

# Covid-Isolierungsgesetz für NRW-Kommunen

## Luftbuchungen statt wirklicher Hilfe?

**(BS/lkm) Damit Nordrhein-Westfalens Kommunen nicht in ihrer Schuldenlast ersticken, hat das Land Ende letzten Jahres das sogenannte Covid-Isolierungsgesetz auf den Weg gebracht. Die coronabedingten Lasten dürfen damit in die Zukunft geschoben werden. Ab 2025 sollen die Kommunen die Schulden dann über 50 Jahre gestreckt abtragen. Bei den Kommunen kommt das Gesetz in weiten Teilen gut an, jedoch sei es kein Ersatz für echte finanzielle Hilfen, die dringend benötigt werden.**



Mit dem Covid-19-Isolierungs-Gesetz will die Landesregierung sicherstellen, dass es – trotz Corona – weit überwiegend formal genehmigungsfähige Kommunalhaushalte in NRW gibt und die kommunale Ebene handlungsfähig bleibt. Foto: BS/Gerd Altmann/pixabay.com

Die Kommunen stehen bei der Bewältigung der Pandemie in der vordersten Reihe und spüren schnell die finanziellen Auswirkungen. Die vielfältigen Dienstleistungen und Angebote –, wie soziale Infrastruktur, Bildung, ÖPNV und vieles mehr – die die Kommunen für ihre Bürger erbringen, müssen jedoch weiter finanziert werden. Daneben sind die Kommunen aber auch große öffentliche Auftraggeber. Wenn Investitionen aus Finanznot heraus eingeschränkt oder sogar zurückgezogen werden, wären in der jetzigen wirtschaftlichen Situation noch deutlich größere negative Folgeeffekte zu befürchten. Nordrhein-Westfalen hat deshalb ein Gesetz beschlossen, dass es Kommunen erlaubt, die Corona-Lasten aus ihren Haushalten zu isolieren. "Wir haben die mutige Entscheidung getroffen, zu sagen, dass wir die coronabedingten Schäden in den Haushalten isolieren. Damit schützen wir die Bürgerinnen und Bürger sowie die kommunale Selbstverwaltung im weiteren Verlauf des Jahres 2021 vor einschneidenden Maßnahmen – Stichworte: Steuererhöhungen, Grundsteuer B, Gewerbesteuer sowie weitere Einsparungen bei freiwilligen Aufgaben; ob es Bibliotheken, Schwimmbäder oder andere schwierige Entscheidungen wären, die anstehen würden. Wir

wollen die kommunale Selbstverwaltung erhalten und stärken", so NRW-Kommunalministerin Ina Scharenbach. Mit dem "NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz" (NKF-CIG) sollen die pandemiebedingten Finanzschäden in den Haushalten der Städte

und Gemeinden isoliert und im Jahresabschluss über ein außerordentliches Ergebnis in einem gesonderten Posten vor dem Aktivvermögen aktiviert werden. Die Kosten der Covid-19-Pandemie sollen über 50 Jahre über die Ergebnisrechnung der Kommune abgeschrieben werden, beginnend im Jahr 2025. "Die Kommunalaufsicht hat gelernt: In der Finanzmarktkrise verweigerte sie fast flächendeckend die Genehmigung von Haushaltsplanungen, obwohl auch diese Krise in keiner Weise von der kommunalen Ebene verursacht war – nunmehr soll die Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit höchste Priorität besitzen", lobt Bochums ehemaliger Stadtkämmerer Dr. Manfred Busch das Vorgehen der Landesregierung.

### Bilanzhilfe ersetzt nicht finanzielle Hilfe

Für Bonn rechnet Stadtkämmerin Margarete Heidler in diesem Jahr mit Corona-Schäden von etwa 50 Millionen Euro und für das Jahr 2022 mit rund 40 Millionen Euro. "Hier wird angenommen, dass die Belastungen in den jeweiligen Jahren nicht voll aufwandswirksam werden, sondern über 50 Jahre abgeschrieben werden können. Dies bedeutet, dass der Bonner Haushalt und damit die Bonner Bürgerinnen und Bürger diese Belastung über die nächsten Jahrzehnte zu tragen haben", so Heidler. Damit dies vermieden werde, seien durch den Bund und die Länder weitere Entlastungen zwingend notwendig, mahnt die Kämmerin.

