

Herrn Präsidenten  
des Landtags NRW  
André Kuper, MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stichwort: „A02 – COVID 19 – 21.08.2020“**

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/2943**

A02, A07

**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**

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

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Landesregierung eines „Gesetzes 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“ Stellung nehmen zu dürfen.

#### **A. Zum Gesetzentwurf**

**Artikel 1: Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen**

#### **Vorbemerkung**

Insbesondere mit Artikel 1 des Gesetzentwurfs wird der Versuch unternommen, das kommunale Haushaltsrecht für einen unvorhergesehenen Katastrophenfall anzupassen – es gleichsam um einen temporären „Krisenmodus“ zu ergänzen. Das reguläre Haushaltsrecht ist auf derartige Krisen schlicht nicht in ausreichender Weise ausgelegt und vorbereitet. Dennoch stellte es ohne entsprechende Anpassung zwingendes Recht für die Städte, Kreise und Gemeinden dar.

18. August 2020

Städtetag NRW  
Katharina Suhren  
Referentin  
Telefon 0221 3771-239  
katharina.suhren@staedtetag.de  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
www.staedtetag-nrw.de  
Aktenzeichen:  
20.22.02 N

Landkreistag NRW  
Martin Stiller  
Referent  
Telefon 0211 300491-110  
m.stiller@lkt-nrw.de  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
www.lkt-nrw.de  
Aktenzeichen:  
20.20.00

Städte- und Gemeindebund NRW  
Carl Georg Müller  
Referent  
Telefon 0211 4587-255  
CarlGeorg.mueller@kommunen.nrw  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
www.kommunen.nrw  
Aktenzeichen:  
StGB: 41.0.1-006/008

Der vorgelegte Gesetzentwurf ist daher grundsätzlich positiv zu bewerten. Erfreulich ist, dass insbesondere die Darstellung der zu isolierenden corona-bedingten Finanzschäden nunmehr greifbar ist. Die kommunale Ebene wird in die Lage versetzt, die corona-bedingten, erheblichen Belastungen haushaltsrechtlich neutral zu verarbeiten. Ein „Abrutschen“ in die Haushaltssicherung wird aus diesem Grund zunächst vermieden.

Nicht unerwähnt darf bleiben, dass die damit verbundene Bilanzierungshilfe in der kommunalen Familie differenziert betrachtet wird. Hervorzuheben ist insbesondere, dass eine Bilanzhilfe nicht die dringend benötigte finanzielle Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände ersetzt. Die Kommunen können die Lasten der Pandemie auch dann nicht allein tragen, wenn haushaltsrechtliche Folgewirkungen durch bilanzielle Maßnahmen vermieden werden. Darüber hinaus wird die haushaltsmäßige Belastung von den nächsten Generationen von Steuerzahlern zu tragen sein. Zusätzliche Hilfen durch Land und Bund sind hier unerlässlich.

## **Allgemeines**

Im Gesetzentwurf (S. 28) wird angekündigt, dass zugleich mit dem Gesetzentwurf eine Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW) erlassen werden soll. Der Verordnungsentwurf wurde dem Landtag mit der Vorlage 17/3444 vorgelegt. Darüber hinaus kann der Verordnungsentwurf der Vorlage 17/3629 (am Ende) entnommen werden. Auf die Änderungsvorschläge in der KomHVO gehen wir im späteren Verlauf der Stellungnahme ein (B.)

## **§ 1 NKF-CIG**

Nach § 1 NKF-CIG erstreckt sich der Anwendungsbereich des Gesetzes auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Damit einher geht auch eine Betrachtung des Verhältnisses umlagezahlender Kommunen zu den Gemeindeverbänden vor dem Hintergrund des Regelungsvorhabens. Etwaige Wechselwirkungen sind nicht per se ausgeschlossen. Wir verstehen den Grundgedanken des Gesetzes so, dass jede kommunale Ebene die bei ihr anfallenden finanziellen Verluste in eigener Verantwortung isoliert und entweder durch zeitlich gestreckte Abschreibungen oder durch eine evtl. Verrechnung mit vorhandenen Rücklagen ausgleicht.

Zur Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Eigenbetriebe ist anzumerken, dass lediglich ca. 5 % der Eigenbetriebe von der Möglichkeit des § 27 der Eigenbetriebsverordnung Gebrauch gemacht haben und die NKF-Regeln anwenden. Die Neuregelungen führten demnach zu einer unterschiedlichen Behandlung von Eigenbetrieben, die im Rahmen ihrer Haushaltswirtschaft das NKF anwenden, und denen, die das HGB anwenden.

