

Beschlussvorlage

FB 2-013-25

Fachbereich	Finanzen
Berichterstatter	Raabe, Markus

Vorlagen-Datum	04.06.2025
----------------	------------

Gremium	Termin	Öffentlichkeitsstatus
Haupt- und Finanzausschuss	26.06.2025	öffentlich
Gemeinderat	10.07.2025	öffentlich

Betreff: Altschuldenentlastungsgesetz NRW, Vorratsbeschluss Antrag

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat fasst vor Inkrafttreten des Altschuldenentlastungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (ASEG NRW) den Vorratsbeschluss über die Wahrnehmung der Antragsberechtigung an der Teilnahme am Entschuldungsprogramm nach vorgenannten Gesetz unter der Prämisse, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 18/13835) beschlossen wird.
2. Der Rat der Gemeinde Altenbeken behält sich vor, Änderungen durch Beschluss zu fassen, sofern im Zuge des parlamentarischen Verfahrens noch Anpassungen am Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 18/13835) vorgenommen werden.“
3. Mit der Antragstellung und der Ausführung wird der Bürgermeister der Gemeinde Altenbeken beauftragt.

Sach- und Rechtslage:

Definition und Ursprung der Kommunalen Altschulden in NRW

Die hier angesprochenen „Kommunalen Altschulden“ beziehen sich auf Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung, auch Liquiditätskredite genannt.

Nach § 89 Absatz 2 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) können Gemeinden eigentlich Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen, um die rechtzeitige Leistung ihrer Auszahlungen sicherzustellen, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Die Verbindlichkeiten dienen dazu, die jederzeitige Zahlungsfähigkeit einer Kommune sicherzustellen.

In der Praxis haben sich diese Liquiditätskredite jedoch in vielen Kommunen über die ursprüngliche Intention des Gesetzes hinaus zu einem Instrument entwickelt, um dauerhaft

laufende Ausgaben zu finanzieren. Dies führte insbesondere zwischen den Jahren 2000 und 2016 zu einem massiven Anstieg dieser Verbindlichkeiten in Nordrhein-Westfalen.

Entwicklung und aktueller Stand der Schulden

Ende 2016 summierten sich die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in den nordrhein-westfälischen Kommunen auf nahezu 28 Milliarden Euro.

Obwohl die Kommunen seit 2017 bis 2022 Finanzmittelüberschüsse verzeichnen konnten, was auf eine positive Wirtschaftsentwicklung und Entlastungsmaßnahmen der Landesregierung zurückzuführen ist, konnten sie ihre Liquiditätskredite nur zu einem erheblichen Teil zurückführen.

Zum 31. Dezember 2023 beliefen sich die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung (einschließlich Anleihen) immer noch auf rund 20,9 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Reduzierung um etwa 7 Milliarden Euro (-25 Prozent) seit Ende 2016. Trotz dieser Anstrengungen stellen die Schulden in zahlreichen Kommunen, insbesondere den höchstverschuldeten, weiterhin eine erhebliche fiskalische Belastung dar. Eine vollständige Tilgung aus eigener Kraft erscheint für diese Kommunen nicht realistisch.

Probleme durch die Altschulden

Hohe Liquiditätskreditbestände können die finanzielle Handlungs- und Leistungsfähigkeit einer Kommune gefährden und somit eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen. Sie unterliegen grundsätzlich einem Zinsänderungsrisiko. Für viele Kommunen fehlt aufgrund der Höhe der aufgelaufenen Bestände eine Perspektive zur Rückführung, was als "Vergeblichkeitsfalle" bezeichnet wird.

Das Altschuldenentlastungsgesetz (ASEG NRW)

Vor diesem Hintergrund hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen den Entwurf eines Gesetzes zur anteiligen Entschuldung von Kommunen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW) vorgelegt.

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der besonders betroffenen Kommunen im Interesse der Allgemeinheit zu stärken und einen materiellen Haushaltsausgleich zu fördern. Die vorgesehene anteilige Entschuldung durch das Land Nordrhein-Westfalen wird als Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen angesehen.

