



Sachstand

Entwicklung kommunaler Altschulden in den Ländern und Instrumente zu deren Abbau

**Entwicklung kommunaler Altschulden in den Ländern
und Instrumente zu deren Abbau**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 042/23
Abschluss der Arbeit: 27.06.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Entwicklung kommunaler Altschulden in den Bundesländern	4
2.1.	Begriffsbestimmung „kommunale Altschulden“	4
2.2.	Entwicklung auf Landesebene	5
3.	Instrumente zum Abbau kommunaler Altschulden in den Bundesländern	5
3.1.	Hessen	6
3.1.1.	„Hessenkasse“	6
3.1.2.	Wirkungsweise der Hessenkasse	6
3.1.3.	Zeitpunkt der Implementierung	7
3.1.4.	Volumen der Landesmittel	7
3.1.5.	Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung	7
3.2.	Rheinland-Pfalz	8
3.2.1.	„PEK-RP“	8
3.2.2.	Wirkungsweise des PEK-RP	9
3.2.3.	Zeitpunkt der Implementierung	10
3.2.4.	Volumen der Landesmittel	10
3.2.5.	Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung	11
3.3.	Saarland	11
3.3.1.	„Saarlandpakt“	11
3.3.2.	Wirkungsweise des Saarlandpaktes	11
3.3.3.	Zeitpunkt der Implementierung	12
3.3.4.	Volumen der Landesmittel	12
3.3.5.	Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung	12
3.4.	Sachsen-Anhalt	13
3.4.1.	„STARK IV“	13
3.4.2.	Wirkungsweise von STARK IV	13
3.4.3.	Zeitpunkt der Implementierung	14
3.4.4.	Volumen der Landesmittel	15
3.4.5.	Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung	15
3.5.	Nordrhein-Westfalen	15

1. Fragestellung

Der Auftraggeber möchte wissen, wie sich die kommunalen Altschulden in den einzelnen Bundesländern in den letzten Jahren entwickelt haben. Darüber hinaus soll ermittelt werden, welche Instrumente die einzelnen Bundesländer zum Abbau der kommunalen Altschulden implementiert haben, insbesondere soll zur Wirkungsweise der jeweiligen Instrumente, dem Zeitpunkt der Implementierung, dem Volumen der dafür notwendigen Landesmittel und den Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung Stellung genommen werden.

2. Entwicklung kommunaler Altschulden in den Bundesländern

2.1. Begriffsbestimmung „kommunale Altschulden“

Hinsichtlich der semantischen Bedeutung des Begriffs „kommunale Altschulden“ geht es um Verschuldung, die vor einem bestimmten Stichtag aufgelaufen ist. In der politischen Diskussion wird dieser Begriff allerdings synonym verwendet mit der **kommunalen Verschuldung durch Kassenkredite/Liquiditätskredite**.¹ Bei Kassenkrediten/Liquiditätskrediten handelt es sich um ein besonderes Instrument kommunaler Verschuldung. Dieses funktioniert als Kreditlinie bei einer Bank, vergleichbar mit dem Dispositionskredit einer Privatperson. In erster Linie soll ein derartiger Kredit kurzfristige, unterjährige Liquiditätsengpässe überbrücken (z.B. laufende monatliche Personalausgaben bei Verbuchung dafür erforderlicher Steuereinnahmen erst zum Ende des Jahres).² In der Vergangenheit wurden entsprechende Kredite, entgegen ihrem eigentlichen Zweck, häufig zur dauerhaften Finanzierung von Verwaltungsaufgaben genutzt.³ Die Höhe der Kassen-/Liquiditätskredite ist zu einem **Indikator** geworden, der auf eine **prekäre finanzielle Situation der einzelnen Kommunen** hinweist, da entsprechende hohe Kredite den Handlungsspielraum der betroffenen Kommunen stark einschränken.⁴

-
- 1 Material und Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppe Kommunale Altschulden, Nr. 1 „Problemanalyse kommunale Altschulden“, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/fag-materialsammlung-und-protokolle.pdf?__blob=publication-File&v=1, S. 2, zuletzt abgerufen am 21.06.2023; Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 3. April 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 20/6309, S. 20 f., <https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006309.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.
 - 2 DIW Wochenbericht Nr. 16.2013, „Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen“, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.419356.de/13-16-3.pdf, S. 15 f., zuletzt abgerufen am 21.06.2023.
 - 3 DIW Wochenbericht Nr. 16.2013, „Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen“, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.419356.de/13-16-3.pdf, S. 16, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.
 - 4 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Deutschlandatlas, https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wo-wir-leben/021-Kommunale-Kassenkredite.html#_qj678nj2b, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

2.2. Entwicklung auf Landesebene

Strukturbedingt gibt es in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen keine kommunalen Kassenkredite.⁵ Diese Länder werden im Rahmen amtlicher Finanzstatistiken nicht der kommunalen, sondern der Länder-Ebene zugeordnet.⁶

Die Entwicklung der Höhe der Kassenkredite/Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich in den jeweiligen Gemeinden/Gemeindeverbänden der **Bundesländer** von **2010 bis 2018** lässt sich den Informationen des Statistischen Bundesamtes entnehmen.⁷ Weitere tabellarische Übersichten für die Entwicklung der Höhe entsprechender Kassenkredite liegen unter anderem für den Zeitraum vom **31.03.2016 bis 31.12.2022**⁸, sowie für den Zeitraum vom **31.12.2018 bis 31.12.2021**⁹ vor.