Nach dem bisherigen Gesetzentwurf bleibt unklar, ob auch Zweckverbände, für welche in der Verbandssatzung die sinngemäße Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Bestimmungen auf die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen verankert sind, unter den Anwendungsbereich fallen. Wir empfehlen eine Klarstellung.

## **§ 2 NKF-CIG**

### *Nachtragsatzungen (Abs. 1)*

Die Pflichten zur Aufstellung einer Nachtragsatzung entfallen für das Haushaltsjahr weitgehend. § 81 Abs. 2 Satz 1 Nummern 1 und 2 GO NRW sollen 2020 außer Kraft gesetzt werden. Hinsichtlich § 81 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 GO NRW sollen Erleichterungen vorgesehen werden. Wir begrüßen diese Änderungen ausdrücklich.

Nachtragshaushalte sind zum derzeitigen Zeitpunkt nicht umsetzbar. Die Änderungen der Regelungen zu den Nachtragssatzungen werden von den Kommunen dringend erwartet. Wir hatten gegenüber dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) bereits frühzeitig ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren mit Blick auf die kommunalen Nachtragssatzungen angeregt. Mit Erlass vom 8. Juli 2020 kam das MHKBG den Kommunen bereits entgegen und bat zunächst die Kommunalaufsichten, für den Fall, dass Kommunen die Regelung des § 2 Abs. 1 NKF-CIG aktuell bereits anwenden, von einer Durchsetzung der ggf. bestehenden Verpflichtung zur Aufstellung einer Nachtragssatzung mit Mitteln der Kommunalaufsicht bis zum Inkrafttreten der vorgenannten Regelungen abzusehen.

Perspektivisch könnte es 2021 zudem zu zeitversetzten finanziellen Belastungen kommen. Sollten sich die Anzeichen hierfür mehren, möchten wir anregen, die verfahrensmäßigen Erleichterungen 2021 erneut aufzugreifen.

#### *Anwendung des § 83 GO NRW (Abs. 1)*

Zusätzliche Aufwendungen und Mehraufwendungen, für die im Haushaltsplan 2020 keine oder keine ausreichenden Ansätze vorhanden sind, sollen ausweislich der Begründung – ungeachtet ihrer Höhe – als überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen gemäß § 83 GO NRW behandelt werden. Ausweislich des Erlasses des MHKBG vom 6. April 2020 sei es zulässig, die Deckung nicht im laufenden Haushaltsjahr, sondern im folgenden Haushaltsjahr darzustellen, soweit die Auszahlungen zur Bewältigung der Pandemie erforderlich sind.

Die Praxis erbittet mit Blick auf die Anwendung des § 83 GO NRW noch um Anwendungshinweise des MHKBG. In der Praxis stellt sich insbesondere die Frage nach der Deckung in der Finanzrechnung. Diese Fragestellung ist insbesondere für Kommunen mit einem Doppelhaushalt für die Jahre 2020/2021 relevant, da ein Vorgriff auf das Jahr 2021 und damit eine jahresübergreifende Deckung nicht möglich ist.

#### *Berichtspflicht der Kämmerin oder des Kämmerers (Abs. 2)*

Die Neuregelung sieht weiterhin eine Berichtspflicht der Kämmerin oder des Kämmerers über die finanzielle Lage an das für den Beschluss über die Haushaltssatzung zuständige Organ vor. Diese Regelung greift unnötigerweise in die Autonomie der Kommunen ein. Aus § 25 Abs. 1 KomHVO ergeben sich ohnehin diverse Berichtspflichten. Darüber hinaus haben eine Vielzahl von Städten, Kreisen und Gemeinden ein eigenes Berichtswesen in der Krise implementiert. Dieses erfolgt anlassbezogen bzw. zu selbst gesetzten Stichtagen. Wir schlagen daher vor, auf die zusätzliche Berichterstattung zu verzichten oder die in der Gesetzesbegründung gewählte Formulierung "regelmäßig über die Entwicklung der kommunalen Finanzwirtschaft zu informieren" in den Gesetzesentwurf zu übernehmen.

