Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

MHKBG Nordrhein-Westfalen ● 40190 Düsseldorf

AZ: 304-46.16 – 2000/20

An

- die oberen Kommunalaufsichten / Bezirksregierungen,
- die Oberbürgermeisterin und die Oberbürgermeister,
- die Landrätin und die Landräte und
- die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

nachrichtlich zur Kenntnis an:

- die Kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen

6. April 2020

Kommunales Haushaltsrecht:

Isolation der corona-bedingten Schäden im kommunalen Haushalt

Die Bewältigung der Auswirkungen von COVID-19 betrifft alle Wirtschaftsbereiche, alle staatlichen Ebenen und fordert alle Verantwortungsträgerinnen und -träger.

Im Zuge der gemeinsamen Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen stehen die öffentlichen Haushalte vor großen Herausforderungen. Direkte und mittelbare Belastungen, die aus (Gewerbe-)Steuerausfällen, aus der Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur im Zuge von Weiterleistung von Transferauszahlungen oder anderer Maßnahmen resultieren, führen bereits jetzt dazu, dass viele Haushaltsplanungen für das laufende Jahr 2020 nicht mehr belastbar sind.

Das Landeskabinett hat in seiner Sitzung am 31. März 2020 ein „Kommunalschutz-Paket“ beschlossen. Soweit dieses auf das kommunale Haushaltsrecht Bezug nimmt, berücksichtigen die nachfolgenden Ausführungen den genannten Beschluss.

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 8618-50
Telefax 0211 8618-54444
poststelle@mhkbg.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Vor diesem Hintergrund wird auf Folgendes hingewiesen (die auf die Haushalte der Gemeinden bezogenen Ausführungen gelten entsprechend für die Gemeindeverbände):

Allgemeine Ausführungen

A. Laufendes Haushaltsjahr 2020

B. Sonderhilfengesetz Stärkungspaktgesetz

C. Haushaltsplanung 2021 ff.

D. Kommunaler Jahresabschluss 2020

E. Haben Sie weitere Anfragen und oder Hinweise?

Allgemeine Ausführungen

[1]Die pandemiebedingten haushaltswirtschaftlichen Folgen in Form erheblicher Ertragsrückgänge bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen werden dazu führen, dass zahlreiche Kommunen die in den Haushaltsplänen vorgegebenen Ziele weder erreichen können noch die Möglichkeit haben, im laufenden Vollzug durch eigene Anstrengungen in ausreichender Weise gegensteuern zu können.

[2]In der Folge droht ein Zustand, in der die Mehrzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen für einen absehbar langen Zeitraum haushaltssicherungspflichtig und in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt würden.

A Laufendes Haushaltsjahr 2020

1. Buchhalterische Isolation der Corona-bedingten Schäden

[1]Die Landesregierung wird dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Ergänzung des kommunalen Haushaltsrechts vorlegen, der den in dieser Form einmaligen und außergewöhnlichen pandemiebedingten negativen Folgen für die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen Rechnung tragen soll.

[2]Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die pandemiebedingten Finanzschäden in den Haushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände mittels des außerordentlichen Ergebnisses im Jahresabschluss zu isolieren, diese in der Bilanz in einem gesonderten Posten zu aktivieren (Bilanzierungshilfe) und dessen Auflösung in Form von linearer Abschreibung über einen Zeitraum von 50 Jahren zu ermöglichen.

[3]Über Einzelheiten wird zu einem späteren Zeitpunkt informiert.

[4]Handlungserfordernisse für die kommunalen Haushalte:
[5]Aus dem Dargelegten ergeben sich zum jetzigen Zeitpunkt keine Handlungserfordernisse für die Gemeinden und Gemeindeverbände.

2. Über-/außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen

[1]Über-/außerplanmäßige Aufwendungen können in Betracht kommen, wenn die geplanten Haushaltsansätze für Aufwendungen (zum Beispiel Sachaufwand für Schutzausrüstung u.ä.) tatsächlich nicht ausreichen („überplanmäßig“) bzw. nunmehr erforderliche Haushaltsansätze überhaupt nicht vorhanden sind („außerplanmäßig“).

[2]Nach § 83 Absatz 1 GO NRW sind überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen zulässig, wenn sie (sachlich und zeitlich) unabweisbar sind.

