

Telefon: 089/233 - 92865

Stadtkämmerei
SKA 2

Telefon: 089/233 - 67853

**Personal- und
Organisationsreferat**
P3 - Organisation

Sicherheitspaket Haushalt 2020

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00225

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 13.05.2020 Öffentliche Sitzung

| Inhaltsverzeichnis | | Seite |
|---------------------------|--|--------------|
| I. | Vortrag des Referenten | 3 |
| 1. | Anlass/ Hintergrund | 3 |
| 1.1 | Entwicklung der Corona-Pandemie | 3 |
| 1.2 | Maßnahmen zur Begrenzung von Neuinfektionen | 3 |
| 1.3 | Wirtschaftliche Folgen | 4 |
| 1.4 | Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte | 5 |
| 1.5 | Haushaltssperre jetzt – kritische Finanzlage offenlegen | 5 |
| 2. | Aktueller Ist-Stand – mögliche Szenarien | 6 |
| 2.1 | Aktueller Ist-Stand | 6 |
| 2.2 | Mögliche Szenarien | 8 |
| 3. | Konkrete Maßnahmen zur Haushaltssicherung 2020 | 10 |
| 3.1 | Konsumtive Haushaltsbeschränkungen | 11 |
| 3.1.1 | Stellenbesetzungsstopp der noch unbesetzten Stellen aus den vergangenen Eckdatenbeschlüssen | 12 |
| 3.1.2 | Sachmittelbeschränkungen | 12 |
| 3.2 | Investitionen | 13 |
| 3.2.1 | Bauinvestitionen | 14 |
| 3.2.2 | Sonstige Investitionsauszahlungen - Investitionsfördermaßnahmen | 15 |
| 3.2.3 | Ausübung von Vorkaufsrechten (und Ankaufsfälle, in denen das Vorkaufsrecht nicht zur Anwendung kommt) | 15 |
| 3.3 | Unterjährige Haushaltsausweitungen | 16 |
| 3.4 | Digitalisierung | 16 |
| 4. | Ausblick | 17 |
| II. | Antrag des Referenten | 18 |
| III. | Beschluss | 19 |

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass/ Hintergrund

1.1 Entwicklung der Corona-Pandemie

Das neuartige Coronavirus ist Ende 2019 erstmals in China aufgetreten und verbreitete sich zunächst sehr schnell, der Ausbruch blieb aber regional begrenzt. Anfang 2020 wurden einzelne Fälle auch in Europa festgestellt, in München die ersten deutschen Fälle behandelt. In ganz Deutschland gab es im Februar 2020 erst zweistellige Zahlen nachgewiesener Infektionen und fast keinen Zuwachs. In der zweiten Februarhälfte stieg dann in Italien die Zahl der nachgewiesenen Infektionen sprunghaft auf über 1.000 an, zwei Wochen zeitversetzt erhöhte sich die Zahl auch in Deutschland massiv von rund 100 am 29.2. auf rund 4.000 Fälle am 14.3. In Deutschland besonders betroffen waren, vermutlich aufgrund von Skiurlaubern, Bayern und auch München.

Am 11.03. erklärte die WHO die durch das Coronavirus ausgelöste Erkrankung COVID-19 zur Pandemie. Zu diesem Zeitpunkt war bei 45.000 Menschen außerhalb China die Infektion nachgewiesen, am 14.03. erklärte die WHO Europa zum Epizentrum der Pandemie.

Ein Teil der Fälle zeigt einen schweren Verlauf und erfordert intensivmedizinische Behandlung. Daher besteht bei einem starken Anstieg der Fallzahlen die große Gefahr, dass die Gesundheitssysteme überlastet werden. Besonders für Risikogruppen, wie Ältere oder Personen mit Vorerkrankungen, ist die Gefahr eines tödlichen Verlaufs der Krankheit deutlich erhöht. Bis zum 20.4. waren bundesweit 4.598 Personen an den Folgen der Krankheit gestorben.¹

1.2 Maßnahmen zur Begrenzung von Neuinfektionen

Bisher gibt es weder einen Impfstoff noch ein Medikament zur Behandlung. Da das Virus über Tröpfcheninfektion übertragen wird, besteht der wirksamste Schutz neben Hygienemaßnahmen darin, den Kontakt zu anderen Menschen soweit wie möglich zu reduzieren und bei Begegnungen einen Abstand von 1,5 Metern einzuhalten. Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern wurden daher auch in Deutschland ab Anfang März zunächst Großveranstaltungen untersagt, danach auch die Schulen und Universitäten geschlossen. Der Freistaat erließ zunächst am 16.3. eine Allgemeinverfügung, in der u. a. Veranstaltungen und Versammlungen ebenso untersagt wurden wie der Betrieb von Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung dienen. Ladengeschäfte mit Ausnahme von Lebensmittelgeschäften, Drogerien etc. durften nicht mehr öffnen, Gaststätten nur noch bis nachmittags unter Einhaltung von Sicherheitsabständen. Mit Wirkung vom 21.3. trat zudem noch eine vorläufige Ausgangsbeschränkung in Kraft.

¹ Robert-Koch-Institut, COVID-19-Dashboard, abgerufen 28.4.2020

Das Verlassen der eigenen Wohnung ist nur noch aus triftigen Gründen erlaubt, der Betrieb gastronomischer Einrichtungen untersagt.² Bezogen auf ganz Deutschland einigten sich Bundesregierung und die Bundesländer auf Kontaktbeschränkungen, zudem wurden viele europäische Grenzen geschlossen. Am 20.4. wurden, nachdem sich die Kurve der Infektionen abgeflacht hatte, einige Maßnahmen wieder gelockert. In Bayern durften bei Einhaltung von Hygieneregeln Bau- und Gartenmärkte wieder öffnen, ab 27.4. Ladengeschäfte mit bis 800 zu Quadratmetern Verkaufsflächen, ab 4. Mai auch Friseure. Gastronomische Betriebe bleiben aber weiterhin geschlossen. Am 20.4. verkündete Ministerpräsident Söder, dass ab 27.4. das Tragen von Schutzmasken in Geschäften und im ÖPNV in Bayern Pflicht ist. Die Ausgangsbeschränkungen wurden bis zum 3. Mai verlängert³ und werden aktuell schrittweise gelockert.

1.3 Wirtschaftliche Folgen

Die beschlossenen Maßnahmen sowie die weltweiten Auswirkungen der Corona-Pandemie hatten und haben erhebliche Folgen auf die deutsche Wirtschaft: neben den vielen geschlossenen Läden und Gastronomiebetrieben mussten viele Betriebe die Produktion herunterfahren oder ganz einstellen.

