



Beschlussvorlage 2020/175	Referat	Finanzreferat
	Abteilung	Abt. 20, Finanzreferat
	Verfasser(in)	Finanzreferat

Gremium	Termin	Vorlagenstatus
Stadtrat	28.05.2020	öffentlich

Städtischer Haushaltsvollzug 2020 - Auswirkungen der Corona-Pandemie; Antrag der CSU-Stadtratsfraktion auf Erlass einer Haushaltswirtschaftlichen Sperre gem. § 28 KommHV-Kameralistik

Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtrat nimmt den aktuellen Bericht zur städtischen Haushaltslage aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie gem. § 29 Ziffer 2 KommHV-Kameralistik zur Kenntnis.
2. Die bisher quasi bereits verfügte Haushaltssperre wird grundsätzlich bis auf weiteres weiter aufrechterhalten. Die Inanspruchnahme der Haushaltsansätze entsprechend den beigefügten Kürzungsvorschlägen der Verwaltung im Verwaltungs- sowie Vermögenshaushalt (☞ Anlage 2 a, b) wird zurückgestellt. Darüber hinaus werden grundsätzlich keine neuen Vorhaben ohne zusätzlichen Einzelbeschluss begonnen, die eine finanzielle Verpflichtung von einem Betrag über 45.000 € je Einzelfall hervorrufen. Als Ausnahme hiervon gilt die Positivliste gem. ☞ Anlage 1.
3. Dem Stadtrat ist regelmäßig über die Entwicklungen zu berichten.

anwesend:	für den Beschluss:	gegen den Beschluss:
------------------	---------------------------	-----------------------------



Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Die derzeit weltweit herrschende Corona-Pandemie führte zu einem nationalen wie internationalen noch nie dagewesen Einbruch der Wirtschaftssysteme. Es tritt ein flächendeckender Stillstand von weiten Teilen der Wirtschaftssysteme ein, der sich natürlich auch bei den öffentlichen Haushalten in Form von drastischen Steuereinnahmeausfällen bemerkbar macht.

Auch bei der Stadt Friedberg sind diese Auswirkungen sehr schnell angekommen. Nachdem dies jedoch keine klassische Wirtschaftsentwicklung, wie z.B. eine Rezession, darstellt, sind die bisherigen Erklärungs- und Vorhersagemodelle, die Lehre und Praxis in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt haben, nicht geeignet, um verlässliche Zukunftsprognosen zu erstellen.

Mit Schreiben vom 8. April 2020 beantragte die CSU-Stadtratsfraktion den Erlass einer Haushaltssperre gem. § 28 KommHV-Kameralistik. Entsprechend der Geschäftsordnung wurde in der Sitzung des Stadtrates am 23. April 2020 über die Zulassung und Prüfung durch die Verwaltung positiv darüber beschlossen.

2. Beurteilung

Der Antrag der CSU-Stadtratsfraktion ist zulässig und ordnungsgemäß gestellt worden. Für den Erlass einer Haushaltssperre gem. § 28 KommHV-Kameralistik ist der Stadtrat zuständig.

Für die Stadt Friedberg ergeben sich nun grundsätzlich folgende zwei Handlungsoptionen:

- Erlass einer **haushaltswirtschaftlichen Sperre** gem. § 28 KommHV-Kameralistik

Die haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 28 KommHV-Kameralistik kann erforderlich werden, wenn die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben wesentlich anders verläuft, als dies bei der ursprünglichen Haushaltsplanung angenommen wurde.

Eine haushaltswirtschaftliche Sperre wird in der Regel dann notwendig werden, wenn der Haushaltsausgleich des laufenden Jahres gefährdet ist (Art. 64 Abs. 3 Satz 1 GO). Neben der Sperre von bisher noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabemitteln kann aber auch eine Sperre von Verpflichtungsermächtigungen in Betracht kommen, wenn die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen den Haushaltsausgleich künftiger Jahre gefährden würde.

