Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.

Schillerstraße 14
40237 Düsseldorf

Telefon 0211 99 175-0

info@steuerzahler-nrw.de

www.steuerzahler.de/nrw

16. Juni 2025

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des

Ausschusses für Heimat und Kommunales am 23. Juni 2025 zum

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

Drucksache 18/13835

Vorbemerkung und Zusammenfassung

Seit vielen Jahren wird immer wieder über die bekannte Altschuldenproblematik der nordrhein-westfälischen Kommunen diskutiert und insbesondere wurde es in der Niedrigzinsphase vom Land leider versäumt, die Kommunen bei den Altschulden zu entlasten – sei es durch eine teilweise Übernahme der Schulden, sei es durch eine Entschärfung des Zinsänderungsrisikos. Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalens (BdSt NRW) ist es somit erfreulich, dass die Landesregierung nun einen konkreten Gesetzentwurf zur Übernahme eines Teils der Altschulden vorgelegt hat.

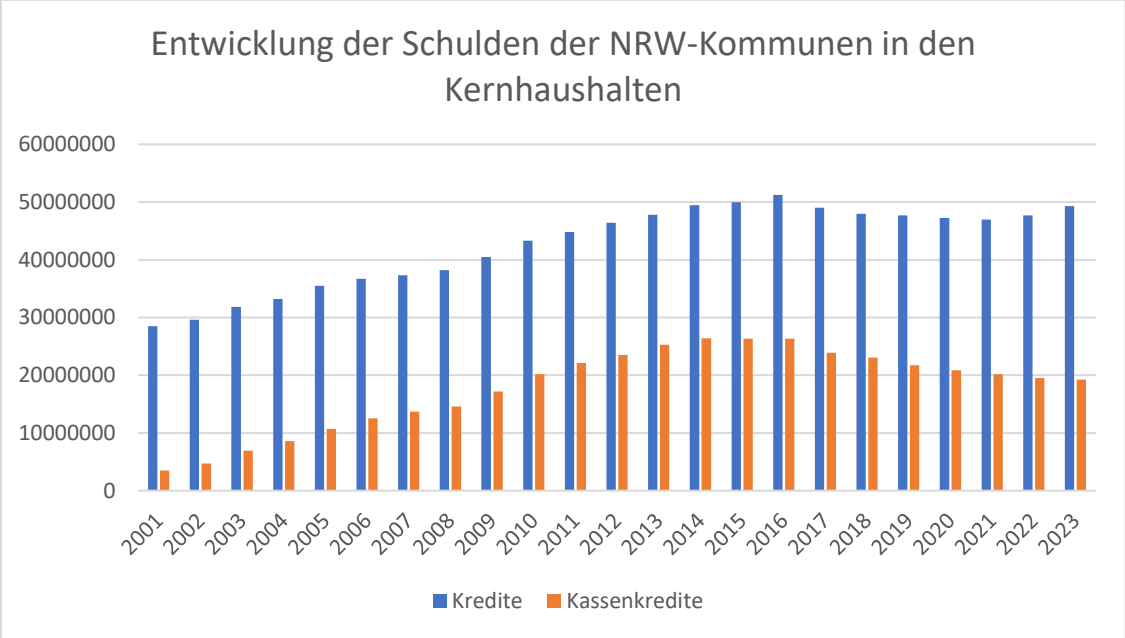
Der Gesetzentwurf der Landesregierung ist aus Steuerzahlersicht grundsätzlich zu unterstützen. Obwohl es mit dem Gesetzentwurf endlich konkret wird, ist diese Altschuldenlösung allerdings unvollständig. Es ist unklar, auf welche Weise die von der Altschuldenproblematik betroffenen Kommunen sich an der Entschuldung beteiligen müssen, wie die Tilgung der Schulden innerhalb von 30 Jahren gelingen soll und wie das Land zukünftig den derzeitigen deutlichen Anstieg der Liquiditätskredite aufhalten möchte. Als besonders wichtig erachtet der BdSt NRW zur grundsätzlichen und nachhaltigen Sanierung der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen die Wiedereinführung eines Genehmigungsvorbehalts für Liquiditätskredite und die Erhöhung des Verbundsatzes im kommunalen Finanzausgleich. Damit kann langfristig die steigende Belastung für die Bürgerinnen und Bürger mit Steuern und anderen Abgaben in den besonders hoch verschuldeten Kommunen aufgehalten werden.