### **§ 3 NKF-CIG**

§ 3 NKF-CIG sieht vor, dass zur Anpassung des Höchstbetrags für die Aufnahme von Liquiditätskrediten weiterhin eine Nachtragssatzung notwendig sei, die jedoch in einem beschleunigten Fachverfahren beschlossen werden kann. Im Hinblick auf die Aktivierung der corona-bedingten Lasten sind die Möglichkeiten zur zusätzlichen Kreditaufnahme auch nur konsequent. Die vorgesehene Regelung stellt eine Verfahrenserleichterung dar und ist zu begrüßen.

#### **§ 4 NKF-CIG**

##### *Aufstellung Haushaltssatzungen 2021 (Abs. 1-5)*

§ 4 NKF-CIG regelt Besonderheiten für die Aufstellung der Haushaltssatzungen für das Haushaltsjahr 2021. Bereits bei der Aufstellung der Haushaltssatzung für 2021 ist die infolge der COVID-19-Pandemie zu prognostizierende Haushaltsbelastung zu isolieren. Hierzu ist eine Gegenüberstellung des im Rahmen der Aufstellung der Haushaltssatzung für 2021 erstellten Ergebnisplans mit einer Nebenrechnung für das Haushaltsjahr 2021 vorzunehmen. Das nähere Verfahren ergibt sich aus den Absätzen 2 bis 5 sowie aus der Begründung zum Gesetzentwurf (auch für Doppelhaushalte). Für ein ökonomisches Vorgehen bei der Erstellung dieser Nebenrechnung wird auf die in den Haushaltsunterlagen 2020 beziehungsweise in einem Doppelhaushalt 2019/2020 vorhandene mittelfristige Finanzplanung für das Jahr 2021 gemäß § 84 GO NRW zurückgegriffen werden.

In der Praxis stellen sich gerade mit Blick auf das dargestellte Verfahren Anwendungsfragen. Diese sind zeitnah und in Zusammenarbeit mit der Praxis zu erörtern. Zu begrüßen ist insoweit die nunmehr erfolgte Einladung des MHKBG zu einer Facharbeitsgruppe, in der die Anwendung des Verfahrens gemeinsam mit Praktikern aus den Kommunen erörtert werden soll.

##### *Vorlage der Haushaltssatzungen/Haushaltssanierungspläne (Abs. 6 und 7)*

Abweichend von § 80 Abs. 5 Satz 3 GO (bzw. von § 6 Abs. 3 des Stärkungspaktgesetzes) darf die Anzeige der Haushaltssatzung (bzw. die Vorlage des Haushaltssanierungsplans) für das Haushaltjahr 2021 spätestens bis zum 1. März 2021 erfolgen. Die angestrebte zeitliche Flexibilisierung ist zu begrüßen. Aufgrund der neben COVID-19-Pandemie ebenfalls zu berücksichtigenden Neukonstituierung der Stadt- und Gemeinderäte sowie Kreistage und der erschwerten Möglichkeiten, Sitzungen durchzuführen, wäre eine Ausweitung um einen weiteren Monat aus unserer Sicht zielführend. Analog zu dieser Fristverlängerung empfehlen wir zusätzlich die Frist zur Erstellung des Entwurfes des Jahresabschlusses gem. § 95 V GO für den Jahresabschluss 2020 zu verlängern.

Daneben steht die Option, von der Regelung des Absatzes 7 Gebrauch machen zu können. Durch die Anhebung der möglichen Grenze der zulässigen Kreditaufnahme auf die Hälfte des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung 2020 vorgesehenen Kredite für Investitionen sollen Finanzierungsengpässe weitestgehend vermieden werden können. Die Vorschrift ist auf den Zeitraum vom Jahresbeginn bis zum 1. März 2021 beschränkt. Die Regelung wird von der kommunalen Praxis für sinnvoll erachtet. Bei einer Umsetzung der oben angeregten Verlängerung wäre auch diese Befristung anzupassen.

Aus der Praxis wurde darüber hinaus angeregt, die Regelung nicht ausschließlich für die Fortsetzung von Investitionsmaßnahmen vorzusehen, sondern auf neue Investitionsmaßnahmen auszuweiten. Der Anregung liegen folgende Gedanken zugrunde: Neue investive Projekte könnten landesweit zunächst nicht beginnen. Dies könnte sich negativ auf die ohnehin geschwächte Konjunktur auswirken. Darüber hinaus kann der Grundgedanke der Änderung des § 81 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO NRW hinzugezogen werden. Diese Regelung soll ausweislich der Begründung für „[...] Investitionsauszahlungen [...], mit denen Unternehmen und Beschäftigung aktuell wie für die Zeit nach der COVID-19-Pandemie gesichert werden können“ gelten.