Der Kommune steht es aber frei, im Rahmen ihrer Finanzhoheit (Art. 22 GO) eine haushaltswirtschaftliche Sperre auch zu verfügen, um die Haushaltswirtschaft auf neu sich ergebende Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 61 Abs. 1 Satz 3 GO) auszurichten, also konjunkturpolitisch neu zu orientieren.



Dabei kommt es zur Beurteilung bzw. Zulässigkeit der angestrebten Maßnahme nicht darauf an, in welchem Umfang oder nach welchen Kriterien die (vorübergehende) Einfrierung von Haushaltsansätzen vorgenommen wird. Somit muss eine Haushaltssperre nicht zwingend den gesamten Haushalt umfassen, sondern kann auch nur Teile oder bestimmte Bereiche des städtischen Haushaltsplanes betreffen. Im Wesentlichen kommt es nur darauf an, dass das zuständige Gremium erforderliche und geeignete Beschränkungen des Haushaltsvollzuges temporär verfügt. Bei komplexeren Vollzugsbeschränkungen sollte aber im Hinblick auf das standardisierte Verwaltungshandeln mit vielen Beteiligten auf eine klare Vollziehbarkeit der Regelungen geachtet werden.

Eine haushaltswirtschaftliche Sperre hat, wie der Haushaltsplan selbst, keine direkte Außenwirkung (Art. 64 Abs. 3 Satz 3 GO). Bestehende (rechtliche) Verpflichtungen müssen weiterhin erfüllt werden. Oft wird in der Fortfolge einer haushaltswirtschaftlichen Sperre eine Nachtragshaushaltssatzung die Konsequenz sein.

Die haushaltswirtschaftliche Sperre ist eine Maßnahme des laufenden Haushaltsvollzugs. Ihr klarer Zweck besteht primär darin, auf Entwicklungen, die den Ausgleich des laufenden und / oder künftiger Haushalte gefährden, sofort reagieren zu können, um irreparable bzw. irreversible Schäden für diesen Ausgleich zu verhindern. Ein genauer Überblick über den Stand der Haushaltswirtschaft und das sorgfältige Beurteilen der künftigen Entwicklung sind Voraussetzungen für diese Entscheidung.

Die Entscheidung über die Verhängung einer Sperre ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen, hieraus ergibt sich auch die Verpflichtung, von der Möglichkeit der haushaltswirtschaftlichen Sperre Gebrauch zu machen, wenn die Haushaltssituation diese Maßnahme erfordert, um schwerwiegende Nachteile von der Kommune abzuwenden.

Bei der Ausübung der Sperre bestehen, abgesehen von der Erfüllung der Pflichtaufgaben und der sonstigen rechtlichen Verpflichtungen, keine inhaltlichen Beschränkungen. Ein Herausgreifen bzw. „Sperrern“ von Teilen des laufenden Haushaltsplanes sind insoweit möglich, dass die vom Stadtrat beschlossene Haushaltssatzung in ihrem Wesensgehalt nicht grundlegend verändert wird. Solche Veränderungen sind ausschließlich dem ☞ Nachtragshaushalt vorbehalten.

Die Entscheidung über die Sperre und deren Ausgestaltung ist keine Angelegenheit der laufenden Verwaltung nach Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO, sondern obliegt dem Stadtrat.

Wichtig: durch dieses Verfahren kann logischerweise nur auf die Ausgabenseite des aktuellen Haushaltes eingegriffen werden. Die zusätzliche Generierung von Einnahmen ist ausschließlich dem ☞ Nachtragshaushalt vorbehalten.

