetzen zu müssen, wodurch ein Haushaltssicherungskonzept drohen würde. Der LVR hat daher erste Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie eingeleitet.

Ziel des LVR ist es, ein Haushaltssicherungskonzept und damit den Verlust der Gestaltungsfreiheit möglichst zu vermeiden.

Begründung der Vorlage Nr. 14/4319:

1. Ausgangslage

Die im Zusammenhang mit der Eindämmung der Corona-Pandemie notwendigen und eingeleiteten staatlichen Maßnahmen auf Bundesebene und in Nordrhein-Westfalen zum Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren haben massive wirtschaftliche Auswirkungen mit sich gebracht. Im öffentlichen Bereich ist es daher bereits zu erheblichen Steuerausfällen gekommen, weitere sind zu erwarten.

Den Kommunen brechen durch die Corona-Krise vor allem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, eine ihrer wichtigsten Einnahmequellen, weg. Diese zu erwartende Entwicklung erfordert vom LVR somit eine äußerst restriktive Haushaltsbewirtschaftung bereits im Haushaltsjahr 2020, um notwendige Haushaltsreserven für zukünftige Haushaltsjahre zu erwirtschaften, auch wenn sich die erwarteten Steuereinbrüche aufgrund der Referenzperiode erst mit einem Zeitversatz von ein bis zwei Jahren mit deutlich niedrigeren Umlagegrundlagen bei einem unveränderten Umlagesatz extrem haushaltsbelastend auswirken werden.

Vor allem Corona-verursacht drastisch wegbrechende Erträge aus der Landschaftsumlage und aus den Schlüsselzuweisungen bei gleichzeitig ebenfalls Corona-verursacht steigenden Aufwendungen werden den genehmigten LVR-Doppelhaushalt 2020/2021, und hier insbesondere die Haushaltsjahre ab 2021, enorm belasten. Die Haushaltsplanungen für 2021 basieren einnahmeseitig auf fortgeschriebenen Umlagegrundlagen des GFG 2020 und berücksichtigen die Orientierungsdaten des Landes. Bei einem unverändertem Hebesatz zur Landschaftsumlage 2021 werden somit voraussichtlich erhebliche corona-bedingte Mindererträge aufgrund der wegbrechenden Umlagegrundlagen entstehen.

2. Bewirtschaftung im Haushaltsjahr 2020

Nur mittels einer restriktiven Haushaltsbewirtschaftung bereits im Haushaltsjahr 2020 können dringend benötigte Haushaltsreserven erwirtschaftet und der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Dies ist zwingend erforderlich, um Corona-bedingte deutlich höhere Planverluste in den Folgejahren umlagesatzschonend durch die Ausgleichsrücklage kompensieren zu können.

Generelles Ziel neben der grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Verpflichtung zur wirtschaftlichen, effizienten und sparsamen Haushaltsbewirtschaftung muss es daher sein, wie auch im Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBBG) zur Behandlung Corona-bedingter Haushaltsauswirkungen vom 6. April 2020 gefordert, bereits im Haushaltsjahr 2020 zu prüfen, ob und welche der etatisierten Aufwendungen und Auszahlungen in welchem Umfang tatsächlich in Anspruch genommen werden müssen.

Vor diesem Hintergrund hat die LVR-Kämmerin mit der Bewirtschaftungsverfügung vom 25. Mai 2020 die Haushaltsmittel des Jahres 2020 auf der Grundlage des beschlossenen Doppelhaushaltes 2020/2021 lediglich bis zu einer Höhe von 97 % der Zuschussbudgets der LVR-Dezernate 2020 zur Bewirtschaftung freigegeben.

Die Bewirtschaftungsverfügung ist durch folgende Eckpunkte geprägt:

- nicht freigegebene Finanzmittel können nur in begründeten Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden,
- Personalaufwandsbudgets sind als Bestandteil der Zuschussbudgets auch zur Konsolidierung heranzuziehen,
- Mehrerträge müssen zur Haushaltsentlastung eingesetzt werden,
- ausbleibende Erträge sind über Minderaufwendungen zu kompensieren,
- freiwillige Aufgaben sind streng zu überprüfen und
- die corona-bedingten Finanzeffekte sind in einem Sonderberichtswesen zu erfassen.

