

Haushaltsrechtliche Unterrichtung des Rates öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Hauptausschuss	07.04.2020
Finanzausschuss	11.05.2020
Rat	14.05.2020

Finanzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie

Der Rat der Stadt Köln wird im Rahmen dieser haushaltsmäßigen Unterrichtung mit den ersten Einschätzungen zu verschiedenen haushaltsrelevanten Aspekten informiert.

Auch wenn zu diesem frühen Zeitpunkt eine tragfähige Finanzfolgenabschätzung noch nicht abgegeben werden kann, wird der Rat zu den derzeitigen Arbeiten, Prognosen und Risiken um Kenntnisnahme gebeten.

I. Allgemeines (Controlling / Berichtswesen)

Sowohl auf der Ertragsseite des Haushalts als auch auf der Aufwandsseite wird die Stadt die finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise in gravierendem Maße zu spüren bekommen. Um Erkenntnisse über die Größenordnung zu gewinnen, stehen der Kämmerei sowohl das standardisierte Berichtswesen als auch zusätzliche, aufgrund der aktuellen Entwicklung eingeführte Controlling Instrumente zur Verfügung:

Das Finanzcontrolling der Stadt Köln umfasst zunächst ein **standardisiertes Berichtswesen** an den Verwaltungsvorstand und den Finanzausschuss. Im Rahmen des Berichtswesens prognostizieren alle Dienststellen auf Basis der Ist-Ergebnisse ihre voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen bis zum Jahresende, wodurch unterjährig Erkenntnisse über das voraussichtliche gesamtstädtische Jahresergebnis 2020 gewonnen und entsprechende Steuerungserfordernisse abgeleitet werden können.

Das Berichtswesen 2020 ist auf die Buchungsstände 30.4. und 31.8. ausgerichtet. Der Beratungslauf sieht eine Behandlung dieser Vorlagen am 16.6. bzw. 06.10.2020 vor. Im Anschluss werden diese den Mitgliedern des Finanzausschusses zur Verfügung gestellt, um den Informationsfluss unabhängig von den Sitzungsterminen sicherzustellen.

Zu diesem Regel-Berichtswesen der Stadt Köln hat die GPA NRW in ihrer überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte jüngst festgestellt: „Der Stadt Köln liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger die notwendigen Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Zum einen kann die Kämmerei bereits unterjährig auf Fehlentwicklungen reagieren und geeignete Maßnahmen innerhalb der Verwaltung initiieren. Zum anderen werden die politischen Gremien in die Lage versetzt, einen aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung in ihre Beschlüsse einzubeziehen“ (Prüfbericht GPA NRW, Finanzen der Stadt Köln im Jahr 2019, S. 3f.).

Gemäß § 25 Abs. 1 KomHVO NRW ist das Vertretungsorgan unverzüglich zu informieren, wenn sich abzeichnet, dass sich das Ergebnis des Ergebnisplans oder des Finanzplans wesentlich verschlechtert. Als wesentlich gilt gem. § 8 Nr. 7 der Haushaltssatzung ein Volumen von 50 Mio. Euro. Ab einer Verschlechterung von 3% der Gesamtaufwendungen (d.h. einer Ergebnisverschlechterung im Ergebnisplan von 151,79 Mio.) besteht außerdem die Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts.

Angesichts der derzeitigen dynamischen Lage überwacht die Kämmerei daher – über das o.g. Berichtswesen hinaus - aktuell engmaschig den **aktuellen Buchungsstand**. Sofern sich aus der Ist-Entwicklung (auch unter Nutzung von Hochrechnungen) Auffälligkeiten erkennen lassen, wird im Fachbereich hinterfragt, ob der geplante Jahreswert in der Ergebnisrechnung gefährdet ist. In Bezug auf die Finanzrechnung erfolgt im Rahmen der täglichen Disposition der Liquiditätsplanung (s. dazu unter II.D.) eine genaue Überwachung möglicher Überschreitungen.

Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Entwicklungen im Rahmen der Covid 19-Pandemie hat die Stadtkämmerin außerdem bereits mit Verfügung vom 13.03.2020 **eigene Kostenträgerstrukturen für die Verbuchung zusätzlicher Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Corona-Virus** geschaffen, so dass die zusätzlichen Aufwendungen (auch soweit sie in bestehenden Budgets abgebildet werden können) im Nachgang zur Verbuchung perspektivisch separat ausgewertet werden können.

Soweit die Mehrbedarfe nicht innerhalb der Budgets durch Umschichtungen finanziert werden können, bedarf es der **Bewilligung von über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen oder Auszahlungen**. Nach § 8 Nr. 11 der Haushaltssatzung (rechtliche Verpflichtung) ist die Stadtkämmerin hierzu bei Maßnahmen der städtischen Gefahrenabwehr unbegrenzt befugt. Hierunter fallen z.B. Beschaffungen (Sach- und Dienstleistungen), die unmittelbar zur Abwehr oder Eindämmung einer Großeinsatzlage/Katastrophe im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 3 BHKG dienen und deren Beschaffung unmittelbar erfolgen muss, um Schäden und Gefahren für die Bevölkerung und Bedienstete der Stadt zu verhindern. Über die erteilten Genehmigungen zur Leistung von über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen bzw. Auszahlungen ist der Rat im Nachgang zu unterrichten. Die Verwaltung plant, diese regelmäßige Berichterstattung unabhängig von den Sitzungsterminen weiter fortzuführen.

Coronabedingte Veränderungen auf der Ertragsseite (Mindererträge) lassen sich derzeit nur in Teilen isolieren (s. ausführlich unter II A.). Auch hier ist allerdings ein wirksames Controlling etabliert, um die jederzeitige Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu sichern:

Die Stadtkämmerin lässt sich wöchentlich vom Steueramt über die Entwicklungen im Bereich der Gewerbesteuer berichten, um Erkenntnisse über die Entwicklung der Steuererträge zu gewinnen. Auch der Finanzausschuss wird regelmäßig über die laufende Gewerbesteuerentwicklung informiert. Die Verwaltung beabsichtigt, die Mitglieder des Finanzausschusses unabhängig von der Durchführung der Sitzungen die entsprechenden Informationen zukommen zu lassen.

Schließlich kommt der **Liquiditätssteuerung**, d.h. der passgenauen Versorgung der Stadt Köln mit Liquidität über die tagesscharfe Versorgung mit Krediten im Rahmen des laufenden Verwaltungsgeschäfts im Finanzdezernat derzeit eine besondere Bedeutung zu. Auch hier existiert ein engmaschiges Berichtswesen gegenüber Stadtkämmerin unter Einbindung des Rechnungsprüfungsamts. Dazu werden tagesaktuelle Daten zur Kreditversorgung ausgewertet. Auf diesem Weg ist eine frühzeitige Information sichergestellt, sofern die in der Haushaltssatzung festgeschriebene Obergrenze der Liquiditätskredite (1,8 Mrd. €) nicht ausreichend sein sollte und sich Beschlussnotwendigkeiten des Rates ergeben.

II. Ausblick auf die finanziellen Folgewirkungen der Corona-Pandemie in Köln

A) Steuern

Knapp ein Drittel der Gesamterträge (28%) der Stadt Köln entfällt auf die **Gewerbsteuer**, weshalb diese derzeit besonders im Fokus der Prognosen steht.

Nach den **aktuell vorliegenden Zahlen** (06.04.2020) gibt es bei der Gewerbsteuer derzeit 1.178 Anträge auf Herabsetzung von Gewerbsteuer-Vorauszahlungen in einem Volumen von über 36,0 Mio. EUR. Inzwischen erreichen die Stadt Köln vermehrt auch Mindererträge in Zerlegungsfällen (als Steuerpflichtigen mit mehreren Betriebsstätten), bei denen das Finanzamt die Herabsetzung von Vorauszahlungen vornimmt. Diese belaufen sich (Stand 03.04.2020) auf weitere rd. 31 Mio. Des Weiteren liegen 630 Anträge auf Stundung von Gewerbsteuer mit einem Volumen von rd. 40,4 Mio. EUR vor.

