

Betreff:

**Städtische Finanzpolitik im Zeichen der Corona-Pandemie:
Sachstand und Perspektiven des Haushalts 2020 und der
Haushaltsplanung 2021 ff.**

Organisationseinheit: Dezernat VII 20 Fachbereich Finanzen	Datum: 30.06.2020
--	----------------------

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Status
Finanz- und Personalausschuss (zur Kenntnis)	02.07.2020	Ö
Verwaltungsausschuss (zur Kenntnis)	07.07.2020	N
Rat der Stadt Braunschweig (zur Kenntnis)	14.07.2020	Ö

Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2020 mit dem dazugehörigen Haushaltsplan wurde am 18. Februar 2020 durch den Rat der Stadt beschlossen (Drucks.-Nr. 20-12695). Der anschließend in Deutschland aufkommenden Corona-Pandemie wurde seitdem mit verschiedenen Maßnahmen auf staatlicher und kommunaler Ebenen begegnet.

Bereits im März 2020 zeichnete sich ab, dass die für die Bekämpfung der Corona-Pandemie erforderlichen Maßnahmen erheblichen Liquiditätsbedarf in der Kernverwaltung, aber auch bei den städtischen Mehrheitsgesellschaften (insbesondere dem Klinikum) auslösen würde. Der Rat der Stadt hat daher in seiner Sitzung am 24. März 2020 einer Änderung der beschlossenen Haushaltssatzung 2020 zugestimmt, wonach die Ermächtigung zur Aufnahme von Liquiditätssrediten (zuvor 50 Mio. €) auf 350 Mio. € erhöht wurde (Drucks.-Nr. 20-13089).

Zudem sind zur Finanzierung von Maßnahmen für die Bewältigung der Corona-Pandemie 10,0 Mio. € außerplanmäßig bereitgestellt worden (Drucks.-Nr. 20-12986-02). Die Richtlinie des Rates zu Geschäften der laufenden Verwaltung wurde angepasst und damit einhergehend die Anhebung der Grenze für überplanmäßige coronabedingte Aufwendungen und Auszahlungen auf 1,5 Mio. € beschlossen.

Die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2020 mit dem dazugehörigen Haushaltsplan wurde mit Schreiben vom 27. März 2020 dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (MI) zur Genehmigung vorgelegt. Das MI hat die Satzung mit Bescheid vom 24. Juni 2020 uneingeschränkt genehmigt. Die Haushaltssatzung wird am 29. Juni 2020 im Amtsblatt für die Stadt Braunschweig verkündet. Anschließend wird der Haushaltsplan 2020 mit dem Beteiligungsbericht als Anlage vom 30. Juni bis zum 8. Juli 2020 öffentlich zur Einsichtnahme ausgelegt. Die vorgesehene Auslegung wird in der Ausgabe der Braunschweiger Zeitung am 29. Juni 2020 öffentlich bekannt gemacht. Nach Ablauf des genannten Auslegungszeitraums wird die Haushaltssatzung 2020 am 9. Juli 2020 rechtskräftig.

Zur Liquiditätssicherung wurden Kontokorrentlinien bei zwei Banken mit einem Volumen von 150 Mio. € eingerichtet. Diese mussten bisher noch nicht in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus besteht eine Vereinbarung mit einer dritten Bank über eine Mittelreservierung, so dass bei Bedarf zu den dann gültigen Konditionen Terminkredite bis zu einer Höhe von 100 Mio. € aufgenommen werden können. Zusätzliche Liquidität bei städtischen Gesellschaften wird derzeit über die vorhandene Liquidität im Cash-Pool ausgesteuert.

Von den o. g. außerplanmäßig bereitgestellten Corona-Pandemie-Mitteln in Höhe von 10,0 Mio. € wurde über 8,0 Mio. € bereits verfügt. Der Ansatz war in erster Linie im Zusammenhang mit der Krankenversorgung in Braunschweig eingerichtet worden. 4,0 Mio. € davon stehen im Rahmen des sog. „Braunschweiger Härtefallfonds für Geschädigte der Corona-Pandemie“ zur Verfügung, um Braunschweiger Unternehmen, Selbstständigen und Kulturschaffenden in der Krisenzeit auf der Grundlage der hierzu erlassenen Richtlinie eine ergänzende wirtschaftliche Unterstützung in Form einer Soforthilfe bieten zu können.

Vor dem Hintergrund der finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte haben die SPD- und die CDU-Landtagsfraktion einen Gesetzesentwurf in den Niedersächsischen Landtag eingebracht, wonach u. a. auch eine Ergänzung des NKomVG um einen § 182 - Sonderregelungen für außergewöhnliche Situationen - beschlossen werden soll.

Die wesentlichen Regelungen beziehen sich auf den Ausweis von Fehlbeträgen im Jahresabschluss bzw. auf Erleichterungen bei der Aufnahme von Liquiditätskrediten wie folgt:

- Fehlbeträge aus dem betreffenden Haushalt Jahr und dem Folgejahr sind auf der Passivseite der Bilanz auszuweisen und in einem Zeitraum von bis zu 30 Jahren zu decken (die Nettoposition reduziert sich entsprechend),
- Liquiditätskredite können bereits ab dem Tag nach der Verkündung der Haushaltssatzung in Anspruch genommen und für Konzerngesellschaften (mit Mehrheitsbeteiligung) aufgenommen und weitergereicht werden.

