Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

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

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stichwort: „A02 – ASEG NRW – 23.06.2025“

16.06.2025

Städtetag NRW
Benjamin Holler
Referent
Telefon 0221 3771-220
benjamin.holler@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen:
20.14.50 N

Landkreistag NRW
Marcel Kreutz
Referent
Telefon 0211 300491-110
m.kreutz@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.50.90

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
carlgeorg.mueller@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.5.11-001/007

Stellungnahme

Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW)

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung am 23. Juni 2025 und für die Möglichkeit, zum oben genannten Gesetzentwurf vorab schriftlich Stellung zu nehmen.

Zunächst möchten wir betonen, dass wir die Umsetzung der im Koalitionsvertrag angekündigten substanziellen und bilanziellen Entlastungen für mit hohen Liquiditätskrediten belastete Kommunen grundsätzlich ausdrücklich begrüßen.

Bevor wir auf den Entwurf im Einzelnen eingehen, muss das Vorhaben aber auch in den Gesamtkontext der Kommunalfinanzierung eingeordnet werden.

I. Altschuldenhilfe im Gesamtkontext der Kommunalfinanzierung

Die Kommunen befinden sich aktuell in der alarmierendsten finanziellen Situation seit Jahrzehnten. Zum 4. Quartal 2024 verzeichneten die Kernhaushalte der Städte, Kreise und Gemeinden für das Jahr 2024 ein Finanzierungsdefizit von -6,8 Mrd. Euro. Ursache dafür waren vor allem die hohen Sozialausgabenbelastungen der Kommunen. Für die Folgejahre ist bundesweit mit negativen Finanzierungssaldi im zweistelligen Milliardenbereich zu rechnen. In der Summe sind die Kommunen dramatisch strukturell unterfinanziert.

Zugleich sind die kommunalen Nettoanlageinvestitionen bereits seit über 20 Jahren negativ, was nicht zuletzt zu einem erheblichen Investitionsrückstand in den Kommunen von bundesweit rund 186 Mrd. Euro (KfW-Kommunalpanel) geführt hat. Bei diesem Investitionsrückstand geht es im Übrigen nur um den *Bestand*, der Finanzierungsbedarf für Zukunftsinvestitionen ist dabei noch gar nicht berücksichtigt. Dies bedeutet, dass selbst in haushalterisch besseren Zeiten die gemeindlichen Finanzmittel insgesamt nicht ausreichend waren, um zumindest den Status quo der kommunalen Infrastruktur zu erhalten.

Deswegen darf eine Altschuldenhilfe nicht isoliert betrachtet werden. Sie erfordert Maßnahmen, um die Entstehung neuer Schulden zu verhindern. Andernfalls drohen eine Fehlallokation staatlicher Mittel und Akzeptanzprobleme bei den Kommunen, die von der Entschuldung nicht profitieren.

Wir fordern deshalb bereits seit Langem, dass **integraler Bestandteil jeder echten Altschulden-*Lösung* das Vermeiden neuer Schulden** sein muss. Dies kann nicht allein durch Haushaltsrecht gelingen. Auch unter Berücksichtigung der geplanten Altschuldenhilfe braucht es dringend konsequente staatliche Reformschritte für die Kommunalfinanzierung, die zuvörderst folgende Aspekte umfassen:

- Eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zur auskömmlichen Refinanzierung der von Bund und Ländern an die Kommunen übertragenen Aufgaben: Wir brauchen einen höheren Anteil an den Gemeinschaftssteuern!
- Höhere, verlässliche Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch eine dauerhafte Anhebung des GFG-Verbundsatzes.
- Eine uneingeschränkte Verwirklichung des Konnexitätsprinzips, das namentlich auch Änderungen im bestehenden (sozialen) Leistungsrecht sowie die Umsetzung von EU-Vorgaben umfasst; bis dahin ein Aufgabenübertragungsverbot des Bundes, das umfassend gilt und auch Änderungen im bestehenden Leistungsrecht erfasst.
- Eine vollständige Kompensation kommunaler Einbußen bei der Regelung von Steuererleichterungen (insbesondere mit Blick auf die Gemeinschaftssteuern).
- Ein grundsätzliches Aufgabenmoratorium auf Landesebene, das explizit auch Aufgaben mit sog. „Anschubfinanzierung“ umfasst, die bei den Kommunen hohe Folgekosten verursachen.
- Die Sicherstellung eines dauerhaften und hohen Investitionsvolumens für die Städte, Gemeinden und Kreise zur Finanzierung der nötigen Investitionen in den Bestand und in Zukunftsthemen, wie Energie- und Verkehrswende und digitale Transformation.

