



Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen

Herr Sven Haarhaus, Tel. 171676

TOP: Information zu den Auswirkungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes

Bericht Nr. 040/2021

Produkt: 01.08.01 Finanzmanagement und Rechnungswesen

Beratungsfolge	Behandlung	Sitzungstermine
Ausschuss für Beteiligungen, Finanzentwicklung und Verwaltungsmodernisierung	öffentlich	04.02.2021
Haupt- und Finanzausschuss	öffentlich	15.02.2021

Finanzielle Auswirkungen?

ja nein

investiv konsumtiv

Aufwendungen/Auszahlungen
 Folgekosten (AfA, Unterhaltung...)
 Kostenbeiträge Dritter/Zuwendungen
 Sonstige Erträge/Einzahlungen

	einmalig	lfd. jährlich

Bemerkung: Die finanziellen Auswirkungen werden in der Begründung ausführlich dargestellt.

Haushaltsmittel ausreichend vorhanden?

ja, veranschlagt bei folgendem Konto: nein, Deckungsvorschlag:

Produkt bzw. Auftrag/Sachkonto/Bezeichnung:

Einmalig: / /

Laufend: / /

gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe

freiwillige Aufgabe

Grundlage: NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz

Beschlussvorschlag:

Der Bericht wird zur Kenntnis genommen.

Bericht:

1. Zielsetzung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes

Die direkten und indirekten Folgen COVID-19-Pandemie führten seit Anbeginn zu zahlreichen und teilweise gravierenden finanziellen Belastungen für die Kommunen. Zu deren Kompensation bzw. Abmilderung wurden von Bund und Land verschiedene Maßnahmen ergriffen, um eine Entlastung der Kommunen zu erreichen. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise an die Erstattung entfallender Gewerbesteuer-Erträge in 2020 sowie an die Steigerung des Bundesanteils an der Finanzierung der Kosten der Unterkunft im SGB-II-Leistungsbezug erinnert.

Da bereits frühzeitig absehbar war, dass eine dauerhafte Vollkompensation der gemeindlichen Belastungen von Bund und Land nicht geleistet werden konnte, wurden bereits frühzeitig Überlegungen angestellt, die Kommunen zumindest bei der Abwicklung der dort verbleibenden Lasten zu unterstützen. Hiervon ausgehend hat der Landtag NRW am 17.09.2020 das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes – NKF-CIG) beschlossen, welches am 01.10.2020 in Kraft getreten ist. Ziel des NKF-CIG ist es, die in Folge der Corona-Pandemie in den kommunalen Haushalten entstehenden Haushaltsbelastungen zu isolieren und ergebnisneutral zu verrechnen, so dass sich diese Belastungen nicht unmittelbar auf den Haushaltsausgleich auswirken. Als Haushaltsbelastungen werden hierbei sowohl Corona-bedingte Mindererträge als auch Corona-bedingte Mehraufwendungen berücksichtigt.

Im Jahresabschluss 2020 sind danach die durch die COVID-19-Pandemie eingetretenen Belastungen des Haushaltsjahres 2020 zu ermitteln, als außerordentlicher Ertrag in der Ergebnisrechnung 2020 zu verbuchen und als Bilanzierungshilfe in der Bilanz zu aktivieren. Die Haushaltsbelastungen werden durch den außerordentlichen Ertrag im Haushaltsjahr 2020 neutralisiert, so dass sie den formellen Haushaltsausgleich nicht belasten. Ab 2025 sind die aktivierten Beträge aufwandswirksam abzuschreiben, und zwar über einen Zeitraum von längstens 50 Jahren. Die Haushaltsbelastungen können so auf den Zeitraum 2025-2074 verteilt werden. Außerordentliche Abschreibungen sind zulässig. Alternativ zur aufwandswirksamen Abschreibung ab 2025 besteht die Möglichkeit, die Bilanzierungshilfe im Haushalt 2025 ganz oder in Teilen aufwandsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen.

