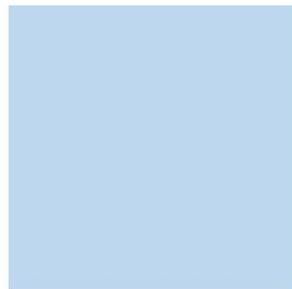


Manfred Busch / Christoph Heck

Umsetzung des Altschulden- entlastungsgesetzes NRW (ASEG NRW) – kritische Punkte im Verfahren



Positionspapier

ifV Akademie e.V.
Gelsenkirchen

ifV Institut
für Verwaltungs-
wissenschaften gGmbH



ifV – Positionspapier P-2025/ 1

Inhalt

1	Ausgangssituation und Zweck des Papiers	3
2	Die Umsetzungsschritte im Einzelnen.....	5
2.1	Antragsberechtigung: Besteht eine Chance auf Landeshilfe?.....	5
2.2	Herbeiführung eines Ratsbeschlusses zur Teilnahme und Antragstellung	6
2.3	Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers	6
2.4	Erarbeitung der Finanzaufstellung als Grundlage zur Antragstellung	7
2.5	Materielle Prüfung 1: Abzug von Liquiditätskrediten zur Investitionsfinanzierung (§ 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW)	7
2.6	Lückenschluss durch Rechtsanalogie?	10
2.7	Welche Konsequenzen werden absehbar?.....	11
2.8	Materielle Prüfung 2: Abzug von „zweckgebundenen Eigenmitteln“?	11
2.9	Komplexität	11
2.10	Cash-Pool	12
2.11	Weitere praktische Umsetzung	12
2.12	Höhe der „übermäßigen“ LK, Mindest- und Spitzenentschuldung.....	13
2.13	Vorbereitung auf die Schuldübernahme – Stückelung und Risikostruktur.....	13
2.14	Spätere Auswirkungen auf die Haushaltslage.....	13
3	Fazit.....	15

1 Ausgangssituation und Zweck des Papiers

Mit der Verkündung des ASEG NRW¹ (künftig „ASEG NRW“) am 17.07.2025 hat eine Frist offiziell zu laufen begonnen, die mit der Antragstellung zur Teilnahme an dem Landesprogramm zur anteiligen Entschuldung von kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung² („Entschuldungshilfe“) am 30. November 2025³ endet.

Es ist eine Herausforderung für die Teilnahme-Willigen, alle notwendigen Schritte in diesem Zeitraum zu bewältigen:

1. Feststellung, ob überhaupt eine Antragsberechtigung auf Landeshilfe besteht (§ 2 Abs. 2 bis 4, § 3 Abs. 3 und 4, § 4 Abs. 1 Satz 1)
2. Herbeiführung eines Ratsbeschlusses zur Teilnahme und Auftrag zur Antragstellung (§ 2 Abs. 2, § 4 Abs. 2 Nr. 1)
3. Erarbeitung der Finanzaufstellung als Grundlage zur Antragstellung (§ 3 Abs. 1)
4. Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers (§ 4 Abs. 3)
5. Einholung von Drittbestätigungen nach IDW⁴ PS 302 (§ 4 Abs. 3 Satz 2)
6. Einholung von Gläubigerzustimmungen nach § 415 Abs. 1 BGB (§ 7 Abs. 3 Satz 3)
7. Antragstellung im Kommunenportal der NRW.Bank (§ 4 Abs. 1 Satz 2)
8. lfd. Dokumentation der (sich ändernden) Liquiditätskreditbestände (§ 4 Abs. 4)
9. Sicherstellung der Übernahmefähigkeit der gemeldeten Liquiditätskredite (§ 7 Abs. 3 Satz 2)
10. Haushaltsplanung und Jahresabschlüsse nach Entschuldung (§ 7 Abs. 1; §§ 75ff. GO NRW).

Das MHKBD NRW hat zur Unterstützung der betroffenen Kommunen am 10.07.2025 eine Umsetzungshilfe veröffentlicht, die auf den Internetseiten des Ministeriums direkt heruntergeladen werden kann.⁵

Aufgabe dieses Papiers ist es vor diesem Hintergrund

- einen Überblick über Anordnung, Inhalt und Bedeutung der wichtigsten Arbeitsschritte zu verschaffen,
- kritische Punkte in diesem Prozess und in einzelnen Arbeitsschritten aufzuzeigen und zu bearbeiten,
- aber auch sicherzustellen, dass Risiken vermieden und Chancen genutzt werden, um die höchstmögliche anteilige Entschuldung von tatsächlichen Liquiditätskrediten sicherzustellen.

Soweit die wesentlichen Sachverhalte im ASEG, in der Gesetzesbegründung und/oder in der Umsetzungshilfe des MHKBD vom 10. Juli 2025 („Umsetzungshilfe“) klar herausgearbeitet sind, werden sie hier nur der Vollständigkeit halber angeführt, aber nicht mehr - unnötig - erläutert.

Die wesentlichen Regelungsinhalte des ASEG sind zusammenfassend u.E. die folgenden⁶:

1. Antragsberechtigt sind Kommunen in NRW, die über einen Bestand an sogenannten „übermäßigen Liquiditätskrediten“ verfügen und sich nicht aus eigener Finanzkraft heraus entschulden können. (§§ 1, 2 Abs. 2, und 3 Abs.4)
2. Stichtag für die Ermittlung der übernahmefähigen Liquiditätskredite ist gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 der 31.12.2023. Grundlage der Ermittlungen ist der Jahresabschluss zum 31.12.2023.
3. Ein „Sockelbetrag“ in Höhe von 100 EURO pro Einwohner bleibt unberücksichtigt, nur Liquiditätskredite, die darüber hinausgehen, werden berücksichtigt (§ 3 Abs. 3 Satz 1).
4. Allen Kommunen wird eine einheitliche (noch zu ermittelnde) **Mindestquote** ihrer übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung abgenommen. Das ist die sogenannte **Mindestentschuldung** gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1.
5. Übergang von **insgesamt 50 Prozent** des gemeldeten (siehe Meldeverfahren gemäß § 4 Abs. 4) und geprüften (§ 4 Abs. 3) Gesamtvolumens der übermäßigen kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung (vgl. § 3 Abs. 1) in die Schuld

¹ Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW), in: GV. NRW. Ausgabe 2025 Nr. 33 vom 17.07.2025 Seite 645 bis 670.

² § 2 Abs. 2 ASEG NRW.

³ § 4 Abs. 1 Satz 2 ASEG NRW.

⁴ Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Düsseldorf (www.IDW.de).

⁵ MHKBD (Hrsg.): Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen: Umsetzungshinweise für Kommunen. Stand: 10. Juli 2025 | v1, Quelle: Internet: <https://www.mhkbd.nrw/themenportal/kommunalfinanzen> .