Wir möchten außerdem betonen, dass die Regelung des Abs. 7 abermals nur technische Voraussetzungen schafft, für die Aufrechterhaltung der gemeindlichen Investitionsfähigkeit jedoch in erster Linie echte Finanzhilfen benötigt werden.

## §§ 5 und 6 NKF-CIG

Im Rahmen des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2020 soll die Belastung infolge der Covid-19-Pandemie ermittelt werden. § 5 NKF-CIG gibt damit die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Isolation corona-bedingter Finanzschäden vor:

Die Erfassung der Haushaltsbelastung erstreckt sich auf Mindererträge und Mehraufwendungen. Eine gesonderte Erfassung der konkreten Belastungen ist dabei vorrangig. Soweit die Belastungen nicht konkret ermittelt werden können, wird in einer Nebenrechnung ein Abgleich mit dem Ergebnisplan vorgenommen. Bei dieser Abgrenzung der corona-bedingten Finanzschäden greift der Gesetzentwurf die Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Finanzausschusses des Städtetags NRW auf. Diese hatte empfohlen, soweit möglich, konkrete Belastungen zu erheben und die übrigen Bereiche zu schätzen. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Abgleich mit den Plandaten entspricht den in den Empfehlungen der Arbeitsgruppe aufgezeigten Möglichkeiten, diese Schätzung vorzunehmen.

Die Differenz zwischen dem geplanten Jahresergebnis und dem Jahresergebnis nach dem Entwurf der Ergebnisrechnung stellt die zu isolierende Haushaltsbelastung dar. Die Darstellung erfolgt final als gesonderter Bilanzposten. Diese Bilanzierungshilfe soll beginnend im Haushaltsjahr 2025 linear über längstens 50 Jahre ergebniswirksam abgeschrieben werden. Im Jahr 2024 kann einmalig die Bilanzierungshilfe ganz oder in Teilen gegen das Eigenkapital ausgebucht werden. Darüber hinaus sollen außerplanmäßige Abschreibungen zulässig sein.

Mit Blick auf die grundsätzliche finanzpolitische Bewertung der Bilanzierungshilfe (Aktivierung und Abschreibung über 50 Jahre) besteht eine differenzierte Positionierung in der kommunalen Familie. Teilweise wird die vorgeschlagene Bilanzierungshilfe grundsätzlich als geeignet angesehen, kommunale Haushalte „schnell zu sichern“ und Kommunen nicht in die Haushaltssicherung zurück zu werfen. Ganz überwiegend wurde der Lösungsansatz bislang kritisch bewertet, da er der Systematik des Neuen Kommunalen Finanzmanagements grundsätzlich entgegenstehe. Deutlich werden muss, dass der Jahresabschluss 2020 und die Jahresabschlüsse der Folgejahre kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage darstellen (vgl. § 95 Abs. 1 Satz 3 GO). Ein solcher Lösungsansatz birgt darüber hinaus zukünftig die Gefahr, bei anderweitigen besonderen Ereignissen Anwendung zu finden und die Aussagekraft des Neuen Kommunalen Finanzmanagements dauerhaft zu verändern. Unbestritten ist, dass eine Bilanzhilfe nicht die dringend benötigte finanzielle Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände ersetzt. Die Kommunen können die Lasten der Pandemie auch dann nicht allein tragen, wenn haushaltsrechtliche Folgen durch bilanzielle Maßnahmen vermieden werden.

Es ist darüber hinaus zu erwähnen, dass mit der vorgeschlagenen Isolation den Städten, Kreisen und Gemeinden ein nicht unerheblicher Aufwand und Eingriff in die kommunale Finanzhoheit verbunden sein wird. Die Kommunen verbinden deshalb mit dem Gesetz die Hoffnung, dass das Land die gewonnenen Informationen nutzen wird, um sich mit eigenen Mitteln an der Abschreibung in erheblichem Umfang zu beteiligen.

