

DR. MANFRED BUSCH  
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum  
0151-1407 8196  
manfred.busch@rub.de  
14.08.2020

An den  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen,  
Herrn André Kuper MdL

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



### **Stellungnahme**

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

„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“ (CIG, Drs. 17/9829)

Anhörung am 21.08.2020 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf der Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

Die Corona-Pandemie stellt im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes eine außergewöhnliche Notlage dar. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen – hier im Corona-Isolierungs-Gesetz – dieser Herausforderung gerecht werden.

#### **I. „Bilanzierungshilfe“ im Kernhaushalt (Art. 1 § 4 V, § 5 IV und § 6 CIG)**

Die Kommunen in NRW erleiden gravierende Mehraufwendungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, während gleichzeitig die Steuererträge einbrechen.

Der im Gesetzentwurf vorgelegte „Lösungs“-Weg besteht darin, die Finanzschäden der Corona-Krise – zunächst für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 - buchungstechnisch zu separieren, sie zu aktivieren (sie also qua Gesetz als „Vermögen“ zu deklarieren), dieses „Vermögen“ langfristig abzuschreiben und die hierauf entfallenden Kassenkredite entsprechend langfristig zu tilgen.

Die Regelungen sind recht großzügig: Die aktuellen Haushaltsplanungen beruhen auf der November-Steuerschätzung 2019 und stellen damit sehr „optimistische“ Referenzen zur Ermittlung der Corona-Finanzschäden dar. Abweichungen von der Vor-Corona-Haushaltsplanung werden dennoch grundsätzlich als Finanzschäden akzeptiert, auch Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie-Folgen bis hin zu investiven Maßnahmen „zur Beschäftigungssicherung“. Diese Großzügigkeit ist ungewöhnlich, aber nachvollziehbar, denn sie kostet kein Landesgeld.

Das Corona-Isolierungs-Gesetz stellt sicher, dass es – trotz Corona – weit überwiegend formal genehmigungsfähige Kommunalhaushalte in NRW gibt und die kommunale Ebene handlungsfähig bleibt. Die Kommunalaufsicht hat gelernt: In der Finanzmarktkrise verweigerte sie fast flächendeckend die Genehmigung von Haushaltsplanungen, obwohl auch diese Krise in keinster Weise von der kommunalen Ebene verursacht war – nunmehr soll die Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit höchste Priorität besitzen (s. Begründung zum neu eingefügten § 33a KomHVO S. 7).

Die „Bilanzierungshilfe“ kann natürlich nicht die Realität verändern, sondern nur die Wahrnehmung bzw. bilanzielle Verarbeitung derselben. Ob im Jahre 2030 noch allen Entscheidungsträgern klar ist, dass dem kommunalen „Eigenkapital“ auf der Passivseite auf der Aktivseite noch eine virtuelle, nicht werthaltige „Corona-Bilanzierungshilfe“ gegenübersteht, ist zu bezweifeln. In vielen Fällen dürften Kommunen materiell überschuldet sein, obwohl sie auf der Passivseite noch ein positives Eigenkapital zeigen. Der Anspruch des NKF auf erhöhte finanzielle Transparenz (Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit) wird so ad absurdum geführt.

Noch wichtiger als die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sind allerdings die materiellen Folgen dieser Vorgehensweise:

- Finanzprobleme, die eigentlich auf die Bundesebene gehören (Pandemie), werden auf die kommunale Ebene verschoben und sollen dort kommunalindividuell gelöst werden. Das wird einigen gelingen und vielen anderen nicht – jedenfalls verschärft diese Vorgehensweise die eh schon starken und zunehmenden kommunalen Disparitäten.
- Eine Lösung auf Bundes- oder Länderebene wäre deutlich effizienter, weil die dort höhere Bonität eine deutlich niedrigere Verzinsung der Corona-bedingt unvermeidlichen Schulden bei langfristiger Zinssicherung ermöglichen würde.
- Bleibt materielle Hilfe aus, werden viele Kommunen - insbesondere angesichts der massiv steigenden Verschuldung - früher oder später mit einem rigorosen Sparkurs reagieren. Da die Kommunen für einen wesentlichen Teil der staatlichen Nachfrage stehen, insbesondere z.B. für rd. 55 % der öffentlichen Sachinvestitionen, wird damit die expansive Konjunkturpolitik von Bund und Ländern konterkariert.