Die Altschuldenproblematik in Nordrhein-Westfalen

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Situation um die Liquiditäts- beziehungsweise um die sogenannten „Kassenkredite" zunehmend verschlechtert. Vor allem in Nordrhein-Westfalen wuchs der Schuldenberg drastisch in die Höhe. Während die mittel- bis langfristigen Kredite, welche für investive Zwecke benötigt werden, sich nur marginal veränderten, haben sich gewaltige Summen an Kassenkrediten angehäuft. Diese haben als Kassenverstärkungskredite eigentlich den Zweck der kurzfristigen Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit und gelten für das Haushaltsjahr bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung[1]. Von den rund 49,3 Milliarden Euro Schulden in den Kernhaushalten der Städte und Gemeinden Ende 2023 zählten 42 Prozent und damit rund 21 Mrd. Euro zu den Kassenkrediten[2]. Die Überbrückung kurzfristiger Zahlungsengpässe durch Kassenkredite wird dann zu einem Problem, wenn solche als dauerhafte Deckungsmittel eingesetzt werden (müssen). Ihnen steht im Vergleich zu den Investitionskrediten auch kein Anlagevermögen, also ein geschaffener Wert gegenüber. Dazu kommt

[1] Vgl. § 89 (2) GO NRW
[2] Vgl. Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten stieg 2023 | Landesbetrieb IT.NRW

bei eher kurzfristig abgeschlossenen Kassenkrediten das systembedingte Zinsänderungsrisiko. Auch gilt es zu bedenken, dass die kurzfristigen Liquiditätskredite regelmäßig höhere Zinsausgaben als die langfristig abgeschlossenen Investitionskredite verursachen und in diesem Sinne den Handlungsspielraum der Kommunen einengen.



[3]

Die stete Anhäufung der Kassenkredite in den NRW-Kommunen in den letzten Jahrzehnten ist auch ein Ergebnis der nicht ausreichenden Finanzierung der Kommunen durch das Land. Diese unzureichende Finanzierung führt derzeit zu einer sich neben der Altschuldenkrise der NRW-Kommunen aufbauenden neuen Schuldenkrise. Nach den vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes hat sich die Verschuldung der Kommunen mit Liquiditätskrediten 2024 von rund 20,9 Mrd. Euro auf rund 23,7 Mrd. Euro erhöht[4]. Aber auch andere Daten belegen die derzeitige Finanzschwäche zahlreicher NRW-Kommunen. Zuletzt waren dies Daten aus einer Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage der SPD-Fraktion. Einen strukturell ausgeglichenen Haushalt konnten 2024 nur noch 16 von 427 NRW-Kommunen vorweisen[5]. Im Jahre 2023 waren es noch 73 Kommunen[6]. Aber auch in Zukunft ist keine Besserung zu erwarten. Fast sämtliche Städte und Gemeinden bewerten die Aussichten bis 2028 als schlecht oder sehr schlecht, so das Ergebnis einer Umfrage des Städtetags und des Städte- und Gemeindebundes unter allen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.[7] Auch in einer Studie des FiFo in Köln im Auftrag der NRW.BANK gaben 85 Prozent aller Kommunen

[3] Gesamtverschuldung und Kassenkredite der Kommunen in NRW, Daten von it.nrw, eigene Darstellung.
[4] Vgl. https://www.kommunen.nrw/informationen/info-nach-fachgebieten/finanzen-und-kommunalwirtschaft/kategorie/finanzprognosen-schuldenreport.html
[5] Vgl. Drucksache 18/13557
[6] Vgl. Drucksache 18/9574
[7] Vgl. Städte und Gemeinden in wachsender Finanznot – ausgeglichener Haushalt wird zur seltenen Ausnahme – Kommunen in NRW

an, dass sie ab 2025 eine mangelhafte finanzielle Situation erwarten[8]. Diese Entwicklung der Kommunen bekommen früher oder später die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen durch Erhöhungen der kommunalen Abgaben sowie schlechteren Dienstleistungen zu spüren und sollte auch deshalb mit einer vollumfassenden und wirksamen Altschuldenlösung gestoppt werden.

In anderen Bundesländern, bei denen die Kommunen ebenfalls durch hohe Altschulden belastet sind, gibt es bereits Programme, um diese Fehlentwicklungen zu stoppen. Nur die nordrhein-westfälischen Kommunen, in denen das Problem im Vergleich zu den anderen Bundesländern besonders gravierend ist, mussten somit bisher auf eine Altschuldenlösung warten.

