

Vorlage Nr. 14/4417

öffentlich

Datum: 18.11.2020
Dienststelle: Fachbereich 21
Bearbeitung: Herr Schneider

Landschaftsausschuss **30.11.2020** **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. 14/4417 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

Zusammenfassung:

Die zur Eindämmung der Corona-Pandemie ab März 2020 eingeleiteten staatlichen Maßnahmen haben deutschlandweit eine Rezession ausgelöst. Infolge des Lockdowns im Frühjahr und der massiven Einschränkungen des gesellschaftlichen und ökonomischen Lebens ist es im öffentlichen Bereich zu erheblichen Steuerausfällen gekommen. Nach den Ergebnissen der regulären Herbst-Steuerschätzung vom 12. November 2020 vermindert sich das Steueraufkommen aller staatlichen Ebenen, gemessen am Ist-Aufkommen des Jahres 2019, um 71,0 Mrd. Euro in 2020. Für den kommunalen Sektor bedeutet dies eine Minderung um 9,9 Mrd. Euro. Im Vergleich zur außerordentlichen Steuerschätzung vom September 2020 ist festzustellen, dass sich die Prognosen für den Bund und die Länder verbessert und die für den kommunalen Sektor, insbesondere für die Jahre 2021 bis 2024, noch einmal verschlechtert haben.

Aufgrund der GFG-Systematik ist der LVR als Umlageverband zeitversetzt durch die kommunalen Steuerrückgänge insbesondere bei den geplanten Erträgen aus Allgemeinen Deckungsmitteln ab dem Haushaltsjahr 2021 betroffen.

Die Ergebnisprognose aufgrund der laufenden Bewirtschaftung des Haushaltes 2020 zeigt, dass die Corona-bedingten Auswirkungen im Haushaltsjahr 2020 vor allem durch die verfügbaren Bewirtschaftungseinschränkungen voraussichtlich weitestgehend aufgefangen werden können. Die Entwicklung der finanziellen Auswirkungen im Bereich der Eingliederungshilfe ist derzeit allerdings wegen der Veränderungen aufgrund des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und des Ausführungsgesetzes zum BTHG (AG BTHG) sowie der aktuellen Einschränkungen und Rahmenbedingungen aufgrund der Corona-Pandemie nur schwer abschätzbar und stellt somit eine entsprechende Risikoposition dar.

Für das Haushaltsjahr 2021 zeichnet sich für den LVR ab, dass die aufgrund des wegbrechenden Steueraufkommens stark rückläufigen Umlagegrundlagen durch einmalige finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes und des Landes NRW weitestgehend ausgeglichen werden können.

Allerdings werden sich die Umlagegrundlagen und die Schlüsselzuweisungen in den Jahren ab 2022 aufgrund des derzeitigen geringeren Steueraufkommens bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen vor allem im Bereich der Eingliederungshilfe auf einem niedrigeren Niveau bewegen und den LVR-Haushalt damit enorm belasten. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die derzeit eingeleiteten staatlichen Unterstützungsleistungen in den Haushaltsjahren ab 2022 nicht mehr oder nur noch bedingt haushaltsentlastend beim LVR wirken werden. Inwieweit neue staatliche Hilfsmaßnahmen gewährt werden, die die LVR-Haushalte zukünftig mittelbar oder unmittelbar entlasten könnten, ist derzeit ungewiss. Vor diesem Hintergrund bereitet die Verwaltung derzeit ein neues Konsolidierungsprogramm für die Jahre 2021 bis 2025 vor.

Mit einem neuen Konsolidierungsprogramm werden folgende Ziele verfolgt: Bei einem angemessenen Einsatz von Eigenkapital durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage soll in den Folgejahren

- eine Begrenzung des Anstiegs des Umlagesatzes ab 2022,
- die Entwicklung einer belastbaren Mittelfristplanung bis 2025,

- die Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie
- die Rücksichtnahme auf die Mitgliedskörperschaften

ermöglicht werden.