Wie stark die wirtschaftlichen Auswirkungen sein werden, lässt sich derzeit nur mit großen Unsicherheiten abschätzen. Das ifo-Institut rechnet schon bei einem zweimonatigen Shutdown mit einem Einbruch des Bruttoinlandsproduktes zwischen 7,2 und 14 %, einem Abbau von bis zu 910.000 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und Kosten zwischen 255 und 495 Mrd. Euro. Bei einer längeren Dauer würden sich diese Zahlen nochmal deutlich erhöhen.⁴ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt in einem Sondergutachten verschiedene Szenarien dar. Im besten Fall käme es im Jahr 2020 zu einem BIP-Rückgang um 2,8 % und einer relativ schnellen Erholung im nächsten Jahr. In den beiden anderen Szenarien reduziert sich das BIP um rund 5 %, zugleich folgt auf diesen Rückgang nur eine langsamere Erholung über die nächsten Jahre.⁵ Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) geht in seinem Weltwirtschaftsausblick vom April 2020 davon aus, dass die Wirtschaftsleistung in Deutschland 2020 um 7 % sinken könnte, 2021 dann aber wieder um 5,2 % wachsen könnte. Voraussetzung für eine Erholung der Weltwirtschaft sei aber, dass die Pandemie im zweiten Halbjahr unter Kontrolle gebracht werden könne und sich das Wirtschaftsleben wieder normalisiere. Die Prognose sei daher mit extremer Unsicherheit behaftet.⁶

2 Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 20. März 2020, Az. Z6a-G8000-2020/122-98

3 Zweite Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (2. BayIfSMV), GVBl. 2020, S. 214

4 Ifo-Schnelldienst 4/2020

5 Sachverständigenrat: Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten 2020

6 International Monetary Fund: World Economic Outlook, www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020

1.4 Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte

Der Shutdown hat gravierende Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. So müssen Bund, Länder und Gemeinden ihre Ausgaben erhöhen, um mit vielfältigen Programmen Hilfen bereitzustellen, um die Folgen der Pandemie abzumildern. Gleichzeitig ist durch das Herunterfahren der Wirtschaft mit erheblichen Einnahmeausfällen zu rechnen. Auf kommunaler Ebene ist dabei neben einem Rückgang bei der Einkommensteuer (höhere Arbeitslosigkeit und niedrigere Löhne bei Kurzarbeit) vor allem die gewinnabhängige Gewerbesteuer entscheidend. Bei Gewinneinbrüchen bei den Unternehmen können die Unternehmen entweder ihre Steuervorauszahlungen für das laufende Jahr stark reduzieren oder gar auf Null setzen oder aber die zur Zahlung anstehenden Steuerbeträge stunden lassen, um sie erst zu einem späteren Zeitpunkt (z. B. im Folgejahr) zu bezahlen. Bei der Unsicherheit der Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen ist es ebenso schwierig, belastbare Prognosen für den Einbruch der kommunalen Einnahmen zu machen.

Wie dramatisch die Folgen für den Haushalt der Landeshauptstadt München sein können, zeigen aber folgende Zahlen aus der Finanzkrise 2008/2009: damals brach das Bruttoinlandsprodukt in München 2008 um 3 %, 2009 nochmals um 2,9 % ein. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer reduzierten sich 2008 um 10 % und 2009 nochmals um 21 %.

Im aktuellen Haushalt sind laufende Einzahlungen in Höhe von rund 7,4 Mrd. Euro geplant. Dabei stellen die Gewerbesteuer mit 2.650 Mio. Euro (rund 36 %) und die Einkommensteuer mit 1.320 Mio. Euro (rund 18 %) die größten Einzahlungspositionen dar.

1.5 Haushaltssperre jetzt – kritische Finanzlage offenlegen

Der gemeinsame Stadtratsantrag der FDP Stadtratsfraktion und der BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion (Nr. 14-20/ A 07012) Haushaltssperre jetzt - kritische Finanzlage offenlegen (vgl. Anlage 1) ging am 20.04.20 bei der Stadtkämmerei ein. Mit Antwortschreiben vom 21.04.20 wurde auf die Behandlung im Rahmen dieser Beschlussvorlage verwiesen. Die formale Behandlung des Antrags wurde noch nicht beschlossen und erfolgt mit vorliegendem Referentenantrag. Im Feriensenat am 29.04.2020 wurde jedoch vom Stadtkämmerer bereits ausführlich zum Dringlichkeitsantrag Kritische Finanzlage offen legen Nr.14-20/ A 07026 in der Sache berichtet.

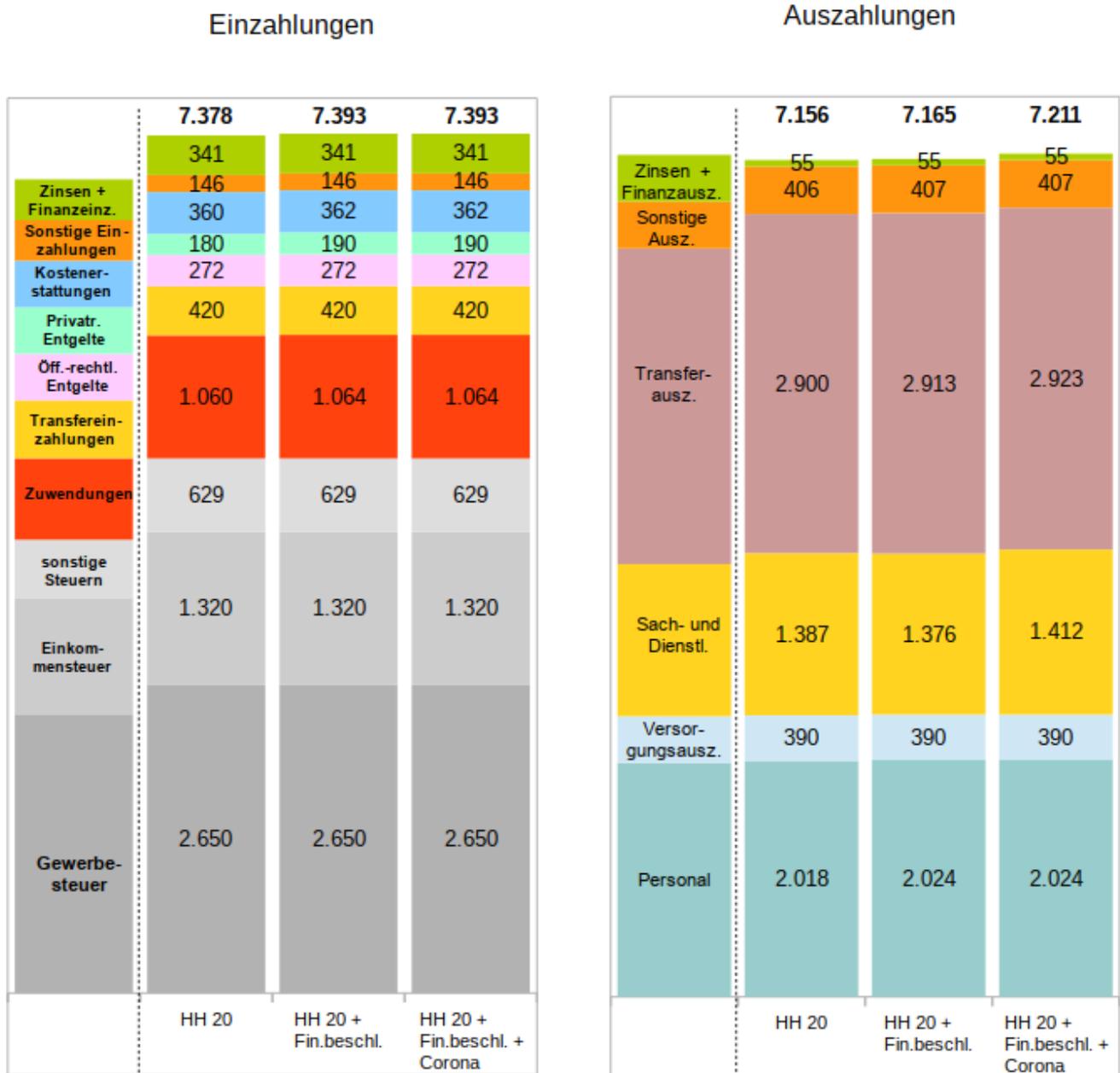
2. Aktueller Ist-Stand – mögliche Szenarien

Die folgenden Szenarien stellen ausschließlich Entwicklungen dar, die sich aus Positionen im Hoheitshaushalt ergeben. Einflüsse aus den Beteiligungen, die sich durch ggf. zusätzlich erforderliche Stützungsmaßnahmen der Stadt als Gesellschafterin über staatliche Maßnahmen hinaus ergeben können, sind mangels belastbarer Grundlagen hier noch nicht enthalten, könnten aber erheblich sein.

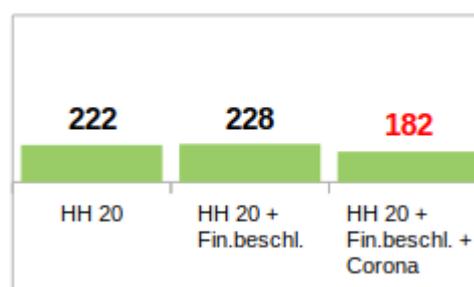
2.1 Aktueller Ist-Stand

Nachfolgende 4-Felder-Grafik zeigt die Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen im laufenden Jahr, beginnend mit dem vom Stadtrat am 18.12.2019 beschlossenen und von der Regierung von Oberbayern genehmigten Haushalt 2020 (jeweils in der linken Spalte). Der Finanzhaushalt sieht einen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von 222 Mio. Euro vor. Zusätzlich wurden in diesem Jahr (Januar bis April 2020) Ausweitungen in Höhe von 9 Mio. Euro beschlossen, denen gleichzeitig zusätzliche Einzahlungen von 15 Mio. gegenüber stehen (mittlere Spalte). Die zusätzlichen finanziellen Belastungen durch die bisher erfolgte Corona-bedingte Dringliche Anordnung des Oberbürgermeisters in Höhe von 46 Mio. Euro (rechte Spalte, Stand 30.04.2020) beläuft sich der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit aktuell auf 182 Mio. Euro. Aktuell finden Abstimmungsgespräche mit den Freistaat Bayern bzgl. einer Kostenerstattung der Corona-bedingten Auszahlungen statt. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Erstattungsbetrag noch nicht abgeschätzt werden und findet daher in den folgenden Berechnungen keine Berücksichtigung.

Entwicklung im Finanzhaushalt – lfd. Verwaltungstätigkeit



Saldo lfd. Verwaltungstätigkeit



2.2 Mögliche Szenarien

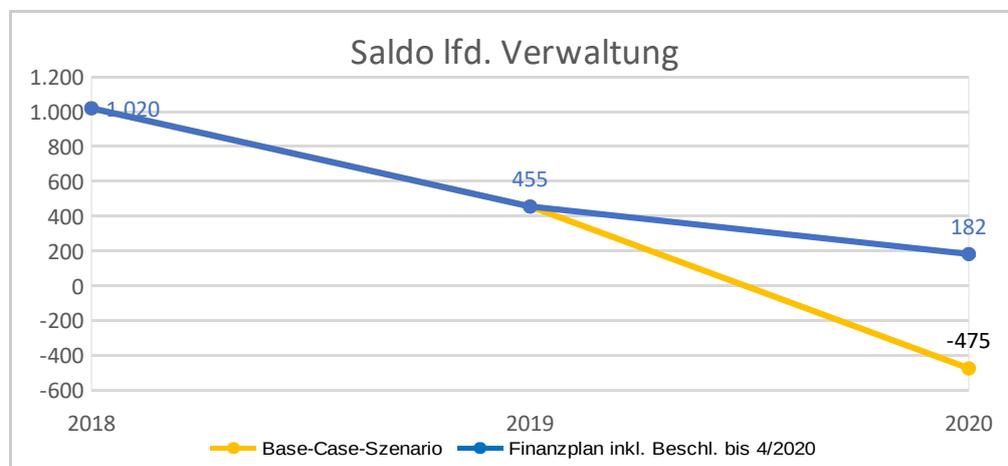
Die Wirtschaftsexperten sind sich darin einig, dass die Corona-Krise die deutsche, europäische und internationale Wirtschaft in diesem Jahr in eine tiefe Rezession stürzen wird.

Auch die Abfrage des Deutschen Städtetags unter ihren Mitgliedern hat ergeben, dass die Kommunen mit erheblichen zum Teil gravierenden Steuerausfällen rechnen, insbesondere die Gewerbesteuer und die Einkommensteuer betreffend. Auf der Grundlage der haushaltsrechtlichen Regelungen werden Einschränkungen der Haushaltsbewirtschaftung, ggfs. notwendige Haushaltssperren, Nachtragshaushalte und Erhöhung des Rahmens für Liquiditätskredite vielerorts geprüft und umgesetzt.

Die diversen Szenarien führen zu sehr unterschiedlichen Berechnungen. Ausgehend von geplanten Gewerbesteureinzahlungen in Höhe von 2.650 Mio. € und Lohn- und Einkommenssteuereinzahlungen von 1.320 Mio. €, werden nachfolgend drei mögliche Entwicklungen dargestellt. Lediglich beim Base-Case-Szenario werden neben dem Steueraufkommen auch weitere Entwicklungen berücksichtigt, da dieses im Gegensatz zu den anderen beiden Szenarien (hier wurden absolute Steuereinnahmefälle als Annahme getätigt) Grundlage für die unter Ziffer 3 folgenden Gegensteuerungsmaßnahmen ist.