Auf welche Weise der in § 110 NKomVG geregelte Haushaltshaushalt ausgleich dadurch erleichtert wird, ist noch ungeklärt. Es wird derzeit davon ausgegangen, dass in einem ersten Schritt eine Erleichterung der ansonsten drohenden Folgen eines nicht erreichten Haushaltshaushaltsausgleichs - ohne eine finanzielle Unterstützung durch das Land - gewollt ist. Wenn man weiter davon ausgeht, dass ein Jahresfehlbetrag statt durch die Überschussrücklagen durch Einstellung in den neuen Passivposten „gedeckt“ werden soll, würde dieses Ziel zunächst erreicht. Der Fehlbetrag soll in einem Zeitraum von bis zu 30 Jahren gedeckt werden. Allerdings ist keine Aussage zur zeitlichen Verteilung der Deckung des Passivpostens innerhalb dieses Zeitraumes im Gesetzentwurf enthalten. Ein Aufschieben bis zum Ende des Zeitraums wäre damit möglich. Die Deckung könnte zusätzlich noch durch bis dahin weitere aufgetretene krisenhafte Ereignisse weiter erschwert werden.

Ob und ggf. wann der Gesetzentwurf verabschiedet wird, ist nicht bekannt.

Auf Bundesebene hat sich die Regierungskoalition am 3. Juni 2020 auf Eckpunkte eines Konjunkturpakets geeinigt, das die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie abmildern soll. Es umfasst 68 Maßnahmen mit einem Volumen von insgesamt rund 130 Mrd. €.

Auswirkungen auf die Kommunen haben nach erster Einschätzung u. a. folgende Maßnahmen:

- Bund und Länder übernehmen künftig dauerhaft bis zu 75 % der Kosten der Unterkunft für Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) II statt wie bisher bis zu 50 %.
- Die für dieses Jahr zu erwartenden Ausfälle bei der Gewerbesteuer von rund 12 Mrd. € sollen je zur Hälfte von Bund und Ländern übernommen werden.
- Beim öffentlichen Personennahverkehr in den Kommunen unterstützt der Bund die Länder bei der Finanzierung. Dazu erhöht er in diesem Jahr einmalig die Regionalisierungsmittel um 2,5 Mrd. €.
- Der Bund legt ein „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ auf, das notwendige Investitionen von Krankenhäusern fördert.
- Die Mehrwertsteuer wird befristet vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dez. 2020 gesenkt.

Das Konjunkturpaket wurde Mitte Juni 2020 im Bundeskabinett beraten. U. a. für die beabsichtigte Umsetzung der dauerhaften Erhöhung des Erstattungssatzes an den Kosten der Unterkunft für ALG II-Bezieher wird eine Grundgesetzänderung erforderlich. Es ist vorgesehen, wesentliche Teile des Paketes in Sitzungen von Bundestag und Bundesrat am 29. Juni 2020 zu verabschieden. Soweit möglich, wird über weitere Einzelheiten hierzu mündlich in der Sitzung des FPA am 2. Juli 2020 informiert. Erste Einschätzungen der finanziellen Auswirkungen für die Stadt Braunschweig sind unter Ziff. 2.1.8 dargestellt.

Die niedersächsische Regierungskoalition hat sich auf eine 2. Nachtragshaushalt 2020 verständigt. Bestandteil ist ein "Kommunales Hilfsprogramm" mit einem Umfang von nominal 1,1 Mrd. €. Allerdings ist dies auch im Umfang von rd. 350 Mio. € mit Rückzahlungsverpflichtungen verknüpft. Außerdem wurden mehrere Forderungen der kommunalen Ebene für erledigt erklärt.

Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben u. a. folgende Maßnahmen:

- Das Land übernimmt den im Konjunkturpaket des Bundes (s. o.) vorgesehenen Landesanteil bei der Übernahme der für dieses Jahr zu erwartenden Gewerbesteuerausfälle.
- Das Land zieht beim Kommunalen Finanzausgleich die negative Verbundabrechnung für 2021 nach 2020 vor und gleicht diese Einbuße durch eine Sonderzahlung, die später etwa zur Hälfte zurückgefordert wird, aus. In 2020 bleibt es dadurch bei dem ursprünglich geplanten Niveau.
- Landesweit sollen 2020 100 Mio. € als Zuschuss zu krisenbedingten Mehraufwendungen zusätzlich bereitgestellt werden. Die kreisfreien Städte erhalten davon 11 Mio. € (für die Systemadministration an Schulen).

Erste Einschätzungen der finanziellen Auswirkungen für die Stadt Braunschweig sind ebenfalls unter Ziff. 2.1.8 dargestellt.

2. Haushalt 2020

Die Corona-Virus-Pandemie bzw. die in diesem Zusammenhang zu ergreifenden Maßnahmen haben neben den Folgen auf Wirtschaft und Beschäftigung auch massive Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Braunschweig, sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite. Diese wird insbesondere durch absehbar erhöhte Verlustausgleiche für die städtischen Mehrheitsgesellschaften belastet.

2.1 Allgemeine Ertragslage

Die im Jahr 2020 nach der bisherigen Planung erwarteten Erträge im Gesamtumfang von rd. 884 Mio. € werden sich nicht realisieren lassen. Die erwarteten und teilweise zeitversetzten Reduzierungen entstehen insbesondere bei den großen Ertragspositionen wie z. B. der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer.