## **II. Gewerbesteuer-Ausfallerstattung für 2020 und Gemeindefinanzierungsgesetz 2021**

Materielle Hilfe für Kommunen findet sich im Konjunkturpaket auf Bundesebene: Dort wurde beschlossen, kommunale Gewerbesteuerausfälle für 2020 zu kompensieren; Bund und Länder werden diese Maßnahme je zur Hälfte finanzieren. Die Landesregierung hat – bereits vor der Aufstellung

des Landeshaushalts im Herbst - beschlossen, ihren Beitrag (1,4 Mrd. Euro) im Rahmen des „Investitionspaket Kommunen“ vom 24.06.2020 zu leisten.

Gerade die gewerbesteuerschwachen Städte finanzieren ihre Haushalte aber zu wesentlichen Teilen über die Schlüsselzuweisungen aus der verteilbaren Finanzausgleichsmasse, die von den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer u.a.) abhängt – die natürlich im ersten Quartal 2020 ebenfalls eingebrochen sind und zu einer dramatisch reduzierten Finanzausgleichsmasse für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 führen werden.

Hierzu gibt es noch keine landespolitische Festlegung, obwohl es nicht gerecht erscheint, einem Teil der Gemeinden zu helfen, einem anderen aber nicht. Eine solche Festlegung könnte in diesem Gesetz erfolgen, das die Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit zum Ziel hat, und sollte – wie beim Beschluss zur Erstattung der Gewerbesteuer-Ausfälle – nicht auf die Haushaltsberatungen verschoben werden.

Der Landesbeitrag zur Stabilisierung der Verbundmasse für das GFG 2021 sollte mindestens dem Betrag entsprechen, der zur Erstattung von Gewerbesteuerausfällen bereitgestellt wurde. Eine landespolitische Festlegung sollte rechtzeitig vor den im Herbst beginnenden Haushaltsberatungen erfolgen.

### **III. Höchstbetrag für Kassenkredite und Liquiditätsversorgung (Art. 1 § 3 CIG)**

Die vorgesehene Regelung verhindert, dass allein aufgrund des erheblichen Zeitaufwands einer Haushaltssatzungsänderung eine Liquiditätsnotlage entstehen kann – eine weitere Lehre aus der Finanzmarktkrise 2008/2009, die zu begrüßen ist.

Allerdings: An die Stelle der breit geforderten und unterstützten Altschuldenhilfe tritt nun eine legalisierte massive kommunale Neuverschuldung in den nächsten Jahren, die in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro liegen dürfte. Die Corona-Pandemie wird damit nicht nur die Konsolidierungserfolge der letzten 10 Jahre vollständig zunichtemachen, sondern die kommunale Kassenkreditverschuldung auf ein bislang nicht vorstellbares Niveau treiben. Das grundlegende Problem der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene wird weiter verschärft, die finanziellen Risiken einer Zinswende steigen dramatisch an.

Die unter I. beschriebene „Bilanzierungshilfe“ sichert zwar die kurzfristige Handlungsfähigkeit der Kommunen, führt materiell aber nicht weiter:

- Es bleiben absehbar erhöhte Haushaltsdefizite auch in den nächsten Jahren, die nicht mehr unmittelbar mit „Corona“ begründet werden können.
- Es bleiben extreme Zinsrisiken für die Zukunft (eine Laufzeit von 50 Jahren ist am Kreditmarkt aktuell nicht zu erreichen, eine Absicherung über diesen langen Zeitraum also faktisch gar nicht möglich).
- Es bleiben Bonitäts- und Refinanzierungsrisiken, also die Gefahr, dass zukünftig hochverschuldete Kommunen keine Prolongation erreichen können, weil Kreditgeber Ausfallrisiken neu bewerten, was wiederum auch Auswirkungen auf Investitionskredite und Investitionsfähigkeit der betroffenen Kommunen hätte.