⁶ Gesetzgebungsportal des Landtags NRW, Beratungsverlauf von Gesetzen, Quelle: Internet [Institut für Verwaltungswissenschaften gGmbH](https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumenten-suche/gesetzgebungsportal/suchergebnis-gesetz-ze.html?suchwort=ASEG%20NRW&ev=g&wp=18(Abruf am 24.07.2025), insb. Gesetzentwurf MMD18-13835 v. 13. 05.2025 sowie die Stellungnahmen der Sachverständigen im Rahmen der Anhörung vom 23. Juni 2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

- des Landes Nordrhein-Westfalen (durch Schuldübernahme nach § 415 BGB⁷).
6. Nach Teilnahme hat keine Kommune einen höheren Bestand an berücksichtigungsfähigen, übermäßigen Liquiditätskrediten als 1.500 Euro je Einwohnerin und Einwohner. Das ist die sogenannte **Spitzenentschuldung** gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2.
 7. Formale Grundlagen sind im Übrigen
 - a. der Teilhabeantrag gemäß § 4 Abs. 1 und 2 ASEG
 - b. der Jahresabschluss zum 31.12.2023 (gemäß § 95 GO NRW⁸, geprüft und festgestellt oder wenigstens bestätigt), darin explizit die Bilanzposten
 - o 2.4. Liquide Mittel
 - o 4.1.2. Anleihen zur Liquiditätssicherung sowie
 - o 4.3. Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung
 - c. Ermittlung des Abzugsbetrages gemäß § 3 Abs. 2 ASEG NRW
 - d. Der Bericht über die Prüfung gemäß § 4 Abs. 3 ASEG NRW hinsichtlich der „Richtigkeit von Ansatz und Ausweis“ der genannten Bilanzposten im Jahresabschluss 2023
 - e. Drittbestätigungen durch die kapitalgebenden Stellen (v.a. Banken) gemäß IDW Prüfungsstandard 302 Tz. 20 „Bankbestätigungen“ sowie die Gläubigerzustimmungen im Rahmen des § 415 BGB.
 8. Die beteiligten Landesministerien ermitteln das Gesamtvolumen der anerkannten übermäßigen Liquiditätskredite, die daraus abgeleitete allgemeine Übernahmequote und das jeweilige Übernahmevermögen je teilnehmender Kommune und teilen es den Kommunen per Bewilligungsbescheid bis spätestens Ende 2026 mit (vgl. § 6 Abs. 2).
 9. Jede Kommune stellt sicher, dass die gemeldeten Liquiditätskredite zum Übernahmzeitpunkt in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht ablösbar sind (§ 7 Abs. 3). Dazu gehört insbesondere die Gläubigerzustimmung zum Schuldnerwechsel gemäß § 415 Abs. 1 BGB.
 10. Die Entschuldung erfolgt dann durch Schuldnerwechsel in Abstimmung zwischen NRW.Bank und der teilnehmenden

den Kommune. Dazu wird im Kommunportal der Bestand an Liquiditätskrediten laufend aktualisiert (§ 4 Abs. 4 und 7 Abs. 3).

11. Die Entschuldung führt haushaltsrechtlich bzw. bilanztechnisch zu einer Verrechnung der übernommenen Liquiditätskredite mit der Allgemeinen Rücklage im Wege eines Passivtauschtes („Liquiditätskredite an Allgemeine Rücklagen“).

Das Gesetz beinhaltet nach eigener Einschätzung des Gesetzgebers drei besondere Unsicherheiten („Variablen“):

- a. Die **Höhe der tatsächlichen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung** in den kommunalen Kernhaushalten zum 31.12.2023 im Sinne des ASEG (§ 3 Abs. 1 und 2 ASEG),
- b. den **Umfang des Abzugsbetrags** gemäß § 3 Abs. 2 ASEG und
- c. die Entwicklung der **Zinsen**, die mit Prognoseunsicherheit behaftet ist.

Die Punkte a und b betreffen teilnehmende Kommunen, Punkt c betrifft ausschließlich die Landesebene und kann hier vernachlässigt werden.

Dieses Papier konzentriert sich nach einer kurzen Darstellung der einzelnen Umsetzungsschritte vor allem auf die o.g. Punkte a und b, also den Umfang der tatsächlichen Liquiditätskredite und den Umfang des Abzugsbetrages und die damit zusammenhängenden Bereinigungen.

⁷ Gemäß § 7 Abs. 2 ASEG NRW.

⁸ Verweise auf die Gemeindeordnung NRW („GO“) oder die Kommunalhaushaltsverordnung NRW („KomHVO“) betreffen stets die aktuellen Rechtsverhältnisse im Bundesland Nordrhein-Westfalen sofern nichts anderes angegeben ist.

2 Die Umsetzungsschritte im Einzelnen

2.1 Antragsberechtigung: Besteht eine Chance auf Landeshilfe?

Am Anfang steht die Frage, ob sich der interne und externe Aufwand zur Antragstellung (Zusammenstellung von Daten, Beauftragung von Wirtschaftsprüfern, Dokumentation aller Liquiditätskredite, Ermittlung der Abzugsbeträge, Klärung von Einzelfragen) überhaupt lohnt. Hierzu ist eine erste kursorische Prüfung sinnvoll:

- a) Startpunkt ist der in der Bilanz zum 31.12.2023 ausgewiesene Bestand an Liquiditätskrediten⁹ (LK), von dem pauschal 100 €/Einwohner als „normaler“ LK-Bestand abziehen ist, zuzüglich Verbindlichkeiten aus einem kommunal-seitig geführten Cash-Pool (§ 3 Abs. 1 Satz 1 ASEG NRW).
- b) Weiter abzuziehen sind LK, die die Kommune nicht tilgen und nicht verzinsen muss (insb. aus dem Programm „Gute Schule“). Abzuziehen sind auch Geschäftsvorfälle, die nicht dem Charakter der Bilanzzeile „Liquiditätskredite“ entsprechen, aber dennoch dort gebucht wurden (z.B. nicht verausgabte, zweckgebundene Investitionszuweisungen aus dem GFG), oder Geschäftsvorfälle, die nicht extern durch eine Drittbestätigung bestätigungsfähig sind (s. Umsetzungshilfe S. 10).
- c) Abzuziehen sind auch LK, die faktisch der Investitionsfinanzierung dienen (§ 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW). Dies lässt sich wegen des Grundsatzes der Gesamtdeckung nur über den Abgleich „Saldo aus Investitionstätigkeit“ (FR Zeile 31) minus „aufgenommene Investitionskredite (IK)“ (FR Zeile 33) des Jahres 2023 feststellen. War die Differenz negativ und (!) wurden in diesem Jahr LK aufgenommen, dann dienen die LK zur Finanzierung von Investitionen. Nicht geregelt wurde der umgekehrte Fall, wenn die jahresbezogenen Investitionsauszahlungen (der Investitionssaldo) geringer ist als die investive Kreditaufnahme. Solche Mittel dienen faktisch der Liquiditätssicherung.
- d) Abzuziehen sind auch die zum 31.12.2023 bilanzierten Bestände an liquiden Mitteln sowie eventuelle Forderungen aus einem kommunal-seitig geführten Cash-Pool (§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 ASEG NRW).

- e) Allerdings muss dieser Bestand an liquiden Mitteln reduziert werden, explizit lt. Gesetz um „...Mittel aus Stiftungsvermögen sowie aus zweckgebundenen Eigenmitteln, Zuweisungen und Einzahlungen, die der Kommune aufgrund einseitiger rechtlicher Bindungen durch Dritte nicht zur selbstständigen Rückführung von Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zur Verfügung standen“ (§ 3 Abs. 2 Satz 2 ASEG NRW).

Für die Berechtigungsprüfung gemäß §§ 1 und 2 ASEG NRW ergibt sich mithin folgendes Schema:

- Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung gemäß Schlussbilanz zum 31.12.2023
- Abzüglich Bestand „Gute Schule 2020“ u.Ä.
- abzüglich falsch zugeordneter GFG-Pauschalen u.Ä.
- plus/minus Nettoposition aus Forderungen oder Verbindlichkeiten eines kommunal-seitig geführten Cash-Pools
- abzüglich Liquide Mittel laut Schlussbilanz zum 31.12.2023
- zuzüglich zweckgebundener Liquiditätsbestände aus Stiftungen sowie aus zweckgebundenen Eigenmitteln, Zuweisungen und Einzahlungen, die der Kommune aufgrund einseitiger rechtlicher Bindungen durch Dritte nicht zur selbstständigen Rückführung von Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zur Verfügung standen (das sind wiederum insbesondere GFG-Pauschalen u.Ä.)
- abzüglich Sockelbetrag in Höhe von 100 EURO je Einwohner
- abzüglich interne und externe Kosten des Antragsverfahrens, z.B. für die Prüfung nach § 4 Abs. 3 ASEG NRW

Führt bereits diese kursorische Prüfung zum Ergebnis, dass aller Voraussicht nach kein positiver Bestand zur Entschuldung übrigbleibt, muss dies im Zweifel zumindest gegenüber Rat und Öffentlichkeit begründet werden. Auch in diesem Falle ist demnach eine (oberflächliche) Beschäftigung mit dem ASEG NRW angesagt.