Nach dem Ergebnis der aktuellen Steuerschätzung (aus Mai 2020) sowie nach Auswertung der regionalisierten Daten ergibt sich für das Jahr 2020 ein Minderertrag von insgesamt **67,0 Mio. €**, der sich wie folgt zusammensetzt:

2.1.1 Gewerbesteuer

Bei der **Gewerbesteuer** sind im Haushaltsplan 2020 Erträge in Höhe von 175,0 Mio. € veranschlagt. Nach den Daten der Steuerschätzung ist für das laufende Jahr von einem rd. 22,0 % geringeren Aufkommen gegenüber dem Vorjahr auszugehen. Seit Mitte März 2020 sind Stundungen in Höhe von rd. 3,4 Mio. € sowie Herabsetzungen in Höhe von rd. 33,0 Mio. € bewilligt worden. Es wird erwartet, dass für das Jahr 2020 Gewerbesteuererträge in Höhe von lediglich **125,0 Mio. €** erzielt werden können. Die Haushaltsbelastung in Höhe von 50,0 Mio. € wird durch eine um 3,9 Mio. € geringere Gewerbesteuerumlage geringfügig abgemildert.

2.1.2 Grundsteuer B

Im laufenden Jahr sind bei der **Grundsteuer B** Erträge in Höhe von 52,4 Mio. € veranschlagt. Aktuell kann davon ausgegangen werden, dass sich Erträge entsprechend der Veranschlagung ergeben werden.

2.1.3 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der Ansatz für den **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** beträgt im Haushaltsplan des laufenden Jahres 143,2 Mio. €. Auf der Basis der Steuerschätzdaten, nach denen für 2020 ein Rückgang um 7,8 % gegenüber dem Vorjahr prognostiziert wird, ist nunmehr von Erträgen von lediglich **129,2 Mio. €** auszugehen. Es ergeben sich somit Mindererträge in Höhe von 14,0 Mio. €. Ob sich durch die im Rahmen des Konjunkturpakets erweiterten Möglichkeiten des steuerlichen Verlustrücktrages für die Jahre 2020 und 2021 weitere Einbußen ergeben oder diese bereits im vollen Umfang in den Prognosen der Steuerschätzung berücksichtigt sind, ist derzeit noch nicht absehbar.

2.1.4 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** sind im Haushaltsplan 2020 Erträge in Höhe von 38,1 Mio. € veranschlagt. Auf der Grundlage der Daten der Steuerschätzung (-1,5 % gegenüber dem Vorjahr) werden nunmehr um 3,0 Mio. € geringere Erträge, nämlich **35,1 Mio. €** erwartet. Zur Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland wird befristet vom 01. Juli 2020 bis zum 31. Dez. 2020 der Mehrwertsteuersatz von 19% auf 16% bzw. von 7% auf 5% gesenkt. Würden sich im Konsumverhalten keine Änderungen ergeben, könnten sich aufgrund der dann geringeren Umsatzsteuererträge rechnerisch Mindererträge für die Stadt Braunschweig von weiteren rd. 3,0 Mio. € ergeben. Da in den vergangenen Jahren aber ein wesentlicher Teil der Kostenübernahme der Unterkunftskosten für Personen im Fluchtkontext über eine Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils dargestellt wurde, bleibt abzuwarten, ob hier weitergehende Regelungen getroffen werden.

2.1.5 Vergnügungssteuer Automaten

Bei der Vergnügungssteuer für Automaten sind im laufenden Jahr Erträge von **rd. 4,9 Mio. €** geplant. Aufgrund der Schließungen der Spielstätten wird dieser Wert voraussichtlich nicht zu erreichen sein.

2.1.6 Kommunaler Finanzausgleich

Wie bereits unter Ziffer 1 ausgeführt, wirken sich die negativen Effekte durch geringere Steuereinnahmen beim Land Niedersachsen erst bei den Finanzausgleichszuweisungen des Jahres 2021 aus. Zusätzliche negative Auswirkungen ergeben sich in diesem Bereich durch befristete Absenkung des Mehrwertsteuersatzes im laufenden Jahr, da die Umsatzsteuer in einem erheblichen Umfang zu den Landessteuereinnahmen beiträgt und die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs sich u. a. aus 15,5 % der Landessteuereinnahmen speist. Das Land Niedersachsen beabsichtigt eine Änderung des Abrechnungsverfahrens, welche unter Ziff. 2.1.8 dargestellt wird.

2.1.7 Weitere Steuerschätzungen

Aufgrund der großen Unsicherheiten und der Vielzahl von Unwägbarkeiten, die die Prognoseerstellung und Einschätzung der Entwicklung der verschiedenen Steuerarten bei der Steuerschätzung im Mai erschwert haben, ist eine weitere Steuerschätzung vom 08. bis zum 10. Sept. 2020 vorgesehen. Darüber hinaus wird beabsichtigt, die reguläre Herbst-Steuerschätzung in der zweiten Novemberwoche 2020 durchzuführen.