[3]Soweit zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie Aufwendungen und Auszahlungen erforderlich werden, die in der Haushaltssatzung nicht abgebildet sind, sind diese in der Regel unabweisbare Aufwendungen und Auszahlungen nach § 83 Absatz 1 Satz 1 GO NRW.

[4]Die Deckung soll jeweils im laufenden Haushaltsjahr gewährleistet sein (§ 83 Absatz 1 Satz 2 GO NRW).

[5]Es ist zulässig, wenn die Deckung anlässlich der vorliegenden Ausnahmesituation nicht im laufenden Haushaltsjahr, sondern im folgenden Haushaltsjahr dargestellt wird.

[6]Es ist angesichts der veränderten Lage verantwortungsvoll abzuwägen, ob und welche der etatisierten Aufwendungen und Auszahlungen in welchem Umfang tatsächlich in Anspruch genommen werden müssen.

3. Corona-Gesetzes-Paket des Landes Nordrhein-Westfalen: Rechtsänderung zu § 81 GO NRW – „Haushaltssperre“

[1]Die Landesregierung hat in den Landtag einen Entwurf für ein „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“ eingebracht.

[2]Der Gesetzentwurf beinhaltet das Einfügen eines § 81 Absatz 5 GO NRW, mit dem die Anwendung des § 81 Absatz 4 GO NRW (Anordnung einer Haushaltssperre durch den Rat) für das Haushaltsjahr 2020 ausgesetzt werden soll.

[3]Durch diese Maßnahme sollen mögliche Folgen der COVID-19-Pandemie kommunalhaushaltsrechtlich aufgefangen werden können.

[4]Der Gesetzentwurf befindet sich in der parlamentarischen Beratung und ist noch nicht beschlossen. [5]Sofern der Landtag den Gesetzentwurf an dieser Stelle unverändert beschließt, wird in der Folge ebenfalls die Kommunalhaushaltsverordnung entsprechend angepasst werden.

4. Nachtragshaushalt nach § 81 Absatz 2 GO NRW

[1]Unter den Voraussetzungen des § 81 Absatz 2 GO NRW ist eine Nachtragssatzung zu erlassen.

[2]Da die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte derzeit nicht verlässlich abgeschätzt werden können, ist es gerechtfertigt, der ggf. eintretenden Verpflichtung zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltes bis auf weiteres – mangels Verlässlichkeit der Ermittlung von Finanzdaten - nicht nachzukommen.

[3]Vorab-Hinweis:

[4]Die Landesregierung bereitet derzeit einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Landeskabinett-Beschluss über das „Kommunalschutz-Paket“ vor. [5]In diesem Zusammenhang wird beabsichtigt, gesetzlich zu regeln, dass § 81 Absatz 2 Satz 1 Ziffer 1 und 2 GO NRW im Haushaltsjahr 2020 keine Anwendung finden sollen.

[5]Dies gilt ebenso für die ggf. eintretende Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

[6]Gesonderter Hinweis:

[7]Die in § 80 GO NRW genannten Verfahrensschritte für den Erlass der Haushaltssatzung gelten gemäß § 81 Absatz 1 Satz 2 GO NRW auch für eine Nachtragssatzung und können nicht durch eine Dringlichkeitsentscheidung nach § 60 Absatz 1 GO NRW ersetzt werden.

[8]Es wird darauf hingewiesen, dass der unter Nummer 3 Satz 1 genannte Gesetzentwurf des Weiteren einen Vorschlag für das Einfügen von „Beschlüssen im vereinfachten Verfahren“ (Stichwort: „Umlaufbeschlüsse“) in die kommunalverfassungsrechtlichen Gesetze

im Land Nordrhein-Westfalen enthält. [9]Die Beschlüsse im vereinfachten Verfahren sollen nur in Ausnahmesituationen zur Anwendung gebracht werden dürfen.

5. Besonderheiten für Kommunen in der Haushaltssicherung (HSK)

[1]Die den Allgemeinen Ausführungen zugrunde liegenden Inhalte können dazu führen, dass die zu Beginn eines Haushaltssicherungszeitraumes benannten Entwicklungen des Jahresergebnisses, die letztlich spätestens im zehnten Jahr nach HSK-Beginn zu einem Haushaltsausgleich führen, ggf. nicht mehr eingehalten werden können.

[2]Bei einer ggf. erforderlich werdenden Nachtragshaushaltssatzung hat die Kommune das Haushaltssicherungskonzept grundsätzlich an die aktuelle bzw. absehbare Haushaltssituation anzupassen.