3. Instrumente zum Abbau kommunaler Altschulden in den Bundesländern

Hinsichtlich der Instrumente der einzelnen Bundesländer wird der Schwerpunkt der Darstellung im Folgenden auf die **aktuell gültige Gesetzeslage** gelegt. Aktuell existieren in Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt landeseigene Entschuldungsprogramme explizit für kommunale Altschulden. In Nordrhein-Westfalen soll im Jahr 2024 ein Einstieg in den Abbau kommunaler Schulden erfolgen (vgl. hierzu noch unter 3.5.).

5 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Deutschlandatlas, https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wo-wir-leben/021-Kommunale-Kassenkredite.html#_qj678nj2b, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

6 vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 468 vom 9. November 2022, Integrierte kommunale Schulden zum Jahresende 2021 bei 3 895 Euro pro Kopf, Abbildung „Integrierte kommunale Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich 2021“, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_468_713.html, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

7 Statistisches Bundesamt, Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände 2010 bis 2018 beim nicht-öffentlichen Bereich nach Ländern, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/kassenkredit.html>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

8 Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts - Fachserie 14 Reihe 5.2 - 4. Vierteljahr 2022, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/vorl-schulden-oeffentlicher-haushalte-2140520223244.pdf?_blob=publicationFile, Punkt 1.5.1, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

9 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Görke, Dr. Gesine Lötzsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/2082, Lage der Kommunalfinanzen, S. 20, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/027/2002773.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

3.1. Hessen

3.1.1. „Hessenkasse“

Im Jahr 2018 hat das **Land Hessen** ein Programm zur Entschuldung der hessischen Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen mit dem Namen **„Hessenkasse“** eingeführt.¹⁰ Dieses Entschuldungsprogramm wurde zeitweise parallel zu dem bereits 2012 ins Leben gerufenen „Kommunalen Schutzschirm“ durchgeführt. Diese Entschuldungsmaßnahme wurde bereits im Jahr 2020 für beendet erklärt.¹¹

3.1.2. Wirkungsweise der Hessenkasse

Ziel der „Hessenkasse“ war die **„einmalige und vollständige Ablösung der Kassenkredite“** der Kommunen.¹² Zur Finanzierung dieses Sonderprogramms wurde ein Sondervermögen des Landes gebildet.¹³ Dieses wird gemäß § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung des **Sondervermögens „Hessenkasse“** vom Ministerium der Finanzen verwaltet, welches sich dabei der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) bedient.

Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 des Hessenkassegesetzes organisiert das Land für Gemeinden und Landkreise (Kommunen), die zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kassenkredite aufgenommen haben, soweit zu deren Begleichung keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, auf Antrag eine Ablösung der Kassenkredite des Kernhaushalts bei deren Gläubigerkreditinstituten. Dabei kann nach § 1 Absatz 2 Satz 4 Hessenkassegesetz die WIBank eine Ablösung eines Kassenkredits auch dadurch bewirken, dass sie in den bestehenden Vertrag mit dem Gläubigerkreditinstitut im Wege des Schuldnerwechsels eintritt und die Kommune aus den vertraglichen Verpflichtungen entlassen wird. Ist die Ablösung eines Kassenkredits nicht möglich oder nicht wirtschaftlich, können gemäß § 1 Absatz 3 Satz 1 Hessenkassegesetz auf Antrag der Kommune Zinsdienst- und

10 Ministerium der Finanzen des Landes Hessen, „Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE“, <https://finanzen.hessen.de/Entschuldung-der-Kommunen-im-Rahmen-der-HESSENKASSE>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

11 Ministerium der Finanzen des Landes Hessen, Hilfe vom Land Schutzschirm erfolgreich zugeklappt, <https://finanzen.hessen.de/Kommunen/Kommunaler-Schutzschirm/Kommunaler-Schutzschirm>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

12 Ministerium der Finanzen des Landes Hessen, „Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE“ (Hervorhebung nur hier), <https://finanzen.hessen.de/Entschuldung-der-Kommunen-im-Rahmen-der-HESSENKASSE>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

13 Drucksache 19/5957 Landtag Hessen, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/7/05957.pdf>, S. 2, zuletzt abgerufen am 21.06.2023; Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“ vom 25. April 2018, <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-SoVermHessenkErrGHEpP1>, zuletzt abgerufen am 26.06.2023; § 1 Abs. 2 Satz 4 des Gesetzes zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunal ersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“ (Hessenkassegesetz), https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2023-01/hessenkassegesetz_stand_12_dezember_2022.pdf, zuletzt abgerufen am 26.06.2023.