Die aktuell vorliegenden Daten stellen eine Momentaufnahme dar und lassen derzeit noch keine belastbare Prognose zu. Für eine **Grobabschätzung der Gesamtfolgen** kann daher zum derzeitigen Zeitpunkt nur mit Modellen in Anlehnung an diverse Prognoseinstrumente gearbeitet werden:

- Die Bundesregierung geht im jüngst verabschiedeten Nachtragshaushalt des Bundes gegenüber der ursprünglichen Planung von einem Rückgang bei den Steuererträgen in 2020 von 10,307% aus. Diese Zahl basiert dem Vernehmen nach auf einer ad hoc-Schätzung und orientiert sich an den Erfahrungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009.
- Das Gutachten des Sachverständigenrats "Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie", Sondergutachten vom 22.3.2020, veröffentlicht am 30.03.2020 legt seinen Prognosen zwei, jeweils auf zwei Jahre bezogene Szenarien zugrunde: In einem Basisszenario geht das Gutachten von BIP-Einbrüchen in Höhe von lediglich -2,8 % in 2020 (Folgejahr +3,7%), für ein Risikoszenario (V-Szenario mit kurzem scharfen Einbruch) wird ein Rückgang des BIP von -5,4% unterstellt (Folgejahr dann -4,9%).
- Das jüngst erschienene ifo-Gutachten "Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdowns für Deutschland: Eine Szenarienrechnung" prognostiziert die Kosten des Shutdowns in Form verlorener Bruttowertschöpfung für drei Szenarien, die danach differenzieren, welche Wirtschaftsbereiche ihre Aktivität wie stark reduzieren und wie schnell die Rückkehr zur normalen Wirtschaftstätigkeit erfolgt. Die Wissenschaftler weisen darauf hin, dass damit nur Informationen zu ungefähren Größenordnungen gegeben sind und weiterhin hohe Unsicherheit über die tatsächliche Entwicklung besteht. Bei einem Shutdown von mehr als einem Monat erreichten die Ausfälle jedoch schnell Dimensionen, "die deutlich jenseits der Wachstumseinbrüche liegen, die aus früheren Rezessionen oder Naturkatastrophen zumindest in der Geschichte der Bundesrepublik oder der Europäischen Union bekannt sind". Für Deutschland gehen die Wissenschaftler - je nach Szenario - und Shutdown-Dauer im Ergebnis von einer Spanne zwischen -5,1 bis, -20,6% aus.

Zum Vergleich: Die **Finanzkrise 2008/2009** führte zum einem Einbruch des BIP um -5,7%. Auch wenn die aktuellen Informationen über Umsatzeinbußen und beantragte Kurzarbeit darauf hindeuten, dass die aktuelle Krise im Vergleich zur Finanzmarktkrise eher schärfer ausfallen könnte, orientieren sich derzeit eine Reihe von Prognosen an diesen Erfahrungen als Referenzgröße für eine Basiseinschätzung. Dabei ist für die Auswirkungen auf die kommunalen Steuererträge zu berücksichtigen, dass die Gewerbsteuer traditionell stärker ausschlägt. So waren bei der Gewerbsteuer in den Referenzjahren der Finanzkrise für die (nachlaufenden) Gemeindefinanzierungsgesetze 2011 und 2012 (Referenzzeiträume also 1.7.2009-30.6.2010 und 1.7.2010-30.6.2011) Rückgänge bei der Gewerbesteuerkraft von -10,5 bzw. -10,6% zu verzeichnen, also fast ein doppelt so hoher Ausschlag verglichen zur BIP-Entwicklung.