[3]In der sich dynamisch entwickelnden Krisensituation, deren finanzwirtschaftliche Auswirkungen gegenwärtig nicht vollständig übersehen werden können, sind hieran keine überspannten bzw. nicht erfüllbaren Anforderungen zu stellen.

[4]Die Regelungen sind situationsangemessen und praxisgerecht anzuwenden.

[5]Eine Überplanung eines Haushaltssicherungskonzeptes kann im Einzelfall auch das Hinausschieben des Ausgleichsjahres oder den Eintritt in einen mehr als zehn Jahre umfassenden Konsolidierungszeitraum bedeuten.

[6]Auf Nummer 4 Satz 5 wird hingewiesen.

6. Besonderheiten für am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmende Kommunen (HSP)

a) Corona-Gesetzes-Paket des Landes Nordrhein-Westfalen: Rechtsänderung zu § 7 und Neueinfügung des § 12a Stärkungspaktgesetz

[1]Die den Allgemeinen Ausführungen zugrundeliegenden Inhalte können dazu führen, dass die am Stärkungspakt beteiligten Kommunen den bisher erfolgreich beschrittenen Konsolidierungspfad und die für das laufende Haushaltsjahr 2020 bereits vorliegenden Haushaltssanierungspläne ggf. nicht einhalten werden können.

[2]Der in Nummer 3 Satz 1 dieses Erlasses bezeichnete Gesetzentwurf beinhaltet für die am Stärkungspakt teilnehmende Kommunen folgende Regelungsvorschläge:

- [3]Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 9 eine Änderung des § 7 des Stärkungspaktgesetzes derart vor, dass die Berichtspflichten situationsangemessen angepasst werden sollen. [4]Danach sollen die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen den Bezirksregierungen bis zum 30. September über die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans berichten, die Bezirksregierungen legen ihre Berichte zum Stand 30. September 2020 vor.

- [5]Des Weiteren sieht der Gesetzentwurf in Artikel 9 das Einfügen eines neuen § 12a des Stärkungspaktgesetzes vor, nach der die Einhaltung der Haushaltssanierungspläne für das Haushaltsjahr 2020 unterstellt und die Auszahlung der Konsolidierungshilfen zum 1. Oktober 2020 in jedem Fall sichergestellt werden soll.

[6]Der nach § 7 Absatz 1 Satz 2 Stärkungspaktgesetz zum 15: April vorgeschriebene Bericht der Gemeinden an die Bezirksregierungen wird auf den bestätigten Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2019 beschränkt. [7]Sofern dieser noch nicht vorliegt, kann der Berichtspflicht abweichend zum 15. April 2020 auch bis zum 30. Juni 2020 nachgekommen werden.

b) Weitergehende Ausführungen

[1]Unberührt bleibt gemäß § 8 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz die Möglichkeit der Bezirksregierungen bei nicht absehbaren und von der Gemeinde nicht zu beeinflussenden erheblichen Veränderungen der finanziellen Situation der Gemeinde eine Anpassung des Haushaltssanierungsplans zu genehmigen.

[2]Die zu erwartenden pandemiebedingten negativen haushaltswirtschaftlichen Folgen werden regelmäßig geeignet sein, weitgehende und grundsätzlich genehmigungsfähige Anpassungen von Haushaltssanierungsplänen an die krisenbedingt sich verändernde finanzwirtschaftliche Situation auch der kommunalen Haushalte der Stärkungspaktkommunen zu begründen.

[3]Soweit der Gesetzgeber die oben unter 6 b) beschriebene Ergänzung des Stärkungspaktgesetzes aufgreift, nach der die Einhaltung der Haushaltssicherungspläne für das Haushaltsjahr 2020 unterstellt wird, werden sich Anpassungen nach § 8 Absatz 2 Stärkungspaktgesetz in der Praxis regelmäßig erübrigen.

7. Besonderheiten für den Fall von nicht veröffentlichter bzw. nicht veröffentlichungsfähiger Haushaltssatzung

[1]Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht oder eine erforderliche Genehmigung für ein Haushaltssicherungskonzept bzw. für einen Haushaltssanierungsplan noch nicht erteilt, befindet sich die Gemeinde in der vorläufigen Haushaltsführung.