Ähnlich sehen es auch die kommunalen Spitzenverbände des Landes. Sie bewerten das Gesetz "grundsätzlich positiv", da so ein "Abrutschen" in die Haushaltssicherung vermieden werden könne. Eine Bilanzhilfe allein ersetze jedoch nicht die dringend benötigte finanzielle Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände. "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", erklärt der Landkreistag, Städtetag sowie der Städte- und Gemeindebund in einer

gemeinsamen Stellungnahme. Zusätzliche Hilfen durch Land und Bund seien unerlässlich. 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.

Auch Bochums Stadtkämmerin Dr. Eva Maria Hubbert, mahnt eine Überlastung der NRW-Kommunen an: "Die Aktivierung und Finanzierung über langfristige Kredite führt 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 corona-bedingten finanziellen Lasten durch Kredite ein erneuter Rückschritt für die hochverschuldeten Städte des Ruhrgebiets ist." Die Handlungsfähigkeit der sich gerade – wie Bochum – auf einem erfolgreichen Konsolidierungsprozess befindlichen Kommunen müsse gewährleistet bleiben. Ein Großteil der finanziellen Lasten aus der Pandemie müsse deshalb von Land und Bund getragen werden, so Hubbert weiter.

### Altschulden bleiben weiterhin ein Problem

Neben der Kritik an den fehlenden Finanzmitteln fordern viele Kämmerer auch eine Lösung des kommunalen Altschuldenproblems. Die Isolierung der

Schulden sei nur eine Hilfe, den Haushalt auf dem Papier auszugleichen, kritisiert auch Thomas Göddertz, Landtagsabgeordneter der SPD. "Die Kommunen haben dadurch aber keinen Cent mehr auf dem Konto." Laut Göddertz liefert das Covid-Isolierungsgesetz keine Antwort auf die Altschuldenproblematik. "Andere Bundesländer sind das Problem bereits angegangen", so Göddertz. Die NRW-Landesregierung lasse die wichtigsten Fragen der Städte unbeantwortet. "Sie geben den Städten und Kommunen nur die Möglichkeit, die Corona-Schäden in der Bilanz zu isolieren. Das Problem der Kassenkredite wird dadurch flächendeckend noch größer", mahnt der Landtagsabgeordnete. Henning Höne, Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP-Landtagsfraktion NRW, hält dagegen, dass es beim Covid-Isolierungsgesetz um die dringliche und kurzfristige Bekämpfung der Corona-Pandemiefolgen gehe. "Die Lösung der Altschuldenproblematik ist nicht unwichtig, aber in der aktuellen Situation weniger dringlich als die unmittelbare Corona-Pandemiebekämpfung", so Höne.

In der Diskussion zum Isolierungsgesetz beanstandete Scharenbach, dass die Kritiker des Gesetzes keine Alternativen vorlegen würden. "Sie haben mir bis heute keinen alternativen Vorschlag vorgelegt", so die Ministerin. Dies liege, so die Ministerin, daran, dass die Alternativen einzig Not Haushalte, Haushaltssicherungskonzepte, Steuererhöhungen und Einsparungen sein könnten. Die Aussage der Ministerin verwunderte. In vielen der Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf wurde die Sachverständigen nicht möglich, dort auch gleich mehrmals eine Alternative vorzuschlagen. Nämlich weitere finanzielle Hilfen von Bund und Land.