II. Wichtiger Umsetzungsschritt des Landes

Vorbehaltlich des Vorgenannten begrüßen wir, dass die Landesregierung den Entwurf eines ASEG NRW auf den Weg bringt, ohne dies von Vorleistungen oder konkreten Zusagen seitens des Bundes abhängig zu machen.

Ankündigungen zu Altschuldenhilfen sind nicht neu. **Dass die jetzige Landesregierung den Schritt hin zur realen Umsetzung macht, erkennen wir als Kraftanstrengung in schwierigen Zeiten ausdrücklich an.**

Wir erkennen die Bereitschaft zur Schuldenübernahme auch als ausdrückliches Bekenntnis zu einer Verantwortungsgemeinschaft zwischen Land und Kommunen. Das ist eine wichtige politische Botschaft, die bei den Kommunen und an den Kapitalmärkten gleichermaßen Gehör finden wird.

Dass dieser Schritt derzeit noch ohne Bundesbeteiligung angegangen werden muss, ist indes zu bedauern. Land und Kommunen eint die gemeinsame nachdrückliche Forderung nach der bundesseitig zugesagten Beteiligung. Wir erwarten vom Land, weiterhin alles dafür zu tun, dass der Bund seine Zusage auch realisiert. Nur bei einer Beteiligung des Bundes wäre es – abgesehen von den unter I. beschriebenen Zusammenhängen – gerechtfertigt, von einem Programm zur Altschulden-*Lösung* statt nur von einer Altschuldenhilfe zu sprechen.

Es ist trotzdem richtig, dass das Land an seinem Zeitplan festhält und nicht auf eine Konkretisierung der im Koalitionsvertrag von CDU und SPD zugesagten Bundesbeteiligung an Entschuldungsmaßnahmen der Länder wartet. Die nordrhein-westfälischen Kommunen vertrauen darauf, dass noch in diesem Jahr mit der anteiligen Schuldenübernahme begonnen werden kann. Der vorliegende Gesetzentwurf errichtet zudem bereits Prozesse und Strukturen, die eine vollständige Schuldenübernahme unter Beteiligung des Bundes ohne weitere Vorarbeiten ermöglichen.

III. Begleitende Maßnahmen

Über den Gesetzentwurf hinausgehend regen wir eine sofortige Anpassung der haushaltsrechtlichen Regelungen in der Gemeindeordnung NRW an. Die fristgebundene Tilgungspflicht für Kassenkredite gemäß § 89 Abs. 4 GO NRW muss gestrichen werden.

Bis zu einer vollständigen Lösung des Altschuldenproblems würde diese Regelung die Handlungsmöglichkeiten des kommunalen Zins- und Schuldenmanagement stark einschränken. Durch ein ausgewogenes Verhältnis von kurz-, mittel- und langfristigen Zinsbindungen können die Städte, Gemeinden und Kreise ihre Zins- und Konzentrationsrisiken zurzeit noch minimieren. Langfristige Zinsbindungen können in Niedrigzinsphasen genutzt werden, um Finanzierungskosten zu drücken.

Die mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz eingeführte Regelung des § 89 Abs. 4 GO verpflichtet die Kommunen aber, nach dem 31. Dezember 2025 neue Liquiditätsschulden binnen 36 Monate zu tilgen. Sie schränkt damit den Instrumentenkasten des in Nordrhein-Westfalen etablierten und praktizierten kommunalen Zins- und Schuldenmanagements stark ein. Unstreitig ist jedoch, dass auch nach der im ASEG vorgesehenen Teilentschuldung bei den Städten, Gemeinden und Kreisen ein zweistelliger Milliardenbetrag an Liquiditätsverbindlichkeiten

verbleiben wird. Ein Wegfall der fristgebundenen Tilgungspflicht in § 89 Abs. 4 GO ist daher sowohl aus Wirtschaftlichkeitsgründen als auch zum Erhalt einer angemessenen Risikostreuung geboten.

Wir regen daher an, die Streichung von § 89 Abs. 4 GO im Rahmen des Gesetzgebungsverfahren zur Änderung kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vorzunehmen. Hilfsweise sind die in der Regelung enthaltenen Fristen erheblich zu verlängern.

