

Stadt Bochum - Dezernat II – 44777 Bochum

Landtag Nordrhein-Westfalen  
- Ausschussassistenten -

40002 Düsseldorf

[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/2947**

A02, A07

Der Oberbürgermeister

Dezernat II – Finanzen,  
Beteiligungen, Bürgerservice  
Willy-Brandt-Platz 2 -6  
44879 Bochum

Frau Städtkammerin  
**Dr. Eva Maria Hubbert**  
Rathaus, Zi. 207  
Tel 0234/910-1940  
Fax 0234/910-1828  
hubbert@bochum.de

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens  
20.22.02N 20.26.13N S 2120  
Mein Zeichen (Bei Antwort  
bitte angeben)  
Dez. II  
11.08.2020

**Stichwort "A02 - COVID 19 - 21.08.2020**

**Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/9829**

**hier: Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 21. August 2020**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit zur Stellungnahme, die Sie im Folgenden finden.

#### **Allgemeines zum Gesetz:**

Die Landesregierung beabsichtigt mit dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) durch Veränderungen im Haushaltsrecht, die pandemiebedingten Finanzschäden in den Haushalten der Städte und Gemeinden zu isolieren und im Jahresabschluss über ein außerordentliches Ergebnis in einem gesonderten Posten vor dem Aktivvermögen zu aktivieren. Um diese Isolierung der Covid19-bedingten Lasten vorzunehmen, sollen einfache Regeln zugrunde gelegt werden, die insbesondere durch Pauschalierungen auch die steuerlichen Mindererträge abbilden. Die so ermittelten Kosten der COVID 19-Pandemie sollen über 50 Jahre über die Ergebnisrechnung der Kommune abgeschrieben werden, beginnend im Jahr 2025.

Kurzfristig hilft diese mit diesem Gesetz initiierte Bilanzierungshilfe die Kommunen schnell wieder handlungsfähig zu machen. Unabhängig von der aktuellen Diskussion, inwieweit Covid 19 - bedingte Lasten überhaupt nach den grundsätzlichen Regeln des NKF als neugeschaffene Bilanzposition „Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit“ vor dem Anlagevermögen aktiviert werden können, ist die mit diesem Gesetz angestrebte Lösung der Landesregierung pragmatisch und schnell umsetzbar. Allerdings würden die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie bei einer vollständigen Abbildung in der kommunalen Bilanz und ohne Hilfen des Landes über einen sehr langen Zeitraum über die Abschreibungen und Zinsen alleine von den Kommunen finanziell zu tragen sein. Die Abschreibung der pandemiebedingten Lasten über 50 Jahre und damit rd. zwei Generationen sollte bei der Implementierung noch einmal überdacht werden. Dadurch wird natürlich die jährliche Belastung in den kommunalen Haushalten erheblich reduziert und die synchrone Kreditfinanzierung über 50 Jahre gewährleistet, allerdings sollte auch im Zuge der Generationengerechtigkeit das Argument, dass von der nächsten Generation auch finanzieller Schaden abgewendet wurde, nicht zu langfristig ausgelegt werden.

Das Gesetz ist ein wichtiger Schritt, alleine die Aktivierung der pandemiebedingten Lasten in den kommunalen Haushalten kann jedoch nicht das abschließende Ergebnis sein. Diese Bilanzierungshilfe kann nicht die dringend benötigte finanzielle Unterstützung der Städte und Gemeinden ersetzen. Die Aktivierung und Finanzierung über langfristige Kredite führt wiederum zu einer erheblichen Neuverschuldung bei den Kommunen, die die kommunalen Haushalte langfristig belasten. Gerade im Zuge der aktuellen Altschuldendiskussion muss bei dieser buchhalterischen Lösung bedacht werden, dass die Alimentierung der coronabedingten finanziellen Lasten durch Kredite ein erneuter Rückschritt für die hochverschuldeten Städte des Ruhrgebiets ist.