## Keine Grundsteuer C in Bayern

### "Kriegserklärung an die Gemeinden"

**(BS/lkm) Ab 2025 wird im Freistaat Bayern für die Grundsteuer das sogenannte Flächenmodell genutzt. Bayerns Finanzminister Albert Füracker bezeichnete die Steuer als "bayerische Einfach-Grundsteuer", mit der der Freistaat auf eine "wertunabhängige, transparente und unbürokratische Grundsteuer" setze. "Mit unserem Modell sorgen wir für Klarheit und Planungssicherheit bei allen Beteiligten", so Füracker. Die bayerischen Kommunalverbände zeigten sich jedoch höchst unzufrieden mit der Entscheidung des Landes, keine Grundsteuer C einzuführen.**

2018 hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Grundsteuer wegen veralteter Grundstückswerte nicht mehr verfassungsgemäß sei. Der Bund hat daher im November 2019 seinen Entwurf für eine Grundsteuerreform verabschiedet. Gemäß diesem Modell soll die Grundsteuer nach dem Wert des Grundstücks bemessen werden. Die Länder können jedoch von diesem Modell abweichen.

Laut Füracker sei das Bundesmodell "unnötig bürokratisch" und erfordere alle sieben Jahre die Neubewertung sämtlicher Immobilien. "Mit steigenden Preisen steigen so automatisch die Steuern. Der Freistaat geht den fairen und unbürokratischen Weg ohne eine solche Belastungsdynamik", so Füracker.

Beim bayerischen Modell werden die Flächen mit wertunabhängigen Äquivalenzzahlen angesetzt. Daneben sei u. a. für Gebäude mit sozialem Wohnungsbau und Denkmäler ein zusätzlicher Abschlag vorgesehen. Die Bemessungsgrundlage werde einmalig zum Stichtag 1. Januar 2022 festgestellt und müsse nur angepasst werden, wenn sich die Flächen- oder die Gebäudenutzung ändere. Auf die so ermittelte Bemessungsgrundlage wenden die Gemeinden ihren Hebesatz an.

### Enttäuscht und verärgert

Bayerns Gemeinden und Städte zeigten sich enttäuscht und verärgert über die Ankündigung der Bayerischen Staatsregierung, dass die von ihnen seit Jahren geforderte und von der Politik zugesagte Einführung einer Grundsteuer C (sog. "Baulandsteuer") nicht kommen soll. Gemeindegatspräsident Dr. Uwe Brandt: "Das empfinden wir als Kriegserklärung an Bayerns Gemeinden und Städte. Allen Bemühungen der Kommunen, baureife brachliegende Grundstücke im Innenbereich der Ge-

meinden für den Wohnungsbau nutzbar zu machen, werden damit zunichtegemacht. Neben anderen baurechtlichen Instrumentarien würde eine Grundsteuer C dem Spekulantentum der Grundstückseigentümer, die auf Wertsteigerungen setzen, entgegenwirken. Das kann nun nicht geschehen. Es ist ein Schlag ins Gesicht der Gemeinde- und Stadträte, die auf die politischen Zusagen vertraut haben."

"Leider hat die Staatsregierung aufgrund des Widerstands der Freien Wähler mit ihrem Entwurf für ein bayerisches Grundsteuergesetz versäumt, mit einer Grundsteuer C ein Instrument zur Mobilisierung von Flächen zu schaffen. Das ist eine verpasste Chance. Die Grundsteuer C hätte auch in Bayern einen Ansatz schaffen können, um Flächen für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Somit könnten baureife Grundstücke, solange sie nicht bebaut sind, mit einem eigenen Hebesatz belegt werden", kritisiert auch der Vorsitzende des Bayerischen Städtetags, Straubing Oberbürgermeister Markus Pannermayr, das bayerische Grundsteuergesetz.

"Vielfach berichten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von Grundeigentümern, die trotz bestehendem Baurecht ungenutzte Baugrundstücke in Ortszentren bevorzugen, ohne konkret eine Bebauung zu planen. Eine Grundsteuer C kann als Steuerungsinstrument wirken, damit Eigentümer motiviert werden, ungenutzte Grundstücke mit Wohnungen zu bebauen oder an Bauinteressenten zu verkaufen", betont Pannermayr weiter. Mit der Grundsteuer C sollen Gemeinden die Möglichkeit erhalten, für unbebaute, baureife Grundstücke einen erhöhten Hebesatz festzulegen. Diese Grundsteuer soll helfen, Wohnraumbedarf künftig schneller zu decken.