[2]Auch in dieser Zeit darf die Gemeinde gemäß § 82 GO NRW (ausschließlich) Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

[3]Rechtliche Verpflichtungen können sich sowohl aus Rechtsnormen als auch aus Verträgen ergeben. [3]Neben bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen können auch neue Verpflichtungen entstehen, zum Beispiel durch eine Änderung von Leistungsgesetzen oder neue Aufgabenzuweisungen.

[4]Mit Blick auf die gegenwärtige Krisensituation gilt auf dieser Grundlage:
[5]Auch soweit sich Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, reichen die Befugnisse nach § 82 GO NRW aus, um alle zur Krisenbewältigung notwendigen Aufwendungen/Auszahlungen (zum Beispiel Ankauf von Schutzausrüstungen usw.) zu tätigen.

[6]Soweit Haushaltssatzungen genehmigungsbedürftige Teile enthalten, wird das Genehmigungsverfahren durch die Aufsichtsbehörde aktuell noch nicht überall abgeschlossen sein.

[7]Es erscheint jedoch wegen der erforderlichen örtlichen Handlungsfähigkeit angesichts der COVID-19-Pandemie sinnvoll, die entsprechenden Genehmigungsverfahren zügig einzuleiten und abzuschließen.

[8]Als Maßstab der Genehmigung sollten die Verhältnisse vor der COVID-19-Pandemie zugrunde gelegt werden. [9]Dies gilt auch, wenn es sich um einen Doppelhaushalt 2020/2021 handeln sollte.

8. Liquiditätsseitige Auswirkungen

[1]Die Kommune hat ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherzustellen (§ 89 GO NRW).

[2]Hierzu können zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufgenommen werden. [3]Dieser Höchstbetrag richtet sich üblicherweise nach dem zu erwartenden örtlichen Bedarf zuzüglich einer überschaubaren „Sicherheitsmarge“.

[4]In der aktuellen Situation ist es nicht auszuschließen, dass eine Kommune infolge von Ertrags- und damit verbundenen Einzahlungsrückgängen – ggf. im Zusammentreffen mit zeitgleichen Aufwand-/ und folgenden Auszahlungssteigerungen – ihre Auszahlungsverpflichtungen nicht ohne eine (ggf. nicht nur vorübergehende) Aufnahme von Krediten zu Liquiditätssicherung wird erfüllen können.

[5]Den Kommunen wird deshalb empfohlen, ihren voraussichtlichen Liquiditätsbedarf zu überprüfen und sich ggf. darauf vorzubereiten, die in den Haushaltssatzungen gemäß § 89 Absatz 2 GO NRW normierte Grenze des Höchstbetrages der Kredite zu Liquiditätssicherung im erforderlichem Umfang, ggf. auch deutlich, zu erhöhen.

[6]Hierzu kann eine Nachtragshaushaltssatzung gemäß § 81 GO NRW erforderlich werden. [7]Sofern diese Nachtragshaushaltsatzung keine genehmigungspflichtigen Teile enthält, ist eine Anzeige der beschlossenen Nachtragshaushaltssatzung bei der örtlich zuständigen Kommunalaufsicht ausreichend.

[8]Ergänzend weise ich darauf hin, dass ein Satzungsbeschluss, welcher eine Erhöhung des Liquiditätskreditrahmens beinhaltet, auch dann die zur Kreditaufnahme erforderliche Ermächtigung (Wirkung im Innenverhältnis)

entfaltet, wenn die beschlossene Haushaltssatzung als solche nicht genehmigungsfähig sein sollte.

[9]Zudem ist beabsichtigt zuzulassen, dass für Nachträge zur Haushaltssatzung 2020, welche ausschließlich die Anpassung des Höchstbetrages der Kredite zur Liquiditätssicherung zum Inhalt haben, der Beschluss durch das kommunale Vertretungsorgan nach der Einbringung auch ohne die weiteren in § 81 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 80 GO NRW benannten Verfahrensschritte gefasst werden kann.

[10]Unter Berücksichtigung der Ausführungen unter A.1. soll zugelassen werden, dass für neu aufgenommene Liquiditätskredite im Zuge der COVID-19-Pandemie bis zur Höhe des unter einer gesonderten Position aktivierten außerordentlichen Ergebnisses, ein bilanzieller Ausweis im Rahmen einer gesonderten Position der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen erfolgt.

[11]Es ist beabsichtigt, gesetzlich zu regeln, dass die so passivierten Verbindlichkeiten über einen Zeitraum von 50 Jahren zurückgeführt werden dürfen.