Vor diesem Hintergrund wäre angesichts der vom Sachverständigenrat und vom ifo-Institut skizzierten möglichen BIP-Entwicklung bei der Gewerbsteuer eine **Spannbreite der möglichen Rückgangsszenarien von -10 - -40 %** zugrunde zu legen, m.a.W. Rückgänge von -139 bis -554 Mio. Euro.

Eine Modellrechnung des Finanzwissenschaftlers Dr. Manfred Busch rechnet in einem **Basisszenario** mit einem Rückgang von **-10%** und in einem **Risikoszenario** von **-25%** bei der Gewerbsteuer für

2020. Übertragen auf Köln würde dies mithin bei der Gewerbesteuer in 2020 einen Rückgang zwischen rd. 139 bis 346 Mio. Euro gegenüber dem kalkulierten Ansatz von 1.384,6 Mio. bedeuten.

Auch wenn die derzeitige Entwicklung angesichts der Heftigkeit des Einbruchs und der Betroffenheit gleich zahlreicher Branchen in vielen Punkten mit der Finanzkrise 2008/2009 nicht vergleichbar ist, kann zur Plausibilisierung abschließend ein Blick auf die damalige Entwicklung geworfen werden: Die Gewerbesteuer ist in Köln im Rahmen der Finanzkrise 2008/2009 von 1.042.954.539 € (2008) auf 794.641.903 € (2009), d.h. um rd. 248 Mio. Euro oder rd. 24% eingebrochen. Einbrüche, wie sie den oben skizzierten Szenarioberechnungen zugrunde liegen, sind daher vor dem Hintergrund der bisherigen Kölner Erfahrungen nicht unplausibel.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die unterschiedlichen Referenzrahmen geht die Kölner Stadtverwaltung in den eigenen Szenarioberechnungen zur Liquiditätsplanung bei der Gewerbesteuer derzeit in einem **mittleren Szenario** von einen **Rückgang von rd. 240 Mio. Euro (rd. 17%)** aus.

Auch bei der **Umsatzsteuer- und der Einkommenssteuer** sowie bei den weiteren **konjunkturabhängigen Steuern** können mögliche Mindererträge derzeit noch nicht auf Basis von belastbaren Zahlen prognostiziert werden.

Der Planansatz der sonstigen konjunkturabhängigen Steuereinnahmen der Stadt Köln (zugrunde gelegt wurden hier der Einkommenssteueranteil, Umsatzsteueranteil, Kulturförderabgabe, Vergnügungssteuer, Steuer auf sexuelle Vergnügungen) beläuft sich ausweislich des Haushaltsplans 2020/2021 für das Jahr 2020 auf insgesamt rd. 886,5 Mio. Euro.

Unter der Prämisse, dass die Annahme eines 10%igen Rückgangs, die im Nachtragshaushalt des Bundes gewählt wurde, plausibel ist, wären hier mithin **Mindererträge in Höhe von rd. 89 Mio.€** nicht auszuschließen.

Zeitverzögert dürften sich außerdem Rückgänge bei den (ebenfalls steuerabhängigen) Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ergeben.

B) Unmittelbare Aufwendungen der Verwaltung in Zusammenhang mit der Krisenbewältigung sowie unmittelbare Krisenfolgen

Neben den Maßnahmen zur Stützung der wichtigen und bewährten Strukturen der Daseinsvorsorge sowie der hiesigen Wirtschaft, die sowohl die Ergebnisrechnung und / oder die Liquidität betreffen, wird die Corona-Pandemie in vielfältiger Weise finanziell im Haushalt der Stadt Köln spürbar.