Im Übrigen empfiehlt das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration mit seinem Schreiben vom 7. April 2020 ausdrücklich folgendes:

„Die kommunalen Haushalte dürfen in dieser außergewöhnlichen Sondersituation allerdings nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen auch das gesamtwirtschaftliche Spannungsfeld berücksichtigen. So dürfen



- zwar die kommunalen Finanzen nicht aus dem Ruder laufen,
- die betroffene örtliche Wirtschaft jedoch auch nicht durch eine haushaltswirtschaftliche „Vollbremsung“ auf Kosten ihrer künftigen Entwicklung eine nachhaltige Schädigung erfahren.“

Auch im Hinblick des gesetzlichen Auftrages zum sogenannten antizyklischen Verhaltens der Kommunen im Sinnes des Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist somit jetzt mit Maß und Ziel zu handeln. Unschwer wird dies im investiven Bereich möglich sein, da hier eine Kreditfinanzierung grundsätzlich möglich ist. Das konsumtive kommunale Handeln kann sich dieses Instrument nicht bedienen und der Ausgangspunkt der städtischen finanziellen Einbrüche findet leider derzeit im Bereich des Verwaltungshaushalts statt. Es gilt nun, eine kluge Balance zwischen „tun und nicht lassen“ zu finden.

- Erlass eines **Nachtragshaushaltes** gem. Art. 68 Abs. 2 GO

Der Haushaltsausgleich ist ein wichtiger Grundsatz der gemeindlichen Haushaltswirtschaft. Wird erkennbar, dass dieser Haushaltsausgleich gefährdet ist, werden zuerst i.d.R. ☞ haushaltswirtschaftliche Sperren gem. § 28 KommHV-Kameralistik eingeleitet. Soweit in das Grundgefüge des beschlossenen Haushaltes, insbesondere in die Finanzierung des laufenden Haushaltes nachhaltig eingegriffen werden soll, so kann dies üblicherweise nur durch den Erlass eines Nachtragshaushaltes gem. Art. 68 Abs. 2 Ziffer 1 GO geschehen.

Durch den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung kann gezielt in das Einnahme- und Ausgabegefüge eingegriffen und somit eine geordnete Haushaltswirtschaft sichergestellt werden.

Zwischenergebnis:

Es kann somit festgestellt werden, dass im Ergebnis in der Sitzung am 23. April 2020 bereits eine wirksame Haushaltssperre i.S. § 28 KommHV-Kameralistik erlassen wurde.

3. Derzeitiger aktualisierter Erkenntnisstand:

Vorbemerkung: die tagesaktuellen Haushaltszahlen werden dem Gremium bei Bedarf mündlich in der Sitzung vorgestellt. Die vorliegenden Ausführungen basieren auf dem Stand vom 18.Mai 2020 und beinhalten den städtischen Erkenntnisstand aus dem Steuertermin 15. Mai und der am 14. Mai 2020 veröffentlichten Steuerschätzung des Bundes, die auf die örtlichen Verhältnisse rechnerisch heruntergebrochen wurden.

Diese aktuelle Steuerschätzung legt offen, dass die kommunalen Steuereinnahmen in der Gesamtheit drastisch einbrechen. Die zentralen Ergebnisse für die Kommunen sind: Für die Gemeinden werden bundesweit Steuereinnahmen in Höhe von 102,1 Milliarden € im Haushaltsjahr 2020 prognostiziert. Im Jahr 2019 lagen die kommunalen Steuereinnahmen bei rund 114,8 Milliarden €. Das Gesamtaufkommen der Gewerbesteuer wird 2020 gegenüber dem



Vorjahr um 13,7 Milliarden € bzw. 24,8 % einbrechen. Insgesamt gehen die Steuerschätzer von einem Rückgang der Steuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr von 11,1 % aus.

Das Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) geht dabei als Grundlage der Annahmen davon aus:

Verlauf der Epidemie:

- kein größeres Wiederaufflammen
- kein Medikament / Impfung

Dauer Eindämmungsmaßnahmen:

- Shutdown von Mitte März bis Anfang Mai
- Ab Mai graduelle Lockerungen bis Mitte 2022
- Lernkurve: bessere Vereinbarkeit von Schutzmaßnahmen und wirtschaftlicher Entwicklung.