Entschuldungshilfen gewährt werden, bis der Kassenkredit vollständig getilgt ist. Gemäß § 2 Absatz 3 Satz 1 Hessenkassengesetz verpflichten sich die Kommunen, einen **jährlichen Beitrag von 25 Euro je Einwohner** an das Sondervermögen „Hessenkasse“ zu leisten.

Im Ergebnis wurden mit der Hessenkasse bis Dezember 2018 insgesamt **ca. 4,9 Mrd. Euro kommunale Kassenkredite von 179 Kommunen abgelöst** und der **Kassenkreditbestand** um insgesamt **95 % reduziert**.¹⁴

Nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Hessenkassengesetz kann das Land zudem „finanz- oder strukturschwachen Kommunen, die im Rahmen einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ihre stetige Zahlungsfähigkeit nachweislich ohne die Inanspruchnahme von Kassenkrediten sicherstellen, auf Antrag eine Investitionsförderung mittels des Sondervermögens ‚Hessenkasse‘ gewähren.“ (vgl. hierzu im Einzelnen: Zweiter Teil des Hessenkassengesetzes, §§ 6 bis 12, zur Investitionsförderung).

3.1.3. Zeitpunkt der Implementierung

Gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Hessenkassengesetz konnten die Kommunen bezüglich der Kassenkreditschuldung bis zum 31.05.2018 Teilnahmeanträge beim Ministerium der Finanzen Hessen stellen. Das Hessenkassengesetz tritt nach § 16 Hessenkassengesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2048 außer Kraft. Damit wurde das Gesetz auf den Zeitraum der Refinanzierung der Kassenkreditschuldung befristet, für den 30 Jahre veranschlagt wurden.¹⁵

3.1.4. Volumen der Landesmittel

Wie bereits unter 3.1.2. ausgeführt, wurden mit der Hessenkasse bis Dezember 2018 im Ergebnis insgesamt **ca. 4,9 Milliarden Euro kommunale Kassenkredite von 179 Kommunen abgelöst**.¹⁶ Ursprünglich war ein Gesamtvolumen der Hessenkasse von 9,5 Milliarden Euro vorgesehen.¹⁷

3.1.5. Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung

Der Gesetzesentwurf zum Hessenkassengesetz sieht zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung Folgendes vor:

14 Ministerium der Finanzen des Landes Hessen, „Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE“, <https://finanzen.hessen.de/Entschuldung-der-Kommunen-im-Rahmen-der-HESSENKASSE>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

15 Drucksache 19/5957 Landtag Hessen, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/7/05957.pdf>, S. 2, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

16 Ministerium der Finanzen des Landes Hessen, „Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE“, <https://finanzen.hessen.de/Entschuldung-der-Kommunen-im-Rahmen-der-HESSENKASSE>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

17 Drucksache 19/5957 Landtag Hessen, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/7/05957.pdf>, S. 3, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

„Durch Änderung des kommunalen Haushaltsrechts soll einer Kassenkreditverschuldung künftig wirkungsvoll begegnet werden, indem der Kassenkredit auf seine ursprüngliche Funktion - die kurzfristige Liquiditätssicherung - zurückgeführt wird. Durch Erweiterung der Regelungen zur Haushaltsgenehmigung wird die Vorgabe zur Erwirtschaftung der ordentlichen Tilgung von Krediten mit ordentlichen Einzahlungen und nicht mit neuen Kassenkrediten in die Hessische Gemeindeordnung übertragen und dafür Sorge getragen, dass durch das Erzielen von Überschüssen Rücklagen entstehen, die zur Deckung künftiger Schwankungen, insbesondere bei der Gewerbesteuer, verwendet werden können.“¹⁸

Entsprechend wurden Änderungen im Rahmen der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) vorgenommen. Durch § 92a HGO wurde für bestimmte Fälle ein Haushaltssicherungskonzept eingeführt. Für eine Abweichung von den Vorgaben zum Haushaltsausgleich wurde eine Genehmigungsbedürftigkeit des Haushalts vorgesehen (§ 97a Nr. 1 HGO). Auch die Aufnahme neuer Liquiditätskredite sowie die Liquiditätsplanung der Gemeinde sind nunmehr genehmigungspflichtig und der Kommunalaufsicht vorzulegen (§§ 97a Nr. 5 und 105 HGO). Nach § 106 Absatz 1 HGO müssen Gemeinden weiterhin einen Liquiditätspuffer in Höhe von 2 Prozent der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit vorhalten.¹⁹

Zudem sollen auch durch die unter 3.1.2. genannte Beteiligung der Kommunen mit einem Eigenbeitrag von 25 Euro je Einwohner pro Jahr Fehlanreize für eine Neuverschuldung vermieden werden.²⁰