Darüber hinaus hat die LVR-Kämmerin in der Bewirtschaftungsverfügung angekündigt, dass sie von Mitte August bis Mitte September 2020 mit allen LVR-Dezernaten Konsolidierungsgespräche führen wird, in denen, die von den LVR-Dezernaten zu entwickelnden Einspar- und Konsolidierungsbeiträge für die beiden Haushaltsjahre 2020 und 2021 sowie die Konsolidierungsmaßnahmen für ein neues Konsolidierungsprogramm 2021 bis 2025 gemeinsam besprochen werden.

Ausgehend von einem Planfehlbetrag in Höhe von rd. 0,6 Mio. Euro wird Ende Juli 2020 mit der Hochrechnung auf das Jahresende 2020 ein leicht positives Ergebnis für 2020 prognostiziert. Deutliche Ergebnisverschlechterungen im Bereich der Eingliederungshilfe für Erwachsene können voraussichtlich durch prognostizierte Ergebnisverbesserungen in den übrigen Aufgabenbereichen sowie durch geringere Personalaufwendungen ausgeglichen werden.

3. Hilfsmaßnahmen des Bundes und des Landes NRW

Der Bund und die Länder haben frühzeitig finanzielle Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise angekündigt. Das Land NRW hat bereits im März ein Sondervermögen in Höhe von 25 Mrd. Euro eingerichtet (NRW-Rettungsschirm) und den NRW-Kommunen finanzielle Hilfen aus dem Rettungsschirm in Aussicht gestellt.

Das ebenfalls im März verabschiedete Kommunalschutzpaket des Landes enthält acht Eckpunkte zur Abmilderung der Corona-bedingten Finanzschäden in den Kommunen:

1. Isolierung der Corona-bedingten Schäden in den kommunalen Haushalten;
2. „Sonderhilfengesetz Stärkungspakt“ zur Unterstützung der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen;
3. Änderung des Krediterlasses des Landes Nordrhein-Westfalen;
4. Sicherstellung der Versorgung der Kommunen mit Liquidität;
5. Erweiterter Zugang zu Bürgschaften und günstigen Darlehenskonditionen;
6. Erleichterungen in den kommunalen Vergabegrundsätzen;
7. Vergaberechtliche Erleichterungen oberhalb der EU-Oberschwellen;
8. Anteiliger Ausgleich aus dem NRW-Rettungsschirm.

Der Koalitionsausschuss des Bundes hat am 3. Juni 2020 mit dem Konjunkturpaket die Kompensation der mit der Steuerschätzung vom Mai erwarteten kommunalen Gewerbesteuerausfälle in 2020 gemeinsam und paritätisch mit den Ländern durch eine pauschalierte Zuweisung angekündigt und am 25. Juni 2020 einen entsprechenden „Gesetzentwurf zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ vorgelegt. Die Kompensationsleistungen des Bundes und des Landes NRW sind danach mit insgesamt rund 2,7 Mrd. Euro für NRW beziffert worden. Darüber hinaus regelt dieser Gesetzentwurf die dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II von bisher höchstens 50 Prozent auf nunmehr höchstens 75 Prozent. Für die Kreise und kreisfreien Städte in NRW bedeutet dies eine finanzielle Entlastung von rd. 1,1 Mrd. Euro. Die Landschaftsverbände partizipieren hieran nicht.

Die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle erfolgt nur einmalig in 2020 und basiert auf den Zahlen der Mai-Steuerschätzung. Gewerbesteuerausfälle, die später eintreten, müssten durch die Kommunen selbst getragen werden, falls keine weiteren staatlichen Unterstützungen erfolgen sollten. Die Ergebnisse der außerordentlichen Steuerschätzung im September 2020 werden nicht berücksichtigt. Es ist noch unklar, ob und in welcher Weise sich die Kompensationszahlungen für Gewerbesteuerverluste auch in den Umlagegrundlagen für den LVR abbilden werden.

Zur Bekämpfung der Corona-Folgen und zur Stärkung der Binnennachfrage hat der Bundesrat am 29. Juni 2020 das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz verabschiedet. Die darin geregelten steuerlichen Maßnahmen betreffen u.a.