Die Ausgestaltung der Bilanzierungshilfe im Gesetzentwurf lässt unterschiedliche Gestaltungen zu: So wird zum einen der Abschreibungszeitraum 50 Jahre als maximale Grenze aufgeführt, d. h. kürzere Abschreibungszeiträume könnten kommunal-individuell festgelegt werden. Zum anderen ermöglicht der Gesetzentwurf, die Bilanzhilfe ganz oder in Teilen mit der Ausgleichsrücklage oder der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Dies kann einmalig vor dem Eintritt in den Abschreibungszeitraum im Jahr 2024 erfolgen.

Für die Kreise und einen Teil der kreisangehörigen Kommunen greift diese Lösung allerdings zu kurz: Die zwingende landesweite Isolation und Aktivierung wird den unterschiedlichen Situationen vor Ort nicht gerecht und grenzt die kommunale Finanzhoheit unangemessen ein. Unter der Voraussetzung, dass eine Kommune ihrer Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nachkommen kann, muss es ihr überlassen bleiben, ob

sie die COVID-19-Belastungen sofort ausgleicht, oder von der neuen Möglichkeit der Bilanzierung Gebrauch macht. Daher sprechen sich LKT und StGB NRW dafür aus, die Instrumente der Isolierung und Aktivierung als Option im Gesetz zu verankern und den Kommunen eine zeitlich unbeschränkte Möglichkeit der Ausbuchung gegen Rücklagen zu ermöglichen.

Es ist grundsätzlich anzumerken, dass diese Haushaltslasten die Kommunen ab 2025 für einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren belasten und damit die Ziele zur Erreichung ausgeglichener Haushalte und die Rückführung des negativen Eigenkapitals erschweren.

Zum Gesetzentwurf sind zudem Einzelfragen offen:

Im derzeitigen Entwurf wird lediglich eine Regelung der Isolierung der Finanzschäden in einer Bilanzierungshilfe für 2020 getroffen. Darüber hinaus lässt sich ableiten, dass eine Isolierung auf 2021 erfolgen wird. Da sich die finanziellen Belastungen voraussichtlich auch auf die Folgejahre erstrecken werden (insbesondere verminderte Steuereinnahmen), wird eine Ausweitung der Regelungen bis 2024 als erforderlich angesehen. Dies hat auch Relevanz für die Mittelfristplanungen, auch bei Kommunen mit einem Doppelhaushalt 2020/2021. Die Information, wie mit den pandemiebedingten Finanzbelastungen in der Mittelfristplanung umzugehen ist, ist für den Rat entscheidend. Auch ist die Frage offen, wie im Jahresabschluss 2021 die pandemiebedingten Belastungen zu behandeln sind. Eine Klarstellung ist hier wünschenswert.

Bei vielen Kommunen sind in 2020 nicht unerhebliche corona-bedingte Ertragsausfälle in den Gebührenhaushalten, z. B. beim Rettungsdienst zu verzeichnen. Die Gebührenhaushalte werden grundsätzlich nicht aus dem kommunalen Haushalt gegenfinanziert, sondern aus den Gebühren auf der Grundlage des § 6 KAG NRW. Ein evtl. Defizit (Kostenunterdeckung) in einem Gebührenhaushalt soll durch die Gebührenkalkulation der nächsten vier Jahren vom Gebührenzahler ausgeglichen werden (§ 6 Abs. 2 KAG NRW). Die Erfahrung zeigt aber, dass aus Gründen der Rücksichtnahme auf den Gebührenzahler Unterdeckungen häufig auch durch den allgemeinen Haushalt getragen werden.

Es ist zu prüfen, ob eine corona-bedingte Kostenunterdeckung der Gebührenhaushalte im Jahresabschluss 2020 und 2021 ebenfalls isoliert werden kann. Um eine Gleichbehandlung mit den NKF-CIG-Bestimmungen für die kommunalen Haushalte zu erreichen, wäre es sinnvoll, dass corona-bedingte Kostenunterdeckungen gem. § 6 KAG NRW auch abgeschrieben werden können. Damit würde die Belastung der Gebührenzahler nicht nur auf die folgende Kalkulationsperiode begrenzt, sondern sich analog zur Belastung der kommunalen Haushalte auf einen längeren Zeitraum verteilen.