3.2. Rheinland-Pfalz

3.2.1. „PEK-RP“

Das **Land Rheinland-Pfalz** hat im Jahr 2023 das Programm **Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz („PEK-RP“)** ins Leben gerufen.²¹ Dies ist neben dem kommunalen Investitionsprogramm mit dem Schwerpunkt Klima und Innovation im Umfang von 250 Millionen Euro in den Haushaltsjahren 2023 und 2024, sowie dem Kommunalen Entschuldungsfonds

18 Drucksache 19/5957 Landtag Hessen, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/7/05957.pdf>, S. 1, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

19 Vgl. eingehend: Heinrich Böll Stiftung, KommunalWiki, Hessenkasse, <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Hessenkasse>, zuletzt abgerufen am 26.06.2023.

20 Ministerium der Finanzen des Landes Hessen, „Entschuldung der Kommunen im Rahmen der HESSENKASSE“, <https://finanzen.hessen.de/Entschuldung-der-Kommunen-im-Rahmen-der-HESSENKASSE>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

21 Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“, <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/programm-pek-rp>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

Rheinland-Pfalz (KEF-RP) in den Jahren 2012 bis 2021 in Höhe von 1,5 Milliarden Euro ein weiterer Baustein der Neuordnung kommunaler Finanzen.²² Weitere Programme des Landes Rheinland-Pfalz, die sich ebenfalls mit kommunalen Altschulden beschäftigen, sind der Zinssicherungsschirm und der Stabilisierungs- und Abbaubonus Rheinland-Pfalz. Mit dem Zinssicherungsschirm (2019 bis 2028) fördert Rheinland-Pfalz die Kommunen bei Mehraufwendungen, die bereits längere Zinsbindungen eingegangen sind oder noch eingehen werden, um in der günstigen Zinsphase die Präferenz für die Minderung von Zinsänderungsrisiken in kommunalen Haushalten anzuerkennen und zu unterstützen. Mit dem Programm Stabilisierungs- und Abbaubonus Rheinland-Pfalz (2020-2028) konnten Kommunen für den Nichtaufwuchs und den Abbau von Liquiditätskreditbeständen Bonustilgungen erhalten.²³

3.2.2. Wirkungsweise des PEK-RP

Das Programm **PEK-RP** richtet sich ausdrücklich an die besonders mit Liquiditätskrediten belasteten Kommunen und soll diese unmittelbar und effektiv von derartigen Schulden, in der Spitze von **mehr als der Hälfte der relevanten Liquiditätskredite**, befreien.²⁴ Es stützt sich auf eine **Änderung des Artikels 117 Absatz 4 der Verfassung für Rheinland-Pfalz**.²⁵ Am 25.01.2023 hat der Landtag Rheinland-Pfalz das Gesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP) beschlossen und die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) mit der Umsetzung des Programms beauftragt.²⁶ Einzelheiten zur Durchführung werden in der Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LVOPEK-RP) vom 28.03.2023 geregelt.²⁷

-
- 22 Drucksache 18/4937 Landtag Rheinland-Pfalz, S. 2, https://fm.rlp.de/fileadmin/04/Themen/Finanzen/Kommunale_Finanzen/PEK-RP/Rechtsgrundlagen/Download_2_Unterseite_Rechtsgrundlagen_-_LT-Drs._4937-18.pdf, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.
- 23 Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, „Aktionsprogramm des Landes für kommunale Liquiditätskredite in Rheinland-Pfalz 2019 bis 2028“, <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/aktionsprogramm-liquiditaetskredite#:~:text=Mit%20dem%20Zinssicherungsschirm%20beabsichtigt%20das,Haushalten%20anzuerkennen%20und%20zu%20unterst%C3%BCtzen.>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.
- 24 Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“, <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/programm-pek-rp>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.
- 25 Zur Verfassungsmäßigkeit des Artikels 117 Absatz 4 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Zur Übernahme kommunaler Altschulden“, WD 4 - 3000 - 086/22, S. 4 bis 18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/918528/af84616991ea330d0b6b9e1b3438b4b8/WD-4-086-22-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.06.2023.
- 26 Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz, „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz - Landesprogramm zur Entschuldung rheinland-pfälzischer Kommunen von Kassenkrediten“, <https://isb.rlp.de/foerderung/pek-rp>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.
- 27 Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LVOPEK-RP) vom 28.03.2023 abrufbar unter https://fm.rlp.de/fileadmin/04/Themen/Finanzen/Kommunale_Finanzen/PEK-RP/Rechtsgrundlagen/LVO_mit_Anlagen_-_GVBl._Nr._07_vom_31.03.2023.pdf, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

Dabei tritt das Land gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 10 Absatz 1 des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) im Wege des Schuldnerwechsels in den bestehenden Kreditvertrag der Kommune ein. Die konkrete Höhe der Entschuldung der jeweiligen Kommune ist in den §§ 5 bis 8 des LGPEK-RP geregelt. Insbesondere erfolgt gemäß § 7 Absatz 1 Satz 2 LGPEK-RP bis zu dem in § 7 Absatz 2 **festgelegten Sockelbetrag keine Entschuldung**.