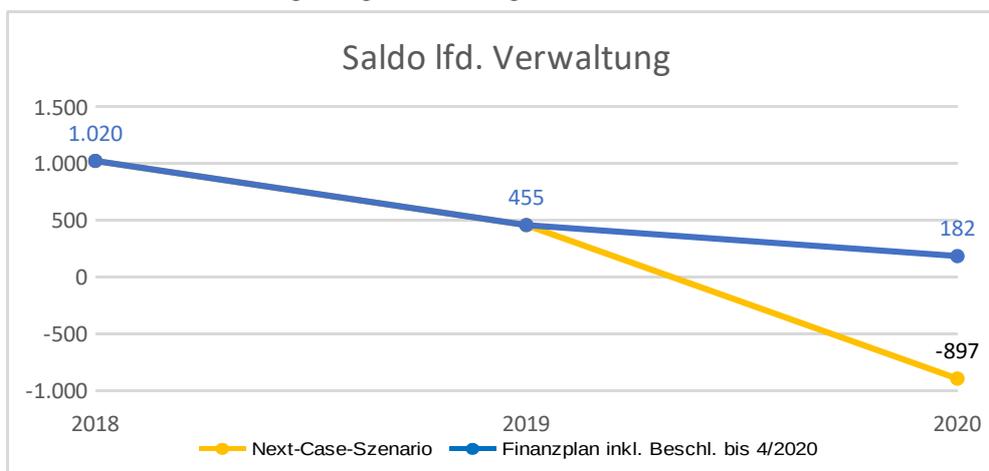
1. Base-Case-Szenario (Grundlage für die unter Ziff 3 genannten Maßnahmen)

Ausgehend von einem Rückgang bei den Gewerbesteureinnahmen um 20 % und beim Anteil an der Lohn- und Einkommenssteuer um 10 % in diesem Jahr und einem BIP-Rückgang von ca. 5 %, würde sich für die Landeshauptstadt München alleine bei den Steuern ein Einnahmeverlust von rd. 662 Mio. Euro errechnen und damit – unter Berücksichtigung von voraussichtlichen Gebühreneinnahmefällen (- 33 Mio. €) und einer reduzierten Gewerbesteuerumlage von 38 Mio. Euro – ein Saldo in der laufenden Verwaltungstätigkeit von bereits **minus 475 Mio. Euro**.



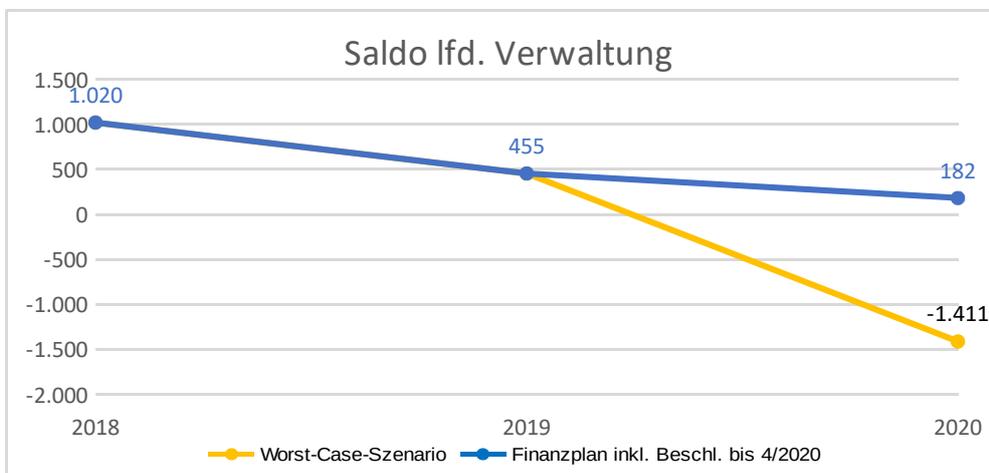
2. Next-Case-Szenario

Dieses Szenario geht von einem Rückgang bei der Gewerbesteuer von 1 Mrd. Euro und beim Anteil an der Lohn- und Einkommenssteuer in Höhe von 150 Mio. Euro aus. Zugrunde gelegt ist dabei ein BIP-Rückgang von > 10 %. Folglich ergibt sich für die Landeshauptstadt München ein Einnahmeverlust bei den Steuern von rd. 1,15 Mrd. Euro. Unter Berücksichtigung einer reduzierten Gewerbesteuerumlage von 71 Mio. Euro, errechnet sich bei der laufenden Verwaltungstätigkeit ein Ergebnis von **minus 897 Mio. Euro**.



3. Worst-Case-Szenario

Dieses Szenario geht von einem Rückgang bei der Gewerbesteuer von bis zu 1,5 Mrd. Euro und gleichzeitig rückläufigen Einzahlungen beim Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer von 200 Mio. Euro bis zum Jahresende aus. Hierbei ist Zugrunde gelegt ein BIP-Rückgang von ca. 20 %⁷. Die geringeren Steuereinnahmen in Höhe von 1,7 Mrd. € führen unter Berücksichtigung einer geringeren Gewerbesteuerumlage (107 Mio. €) zu einem Saldo von **minus 1,41 Mrd. Euro** bei der laufenden Verwaltungstätigkeit.



⁷ <https://makronom.de/coronakrise-rezession-kommunal финанzen-krisenmanager-in-not-35425>

Für die Landeshauptstadt München lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkreten finanziellen Auswirkungen aufgrund der dynamischen Entwicklung der Lage berechnen. Erste Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer haben sich bereits ergeben, aber für eine Gesamtbewertung ist es noch zu früh. Aufgrund der behördlich angeordneten Einschränkungen kam es sofort ab 13.03.2020 zu einem hohen Aufkommen an Anträgen von Steuerzahlern zur Anpassung der Vorauszahlungen bei SKA 4.1-Gewerbesteuer, sowie Stundungsanträgen. Anträge, die nur beim Finanzamt eingehen, werden von dort mit eigenen Vorauszahlungs-Messbescheiden entschieden. Hier ist noch mit einer nachgelagerten Welle an Bescheiden, die durch die Stadt durch Folgebescheide zu vollziehen ist, zu rechnen.

Da der Arbeitskreis (AK) Steuerschätzung vom 12.05. - 14.05.2020 tagt, konnten zum Zeitpunkt der Beschlussstellung auch noch keine aktuellen Zahlen eingearbeitet werden. Auch der Hauptsteuertermin am 15.05.2020 wird mehr Klarheit über die aktuelle Entwicklung bringen. Eventuell bis zur Sitzung der heutigen Vollversammlung neu gewonnene Erkenntnisse werden im Rahmen eines mündlichen Vortrags dargelegt.