§ 6 Abs. 2 NKF CIG sieht die Möglichkeit einer einmaligen Verrechnung der Bilanzhilfe mit der Ausgleichs- oder der Allgemeinen Rücklage im Jahr 2024 vor. Es ist aus Sicht des Landkreistages und eines Teils der kreisangehörigen Kommunen nicht nachvollziehbar, warum eine Ausbuchung gegen das Eigenkapital nicht bereits früher und auch häufiger möglich sein sollte (s.o.). Der Landkreistag sieht dabei auch einen Widerspruch zu § 6 Abs. 3 NKF CIG, der eine – wohl – zeitlich unbeschränkte außerplanmäßige Abschreibung zulässt. Diese erfolgt entweder auch durch Inanspruchnahme der Rücklagen – käme somit zum gleichen Ergebnis – oder würde durch Einnahmen erwirtschaftet werden müssen – was zu ungewünschten politischen Diskussionen führt.

## **§ 7 NKF-CIG**

Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, ergänzend Regelungen durch Rechtsverordnung zu treffen. Die Gesetzesbegründung nennt beispielsweise Aufstellung, Inhalt, Gestaltung, Prüfung und Aufbewahrung der Jahresabschlüsse 2020, Abschreibung des besonderen Bilanzpostens auf der Aktivseite und Aufstellung, Inhalt und Gestaltung der Haushaltsatzung 2021 einschließlich der erforderlichen Nebenrechnung sowie den Umgang mit Liquiditätskrediten gemäß § 3 NKF-CIG. Ferner kann das für Kommunales

zuständige Ministerium ergänzende Verwaltungsvorschriften erlassen sowie zur Ausführung dieses Gesetzes erforderliche Muster bekanntgeben.

Eine frühe Einbindung der kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich relevanter Einzelfragen bleibt notwendig. An dieser Stelle wird übergreifend für die vorgelegten Entwürfe erbeten, die neben den vorgestellten gesetzlichen Vorgaben erforderlichen Verwaltungsvorschriften und Muster zeitnah zu erstellen und den Kommunen zur Verfügung zu stellen. Eine Kontierungsrichtlinie wurde aus der Praxis angeregt.

## **Artikel 2: Gesetz zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden (Sonderhilfengesetz Stärkungspakt)**

Die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie treffen alle nordrhein-westfälischen Kommunen in bislang ungekannter Höhe. Expertenschätzungen beziffern Schäden in einer Größenordnung zwischen 6 und 9 Milliarden Euro. Der nun im Bund beschlossene pauschale Ausgleich der Gewerbesteuerverluste wird maßgeblich dazu beitragen, diese Schäden zu vermindern. Die hälftige Übernahme der Gewerbesteuerausfälle durch das Land ist ein wichtiger Schritt. Dieser kann die Lücken in den Haushalten aber nicht vollständig schließen. Es wird nicht ausreichen, den Folgen der Corona-Pandemie ausschließlich mit Kreditleichtierungen und bilanziellen Hilfen zu begegnen. Aus diesem Grunde begrüßen alle Spitzenverbände echte Finanzhilfen ausdrücklich.

Mit Blick auf das Sonderhilfengesetz Stärkungspakt gibt es allerdings unterschiedliche Bewertungen, ob die bevorzugte Behandlung der Stärkungspaktkommunen in diesem Umfang gerechtfertigt ist.

Der Städtetag NRW betont, dass die Städte und Gemeinden, die am Stärkungspakt teilnehmen, von der Krise in einer besonders schwachen strukturellen Ausgangslage getroffen werden. Angesichts weitgehend aufgezehrter und teilweise nicht mehr vorhandener Rücklagen würden sie von Mindereinnahmen und Mehrausgaben in besonderer Härte getroffen und unterlägen zugleich einem engeren haushaltsrechtlichen Regelungskatalog als die übrigen NRW-Kommunen. Vor diesem Hintergrund seien die Sonderhilfen für die Stärkungspaktkommunen als eine erste Sofortmaßnahme der Landesregierung zu begrüßen. Der Einsatz der Restmittel aus dem Stärkungspaktfonds könne in begrenztem Umfang helfen, den Aufbau neuer Kassenkredite zu vermindern.