Durch die teilweise Entschuldung der Kommunen übernimmt das Land Rheinland-Pfalz dauerhaft das Zinsänderungsrisiko für die entsprechenden Schulden.²⁸ Die bei den **Kommunen verbleibenden Kassenkredite müssen** – unabhängig von der Teilnahme am Entschuldungsprogramm – **innerhalb von 30 Jahren getilgt** werden.²⁹ Darüber hinaus wird gemäß § 13 Absatz 1 LGPEK-RP die Teilnahme am KEF-RP und am Aktionsprogramm „Stabilisierungs- und Abbaubonus Rheinland-Pfalz 2020-2028“ mit der Teilnahme am Programm PEK-RP einvernehmlich **für beendet erklärt**. Die Förderung einzelner Kreditverträge durch das Aktionsprogramm „Zinssicherungsschirm Rheinland-Pfalz 2019-2028“ endet gemäß § 13 Absatz 2 LGPEK-RP grundsätzlich, wenn die Verpflichtung zur Zahlung von Zinsleistungen durch die Teilnahme am Programm PEK-RP auf das Land übergeht.

3.2.3. Zeitpunkt der Implementierung

Der Antrag der Kommunen auf Teilnahme an dem Programm PEK-RP ist nach § 16 Absatz 2 LGPEK-RP spätestens bis zum Ablauf des 30.09.2023 bei der Bewilligungsstelle zu stellen. Gemäß § 14 Absatz 1 LGPEK-RP tilgt das Land die übernommenen Liquiditätskredite bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2053. Die Kommunen sollen die bei ihnen verbleibenden Liquiditätskredite bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2053 tilgen (§ 14 Abs. 2 LGPEK-RP).

3.2.4. Volumen der Landesmittel

Gemäß § 2 Satz 1 LGPEK-RP beträgt das Gesamtvolumen zur Entschuldung kommunaler Liquiditätskredite im Rahmen des Programms PEK-RP **3 Milliarden Euro**. Nach Satz 2 der Vorschrift umfasst dieser Betrag nicht die weiteren mit der Umsetzung der Entschuldung verbundenen Ausgaben, insbesondere nicht solche für Zinsleistungen und Verwaltungsaufwand.

28 Drucksache 18/4937 Landtag Rheinland-Pfalz, https://fm.rlp.de/fileadmin/04/Themen/Finanzen/Kommunale_Finanzen/PEK-RP/Rechtsgrundlagen/Download_2_Unterseite_Rechtsgrundlagen_-_LT-Drs._4937-18.pdf, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

29 Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“, <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/programm-pek-rp>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023, Drucksache 18/4937 Landtag Rheinland-Pfalz, S. 18, https://fm.rlp.de/fileadmin/04/Themen/Finanzen/Kommunale_Finanzen/PEK-RP/Rechtsgrundlagen/Download_2_Unterseite_Rechtsgrundlagen_-_LT-Drs._4937-18.pdf, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

3.2.5. Maßnahmen zu Verhinderung einer erneuten Verschuldung

Mit Blick auf die bereits vom Land Rheinland-Pfalz geleisteten Entschuldungshilfen soll sichergestellt werden, dass die Kommunen sich **künftig nicht erneut durch die Anhäufung von Liquiditätskrediten verschulden** und erheblichen Zinsänderungsrisiken aussetzen. Durch eine begleitende **Änderung des Gemeindehaushaltsrechts** soll einer Liquiditätskreditverschuldung künftig wirkungsvoll begegnet werden (vgl. §§ 21 und 22 LGPEK-RP). Insbesondere wird durch den neu eingefügten § 105 Absatz 3 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz festgelegt, dass die in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbeträge der Kredite zur Liquiditätssicherung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen. Nach § 105 Absatz 5 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz sollen insbesondere die von der Gemeinde nach dem 31.12.2023 aufgenommenen Kredite zur Liquiditätssicherung innerhalb von höchstens 36 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, vollständig getilgt werden. Durch die lediglich anteilige Übernahme der Altschulden bleiben die Kommunen weiter selbst in der Verpflichtung die verbleibenden Liquiditätskredite selbst zu kontrollieren und zu reduzieren.³⁰

3.3. Saarland

3.3.1. „Saarlandpakt“

Auch das **Saarland** hat mit dem „**Saarlandpakt**“ Ende Oktober 2019 ein Entschuldungsprogramm für kommunale Altschulden ins Leben gerufen.³¹ In den Jahren 2013 bis 2019 stellte das Land bereits 120 Millionen Euro über den Kommunalen Entschuldungsfonds (KELF) den Kommunen zur Verfügung.³² Ergänzt wurde der KELF durch das Kommunalpaket Saar 2015 bis 2024, welches Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und Investitionspakete vorsah.³³