B Sonderhilfengesetz „Stärkungspaktgesetz“

[1]Mit dem Stärkungspaktgesetz vom 9. Dezember 2011 und dem Stärkungspaktfondsgesetz vom 28. November 2012 sind Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen mit dem Ziel zur Verfügung gestellt worden, den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen. [2]Um dieses Ziel zu erreichen, sind diese Kommunen gleichzeitig auf der Grundlage des Stärkungspaktgesetzes einer besonderen Aufsicht unterstellt worden. [3]Zum Stand 31. Dezember 2018 haben die Stärkungspaktkommunen die ihnen vom Gesetz vorgegebenen Konsolidierungsziele erreicht.

[4]Die Stärkungspaktkommunen werden indes aufgrund der pandemiebedingten erheblichen Ertragsrückgänge bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen das fortbestehende Ziel nachhaltigen Haushaltsausgleichs (§ 1 Stärkungspaktgesetz) regelmäßig nicht mehr aus eigener Kraft erreichen können.

[5]Aus diesem Grund werden die nach aktuellem Stand bisher nicht gebundenen Mittel aus dem Stärkungspaktfonds in Höhe von rd. 343 Millionen.

Euro den am Stärkungspakt beteiligten Kommunen in Form einer ergänzenden Konsolidierungshilfe im Jahr 2020/2021 auf der Grundlage eines festzulegenden Verteilungsschlüssels zur Verfügung gestellt.

[6]Die Landesregierung erarbeitet derzeit den dazu erforderlichen Entwurf eines Gesetzes zur Gewährung einer Soforthilfe an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden („Sonderhilfengesetz Stärkungspakt“) und wird diesen in den Landtag zur Beratung und Beschlussfassung einbringen.

C Haushaltsplanung 2021 ff.

1. Isolation des außerordentlichen Ergebnisses über die Aktivierung einer Bilanzierungshilfe

[1]Die unter A.1. für das laufende Haushaltsjahr 2020 beschriebene buchhalterische Isolierung der corona-bedingten Schäden soll auch für die Haushaltsplanung und den Jahresabschluss 2021 vorgesehen werden.

[2]Für die Durchführung des für die Isolierung erforderlichen Vergleichs des krisenhaften Jahresergebnisses mit einer nicht krisenbehafteten Haushaltsplanung ist eine Nebenrechnung erforderlich. [3]Diese kann auf der Grundlage der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung – welche die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch nicht enthält – in Form einer überrollten und um nicht-krisenbedingte Änderungen aktualisierten Ergebnisplanung 2021 geführt werden.

[4]Das entstandene außerordentliche Ergebnis im Jahr 2021 kann über die Aktivierung der gesonderten Bilanzposition eliminiert werden, so dass sich die Ergebnisrechnung hinsichtlich der Auswirkungen der Corona-Krise neutral darstellt.

[5]Es ist beabsichtigt, den so aktivierten gesonderten Bilanzposten erstmals mit dem Haushaltsjahr 2025 aufwandswirksam über einen Zeitraum von 50 Jahren linear abzuschreiben.

2. Liquiditätsplanung bzw. Liquiditätskredite

Weiter ist beabsichtigt, den Krediterlass (Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 16. Dezember 2014 „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 16. Dezember 2014 (MBl. NRW. 2014 S. 866), geändert durch Runderlass vom 6. November 2019 (MBl. NRW. 2019 S.737), derart zu ändern, dass für festverzinsliche Liquiditätskredite Laufzeitvereinbarungen von bis zu 50 Jahren getroffen werden können.

D Kommunaler Jahresabschluss 2020

[1]Im Zuge der durch die Landesregierung vorzulegenden Gesetzentwürfe wird auch das Verfahren zur Ermittlung der Höhe der corona-bedingten Schäden vorgelegt werden.

[2]Es ist beabsichtigt, den zu aktivierten gesonderten Bilanzposten erstmals mit dem Haushaltsjahr 2025 aufwandswirksam über einen Zeitraum von 50 Jahren linear abzuschreiben. Es wird auf A.1 Satz 7 verwiesen.

E Haben Sie weitere Anfragen und/oder Hinweise?

Wenn Sie weitere Anfragen und/oder Hinweise an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen adressieren möchten, erreichen Sie unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter per E-Mail unter: NKF-und-Corona@mhkbg.nrw.de