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt. Foto: BS/privat

Bundesweit gleicht keine Gemeinde einer anderen. Fallzahl und Verteilung der Ortsteile, Gemarkungsfläche, Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte sind einige der wichtigsten Parameter, in denen sich die Kommunen unterscheiden. Darum wurden sie im Siedlungsindex der Überörtlichen Prüfung berücksichtigt. Hierdurch konnte in Hessen erstmals der Einfluss der Siedlungsstruktur auf die konkreten Finanzbedarfe von Städten und Gemeinden bestimmt werden (s. dazu Behörden Spiegel, April 2019, S. 19).

Heterogenität macht nicht an Gemeindegrenzen halt. Auch einzelne Regionen bzw. Land-

## Einfluss auf den Finanzbedarf der Landkreise

Siedlungsstruktur

von Dr. Ulrich Keilmann

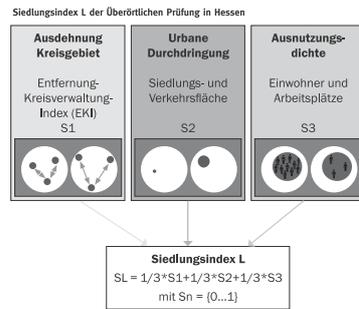


Gráfico: BS/Kommunalbericht 2020, S. 49

kreise unterscheiden sich zuweilen erheblich voneinander. Aus diesem Grund wurden analog zur Siedlungsstruktur G für die Städte und Gemeinden die definierten Indikatoren konsequent weiterentwickelt und methodisch dem Untersuchungsbereich der Landkreise zum Siedlungsindex L angepasst. Da heterogene Siedlungsstrukturen sich nicht monokausal erfassen lassen, umfasst auch der Siedlungsindex L mehrere Indikatoren:

- **Ausdehnung Kreisgebiet** Misst die nach Einwohnern gewichtete mittlere Distanz (aller Ortsteile) der Kreis-

- gehörigen Gemeinden zum Hauptsitz der Kreisverwaltung (Entfernung-Kreisverwaltungs-Index [EKI]).
- **Urbane Durchdringung** Misst den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Landkreises.
- **Ausnutzungsdichte** Misst mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte, wie intensiv die Siedlungsfläche eines Landkreises genutzt wird. Alle drei Indikatoren wurden auf den Bereich [0 ... 1] normiert und gehen jeweils zu einem Drittel in das Gesamtsaß für den Siedlungsindex L ein. Das Ziel

des Siedlungsindex L besteht in einer Konzentration der Informationen zur Siedlungsstruktur in einer einzelnen Maßzahl. Darauf aufbauend sind weiterführende ökonomische Berechnungen mit den kommunalen Haushaltsdaten und amtlichen Statistiken möglich. Der Siedlungsindex L wird heute schon als ein Parameter zur Beurteilung der räumlichen Ausprägung hessischer Landkreise genutzt.

Mit einer vergleichenden Prüfung eines Drittels aller hessischen Landkreise soll die noch offene Frage nach der statistischen Relevanz der Siedlungsstruktur auf die Haushaltsstabilität und die Wirtschaftlichkeit einzelner Aufgabenbereiche untersucht und verprobt werden.

Lesen Sie mehr zum Thema "Siedlungsindex der Landkreise" im Kommunalbericht 2020, Hessischer Landtag, Drucksache 20/3456 vom 25. September 2020, S. 48 ff. Zum "Siedlungsindex der Städte und Gemeinden" vgl. Kommunalbericht 2018, Hessischer Landtag, Drucksache 19/6812 vom 13. Dezember 2018, S. 78 ff.

Beide vollständigen Kommunalberichte sind kostenfrei unter rechnungshof.hessen.de abrufbar.

Advertisement for AK-FINANZ featuring a woman on a phone, a 2.50% interest rate, and contact information: 0800-1000500, www.ak-finanz.de.