2.1.8 Entlastungen durch Bund und Land

Mit der in den Hilfspaketen von Bund und Land vorgesehenen Maßnahme, die für dieses Jahr zu erwartenden Ausfälle bei der Gewerbesteuer je zur Hälfte zu übernehmen, könnte der unter 2.1.1 genannte Minderertrag um geschätzt rd. 31,3 Mio. € verringert werden. Das Land beabsichtigt, die nach Berechnung des Bundes auf Niedersachsen entfallenden 814 Mio. € zu verteilen nach folgendem Berechnungsmodus:

Ein Ausgleich wird nur dann gezahlt, wenn das für die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) 2021 zugrunde gelegte Gewerbesteuer-Istaufkommen niedriger ist als der Durchschnitt der entsprechenden Beträge für 2018 bis 2020. Für die Berechnung werden jeweils die Gewerbesteuer-Istaufkommen des 4. Quartals des Vorvorjahres und der ersten 3 Quartale des Vorjahres addiert. Somit endet der Berechnungszeitraum für 2021 am 30. September 2020. Das bedeutet, dass der Betrag, um den ein möglicher Ausgleich erfolgen könnte, erst Anfang Oktober 2020 verbindlich ermittelt werden kann. Insoweit kann sich der vorgenannte Betrag noch verändern. Die Zahlung des Ausgleichs könnte nach dieser Methodik noch in 2020 erfolgen. Sehr wahrscheinlich wird die erwartete Unterstützung die Einbußen bei der Gewerbesteuer nach dem Haushaltsansatz bei weitem nicht ausgleichen.

Die Verbundmasse 2020 des KFA war für 2020 mit 4,818 Mrd. € im Landeshaushalt veranschlagt. Wegen der verringerten Steuereinnahmen beim Land und den Kommunen würde die in 2021 fällige Verbundabrechnung knapp - 598 Mio. € betragen. Mit dem Gesetzentwurf seines 2. Nachtragshaushalts 2020 hat das Land die Finanzausgleichsmasse bereits um diesen Betrag abgesenkt, d. h. die negative Verbundabrechnung nach 2020 vorgezogen. Gleichzeitig ist in dem 2. Nachtragshaushalts 2020 vom 23. Juni 2020 eine Erhöhung um 598 Mio. € für Ausgleichszahlungen an den kommunalen Bereich zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie enthalten. Insgesamt ergibt sich somit bezüglich des Finanzausgleichs in 2020 für die Kommunen keine Veränderung.

Allerdings soll von dieser Ausgleichszahlung ein Teilbetrag von 298 Mio. € ab 2022 von den Kommunen wieder einbehalten werden, wenn die KFA-Verbundmasse wieder das o. g. Ausgangsniveau übersteigt. Offen ist, welchen Umfang der Finanzausgleich in 2021 haben wird.

Landesweit sollen als Zuschuss zu krisenbedingten Mehraufwendungen 2020 100 Mio. € zusätzlich bereitgestellt werden, davon 11 Mio. € für die Systemadministration an Schulen. In dieser Höhe sind kürzlich bereits die regelmäßigen Zuweisungen beschieden worden. Vorgesehen ist, diesen Betrag in 2020 einmalig zu verdoppeln (Mehrertrag für Braunschweig: 430.400 €). Die übrigen landesweit 89 Mio. € sollen lt. dem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (lediglich) den kreisangehörigen Gemeinden gewährt werden. Von den landesweit 100 Mio. € soll die Hälfte, wie auch beim KFA ab 2022 zurückgezahlt werden. D. h. die Stadt Braunschweig wird 215.200 € für Systemadministration wieder einbüßen.

Daneben könnte nach erster grober Einschätzung die Hebung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für ALG II-Bezieher auf bis zu 75 % im Umfang von derzeit jährlich rd. 12 Mio. € dauerhaft und damit strukturell entlastend wirken.

Die nunmehr durch das Land beabsichtigte Fortsetzung des seit Einführung des SGB II bestehenden Landeszuschusses zum Ausgleich Verlagerung von Wohnkosten der Hilfeempfänger vom Land auf die Kommunen wurde bereits bei der Haushaltplanung der Stadt mit Erträgen in Höhe von 5,2 Mio. € dauerhaft berücksichtigt, da die Verlängerung über die bisherige Befristung zum 31. Dez. 2019 hinaus bereits erwartet wurde. Die Gewährung des Zuschusses für das Jahr 2020 ist auch schon erfolgt.

2.2 Aufwendungen im Kernhaushalt

Nach dem Inkrafttreten des Haushalts am 9. Juli 2020 werden die zur Bewältigung der Corona-Pandemie erforderlichen Aufwendungen zu priorisieren sein. Das bedeutet auf der anderen Seite, dass nicht unmittelbar mit der Bewältigung der Corona- Pandemie in Zusammenhang stehende Aufwendungen auf ihre Dringlichkeit geprüft werden müssen, um trotz der oben beschriebenen Belastungen des Haushalts handlungsfähig zu bleiben.

Eine Möglichkeit, Einschränkungen in der Haushaltbewirtschaftung vorzunehmen, ist die haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 32 der Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO). Danach kann die Inanspruchnahme der Haushaltsermächtigungen ganz oder teilweise gesperrt werden.

Es ist beabsichtigt, die notwendigen Einschränkungen nicht in Form einer pauschalen prozentualen Sperrung ("Rasenmäher") zu gestalten. Vielmehr ist vorgesehen, individuelle Bewirtschaftungsregeln festzulegen. Insbesondere sollten in der Verantwortung der Dezernate bei der Bewirtschaftung der Ansätze Prioritäten berücksichtigt werden. Unzweifelhaft zu leisten wären Aufwand und Auszahlungen, bei denen eine rechtliche

Verpflichtung besteht. Darüber hinaus wären individuelle Entscheidungen zu treffen, was für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar wäre. Hierunter fallen insbesondere Maßnahmen, die unmittelbar für die Bekämpfung der Corona-Pandemie erforderlich sind.

Im Blickpunkt soll die fachliche Beurteilung innerhalb der Dezernate liegen. Demzufolge bietet sich beispielsweise eine dezentrale Umsetzung von Bewirtschaftungsregelungen an, die bei zu definierenden Finanzvolumina ein gestuftes Freigabeverfahren durch die Dezernentinnen und Dezerrenten (z. B. ab 100 T€) bzw. die Fachbereiche und Referate vorsehen.

Zum Jahresabschluss 2019 wurden Haushaltsreste in Höhe von rd. 116,8 Mio. € (davon rund 6,6 Mio. € für den Ergebnishaushalt und rund 110,2 Mio. € im Investitionsmanagement) übertragen. Die Freigabe der Haushaltsreste wurde trotz der finanziellen Belastungen durch die Corona-Pandemie vorgenommen, damit begonnene Aufgaben fortgeführt werden können.

2.3 Verlustausgleiche für die städtischen Gesellschaften

Die städtischen Gesellschaften nehmen in den unterschiedlichsten Formen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wahr. Die Corona-Pandemie hat auch hier Auswirkungen auf den Geschäftsbetrieb. So mussten beispielsweise Schwimmbäder und Veranstaltungshallen geschlossen sowie Volkshochschulkurse ausgesetzt werden. Die Nachfrage beim Flugbetrieb sowie im ÖPNV ist stark gesunken. Krankenhäuser müssen Kapazitäten zur Behandlung von COVID 19-Patienten vorhalten.

Um die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaften sicherzustellen, wurden zunächst Maßnahmen zur Sicherstellung der Liquidität wie die Ausweitung von Kontokorrentvereinbarungen und Cashpool-Aktivitäten ergriffen. Nunmehr muss jedoch auch die Ergebnisbetrachtung näher in den Fokus rücken, da eine bilanzielle Überschuldung ein weiterer Insolvenzstatbestand ist. Auch im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse der städtischen Gesellschaften ist die Unternehmensfortführung für die Aufstellung von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen von wesentlicher Bedeutung. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und deren finanziellen Auswirkungen wurde dieses Going-Concern-Prinzip bereits bei einigen Gesellschaften durch die Jahresabschlussprüfer thematisiert.

Negative Jahresergebnisse können grundsätzlich durch das Abschmelzen des Eigenkapitals aufgefangen werden, soweit ausreichend Eigenkapital vorhanden ist. Diese Verfahrensweise löst jedoch nicht die Liquiditätsthematik und könnte zudem dazu führen, dass im Kernhaushalt die Beteiligungsbuchwerte für die städtischen Gesellschaften aufwandswirksam korrigiert werden müssen.

Vorgesehen ist daher, den Gesellschaften die höheren Verlustausgleiche/Zuschüsse noch in diesem Jahr zu zahlen. Die Gesellschaften werden dementsprechend Nachtragswirtschaftspläne erstellen, die parallel zu den Wirtschaftsplänen für das Jahr 2021 in den Gremien der Gesellschaften und den politischen Gremien beraten werden sollen. Nach derzeitigem Zeitplan wird der Gremienlauf im November 2020 angestrebt.

Nach den Ergebnisprognosen der städtischen Gesellschaften (Stand: Mitte Mai 2020) erhöhen sich die geplanten Verlustausgleiche/Zuschüsse in Höhe von 39,7 Mio. € um 65,3 Mio. € auf 105,0 Mio. €. Die Prognosen stellen Momentaufnahmen dar, da die weitere Entwicklung der Geschäftstätigkeit und die Nachfrage nach den jeweiligen Leistungen und damit die hierfür erzielbaren Erträge von großen Unsicherheiten geprägt sind und sich die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen bislang in kurzer Abfolge mehrfach geändert haben. Des Weiteren kann zurzeit noch nicht abgesehen werden, ob und wenn ja, in welchem Umfang die von der Regierungskoalition auf Bundesebene vorgeschlagenen Hilfen - insbesondere das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket des Bundes vom 3. Juni 2020 – zu einer Entlastung der Gesellschaften führen.

Die Prognosen zeigen, dass die Städtische Klinikum Braunschweig gGmbH (Klinikum) und die Braunschweiger Verkehrs-GmbH (BSVG) am stärksten betroffen sind.

Für das Jahr 2020 sieht die aktuelle Wirtschaftsplanung des Klinikums ein negatives Ergebnis von 11,9 Mio. € vor. Das Ergebnis des 1. Quartals 2020 entsprach noch nahezu der Planung, bevor die erforderlichen Vorbereitungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erste finanzielle Auswirkungen zeigten. Aktuell wird für das Jahr 2020 ein Verlust von rd. 48,0 Mio. € prognostiziert. Maßgebliche Abweichungen von den Plandaten sind bei den Umsatzerlösen sowie den Personal- und Materialaufwendungen zu erwarten. Die Verordnung des Landes Niedersachsen für Krankenhäuser, im Zeitraum von Mitte März bis Anfang Mai keine Elektivbehandlungen durchzuführen und nunmehr nach den ersten Lockerungen weiterhin ein Bettenkontingent von insgesamt rd. 300 Normal- und Intensivbetten für Covid-19-Patienten vorzuhalten, wirkt sich spürbar auf die Umsatzerlöse aus. Gleichzeitig steigen die Aufwendungen infolge des erhöhten Bedarfs an Schutzausrüstung und zusätzlichen Intensivbetten und Beatmungsgeräten einschließlich der hierfür benötigten Personalkapazitäten. In der Prognose sind bereits die Effekte des im März 2020 beschlossenen Covid-19-Krankenhausentlastungsgesetzes enthalten. Es bleibt abzuwarten, welche weiteren Maßnahmen zur Unterstützung der Kliniken erfolgen und welche Auswirkungen diese auf die Prognose haben werden. Insofern werden die Daten aufgrund der weiteren Entwicklung noch Veränderungen unterworfen sein.