Die Handlungsfähigkeit der gerade – wie Bochum – auf einen erfolgreichen Konsolidierungsprozess befindlichen Kommunen muss gewährleistet bleiben, deshalb muss ein Großteil der finanziellen Lasten aus der Pandemie von Land und Bund getragen werden. Die aktivierbaren Schäden müssen geringgehalten werden. Im Fokus eines kommunalen Schutzpaketes sollten direkte Finanzhilfen für die Kommunen stehen, damit Ertragsausfälle und höhere Aufwendungen durch die Corona-Pandemie ausgeglichen werden können. Ein kommunaler Rettungsschirm ist daher weiter zwingend erforderlich

Mit den bis heute vorgestellten Hilfsprogrammen des Bundes und des Landes NRW sind erste Schritte erfolgt. Allerdings ist z.B. anzumerken, dass die angekündigte Übernahme der Gewerbesteuerverluste für 2020 zwar erfreulich ist, sich die Mindereinnahmen aber voraussichtlich insbesondere in den Jahren 2021 ff. für die kommunalen Haushalte nachweislich darstellen. Die aktuellen Schätzungen in den einzelnen Kommunen beruhen bisher lediglich auf Reduzierungen der Steuervorauszahlungen für 2020 aufgrund von Änderungen in den Veranlagungsbescheiden. Kommunen finanzieren sich zudem auch über die Umlagen an den Gemeinschaftssteuern und - insbesondere gewerbesteuerschwache Kommunen - über die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Auch diese Verbundmasse ist abhängig von der Höhe der Gemeinschaftssteuern. In 2021 muss die Verbundmasse bei Aufstellung des Gemeindefinanzierungsgesetzes um diese pandemiebedingten Ausfälle vom Land erhöht werden, um die Abweichung von den in den Haushaltsplänen abgebildeten Erwartungen auf Basis der aktuellen Orientierungsdaten wenigstens teilweise auszugleichen.

Auf die wirtschaftliche Situation der öffentlichen Unternehmen und der damit verbundenen Belastungen für die Städte und Gemeinden wurde nicht direkt eingegangen, aber auch ausgegliederte städtische Zuschussbereiche, die der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen (Verkehrsbetriebe, Schwimmbäder, Kultureinrichtungen, Bildungseinrichtungen, Veranstaltungsbetriebe, etc.), müssen finanziell alimentiert werden. Erste Schritte sind auch hier eingeleitet, aber diese Hilfsprogramme werden nicht ausreichen, die Einnahmeausfälle und zusätzlichen

Aufwendungen der kommunalen Unternehmen zu decken. Dabei steht insbesondere der öffentliche Nahverkehr im Fokus.

Der öffentliche Nahverkehr muss weiter qualifiziert bereitgestellt werden. Da noch nicht abzusehen ist, wie sich die Bedarfe der ÖPNV Unternehmen aufgrund der coronabedingten Belastungen entwickeln, ist die Forderung nach direkten Zuschüssen für die ÖPNV Unternehmen schon an Bund und Land gestellt und in den Hilfspaketen auch schon aufgenommen worden. Die Städte und Gemeinden können die aus der Pandemie resultierenden Verluste bei den kommunalen Nahverkehrsunternehmen nicht auffangen können. Es muss gerade für den öffentlichen Nahverkehr in NRW zudem ein gesonderter Rettungsschirm aufgelegt werden, um auch langfristig die Infrastruktur wettbewerbsfähiger und zukunftsweisend auszubauen.

## **Zu den einzelnen Inhalten:**

### Artikel 1 NKF-CIG

#### § 2 NKF-CIG

Die angekündigten Pflichten zur Nachtragssatzung gem. § 81 Abs. 2, Satz 1 Nr. 1 und 2 entfallen. Insbesondere vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der COVID-19-Pandemie ist eine belastbare Datenbasis zur Abschätzung von Erträgen und Aufwendungen nicht gegeben. Darüber hinaus wird eine derzeitige Konzentration der Kommunen auf die Krisenbewältigung ermöglicht. Der regelmäßige Bericht an das für die Haushaltssatzung zuständige Organ über den aktuellen Stand der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den kommunalen Haushalt erscheint notwendig. (2020 und 2021 vierteljährlich) Ein enges Korsett wird hier per Gesetz nicht angelegt, so dass die Berichterstattung auf Basis der aktuellen Erkenntnisse erfolgt und ein gutes Instrument ist, um die politisch Verantwortlichen in den Kommunen und Gemeinden auch mitzunehmen. Diese Berichterstattung muss sukzessive aufgebaut werden.