Sollte ein positiver Betrag übrigbleiben, ist eine vertiefte Prüfung erforderlich und natürlich „lohnenswert“, denn die Hälfte dieses Betrags bekommt die Kommune in Form einer Schuldübernahme vom Land „geschenkt“.

⁹ § 42 Abs. 4 Nr. 4.3 KomHVO NRW „Kredite aus Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung“.

2.2 Herbeiführung eines Ratsbeschlusses zur Teilnahme und Antragstellung

Zahlreiche Kommunen hatten – angesichts der bevorstehenden Sommerpause und des Wahlkampfes im Herbst - bereits Teilnahmebeschlüsse gefasst, bevor das ASEG im Landtag verabschiedet wurde. Dies ist unschädlich, denn die vorgegebenen Mindestinhalte dieses Beschlusses (s. Umsetzungshilfe S. 18) dürften wohl überall erfüllt sein (Teilnahmebeschluss und Verwaltungsauftrag).

2.3 Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers

In der „Umsetzungshilfe“ (S. 15f.) findet sich ein Beispieltext, der die wesentlichen Inhalte einer Ausschreibung der Prüfungsleistungen skizziert.

Der Umfang der Prüfarbeiten richtet sich nach § 4 III ASEG NRW und ggf. dem angekündigten Prüfungsschema des MHKBD, das aktuell aber noch nicht vorliegt. Bzgl. des anzurechnenden Bestands an LK und des Abzugsbetrags ist lt. Umsetzungshilfe eine „Vollprüfung“ durchzuführen. Der Leistungsgegenstand wird in der Umsetzungshilfe auf S. 16 beschrieben. Das zugrunde liegende IKS ist demnach nicht Bestandteil des Prüfauftrags.

Aus Sicht des Wirtschaftsprüfers handelt es sich um eine Prüfung von Finanzaufstellungen gemäß IDW PS 490¹⁰. Konkretisiert wird der Prüfungsgegenstand durch Gesetz (vgl. § 4 Abs. 3 ASEG NRW), die Gesetzesbegründung (LT Drs. Gesetzentwurf MMD18-13835 v. 13. 05.2025), Erläuterungen des Gesetzgebers - hier durch das MHKBD im Wege der Umsetzungshilfe - und Hinweise des IDW im Rahmen eines Schreibens an das zuständige Landesministerium¹¹. Hier wird der Prüfungsgegenstand wie folgt konkretisiert:

§ 3 Abs. 1 ASEG-E § 3 Abs. 3 ASEG-E	Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung nach § 89 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zum Stichtag 31.12.2023	Dies entspricht dem Bilanzposten gemäß § 42 Abs. 4, Nr. 4.3 KomHVO NRW.
§ 3 Abs. 1 ASEG-E § 3 Abs. 3 ASEG-E	+ Zur Sicherstellung der Liquidität begebene Wertpapiere in einem kommunalen Kernhaushalt zum Stichtag 31.12.2023	Dies entspricht dem Bilanzposten gemäß § 42 Abs. 4, Nr. 4.1.2 KomHVO NRW.
§ 3 Abs. 1 ASEG-E	Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung i.S. des ASEG	auf der Grundlage des festgestellten Jahresabschlusses zum 31.12.2023 (§ 4 Abs. 1 ASEG-E)
Gesetzesbegründung zu § 4 ASEG-E	- im Rahmen des Landesprogrammes „Gute Schule 2020“ gewährte Liquiditätskredite (um eine Doppelförderung zu vermeiden, da hier das Land NRW die Tilgung übernommen hat oder übernimmt)	
§ 4 Abs. 1 ASEG-E § 4 Abs. 3 ASEG-E	+ / - sonstige Korrekturen an den im festgestellten Jahresabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung	
§ 4 Abs. 1 ASEG-E	Bereinigter Betrag der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung	Nur soweit durch Saldenbestätigung eines Kreditinstitutes nachgewiesen (§ 4 Abs. 3 ASEG-E)

¹⁰ IDW Prüfungsstandard: Prüfung von Finanzaufstellungen oder deren Bestandteilen (IDW PS 490).

¹¹ IDW-Stellungnahme zur Sonderprüfung gemäß § 4 Abs. 3 ASEG NRW v. 08. Mai 2025 (Quelle Internet, <https://www.idw.de/IDW/Medien/IDW-Schreiben/2025/250508-IDW-Schreiben-MHKBD-zum-ASEG-E-NRW.pdf>).

Gemäß IDW PS 490, Tz. 14ff. hat der Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Auftragsannahme die praktische Durchführbarkeit des Auftrags zu beurteilen (Tz. 14), insbesondere wenn er nicht zugleich Abschlussprüfer des Jahresabschlusses ist.

Demnach wird er sich zu Beginn der ASEG-Prüfung dann ein grundsätzliches Urteil über die Erreichbarkeit des Prüfungszieles bilden, wenn er über keine eigenen Erkenntnisse oder Unterlagen verfügt. Somit scheint es auch sinnvoll, über die konkreten Finanzinformationen der betroffenen Posten hinaus, Nachweise einer ordnungsmäßigen Rechnungslegung beizufügen, beispielsweise den Prüfbericht für das Jahr 2023 (soweit vorhanden), rechnungslegungsbezogene Dienstanweisungen oder andere einschlägige Richtlinien (insbesondere zum Liquiditäts-, Zins- und Schuldenmanagement etc.).

Es empfiehlt sich außerdem, in das Auftrags schreiben konkrete Zeiträume bzw. Liefertermine einzuarbeiten, die die Wahrung der gesetzlichen Fristen sicherstellt. Umgekehrt sollte auf eine sorgfältige und aussagekräftige Dokumentation aller Liquiditätskredite und der lückenlosen Ableitbarkeit der relevanten Bilanzansätze aus den begründenden Unterlagen geachtet werden (siehe das Belegprinzip).

2.4 Erarbeitung der Finanzaufstellung als Grundlage zur Antragstellung

Die unter 1)¹² erläuterten zentralen Positionen zur Ermittlung der „übermäßigen“ LK sind in einer „Finanzaufstellung“ zu dokumentieren (Begriff nach IDW PS 490, Tz. 10 c; s. Umsetzungshilfe, S. 8 - 13).

Finanzaufstellungen sind nach Definition des IDW PS 490 „... vergangenheitsorientierte Finanzinformationen, die unter Beachtung der maßgebenden Rechnungslegungsgrundsätze [das sind vorliegend die GoB, d.Verf.¹³] über die wirtschaftlichen Ressourcen oder Verpflichtungen ... informieren.“ (vgl. auch Umsetzungshilfe, S. 9). Dazu gehören insbesondere auch nähere Erläuterungen und begründende Unterlagen. Wesentlicher Teil dieser Aufstellung ist die Dokumentation der LK-Bestände zum 31.12.2023 mit Kreditverträgen bzw. bei Wertpapieren eine Dokumentation der kapitalgebenden Stelle.

Die Kommune hat die Ablösbarkeit der Kredite „in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht.“ (§ 7 Abs. 3 ASEG NRW) sicherzustellen. Voraussetzung für die Übernahmefähigkeit einzelner Kredite ist einerseits eine Drittbestätigung gemäß IDW PS 302, hier insbesondere Tz. 20 „Bankbestätigungen“, und andererseits eine Gläubigerzustimmung gemäß § 415

Abs. 1 BGB. Die Drittbestätigungen müssen in jedem Falle an den Wirtschaftsprüfer adressiert sein, die Gläubigerzustimmung an die NRW.Bank bzw. an das Land NRW. Üblicherweise schreibt der Wirtschaftsprüfer die ausgewählten Geschäftspartner an und bittet um entsprechende Drittbestätigungen auf prüfereigenen Formularen, es können aber auch entsprechende Formulare der Kommune verwendet werden. Details können im Rahmen der Prüfungsdurchführung geklärt werden.