Nach aktueller Prognose erhöht sich der für das Jahr 2020 geplante Fehlbetrag der BSVG von 24,9 Mio. € auf 36,2 Mio. €. Nachdem die Gesellschaft zu Anfang der Corona-Pandemie aufgrund der reduzierten Nachfrage sowie Personalengpässen die Umstellung auf einen Sonderfahrplan mit einem deutlich reduzierten Angebot vorgenommen hat, wird seit Mitte Mai 2020 das konzessionierte Fahrplanangebot mit Ausnahme des Nachtverkehrs wieder vollständig erbracht. Das stufenweise „Hochfahren“ des Fahrpanangebotes ist Ergebnis der engen Abstimmungen zwischen Stadtverwaltung, Regionalverband und der BSVG und berücksichtigt insbesondere die Nachfrage (u. a. Schülerverkehre) und Sicherheitsaspekte (Abstandsregelung in den Fahrzeugen). Die Nachfrage ist insbesondere aufgrund von Schul- und Ladenschließungen, Kurzarbeit, dem vermehrten Einsatz von Homeoffice und dem Umstieg auf das eigene Auto oder Fahrrad zur Reduzierung des Ansteckungsrisikos stark eingebrochen. Entsprechend fallen die Einnahmen geringer aus, während die Leistungen bei gleichbleibenden oder coronabedingt teilweise sogar höheren Aufwendungen erbracht werden. Nicht berücksichtigt sind die Auswirkungen des o. g. Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes des Bundes, das u. a. eine einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel um 2,5 Mrd. € vorsieht. Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht beziffert werden, in welcher Höhe der BSVG hieraus Mittel zufließen werden.

2.4 Derzeitige Prognose

Nach dem Haushaltsplan beträgt der für das Jahr 2020 geplante Fehlbetrag im Ergebnishaushalt rd. 27,5 Mio. €. In der nachfolgenden Tabelle wird der aktuelle Erkenntnisstand der Ergebnisbelastung dargestellt. Darin berücksichtigt sind das Ergebnis der Mai-Steuerschätzung unter Berücksichtigung Corona- Pandemie-Einschränkungen und der Braunschweig-spezifischen Gewerbesteuersituation, die Unterstützungsbedarfe bei den Konzerngesellschaften, der Mehraufwand für Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung und die unter 2.1 genannten bereits bekannten Unterstützungsmaßnahmen aus dem Konjunkturpaket von Bund und Land.

Positionen	Erträge in Mio. €	Aufwend. in Mio. €	Anmerkungen
Abweichungen vom Haushalt 2020			
Gewerbesteuer	-46,1		Einbußen gegenüber Planansatz
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	-14,0		
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	-3,0		
Kommunaler Finanzausgleich	-18,0		grobe Einschätzung des Anteils der Stadt an den 598 Mio. €
Maßnahmen Corona-Pandemie		10,0	Mittelbereitstellung durch Rat am 24. März 2020
Verlustübernahmen / Betriebsmittelzuschüsse		65,3	Aktualisierter Mittelbedarf insgesamt: 105,0 Mio. € (Planwert: 39,7 Mio. €)
Abweichung		-156,4	
Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen von Bund und Land			
Gewerbesteuerausgleich	31,3		
Kommunaler Finanzausgleich	18,0		rd. zur Hälfte rückzahlungspflichtig
Erhöhung des Erstattungssatzes an den Kosten der Unterkunft	12,0		
Zuschuss zu krisenbedingten Mehraufwendungen	0,4		Systemadministration an Schulen; zur Hälfte rückzahlungspflichtig (s. o. Ziffer 2.1.8)
Senkung der Umsatzsteuer	-3,0		Auswirkung auf den Gemeindeanteil
Ergebnisentlastung		58,7	
Verbleibende Ergebnisbelastung		-97,7	

Durch diese Veränderungen erhöht sich der Jahresfehlbetrag 2020 planerisch von -27,5 Mio. € auf derzeit geschätzte -125,2 Mio. €.

Coronabedingte Mehrbedarfe werden über das durch den Rat am 24. März 2020 bewilligte 10-Mio €-Projekt abgewickelt. Im Übrigen wird bis auf weiteres davon ausgegangen, dass coronabedingte Mindererträge (z. B. bei Entgelten der Kinderbetreuung) und Mehraufwendungen innerhalb des jeweiligen Teilhaushalts-Budgets ausgeglichen werden.

2.5 Nachtragshaushaltsplan

Nach § 115 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG haben die Kommunen unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen, wenn

- sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Fehlbetrag entstehen wird und der Haushaltausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann, oder
- bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang entstehen oder geleistet werden müssen.