Das BMWi geht weiterhin von einer bemerkenswert schnellen Erholung der Konjunktur aus, so wird bereits im Jahr 2022 laut dieser Prognose das reale Vorkrisenniveau erreicht (Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 5,2 % im Jahr 2021 und 1,4 % im Jahr 2022).

Unter der Anwendung der Prognosen des BMWi ergibt sich eine mögliche rechnerische Auswirkung auf die städtische Finanzsituation 2020 in Höhe von

- 6,4 Mio. €

die sich wie folgt im Einzelnen darstellt:

Gewerbesteuer:

Gewerbesteuer 2020				
Ansatz	15.821.000			
Nachtrag	2.461.000			
Gesamtsoll 2020	18.282.000			
Eingenommen:	14.540.171			
		Rückgang in %	Ausfall in €	
Rückgang:	-3.741.829	20%		
Szenarium Steuerschätzung:	13.748.064	24,8%		-4.533.936

Mit kurzer Zeitverzögerung nach dem Beginn der Ausgangsbeschränkungen gehen bei der Stadt Friedberg eine Vielzahl von Herabsetzungsanträgen der heurigen Gewerbesteuervorauszahlungen ein. Die bisher stringenten Voraussetzungen der Abgabenordnung wurden aufgrund der Pandemie durch aktuelle staatliche Vorgaben bis auf weiteres faktisch ausge-



setzt. Es ist lediglich ein formularhafter Antrag mit einfachem Hinweis auf diese staatliche Verfügung ohne weitere Begründung bzw. Belege zu stellen. Diese Einnahmen fehlen tatsächlich mit der Gewährung des Antrages und gehen sofort mit der Minderung in das verschlechterte Jahressollergebnis 2020 ein.

Gleichzeitig ist es auch in vereinfachter Form möglich, bereits festgesetzte Gewerbe- oder Grundsteuerzahlungen von Unternehmern (nicht Privateigentümern!) gestundet zubekommen. Auch solche Anträge liegen in großer Zahl vor und werden gemäß den staatlichen Vorgaben vorerst bis zum 30. September 2020 unbürokratisch gestundet. Diese gewährten Stundungen belasten grundsätzlich nicht das künftige Jahresergebnis 2020, da hier lediglich die Zahlungsfälligkeiten verschoben werden und die gestundeten Beträge später eingehen werden. Derzeit sind aktuell 183 T€ an Gewerbesteuer ausgesetzt.

Hier ist lediglich eine Auswirkung auf die städtische Liquidität zu erwarten. Derzeit ist aufgrund des hohen städtischen Kassenbestandes vorerst mit noch keinen Problemen zu rechnen.

Prognose: Bereits für das Folgejahr ist mit einem Anstieg von 23,6 % ein Anstieg auf gut 90 % des Vorkrisenniveaus unterstellt. Hintergrund dieser Entwicklung ist vorrangig die unterstellte schnelle konjunkturelle Erholung.

Einkommenssteueranteil:

Der Anteil an der Einkommenssteuer errechnet sich aus 15 % des Aufkommens an der veranlagten Lohn- und Einkommensteuer, sowie 12 % aus den Einnahmen der Zinsabschlagsteuer des Bundes.

Durch eine erhöhte Zahl von Beschäftigten, die aufgrund der Corona-Krise lediglich Kurzarbeitergeld beziehen oder gar durch betriebsbedingte Kündigungen staatliche Leistungen erhalten, ist mit einem Rückgang an der städtischen Beteiligung an der tatsächlich vereinnahmten Einkommensteuer aus dem Stadtgebiet Friedberg zu rechnen. Die Auswirkungen werden wohl mit einer vierteljährlichen Verzögerung im Haushalt der Stadt Friedberg sich niederschlagen. Eine Beurteilung der Einbrüche ist derzeit auf kommunaler Ebene individuell noch nicht möglich. Mögliche rechnerische Szenarien sind tabellarisch dargestellt.

Einkommenssteueranteil 2020				
Ansatz	24.072.000			
Nachtrag	-1.166.000			
Gesamtsoll 2020	22.906.000			
		Rückgang in %	Ausfall in €	
Szenarium Steuerschätzung:	21.096.426	7,9%	-1.809.574	

Prognose: Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist zurzeit bemerkenswert stabil. Die Krise zeigt sich daher insbesondere im Rahmen der steuerlichen Folgen der Kurzarbeit sowie bei der



veranlagten Einkommensteuer. 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.

Für die künftigen kommunalen Haushaltsplanungen ist besonders darauf zu achten, dass sich Kurzarbeit in örtlichen Unternehmen ab dem Jahr 2024 auf den individuellen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirken wird: Kommunen, in denen ein großer Teil der Bevölkerung im Jahr 2020 Kurzarbeitergeld bezieht, werden bei der Neuberechnung der Schlüsselzahlen für die Jahre 2024 mit deutlichen Rückgängen bei den Schlüsselzahlen zu rechnen haben.

Kurzfristig (1. Quartal 2020) hat lokale Kurzarbeit aber keinen Einfluss auf den gemeindeindividuellen Anteil an der Einkommensteuer.

Umsatzsteueranteil:

Als Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer erhalten die Gemeinden seit dem Jahr 1998 einen Anteil an der (lokal erbrachten) Umsatzsteuer. In welchem Umfang die Schließung der örtlichen Gewerbebetriebe während der Corona-Krise zu lokalen Umsatzsteuerausfällen führt, ist derzeit auf kommunaler Ebene individuell noch nicht möglich. Die Auswirkungen werden mit einer vierteljährlichen Verzögerung im Haushalt der Stadt Friedberg sich niederschlagen. Mögliche rechnerische Szenarien sind tabellarisch dargestellt.

UmSt-Anteil 2020				
Ansatz		2.435.000		
Nachtrag		-23.000		
Gesamtsoll 2020		2.412.000		
			Rückgang in %	Ausfall in €
Szenarium Steuerschätzung:	2.387.880		1,0%	-24.120

Prognose: Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer ist von den verschiedenen, teilweise befristeten Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer geprägt. Aufgrund der Einschätzungen des BMWi wird der USt-Anteil im Jahr 2021 wohl wieder das Vorkrisenniveau erreichen.

Exkurs: Die derzeitigen „Verluste“ im städtischen Haushalt treten fast ausschließlich im Bereich des Verwaltungshaushaltes auf. Einnahmeausfälle im Bereich des Vermögenshaushaltes, so z.B. bei der Vermarktung von Grundstücken, ist derzeit (noch) nicht zu beobachten. Demnach müssten eigentlich die Kompensationen auch im Verwaltungshaushalt stattfinden. Dies ist jedoch aufgrund der geschätzten Höhe von rd. 6,4 Mio. € nicht vollständig möglich. Nachdem jedoch die Zuführung vom Verwaltungshaushalt den Eigenmittelanteil im Vermögenshaushalt stützt, bringt eine Volumensreduzierung im Vermögenshaushalt dennoch eine haushaltsrechtlich relevante Entlastung. Eine nicht erreichte Mindestzuführungsquote bzw. möglicher negativer Saldo wäre dann durch eine außerordentliche Zuführung aus dem Ver-



mögenshaushalt ausnahmsweise auszugleichen. Eine Reduzierung der Ausgabeansätze im Vermögenshaushalt unterstützt dann argumentativ diese Sondersituation.

4. Weiteres Procedere:

Die bisherige Beschlussfassung vom 23. April 2020 in Form einer modifizierten Haushalts-sperre sollte grundsätzlich bis auf Weiteres aufrechterhalten werden. Die Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltes wird vorerst nicht gesehen.

Zur Verbesserung der Effizienz des städtischen Verwaltungshandelns inklusive der damit verbundenen Gremiumsarbeit wäre die Empfehlung, die beschlossene Verfügungsgrenze auf 45.000 € anzuheben.

In den kommenden Sitzungen des Stadtrates wird von den aktuellen finanziellen Entwicklungen berichtet.