Dabei ist der Landesregierung die Notwendigkeit einer Altschuldenlösung durchaus bewusst, wie sie bereits in ihrem Koalitionsvertrag[9] 2022 festgehalten hat. Folgerichtig stellte sie deshalb im Juni 2023 ein erstes Konzept zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik vor[10], welches aber schnell aufgrund deutlicher Kritik zahlreicher Verbände und Kommunen im Einklang mit dem BdSt NRW zurückgezogen wurde. Anfang Juni 2024 hat das Land einen neuen Anlauf bei der Altschuldenlösung unternommen und Eckpunkte beschlossen, welche die Grundlage für den nun vorliegenden Gesetzentwurf liefern. Die Landesregierung verpflichtete sich über 30 Jahre jährlich 250 Millionen Euro für eine Altschuldenlösung bereitzustellen[11]. Mit diesem “frischen Geld” ist eine Grundlage gelegt, um die Altschuldenproblematik in Nordrhein-Westfalen endlich anzugehen.

Positive Teile des Gesetzentwurfs der Landesregierung

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen begrüßt die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Altschuldenlösung durch die Landesregierung und findet darin auch einige positiv hervorzuhebende Aspekte. Das Land bleibt dabei, 250 Mio. Euro jährlich selbst zur Verfügung zu stellen und geht das Problem auch vorerst ohne den Bund an. Die Hälfte aller als „übermäßig“ identifizierten Liquiditätskredite soll laut dem Gesetzentwurf in die Schuld des Landes übergehen. Dies ist eine erste bedeutende Maßnahme, um den Kommunen wieder Handlungsspielraum zurückzugeben, da sie damit – zumindest zum Teil – von der Verpflichtung zur Zahlung der Zinsen und dem Zinsänderungsrisiko sowie der Tilgung befreit werden.

[8] Vgl. https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2024/NRWBANKFokus_Kommunen_2024.pdf
[9] Vgl. Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, S. 105f., zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf (cdu-nrw.de).
[10] Vgl. Pressemitteilung Land NRW vom 19.06.2023, Landesregierung Nordrhein-Westfalen geht mit Programm für kommunale Altschulden in Vorleistung – zudem 6-Milliarden-Investitionsprogramm für kommunale Infrastruktur mit Fokus auf Klimaschutz und Klimaanpassung | Land.NRW.
[11] Pressemitteilung Land NRW vom 04.06.2024, Landesregierung beschließt Eckpunkte einer Altschulden-Lösung | Land.NRW

Die von der Landesregierung gewählte Definition von übermäßigen Krediten findet ebenfalls die Zustimmung des BdSt NRW. Als „übermäßig" sollen alle Kredite einer Kommune oberhalb einer Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 100 Euro pro Einwohnerin und Einwohner gelten. Damit orientiert sich das Land richtigerweise an den Richtlinien des Bundes. Darüber hinaus hat das Land bei der Definition der Kassenkredite sichergestellt, dass nur „klassische" Kassenkredite, die zur Liquiditätssicherung und nicht für investive Zwecke eingesetzt wurden, entschuldet werden. Bis zum deutlichen Zinsanstieg 2022 waren Kassenkredite aufgrund niedriger Zinsen für einige Kommunen attraktiv, um sie auch für die Investitionsfinanzierung zu nutzen. Diese missbräuchliche Nutzung der Kassenkredite wird nun nach den Plänen der Landesregierung nicht mit einer Entschuldung belohnt.

Zur Definition der Altschulden gehört eine Stichtagssetzung, ab wann Kassenkredite als Altschulden bewertet und abgetragen werden sollen. Hier wurde zwar mit dem 31.12.2023 ein in der Vergangenheit vom BdSt NRW kritisch bewerteter Stichtag gewählt. Allerdings wird im Gesetzentwurf mit einer Klausel dafür Sorge getragen, dass keine Kommunen von der Altschuldenlösung profitieren können, die von 2016 bis 2025 besonders finanzstark waren. Damit kann gewährleistet werden, dass nur Kommunen von Liquiditätskrediten entlastet werden, welche auf diese Entlastung angewiesen sind. In dem Gesetzentwurf wird aber nicht nur geregelt, dass nur bedürftige Kommunen von der Entschuldung profitieren, sondern dass die besonders Bedürftigen besonders stark profitieren. Keine Kommune soll nach Teilnahme an dem Entschuldungsprogramm einen höheren Bestand von übermäßigen Verbindlichkeiten als 1.500 Euro je Einwohnerin und Einwohner aufweisen. Damit werden Kommunen, die seit Jahren hohe kommunale Abgaben von ihren Bürgerinnen und Bürgern verlangen mussten und durch die Schulden in ihrer Handlungsfreiheit sehr stark eingeschränkt waren, besonders entlastet. Dies begrüßt der BdSt NRW ebenfalls. Neben diesen positiven Inhalten des Gesetzentwurfs besteht aus Steuerzahlersicht bei einigen Punkten erhebliches Optimierungs- und Ergänzungspotential.