3.3.2. Wirkungsweise des Saarlandpaktes

Zur Umsetzung des Saarlandpaktes wurde gemäß § 1 des Gesetzes zur Einrichtung eines „Sondervermögens Saarlandpakt“ ein gleichnamiges Sondervermögen errichtet, welches gemäß § 5 des Gesetzes vom Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes verwaltet wird. Ab dem

30 Drucksache 18/4937 Landtag Rheinland-Pfalz, https://fm.rlp.de/fileadmin/04/Themen/Finanzen/Kommunale_Finanzen/PEK-RP/Rechtsgrundlagen/Download_2_Unterseite_Rechtsgrundlagen_-_LT-Drs._4937-18.pdf, S.2, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

31 Rechtsgrundlagen zum Saarlandpakt abrufbar unter: https://www.saarland.de/mibs/DE/portale/kommunales/informationen/kommunale_haushalte_wirtschaft/saarlandpakt/regelungen/regelungen_node.html, zuletzt abgerufen am 26.06.2023.

32 Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes, Kommunales, Kommunalen Entlastungsfonds (KELF), <https://www.saarland.de/mibs/DE/themen-aufgaben/aufgaben/kommunales/Kommunales.html>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

33 vgl. Vereinbarung zwischen der Regierung des Saarlandes und des Saarländischen Städte- und Gemeindetags, Kommunalpaket Saar für die Jahre 2015 bis 2024 – Haushalte konsolidieren, in die Kommunen investieren (Kommunalpaket Saar), https://www.ssgt.de/fileadmin/user_upload/SSGT/PDF/Kommunalpaket_mit_Anlage.pdf, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

Jahr 2020 sollen dem Sondervermögen jährlich 30 Millionen Euro aus dem Kernhaushalt zur Verfügung gestellt und im jährlichen Durchschnitt eine Tilgung von 20 Millionen Euro der übernommenen kommunalen Liquiditätskredite erfolgen.³⁴

Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über den Saarlandpakt steht die **Teilnahme allen Gemeinden und Gemeindeverbänden offen**. Nach § 3 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes berechnet sich die Höhe des Anspruchs einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes auf Übernahme durch das Land nach ihren prozentualen Anteilen am Gesamtvolumen der strukturellen Liquiditätskredite nach § 2 nach dem Stand vom 31.12.2017.

Gemäß § 4 Absatz 1 des Gesetzes über den Saarlandpakt sind die **bei den Gemeinden verbleibenden strukturellen Liquiditätskredite** nach einem für jede einzelne Gemeinde für die gesamte Laufzeit verbindlich vorzugebenden Tilgungsplan vom 01.01.2020 **bis zum 31.12.2064 vollständig zurückzuführen**. Die nach dem Tilgungsplan für die Mindesttilgung erforderlichen Beträge müssen nach § 4 Absatz 2 des Gesetzes über den Saarlandpakt jährlich erwirtschaftet werden.

Parallel erfolgen gemäß §§ 11 ff. des Gesetzes über den Saarlandpakt gesonderte Investitionszuweisungen an Kommunen, die ohne oder mit nur wenigen Liquiditätskrediten ihren Haushalt geführt haben.³⁵

3.3.3. Zeitpunkt der Implementierung

Gemäß § 3 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzes über den Saarlandpakt erklären die Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber dem Ministerium für Finanzen und Europa bis zum 30.06.2020, ob sie an der Übernahme von Liquiditätskrediten in der Höhe des nach Absatz 1 errechneten Betrages durch das Land teilnehmen. Gemäß § 3 Absatz 5 des Gesetzes tilgt das Land die übernommenen Kredite **innerhalb von 45 Jahren**.

3.3.4. Volumen der Landesmittel

Das Saarland übernimmt gemäß § 3 Absatz 1 des Gesetzes über den Saarlandpakt von den Gemeinden und Gemeindeverbänden Liquiditätskredite im Gesamtvolumen von **1 Milliarde Euro**.

3.3.5. Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung

Durch die nur **anteilige Übernahme** der kommunalen Altschulden durch das Land bleiben eigene Sanierungsanstrengungen der Kommunen eine wesentliche Grundlage für den Abbau von Liquiditätskrediten.

34 Drucksache 16/982 Landtag Saarland, https://www.landtag-saar.de/file.ashx?FileId=12712&File-Name=Gs16_0982.pdf, S. 14, zuletzt abgerufen am 21.06.2023; § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Einrichtung eines „Sondervermögens Saarlandpakt“.

35 Drucksache 16/982 Landtag Saarland, https://www.landtag-saar.de/file.ashx?FileId=12712&File-Name=Gs16_0982.pdf, S. 15, zuletzt abgerufen am 21.06.2023; vgl. auch § 11 Absatz 3 Satz 3 des Gesetzes über den Saarlandpakt.