#### **IV. Kommunalwirtschaft (Art. 1 § 1 II CIG)**

Das CIG beschränkt die Betrachtung von vornherein auf die kommunalen Kernhaushalte (inklusive der Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen) und blendet damit aus, dass wesentliche Bereiche der kommunalen Aktivitäten in rechtlich selbstständigen Unternehmen stattfinden.

Für den von der Corona-Pandemie massiv betroffenen Bereich der öffentlichen Verkehrsunternehmen sind Bundes- und Landes-Hilfen in Aussicht (Richtlinien-Entwurf vom 23.07.2020). Diese Hilfen betragen 700 Mio. Euro für NRW, davon 200 Mio. Euro aus Landesmitteln; sie stehen unter dem Vorbehalt einer beihilferechtlichen Einigung mit der EU und werden nur einen kleineren Teil der Verluste decken können.

Für die weiteren erheblichen Ausfälle bei selbstständigen Unternehmen zum Betrieb von Bädern, Theatern, Tourismus- und Freizeit-Aktivitäten sind noch keine Hilfen in Aussicht.

Während der Gesetzestext in Art. 1 § 4 generell von „Mindererträgen“ und „Mehraufwendungen“ spricht, wird in den Erläuterungen zu § 4 zu den Absätzen 2 – 5 unter Buchstabe a nur auf „ordentliche Erträge“ abgestellt. Damit wären Corona-bedingte Mindererträge z.B. der Sparkassen oder der Energieversorger ausgeblendet. Hierzu wäre eine Klarstellung des Gesetzgebers hilfreich.

#### **V. Kommunale Haushaltsplanung (Art. 1 § 2 I und § 3 § 4 CIG)**

Die nachfolgenden Regelungen erscheinen sinnvoll:

- Verzicht auf Nachtragshaushalte, da das konkrete Ausmaß die Corona-bedingten Finanzschäden vor Ort erst im Laufe des Jahres 2020 klar werden wird (§ 2).
- Vermeidung von formalen Problemen bei der unvermeidlichen Erhöhung der Kassenkredit-Obergrenzen (§ 3).
- Investitionskredite dürfen entsprechend bis zum 31.03.2021 auch ohne genehmigte Haushaltssatzung bis zur Hälfte des genehmigten Betrages 2020 aufgenommen werden (§ 4 VII); auf investive „Dringlichkeitslisten“ wird verzichtet. Beide Regelungen verhindern, dass die bundes- und landespolitisch gewollt expansive Fiskalpolitik direkt konterkariert wird (§ 4 VII).
- Sicherlich auch mit Rücksicht auf den Kommunalwahlkampf gibt es keine Verpflichtung zur Verabschiedung des Haushalts 2021 bis zum 31.12.2020, sondern erst zum 31.03.2021. Damit reicht eine Einbringung des Entwurfs in den Rat nach dem Termin der Kommunalwahl (§ 4 VI).

## **VI. Fazit**

Das Corona-Isolierungs-Gesetz soll Kommunen und Kommunalaufsichten von unsinnigen Konfrontationen entlasten, die ansonsten durch nicht krisenangepasste Regelungen im kommunalen Haushaltsrecht entstünden.

Damit werden Lehren aus der Finanzmarktkrise gezogen, die zu begrüßen sind: Exogene wirtschaftliche Schocks sollten nicht durch eine von oben erzwungene, überzogene Konsolidierung auf kommunaler Ebene weiter verschärft werden.

Notwendige materielle Hilfen zur laufenden Haushaltsfinanzierung (Aufstockung der Schlüsselmasse im GFG 2021) und zur Entschuldung (Altschuldenfonds auf Bundes- oder Landesebene) stehen noch aus.