Fehlende Aspekte zu einer erfolgreichen Altschuldenlösung

Obwohl die Landesregierung nun endlich auch ohne weiter auf den Bund zu warten eine Altschuldenlösung vorgelegt hat, wird weiter auf eine Beteiligung des Bundes gehofft. Die neue Bundesregierung hat allerdings in ihrem Koalitionsvertrag nur eine Zusage von 250 Millionen Euro für alle Bundesländer mit einer Altschuldenlösung für die nächsten vier Jahre getätigt. Dieser Betrag wird somit nicht für eine erfolgreiche umfassende Altschuldenlösung in Nordrhein-Westfalen ausreichen. Der BdSt NRW ist grundsätzlich der Meinung, dass die Landesregierung nicht weiter auf den Bund bauen sollte. Es ist eine originäre Aufgabe der Bundesländer, für ihre Kommunen eine Altschuldenlösung zu organisieren und zu finanzieren. Die

Landesregierung sollte deshalb möglichst bald einen höheren Betrag für ihre Altschuldenlösung hinterlegen, um die Kommunen von einem größeren Teil ihrer Altschulden zu entlasten.

Ein höherer jährlicher Betrag wird nach Einschätzung des BdSt NRW auch dringend nötig sein, weil mit 250 Millionen Euro jährlich nicht die von der Landesregierung als übermäßig definierten Liquiditätskredite innerhalb von 30 Jahren getilgt werden können. Die Landesregierung plant mit einem mittleren Refinanzierungszinssatz von 2,25 Prozent und einer Tilgung von 0,5 Prozent. Bisher steht die genaue Summe der zu übernehmenden Kassenkredite zwar noch nicht fest, aber es ist von einer Summe über 7,5 Mrd. Euro auszugehen. Damit ist eine Tilgung innerhalb von 30 Jahren nicht einmal möglich, wenn das Land keine Zinsen für die von den Kommunen übernommenen Schulden zahlen müsste. Das Land steht deshalb in der Pflicht, den jährlich für Zins und Tilgung vorgesehen Betrag mehr als zu verdoppeln, damit die Tilgung der bisher zur Übernahme vorgesehenen Schulden generationengerecht innerhalb von 30 Jahren gelingen kann.

Die Beteiligung an der Entschuldung soll laut dem Gesetzentwurf freiwillig sein. Mit der freiwilligen Teilnahme sollte sich die Kommune aber ebenfalls zur Tilgung eines Teils der Liquiditätskredite verpflichten. So sollte der Rest der übermäßigen Liquiditätskredite, welcher nicht vom Land übernommen wird, von den betroffenen Kommunen selbst über höchstens 30 Jahre getilgt werden. Damit dies gelingen kann, sollte zum einen die Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich erhöht werden. Zum anderen sollten – ähnlich wie beim „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ – klare Tilgungs- und Konsolidierungspläne durch die Kommunen aufgestellt werden, deren Einhaltung durch die Aufsichtsbehörden kontrolliert werden sollte. Die Aufsichtsbehörden sollten auch Sanktionsmöglichkeiten erhalten, welche sie bei Nichtbefolgung des Tilgungs- und Konsolidierungsplans anwenden können.

Die freiwillig an der Entschuldung teilnehmenden Kommunen sollen laut dem Gesetzentwurf auch dazu verpflichtet sein, den Bestand ihrer Liquiditätskredite durch externe Wirtschaftsprüfer überprüfen zu lassen. Aus Sicht des BdSt NRW ist diese Prüfung durch Externe grundsätzlich erforderlich. Angeregt wird aber, auch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) als mögliche Prüfungsbefugte zu nennen. Bekanntlich verfügt die gpaNRW über langjährige Erfahrungen im Bereich der kommunalen Rechnungslegung und -prüfung und sollte allein schon deshalb die Prüfungen mit übernehmen können. Damit die gpaNRW und externe Wirtschaftsprüfer einheitlich und schnell prüfen können, sollte das Land Vorgaben zu Darstellung, Umfang und Berechnungsmodell bei der Testierung ausarbeiten.