Gemäß § 4 Absatz 1 des Gesetzes über den Saarlandpakt sind die den Gemeinden verbleibenden strukturellen Liquiditätskredite nach einem für jede einzelne Gemeinde für die gesamte Laufzeit verbindlich vorzugebenden Tilgungsplan vom 01.01.2020 bis zum 31.12.2064 vollständig zurückzuführen (vgl. hierzu bereits unter 3.3.2.).

Das Saarland hat unter Anerkennung und zur Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung auf **weitergehende verbindliche rechtliche Vorgaben**, insbesondere auf eine generelle Verpflichtung, sich durch Dritte beraten zu lassen oder die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation zu nutzen, **verzichtet**. In dem Entwurf des Gesetzes über den Saarlandpakt wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Kommunalaufsichtsbehörden bei Bedarf im Erlasswege reagieren würden.³⁶

3.4. Sachsen-Anhalt

3.4.1. „STARK IV“

Auch das **Land Sachsen-Anhalt** hat mit dem Programm „**STARK IV**“ den Abbau kommunaler Altschulden vorangetrieben. Rechtsgrundlage für kommunale Entschuldungsprogramme ist § 18 Absatz 1 Satz 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes Sachsen-Anhalt. Danach kann das Land Mittel bereitstellen, um Gemeinden und Landkreise durch die Gewährung von Hilfen bei dem Abbau ihrer Kreditverbindlichkeiten zu unterstützen.

Vorangegangen war das Programm „STARK II“ bei dem das Land Sachsen-Anhalt Tilgungszuschüsse an die Kommunen in Höhe von insgesamt 313 Millionen Euro leistete. Gleichzeitig wurden alte Kredite durch neue, zinsgünstigere STARK II-Darlehen in Höhe von 731 Millionen Euro ersetzt.³⁷

3.4.2. Wirkungsweise von STARK IV

Ausdrückliches **Ziel** des Programms STARK IV ist es, dass sich die Kommunen beteiligen können, die eine **besonders problematische Haushaltslage** haben. Die **Teilnahme** am Programm ist für alle Kommunen **freiwillig**.

Laut einem Grobkonzept des Landes Sachsen-Anhalt ist „Zweck des Programms [...] die Unterstützung der Kommunen beim Abbau von Fehlbeträgen bzw. bei Kommunen, die ihr Rechnungswesen bereits auf die Doppik umgestellt haben, die Reduzierung der an deren Stelle

36 Drucksache 16/982 Landtag Saarland, https://www.landtag-saar.de/file.ashx?FileId=12712&FileName=Gs16_0982.pdf, S. 15, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

37 Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Finanzrundschau, STARK II: Kommunen können erneut Schuldenlast um Millionen abbauen, https://mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/MF_Nachrichten/STARK_II_29.12.15.pdf, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

getretenen Verbindlichkeiten.“³⁸ Grundsätzlich förderfähig sind danach „alle Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden.“ Ausgeschlossen sein sollen jedoch „Kommunen, die zum Stichtag 31.12.2011 keine (kumulierten) Fehlbeträge hatten oder die diese bis zum Programmbeginn abgebaut haben“ sowie „Kommunen, deren Leistungskraft und Konsolidierungspotential den Ausgleich der Fehlbeträge aus eigener Kraft erwarten lässt.“³⁹

Vorgesehen wurde weiterhin, dass die teilnehmenden Kommunen einen Betrag von **20 Prozent** der laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushaltes als **Mindest-Eigenanteil** selbst erbringen müssen. Für die **Fehlbeträge**, die diesen Betrag übersteigen, wurde eine Mindestförderung von 30 Prozent, maximal jedoch 90 Prozent durch Zahlung **unmittelbar vom Land an die Kommunen** in Aussicht gestellt.⁴⁰ Für Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft oder überdurchschnittlich hohen Altfehlbeträgen wurde die Möglichkeit weiterer Zuschläge vorgesehen.⁴¹

3.4.3. Zeitpunkt der Implementierung

Das Programm startete im Jahr 2013. Anträge konnten die teilnehmenden Kommunen bis zum 31.12.2015 stellen.⁴² Zahlungen an die Kommunen sind über einen Zeitraum von insgesamt **zehn Jahren vorgesehen**.⁴³

38 Land Sachsen-Anhalt, Anlage 3: Grobkonzept STARK IV, https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/A3_STARK_IV.pdf, S. 1 zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

39 Land Sachsen-Anhalt, Anlage 3: Grobkonzept STARK IV, https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/A3_STARK_IV.pdf, S. 1 zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

40 Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt, „Grünes Licht für STARK IV Neues Programm komplettiert freiwilliges Angebot von Entschuldungshilfen des Landes Sachsen-Anhalt für seine Kommunen“, <https://presse.sachsen-anhalt.de/staatskanzlei/2013/01/15/gruenes-licht-fuer-stark-iv-neues-programm-komplettiert-freiwilliges-angebot-von-entschuldungshilfen-des-landes-sachsen-anhalt-fuer-seine-kommunen/>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023; in diesem Sinne auch: Land Sachsen-Anhalt, Anlage 3: Grobkonzept STARK IV, https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/A3_STARK_IV.pdf, S. 1 zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