Die Landesregierung hat am 4. Juni 2024 Eckpunkte für eine Lösung der kommunalen Liquiditätskredite beschlossen. Sie beabsichtigt, trotz der angespannten Haushaltslage, einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Verschuldung durch eine anteilige Schuldübernahme zu leisten. Beginnend ab dem Haushaltsjahr 2025 werden jährlich 250 Millionen Euro zur Umsetzung der anteiligen Schuldübernahme zur Verfügung gestellt. Mit diesem Beschluss leistet die Landesregierung einen Beitrag, der als Bedingung für eine hälftige Beteiligung des Bundes genannt wurde.

Nach dem Kabinettsbeschluss im Juni 2024 wurden Gespräche mit den Kommunalen Spitzenverbänden in NRW aufgenommen und eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet. Die von dieser Arbeitsgruppe erarbeiteten Eckpunkte lehnen sich eng an die des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom März 2023 an. Diese Eckpunkte wurden dem BMF im Oktober 2024 übermittelt mit der Aufforderung, dass der Bund seine Zusage einhält und die erforderlichen Schritte für eine gemeinsame Lösung einleitet. Die erarbeiteten Eckpunkte wurden seitens des BMF als entsprechend den Bundeseckpunkten bestätigt. Allerdings liegen aufgrund der Entwicklungen auf Bundesebene derzeit weder beschlossene Gesetzesänderungen noch ein Bundeshaushalt vor, die eine finanzielle Beteiligung des Bundes an einer anteiligen Kommunalentlastung in NRW ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts wieder ansteigender Finanzmitteldefizite in den Kommunalhaushalten seit 2023 ergreift die Landesregierung die Initiative mit diesem Gesetzentwurf als konkreten Aktionsplan. Der Bund bleibt weiterhin aufgefordert, seiner Verantwortung gerecht zu werden und seine Zusage einer substantiellen Beteiligung einzuhalten.

Kriterien und Umfang der Entlastung

Die vorgesehene Entlastung erfolgt nach drei Kriterien:

1. Übergang von bis zu 50 Prozent des gemeldeten und geprüften Gesamtvolumens der übermäßigen kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in die Schuld des Landes NRW
2. Nach der Teilnahme darf keine Kommune einen höheren Bestand an übermäßigen Verbindlichkeiten als 1.500 Euro je Einwohnerin und Einwohner haben. Übermäßige Verbindlichkeiten oberhalb dieses Betrags werden vollständig vom Land übernommen (sogenannte Spitzenentschuldung)
3. Alle teilnehmenden Kommunen erhalten eine einheitliche Mindestentschuldung hinsichtlich ihrer Betroffenheit von übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung

Als "übermäßig" gelten Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung, wenn sie eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 100 Euro je Einwohnerin oder Einwohner übersteigen. Für die Berechnung ist der Bestand der Verbindlichkeiten und die amtliche Bevölkerungszahl zum Stichtag 31. Dezember 2023 maßgeblich, abzüglich liquider Mittel. Verbindlichkeiten, die tatsächlich zur Finanzierung von Investitionen verwendet wurden oder nicht zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit erforderlich waren, sind von der Entschuldung ausgenommen. Kommunen mit sehr hoher finanzieller Leistungsfähigkeit, deren Steuerkraftmesszahl (oder Umlagekraftmesszahl bei Kreisen) die Ausgangsmesszahl in den Gemeindefinanzierungsgesetzen der Jahre 2016 bis 2025 stets um mehr als 200 Prozent überstieg, sind nicht antragsberechtigt.

Verfahren und Durchführung

Die Teilnahme am Entschuldungsprogramm ist freiwillig und erfolgt auf Antrag der antragsberechtigten Kommunen.