Ergänzende Regelungen zu einem Nachtragshaushaltsplan finden sich in § 8 KomHKVO. Gemäß § 8 Abs. 1 KomHKVO enthält der Nachtragshaushaltsplan alle erheblichen Änderungen der Ansätze für Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen, die im Zeitpunkt seiner Aufstellung übersehbar sind, sowie die damit im Zusammenhang stehenden wesentlichen Änderungen der Ziele und Kennzahlen.

Die Definition einer „erheblichen“ Abweichung findet sich in den o. g. Rechtsvorschriften nicht. Aufgrund des nachstehend beschriebenen Umfangs der durch die Corona-Pandemie erwarteten Ertragsminderungen bzw. der Aufwandserhöhungen könnten die Voraussetzungen zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts gegeben sein.

Das Land hat mit einem Rundschreiben vom 20. Mai 2020 darauf hingewiesen, dass die nach § 115 Abs. 2 NKomVG vorgesehene Unverzüglichkeit für die Erstellung eines Nachtragshaushalts nach dortiger Auffassung auch dann gegeben ist, wenn die Kommune die Nachtragshaushaltssatzung rechtzeitig vor Ablauf des Haushaltsjahres beschließt.

Wegen der derzeit bestehenden Unsicherheiten, insbesondere zu den Wirkungen der o. g. Konjunkturpakete, kann die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts noch nicht abschließend beurteilt werden. Falls es dazu kommen sollte, würde eine Beschlussfassung voraussichtlich in der Sitzung des Rates am 17. November 2020 angestrebt werden. Dabei würden ausschließlich Veränderung für das Planjahr 2020 vorgenommen werden. Anpassungen für die Planjahre ab 2021 würden bei der Erstellung des Haushaltsplans 2021 berücksichtigt.

3. Haushalt 2021

3.1 Terminplanung

Das Haushaltplanungsverfahren hat verwaltungsintern bereits begonnen. Die Vorstellung des Haushaltsplanentwurfs ist bisher für den 29. Oktober 2020 vorgesehen. Daran schließt sich die Anhörung der Stadtbezirksräte in der Zeit vom 16. November 2020 bis 27. November 2020 sowie die Beratung in den Fachausschüssen in der Zeit vom 11. Januar 2021 bis 29. Januar 2021 und im Finanz- und Personalschuss am 4. März 2021 an. Die Beschlussfassung im Rat der Stadt ist für den 23. März 2021 vorgesehen.

3.2 Eckpunkte für die Haushaltsplanung

Die mittelfristige Ergebnisplanung zum Haushalt 2020 weist einschließlich des vorgesehenen Abbaus von Haushaltsresten im Umfang von 1,12 Mio. € für das Haushaltsjahr 2021 einen Jahresfehlbetrag im Ergebnishaushalt von insgesamt rd. **37,6 Mio. €** auf.

Nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung sind im laufenden Jahr erhebliche Einbrüche bei der Gewerbesteuer und bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer zu verzeichnen, die sich entsprechend negativ auf die Einschätzung für das Jahr 2021 auswirken. Bei der Gewerbesteuer werden aktuell für 2021 Erträge in Höhe von 155,0 Mio. € erwartet, was Mindererträge i. H. v. 22,0 Mio. € gegenüber der bisherigen Einplanung bedeutet. Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist für 2021 mit Erträgen von 140,4 Mio. € zu rechnen, was Mindererträge i. H. v. 9,9 Mio. € wären. Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird für 2021 mit Mindererträgen i. H. v. lediglich 0,3 Mio. € ausgegangen. Die Erträge beim Kommunalen Finanzausgleich wären im Jahr 2021 - ohne das durch das Land beabsichtigte Vorziehen der negativen Verbundabrechnung - voraussichtlich um rd. 26,0 Mio. € geringer. Neben dieser negativen Abrechnung wird sich die zu erwartende Verteilungsmasse für 2021 deutlich verringern. Bei Vorziehen der negativen Verbundabrechnung verbleibt deshalb ein Minderertrag von rd. 8 Mio. €.

Saldiert ergibt sich somit für 2021 bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine

zusätzliche Haushaltsbelastung in Höhe von **40,2 Mio.€** im Vergleich zur mittelfristige Ergebnisplanung zum Haushalt 2020.

Weiterhin bestehen grundsätzliche Risiken hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine zusätzliche Ausweitung der Ansätze für die Aufwendungen gilt es daher zu vermeiden. Allerdings könnten sich auch für 2021 Entlastungen aus den o. g. Konjunkturpaketen des Bundes und des Landes ergeben.

3.3 Haushaltsoptimierung

Unter Beachtung des bestehenden Ratsauftrages wurde das HHO-Konzept am 30. März 2020 in Form einer Mitteilung außerhalb von Sitzungen an den Rat der Stadt veröffentlicht. Wesentliche Bestandteile des Konzepts bilden die Dezernatslisten mit den HHO-Vorschlägen der KGSt, die seitens der Verwaltung im Ampelsystem bewertet worden sind. Auch wurden die städtischen Gesellschaften in den Prozess einbezogen. Analog zum Vorgehen in der Kernverwaltung wurden die HHO-Vorschläge der Konzerngesellschaften im Ampelsystem bewertet und in einer separaten Liste zusammenfassend dargestellt.