Der Städte- und Gemeindebund NRW weist darauf hin, dass auch die Stärkungspakt-Teilnehmer nach dem Konzept des Gesetzentwurfs ihre sämtlichen Corona-Schäden isolieren müssten und die vorgesehene Entwicklung ihrer Haushaltssanierungspläne dadurch gar nicht tangiert werde. Stattdessen müssten auch die Stärkungspakt-Teilnehmer erst ab 2025 und dann über längstens 50 Jahre die isolierten Schäden abtragen. Natürlich würden die Soforthilfen den in 2020 und 2021 zu isolierenden Betrag schmälern. Als Vorteil wirke sich dies aber erst 2025 aus, und damit zu einer Zeit, in der der Stärkungspakt beendet sei und die jetzigen Stärkungspakt-Teilnehmer Kommunen wie alle anderen auch sein werden. Zugleich wird unterstellt, dass die Soforthilfen nicht primär dazu dienen, die – schon anderweitig, etwa durch das Programm „Kommunal-Corona“ gewährleistete – Liquiditätsversorgung sicherzustellen. Auch wenn das an der Notwendigkeit von kurzfristigen echten Hilfen auch und gerade für Stärkungspakt-Teilnehmer nichts ändere, müsse aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes gefragt werden, was die Stärkungspakt-Teilnehmer vor diesem Hintergrund von Kommunen außerhalb des Stärkungspakts, jedenfalls solchen mit strukturellen Haushaltsproblemen, überhaupt noch unterscheide. Hinzu komme, dass die Mittel des Stärkungspaktfonds zu einem erheblichen Teil von der kommunalen Familie insgesamt aufgebracht wurden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Mittel aus dem Sonderhilfengesetz nur einen Teil der nordrhein-westfälischen Kommunen erreichen, obwohl die gesamte kommunale Ebene die Folgen der Krise bewältigen muss. Notwendig sind weitere Finanzhilfen des Landes, die alle Kommunen erreichen. Mit dem in Aussicht gestellten anteiligen liquiditätswirksamen Ausgleich corona-bedingter Schäden aus dem NRW-

Rettungsschirm ist dieser Punkt des Kommunalschutzpakets noch offen und wartet auf eine Konkretisierung durch das Land.

### **Artikel 3: Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**

#### **Änderung des § 60 GO NRW**

Die vorgesehene Änderung des § 60 GO NRW sieht eine Klarstellung der Rechtslage vor. Entscheidungen des Hauptausschusses bedürfen nach einer entsprechenden Delegation durch den Rat für die Pandemiezeit keiner nachträglichen Genehmigung durch den Rat. Die vorangegangene Änderung des § 60 GO NRW durch das Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie ließ Interpretationsspielräume offen, die bislang nur durch einen Erlass des MHKGB konkretisiert worden waren. Diese gesetzliche Klarstellung ist grundsätzlich zu begrüßen.

#### **§ 96 a GO NRW**

Durch § 96 a GO NRW soll es dem für Kommunales zuständige Ministerium ermöglicht werden, in Ausnahmefällen Abweichendes zum Achten Teil der GO NRW durch Rechtsverordnung, die mit Zustimmung des Landtags erlassen wird, zu regeln.

Das Interesse, auch in möglichen künftigen außergewöhnlichen Lagen ein schnelles und effektives Handeln des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten, kann nachvollzogen werden. Die Möglichkeit, Sachverhalte durch Rechtsverordnung – statt Gesetz – zu regeln, erscheint hierfür grundsätzlich ein geeignetes Instrument.

Jedoch ist diese Vorschrift nicht unkritisch. Jedes Rechtsetzungsvorhaben ist einzelfallbezogen in Bezug auf seine Dringlichkeit zu prüfen. Eine Gesetzesabweichung durch Rechtsverordnung für bestimmte temporäre Notfälle ist an sich bereits eine seltene Regelung. Dann ist nach dem Entwurf überhaupt nicht absehbar, welche Regelung des kommunalen Haushaltsrecht außer Kraft gesetzt werden können/sollen, zudem umfassen die Tatbestandsvoraussetzungen die unklar definierten „Katastrophen“. Inhaltlich halten wir eine solche Norm für systemwidrig in der Topographie der Gemeindeordnung, in der Sache zudem auch nicht für erforderlich. Verfassungsrechtlich dürfte die Weite der Norm gegen die Bestimmtheitsgrundsätze in Art. 70 LVerf NRW sprechen. In der Praxis wäre zudem nicht viel gewonnen, da der Landtag einer solchen Verordnung sowieso noch zustimmen müsste. Ein ordnungsgemäßes Beteiligungsverfahren ist in jedem Fall zu gewährleisten.