41 Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt, „Grünes Licht für STARK IV Neues Programm komplettiert freiwilliges Angebot von Entschuldungshilfen des Landes Sachsen-Anhalt für seine Kommunen“, <https://presse.sachsen-anhalt.de/staatskanzlei/2013/01/15/gruenes-licht-fuer-stark-iv-neues-programm-komplettiert-freiwilliges-angebot-von-entschuldungshilfen-des-landes-sachsen-anhalt-fuer-seine-kommunen/>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

42 Land Sachsen-Anhalt, Anlage 3: Grobkonzept STARK IV, https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/A3_STARK_IV.pdf, S. 1 zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

43 Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt, „Grünes Licht für STARK IV Neues Programm komplettiert freiwilliges Angebot von Entschuldungshilfen des Landes Sachsen-Anhalt für seine Kommunen“, <https://presse.sachsen-anhalt.de/staatskanzlei/2013/01/15/gruenes-licht-fuer-stark-iv-neues-programm-komplettiert-freiwilliges-angebot-von-entschuldungshilfen-des-landes-sachsen-anhalt-fuer-seine-kommunen/>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

3.4.4. Volumen der Landesmittel

Die Höhe der Landesmittel für das Entschuldungsprogramm ist gesetzlich nicht festgelegt. Die Landesregierung hat hierfür jedoch **400 Millionen Euro** in Aussicht gestellt.⁴⁴

3.4.5. Maßnahmen zur Verhinderung einer erneuten Verschuldung

Nach § 110 Absatz 2 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 17.06.2014 bedarf der Höchstbetrag der Liquiditätskredite der Kommune im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, wenn er ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan übersteigt.

Im Rahmen von STARK IV wurde weiterhin der Abschluss von Verträgen zwischen dem Land und den am Programm teilnehmenden Kommunen zur Festlegung der zu erbringenden **Konsolidierungsleistungen** vorgesehen.⁴⁵ Als entsprechende Maßnahmen wurden unter anderem der Abbau von Doppelstrukturen bei der Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Dorfgemeinschaftshäuser usw.), Gebietsänderungen sowie Festlegungen zu kommunalen Steuern, Personal, dem Mindestkostendeckungsgrad kommunaler Einrichtungen sowie zum Umfang der freiwilliger Leistungen in Betracht gezogen.⁴⁶

3.5. Nordrhein-Westfalen

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat angekündigt, „mit der Gemeindefinanzierung 2024 in eine Lösung für die kommunale Altschuldenproblematik“ einzusteigen.⁴⁷ Insgesamt sollen die Hälfte der Liquiditätskredite, also in Höhe von **rund 9,85 Milliarden Euro**, in eine **Landesschuld des Landes NRW übernommen werden**. Damit soll etwa jede zweite Stadt oder

44 Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt, „Grünes Licht für STARK IV Neues Programm komplettiert freiwilliges Angebot von Entschuldungshilfen des Landes Sachsen-Anhalt für seine Kommunen“, <https://presse.sachsen-anhalt.de/staatskanzlei/2013/01/15/gruenes-licht-fuer-stark-iv-neues-programm-komplettiert-freiwilliges-angebot-von-entschuldungshilfen-des-landes-sachsen-anhalt-fuer-seine-kommunen/>, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

45 Land Sachsen-Anhalt, Anlage 3: Grobkonzept STARK IV, https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/A3_STARK_IV.pdf, S. 1 f., zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

46 Land Sachsen-Anhalt, Anlage 3: Grobkonzept STARK IV, https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/A3_STARK_IV.pdf, S. 2, zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

47 Vgl. im Einzelnen: Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Landesregierung Nordrhein-Westfalen geht mit Programm für kommunale Altschulden in Vorleistung – zudem 6-Milliarden-Investitionsprogramm für kommunale Infrastruktur mit Fokus auf Klimaschutz und Klimaanpassung, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/landesregierung-nordrhein-westfalen-geht-mit-programm-fuer-kommunale-altschulden#:~:text=Zum%2031.%20Dezember%202022%20betrug,den%20betroffenen%20L%C3%A4ndern%20zug%C3%A4nglich%20gemacht,> zuletzt abgerufen am 21.06.2023.

Gemeinde in Nordrhein-Westfalen entlastet werden; die besonders unter der Schuldenlast leidenden Städte besonders effektiv.⁴⁸

Weiterhin sieht das Land Investitionsauszahlungen in Höhe von mindestens 6 Milliarden Euro zugunsten von Sanierung und Ausbau kommunaler Infrastruktur insbesondere mit Fokus auf Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen vor.⁴⁹

* * *

48 Ebd.

49 Ebd.