Der für den 27. März 2020 vorgesehene Workshop mit den Ratsfraktionen zum HHO- Konzept musste aufgrund der coronabedingten Kontaktbeschränkungen abgesagt werden, ein Ersatztermin ist für den 10. Juli 2020 vorgesehen. In diesem Workshop ist zur Strukturierung der Beratung des Haushaltsoptimierungskonzeptes zunächst in den Fachausschüssen bzw. abschließend im Rat der Stadt schwerpunktmaßig eine Information und Abstimmung über die KGSt-Vorschläge zur HHO einschließlich der erfolgten Bewertung der Verwaltung vorgesehen.

Auch ohne coronabedingte Haushaltsauswirkungen weisen die Planjahre 2021 bis 2023 (Basis: Haushalt 2020) bereits jetzt folgende Jahresfehlbeträge auf:

2021	2022	2023
Mio. €	Mio. €	Mio. €
-37,6	-23,9	-14,4

Daher ist Ziel, Vorschläge aus dem HHO-Prozess bereits ab dem Haushalt 2021 zu berücksichtigen, die Einarbeitung der abgestimmten HHO-Vorschläge soll mit den Ansatzveränderungen zum Haushaltsentwurf erfolgen.

Dieses Vorgehen entspricht sowohl dem Gesetzes- als auch dem bestehenden Ratsauftrag zur nachhaltigen strategischen Haushaltssteuerung, wonach das Ziel verfolgt werden soll, bis zum Ende der Kommunalwahlperiode 2021 bis 2026 einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, der ohne Rückgriff auf die Überschussrücklagen auskommt.

4. Ausblick

- 4.1 Die sich für die Stadt Braunschweig durch die Corona-Pandemie ergebenden finanziellen Auswirkungen können nach derzeitiger Schätzung in der Zeit von 2020 bis 2024 einen Umfang in 3-stelliger Millionenhöhe erreichen. Zusammen mit den ohnehin geplanten negativen Jahresergebnissen könnte dies zu einem Verzehr der Überschussrücklagen im mittelfristigen Planungszeitraum und damit einer Minderung im Bereich der sog. Nettoposition führen. Letzteres entspricht auch der Situation, falls durch die mögliche Ergänzung des NKomVG um einen § 182 (siehe hierzu auch Ziffern 1 und 4.3) eine gesetzliche Verpflichtung zur gesonderten Ausweisung von

Fehlbeträgen auf der Passivseite der Bilanz geschaffen wird in Bezug auf das Jahr und das Folgejahr einer dort definierten außergewöhnlichen Situation.

- 4.2 Die Konjunkturpakete von Bund und Land bewirken erhebliche Entlastungen. Ein vollständiger Ausgleich der coronabedingten Zusatzbelastungen ist allerdings nicht annähernd zu erwarten.
- 4.3 Die vom Land geplanten Änderungen des Haushaltsrechts bewirken grundsätzlich Erleichterungen in der Haushaltsbewirtschaftung in Krisenjahren (über- und außerplanmäßige Bewilligungen) sowie in der Verbuchung ihrer Jahresergebnisse. Diese Erleichterungen müssen allerdings in der Zukunft kompensiert werden. Auch wenn die Regelungen bezüglich der Liquiditätskredite für die Kommunen gelockert werden, liegt das Risiko für die Kreditaufnahme sowie die Tilgung weiterhin bei den Kommunen. Diese Sonderregelungen könnten entbehrlich sein, wenn auch das Land ausreichend „frisches Geld“ für die Kommunen bereitstellen würde oder zumindest ein entsprechend dotiertes Sonderfinanzierungsprogramm für Kommunen über die staatseigene N-Bank auflegen würde.
- 4.4 Die Perspektive bei den Steuerschätzungen ist unklar. Die Mai-Steuerschätzung geht von eher optimistisch zu bezeichnenden konjunkturellen Entwicklungen in den Folgejahren aus.
- 4.5 Bei den Sozialkosten ergibt sich ein großes Risiko. Zwar sieht das Konjunkturpaket der Regierungskoalition des Bundes erhebliche Entlastungen bei dem Kosten der Unterkunft für ALG II-Bezieher vor. Sofern die Fallzahlen coronabedingt noch stärker als bisher steigen sollten, könnte dennoch eine Haushaltsbelastung entstehen.
- 4.6 Die weitere Entwicklung der Corona-Pandemie ist nicht vorherzusehen. Die bisherigen Vorsorgemaßnahmen haben große finanzielle Auswirkungen gehabt. Sofern sich die Lage dramatisch verschlechtern sollte (2. Welle), wären weitere negative Folgen für den städtischen Haushalt nicht auszuschließen.
- 4.7 Auch ohne die Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass es auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 18. Dez. 2018 (Ausgeglicherner Haushalt bis 2026) Optimierungsbedarfe im Haushalt gibt. Die bisherige mittelfristige Finanzplanung hat dies bestätigt. Dies zeigt aber auch, dass die zusätzlichen coronabedingten Auswirkungen nicht von der Stadt Braunschweig allein gestemmt werden können. Hierfür bedarf es einer wesentlichen finanziellen Unterstützung der staatlichen Ebenen. Andererseits ist nicht zu erwarten, dass diese selbst finanziell erheblich betroffenen staatlichen Ebenen die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie auf der kommunalen Ebene vollständig werden ausgleichen können.

Geiger

Anlage/n:
keine