3. Konkrete Maßnahmen zur Haushaltssicherung 2020

Aus Sicht der Stadtkämmerei ist es dringend geboten, die Handlungsspielräume im städtischen Haushalt zu erhalten, gerade vor dem Hintergrund, dass sich die finanziellen Belastungen durch die Corona-Krise noch nicht abschließend einschätzen lassen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 hat jedoch deutlich gezeigt, dass nicht nur das jeweils aktuelle Jahr sondern auch die Folgejahre von teils erheblichen Steuerausfällen beeinflusst wurden.

a) Sicherstellung der Liquidität

Ausgehend vom Anfangsbestand an liquiden Mitteln in Höhe von 1.125 Mio. € und unter Berücksichtigung der bereits im Haushalt eingeplanten Veräußerung von Finanzanlagen für die Hoheit (ohne Stiftungen) in Höhe von 557 Mio. €, sowie einen Verzicht auf den geplanten Erwerb neuer Finanzanlagen (87 Mio. €) ist die Liquidität bis zum Nachtragshaushalt gesichert. Je nach Szenario sind bis zu einem Nachtragshaushalt, der die weitergehenden investiven Kreditermächtigungen beinhalten wird, allerdings Kassenkredite in erheblicher Höhe erforderlich.

b) Sicherstellung eines genehmigungsfähigen Nachtragshaushalts 2020 und Einleitung von Maßnahmen zur Sicherung des Haushalts 2021

Nur durch Einsparmaßnahmen und weitergehende Kreditermächtigungen im Nachtragshaushalt kann die Handlungsfähigkeit für 2020 und 2021 gesichert werden.

Es ist einer Kommune nach der Bayerischen Gemeindeordnung und der Kommunalen Haushaltsverordnung aber nur erlaubt, Kredite für Investitionen aufzunehmen. Die laufende Verwaltungstätigkeit muss aus laufenden Einnahmen oder aus

vorhandenen Finanzmitteln gedeckt werden. Finanziert man, wie derzeit im Haushaltsplan 2020 vorgesehen, die Investitionen aus den verbliebenen Rücklagen, nimmt man sich die Möglichkeit, Finanzreserven für den Ausgleich zukünftiger Finanzhaushalte einzuplanen.

Nur, wenn im Nachtragshaushalt 2020 erhebliche Investitionskredite aufgenommen werden, die die kompletten Investitionen des Jahres 2020 finanzieren, verbleibt ein Volumen an Finanzmitteln, das zum Ausgleich des Defizits der laufenden Verwaltungstätigkeit in 2020 und 2021 herangezogen werden kann.

Dieses Vorgehen könnte jedoch möglicherweise als haushaltsrechtlich kritisch angesehen werden, da eigentlich zunächst liquide Mittel auch zur Finanzierung von Investitionen herangezogen werden müssen. Insofern wird die Stadtkämmerei diese Thematik zeitnah klären. Darüber hinaus wird sie mit den anderen Kommunen über den Bayerischen Städtetag eine Lockerung der haushaltsrechtlichen Vorgaben anstoßen.

Andere denkbare Varianten wären, dass die Gewerbesteuer ausfälle zumindest teilweise durch staatliche Mittel ausgeglichen werden (Rettungsschirm für Kommunen) oder eine Lockerung im bayerischen Haushaltsrecht für dieses und nächstes Jahr die längerfristige Finanzierung laufender Ausgaben durch Kredite ermöglicht – so wie es dem Freistaat und dem Bund schon immer möglich war.

Je nach Szenario sind bis zu einem Nachtragshaushalt mit weitergehenden investiven Kreditermächtigungen allerdings Kassenkredite in erheblicher Höhe erforderlich.

Die Stadtkämmerei und das Personal- und Organisationsreferat favorisieren zum jetzigen Zeitpunkt daher mit sofortiger Wirkung zumindest Haushaltsbeschränkungen für das Jahr 2020 und schlagen nachfolgende Maßnahmen vor.

3.1 Konsumtive Haushaltsbeschränkungen

Unter Zugrundelegung des unter Punkt 2.2 dargestellten Base-Case-Szenario errechnet sich im Finanzhaushalt - laufende Verwaltungstätigkeit ein Negativsaldo in Höhe von 475 Mio. Euro. Angesichts der aktuellen Krisensituation, die eine besondere Herausforderung auch für den städtischen Haushalt darstellt, wäre eine Abkehr von einem positiven Saldo, den der vom Stadtrat in der VV am 18.12.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20/ V 16911) beschlossene Haushaltsplan vorsieht, in diesem Jahr aus Sicht der Stadtkämmerei in einem gewissen Umfang vertretbar.

Folgend wird sowohl auf Personal- als auch auf die Sachmittelbudgets eingegangen.

3.1.1 Stellenbesetzungsstopp der noch unbesetzten Stellen aus den vergangenen Eckdatenbeschlüssen

Derzeit sind rund 750 VZÄ, die im Rahmen des Eckdatenbeschlusses 2020 in den Haushalt eingestellt wurden, nicht besetzt. Zusätzlich sind weitere 150 VZÄ aus dem Eckdatenbeschluss 2019 noch nicht besetzt. Im Haushaltsplan 2020 sind diese zusammen mit insgesamt 31,5 Mio. Euro dotiert.

Gemäß einer aktuellen Auswertung des POR sind rund 2.900 VZÄ derzeit unbesetzt, mehr als ein Viertel davon länger als 12 Monate. Vor dem Hintergrund der Aufhebung der Zweckbestimmung für Stellenschaffungen aus Stadtratsbeschlüssen (Beschluss vom 18.12.2019, Vorlagen-Nr. 14-20/V16771) können grundsätzlich alle vakanten Stellen zur referatsinternen Prioritätensetzung verwendet werden.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Stadtkämmerei und des Personal- und Organisationsreferates die Besetzung von 80 % der Stellen (720 Stellen-VZÄ) für das Haushaltsjahr 2020 mit sofortiger Wirkung auszusetzen. Die Budgetmittel werden im Rahmen des Nachtragshaushalts 2020 entsprechend reduziert.

20 % der Stellen stehen den Referaten weiterhin für dringliche Bedarfe zur Verfügung (180 Stellen-VZÄ).

Darüber hinaus können Einzelbedarfe aus den vorhandenen unbesetzten Stellen in den jeweiligen Teilhaushalten der Referate gedeckt werden. Dies ist jedoch auf dringliche oder unabweisbare Bedarfe zu reduzieren, da diese Vakanzten gem. § 16 Abs. 2 KommHV-Doppik nur zu einem geringen Teil finanziert sind.

3.1.2 Sachmittelbeschränkungen

Die geplanten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit belaufen sich im Haushalt 2020 auf 7,133 Mrd. € (ohne rechtlich unselbstständige Stiftungen). Geplante Auszahlungen, die nicht beeinflussbar sind (Fixkosten), müssen im Vorfeld einer möglichen Konsolidierung in Abzug gebracht werden. Unter anderem handelt es sich bei den Fixkosten um die Gewerbesteuerumlage, die gesetzlichen Einzelfallhilfen nach dem SGB II, SGB XII und AsylBIG oder die Krankenhausumlage und die Personal- und Versorgungsauszahlungen. Die Stadtkämmerei hat bei ihrer Berechnung die Planansätze im Haushalt 2020 um diese Fixkosten reduziert. Im Ergebnis verbleibt rechnerisch ein prinzipiell beeinflussbares und disponibles Budget in einem Volumen von 2,658 Mrd. Euro. Dieses beinhaltet insbesondere Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (wie lfd. Betriebskosten und Unterhaltsmaßnahmen), Sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Projektkosten) und freiwillige Transferauszahlungen (u. a. Zuschüsse).

Um den prognostizierten Fehlbetrag von 475 Mio. € (Base-Case-Szenario) auszugleichen, wäre eine Kürzung von rd. 17,67 % der aktuellen konsolidierungsfähigen Ansätze des Haushaltsplans 2020 notwendig. Angesichts des bereits fortgeschrittenen

Haushaltsjahres (5 Monate Haushaltsvollzug) erscheint dieser Prozentsatz nicht realisierbar.

Vor diesem Hintergrund wird eine Reduzierung der Planansätze im laufenden Haushaltsjahr um 6,5 % (rd. 174 Mio. Euro) empfohlen. Dies ließe sich auch angesichts des Rechnungsergebnisses 2019 in den einzelnen Teilhaushalten realisieren. Die Auswertungen der Plan-Ist-Analysen im Rahmen des Jahresabschlusses haben gezeigt, dass die Referate ihre Budgets nicht ausgeschöpft haben.

Durch die Reduzierung der Planansätze um 174 Mio. € und unter Berücksichtigung, dass 80 % aller noch unbesetzten Stellen aus den Eckdatenbeschlüssen von 2019 und 2020 nicht besetzt werden (rd. 25,5 Mio €) reduziert sich das prognostizierte Defizit für den Haushalt 2020 von knapp 475 Mio. € auf 275 Mio. Euro.

Dieses Defizit schränkt den Handlungsspielraum für Investitionen dahingehend ein, dass für die geplante Investitionstätigkeit höhere Kreditermächtigungen notwendig werden. Zusätzlich kann durch die bereits im Haushalt eingeplante Veräußerung von Finanzanlagen für die Hoheit (ohne Stiftungen) in Höhe von 557 Mio. €, sowie ein Verzicht auf den geplanten Erwerb neuer Finanzanlagen (87 Mio. €) gegengesteuert werden. Vor diesem Hintergrund erscheint das prognostizierte Defizit derzeit kompensierbar.

Die Umsetzung dieser Haushaltsbeschränkung erfolgt im Rahmen des Nachtrages 2020. Unter Vorgabe der jeweiligen Einsparsumme werden in enger Abstimmung mit der Stadtkämmerei entsprechende Umsetzungsvorschläge durch die Referate für deren Teilhaushalte erarbeitet. Die Stadtkämmerei entwickelt dazu entsprechende Rahmenvorgaben und wird dabei auch eigene Vorschläge erarbeiten unter Berücksichtigung des Rechnungsergebnisses 2019 und der aktuellen Ist-Zahlen im laufenden Haushalt.

Um die Liquidität sicherzustellen und bis zum Nachtrag gegebenenfalls kurzfristig notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen einleiten zu können, ist bei großvolumigen Vergaben > 20 Mio. € im Vorfeld eine Zustimmung der Stadtkämmerei einzuholen.

3.2 Investitionen

Im Beschluss der Vollversammlung vom 18.12.2019 zur mittelfristigen Finanzplanung und zum MIP wurde bereits dargelegt, dass beschlossene und im Finanzplan hinterlegte Investitionen auch jenseits der Corona-Krise nur noch mit einer erheblichen Verschuldung finanziert werden können. Der Finanzplan 2019 – 2023 für den Finanzhaushalt ist zum Stand Dezember 2019 im Planungszeitraum noch finanziert. Es bedarf hierzu allerdings eines erheblichen Einsatzes bzw. Verbrauches der bestehenden Finanzreserven sowie in den Jahren 2021 bis 2023 einer Nettoneuverschuldung von insgesamt 4.292 Mio. €. Die Auswirkungen durch die Corona-Krise werden diese Situation noch deutlich verschlechtern.

Im Haushalt 2020 sind Auszahlungen im Rahmen der Investitionstätigkeit in Höhe von insgesamt 1,89 Mrd. Euro (ohne rechtlich unselbstständige Stiftungen) geplant. Nachfolgend wird auf einzelne relevante Positionen eingegangen.

3.2.1 Bauinvestitionen

Die im Haushalt 2020 geplanten Auszahlungen für Baumaßnahmen nehmen mit über 930 Mio. Euro fast die Hälfte der gesamten Auszahlungen aus Investitionstätigkeit ein.

Allein im Referat für Bildung und Sport sind für den Schul- und Kitabau (Pflichtaufgabe - Sachaufwandsträger) rd. 583 Mio. Euro veranschlagt (Bereich A). Ein Aussetzen oder Verschieben dieser Baumaßnahmen hätte zur Folge, dass angesichts der Baupreisindex-Steigerungen weitere finanzielle Belastungen eintreten würden. Dies wäre unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar. Auch das aktuelle Schreiben des Bayerischen Innenministeriums⁸ zum Haushalt empfiehlt den Kommunen, notwendige Investitionsmaßnahmen nicht zu stoppen. Die Stadtkämmerei schließt sich dieser Meinung an und schlägt daher vor, das beschlossene Schul- und Kitabauinvestitionsprogramm in diesem Jahr fortzuführen.

Ein nicht unerheblicher weiterer Teil, nämlich rd. 340 Mio. Euro (Bereich B), entfällt jedoch auf Baumaßnahmen, zu denen die Stadt nicht verpflichtet ist, z.B. Jutier- und Tonnenhalle, Action-Sport-Zentrum. Diese müssen, soweit sie noch im Stadium bis zur Entwurfsplanung sind, auf den Prüfstand. Gleiches gilt für freiwillige Baumaßnahmen, die in den Großen Vorhaben genannt sind, wie der Tunnel Englischer Garten oder das Stadtmuseum und das dazugehörige Depot in Freimann.

Sollen alle notwendigen Bauinvestitionen in einem noch vertretbaren Rahmen durch Kreditaufnahmen finanziert werden, wird es im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung jedoch zu einer kritischen Betrachtung der Baukosten und der Standards kommen müssen. Aus diesem Grund schlägt die Stadtkämmerei vor, gemeinsam mit dem Baureferat und ggfs. dem jeweils betroffenen Nutzerreferat, die Bauinvestitionen insbesondere vor allem hinsichtlich der Qualität, aber auch des Bedarfsumfangs neu zu justieren.

Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2020 und die sich verschlechternde Finanzsituation wird die Stadtkämmerei zusammen mit dem Baureferat die eingeplanten Baumaßnahmen auf ihre tatsächliche Zahlungswirksamkeit im laufenden Jahr prüfen.

Für die Jahre 2021 ff. gilt es aber bereits jetzt, alle im einem 5-Jahres Zeitraum (MIP 2020 - 2024 zuzüglich 1 Jahr) aktuell geplanten Baumaßnahmen bis zur Leistungsphase 3 – Entwurfsplanung des Bereiches A einer kritischen Prüfung zu unterziehen, mit dem Ziel, ein Einsparvolumen von 10 % bei den in einem frühen Planungsstadium befindlichen Projekten zu erreichen.

⁸ Bayerisches Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration: Anlage zum Rundschreiben Nr. 097/2020 des Bayerischen Städtetags vom 07.04.2020: Hinweise zur Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts im Umgang mit den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie

Darüber hinaus sind die freiwilligen Baumaßnahmen (Bereich B), welche sich ebenfalls noch in der Entwurfsplanung oder davor befinden, hinsichtlich ihrer Finanzierbarkeit zu prüfen. Die Stadtkämmerei plant in Abstimmung mit den Referaten bereits zum Eckdatenbeschluss 2021 einen entsprechenden Entscheidungsvorschlag vorzulegen.

3.2.2 Sonstige Investitionsauszahlungen - Investitionsfördermaßnahmen

Die Planansätze für Investitionsfördermaßnahmen und Auszahlungen für sonstige Investitionstätigkeit betragen im Haushalt 2020 insgesamt rd. 308 Mio. Euro. Darin enthalten sind weitgehend **keine** Pflichtaufgaben, sondern insbesondere größere Fördermaßnahmen, wie z.B. der Interims-Bau Gasteig, die WIM-Darlehen, diverse Förderprogramme im Bereich Sport, E-Mobilität und IHKM. Sämtliche dieser geplanten Auszahlungen reduzieren den Spielraum für die unter Ziffer 3.2.1 beschriebenen, den Bereich A zugeordneten, pflichtigen Bauinvestitionen. Daher bedarf es für diese Maßnahmen ebenfalls einer kritischen Betrachtung im Hinblick auf deren Finanzierbarkeit (siehe hierzu den Bereich B unter Ziffer 3.2.1).

3.2.3 Ausübung von Vorkaufsrechten (und Ankaufsfälle, in denen das Vorkaufsrecht nicht zur Anwendung kommt)

Bereits seit 1987 wurden von der Landeshauptstadt München zahlreiche Erhaltungssatzungen erlassen. Ziel dieser Satzungen ist der Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und der darauf basierenden Infrastruktur in dem jeweiligen Gebiet.

Gerade die einkommensschwächeren Bevölkerungskreise sollen insbesondere durch ein Aufteilungsverbot sowie durch das Verbot von Luxusmodernisierung vor Verdrängung geschützt werden. Die der Vorkaufsrechtsausübung zugrunde liegenden Erhaltungssatzungen sind ein wichtiges Instrument zur Wahrung gewachsener Milieustrukturen und dienen dem Schutz zum Erhalt bezahlbaren Wohnraumes.

Seit der Verschärfung der Verpflichtungs- und Abwendungserklärung durch die Vollversammlung des Stadtrats am 27.06.2018 wurden bisher Bareinlagen in Höhe von rd. 312 Mio. € aus dem städtischen Haushalt (Stand: 17.04.2020; nur bestandskräftige Vorkaufsrechtsfälle; weitere 207 Mio. € wurden bereits beschlossen, sind aber noch nicht bestandskräftig) zur Ausübung der Vorkaufsrechte an die städtischen Wohnungsbaugesellschaften geleistet. Dafür konnten 498 Wohnungen erworben werden, wobei sich rechnerisch eine durchschnittliche Bareinlage von über 600.000 € pro Wohnung ergibt, und dies, obwohl die Wohnungsbaugesellschaften zusätzlich einen möglichst großen Teil der Investitionskosten über Fremdmittel finanzieren. In den letzten Jahren sind die Ankaufpreise immer weiter gestiegen und die Renditen im Gegenzug immer weiter gesunken.

Vor dem Hintergrund der umfangreichen und kaum planbaren Investitionen für Vorkaufsrechtsausübungen kann daher eine Ausübung bis auf Weiteres nur im begrün-

deten Einzelfall und unter Berücksichtigung der laufenden, aktuellen Finanzsituation der Landeshauptstadt München erfolgen.

Diese Vorgehensweise soll auch für mögliche Ankaufsfälle (in Erhaltungssatzungsgebieten) gelten, in denen aufgrund von Sonderkonstellationen (z. B. Zwangsversteigerungen) das Vorkaufsrecht nicht zur Anwendung kommt.

3.3 Unterjährige Haushaltsausweitungen

Der am 18.12.2019 von der Vollversammlung beschlossene und zwischenzeitlich genehmigte Haushalt stellt den Rahmen für den diesjährigen Haushaltsvollzug dar. Für konsumtive wie investive Haushaltsausweitungen wird angesichts der sich nun abzeichnenden Einnahmeausfällen und der oben dargestellten notwendigen Einsparungserfordernisse kein Spielraum gesehen. Dies bedeutet, dass es keine über- oder außerplanmäßigen Mittelbereitstellungen in Form von Finanzierungsbeschlüssen geben kann. Vielmehr müssen neue Bedarfe, die unabweisbar und unplanbar sind, zwingend aus dem Deckungsbereich des jeweiligen Teilhaushalts finanziert werden. Die Referate müssen im Rahmen ihrer dezentralen Ressourcenverantwortung daher Prioritäten setzen.

Unabweisbare Bedarfe können dem Stadtrat nur zur Entscheidung vorgelegt werden, wenn sie durch eine konkret benannte Gegenfinanzierung aus dem eigenen Haushalt kompensiert werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass zusätzliche Mittelbedarfe auch nicht im Rahmen eines Nachtrags zur Verfügung gestellt werden können. Vielmehr müssen diese Bedarfe zwingend durch Einsparungen an anderer Stelle im jeweiligen Teilhaushalt finanziert werden.

Die durch die AGAM vorgesehene Einbindung der Stadtkämmerei und des Personal- und Organisationsreferats bei Beschlüssen mit finanziellen Inhalten und personellen Bedarfen ist zwingend einzuhalten.

3.4 Digitalisierung

Die aktuellen Erfahrungen in der Corona-Krise haben gezeigt, dass die Digitalisierung einen immer größeren Stellenwert einnimmt. Neue Arbeitsformen, wie home office, mobiles Arbeiten oder auch digitale Gremiensitzungen haben in den vergangenen Wochen insbesondere im Bereich der Dienstleistungstätigkeit, wie auch der Stadtverwaltung München, mehr und mehr Einzug gehalten und damit trotz Ausgangsbeschränkungen die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs sicher gestellt. Anknüpfend an diese Erfahrungen sieht die Stadtkämmerei und das Personal- und Organisationsreferat die Notwendigkeit, die bereits begonnene Digitalisierungsstrategie fortzusetzen. Weitere Schritte im Rahmen der Digitalisierung müssen letztlich dazu dienen, zusätzliche Einsparpotenziale zu heben.