- die befristete Absenkung der Umsatzsteuersätze ab dem 1. Juli 2020,
- die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrages für die Jahre 2020 und 2021,
- die Einführung einer degressiven Abschreibung in Höhe von 25 Prozent für bewegliche Wirtschaftsgüter sowie
- die Erhöhung des Freibetrages für Hinzurechnungstatbestände bei der Gewerbesteuer.

Die Auswirkungen der getroffenen steuerlichen Regelungen auf die Umlagegrundlagen der Landschaftsverbände können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend eingeschätzt werden.

Im Rahmen des Ausgleichs aus dem NRW-Rettungsschirm hat das Land NRW am 29. Juni 2020 das 8,9 Mrd. Euro schwere Nordrhein-Westfalen-Programm I verabschiedet, welches u.a. das „Investitionspaket Kommunen“ mit einem Volumen von 3,9 Mrd. Euro umfasst. Hiervon entfallen 1,9 Mrd. Euro auf weiterzuleitende Finanzhilfen des Bundes (insbesondere der Bundesanteil an der Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen von 1,4 Mrd. Euro) und 2,0 Mrd. Euro auf Landesmittel, wovon 1,4 Mrd. Euro den NRW-Anteil an der Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen und 0,6 Mio. Euro verschiedene Investitionsförderprogramme betreffen.

4. Maßnahmen des LVR zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie für die Haushaltsjahre ab 2021

Für das Haushaltsjahr 2021 zeichnet sich durch das wegbrechende Steueraufkommen ein erheblicher Fehlbetrag bei den Allgemeinen Deckungsmitteln ab, sofern der festgesetzte Umlagesatz von 15,70 % unverändert bestehen bleibt und keine anderweitigen Hilfen von Bund oder Land NRW mittelbar oder unmittelbar für den LVR greifen. Die Folgen wären möglicherweise ein vollständiger Verzehr der Ausgleichsrücklage sowie ggf. darüber hinaus die Notwendigkeit, die allgemeine Rücklage einsetzen zu müssen, wodurch unter Einbeziehung der Mittelfristplanung ein Haushaltssicherungskonzept drohen könnte.

Vor diesem Hintergrund hat die LVR-Kämmerin die LVR-Dezernate aufgefordert, konkrete Einsparpotentiale im Rahmen der Konsolidierung der LVR-Haushalte ab 2021 zu benennen. Diese Einsparpotentiale wurden im Rahmen von Konsolidierungsgesprächen mit allen LVR-Dezernaten sowie Zielvereinbarungen zum Haushaltsjahr 2021 und zur Auflage eines neuen Konsolidierungsprogramms für die Jahre 2021 bis 2025 in dem Zeitraum von Mitte August bis Mitte September 2020 besprochen.

Die Ziele eines Konsolidierungsprogramms für die Haushaltsjahre 2021 bis 2025 sind die

- Begrenzung des Anstiegs des Umlagesatzes 2021,
- Entwicklung einer belastbaren Mittelfristplanung bis 2025,
- Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie
- Rücksichtnahme auf die Mitgliedskörperschaften.

5. Isolierung der Corona-Schäden in den kommunalen Haushalten

Vor dem Hintergrund der Eckpunkte des im März 2020 verabschiedeten Kommunalschutzpaketes hat das Land NRW einen „Gesetzentwurf zur Isolierung der aus der COVID 19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land NRW (NKF-CIG)“ in den Landtag eingebracht, der voraussichtlich Mitte September 2020 verabschiedet werden soll.

Nach dem Gesetzentwurf sind die corona-bedingten Finanzschäden verpflichtend im Rahmen einer Bilanzierungshilfe in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 zu aktivieren und ab dem Haushaltsjahr 2025 linear über längstens 50 Jahre abzuschreiben. Außerplanmäßige Abschreibungen der Bilanzierungshilfe sind ebenfalls möglich. Auch für das Haushaltsjahr 2022 und für die Folgejahre werden allerdings aufgrund der GFG-Systematik infolge der Rezession und den damit verbundenen Steuerausfällen deutlich niedrigere Umlagegrundlagen von den Landschaftsverbänden und somit erhebliche Ertragsausfälle bei den Allgemeinen Deckungsmitteln erwartet. Ab dem Haushaltsjahr 2022 ist jedoch keine Bilanzierungshilfe mehr vorgesehen, so dass es zu einer drastisch verschärften Haushaltssituation kommen wird.