Bei den Erträgen sind neben Einbrüchen bei den verschiedenen Steuerarten (siehe Ausführungen unter A)) auch in allen anderen Dezernaten **sonstige Mindererträge** zu verzeichnen, die sich mit Stand 4.3.2020 auf insgesamt 11,6 Mio. € aufsummieren. Unter anderem sind dies:

- Erstattung KiTa-Gebühren (unter Berücksichtigung einer Erstattung durch das Land): 6,2 Mio. €
- Verkehrsüberwachung: 2,9 Mio. €
- Erstattung Gebühren der Musikschule: 0,3 Mio. €
- Ausfall von Teilnehmerentgelten der VHS: 0,7 Mio. €

Nicht alle **Aufwendungen**, die in der Folge der derzeitigen Krise zu erwarten sind und/oder im Zusammenhang mit der Krisenbewältigung entstehen, lassen sich derzeit schon abschätzen. Über die geschaffene Kostenträgerstruktur werden diese erst dann genau quantifiziert, wenn die entsprechenden Buchungen vorgenommen worden sind. Die nachfolgenden Informationen dienen daher - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - lediglich einer ersten Orientierung über die Vielzahl der zu erwartenden Auswirkungen und stellen dafür lediglich beispielhaft Informationen aus dem Krisenstab sowie erste Risikoanzeigen gegenüber der Kämmerei zusammen:

- Erwartete Mehraufwendungen im Bereich der Kosten der Unterkunft in Folge steigender Arbeitslosenzahlen. Je nach Szenario werden Mehrbelastungen zwischen 40 Mio. und 60 Mio. € erwartet.
- Einrichtung von Infektionsschutzzentren
- Beschaffung persönlicher Schutzausrüstung (rd. 1 Mio. €)
- Beschaffung von Sauerstoffversorgungsgeräten (rd. 4 Mio. €)
- Einrichtung eines Covid-19-Zentrums in der Messe (rd. 25 Mio. €)
- Schaffung zusätzlicher Quarantäne-, Isolation- und Versorgungseinrichtungen für Menschen mit Pflegebedarf und/oder Behinderung
- Sonstiger, zusätzlicher, von den Dienststellen bereits verbuchter Aufwand auf den separaten Kostenträgern Corona (rd. 0,5 Mio. €, Buchungsstand 3.4.2020)

Ob und inwieweit die daraus resultierenden Belastungen (teilweise) in Budgets aufgefangen werden können oder zu außer- und überplanmäßigen Bedarfen führen, wird derzeit von den jeweiligen Fachbereichen geprüft. Im Fall einer außer- oder überplanmäßigen Bewilligung werden diese in die entsprechenden haushaltsrechtlichen Unterrichtungen des Rates aufgenommen werden. Derzeit kann daher auch noch keine seriöse volumenmäßige Abschätzung der saldierten Auswirkungen auf das Jahresergebnis vorgenommen werden.

Unabhängig von den haushaltsrechtlichen Handlungsnotwendigkeiten stellt die Kämmerei derzeit sicher, dass für die skizzierten, bislang nicht eingeplanten Aufwendungen und trotz der im Zuge der Steuerertragsrückgänge zu verzeichnenden Liquiditätsrückgänge jederzeit die notwendige Liquidität gesichert ist (s. unter D.).

C) Auswirkungen im Konzern Stadt

Erhebliche Betroffenheit ist auch im Konzern Stadt zu erwarten. Dies betrifft beispielsweise

- die Messe, die sämtliche Messen bis Juni dieses Jahres abgesagt hat (Ertragsausfälle)
- den Flughafen, der große Teile des Flugverkehrs eingestellt hat (Ertragsausfälle)
- die Bühnen (Ertragsausfälle),
- das Gürzenich-Orchester (Ertragsausfälle),
- KölnMusik (Ertragsausfälle),
- die Museen (Ertragsausfälle),
- die KVB (Ertragsausfälle),
- die Bäder (Ertragsausfälle),
- den Zoo (Ertragsausfälle),
- KölnTourismus (Ertragsausfälle),
- Kliniken (Ertragsausfälle durch Freihalten von Betten für Corona-Patientinnen und Patienten und Absage von OPs),
- Digital Hub Cologne (Ertragsausfälle),
- Sportstätten (Ertragsausfälle).

Die Beteiligungssteuerung ist daher im engen Austausch mit den Geschäftsführungen, um die weitere Entwicklung zu beobachten und ggf. reagieren zu können.

