

08.07.2025

Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

Schwarz-grüne Scheinlösung für kommunale Altschulden – Ohne den Abbau der strukturellen Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Kommunen geht es nicht!

zu dem „**Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW)**“

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 18/13835

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Heimat und Kommunales

Drucksache 18/14562

I. Ausgangslage

Am 31.12.2023 entfielen mit 65,6% (20,9 von 31,8 Milliarden Euro) rund zwei Drittel der Kassenkredite der Kommunen in Deutschland auf nordrhein-westfälische Kommunen.¹ Während Kassenkredite eigentlich den Zweck der kurzfristigen Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit haben, trugen diese jedoch bei einem Gesamtschuldenstand von rund 49,3 Milliarden Euro in den Kernhaushalten der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden Ende 2023 mit rund 42 Prozent zu einem großen Teil zur kommunalen Verschuldung bei.² Ende 2024 machten sie ebenfalls rund 42 Prozent der um 12 Prozent auf etwa 55,4 Milliarden Euro gestiegenen Schulden in den kommunalen Kernhaushalten aus.³ Die Überbrückung kurzfristiger Zahlungsgänge 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 bei eher kurzfristig abgeschlossenen Kassenkrediten das systembedingte Zinsänderungsrisiko. Auch

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Quartal 2024, Stand 26.03.2025, Reihe 71311-05: Entwicklung der Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern und Schuldarten, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/publikationen-innen-statistischer-bericht-schulden.html>; abgerufen am 02.07.2025.

² Vgl. Landesbetrieb IT.NRW: NRW: Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten stieg 2023 um 3,2 Prozent auf 49,3 Milliarden Euro, 15.07.2024, abgerufen unter <https://www.it.nrw/nrw-kommunale-verschuldung-in-den-kernhaushalten-stieg-2023>; abgerufen am 30.06.2025.

³ Vgl. Landesbetrieb IT.NRW: NRW: Kommunale Verschuldung 2024 um mehr als 12 Prozent gestiegen, 03.07.2025, abgerufen unter <https://www.it.nrw/nrw-kommunale-verschuldung-2024-gestiegen>; abgerufen am 04.07.2025.

Datum des Originals: 08.07.2025/Ausgegeben: 08.07.2025

verursachen die kurzfristigen Liquiditätskredite regelmäßig höhere Zinsausgaben und engen so den Handlungsspielraum der Kommunen zusätzlich ein.

Die am 04.06.2024 beschlossenen Eckpunkte der Landesregierung sahen vor, beginnend ab dem Haushaltsjahr 2025 über die kommenden 30 Jahre jährlich 250 Millionen Euro für eine vermeintliche Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung zu stellen.⁴ Insgesamt hätte sich daraus ein Betrag von 7,5 Milliarden Euro für Zins und Tilgung ergeben. Der Sachverständige Busch hatte daraus einen Betrag von circa 5,2 Milliarden Euro, die sich damit tilgen lassen⁵. Dementsprechend wurde im Haushalt 2025 in Kapitel 20 030 Titel 623 15 ein Ansatz in Höhe von 250 Millionen Euro veranschlagt, dessen Mittel „für eine nachhaltige Beseitigung der kommunalen Altschulden zur Verfügung gestellt werden“ sollen.

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 13.05.2025 soll bei im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden 250 Millionen Euro pro Jahr bei einem mittleren Refinanzierungszinssatz in Höhe von 2,25 Prozent und einer Tilgung von 0,5 Prozent die Übernahme von 47 Prozent der rund 19,35 Milliarden Euro übermäßiger Altschulden (Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung, die eine Pro-Kopf-Verschuldung von 100 Euro pro Einwohner übersteigen) möglich sein.⁶ Das wären circa 9,09 Milliarden Euro (250 Millionen Euro: 0,0275 = rund 9,09 Milliarden Euro = 19,35 Milliarden Euro x 47 Prozent). In diesem Fall läge bei Annahme eines gleichbleibenden Schuldendienstes von 250 Millionen Euro bei konstanter Zinshöhe von 2,25 Prozent und von anfänglich 0,5 Prozent aufwachsender Tilgung die Tilgungsdauer bei etwa 77 Jahren, bei insgesamt 10,06 Milliarden Euro an Zinszahlungen.⁷ Damit würde der Landeshaushalt über mehr als sieben Jahrzehnte bzw. mehr als 15 Wahlperioden belastet – was nicht generationengerecht und aufgrund sich verändernder parlamentarischer Mehrheiten bedenklich ist. Im ersten Jahr würden Zinszahlungen von rund 204,5 Millionen Euro und Tilgungen von etwa 45,5 Millionen Euro anfallen. Nach 30 Jahren läge die Restschuld noch bei rund 7,17 Milliarden Euro.⁸ Von der in den Eckpunkten genannten 30-jährigen Tilgungsdauer hat sich die Landesregierung somit - ohne dies offen zu kommunizieren - verabschiedet. Ausweislich ihrer Pressemitteilungen vom 14.05.2025 und 23.06.2025 haben dies nicht einmal die Regierungsfractionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen mitbekommen: „Mit einem klaren Fahrplan, nachvollziehbaren Kriterien und einem Finanzrahmen von 7,5 Milliarden Euro über 30 Jahre übernehmen wir Verantwortung (...)“⁹ bzw. „Wir haben bereits vorgelegt und stellen 250 Millionen Euro über 30 Jahre zur Verfügung (...)“¹⁰. Dabei ist das zur Verfügung stellen von 250 Millionen Euro über 30 Jahre ohnehin nur ein Programmsatz, der nachfolgende Haushaltsgesetzgeber nicht bindet. Ob die zu übernehmenden Schulden ernsthaft getilgt werden oder ob sie in einem großen Schuldenberg des Landes mitschwimmen und man in einigen Jahren überhaupt nicht mehr weiß, dass sich darunter auch kommunale Altschulden befinden, bleibt nach Einschätzung des Sachverständigen Professor Junkernheinrich¹¹ offen. Die Landesregierung steht deshalb in der Pflicht, den jährlich für Zins und Tilgung vorgesehen Betrag

⁴ <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/landesregierung-beschliesst-eckpunkte-einer-altschulden-loesung>; abgerufen am 02.07.2025.

⁵ Stellungnahme 18/2092, Seite 4.

⁶ Drs. 18/13835, Seite 3.

⁷ Vorlage 18/3978, Anlage 1.

⁸ Vgl. Vorlage 18/3978, Anlage 1.

⁹ Pressemitteilung 027/2025 „Land bringt kommunalen Altschuldenhilfe auf den Weg“ vom 14.05.2025; <https://www.cdu-nrw-fraktion.de/artikel/schickbrems-land-bringt-altschuldenhilfe-fuer-kommunen-auf-den-weg>; abgerufen am 02.07.2025.

¹⁰ Gemeinsame Pressemitteilung von Grünen-Fraktion und CDU-Fraktion „Korte/Frieling: Extrem breite Unterstützung für NRW-Schuldenhilfe“; <https://www.cdu-nrw-fraktion.de/artikel/frielingkorte-extrem-breite-unterstuetzung-fuer-nrw-altschuldenhilfe>; abgerufen am 02.07.2025.

¹¹ Vgl. APr 18/925, Seite 15.

mehr als zu verdoppeln, damit die Tilgung der bisher zur Übernahme vorgesehenen Schulden generationengerecht gelingen kann.¹²

Der Gesetzentwurf lässt zudem weitere wesentliche Fragen offen. Neben der endgültigen Feststellung der übernahmefähigen Schuldenhöhe, die erst nach einer gesetzlich veranlassenen Prüfung erfolgen können, soll und deren Ergebnisse frühestens im zweiten Halbjahr 2025 und genauer im Laufe des Jahres 2026 vorliegen sollen,¹³ betrifft dies insbesondere die Auswirkungen einer zu erwartenden Bundesbeteiligung.

Im Koalitionsvertrag des Bundes ist vereinbart,¹⁴ dass sich der Bund zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik in dieser Legislatur und damit gerade einmal vier Jahre lang mit 250 Millionen Euro pro Jahr an Maßnahmen der Länder, die ihre Kommunen durch eine landesseitige Übernahme übermäßiger Kassenkredite entlasten – also nicht nur in Nordrhein-Westfalen –, finanziell zur Hälfte beteiligen wird. Für den gleichen Zeitraum wird der Bund die Geberländer im bundesstaatlichen Finanzausgleich jedoch um 400 Millionen Euro pro Jahr entlasten. Gemessen an den Zahlen der vorläufigen Jahresrechnung 2024 aus dem BMF-Monatsbericht April¹⁵ wird Bayern demnach ca. 210 Millionen Euro pro Jahr und Baden-Württemberg ca. 107 Millionen Euro pro Jahr erhalten. Die ostdeutschen Bundesländer werden durch die Übernahme weiterer zehn Prozentpunkte durch den Bund an den Kosten des AAÜG (Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets) gesondert und möglicherweise auf Dauer entlastet. In einem insoweit Bundestagsdrucksache 19/20598 entsprechenden Referentenentwurf aus dem Jahr 2020 hat das Bundesministerium der Finanzen diese Entlastung für das Jahr 2024 mit 366 Millionen Euro beziffert.¹⁶ Die Landesregierung hat sich bei den Koalitionsverhandlungen über den Tisch ziehen lassen. Gemessen an den Einwohnerzahlen zum 31.12.2023¹⁷ profitieren die ostdeutschen Bundesländer mit durchschnittlich 22,34 Euro pro Einwohner, Bayern mit 15,60 Euro und Nordrhein-Westfalen, selbst wenn es die 250 Millionen Euro zur alleinigen Verwendung vereinnahmen könnte, mit maximal 13,74 Euro pro Einwohner bzw. vielleicht auch deutlich weniger.

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat in ihren Beschluss vom 23.06.2025 unter Ziffer 4 diese Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag aufgenommen, allerdings ohne eine Beschränkung auf die Legislatur des 21. Deutschen Bundestags vorzunehmen.¹⁸ In der Sitzung des Koalitionsausschusses vom 02.07.2025 wurde hingegen unter Ziffer III. lediglich die Zusage im Koalitionsvertrag zu den kommunalen Altschulden, der Entlastung der Geberländer sowie einer Entlastung der ostdeutschen Bundesländer im AAÜG unterstrichen¹⁹. Ministerpräsident Wüst hat dies in der Rheinischen Post am 03.07.2025 wie folgt kommentiert: „Es ist gut, dass der

¹² Vgl. Stellungnahme 18/2627, Seite 5.

¹³ Drs. 18/13835, Seite 4.

¹⁴ Koalitionsvertrag, 21. Wahlperiode, Seite 55, Zeilen 1763 bis 1773; https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf; abgerufen am 02.07.2025.

¹⁵ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht April 2025, Seite 22; https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/Monatsberichte/2025/monatsbericht-2025-04.pdf?__blob=publicationFile&v=4; abgerufen am 02.07.2025.

¹⁶ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_V/19_Legislaturperiode/2020-10-14-Entlastung-Kommunen/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2; abgerufen am 02.07.2025.

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung am 31.12.2023 nach Nationalität und Bundesländern; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabelle/bevoelkerung-nichtdeutsch-laender.html>; abgerufen am 02.07.2025.

¹⁸ Bund-Länder-Beschluss vom 23.05.2025; abgerufen unter <https://www.medien-service.de/medien/news/1088482> am 02.07.2025.

¹⁹ Ergebnispapier der Sitzung des Koalitionsausschusses am 2. Juli 2025.

Koalitionsausschuss die Verantwortung des Bundes für eine Lösung des kommunalen Altschuldenproblems bekräftigt hat. Aber es gibt leider keinen Fortschritt in der Sache.“²⁰

Welche Auswirkungen eine dem Koalitionsvertrag des Bundes entsprechende Beteiligung des Bundes an einer Altschuldenlösung haben wird, war die Landesregierung auf Nachfrage nicht in der Lage auch nur konzepthaft zu skizzieren.²¹

Klar ist hingegen, dass die Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Kommunen für einen erneuten Anstieg der Kassenkredite bei den Kommunen sorgen wird. Für die Altschuldenhilfe stellt das Land in dieser Wahlperiode maximal 750 Millionen Euro zur Verfügung. Das Finanzierungsdefizit der nordrhein-westfälischen Kommunen betrug allein 2024 nach den vorläufigen Zahlen des statistischen Bundesamts 6,8 Milliarden Euro.²² Die Verbindlichkeiten der nordrhein-westfälischen Kommunen zur Liquiditätssicherung sind nach der Landesdatenbank zwischen dem 31.12.2023 und dem 31.03.2025 um rund 4,6 Milliarden Euro auf 25,5 Milliarden Euro gestiegen. Hochgerechnet bis zum 31.03.2027 ergibt das etwa 12 Milliarden Euro zusätzliche Kassenkredite bei den nordrhein-westfälischen Kommunen nach dem Stichtag des 31.12.2023, also rund ein Drittel mehr als das Land nach den im Gesetzentwurf genannten Parametern übernehmen kann. „Wenn wir einige schwierige Jahre haben, und zumindest die ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Prognosen machen uns nicht viel Hoffnung, dass das 2025 oder 2026 erledigt ist, dann bauen sich sofort wieder neue Kassenkredite auf, und zwar sehr schnell in dem alten Volumen“²³, stellte der Sachverständige Professor Junkernheinrich in der Anhörung zu dem Gesetzentwurf am 23.06.2025 fest.

Nach derzeitigem Stand ist also zu erwarten, dass am Ende der Wahlperiode trotz der Übernahme von kommunalen Altschulden durch das Land nach diesem Gesetzentwurf die Gesamtbelastung der nordrhein-westfälischen Kommunen durch Kassenkredite im Vergleich zum Stichtag des 31.12.2023 wieder erreicht oder sogar übertroffen sein wird. Der in § 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs enthaltene Programmsatz „Mithilfe der anteiligen Entschuldung durch das Land Nordrhein-Westfalen erhalten die Kommunen die Möglichkeit, die verbleibenden Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zu steuern und selbstständig zurückzuführen“²⁴ erweist sich damit ohne Beseitigung der strukturellen Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Kommunen als utopisch. Damit einher gehen auch verfassungsrechtliche Risiken im Hinblick auf eine möglicherweise unzulässige Umgehung der Schuldenbremse. Normalerweise werden Landesaufgaben durch den Einsatz von Barmitteln erfüllt. So könnte auch Nordrhein-Westfalen kreditfinanziert den Kommunen unmittelbar finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, damit diese ihre Kassenkredite (teilweise) tilgen können. In diesem Fall unterfiele die eigene Kreditaufnahme durch das Land der Schuldenbremse. Wenn das Land nunmehr diese Kredite übernimmt, beseitigt es lediglich die Folgen eigener jahrelanger Unterfinanzierung, was für einen Umgehungsversuch der Schuldenbremse spricht. Letztlich darf dem Land kein Anreiz gegeben werden, zunächst eine Aufgabe nicht oder schlecht zu erfüllen, andere Hoheitsträger zur Kreditaufnahme zu veranlassen und dann unter Berufung auf die Fehler der Vergangenheit diese Kredite zu übernehmen.²⁵ Dies erst recht nicht, wenn es sich um einen sich wiederholenden Vorgang handeln sollte. Die in dem in der Beratung befindlichen

²⁰ https://rp-online.de/nrw/landespolitik/wuest-kritisiert-fehlenden-fortschritt-bei-altschulden_aid-130449649; abgerufen am 04.07.2025.

²¹ Vgl. Vorlage 18/3978, Seite 2 ff.

²² Städte- und Gemeindebund NRW: Finanzielle Situation der Kommunen spitzt sich weiter zu, 27.05.2025, abgerufen unter <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/finanzielle-situation-der-kommunen-spitzt-sich-weiter-zu.html>; abgerufen am 30.06.2025.

²³ Vgl. APr 18/925, Seite 14.

²⁴ Vgl. APr 18/925, Seite 29.

²⁵ Vgl. Schmitz NVwZ 2022, 756 (760).

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes²⁶ enthaltene Anforderung, dass die Länder Maßnahmen zur Verhinderung eines erneuten Aufwuchses übermäßiger Liquiditätskredite zu ergreifen haben, verfehlt die schwarz-grüne Landesregierung komplett.

Veränderungen sind in der Binnenverteilung der Kassenkredite unter den nordrhein-westfälischen Kommunen zu erwarten. Wesentlich profitieren werden insbesondere zehn Prozent, nämlich das Viertel der circa 170 Kommunen, die nach den Modellrechnungen der Kommunalen Spitzenverbände voraussichtlich an der Spitzenentlastung teilnehmen²⁷, während es nach Berechnungen der Kommunalen Spitzenverbände²⁸ sowie des Sachverständigen Dr. Busch²⁹ bei den anderen Kommunen mit übermäßigen Altschulden zu einer Mindestentschuldung von circa 40 bis 42 Prozent kommen wird. Bei anderen Kommunen werden sich stattdessen die Kassenkredite gegenüber dem 31.12.2023 signifikant erhöht haben.

II. Beschlussfassung

Der Landtag Nordrhein-Westfalen beschließt:

- Folge der strukturellen Unterfinanzierung ist eine unmittelbare Neuverschuldung der Kommunen. Die Landesregierung lässt jede Form der Nachhaltigkeit vermissen und sorgt zudem mit dem gewählten Stichtag des 31.12.2023 dafür, dass Kommunen, die in Eigenleistung bereits Einsparungen vorgenommen haben, für diese Leistung nicht belohnt werden.
- Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen kann die finanziellen Schwierigkeiten von Kommunen nicht landesweit, dauerhaft, verlässlich und rechtssicher korrigieren. Es handelt sich dabei in Wahrheit um eine Scheinlösung, mit der CDU und Grüne die Verantwortung für eine auskömmliche kommunale Finanzpolitik auf die Städte und Gemeinden abwälzen.
- Das negative Finanzierungssaldo der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist enorm angestiegen und derzeit ist kein Ende des Trends abzusehen. Die Lücken in vielen kommunalen Haushalten werden trotz gewaltiger Sparanstrengungen zunehmend größer.
- Eine dauerhafte, verlässliche und rechtssichere Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik kann nur durch eine Korrektur der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen erfolgen.

Henning Höne
Marcel Hafke
Dirk Wedel

und Fraktion

²⁶ BR-Drs. 59/25.

²⁷ Vgl. APr 18/925, Seite 12.

²⁸ Vgl. APr 18/925, Seiten 10 und 12.

²⁹ Vgl. APr 18/925, Seite 18.