Bei Anleihen gibt es keine „kapitalgebende“, sondern nur eine „kapitalverwaltende“ Stelle an der Börse; solche Bestände werden regelmäßig durch Depotauszüge o.Ä. belegt. Das Verfahren zur Saldenbestätigung ist im Übrigen das gleiche.

2.5 Materielle Prüfung 1: Abzug von Liquiditätskrediten zur Investitionsfinanzierung (§ 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW)

Fraglich ist der Begriffsinhalt der „tatsächlichen“ Liquiditätskredite.

Gemäß § 1 Satz 2 und § 3 Abs. 1 verwendet das ASEG unter Bezugnahme auf § 89 Abs. 2 Satz 1 GO NRW einen Begriff von „Liquiditätskredit“ (LK), der vom zivilrechtlichen Begriff abweicht. Im Rahmen des § 1 Satz 2 ASEG NRW ist prägend, wofür die Liquidität materiell-haushaltswirtschaftlich eingesetzt wurde („die tatsächlich zur Finanzierung von Investitionen verwendet wurden“) – nicht in welcher zivilrechtlichen Form (IK oder LK) der entsprechende Kredit¹⁴ aufgenommen wurde. Dies lässt sich aber - soweit erkennbar - nur anhand der in der Finanzrechnung erfassten IST-Salden der Investitions- und Finanzierungstätigkeit ableiten (Änderungen der Geldmittelbestände sind in der Regel vernachlässigbar und werden hier zur Vereinfachung ausgeblendet).

Durch die im Rahmen des 3. NKFVG neu eingefügte Regelung des § 89 Abs. 2 Satz 2 (Bereinigungsregel) wurde - erstmals im Rahmen des Jahresabschlusses 2023 - gefordert, sicherzustellen, dass „Kredite zur Liquiditätssicherung nicht zur Finanzierung von Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen verwendet werden.“ Begründet wurde diese neue Regelung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des 3. NKFVG NRW (vgl. Drucksache 18/7188v. 06. Dezember 2023) damit, dass „spätestens im Rahmen des Jahresabschlusses eine Bereinigung durchzuführen ist, um sicherzustellen, dass Kredite zur Liquiditätssicherung nicht für Investitionen oder zur Finanzierung von Investitionsfördermaßnahmen verwendet werden.“ (a.a.O., S. 3). Diese Situation kann sich dann ergeben, wenn durch tatsächliche Entwicklun-

¹²Siehe oben, S. 4.

¹³ §§ 75 Abs. 1, 91 Abs. 4, 93 abs. 1, 95 Abs. 1 GO NRW.

¹⁴ Aus Sicht der Kapitalgeber ist dies auch häufig (nicht immer; s. unten) „egal“ – es zählen die Kreditkonditionen wie Zinssatz, Tilgungsplan etc.

gen der Haushaltswirtschaft, der jährliche Investitionssaldo (FR Zeile 31) höher ist, als die Bruttokreditaufnahme für Investitionskredite (FR Zeile 33). Dann müssen Teile der Investitionsauszahlungen zwangsläufig aus Liquiditätskrediten finanziert worden sein, es sei denn, der operative Cash-Flow aus der Verwaltungstätigkeit hätte einen entsprechenden Überschuss (was zumeist nicht der Fall ist).

Zur Einführung ein kleines, fiktives Beispiel: Würde eine Kommune nur ein einziges Investitionsprojekt in nur einem Haushaltsjahr durchführen (z.B. einmaliger Neubau einer Schule, 10 Mio. €), dann könnte sie hierfür (mangels anderer Finanzierungsalternativen und solange kein positiver Cash-Flow aus der allgemeinen Verwaltungstätigkeit zur Verfügung steht) einen IK über 10 Mio. € aufnehmen. Ihr Saldo für Investitionstätigkeit würde einmal einen Zahlungsmittelabfluss von 10 Mio. € aufweisen; in allen späteren Haushaltsjahren wäre der Saldo null und weitere investive Kreditaufnahmen nicht mehr gerechtfertigt. Die Tilgung dieses IK müsste - solange keine neuen Kredite aufgenommen werden können - aus Cash-Flows aus der Verwaltungstätigkeit erfolgen. Können nicht ausreichend Zahlungsmittel erwirtschaftet werden, um die laufenden Ausgaben insgesamt zu finanzieren, würden LK aufgenommen und (u. A. auch) zur Finanzierung der Tilgung des IK eingesetzt werden.

Das Beispiel macht klar: Die Brutto-IK-Aufnahme hat ausschließlich zur Deckung eines negativen Saldos aus Investitionstätigkeit in der Finanzrechnung zu dienen. Alle übrigen Finanzierungsbedarfe sind – notfalls – über LK zu decken. Ist also der negative Saldo aus Investitionstätigkeit (die (Netto-)Investitionsauszahlungen) größer als der positive Saldo aus den neu aufgenommenen IK (Investitionskrediteinzahlungen), wurden LK zur Deckung investiver Finanzierungsbedarfe eingesetzt.

Insoweit könnte es sich um „verdeckte IK“ handeln – das gilt es zurecht in Abzug zu bringen, bevor eine anteilige Schuldübernahme durch das Land erfolgen kann. Hierzu dient die Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer: Es soll verhindert werden, dass „falsche“ LK entschuldet werden und Landeshilfe „zu Unrecht“ in Anspruch genommen wird. Sicherlich stand dem Gesetzgeber vor Augen, dass Investitionsprojekte (Neubauten, umfangreiche Umbauten etc.) in der Regel über Baukonten „vorfinanziert“ werden und erst nach Fertigstellung die Umschuldung über einen Investitionskredit erfolgt.

Der umgekehrte Fall, dass zu viel Investitionskredite aufgenommen wurden, weil geplante Investitionsprojekte aus unerwarteten Gründen nicht realisiert werden konnten, wird allerdings übersehen, ist aber genauso bedeutsam. Wenn der Vergleich der Salden der Investitionstätigkeit und der Bruttokreditaufnahme (Finanzrechnung Zeilen 31 und 33) zur Ermittlung ungerechtfertigter Liquiditätskredite herangezogen werden muss, dann im Umkehrschluss auch der umgekehrte Fall, wenn Investitionsauszahlungen geringer sind als die Brutto-

kreditaufnahme. Dann könnte es sich analog § 89 Abs. 2 um „verdeckte Liquiditätskredite (LK)“ handeln. Zur Deckung von Kredittilgungen stehen diese Beträge ganz zweifelsfrei zur Verfügung.

Gemäß § 1 Satz 2 und § 3 Abs. 1 ASEG NRW kommt es also - analog § 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW - nur darauf an, ob ein Liquiditätskredit „tatsächlich“ (materiell-betriebswirtschaftlich) zur Finanzierung von Investitionen verwendet wurde. Der umgekehrte Fall, dass „übermäßige“ Investitionskredite unbeabsichtigt zur Deckung kurzfristiger Liquiditätsbedarfe genutzt wurden, wird u.E. sachwidrig nicht geregelt. Insoweit ist die gesetzliche Regelung - beginnend bei § 86 Abs. 1 Satz 1 GO NRW über § 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW in Verbindung mit § 1 Satz 2 ASEG NRW u.E. „auf einem Auge blind“, sie hat eine Schlagseite.

Fraglich scheint nun, ob diese „Schlagseite“ im Wege der Rechtsanalogie geschlossen werden kann oder sogar muss. Dazu unten mehr.

Für die unten abgebildeten 15 Städte mit voraussetzlichem Anspruch auf ASEG-Entschuldung ergibt sich beispielsweise folgendes¹⁵:

¹⁵ Vgl. Fn. 8. Die Tabelle beruht auf einer externen Auswertung der entsprechenden Jahresabschlüsse – möglicherweise wurden nicht alle relevanten Sachverhalte (insb. Umschuldungen und Rückflüsse aus Darlehen) berücksichtigt, die nur vor Ort bekannt sind.

Gemeinde	Saldo Invest	Brutto-IK-Aufnahme lt. aufgliederter FinR im Anhang	Brutto-IK- Aufnahme > < Saldo Invest	negativ	positiv
Duisburg	-28.273.465	0	-28.273.465	-28.273.465	
Essen	-206.505.211	205.168.575	-1.336.636	-1.336.636	
Gladbeck	-2.373.150	31.582.828	29.209.678		29.209.678
Hagen	25.806.809	0	25.806.809		25.806.809
Herten	-14.350.048	23.516.893	9.166.845		9.166.845
Leverkusen	-22.182.339	294.195	-21.888.144	-21.888.144	
Lünen	-8.555.169	13.888.402	5.333.233		5.333.233
Moers	-13.827.202	28.763.090	14.935.888		14.935.888
Much	-3.015.533	3.130.000	114.467		114.467
Nümbrecht	-8.502.762	7.150.000	-1.352.762	-1.352.762	
Remscheid	-10.681.528	10.700.000	18.472		18.472
Solingen	-24.367.571	38.572.362	14.204.791		14.204.791
Velbert	-33.720.045	42.910.628	9.190.583		9.190.583
Waltrop	-1.184.010	3.948.481	2.764.471		2.764.471
Wuppertal	-28.324.498	51.100.000	22.775.502		22.775.502
			brutto	-52.851.007	133.520.739
				netto	80.669.732

Tab. 1 Investitionssaldo und Bruttokreditaufnahme ausgewählter Kommunen

Im Sinne des § 1 ASEG NRW muss lediglich sichergestellt sein, dass die „verdeckten Investitionskredite“

(§ 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW) zum 31.12.2023 nicht in dem Betrag der Kredite zur Liquiditätssicherung enthalten sind. Dies wird im Rahmen der Sonderprüfung gemäß § 4 Abs. 3 ASEG NRW überprüft. Eine zu § 89 Abs. 2 GO NRW analoge Prüfung der passivischen Bilanzansätze für den Fall der „verdeckten Liquiditätssicherung“ im obigen Sinne, also die Korrektur der Bilanzansätze für die Investitionskredite, müsste u.E. im Rahmen der Sonderprüfung nach § 4 Abs. 3 ASEG NRW wegen der Beachtung der maßgebenden Rechnungslegungsgrundsätze (IDW PS 490 i.V.m. § 95 Abs. 1 Satz 2 GO NRW) sachlich konsistent (sachliches Stetigkeitsgebot, Willkürverbot¹⁶) ebenso zu Korrekturen der betreffenden Bilanzposten führen.

Zumindest rechnerisch sind damit in diesen Städten im ASEG-Bezugsjahr 2023 saldiert in Höhe von rund € 81 Mio. Euro „verdeckte Liquiditätskredite“ aufgenommen worden. Investive (Netto-)Auszahlungen in Höhe von rund 53 Mio. Euro sind kurzfristig über Liquiditätskredite vorfinanziert worden, umgekehrt wurde in einigen Kommunen die Liquidität (wenn auch unbeabsichtigt) durch nicht beanspruchte investive Mittel in Höhe von 134 Mio. Euro gestärkt.

¹⁶ Das allgemeine Willkürverbot, verankert in Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG), besagt, dass staatliche Entscheidungen und Handlungen nicht willkürlich, also ohne sachlichen Grund oder diskriminierend sein dürfen. Es garantiert, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt wird, und fordert, dass eine Ungleichbehandlung immer einen sachlichen, nachvollziehbaren Grund haben muss.

Eine Schätzung¹⁷ für den Gesamtbestand der rund 200 grundsätzlich antragsberechtigten Kommunen ergibt einen Saldo in Höhe von rund 300 Mio. Euro.¹⁸ Das bedeutet, dass unter materiell-haushaltsrechtlichen und rechnungslegungsbezogenen Gesichtspunkten der Wesentlichkeit, sachlichen Stetigkeit und der Willkürfreiheit die in den Bilanzen zum 31.12.2023 ausgewiesenen Liquiditätskredite im Sinne des ASEG um geschätzt 300 Mio. Euro zu gering ausgewiesen sind (und die Investitionskredite zu hoch).

Auf der einen Seite finden sich Kommunen, deren Investitionskredite in Höhe von rd. 900 Mio. Euro auch zur Liquiditätssicherung eingesetzt wurden. Auf der anderen Seite zeigt sich ein „Bereinigungsbedarf“ von rd. 600 Mio. Euro, d.h. Fälle, in denen ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit 2023 materiell über Liquiditätskredite finanziert wurde. Aus zivilrechtlicher Sicht mögen die ausgewiesenen Bestände der Investitionskredite und der Liquiditätskredite richtig sein - aus der vom ASEG geforderten materiell-betriebswirtschaftlichen Sicht sind sie falsch.

Empirisch ist diese Problematik also – trotz aller Einschränkungen und möglichen Fehler in den

¹⁷ Die Berechnung beruht auf Daten von IT.NRW (Finanzrechnung Reihe 71717-03i und -13i für den Saldo aus Investitionstätigkeit; Reihe 71327K-01 für die Schuldenstände). Da die Finanzrechnung keine saubere Trennung zwischen Regeltilgungen und Sondertilgungen ermöglicht, wurde die Höhe der Regeltilgung geschätzt. Zwischen den von IT.NRW gelieferten Daten und den Zahlen in den kommunalen Jahresabschlüssen ergeben sich z.T. erhebliche Differenzen.

¹⁸ Hier gerechnet ohne die Stadt Köln als mit weitem Abstand größte einzelne Kommune.

Daten - offenkundig bedeutsam. Der Fall, dass die aufgenommenen Investitionskredite den Saldo aus Investitionstätigkeit übersteigen, ist häufig anzutreffen, betragsmäßig wesentlich und auch praxisbezogen wie folgt zu plausibilisieren: Die geplante Investitionskreditaufnahme im Rahmen der Haushaltssatzung orientiert sich häufig an dem geplanten (negativen) Saldo aus Investitionstätigkeit – erfahrungsgemäß bleibt aber die investive Umsetzung weit hinter den Erwartungen zurück.¹⁹ Auf Dauer und im Durchschnitt werden nur gut ein Drittel aller geplanten Investitionen umgesetzt. Der Korridor reicht von 24 – 45%.²⁰

Gemeinde	Zeitraum	Umsetzungsquote *
Alfter	2017-2022	38,3%
Bad Driburg	2017-2021	38,4%
Bedburg	2017-2020	34,8%
Bergkamen	2017-2023	24,4%
Bochum	2019-2024	45,0%
Dinslaken	2017-2022	35,9%
Essen	2020-2023	42,0%
Gummersbach	2020-2023	33,7%
Kaarst	2018-2022	30,8%
Kamp-Lintfort	2021-2023	40,1%
Leverkusen	2017-2022	41,6%
Lübbecke	2017-2022	44,3%
Lüdenscheid	2017-2021	37,8%
Meschede	2017-2021	31,1%
Much	2018-2023	34,1%
Nideggen	2017-2022	24,5%
Nümbrecht	2018-2023	31,5%
Odenthal	2016-2020	38,0%
Schwerte	2017-2022	43,9%
Witten	2017-2022	31,3%
ungewichteter Durchschnitt		36,1%
* Umsetzungsquote: investive Auszahlungen (Ist) / fortgeschriebene investive Auszahlungen (Plan)		

Tab. 2: Investive Umsetzungsquoten ausgewählter Kommunen (realisierte investive Auszahlungen geteilt durch fortgeschriebene geplante investive Auszahlungen)

Der Zeitpunkt der investiven Kreditaufnahme liegt häufig weit vor der Feststellung des Jahresabschlusses mit der Finanzrechnung und dem realisierten Saldo aus Investitionstätigkeit, so dass die Kreditaufnahme zwangsläufig nur auf einer Bedarfsschätzung beruhen kann. Auch die Gefahr, dass Haushaltsgenehmigungen zur investiven Kreditaufnahme vor dem Verfall „gerettet“ werden sollen, oder dass unter politischen Gesichtspunkten Investitionskredite „gut“ und Liquiditätskredite „schlecht“ erscheinen, könnte zu einer „zu hohen“ Aufnahme von IK beigetragen haben.

¹⁹ ausweislich der Plan-Ist-Abweichungen gemäß der Finanzrechnung, Zeile 31.

²⁰ Im Rahmen der Beratungstätigkeit erhobene Daten.

Es wird sich entsprechend häufig herausstellen, dass der Bestand an LK zum 31.12.2023 „zu niedrig“ angesetzt ist, weil aufgenommene IK faktisch der Finanzierung von negativen Salden aus Verwaltungstätigkeit dienen. Freilich kann auch der gegenteilige Fall eintreten, dass die Liquiditätskredite „zu hoch“ angesetzt wurden, dann greift allerdings wiederum der § 89 Abs. 2 GO NRW.

Hierbei ist zu unterscheiden: investive Förderkredite (z.B. der NRW.Bank oder der KfW) oder Schuldschein-Darlehen zur Nachhaltigkeit o.ä. dienen ausdrücklich konkreten investiven Zwecken und müssen als IK ausgewiesen bleiben. Dies muss aber nicht für alle IK gelten – es erscheint **willkürlich**, wenn das ASEG Liquiditätskredite nicht anerkennt, die materiell zur Finanzierung investiver Zwecke dienen, aber (!) Investitionskredite nicht anerkennen würde, die materiell der Liquiditätssicherung dienen. In beiden Fällen handelt es sich sicherlich um unbeabsichtigte Effekte der praktischen Haushaltsführung, die nach der hier vertretenen Auffassung jedoch gleichbehandelt werden müssen.

Falls die Argumentation bis hierhin zustimmungsfähig ist, stellt sich die Frage, wie eine solche gesetzgeberisch unbeabsichtigte Regelungslücke geschlossen werden kann. Rechtstechnisch bietet sich die Analogie an. Die Rechtsanalogie greift, wenn Gleiches gleichbehandelt werden muss, dieses aber bislang nicht erkannt oder geregelt wurde. Dann muss man darüber reden (zumindest nachdenken).

Wegen der materiellen Bedeutung dieser Frage und der unmittelbaren praktischen Relevanz für das ASEG-Verfahren (und darüber hinaus) soll hierauf vertiefend eingegangen werden.

2.6 Lückenschluss durch Rechtsanalogie?

Bei der Rechtsanalogie wird ein gesetzgeberischer Gedanke, der sich in sachlich unterschiedlichen Rechtsvorschriften (Gesetzen, z.B. GO NRW und ASEG NRW) findet, auf einen nicht ausdrücklich geregelten Fall der praktischen Wirklichkeit angewendet, vorliegend die Anwendung des Grundgedankens der „verdeckten Investitionskredite“ aus § 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW auf die „verdeckten Liquiditätskredite“ als Umkehrschluss aus § 89 Abs. 2 Satz 2 GO NRW i.V.m. § 1 Satz 2 ASEG NRW.

Anderes gilt, wenn sich aus den Rechtsvorschriften ergibt, dass sie einer analogen Verwendung ausdrücklich nicht zugänglich sein sollen. Das ist vorliegend fraglich, da nicht erkennbar ist, ob die Gesetzgebung sich mit dieser Frage überhaupt beschäftigt hat. Dokumentiert ist hierzu jedenfalls nichts.

Es wäre also zu ergründen, ob bei Kenntnis dieser Frage, aus Sicht der Gesetzgebung anders ent-

schieden worden wäre. Aus unserer Sicht hätte diese Fragestellung zusammen mit der Änderung des § 89 Abs. 2 im Rahmen des 3. NKFVG NRW geregelt werden müssen und stellt eine nachträglich erkennbare Regelungslücke dar. Hätte im Rahmen des 3. NKFVG NRW einer der, an der Gesetzgebung beteiligten Stakeholder, den Punkt adressiert, wäre sicherlich eine entsprechende Regelung gefunden worden, so bleibt der Punkt jedoch unbehandelt, gleichsam „offen“.

2.7 Welche Konsequenzen werden absehbar?

Aus dem bis hierhin Gesagten ergeben sich verschiedene Folgefragen bzw. Konsequenzen:

- (1) Stehen haushaltsrechtliche Gründe einer entsprechenden Bilanzkorrektur entgegen?
- (2) Welche Konsequenzen hätte eine zu § 89 Abs. 2 Satz 2 analoge Umgliederung von verdeckten Liquiditätskrediten auf die Haushaltswirtschaft der Kommunen?
- (3) Müsste es eine nachträgliche, rückwirkende zivilrechtliche „Umfirmierung“ von Krediten zum 31.12.2023 geben – ggf. in Absprache mit dem Kreditgeber (z.B. der örtlichen Sparkasse o.ä.)?
- (4) Ist die Bilanzkorrektur der Investitionskredite im Rahmen des ASEG-Verfahrens noch kurzfristig realisierbar?
- (5) Welche Gesamtauswirkung hätte die Berücksichtigung von „verdeckten Liquiditätskrediten“ auf die Berechnungsgrundlagen des Entschuldungsvolumens aus Sicht teilnehmender Kommunen?
- (6) Reicht es aus, die Korrekturen auf den Jahresabschluss 2023 zu begrenzen, oder müssen auch vorhergehende Investitionskreditbestände in die Prüfung einbezogen werden?

Die Beantwortung dieser Fragen würde den Rahmen des vorliegenden Papiers sprengen und bleibt letztlich dem Schrifttum, dem Gesetzgeber und der kommunalen Anwenderfamilie überlassen. Aus unserer Sicht stehen jedoch die oben skizzierten Themenkreise einem „richtigen“ (d.h. stichtagsorientiert formal und inhaltlich zutreffenden) Bilanzausweis nicht entgegen. Im Gegenteil sei hier einmal mehr an die Generalnorm der kommunalen Rechnungslegung aus § 95 Abs. 1 Satz 4 GO NRW erinnert, wonach der Jahresabschluss stets die Aufgabe hat, ein „... den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde zu vermitteln.“ Da die Jahresabschlüsse zum 31.12.2023 wesentliche Grundlage des ASEG-Verfahrens sind, könnte das Gesagte unseres Erachtens auch im ASEG-Verfahren noch Geltung erlangen.

2.8 Materielle Prüfung 2: Abzug von „zweckgebundenen Eigenmitteln“?

Dem Abzugsbetrag in Höhe des Bestands an liquiden Mitteln zum 31.12.2023 können – so die Beispiele im Gesetzestext, in der Gesetzesbegründung und in der Umsetzungshilfe - liquide Mittel gegenübergestellt werden aus

- Stiftungsvermögen (§ 3 Abs. 2 ASEG NRW)
- zweckgebundenen Eigenmitteln, Zuweisungen und Einzahlungen, die der Kommune aufgrund einseitiger rechtlicher Bindungen durch Dritte nicht zur selbstständigen Rückführung von Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zur Verfügung standen“. (§ 3 Abs.2 ASEG NRW)
- Zweckgebundene Zuweisungen aus Gemeindefinanzierungsgesetzen (Pauschalen; Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 ASEG NRW, S. 33)
- Zuweisung von Fördermitteln (S. 12 Umsetzungshilfe)
- Nicht: Steuer- und Gebühreneinzahlungen (S. 11f Umsetzungshilfe)
- Nicht: „auf vertraglicher Grundlage zweckbestimmte Eigenmittel“ (S. 12 Umsetzungshilfe)

Das bedeutet aber auch im Umkehrschluss, dass

- weitere zweckgebundene Fördermittel aus dem Landeshaushalt
- erhaltene Anzahlungen für Investitionen
- zweckgebundene Spenden oder Schenkungen
- Bestände auf Schulgirokonten
- sonstige Eltern- und andere Vereinsgelder
- ungeklärte Kasseneingänge
- durchlaufende Gelder
- zweckgebundene Versicherungsleistungen
- etc.

abzugsfähig sind.