In dem Haushalt 2025 kann die Bilanzierungshilfe einmalig vollständig oder teilweise mit dem Eigenkapital verrechnet werden, sofern dadurch keine Überschuldung eintritt. Bis zur Höhe der Bilanzierungshilfe können Liquiditätskredite aufgenommen werden. Diese sind über die Abschreibungsdauer der Bilanzierungshilfe zu tilgen.

Durch die Bilanzierungshilfe werden die corona-bedingten Finanzschäden unverändert im kommunalen Bereich verbleiben und lediglich die damit verbundenen Aufwendungen in die Zukunft verlagert.

Für den LVR ergeben sich corona-bedingte Finanzschäden vor allem durch einbrechende Erträge aus den Allgemeinen Deckungsmitteln bei unveränderten Umlagesätzen ab dem zweiten Jahr des Doppelhaushaltes 2020/2021 und für die Folgejahre. Ursächlich hierfür sind stark rückläufige Umlagegrundlagen und Schlüsselzuweisungen infolge von wegbrechendem Steueraufkommen, insbesondere bei der Gewerbesteuer. Die gemeindlichen Steuereinnahmen werden sich allerdings voraussichtlich bis 2026 auf einem deutlich niedrigeren Niveau bewegen und somit in Folge auch die Umlagegrundlagen und Schlüsselzuweisungen. Die Bilanzierungshilfe ist aber nur für die Haushaltsjahr 2020 und 2021 vorgesehen.

Derzeit finden zu dem Gesetzentwurf des NKF-CIG noch Gespräche der kommunalen Familie mit dem Land NRW statt. Ob der Gesetzentwurf unverändert verabschiedet wird, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden.