Der BdSt NRW regt eine zusätzliche Erweiterung des Gesetzentwurfes an: Finanzschwache Kommunen, die deutlich unter 100 Euro Liquiditätskredite pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, aber in der Vergangenheit sparsam gewirtschaftet haben und deshalb nicht von der Altschuldenlösung des Landes profitieren können, sollten nach Vorbild der „Hessenkasse“ auf unbürokratische Weise Investitionszuschüsse vom Land zur Belohnung ihrer Konsolidierungsbemühungen erhalten können. Damit könnten auch diese Kommunen den Investitionstau vor Ort auflösen. Ein Teil dieser Investitionszuschüsse könnte möglicherweise über die dem Land zugewiesenen Gelder aus dem sogenannten Infrastruktursondervermögen des Bundes finanziert werden.

Von zentraler Bedeutung für den Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen ist die Verhinderung eines erneuten Aufwuchses von Kassenkrediten. In dem Gesetzentwurf sind bisher noch keine Maßnahmen erkennbar, die diesem erneuten Aufwuchs etwas entgegensetzen könnten. Mit der im Februar 2024 beschlossenen 3. NKF-Reform wurde mit der verpflichtenden Rückzahlung von neuen Liquiditätskrediten innerhalb von 36 Monaten eine möglicherweise hilfreiche Regelung eingeführt[12]. Die Rückzahlung dieser Liquiditätskredite ohne die Aufnahme neuer Kredite kann allerdings realistischerweise bei finanzschwachen Kommunen nur gelingen, wenn die Verbundquote schrittweise wieder deutlich erhöht wird, das Konnexitätsprinzip streng eingehalten und ein wirksamer Bürokratieabbau beschlossen wird. In diesem Zusammenhang ist an den Abbau von kommunalen Förderprogrammen zu denken. Eingesparte Ausgaben durch die Verringerung von Förderprogrammen und der damit verbundenen Bürokratie sind vollständig den Kommunen über erhöhte Schlüsselzuweisungen zuzuleiten.

Außerdem sollte das Land die Aufsichtsbehörden weiter stärken. Dies könnte durch die Wiedereinführung eines Genehmigungsvorbehalts für Liquiditätskredite geschehen. Dieser existierte bis Mitte der neunziger Jahre im nordrhein-westfälischen kommunalen Haushaltsrecht und war ein geeignetes Instrument; den ungebremsten Anstieg von kommunalen Kassenkrediten zu begrenzen. Im Vergleich zur kommunalen Schuldenbremse ginge die Einführung des Genehmigungsvorbehalt nicht mit einer Verfassungsänderung einher, sondern könnte in der Gemeindeordnung vorgenommen werden. Ein Genehmigungsvorbehalt würde es den Kommunen zudem ermöglichen, dringend notwendige Investitionskredite aufzunehmen[13]. Mit der 3. NKF-Reform wurde bereits ein Schritt in die richtige Richtung unternommen, indem die Genehmigung von Höchstbeträgen der Liquiditätskredite für Kommunen in der Haushaltsicherung zur Pflicht wurde und den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit eingeräumt wurde, bei eben jenen Kommunen Einzelgenehmigungen von Kassenkrediten vorzunehmen[14]. Daran

[12] Vgl. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen § 89, Absatz 4.
[13] Vgl. Herrmann, Karolin: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Bonn 2011, S. 3.
[14] Vgl. Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen § 89, Absatz 3.

anknüpfend sollte es eine grundsätzliche Genehmigungspflicht von Kassenkrediten für alle Kommunen geben, um neue kommunale Schuldenberge zu verhindern.

Fazit

Die derzeitigen Pläne der Landesregierung zum kommunalen Altschuldenabbau sind aus Steuerzahlersicht grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn sie noch unvollständig sind. Die Landesregierung sollte mindestens mit einer Verdopplung des jährlichen Landesbeitrags dafür sorgen, zumindest die Hälfte der als Altschulden definierten Kredite generationengerecht innerhalb von 30 Jahren selbst tilgen zu können. Zentral ist zudem die Verhinderung eines erneuten Aufwuchses von Schulden durch die Erhöhung des Verbundsatzes im GFG, die strenge Einhaltung des Konnexitätsprinzips und einer Stärkung der kommunalen Aufsicht. Sie sollte die betreffenden Kommunen nicht nur daran hindern, nahezu ungebremst neue kurzfristige Liquiditätskredite aufzunehmen, sondern ebenfalls die Einhaltung eines verpflichtend aufzustellenden Konsolidierungs- und Tilgungsplan kontrollieren. Auf diese Weise kann ein umfassendes und nachhaltiges Konzept entstehen, welches einen Dienst an den kommenden Generationen in Nordrhein-Westfalen leistet, die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler tendenziell entlastet und den Kommunen neue Spielräume für die dringend benötigten Investitionen eröffnet.