Üblicherweise dürften diese Positionen mehr als ausreichen, um einen vorhandenen Bestand an liquiden Mitteln zu neutralisieren und einen Abzug zu vermeiden.

2.9 Komplexität

Die Schwierigkeit scheint allerdings darin zu bestehen, entsprechend belastbare Nachweise zu erbringen. Wenn richtig ist, dass „pecunia non olet“, also Geld keinerlei Geruch anhaftet, dann wird klar, dass auf der Zahlungsebene oft der konkrete Ursprung

vorhandener Geldbestände im Einzelnen schwer nachweisbar ist. Deutlich wird das an den Beispielen „durchlaufende Gelder“ und „Schulgirokonten“ (wenn auch letztere wegen der Problematik des § 2b UStG verstärkt in den Fokus geraten sind).

Der Tatbestand „durchlaufende Gelder“ ist so vielschichtig und komplex, dass in der kommunalen Praxis auf einen Einzelnachweis für Zwecke des Jahresabschlusses verzichtet und stattdessen häufig eine passive Ausgleichsposition bebucht wird. Möglicherweise fällt deshalb der Nachweis entsprechender Gelder über den Posten „Sonstige Verbindlichkeiten“ leichter als der aktivische Einzelnachweis. Allerdings ist der Posten „Sonstige Verbindlichkeiten“ ein Sammelbecken zahlreicher unklarer Geschäftsvorfälle mit verpflichtenden Elementen, die (noch) keinem anderen Posten zugeordnet werden konnten. Auswertungen sind entsprechend zeitraubend.

Erste Rücksprachen mit kommunalen Praktikern haben ergeben, dass es mit vertretbarem Aufwand kaum möglich ist, exakte Beträge zum Stichtag 31.12.2023 zu ermitteln – zu dynamisch ist hier das Geschäft. Es sollte also ein entsprechend großzügiger Maßstab angewendet werden.

Ähnliches gilt für den Cash-Pool-Bestand.

2.10 Cash-Pool

§ 3 Abs. 1 ASEG NRW verlangt ausdrücklich einen „kommunalseitig geführten“ Cash-Pool – einzelne Liquiditätshilfen an verbundene Unternehmen (Forderungen; Aktivseite) bzw. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen sind entsprechend nicht zu bereinigen. Ein z.B. von den Stadtwerken geführter Cash-Pool ist entsprechend nicht zu berücksichtigen (s. Umsetzungshilfe S. 6; allgemein Seiten 6-8).

Falls in der Bilanz eine getrennte Veranschlagung von Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem Cash-Pool vorgenommen wurde, ist ein Saldo zu bilden und dieser in die Berechnung einzubringen (s. Umsetzungshilfe S. 10).

Sofern die Kommune Cash-Pool-Führerin ist, sollte eine fortlaufende Dokumentation der täglichen Nettoposition grundsätzlich immer vorliegen und auswertbar sein. Das kann erfahrungsgemäß allerdings wiederum zeitaufwändig werden. Sollte eine nicht unwesentliche Nettoposition aus Cash-Pooling bestehen, sind die Nachweise möglichst transparent und reversionssicher vorzubereiten und ggf. um Auskünfte der örtlich zuständigen Stellen zu ergänzen.

2.11 Weitere praktische Umsetzung

- a) Drittbestätigungen der kapitalgebenden Stellen

Es werden ausdrücklich Drittbestätigungen gemäß IDW PS 302 gefordert (siehe die Umsetzungshilfe,

S. 15 und 16), vorliegend als „Bankbestätigungen“ (IDW PS 302, Tz. 20). Der beauftragte Wirtschaftsprüfer verfügt im Zweifel über entsprechende Formulare. Wichtig ist, dass der Rücklauf an den beauftragten Wirtschaftsprüfer adressiert ist und die/der WP sowohl über die Auswahl der angesprochenen Geschäftspartner als auch über die Rückläufe zeitnah und vollständig in Kenntnis ist. Bei Anleihen sind kapitalverwaltenden Stellen (z.B. Börsen oder Investmentbanken etc.) rechtzeitig zu kontaktieren.

- b) Zustimmungserklärungen zum Schuldnerwechsel

Nach § 7 Absatz 2 ASEG NRW erfolgt die Entschuldung in Form der Schuldübernahme nach § 415 Absatz 1 Satz 1 BGB im Wege des Schuldnerwechsels. Das Land tritt an die Stelle der jeweiligen Kommune, wobei die/der Gläubiger ausdrücklich diesem Schuldnerwechsel zustimmen muss. Die Umsetzungshinweise enthalten auf den S. 19 und 22 weitere Hinweise und einen Mustertext der erforderlichen Gläubigerzustimmung.

- c) Antragstellung und Datenpflege im Kommunenportal der NRW.Bank

Gemäß § 4 Abs. 4 ASEG NRW ist nach Ablauf der Antragsfrist die elektronische Meldung des übernahmefähigen Volumens an Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zum 31. Dezember 2023 bei der NRW.BANK durch die antragstellende Kommune unverzüglich, spätestens jedoch bis zu einem Monat nach Ablauf der Frist, an den aktuellen Ist-Zustand anzupassen. Der Meldung des so aktualisierten Bestandes sind

- a) eine Bestandsliste der aktuellen Liquiditätskredite, d.h. Benennung des vollständigen, aktuellen Darlehensbestandes in Form einer Aufzählung sämtlicher im Bestand der antragstellenden Kommune vorhandenen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung im Sinne des § 4 Absatzes 3,
- b) die darlehensbegründenden Unterlagen nebst Zins- und Tilgungsplänen zum gemeldeten Bestand nach Nummer 1, beizufügen.

Kredite, deren Laufzeit, bei Ablauf der Frist für die Meldung des aktualisierten Bestandes, weniger als drei Monate betragen, können als konsolidierter Sammelposten unter Angabe des Gesamtbetrages und des durchschnittlichen Zinssatzes angemeldet werden.

Der aktualisierte Darlehensbestand und die beizufügenden Unterlagen sind so zu pflegen, dass nach Aufforderung des für Finanzen zuständigen Ministeriums **innerhalb von fünf Werktagen** die Übernahmefähigkeit gewährleistet werden kann.

Für den aktualisierten Darlehensbestand ist durch die antragstellende Kommune elektronisch zu erklären, welche Gläubigerin oder welcher Gläubiger zu einer Übernahme der Schuld durch das Land Nordrhein-Westfalen bereit ist.

Die lfd. Dokumentation der (sich ständig ändernden) Liquiditätskreditbestände findet nach Auffassung der Praktiker:Innen direkt im Kommunenportal statt, wodurch ein gewisser Mehraufwand für den Zeitraum des ASEG-Verfahrens entsteht, der aber überschaubar sein dürfte.

Zu § 4 Abs. 4 Satz 3 ASEG NRW vgl. oben Schuldnerwechsel bzw. § 415 Abs. 1 BGB.

2.12 Höhe der „übermäßigen“ LK, Mindest- und Spitzenentschuldung

Im Gegensatz zu den ersten Anläufen zur LK-Entschuldung auf Landesebene in den Jahren 2023 und 2024, in denen eine vorgegebene Annuität (30 x 250 Mio. €) über das Volumen der machbaren Entschuldung entschied, sieht das verabschiedete ASEG eine 50%-ige²¹ Übernahme der „übermäßigen“ LK in Landesschuld vor. Das Gesamtvolumen der, zu übernehmenden, Kredite wird erst im Laufe des Jahres 2026 ermittelt, nachdem alle Anträge bis Ende November 2025 eingegangen sind, und ist unabhängig von weiteren landesseitigen Begrenzungen.

Da eine Spitzenentschuldung ab 1.500 € pro Einwohner garantiert ist, lässt sich die Quote der Mindestentschuldung erst in Kenntnis des Volumens und der interkommunalen Verteilung der „übermäßigen“ LK im Rahmen einer iterativen Berechnung ermitteln. Voraussichtlich dürfte sich eine Quote um die 40% ergeben.

In welchem Zeitraum eine Tilgung der übernommenen LK durch das Land erfolgen kann, ist im Gesetz selbst nicht mehr geregelt und wird nur noch unter „Kosten“ indikativ angesprochen (47% von 19,35 Mrd. entspricht 9,1 Mrd. €).

2.13 Vorbereitung auf die Schuldübernahme – Stückelung und Risikostruktur

Die vom Land zu übernehmenden Kredite müssen „in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ablösbar“ sein (§ 7 Abs. 3 Satz 1 ASEG NRW), also in der entsprechenden Stückelung und mit Genehmigung zum Schuldnerwechsel vorliegen. Es können nur vollständige Liquiditätskredite übernommen werden. Anpassungen oder Umschuldungen sind ggf. rechtzeitig durch zielführende Maßnahmen des Schuldenmanagements vorzunehmen. Sollte dies in Einzelfällen nicht gelingen, sieht § 7 Abs. 5 Satz 2 ASEG eine Fristverlängerung bis Ende 2028 und eine entsprechende Restschuldenübernahme vor.

Sollte der zum Ablösetermin vorhandene Bestand an LK niedriger sein als das zugesagte Volumen,

²¹ Im Widerspruch zu diesem geänderten § 5 II Nr. 1 („50 Prozent“ statt „bis zu 50 Prozent“) steht der nicht geänderte § 4 V ASEG NRW – vermutlich ein Versehen des Gesetzgebers.

beschränkt sich die Entschuldung auf das aktuelle Ist (§ 7 Abs. 4 Satz 2 ASEG). Das Land ist lt. ASEG verpflichtet, bei der Kreditübernahme auf die Portfoliostruktur einer teilnehmenden Kommune Rücksicht zu nehmen, also insb. durch die Übernahme keine neuen „Klumpenrisiken“ bzgl. Umschuldungsterminen und Gläubigerstruktur zu verursachen (§ 7 Abs. 3 Sätze 5 und 6 ASEG). Entsprechend sollten z.B. beim Vorliegen von Bewertungseinheiten entweder diese Kredite außen vor bleiben oder die jeweiligen Grundgeschäfte mit den darüberliegenden Derivaten in die Landesverantwortung übergehen.

Andererseits hat die teilnehmende Kommune keinen Anspruch auf die Übernahme (nicht-Übernahme) einzelner Liquiditätskredite. Die Entscheidung über die Auswahl der den abzulösenden Verbindlichkeiten zugrundeliegenden Verträge trifft das Finanzministerium unter Berücksichtigung des Volumens, der durchschnittlichen Laufzeit, der Verzinsung sowie der strategischen Anforderungen der Kommunen hinsichtlich angestrebter Gläubiger- und Limitpositionen.

Die „normale“ Schuldübernahme soll Ende 2026 abgeschlossen sein. Im Falle von Anleihen / Inhaberwertpapiere oder ähnlichen Verbindlichkeiten und sonstigen kurzfristig nicht ablösbaren Krediten wurde die Frist auf Ende 2028 erweitert. Dies gilt auch für eine eventuelle Restschuldenübernahme soweit die teilnehmende Kommune nachträglich, insbesondere durch Umschuldung, spätestens bis zum 31. Dezember 2028 eine Übernahmefähigkeit herstellt.

2.14 Spätere Auswirkungen auf die Haushaltslage

Relevante Auswirkungen ergeben sich, sobald die Schuldübernahme durch das Land erfolgt ist.

- a) Bilanz nach Entschuldung
Die Umbuchung „LK an allgemeine Rücklage“ kann erst nach Vollzug der tatsächlichen Schuldübernahme durch das Land erfolgen, nicht schon bei Erhalt des Bewilligungsbescheids (§ 7 I Satz 3 ASEG; Umsetzungshilfe S. 19). Es wird ein erfolgsneutraler Passivtausch gebucht: Kredite zur Liquiditätssicherung an Allgemeine Rücklagen.
- b) Ergebnisrechnung
Ab Vollzug des Schuldnerwechsels entfällt der Zinsaufwand. Auf die Stückzinsen bzw. den zugehörigen Zahlungsausgleich ist zu achten. Dieser Ausgleich wird in bar abgewickelt.
- c) Finanzrechnung
Ab Vollzug des Schuldnerwechsels entfallen die Zinsauszahlungen. Der Interessenausgleich betreffs Stückzinsen wird in bar durchgeführt.

d) Jahresabschluss

Die Umsetzungshilfe enthält ab S. 19f Erläuterungen zu möglichen Ausführungen im Anhang. Der Anhang ist erst betroffen, wenn konkrete Buchungen im Jahresabschluss durchgeführt wurden bzw. sich die Jahresrechnung ändert (d.h. ab Rechtswirksamkeit der konkreten Schuldübernahmen). Auf die einzelnen Ausgangslagen ist zu achten, z.B. die

Höhe und Bedeutung der durch das Entschuldungsverfahren betroffenen Bilanzposten und deren Änderung, die Auswirkungen in der Folge auf Jahresabschlüsse und örtliche Haushaltswirtschaft sowie der Zusammenhang des Entschuldungsverfahrens mit anderen Bilanzentscheidungen – beispielweise aus dem Coronaumfeld wegen § 33a KomHVO NRW und §§ 4 bis 6 NKF CUIG NRW usw.

3 Fazit

Das ASEG bewirkt eine Entschuldung der NRW-Kommunen in Höhe von rd. 9 Mrd. Euro; es ist nicht **die** Lösung des Altschuldenproblems, aber eine ganz wesentliche Finanzhilfe.

Das ASEG weicht bei der Definition der zu entschuldenden Liquiditätskrediten von der zivilrechtlichen Sicht ab und definiert Liquiditätskrediten materiell-betriebswirtschaftlich als solche Kredite, die nicht der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese nachvollziehbare Sichtweise, die zwangsläufig am Saldo der Investitionstätigkeit in der Finanzrechnung anknüpft, wird aber nur einseitig verfolgt, denn auch umgekehrt liegen zahlreiche

Fälle vor, in denen aufgenommene IK faktisch der Liquiditätssicherung dienen. Diese Gesetzeslücke ist durch Analogie zu schließen.

Eine weitere Herausforderung ist die Bestimmung des Abzugsbetrags von den in den Bilanzen festgestellten liquiden Mitteln. Hier nennen Gesetz und Gesetzesbegründung einige Beispiele, die vor Ort konkret vervollständigt werden dürfen und müssen.

Aufgrund der engen Fristen gibt es etliche weitere wichtige, ergebniswirksame Punkte zu beachten und zu bearbeiten – in diesem Papier werden entsprechende Hinweise gegeben.

Die Autoren:

Dr. rer. oec. Manfred Busch, Fachautor und Dozent im kommunalen Haushalts- und Finanzwesen, zuvor u. A. Kämmerer der Städte Wesel und Bochum sowie Mitglied des Landtags NRW.

Christoph Heck, Diplom-Kaufmann, Vorsitzender des ifV-Akademie e.V., Inhaber und Geschäftsführer der CHE-Kommunalberatung in Meerbusch, Wirtschaftsberater und Dozent auf dem Gebiet des NKF. Schwerpunkte: kommunale Jahres- und Gesamtabschlüsse, Jahresabschlussprüfung, IKS-Systeme.

Erstellungsdatum: 24. Juli 2025

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die Wiedergabe dieses Werkes oder wesentlicher Teile in anderen Editionen wie auch die Einstellung dieses Werkes in Datenbanken ist nur mit Zustimmung des Instituts für Verwaltungswissenschaften gGmbH gestattet. Die Wiedergabe von einzelnen Textpassagen hat unter einer Quellenangabe mit Nennung der Autoren und des Instituts für Verwaltungswissenschaften gGmbH als Herausgeber zu erfolgen.

www.ifv.de