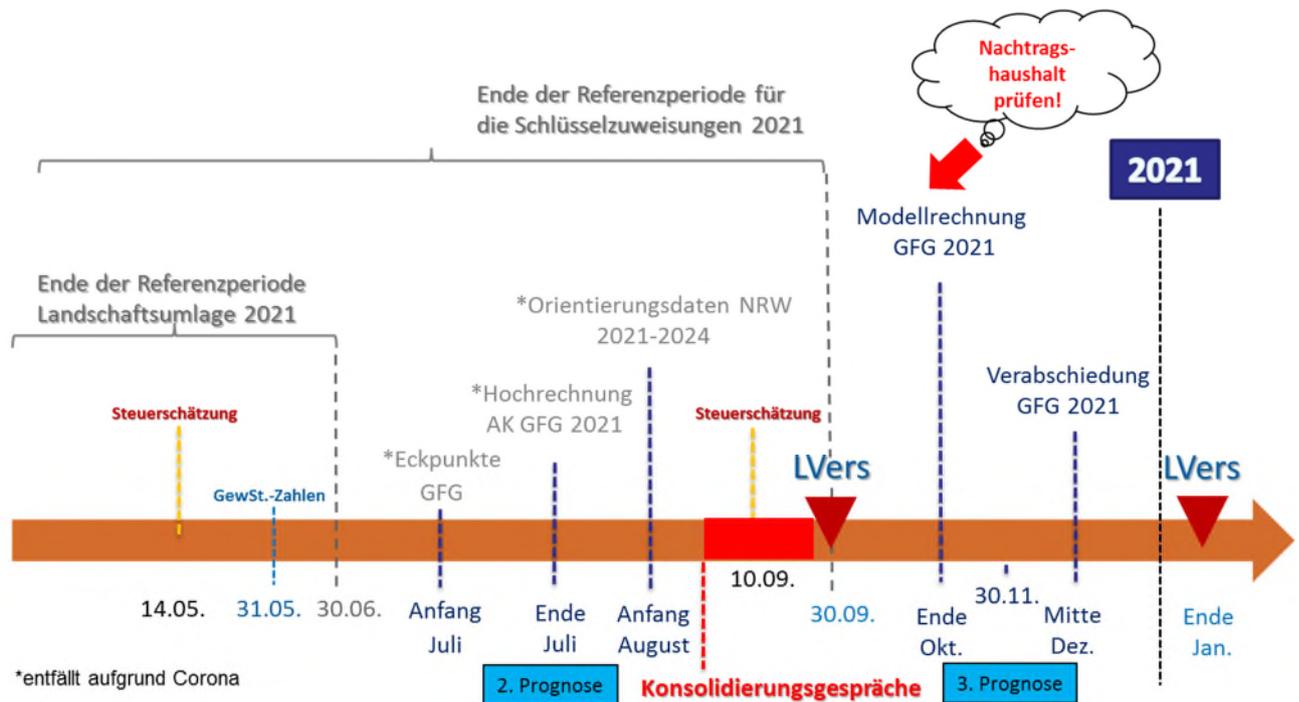
6. Ausblick

Der LVR begrüßt ausdrücklich die Förder- und Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und des Landes NRW. Eine Bewertung der staatlichen Hilfsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die LVR-Haushalte ab dem Jahr 2021 lässt sich zum derzeitigen Zeitpunkt allerdings noch nicht abschließend vornehmen. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass sie voraussichtlich nicht ausreichen werden, um die pandemiebedingten Finanzschäden vollständig auszugleichen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Landschaftsverbände voraussichtlich an den einmaligen Kompensationsleistungen zu den Gewerbesteuermindereinnahmen für das Jahr 2020 infolge höherer Umlagegrundlagen partizipieren werden, während sie an der dauerhaften Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II zur wirtschaftlichen Stärkung der Kreise und kreisfreien Städte nicht teilhaben werden.

Unter Berücksichtigung der möglichen finanziellen Auswirkungen der Ergebnisse der außerordentlichen Steuerschätzung im September 2020 (über die Ergebnisse und deren finanzielle Auswirkungen wird in der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 23. September 2020 mündlich berichtet) und den Auswirkungen der Modellrechnung des Landes NRW zum GFG 2021 (die voraussichtlich Ende Oktober 2020 vorliegen wird) auf die Planerträge 2021 aus den Allgemeinen Deckungsmitteln, den Regelungen des voraussichtlich Mitte September 2020 zu verabschiedenden NKF-CIG und des „Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ sowie unter Einbeziehung der entwickelten Einspar- und Konsolidierungsmaßnahmen für das Haushaltsjahr 2021 wird der LVR die Möglichkeiten eines Nachtragshaushaltes 2021 im November 2020 prüfen.

Die folgende Zeittafel zeigt die Termine, an denen wichtige strategische Informationen vorliegen werden bzw. vorliegen könnten:

LVR-Haushalt 2020/2021 - Zeittafel



In den Vorjahren hat die kommunale Familie stets Anfang Juli die Eckpunkte und Ende Juli die Arbeitskreisrechnung zum GFG für das Folgejahr erhalten. Für das GFG 2021 hat das Land NRW im Juli 2020 weder Eckpunkte noch eine Arbeitskreisrechnung herausgegeben.

Sofern das verabschiedete NKF-CIG die verpflichtenden Regelungen zur Bilanzierung und mehrjährigen Abschreibung der corona-bedingten Finanzschäden für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 enthält, wird der LVR diese Finanzschäden in den Haushaltsjahren 2020 (ggfs.) und 2021 entsprechend bilanzieren. Sollte diese Bilanzierungspflicht nicht bestehen, müsste zeitnah, in Abhängigkeit von den Ergebnissen der LVR-internen Prognosen aus der außerordentlichen Steuerschätzung im September 2020 und der im Oktober 2020 erwarteten Modellrechnung zum GFG 2021, ein Nachtragshaushalt 2021 unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen des neuen Konsolidierungsprogrammes 2021 – 2025 und des angemessenen Einsatzes von Eigenkapital durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage mit einer moderaten Umlagesatzanhebung aufgestellt werden.

Ziel des LVR ist es, ein Haushaltssicherungskonzept und damit den Verlust der Gestaltungsfreiheit möglichst zu vermeiden.

In Vertretung

H ö t t e