Festzustellen ist, dass die vom Land geplante Gesetzesinitiative auf eine buchhalterische Gestaltung abzielt, die nicht zu einer Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Kommunen führt. De facto ändert sich an der Haushaltssituation der Kommune nichts. Die Bilanzierungshilfe steht somit als Gegenposten den für die Corona-Belastungen aufzunehmenden Liquiditätskrediten (bzw. den geringeren liquiden Mitteln) gegenüber. Die als Anlage 1 beigefügte Musterrechnung verdeutlicht dies.

Bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2021, das heißt im Rahmen der Haushaltsplanung 2021, sind die Haushaltsbelastungen ebenfalls zu ermitteln und als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan einzustellen. Eine gesetzliche Regelung, dass die Verbuchung auch im Jahresabschluss 2021, das heißt im Haushaltsergebnis 2021, Anwendungen finden soll, fehlt bislang.

2. Konkrete Umsetzung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes in Lüdenscheid

2.1 Umsetzung im Haushaltsjahr 2020

Der Haushaltsplan 2020 wurde vom Rat der Stadt Lüdenscheid Ende 2019 beschlossen; eventuelle Auswirkungen einer Corona-Pandemie waren zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar. Die Plandaten des Haushaltsplanes 2020 waren dementsprechend von den Corona-bedingten Auswirkungen unbeeinflusst. Im Laufe des Haushaltsjahres 2020 ergaben sich zahlreiche, auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführende Abweichungen von dieser Planung, die dementsprechend als Corona-bedingte Belastungen im Sinne des NKF-CIG zu verstehen sind.

Während in zahlreichen Fällen die Corona-bedingte Belastung des Haushaltsjahres exakt oder annähernd exakt ermittelt werden kann (z.B. zusätzliche beauftragte und separat abgerechnete Reinigungsleistungen, Erstattung der Kindergartenbeiträge), ist dies in anderen Bereichen nicht möglich (z.B. ist bei der Gewerbesteuer im Einzelfall nicht erkennbar, ob eine Reduzierung der Steuerzahlung auf die Corona-Pandemie zurückzuführen ist oder ob sie sich auch ohne die Corona-Pandemie ergeben hätte). Ist eine genaue Bestimmung der Corona-bedingten Belastung nicht möglich, ist eine pauschale Ermittlung vorzunehmen, indem der jeweilige Ansatz des Haushaltsplanes 2020 dem Ergebnis gegenüber gestellt wird (Plan-Ist-Vergleich, vgl. § 5 Abs. 3 S. 2 NKF-CIG).

Nachfolgend sind die wichtigsten Corona-Belastungen aufgeführt, die sich im Haushaltsjahr 2020 ergeben haben:

- Im Verlauf des Jahres war ein deutlicher Einbruch der Gewerbesteuererträge festzustellen. Das vorläufige Ergebnis 2020 liegt bei lediglich rd. 38,3 Mio. €. Der Ansatz im Haushaltsplan 2020 in Höhe von 59,7 Mio. € wird um rd. 21,4 Mio. € verfehlt. Der Ertragsausfall führte zu Aufwandseinsparungen bei der Gewerbesteuerumlage in Höhe von rd. 1,4 Mio. €. Die Corona-bedingte Gewerbesteuer-Nettobelastung des Haushalts 2020 betrug dementsprechend rd. 20,0 Mio. €.
- Dieser Belastung gegenüberzustellen ist die Gewerbesteuerausgleichsleistung in Höhe von 22,6 Mio. €, die die Stadt Lüdenscheid zwischenzeitlich von Bund und Land erhalten hat. Diese Ausgleichsleistung hat die Corona-bedingte Gewerbesteuer-Nettobelastung mehr als ausgeglichen. Das positive Delta in Höhe von rd. 2,6 Mio. € soll nach einem Erlass des Ministeriums dazu dienen, die Corona-Schäden an anderer Stelle zu mindern.
- Deutlich negative Abweichungen von der Planung waren beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu verzeichnen. Das Ergebnis wird voraussichtlich um rd. 2,5 Mio. € niedriger liegen als der Ansatz. Mit Erlass vom 14.12.2020 hat das Ministerium klargestellt, dass die Mindererträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer zu den Corona-bedingten Belastungen gehören.
- Die zunächst befürchtete Planunterschreitung beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, die mit einem siebenstelligen Betrag hätte erwartet werden können, ist ausgeblieben. Zum einen blieben die Einnahmen aus der Umsatzsteuer in Bund und Land vergleichsweise stabil. Zum anderen hat der Bund die zu erwartenden Mindererträge aus der Senkung der Umsatzsteuersätze im zweiten Halbjahr 2020 (von 19% auf 16% bzw. von 7% auf 5%) in 2020 vollständig ausgeglichen, so dass beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer insgesamt sogar eine Planüberschreitung und damit kein Corona-Schaden zu verzeichnen war.
- Weitere negative Planabweichungen auf der Ertragsseite ergaben sich unter anderem bei
 - den Einnahmen der Volkshochschule und den Entgelten des Kulturhauses (die Ertragsausfälle sind um entfallende Aufwendungen zu bereinigen, so dass nur eine vergleichsweise geringe Corona-Belastung zu erwarten ist),
 - den Kindergartenbeiträgen (Aussetzen der Beitragserhebung, Sitzungsdrucksachen Nr. 062/2020 und 086/2020; die 50%-ige Landesbeteiligung mindert die Corona-bedingte Belastung; Netto-Belastung rd. 230.000 €),
 - den Parkgebühren (rd. 245.000 €) und
 - der Wettbürosteuer (rd. 12.000 €).
- Zusätzliche Aufwendungen waren unter anderem erforderlich für
 - Vorsorge- und Schutzmaßnahmen (Sitzungsdrucksache Nr. 056/2020; Mehraufwand 500.000 €).
 - die Ausweitung der Reinigungsleistungen im Bereich der Gebäude und Einrichtungen (Sitzungsdrucksache Nr. 213/2020; Mehraufwand 870.000 €),
 - den erhöhten Unterstützungsbedarf der Phänomonta (Sitzungsdrucksache Nr. 219/2020; Mehraufwand 150.000 €) und

- erhöhte Ausgleichsbeträge an die Träger der schulische Betreuungsangebote (Aussetzung der Beitragserhebung, Sitzungsdrucksachen Nr. 062/2020 und 086/2020; die 50%ige Landesbeteiligung mindert die Corona-bedingte Belastung, verbleibende Netto-Belastung rd. 55.000 €).

Insgesamt werden für das Haushaltsjahr 2020 derzeit Corona-bedingte Haushaltsbelastungen in Höhe von rd. 2-3 Mio. € erwartet, die über einen außerordentlichen Ertrag zu neutralisieren sein werden. Eine detaillierte Ermittlung und Erläuterung erfolgt im Zusammenhang mit der Aufstellung des Jahresabschlusses 2020.

2.2 Umsetzung im Haushaltsplan 2021

2.2.1 Stand des Verwaltungsentwurfes

Für die Planung des Haushaltsjahres 2021 waren die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG ebenfalls zu neutralisieren. Zur Ermittlung der Belastungen ist gemäß § 4 Abs. 3 NKF-CIG die mit der Aufstellung der Haushaltssatzung für das Jahr 2020 vorgenommene mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung für das Haushaltsjahr 2021, welche Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie noch nicht enthält und um zwischenzeitliche nicht krisenbedingte Veränderungen fortzuschreiben ist, als Vergleich heranzuziehen. Dies bedeutet, dass die bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 2020 für 2021 geplanten Ansätze mit den nun vorgesehenen Planansätzen des Haushaltsjahres 2021 zu vergleichen sind. Dieser Vergleich ist aber selbstverständlich nur bei den Ansätzen anzustellen, bei den sich Corona-bedingte Veränderungen ergeben. Veränderungen, die auf nicht Corona-bedingte Sachverhalte zurückzuführen sind, bleiben bei der Ermittlung außen vor.

Da zunächst zum NKF-CIG keine näheren Erläuterungen vorlagen, wurde von der Verwaltung bei der Veranschlagung eine vorsichtige Vorgehensweise gewählt. In Zweifelsfällen wurden Haushaltsverschlechterungen als „nicht Corona-bedingt“ eingestuft.