Neben mittelfristigen Effekten wie geringeren oder ausfallenden Ausschüttungen oder möglichen Handlungserfordernissen durch Eigenkapitalzuführungen oder erhöhte Betriebskostenzuschüssen, gilt ein Hauptaugenmerk aktuell der Sicherstellung der Liquidität.

D) Liquiditätsversorgung

Die Stadt Köln verfügt - auch in Normalzeiten - über eine engmaschige Liquiditätsplanung, mit der die jederzeitige Zahlungsfähigkeit sichergestellt wird. Sie kann gem. § 89 Abs. 2 GO zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

Die Liquiditätsplanung wurde in der derzeitigen Krise nochmals mittels corona-spezifischer Szenariorechnungen ergänzt, um jederzeit die notwendige Bereitstellung von Liquiditätskrediten zu organisieren. Derzeit bewegt sich das aktuelle Volumen der Liquiditätskredite zwischen -1.019 bis -1.139 Mio. Euro und es besteht auch nach den Szenariorechnungen, welche erhebliche Einzahlungen in Folge von Stundungen und Steuerrückgängen beinhalten, unterjährig ausreichend Puffer zur Haushaltsermächtigung in Höhe von 1,8 Mrd. Euro. Durch das engmaschige Controlling ist sichergestellt, dass Handlungserfordernisse frühzeitig erkannt werden.

E) Gesetzgeberische Maßnahmen

Die Stadt Köln setzt sich gemeinsam mit den anderen Großstädten über den Städtetag NRW gegenüber der Landesregierung dafür ein, dass die Städte, aber auch die kommunalen Unternehmen und hier insbesondere die Kliniken, mit den finanziellen Lasten aus der Corona-Krise nicht allein gelassen werden, da eine Finanzierung der coronabedingten finanziellen Folgen nicht allein aus dem Haushalt der Stadt erfolgen kann. Ohne zusätzliche, liquiditätswirksame Hilfen wäre ein kurzfristiges Anwachsen der Verschuldung (Liquiditätskredite) unausweichlich.

Darüber hinaus besteht ein enger Austausch des Städtetags und der Finanzverantwortlichen mit dem zuständigen Ministerium über haushaltsrechtliche Erleichterungen im Rahmen der Corona-Krise. Dies betrifft beispielsweise das oben skizzierte Erfordernis zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts oder die Anhebung von Liquiditätskreditobergrenzen sowie Erleichterungen bzgl. der Beratungs- und Beschlussverfahren. Aus Sicht der Verwaltung sind hier zügige Klarstellungen wünschenswert, wobei Erleichterungen in Teilen durch Erlass auf den Weg gebracht, andere einer gesetzgeberischen Ausnahmeregelung bedürften.

Nachträgliche Ergänzung:

Am 06.04.2020, 23:46 Uhr, ist ein **Erlass des MHKBG** bei der Stadt Köln eingegangen, der eine „**Isolation der corona-bedingten Schäden im kommunalen Haushalt**“ angekündigt. Dazu sollen die pandemiebedingten Finanzschäden in den Haushalten buchhalterisch isoliert und gesondert aktiviert (Bilanzierungshilfe) und über einen Zeitraum von 50 Jahren abfinanziert werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird angekündigt. Gesetzlich geregelt werden soll ebenfalls, dass die Kommunen bis auf weiteres – mangels Verlässlichkeit der Ermittlung von Finanzdaten – der Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts nicht nachzukommen haben. Eine Anhebung der Liquiditätsobergrenze soll in einem vereinfachten Nachtragssatzungsverfahren möglich werden. Hierzu und wegen der weiteren angekündigten Inhalte wird auf den beigefügten Erlass verwiesen (**Anlage**).

Die Verwaltung wird die weiteren Handlungserfordernisse und –möglichkeiten auf Basis dieses Erlasses bewerten und über den weiteren Fortgang berichten.

Gez. Reker