Begründung der Vorlage Nr. 14/4417:

1. Ausgangslage

Die im Zusammenhang mit der Eindämmung der Corona-Pandemie 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, insbesondere auch unter Berücksichtigung möglicher finanzieller Auswirkungen der aktuell wieder gegebenen Einschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens, zu erwarten.

Den Kommunen brechen durch die Corona-Pandemie vor allem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, eine ihrer wichtigsten Einnahmequellen, weg. Die bereits realisierten und weiter zu erwartenden Steuereinträge werden sich aufgrund der Referenzperiode erst mit einem Zeitversatz von einem bis zwei Jahren mit deutlich niedrigeren Umlagegrundlagen extrem haushaltsbelastend beim LVR auswirken. Diese Entwicklung erfordert vom LVR somit bereits im Haushaltsjahr 2020 eine äußerst restriktive Haushaltsbewirtschaftung, um notwendige Haushaltsreserven für zukünftige Haushaltsjahre erwirtschaften zu können.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass den Corona-bedingt wegbrechenden Umlagegrundlagen und Schlüsselzuweisungen steigende Aufwendungen, vor allem im Bereich der Eingliederungshilfe, gegenüberstehen.

Über die möglichen finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den LVR-Haushalt ab dem Jahr 2020 hat die Verwaltung erstmals mit der Vorlage Nr. 14/4319 in der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 23. September 2020 ausführlich berichtet.

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 anteilig in den Folgejahren durch die Ausgleichsrücklage – und damit umlagesatzschonend – kompensieren zu können.

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 Dezernate zur Bewirtschaftung freigegeben.

Darüber hinaus hat die LVR-Kämmerin, wie in der Bewirtschaftungsverfügung angekündigt, in dem Zeitraum von Mitte August bis Mitte September 2020 mit allen Dezernaten Konsolidierungsgespräche geführt, in denen die von den Dezernaten entwickelten Einspar- und Konsolidierungsbeiträge für die beiden Haushaltsjahre 2020 und 2021 sowie mögliche Konsolidierungsmaßnahmen für ein neues Konsolidierungsprogramm 2021 bis 2025 gemeinsam erörtert wurden.

Ausgehend von einem Planfehlbetrag in Höhe von rd. 0,6 Mio. Euro wird auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der laufenden Bewirtschaftung des Haushaltes 2020 ein leicht positives Ergebnis für das Haushaltsjahr 2020 prognostiziert. Deutliche Ergebnisverschlechterungen im Bereich der Eingliederungshilfe für Erwachsene können voraussichtlich durch prognostizierte Ergebnisverbesserungen, auch in Folge der restriktiven Bewirtschaftungsverfügung, 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.

Zur Entlastung der Kommunen hat der Bund durch die Verabschiedung des „Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ durch Bundestag und Bundesrat am 17. und 18. September 2020 die Kompensation der mit der Steuerschätzung vom Mai 2020 erwarteten kommunalen Gewerbesteuerausfälle gemeinsam mit den Ländern durch eine pauschalierte Zuweisung in 2020 zugesichert. Die Kompensationsleistungen des Bundes und des Landes NRW sind demgemäß mit insgesamt rund 2,72 Mrd. Euro für NRW beziffert worden. Die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle erfolgt allerdings nur einmalig für das Jahr 2020 und basiert auf den Zahlen der Steuerschätzung vom Mai 2020. Gewerbesteuerausfälle, die später eintreten, müssten durch die Kommunen selbst getragen werden, falls keine weiteren staatlichen Unterstützungen erfolgen sollten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Landschaftsverbände nicht an der ebenfalls in diesem Gesetz reglementierten dauerhaften Anhebung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II von bisher höchstens 50 % auf nunmehr höchstens 75 %, die ab 1. Januar 2020 bei den Kreisen und kreisfreien Städten zu nachhaltigen Verbesserungen führen wird, partizipieren werden.

Die Kompensationsbeträge für die Gewerbesteuerausfälle sollen entsprechend dem vorliegenden Entwurf des „Gewerbesteuer ausgleichsgesetzes NRW“ auf die Umlagegrundlagen 2021 und 2022 jeweils hälftig angerechnet werden. Die Umlagegrundlagen des LVR werden dadurch aufgrund der Referenzperioden zeitversetzt in den Jahren 2021 und 2022 verstärkt. Ab dem Jahr 2023 stehen bislang allerdings keine Kompensationsmöglichkeiten für Gewerbesteuerausfälle in den Umlagegrundlagen durch Bundes- und Landeshilfen zur Verfügung, so dass die LVR-Haushalte in den Folgejahren starke Belastungen durch Steuerrückgänge aufgrund der Corona-Pandemie erfahren werden.

Entsprechend dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2021 vom 28. Oktober 2020 erfolgt zum Ausgleich des Corona-bedingten Rückgangs der Verbundmasse eine (kreditierte) Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse des GFG 2021 um 943 Mio. Euro aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms. Damit erreicht die Verbundmasse das gemäß Orientierungsdaten des Landes NRW für 2021 zu erwartende Niveau von 13,57 Mrd. Euro. Die Schlüsselzuweisungen für die beiden

Landschaftsverbände werden sich dadurch im Vergleich zu 2020 entsprechend erhöhen. Die Rückzahlung des Aufstockungsbetrages soll im Rahmen der Gemeindefinanzierung in den Folgejahren erfolgen, wenn sich die wirtschaftliche Situation der Kommunen wieder gebessert hat.

Das im September 2020 durch den Landtag NRW verabschiedete „Gesetz zur Isolierung der aus der COVID 19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land NRW (NKF-CIG)“ hat das Ziel, Corona-bedingte Finanzschäden in den kommunalen Haushalten der Jahre 2020 und 2021 zu isolieren und ggfls. über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren abzuschreiben. Durch diese Bilanzierungshilfe werden die Corona-bedingten Belastungen somit unverändert im kommunalen Bereich verbleiben und lediglich die damit verbundenen Aufwendungen in die Zukunft verlagert.

Nach derzeitiger Einschätzung besteht für den Doppelhaushalt 2020/2021 kein Handlungsbedarf für die Anwendung der Bilanzierungshilfe, da keine Haushaltsbelastungen aufgrund der Bundes- und Landeshilfen erwartet werden.

Die gemeindlichen Steuereinnahmen werden sich jedoch voraussichtlich bis 2025 auf einem deutlich niedrigeren Niveau bewegen und somit in Folge auch die Umlagegrundlagen und die Schlüsselzuweisungen des LVR prägen. Ab dem Haushaltsjahr 2022 werden daher erhebliche Ertragsausfälle für den LVR erwartet. Die Bilanzierungshilfe ist aber derzeit nur für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 vorgesehen. Darüber hinaus ist derzeit auch noch ungeklärt, ob rückläufige Umlagegrundlagen überhaupt Corona-bedingte Finanzschäden im Sinne des Gesetzes darstellen.

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.

Neben den gesetzlich verankerten Unterstützungsleistungen gewährt das Land NRW weitere Soforthilfen. In diesem Zusammenhang erhält der LVR bis zum 31. Dezember 2021 bis zu 8,8 Mio. Euro zum Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben der Leistungsträger in der Eingliederungshilfe. Darüber hinaus plant das Land NRW, Mehrkosten im Zusammenhang mit der Beförderung von Schüler*innen zu erstatten, die aus medizinischen Gründen von der Maskenpflicht befreit sind. Die Gewährung weiterer Kostenerstattungen werden derzeit im Rahmen der vom LVR im Auftrag des Landes NRW vorgenommenen Antragsbearbeitung nach § 56 Infektionsschutzgesetz durch das Land geprüft.

Ob und inwieweit eventuell weitere staatliche Hilfsmaßnahmen infolge des neuerlichen Teil-Lockdowns bis mindestens Ende November 2020 gewährt werden, die die künftigen LVR-Haushalte entlasten könnten, ist derzeit ungewiss.

4. Der LVR-Haushalt 2021

Der genehmigte Haushaltsplan 2021 schließt mit einem Fehlbetrag von 9,4 Mio. Euro ab.

Die Allgemeinen Deckungsmittel werden im Haushaltsjahr 2021 erstmals durch das Corona-bedingt wegbrechende Steueraufkommen enorm belastet. Die dadurch rückläufigen Planerträge können allerdings durch die einmaligen Unterstützungsleistungen des Landes NRW und des Bundes im Zusammenhang mit der Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse zum Ausgleich des Corona-bedingten Rückgangs der Verbundmasse und durch die Berücksichtigung der hälftigen Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen in den Umlagegrundlagen ausgeglichen werden. Unter Berücksichtigung der vom Land NRW zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 am 16. Oktober 2020 veröffentlichten Modellrechnung ist die Refinanzierung der Planaufwendungen im Haushalt 2021 voraussichtlich gewährleistet.

Die Aufstellung eines Nachtragshaushaltes sowie die Inanspruchnahme der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG für das Haushaltsjahr 2021 ist somit nicht erforderlich.

Die Entwicklung der finanziellen Auswirkungen im Bereich der Eingliederungshilfe ist derzeit allerdings wegen der Veränderungen aufgrund des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und des Ausführungsgesetzes zum BTHG (AG BTHG) sowie der aktuellen Einschränkungen und Rahmenbedingungen aufgrund der Corona-Pandemie nur schwer abschätzbar und stellt somit eine entsprechende Risikoposition dar.

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

Die Umlagegrundlagen und die Schlüsselzuweisungen in den Jahren ab 2022 werden sich aufgrund des Corona-bedingt geringeren Steueraufkommens bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen, vor allem im Bereich der Eingliederungshilfe, auf einem vergleichsweise niedrigeren Niveau als in den Jahren vor der Corona-Pandemie bewegen und die LVR-Haushalte damit enorm belasten.

In diesem Zusammenhang ist, wie erwähnt, zu berücksichtigen, dass die bislang eingeleiteten Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und des Landes NRW in den Haushaltsjahren ab 2022 für den LVR nicht mehr oder nur noch bedingt haushaltsentlastend wirken, zumal etwaige weitere staatliche Hilfsmaßnahmen infolge des neuerlichen Teil-Lockdowns derzeit ungewiss sind.

Vor diesem Hintergrund hat die LVR-Kämmerin die Dezernate aufgefordert, konkrete Einsparpotentiale im Rahmen der Konsolidierungserfordernisse der LVR-Haushalte ab 2021 zu benennen. Diese Einsparpotentiale sind im Rahmen von Konsolidierungsgesprächen mit allen Dezernaten erörtert sowie Zielvereinbarungen zum Haushaltsjahr 2021 und zur

Auflage eines neuen Konsolidierungsprogramms für die Jahre 2021 bis 2025 besprochen worden.

Mit einem neuen Konsolidierungsprogramm werden folgende Ziele verfolgt: Bei einem angemessenen Einsatz von Eigenkapital durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage soll in den Folgejahren

- eine Begrenzung des Anstiegs des Umlagesatzes ab 2022,
- die Entwicklung einer belastbaren Mittelfristplanung bis 2025,
- die Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie
- die Rücksichtnahme auf die Mitgliedskörperschaften

ermöglicht werden.

Der Entwurf eines neuen Konsolidierungsprogramms soll in einer Strategietagung des Verwaltungsvorstandes Ende Dezember 2020 besprochen und anschließend das Programm festgelegt werden.

6. Wirtschaftliche Betroffenheit der LVR-Konzerneinrichtungen, der Beteiligungen bzw. der Netzwerke

Die LVR-Einrichtungen im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens sowie die LVR-Beteiligungsunternehmen werden ebenfalls durch die Corona-Pandemie belastet.

Die LVR-Kliniken wurden ab März 2020 aufgefordert, Kapazitäten für COVID-19-Patienten freizuhalten. Die entsprechend geleisteten staatlichen Ausgleichszahlungen werden nach derzeitigem Kenntnisstand die Ertragsausfälle voraussichtlich weitgehend abdecken.

Mit dem Sonderinvestitionsprogramm Krankenhäuser 2020 des Landes NRW im Zuge des Corona-Konjunkturprogrammes sind dem LVR-Klinikverbund 19,3 Mio. € zugewiesen worden. Die Fördermittel sind für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen der stationären Krankenhausversorgung zu verwenden. Hierzu zählen unter anderem energetische Sanierungen, eine Verbesserung des Brandschutzes, bauliche Umgestaltungen und Investitionen in die IT-Infrastruktur. Die bewilligten Fördermittel sind innerhalb von 18 Monaten nach Auszahlung für den genannten Förderzweck zu verausgaben und 15 Jahre nach Abschluss der Maßnahme zweckentsprechend für die stationäre Krankenhausversorgung einzusetzen.

Für den LVR-Verbund Heilpädagogischer Hilfen und die LVR-Jugendhilfe Rheinland stehen für mögliche Ertragsausfälle bislang keine Hilfen zur Verfügung. Des Weiteren entstehen in den LVR-Einrichtungen erhöhte Aufwendungen für Hygiene- und sonstige Schutzmaßnahmen.

Darüber hinaus sind neben den eigenen Kultureinrichtungen vor allem die im Kultursektor tätigen LVR-Beteiligungen und Netzwerke durch temporäre Museumsschließungen und Veranstaltungsverbote wirtschaftlich betroffen. Die teilweise erheblichen Ertragsausfälle werden bei einzelnen LVR-Beteiligungen durch die Inanspruchnahme der bestehenden Kurzarbeiterregelungen gemildert (Rheinland Kultur GmbH, Vogelsang IP gGmbH).

Bei den bereits strukturell defizitären Stiftungen verschlechtern die Ertragsausfälle aufgrund von Betriebsverboten die aufgrund des weiterhin niedrigen Zinsumfeldes ohnehin kritischen Bestandsperspektiven.

7. Resumé und Ausblick

Wie erwähnt, wird sich das Steueraufkommen auch in den Jahren ab 2022 voraussichtlich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bewegen und somit die Umlagegrundlagen und die Schlüsselzuweisungen bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen belasten.

Der LVR begrüßt ausdrücklich die bisherigen Förder- und Unterstützungsmaßnahmen des Bundes und des Landes NRW. Ob und inwieweit allerdings zukünftig weitere staatliche Hilfen zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie gewährt werden und ob diese mittelbar oder unmittelbar für den LVR greifen, ist derzeit nicht absehbar.

Vor dem Hintergrund des Erfordernisses einer belastbaren Mittelfristplanung bis zum Jahr 2025 plant die Verwaltung, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ordentlichen Steuerschätzung vom 12. November 2020 und einer angemessenen Einwertung des Orientierungsdatenerlasses des Landes NRW für die Jahre 2021 bis 2024 vom 30. Oktober 2020 (hierbei wurden allerdings die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 12. November 2020 noch nicht berücksichtigt; eine zeitnahe Aktualisierung des Orientierungsdatenerlasses wird daher seitens der kommunalen Spitzenverbände angeregt), ein neues Konsolidierungsprogramm für die Jahre 2021 bis 2025 aufzulegen.

Mit dem neuen Programm soll erreicht werden, dass, bei einem angemessenen Einsatz von Eigenkapital durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und einer moderaten Umlagesatzanhebung, ein Haushaltssicherungskonzept und damit der Verlust der Gestaltungsfreiheit für den LVR möglichst vermieden werden können.

In Vertretung

H ö t t e