In der Summe wurden Corona-bedingte Belastungen des Haushaltsjahres 2021 in Höhe von rd. 13,5 Mio. € identifiziert. Auf die Darstellung in Abschnitt 6.4 des Vorberichts zum Haushaltsplanentwurf 2021 wird verwiesen. Der größte Anteil entfällt auf die Ertragsausfälle bei der Gewerbesteuer; im Gegensatz zum Haushaltsjahr 2020 ist für 2021 nach dem derzeitigen Stand mit keiner Ausgleichsleistung durch Bund und Land zu rechnen.

2.2.2 Notwendig gewordene Anpassungen für den Haushalt 2021

Zwischenzeitlich hat das Ministerium mehrere Erlasse zur Auslegung des NKF-CIG veröffentlicht. Für die weitere Planung sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Mit Erlass vom 14.12.2020 wurde klargestellt, dass Mindererträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer ebenfalls zu den isolierungspflichtigen Sachverhalten gehören. Im Verwaltungsentwurf wurden die im Vergleich zur Vorjahresplanung zu berücksichtigenden Mindererträge bislang nicht isoliert.
- Entgegen der eindeutigen Gesetzesformulierung, die die Ermittlung der Corona-bedingten Belastungen eindeutig auf das Haushaltsjahr 2021 beschränkt, hat das Ministerium mit Erlass vom 18.12.2020 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch die mittelfristige Finanz- und Ergebnisplanung einzubeziehen ist. Dies bedeutet, dass eine Isolierung der Corona-bedingten Schäden nicht nur für das Haushaltsjahr 2021 vorgenommen werden soll, sondern auch für die Folgejahre. Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 2021 hatte die Verwaltung der Gesetzesformulierung folgend lediglich die Corona-bedingten Belastungen des Haushaltsjahres 2021 isoliert.

Insgesamt ergeben sich Anpassungsbedarfe für die Haushaltsplanung, die in der als Anlage 2 beigefügten Übersicht zusammengefasst sind. Die Summe der durch einen außerordentlichen Ertrag zu isolierenden Corona-Belastungen steigt im Vergleich zum Verwaltungsentwurf. Dies wirkt sich positiv auf die auszuweisenden Jahresergebnisse der Jahre 2021-2024 aus.

Über die reguläre Änderungsliste zum Haushaltsplanentwurf werden weitere isolierungspflichtige Sachverhalte in den Haushalt eingebracht (z.B. Mindererträge Parkgebühren, VHS-Entgelte, Wettbürosteuer, Vergnügungssteuer). Da diese keine Auswirkungen auf das Jahresergebnis haben (Ergebnisverschlechterung wird durch einen außerordentlichen Ertrag in gleicher Höhe neutralisiert), wurden diese in der beigefügten Übersicht nicht berücksichtigt.

3. Fazit und Risiken

Mit den Vorgaben des NKF-CIG hat das Land NRW erreicht, dass die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen den Haushaltsausgleich nicht beeinflussen. Dies gilt für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2020 und für den Haushaltsplan 2021. Nach der aktuellen Rechtslage ist die Isolierung allerdings (noch) nicht für den Jahresabschluss 2021 vorgesehen. Sollten die identifizierten Corona-Belastungen in 2021 planmäßig eintreten und keine Gesetzesänderung erfolgen, wäre bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen im Jahresabschluss 2021 ein nennenswerter Fehlbetrag auszuweisen.

Die kommunalen Spitzenverbände setzen sich daher dafür ein, die genannte Regelung auch auf den Jahresabschluss 2021 anzuwenden. Dies wäre gesetzestechnisch konsequent, da eine unterschiedliche Handhabung in Planung einerseits und Jahresabschluss andererseits wenig sachgerecht ist.

Lüdenscheid, den 20.01.2021

In Vertretung:

gez.: Blasweiler

Dr. Karl Heinz Blasweiler
Erster Beigeordneter
Stadtkämmerer