Der Antrag ist elektronisch bei der landeseigenen Förderbank, der NRW.BANK, zu stellen, und zwar spätestens bis zum letzten Tag des dritten Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes. Dem Antrag sind u.a. der Beschluss des Rates oder Kreistages zur Teilnahme, der festgestellte Jahresabschluss zum 31. Dezember 2023 sowie ein Prüfungsbericht eines Wirtschaftsprüfers beizufügen. Der Prüfungsbericht dient der Überprüfung des Bestandes an Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Nur Verbindlichkeiten, denen Saldenbestätigungen von Kreditinstituten zugrunde liegen, können angesetzt werden. Nach Ablauf der Antragsfrist muss die elektronische Meldung des übernahmefähigen Volumens an den gegenwärtigen Ist-Zustand angepasst und aktualisiert werden.

Die Ermittlung des Umfangs der Entschuldung, einschließlich des Mindestentschuldungstarifs und der auf die einzelnen Kommunen entfallenden Übernahmebeträge, erfolgt durch das für Kommunales zuständige Ministerium auf Basis eines iterativen Rechenverfahrens. Der Umfang der Übernahme für jede Kommune wird durch einen Bewilligungsbescheid der zuständigen Bezirksregierung festgesetzt. Ein Rechtsbehelf gegen den Bewilligungsbescheid hat keine aufschiebende Wirkung, um Verzögerungen im Gesamtverfahren zu vermeiden.

Die eigentliche Schuldübernahme durch das Land erfolgt nach § 415 Absatz 1 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) im Wege des Schuldnerwechsels. Das Land tritt in den bestehenden Kreditvertrag ein, und die Kommune wird aus den Verpflichtungen entlassen. Die

Ablösung der Verbindlichkeiten erfolgt durch das für Finanzen zuständige Ministerium bei den Gläubigern in einem Zeitraum bis spätestens zum 31. Dezember 2026, beginnend ab Bestandskraft des Bewilligungsbescheides. Bis zur tatsächlichen Übernahme verbleiben Zins- und Tilgungspflichten bei der Kommune.

Für eine Übernahme müssen die Verbindlichkeiten aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen ablösbar sein. Grundsätzlich sind nur vollständige, ungeteilte Verträge übernahmefähig. Die Kommunen müssen die Genehmigung der Gläubiger zum Schuldnerwechsel einholen und die Kosten tragen. Die Entscheidung über die Auswahl der Verträge trifft das für Finanzen zuständige Ministerium, insbesondere wenn der tatsächliche Bestand das bewilligte Volumen übersteigt.

Konkrete Zahlen:

Der Städte- und Gemeindebund NRW hat mit Schnellbrief vom 18. März 2025 eine erste Simulationsrechnung der kommunalen Spitzenverbände veröffentlicht.

Für Altenbeken ergeben sich danach folgende Zahlen:

Altschuldenentlastung nach ASEG-Entwurf Februar 2025									
Gemeinden, Kreisverwaltungen, Bezirksverbände	2023		übermäßige Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung (bereinigt um Finanzvermögen); Sockelbetrag 100 Euro/Ew.	Spitzenentlastung vollständige Übernahme > 1.500 Euro/Ew.			Altschuldenentlastung insgesamt		
	Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung (bereinigt um kurzfristig verfügbares Finanzvermögen)*								
	Euro	Euro/Ew.	Euro	Euro	Euro/Ew.	in %	Euro	Euro/Ew.	in %
Altenbeken	1.501.526,00 €	163,39 €	582.526,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%	240.198,00 €	26,14 €	41,20%

Danach könnte eine Altschuldenübernahme in Höhe von rd. 240.000 € erfolgen. Seitens des Städte- und Gemeindebundes wird allerdings auf folgendes hingewiesen (Zitat aus dem o. g. Schnellbrief des StGB NRW):

„Wir müssen allerdings betonen, dass die Ergebnisse noch mit vielen Unsicherheiten behaftet sind. Es handelt sich um eine bloße Simulation, die nicht die endgültigen Entlastungsbeträge widerspiegelt, sondern allenfalls Näherungswerte darstellen und damit eine grobe Orientierung für betroffene Mitglieder liefern kann.“

Zu den vorhandenen Unschärfen gehören etwa folgende Gesichtspunkte:

- Die Simulationsrechnung unterstellt – auch im Sinne der o. g. Beschlusslage – eine Altschuldenentlastung durch das Land in Höhe von 50 %, während § 5 Abs. 2 Nr. 1 ASEG-E nur von „bis zu“ 50 % ausgeht.
- Die Zahlen von IT-NRW müssen in vielen Fällen noch um Kredite bereinigt werden, die nach der Logik des Gesetzes nicht berücksichtigungsfähig sind, wie z.B. Gute-Schule-Kredite, Liquiditätskredite, mit denen Investitionen finanziert wurden etc.
- Hinsichtlich der Zins- und Tilgungshöhen der zu übernehmenden Verträge kann nur mit Annahmen gearbeitet werden, solange diese nicht konkret von den Kommunen mitgeteilt wurden.
- Es ist nicht bekannt, mit welchen Zinssätzen das Land im Falle von Prolongationen rechnet.
- Da die Teilnahme am Programm freiwillig ist, ist denkbar, dass antragsberechtigte Kommunen auf eine Teilnahme verzichten und ihr Anteil nach § 4 Abs. 5 ASEG-E auf die übrigen Teilnehmer umverteilt wird.

Wir bitten Sie vor diesem Hintergrund, die Ergebnisse der Berechnungen nur mit Vorsicht für die eigenen Planungen zu verwenden und nicht ohne die erläuternden Hinweise nach außen zu kommunizieren.“

Der StGB NRW empfiehlt seinen Kommunen mit Schnellbrief vom 27. März 2025 weiter

„Wir hatten einen Hinweis des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW (MHKBD) dazu weitergegeben, inwieweit vorsorgliche Ratsbeschlüsse im Hinblick auf eine Teilnahme am Landesaltschuldenprogramm gefasst werden können. Da dazu vereinzelt Rückfragen aus der Mitgliedschaft aufgekommen waren, hat die Geschäftsstelle erneut Rücksprache mit dem MHKBD gehalten, dass seine Hinweise nun wie folgt präzisiert hat:

„der nunmehr am 13. Mai 2025 von der Landesregierung beschlossene und anschließend beim Landtag eingebrachte Gesetzentwurf zur anteiligen Entschuldung von Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz – ASEG NRW) sieht in § 4 Absatz 2 Nummer 1 E-ASEG NRW vor, dass dem Antrag der Beschluss des Rates oder des Kreistages über das Ausüben der Antragsberechtigung und die damit verbundene Beauftragung zur Stellung des Antrages beizufügen ist.

Das Vertretungsorgan hat damit selbst einen Beschluss über die Wahrnehmung der Antragsberechtigung und die daraus folgende Beauftragung der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten mit der Antragstellung zu fassen. Der Beschluss über die Wahrnehmung der Antragsberechtigung, der im elektronischen Antragsportal im PDF-Format hochzuladen ist, kann zwar nicht übertragen werden. Er bezieht sich jedoch allein auf die grundsätzliche Wahrnehmung der Antragsberechtigung, nicht auf die konkrete Höhe eines geprüften und im Antrag geltend gemachten Entlastungsvolumens.

Daher kann der Rat bzw. der Kreistag gleichwohl bereits vor Inkrafttreten des ASEG NRW einen Vorratsbeschluss über die Wahrnehmung der Antragsberechtigung fassen unter der Prämisse, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 18/13835) beschlossen wird.

In dem Beschluss sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass der Rat bzw. der Kreistag sich vorbehält, Änderungen durch Beschluss zu fassen, sofern im Zuge des parlamentarischen Verfahrens noch Anpassungen am Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 18/13835) vorgenommen werden.“

Damit ist insbesondere klargestellt, dass die Kenntnis der genauen Höhe des Entlastungsvolumens für die Beschlussfassung nicht notwendig ist. Danach war in der Mitgliedschaft mitunter gefragt worden.

.....sei außerdem hervorgehoben, dass nach den obigen Ausführungen eine Übertragung der (vollständigen) Entscheidungsbefugnis auf den Bürgermeister nicht in Frage kommt. Den Beschluss über die Wahrnehmung der Antragsberechtigung muss vielmehr der Rat selbst treffen.“

Aus diesen Grund wird empfohlen, den oben aufgeführten Beschluss zu beraten und. zu beschließen.