Auf über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen für 2020 soll § 83 GO insoweit Anwendung finden. Hier ist nicht deutlich erkennbar, dass damit die Deckung der coronabedingten Aufwendungen durch den außerordentlichen Ertrag aus der Aktivierung der Bilanzierungshilfe gemeint ist.

#### § 3 NKF-CIG

Die Erleichterung ist zu begrüßen, da zusätzliche Kredite zur Liquiditätssicherung aufgrund der erwarteten Mindererträge und Mehraufwendungen zu erwarten sind. Im Hinblick auf die Aktivierung der coronabedingten Lasten sind die Möglichkeiten zur zusätzlichen Kreditaufnahme auch nur konsequent.

#### § 4 NKF – CIG

##### Abs. 2 – 5

Die Ermittlung der Corona-bedingten Lasten für das Jahr 2021 wird hier sehr einfach für die Städte und Gemeinden geregelt, da Basis die jeweiligen geplanten Erträge und Aufwendungen aus der mittelfristigen Finanzplanung für 2021 bzw. bei einem Doppelhaushalt die Festsetzung für das Jahr 2021 ist. Lediglich bekannte eindeutig nicht krisenbedingte Veränderungen

gen sind zu aktualisieren. Die saldierte Differenz (Verschlechterung) zur dann aktuellen Planung ist als a.o. Ertrag in die Ergebnisplanung 2021 einzustellen, so dass auch für 2021 die Handlungsfähigkeit der Kommunen gesichert bleibt.

Entgegen den Regelungen für den Jahresabschluss 2020 (Vergleich Jahresergebnis mit dem Plan-Ergebnis) berücksichtigt die zu prognostizierende Haushaltsbelastung für 2021 in den Erläuterungen zu § 4 NKF-CIG Abs. 2 bis 5 bei der Differenzbetrachtung lediglich die „Ordentlichen Erträge“. Danach würde das Finanzergebnis bei der Berechnung der Differenz unberücksichtigt bleiben. Dies könnte bei ausbleibenden Gewinnausschüttungen, z. B. der Sparkassen eine erhebliche Belastung nach sich ziehen.

Die Regelung des § 5 NKF-CIG gilt nur für den Jahresabschluss 2020. Während für die Haushaltsplanaufstellung 2021 gem. § 4 NKF-CIG die Finanzschäden zu isolieren und als außerordentlicher Ertrag im Ergebnisplan auszuweisen sind, ist der Umgang im Jahresabschluss 2021 und die Fortführung der Bilanzierungshilfen ab 2021 ff. nicht geregelt. Sollte der § 5 NKF-CIG auch für den Jahresabschluss 2021 gelten, ist dies im Gesetztext klarzustellen. Eine Regelung für 2022 ist im Gesetz noch nicht enthalten, aber gerade die Steuermindereinnahmen werden sich auch noch in den Jahren 2022 ff. fortführen.

Wenn die aktuelle Steuerschätzung des Bundes herangezogen wird, so geht diese von einem V-förmigen Verlauf aus, d.h. dass zwar in 2020 eine Reduktion, z. B. alleine für Kommunen von 11,1 % zu erwarten ist, aber bereits in 2022 das Niveau der Steuereinnahmen von 2019 wieder erreicht würde. Das würde aber z. B. für die Stadt Bochum in 2022 Mindereinnahmen durch Steuerträge von ca. 72 Mio. bedeuten, da die Planung noch auf den Orientierungsdaten der Steuerschätzung aus November 2019 beruht. Zudem werden sich die Ertragsreduktionen aus der Gewerbesteuer auch teilweise verspätet einstellen, da erst in 2022 f. die Festsetzung durch das Finanzamt für 2021 bzw. für viele Unternehmen auch für 2020 und Vorjahre erfolgt. Eine Öffnungsklausel für die bilanzielle Behandlung der Jahre 2022 ff. sollte deshalb dringend aufgenommen werden.