#### **Änderung des § 108b Abs. 1 GO NRW und § 134 Satz 2 GO NRW**

Die Tatsache, dass lediglich zwei Städte von der Option des § 108 b GO Gebrauch gemacht haben, spricht dafür, dass in der Praxis kein großer Bedarf für eine Verlängerung des § 108 b GO besteht. Allerdings sprechen die positiven Rückmeldungen aus diesen Städten dafür, dass die Regelung des § 108 b GO als Option auch über den 28. Februar 2021 hinaus verlängert werden könnte, um kommunale Spielräume nicht einzuzengen. Insofern kann eine Verlängerung des § 108 b GO als Option zur Abweichung von der in § 108 a GO NRW geregelten Drittelparität mitgetragen werden.

### **Artikel 4: Änderung der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**

Die Verfahrenserleichterungen werden mit Blick auf die Ausnahmesituation begrüßt.

**Artikel 5: Änderung der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**

**Artikel 6: Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr**

Keine Anmerkungen.

**Artikel 7: Änderung des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen**

Der Bund hat den Förderzeitraum für die Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b des Grundgesetzes (Kapitel 1) und für die Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c des Grundgesetzes (Kapitel 2) sowie die Umsetzungsfristen des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes – KInvFG) jeweils um ein Jahr verlängert. Mit den in Artikel 7 vorgesehenen Veränderungen wird die Verlängerung der Umsetzungsfrist des KInvFG um ein Jahr auf das Landesausführungsgesetz übertragen. Für eine Verlängerung der Fristen hatten sich die kommunalen Spitzenverbände auf Bundes- und Landesebene eingesetzt.

**B. Zum Entwurf einer „Verordnung zur Änderung der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen“**

Der Entwurf einer „Verordnung zur Änderung der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen“ ist nicht unmittelbar Bestandteil der eingangs genannten Sachverständigenanhörung. Dennoch erlauben wir uns, in der gebotenen Kürze zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen:

**Änderung des § 25 KomHVO**

§ 25 KomHVO wird um einen dritten Absatz ergänzt. Die Möglichkeit zur Haushaltssperre durch die Kämmerin oder den Kämmerer wird für das Haushaltsjahr 2020 aufgehoben. Anordnungen zur Steuerung der Bewirtschaftung der Haushaltsansätze bleiben davon unberührt. Die Änderung des § 25 KomHVO tritt gem. Artikel 2 des Verordnungsentwurfs am 31. Dezember 2020 außer Kraft.

Diese Änderung schließt sich an die Änderung des Art. 81 GO NRW durch das „Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie“ vom 14. April 2020 an. Die Änderung entspricht der Ankündigung aus dem Kommunalschutz-Paket, ebenfalls Änderungen an der Kommunalhaushaltsverordnung vorzunehmen.

Aus Sicht des Städtetages Nordrhein-Westfalen wird die Aufhebung der Möglichkeit zum Erlass einer Haushaltssperre vor dem Hintergrund des sonst prozyklischen Konsolidierens als richtig angesehen. Gleichwohl bleibt es wichtig, steuernd in die Bewirtschaftung der Haushaltsansätze eingreifen zu können.

Der Städte- und Gemeindebund und der Landkreistag vertreten die Position, dass die Entscheidung über den Erlass einer Haushaltssperre am besten dezentral vor Ort getroffen werden kann und rechtlich angesichts der kommunalen Finanzhoheit auch dort belassen werden sollte. Sie halten die Regelung des § 81 Abs. 4 GO NRW für rein deklaratorisch. Dem Rat bzw. Kreistag steht das Recht, Haushaltssperren zu erlassen, bereits unabhängig davon aufgrund seiner Budgethoheit zu. Zudem bleiben auch im Haushaltsjahr 2020 Konstellationen denkbar, die eine Haushaltssperre aus Gründen notwendig machen, die mit der COVID-19-Pandemie nichts zu tun haben. Auch in diesen Fällen wäre dann nur der Erlass von Bewirtschaftungsregelungen unterhalb einer Haushaltssperre zulässig.

### **Änderung des § 26 KomHVO**

§ 26 Abs. 1 KomHVO wird neu gefasst. Die geplanten Änderungen des § 26 Abs. 1 KomHVO ergeben sich aus den mit der Bekanntmachung des Erlasses vom 12.06.2020 erfolgten Änderungen der kommunalen Vergabegrundsätze. Die Änderungen sind aus unserer Sicht unschädlich.

### **Einfügen des § 33 a KomHVO**

§ 33 a KomHVO greift die Änderungen des Entwurfs eines „Gesetzes 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“ auf (s. o.).

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy  
Geschäftsführer  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



In Vertretung  
Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen