

IDR e.V. | Postfach 10 30 51 | 50470 Köln

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und  
Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen  
Frau Ministerin  
Ina Scharrenbach MdL  
Jürgensplatz 1  
40219 Düsseldorf

**Anschrift**  
Geschäftsstelle:  
Kranhaus 1  
Im Zollhafen 18  
50678 Köln

0221-949909652

www.idrd.de  
info@idrd.de

17.03.2025

Vereinsregister:  
Berlin-Charlottenburg  
Nr: VR 26323 B

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Altschuldenentlastungsge- setzes**

**Vorstand:**  
1. Vorsitzender  
Matthias Warnecke  
2. Vorsitzender  
Martin Wambach

Sehr geehrte Frau Ministerin Scharrenbach,  
sehr geehrter Herr Ende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Marion Birnfeld  
Thomas Knuth  
Stefan Kaczynski  
Susann Bellmann  
Andreas Großmann  
Nina Kramer  
Alexander Terpitz

das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung hat uns am 26.02.2025 per E-Mail den Entwurf eines Altschuldenentlastungsgesetzes im Rahmen einer Verbändeanhörung mit der Bitte um Rückmeldung bis zum 18.03.2025 zukommen lassen.

Dem möchten wir hiermit nachkommen und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

**Bankverbindung**  
Postbank  
DE1510 0100 1005  
7240 3102  
PBNKDEFF

Mit dem Gesetzesvorhaben möchte das Land NRW die Kommunen anteilig von „übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung“ entlasten. Wir begrüßen es sehr, dass das Land damit generell eine strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen und die daraus resultierende Schuldensituation anerkennt.

Aus unserer Sicht entscheidend sind die finanzielle Tragfähigkeit, die Transparenz und die Nachhaltigkeit der Entschuldungsmaßnahmen sowie die davon ausgehende Signalwirkung. Hinsichtlich des konkreten Gesetzesvorhabens müssen wir daher auf einige Aspekte kritisch eingehen.

### Definition der „übermäßigen Verbindlichkeiten“

In § 3 Abs. 3 wird eine Definition der „übermäßigen Verbindlichkeiten“ vorgenommen, wonach alle Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung als übermäßig gelten, soweit sie 100 Euro pro Einwohner übersteigen.

Dies stellt eine rein quantitative, nach freiem Ermessen erfolgte Festlegung dar. Es differenziert nicht danach, inwieweit ein darüberhinausgehender (oder auch darunterliegender) Betrag aus einer strukturellen Unterfinanzierung resultiert.

Um nachhaltig die Altschulden-Problematik zu bewerkstelligen, wäre zusätzlich eine qualitative Definition von „übermäßig“ zu begrüßen. Es ist jedoch wohl kaum leistbar, eine solche Differenzierung mit vertretbarem Aufwand zu realisieren, weshalb es nachvollzogen werden kann, dass festgelegte, pauschalisierte Grenzwerte aus Praktikabilitätsgründen angewandt werden sollen.

#### Bürokratie der Maßnahme/Prüfung der Bilanzposition

Aus dem vorliegenden Gesetzentwurf könnte ein hoher bürokratischer und mit zusätzlichen Kosten verbundener Aufwand sowohl für das Land als auch die Kommunen resultieren, der nach unserer Einschätzung vermeidbar ist.

So sieht der § 4 Abs. 3 vor, dass die antragstellende Kommune zunächst einen externen Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung des Bilanzpostens „Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung“ beauftragen müsste, um ggf. eine Korrektur/Bereinigung vorzunehmen.

Neben dem Umstand, dass eine entsprechend defizitäre Kommune - ggf. in der Haushaltssicherung - keine externe, kostenpflichtige Beauftragung vornehmen darf bzw. sollte, da dies ja eine zusätzliche freiwillige Aufgabe darstellt, sind hiermit vermeidbare bürokratische Kosten verbunden.

Generell hat das Land bereits nach § 102 Abs. 1 GO NRW die Aufgabe zur Prüfung des Jahresabschlusses auf die örtliche Rechnungsprüfung übertragen. Die örtliche Rechnungsprüfung hat bereits in der Jahresabschlussprüfung die Richtigkeit von Ansatz und Ausweis und Bewertung der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung im festgestellten Jahresabschluss abschließend geprüft.

Die örtliche Rechnungsprüfung nimmt die Prüfung des Jahresabschlusses nach dem allgemein von allen Prüfungsorganisationen anerkannten risikoorientierten Prüfungsansatz wahr. Dabei orientiert sich die örtliche Rechnungsprüfung aus Gründen der Qualitätssicherung sowohl an den IDR-Prüfungsstandards des Instituts der Rechnungsprüfer als auch an den IDW-Prüfungsstandards zur ordnungsgemäßen Prüfung und Berichterstattung bei Abschlussprüfungen.

Soweit nun eine zusätzliche, externe Prüfung vorgenommen werden soll, wird die Integrität der gesetzlich vorgeschriebenen und von der örtlichen Rechnungsprüfung vorgenommenen Jahresabschlussprüfung in Frage gestellt. Die örtliche Rechnungsprüfung hat bereits in der Jahresabschlussprüfung die Richtigkeit von Ansatz, Ausweis und Bewertung der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung im Jahresabschluss geprüft. Es ist nicht nachvollziehbar, welche zusätzlichen Erkenntnisse durch die „Prüfung der Prüfung“ erreicht werden sollen. Stattdessen entsteht ein zusätzlicher Aufwand.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist sicher in der Lage, die vorgenommene Prüfung und das Prüfungsergebnis auch noch einmal gegenüber dem Land gesondert darzulegen.

Im Falle eines noch nicht geprüften Jahresabschlusses zum 31.12.2023 könnte die örtliche Rechnungsprüfung im Vorgriff auf diese Prüfung auch den Ansatz, Aus-

weis und die Bewertung der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung vorab prüfen. Es empfiehlt sich, der Kommune hierfür die Wahl zu überlassen, entweder die örtliche Rechnungsprüfung oder eine externe Wirtschaftsprüfung zu beauftragen, analog der Regelungen im § 102 GO NRW.

Hiervon unabhängig obliegt dem Land, vergleichbar mit anderen Förderprogrammen, ohnehin auch im Nachgang immer noch die Option einer Nichtgewährung bzw. Rückforderung der Mittel. Dies sieht auch der vorliegende Gesetzesentwurf bereits explizit vor (§ 6 Abs. 5).

Wichtiger in diesem Zusammenhang sind die möglichen und ausstehenden Konkretisierungen zu der „Bereinigung“ der relevanten Positionen. Wir erwarten hier zeitnah eine umfassende und widerspruchsfreie Konkretisierung durch das Ministerium, die die Regularien abschließend definiert und weitergehende Auslegungsfragen erübrigt.

Dies betrifft auch die korrekte Verbuchung. Hierzu plädieren wir für eine Verrechnung unmittelbar mit der Allgemeinen Rücklage, da eine ergebniswirksame Verbuchung das Jahresergebnis stark verzerren würde.

Soweit durch die noch zu konkretisierenden Maßgaben zur Bereinigung eine Revision notwendig erscheint, kann die örtliche Rechnungsprüfung diese im Sinne einer ergänzenden oder vertieften Prüfung zur Jahresabschlussprüfung vornehmen, die über § 104 Abs. 3 bzw. 4 GO NRW beauftragt werden könnte. Hierfür bedürfte es ebenfalls keiner externen Wirtschaftsprüfung.

Auch im Verfahren zur Begleichung der (ausgewählten) Verbindlichkeiten liegt ein vermeidbarer Bürokratieaufwand für das Land und die Kommunen. Aktuell ist vorgesehen, dass sich das Land vorbehält und die gemeldeten Verbindlichkeiten dahingehend prüft, welche hiervon durch das Land abgelöst werden sollen. In diesen Fällen begleicht das Land selbst die Verbindlichkeit anstelle der Kommune. Durch das Aufstellungsverfahren bei der Kommune sowie der Prüfung und der Abwicklung der Tilgung durch das Land entsteht ein mehrfacher Aufwand. Dieser Aufwand wird dadurch gesteigert, dass nur unmittelbar abzulösende Verbindlichkeiten betrachtet werden sollen.

Es erscheint aus unserer Sicht dagegen effizient, wenn das Land stattdessen eine entsprechende, zweckgebundene Zuwendung an die Kommune tätigt. Der Aufwand zur Verwaltung der Verbindlichkeiten besteht ohnehin bei den Kommunen, ein zusätzlicher Aufwand kann beim Land aber vermieden werden. Darüber hinaus könnte auf diese Weise die Kommune zielgerichtet steuern, welche Verbindlichkeiten und zu welchem Zeitpunkt optimalerweise diese abgelöst werden, um bspw. unter Beachtung der jeweiligen Konditionen ein bestmögliches, nachhaltiges Gesamtergebnis im Rahmen einer schlüssigen, örtlichen Entschuldungsstrategie zu realisieren.

Problematisch sehen wir die Pflicht zur Vorlage von Saldenbestätigungen von Kreditinstituten. Diese werden in der Praxis teilweise auch auf explizite Nachfrage

nicht zur Verfügung gestellt. Dies darf u. E. aber nicht den Kommunen zur Last gelegt werden.

#### Strukturelles Defizit und Signalwirkung

Die angestrebte Regelung hilft vor allem den Kommunen, die in der Vergangenheit bereits entsprechende Altschulden haben aufnehmen müssen. Kommunen, die bisher keine entsprechenden Verbindlichkeiten aufnehmen mussten, aber ggf. in den kommenden Jahren durch ein strukturelles Finanzierungsdefizit in eine Schieflage geraten, werden hierdurch nicht unterstützt.

Hiervon kann eine problematische Signalwirkung für zukünftiges Handeln ausgehen, soweit diese Kommunen bei der Bewältigung der heutigen und zukünftigen Probleme keine Unterstützung finden.

Im Übrigen löst eine generell zu begrüßende (anteilige) Übernahme der Altschulden, die im Wesentlichen auf ein strukturelles Finanzierungsdefizit der Kommunen hindeuten und nur deshalb auch entstanden sind, dieses Finanzierungsdefizit für die Zukunft nicht. Entsprechend ist von einer weitergehenden bzw. neuen, zusätzlichen Verschuldung in der Zukunft auszugehen.

Aktuell besteht bereits ein Stand an Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in Höhe von ca. 21 Mrd. Euro. Bei einer Schuldenübernahme in Höhe von 250 Mio. Euro im Jahr über 30 Jahre, steht es zu befürchten, dass Neuschulden den Abbau der Altschulden betragsmäßig überlagern.

Es bedarf daher beides: Einen Schuldenschnitt, um laufende Tilgungen und Zinsen zu reduzieren, aber auch einer Finanzstrukturreform, um zukünftige Herausforderungen bestehen zu können. Andernfalls könnten Kommunen in wenigen Jahren in einer vergleichbaren Lage wie aktuell sein. Es würde sich um keine nachhaltige Lösung handeln.

Wir möchten uns daher ausdrücklich dafür aussprechen, auch das strukturelle Finanzierungsdefizit zu beheben. Nur in Kombination kann ein Schuldenschnitt im Sinne einer (anteiligen) Schuldenübernahme besonders wirksam sein.

Insbesondere sei auch darauf hingewiesen, dass beim Ausbleiben einer Reform der Struktur der Kommunalfinanzen eine Erwartungshaltung zu weiteren Schuldenübernahmen in der Zukunft entstehen kann.

Sinnvoll erscheint, neben einer anteiligen Befreiung von Altschulden und den damit einhergehenden Tilgungen und Zinsaufwendungen eine nachhaltige Konsolidierung der Kommunen zu unterstützen.

Denkbar hierzu wären:

- Reform der anteiligen Finanzierung der Kommunen aus allgemeinen Steuermitteln; bei entsprechender Nutzung der daraus resultierenden Mehrerträge für die Reduzierung der Verbindlichkeiten statt für Mehraufwendungen wird stärker bei den Altschulden entlastet
- Kritische Überprüfung der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben hinsichtlich eines finanziellen Ausgleichs (Konnexitätsprinzip)

- Vermeidung neuer Schulden durch strengere Verpflichtung hinsichtlich der Kurzfristigkeit von Kassenkrediten
- Festlegung von Eigenanteilen an der Entschuldung
- Förderung bei eigenständiger Schuldenreduzierung (z. B. durch Abbau freiwilliger Leistungen)
- Wiedereinführung der „Auffüllpflicht“ der Ausgleichsrücklage
- Pflicht zur Vorsorge durch Einführung einer obligatorischen Rücklage für längerfristige Haushaltsdefizite und für Sonderfälle (z. B. Pandemie, Krieg) in Abgrenzung zur Ausgleichsrücklage zum kurzfristigen, fiktiven Haushaltsausgleich

Die örtliche Rechnungsprüfung kann dann die Kommune bei den entsprechenden Vorhaben unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Sabine Sauer  
Landesgruppensprecherin NRW

gez. Stefan Gürtzgen  
Landesgruppensprecher NRW