Auch bei der Fortführung der Bilanzierungshilfe in 2021 ff. ist dies allerdings nur ein kurzfristiges Mittel zur Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit. Der Aktivposten der Covid19-bedingten Lasten muss durch Hilfen des Landes und Bundes verringert oder aber eine Unterstützung der kommunalen Haushalte zur Finanzierung der aus der Aktivierung ergebenden Lasten durch Abschreibungen und Zinszahlungen durch das Land verpflichtend sichergestellt werden.

Abs. 7

Der Verzicht auf „Investitionsdringlichkeitslisten“ ist zu begrüßen. Wir gehen davon aus, dass die aktuellen und in den Haushalten bereits eingeplanten Investitionsmaßnahmen der Kommunen weiter umgesetzt werden können, da die Haushaltspläne diese Umsetzung bereits enthalten haben und auf dieser Basis auch den Aufsichtsbehörden zur Genehmigung bzw. zur Kenntnisnahme vorlagen.

## § 5 NKF-CIG

Abs. 2 und 3

Gemäß diesen Regelungen ist eine gesonderte Erfassung der Covid19-bedingten Finanzschäden - wo möglich - umzusetzen; wenn diese sich nicht direkt ermitteln lassen, ist der Minderertrag bzw. Mehraufwand durch eine Gegenüberstellung der Ist-Ergebnisse mit den Planwerten des Haushaltsplans 2020 zu berechnen. Diese Lösung ist für die Kommunen einfach umzusetzen und gibt eine realistische Darstellung der finanziellen Belastungen wieder.

Die getroffenen Regelungen beziehen sich hier lediglich auf den Jahresabschluss 2020. Wie unter § 4 NKF-CIG bereits erläutert, ist eine Fortführung der Buchungssystematik analog zur Planung 2021 mindestens auch für diesen Jahresabschluss angezeigt.

Abs. 4 und 5

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, ist die Einstellung als außerordentlicher Ertrag im Rahmen der Abschlussbuchung in die Ergebnisrechnung und die gesonderte Aktivierung eine große Hilfe, die Handlungsfähigkeit der Kommunen weiter zu gewährleisten. Allerdings bedeutet es auch eine große finanzielle Belastung für die Kommunen, da die Verbindlichkeiten steigen und die Belastung über die Abschreibung und die Zinsen weiterhin die Ergebnisrechnungen über Jahre beeinträchtigen, das vor dem Hintergrund der zahlreichen stark verschuldeten Kommunen in NRW. Gerade Veränderungen in der Zinslandschaft würden die Haushalte finanziell erheblich belasten. Aus diesem Grunde muss es auch nach Aktivierung das Ziel sein, den Aktivposten mit finanziellen Hilfen des Bundes und Landes wieder zu reduzieren.

§ 6 NKF-CIG

Die Möglichkeit der erfolgsneutralen Ausbuchung des Aktivpostens über Eigenkapital schafft Spielraum, hilft aber nur den wirtschaftlich besser gestellten Kommunen, die sich damit von zukünftigen Belastungen befreien können.

Für eine Klarstellung der Regelung wäre im Gesetzestext zu definieren, dass eine Aktivierung der Bilanzierungshilfe auch im Jahresabschluss 2021 erfolgt.

Zu ergänzen wäre noch eine Regelung für eine Haushaltsplanung in 2023 für einen Doppelhaushalt 2024/2025.

#### Artikel 7 Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in NRW

Die Verlängerung des Förderzeitraums um ein Jahr ist zu begrüßen, jedoch aufgrund der aktuellen Lage nicht ausreichend. Die Wirtschaft wird sich so schnell von der coronabedingten Krise nicht erholen. Viele Investitionen aus den zur Verfügung gestellten Mitteln werden aufgrund von Unternehmensschließungen oder Unterbrechungen in den internationalen Lieferketten in dem geplanten Zeitraum nicht umsetzbar sein.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Eva-Maria Hubbert