4. Ausblick

Es gilt die dynamischen Entwicklungen fest im Blick zu haben und die oben dargestellten Maßnahmen im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung konsequent umzusetzen. Obwohl zum jetzigen Zeitpunkt noch kein Liquiditätsengpass besteht, wird es notwendig sein, von Woche zu Woche die finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise neu zu bewerten, um ggfs. schnell adäquate Gegensteuerungsmaßnahmen einleiten zu können. Hierbei ist die Aufmerksamkeit nicht ausschließlich auf den städtischen Haushalt zu richten, sondern es sind auch die Tochtergesellschaften und Beteiligungsunternehmen zu berücksichtigen.

Die Stadtkämmerei wird gemäß aktuell gültiger Beschlusslage im Juli diesen Jahres einen Eckdatenbeschluss in die Vollversammlung einbringen und die dann gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf den Haushaltsentwurf 2021 darstellen. Wenn keine sehr kurzfristige Rückkehr der gesamten Wirtschaft zu einem Vorkrisenniveau innerhalb dieses Jahres stattfindet und damit eine Rückkehr der Gewerbesteuer auf entsprechende Werte, wird der Haushalt 2021 deutliche Kürzungen im Bezug auf die Basis 2020 ausweisen müssen. Ausweitungen in einzelnen Bereichen werden nur durch entsprechende Kürzungen in anderen Bereichen darstellbar sein. Entlastung könnten hier nur Lockerungen der kommunalen Haushaltsregeln oder staatliche Hilfsprogramme für den kommunalen Bereich schaffen.

Zusätzlich wird die Stadtkämmerei auch eine Neubewertung der unterjährigen Haushaltsentwicklungen vorlegen. Die vorgeschlagenen notwendigen Haushaltsbeschränkungen werden in den Nachtragshaushaltsplan aufgenommen. Im Rahmen des Nachtrags ist dann auch die deutliche Ausweitung der bestehenden Kreditermächtigung zu beschließen.

Begleitend zum EDB wird die Stadtkämmerei in der Julisitzung erste Informationen zu den Auswirkungen der Umsetzungsvorschläge im Vorgriff auf den Nachtrag vorlegen.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Korreferentin/ der Korreferent der Stadtkämmerei und die Korreferentin/ der Korreferent des Personal- und Organisationsreferates haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr 5.6.2 der AGAM war nicht möglich, da dem Stadtrat die Entwicklungen zum aktuellsten Stand vorgelegt werden sollten. Die Behandlung in der heutigen Vollversammlung ist erforderlich, weil dem neu-gewählten Stadtrat bereits zum frühestmöglichen Zeitpunkt die aktuellen Entwicklungen dargelegt werden müssen und Entscheidungen zur weiteren Haushaltsbewirtschaftung getroffen werden müssen.

II. Antrag des Referenten

1. Der Vortrag des Referenten wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Besetzung von 80 % der aus den Eckdatenbeschlüssen 2019 und 2020 resultierenden aktuell vakanten Stellenzuschaltungen (720 Stellen-VZÄ) wird mit sofortiger Wirkung für den Haushalt 2020 ausgesetzt. 20 % der Stellenzuschaltungen werden für dringliche Bedarfe verwendet.
3. Die haushaltstechnische Umsetzung erfolgt im Rahmen des Nachtragshaushalts 2020.
4. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, eine sofortige Beschränkung der Auszahlungsansätze im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit, wie unter Punkt 3.1 dargestellt, durch eine Reduzierung der disponiblen Ansätze um 6,5 % im Haushaltsjahr 2020 umzusetzen. Die konkrete Umsetzung in den Teilhaushalten erfolgt im Rahmen der Nachtragshaushaltsplanung.
5. Darüber hinaus wird die Stadtkämmerei beauftragt, einen Vorschlag zur Reduktion der Auszahlungsansätze im investiven Bereich bei den Schul- und Kitabaumaßnahmen (Bereich A) in einem 5-Jahres Zeitraum (MIP 2020 - 2024 zuzüglich 1 Jahr) um 10 % bei den in einem frühen Planungsstadium befindlichen Projekten zu erarbeiten und dem Stadtrat noch vor der Sommerpause zur Entscheidung vorzulegen.
6. Im Haushalt 2020 wird von über- oder außerplanmäßigen Mittelbereitstellungen in Form von Finanzierungsbeschlüssen abgesehen. Neue Bedarfe, die unabweisbar und unplanbar sind, sind zwingend aus dem Deckungsbereich des jeweiligen Teilhaushalts zu finanzieren. Eine Budgetausweitung im Rahmen des Nachtragshaushalts 2020 entfällt.

7. Großvolumige Vergaben > 20 Mio. € sind im Vorfeld mit der Stadtkämmerei abzustimmen und unterliegen bis zum Nachtrag einem Zustimmungsvorbehalt.
8. Um alle notwendigen Bauinvestitionen in einem noch vertretbaren Rahmen durch Kreditaufnahmen finanzieren zu können, bedarf es im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung einer kritischen Betrachtung der Baukosten und der Standards. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, gemeinsam mit dem Baureferat und ggfs. dem jeweils betroffenen Nutzerreferat, die Bauinvestitionen insbesondere hinsichtlich der Qualität neu zu justieren. Für das Haushaltsjahr 2020 sind alle Investitionen auf ihre tatsächliche Zahlungswirksamkeit im laufenden Jahr zu prüfen und im Rahmen des Nachtragshaushalt anzupassen.
9. Die Stadtkämmerei legt im Rahmen des Eckdatenbeschlusses 2021 dem Stadtrat eine Aufstellung der wesentlichen, freiwilligen Investitionskosten vor und stellt den durch die erheblichen Einnahmeausfälle bedingten maximalen Finanzierungsrahmen zum aktuellen Stand dar.
10. Die Ausübung von Vorkaufsrechten trägt dazu bei, insbesondere einkommensschwächere Bevölkerungskreise vor Verdrängung vom Wohnungsmarkt zu schützen. Die der Vorkaufsrechtsausübung zugrunde liegenden Erhaltungssatzungen sind ein wichtiges Instrument zur Wahrung gewachsener Milieustrukturen und dienen dem Schutz zum Erhalt bezahlbaren Wohnraumes.

Aufgrund der derzeitigen Wirtschaftskrise im Kontext der Corona-Pandemie kann die Ausübung von Vorkaufsrechten nicht im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden. Vor diesem Hintergrund kann eine Vorkaufsrechtsausübung bis auf Weiteres nur im begründeten Einzelfall und unter Berücksichtigung der laufenden, aktuellen Finanzsituation der Landeshauptstadt München erfolgen.
11. Der gemeinsame Antrag Nr. 14-20 / A 07012 der FDP Stadtratsfraktion und der BAYERNPARTei Stadtratsfraktion vom 20.04.2020 ist geschäftsordnungsgemäß behandelt.
12. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

Dr. Alexander Dietrich
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III. über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei 2
an das Personal- und Organisationsreferat P3
z. K.