IV. Erweiterung der testatführenden Stellen

Nach § 4 Abs. 3 ASEG-E ist der dem Antrag zugrunde zu legende Bestand an Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung sowie der Abzugsbetrag gesondert zu überprüfen. Als mögliche Prüfer kommen nach derzeitigem Entwurf nur eine Wirtschaftsprüferin, ein Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Betracht.

Diese Vorgabe birgt die Gefahr eines irreversiblen Teilnahmeausschlusses, wenn eine rechtzeitige Antragstellung an der Verfügbarkeit oder den zeitlichen Kapazitäten auf Seiten der Wirtschaftsprüfer scheiterte.

Unsere Mitglieder befürchten bei einer Beschränkung auf Wirtschaftsprüfer einen signifikanten Vergabe-, Verwaltungs- und Bearbeitungsaufwand. Zudem besteht die Gefahr eines „Flaschenhalses“ in der Abwicklung, wenn mehr als 200 antragsberechtigte Kommunen im Sommer 2025 Kapazitäten bei den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften anfordern müssten.

Um diese absehbaren Schwierigkeiten zu vermeiden, sollte die Riege unabhängiger Prüfer weiter geöffnet und die Auswahl von der antragsberechtigten Kommune getroffen werden. Dies wäre im Übrigen auch im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung. Als geeignete weitere Prüfinstanz liegt die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) auf der Hand:

Nach § 102 Abs. 2 GO NRW können die Kommunen sowohl einen Wirtschaftsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als auch die gpaNRW mit der Prüfung von Jahresabschlüssen beauftragen. Insofern sollte die gpaNRW auch die zusätzliche Prüfung des Bestands der Liquiditätskredite nach § 4 Abs. 3 ASEG NRW durchführen können. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bereich der kommunalen Rechnungslegung und hat bereits zahlreiche Prüfungen von Eröffnungsbilanzen, Jahres- und Gesamtabschlüssen durchgeführt.

Durch die zusätzliche Aufnahme der gpaNRW als testatführende Stelle würden zusätzliche Prüfungskapazitäten bereitgestellt und so eine zügige Abwicklung der Altschuldenentlastung gesichert.

V. Berücksichtigung von Ausnahme-Konstellationen

Der Städtetag bittet um die gesonderte Würdigung einer Ausnahmesituation, die die Liquidität der Stadt Köln geprägt hat: Im Zuge der Aufarbeitung des Archiv-Einsturzes 2009 sind der Stadt Köln aus Versicherungsleistungen hohe Geldbeträge zugeflossen. Haushaltsrechtlich betrachtet ist es dadurch zu einem Aktivtausch in der Bilanz gekommen. Ohne eigenes Verschulden erhielt

die Stadt anstelle der im Archiv gebundene Vermögensgegenstände liquide Mittel. Diese Liquidität muss letztlich wieder für die langwierige Reparatur des beschädigten Archivgutes eingesetzt werden; zu dem für das ASEG relevanten Stichtag 31.12.2023 hat sie aber noch in wesentlichem Umfang den Kreditbedarf der Stadt gemindert. Diesem Umstand sollte nach Ansicht des Städtetages in angemessener Weise bei der Ermittlung des Entlastungsbetrags für die Stadt Köln Rechnung getragen werden.

Außerdem weisen Landkreistag und Städte- und Gemeindebund darauf hin, dass die Höhe aufgenommener Liquiditätskredite am Stichtag bisweilen durch den Umstand verfälscht wurde, dass eigentlich bereits vor dem Stichtag notwendige Kreditaufnahmen durch eine Stundung der Kreisumlagezahlung hinausgeschoben und letztlich erst nach dem Stichtag realisiert wurden. Zumindest für einen Kreis ist dies bekannt. Auch dieser Umstand sollte nach Ansicht von Landkreistag und Städte- und Gemeindebund angemessene Berücksichtigung finden.

VI. Praxisnahe und bürokratiearme Verfahrensausgestaltung

Über das Gesagte hinaus bitten wir im weiteren Verfahren um intensive Prüfung, inwieweit das Antragsverfahren und der Prozess der Schuldübernahme durch das Land möglichst praxisnah und bürokratiearm ausgestaltet werden kann. Dies gilt auch mit Blick auf etwaige untergesetzliche Ausführungsbestimmungen der Landesregierung. Prozessvorgaben und Prüfungshandlungen, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen, sollten – nicht nur im Sinne einer zügigen Umsetzung der Altschuldenentlastung – unbedingt vermieden werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen im weiteren Verfahren.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Dominique Köppen
Beigeordneter
Städtetag Nordrhein-Westfalen

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen