



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

### **Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund**

Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen  
Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im  
Hinblick auf die Schuldenbremse

**Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund**

Zur Frage der Erforderlichkeit einer diesbezüglichen Grundgesetzänderung sowie zur Relevanz der Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 043/24  
Abschluss der Arbeit: 15.08.2024  
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

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Fragestellung</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Erforderliche Änderungen des GG</b>                        | <b>4</b>  |
| 2.1.      | Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG                       | 4         |
| 2.1.1.    | Zuständigkeit für die Entschuldung von Kommunen               | 4         |
| 2.1.2.    | Folgerungen   | 5         |
| 2.2.      | Haushaltsautonomie, Art. 109 Abs. 1 GG                        | 6         |
| 2.2.1.    | Bisher in Betracht gezogene Rahmenbedingungen                 | 6         |
| 2.2.2.    | Folgerungen   | 8         |
| 2.3.      | Schuldenbremse, Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG        | 8         |
| 2.3.1.    | Diskussion zu der Schuldübernahme des Landes Rheinland-Pfalz  | 9         |
| 2.3.2.    | Folgerungen hinsichtlich einer Schuldübernahme durch den Bund | 12        |
| <b>3.</b> | <b>Ergebnis</b>   | <b>14</b> |

## 1. Fragestellung

Gegenstand der nachfolgenden Bearbeitung sind zwei Fragen zur Übernahme kommunaler Alt-schulden durch den Bund. Zunächst wird danach gefragt, welche rechtlichen Schritte für die in Betracht gezogene Schuldübernahme eingeleitet werden müssten und ob diesbezüglich eine Änderung des Grundgesetzes (GG) erforderlich wäre. Weiterhin wird danach gefragt, ob die Schuldübernahme im Hinblick auf die Schuldenbremse des Bundes (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG) als neutral zu bewerten wäre.

## 2. Erforderliche Änderungen des GG

Die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund würde eine Änderung des GG erforderlich machen, soweit das in Betracht gezogene Vorgehen finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen widerspräche.

Zur Klärung dieser Fragestellung sind zunächst die Auswirkungen einer Schuldübernahme in den Blick zu nehmen. Die Verpflichtungen zur Tilgung der übernommenen Kredite sowie zur Zahlung der diesbezüglichen Zinsen gingen in diesem Fall auf den Bund über. Das genannte Vorgehen würde mithin zu Ausgaben führen, welche aus dem Bundeshaushalt finanziert werden müssten.

Rechtlich zulässig wäre die Leistung dieser Ausgaben indes nur dann, wenn der Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG über eine entsprechende Finanzierungskompetenz verfügen würde. Dies wird im Folgenden erörtert.

### 2.1. Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Darin kommt das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck, wonach die Ausgabenzuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit folgt.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund knüpft die **Finanzierungskompetenz** an die **Verwaltungskompetenz** an.<sup>2</sup> Diesbezügliche Vorgaben sind in Art. 30 GG sowie Art. 83 ff. GG enthalten. Hiervon ausgehend wird im Folgenden erörtert, ob sich eine etwaige Entschuldung von Kommunen als Aufgabe der Länder oder des Bundes einordnen lässt.

#### 2.1.1. Zuständigkeit für die Entschuldung von Kommunen

Nach der Grundregel des Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Im GG findet sich keine Regelung, die dem Bund Aufgaben im Zusammenhang mit der Tilgung kommunaler Altschulden zuweist oder die ein entsprechendes Tätigwerden auf Bundesebene zuließe.

---

1 Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 3.

2 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a GG, Rn. 27.

Zwar ist anerkannt, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch ungeschriebene, im GG nicht ausdrücklich vorgesehene Verwaltungskompetenzen des Bundes in Betracht kommen. Solche ungeschriebenen Bundeskompetenzen, die sich insbesondere aus der „Natur der Sache“ ergeben können, sind vorliegend jedoch nicht gegeben, da sich keine Anhaltspunkte dafür bieten, dass Maßnahmen auf Landesebene zur Entschuldung von Kommunen der Sache nach von vornherein ausscheiden und daher allein ein Tätigwerden auf Bundesebene in Frage käme. So wurden in einzelnen Ländern (etwa Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland) bereits Maßnahmen zum Abbau kommunaler Altschulden ergriffen.<sup>3</sup>

Im Hinblick auf die Aufgabenzuständigkeit für den Bereich der kommunalen Finanzen ist weiterhin Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zu beachten. Danach umfasst die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Hieraus wird überwiegend ein **Anspruch der Kommunen auf eine „finanzielle Mindestausstattung“**<sup>4</sup> beziehungsweise eine „aufgabenadäquate Finanzausstattung“<sup>5</sup> abgeleitet. Adressat der daraus folgenden Verpflichtung sind allerdings grundsätzlich die **Länder**.<sup>6</sup> Letztere haben sicherzustellen, dass die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung nicht durch strukturelle Überschuldung ausgehöhlt werden.<sup>7</sup> Diesem Ziel dürfte auch eine Übernahme kommunaler Altschulden dienen, welche damit in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt.

### 2.1.2. Folgerungen

Festzuhalten bleibt somit, dass die Zuständigkeit für die finanzielle Ausstattung der Kommunen nach den geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht beim Bund, sondern bei den Ländern liegt. Nach Maßgabe des Art. 104a Abs. 1 GG (Konnexitätsprinzip) liegt daher auch die Finanzierungskompetenz hinsichtlich einer etwaigen Übernahme kommunaler Altschulden und der Erfüllung der daraus resultierenden Rückzahlungsverpflichtungen bei den Ländern.

Bereits aus diesem Grund würde eine Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund eine entsprechende Änderung des GG voraussetzen. Dabei müsste ausdrücklich eine Ermächtigung des Bundes hinsichtlich der Schuldübernahme vorgesehen werden. Davon ausgehend, dass die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für die kommunale Finanzausstattung im Zuge der

---

3 Vgl. hierzu im Einzelnen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Entwicklung kommunaler Altschulden in den Ländern und Instrumente zu deren Abbau“ vom 27. Juni 2023, WD 4 - 3000 - 042/23, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/WD-4-042-23-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 13. August 2024.

4 Vgl. etwa Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 28 GG, Rn. 227 mit weiteren Nachweisen (Hervorhebung nur hier). Darüber hinaus wird zum Teil von einem Anspruch der Kommunen auf „angemessene Finanzausstattung“ ausgegangen, vgl. hierzu Mehde, ebd.

5 So etwa Droege, NVwZ, 2022, 770; Kluth, LKV 2020, 97, 98.

6 Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 28 GG, Rn. 230.

7 Droege, NVwZ, 2022, 770, 771 mit weiteren Nachweisen; in diesem Sinne auch: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 2. März 2022 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. André Bergheger (CDU/CSU), BT-Drs. 20/894, S. 16 f., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/008/2000894.pdf>, zuletzt abgerufen am 7. August 2024.

Änderung unangetastet bliebe, dürfte die beschriebene Ermächtigung des Bundes zur Finanzierung der Schuldübernahme als Ausnahme von dem in Art. 104a Abs. 1 GG geregelten Konnexitätsprinzip einzuordnen sein. Derartige Ausnahmen sind im GG bereits an verschiedenen Stellen vorgesehen (vgl. etwa Art. 104a Abs. 2 GG – Bundesauftragsverwaltung; Art. 104a Abs. 3 GG – Geldleistungsgesetze).<sup>8</sup>

## 2.2. Haushaltsautonomie, Art. 109 Abs. 1 GG

Fraglich ist weiterhin, ob eine Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund mit Art. 109 Abs. 1 GG vereinbar wäre. Danach sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

Das in Erwägung gezogene Vorgehen könnte den Vorgaben der genannten Vorschrift zuwiderlaufen, soweit die betroffenen Länder im Hinblick auf die Schuldübernahme Vorgaben des Bundes zu beachten hätten, die den geschützten Bereich der selbständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft (Haushaltsautonomie) auf Landesebene betreffen.

In Betracht kommen insoweit **Rahmenbedingungen des Bundes** bezüglich der Übernahme von Altschulden der Kommunen. Letztere werden staatsorganisationsrechtlich als Teil der Länder eingestuft.<sup>9</sup> Dementsprechend sind die Kommunen durch Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft als Teil der Länder vor einem Übergriff durch den Bund geschützt.<sup>10</sup> Hiervon ausgehend würde der Bund in die Haushaltsautonomie der Länder eingreifen, wenn er im Zusammenhang mit der Übernahme kommunaler Altschulden Vorgaben zur zukünftigen Begrenzung der kommunalen Verschuldung treffen würde, welche von den Ländern gegenüber den Kommunen umzusetzen wären.

Abschließende Informationen zu geplanten Regelungen im Zusammenhang mit einer etwaigen Schuldübernahme liegen hier nicht vor. In öffentlich zugänglichen Quellen werden jedoch bestimmte Rahmenbedingungen thematisiert, welche bisher seitens des Bundes in Betracht gezogen wurden. Diese werden im Folgenden überblicksmäßig dargestellt.

### 2.2.1. Bisher in Betracht gezogene Rahmenbedingungen

Im Schrifttum wird in dem beschriebenen Zusammenhang der Inhalt eines „Eckpunktepapiers des Bundes“ wiedergegeben.<sup>11</sup> Bezüglich der Rahmenbedingungen für eine Schuldübernahme heißt es dort unter dem Punkt „Vermeidung erneuter Schuldenaufbau“:

---

8 Zu den Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip vgl. eingehend: Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 3 II.

9 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 28 GG, Rn. 86.

10 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 31.

11 „Eckpunktepapier des Bundes“, zitiert nach Henneke, in: Der Gemeindehaushalt 2023, 169, 170 f. Das Eckpunktepapier wird zudem wiedergegeben bei: Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 266 f.

„Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes an Entschuldungsprogrammen der Länder ist, dass sich diese Länder verpflichten, einen erneuten Aufbau kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern. Der Rahmen für die hierzu notwendigen Elemente im Haushalts- und Aufsichtsrecht der Länder wird bundesrechtlich festgelegt. Das Monitoring über die Umsetzung in den Ländern erfolgt in Form eines Berichts der Länder an den Bund.“<sup>12</sup>

Erforderlich sei, so das zitierte Eckpunktepapier weiter, die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage hinsichtlich der einmaligen Schuldübernahme

„sowie der hierauf bezogenen inhaltlich beschränkten Ermächtigung des Bundes für haushaltsrechtliche Anforderungen an die Länder, die den erneuten Aufbau übermäßiger Liquiditätskredite verhindern soll.“<sup>13</sup>

Der Bundesminister der Finanzen vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass zukünftig „**kommunale Schuldenbremsen**“ benötigt würden, um eine Wiederholung der eingetretenen Situation zu vermeiden.<sup>14</sup> Die Bundesregierung verweist diesbezüglich auf den Koalitionsvertrag<sup>15</sup>, aus welchem sich die Anforderung ergebe, dass eine erneute Überschuldung der Kommunen künftig rechtssicher verhindert werden müsse.<sup>16</sup> Diesbezüglich wird ausgeführt:

„Zudem müssen die Länder, die die Altschuldenhilfe des Bundes in Anspruch nehmen, dafür Sorge tragen, dass die Kommunen eigene Beiträge zur Entschuldung leisten. Sie müssen außerdem durch haushalts- und aufsichtsrechtliche Regelungen sicherstellen, dass ein erneuter Aufbau kommunaler Liquiditätskredite verhindert wird.“<sup>17</sup>

Im Hinblick darauf hält die Bundesregierung eine „Verpflichtung der Länder zu weitergehenden haushalts- und kommunalrechtlichen Maßnahmen“ für erforderlich.<sup>18</sup>

---

12 „Eckpunktepapier des Bundes“, Ziffer VI., zitiert nach Henneke, in: Der Gemeindehaushalt 2023, 169, 171.

13 Ebd., Ziffer VII.

14 Bundesminister der Finanzen, Plenarprotokoll 87/20, S. 10350(A) (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20087.pdf>, zuletzt abgerufen am 7. August 2024.

15 Vgl. hierzu: Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 163 f., abrufbar unter: [https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-11/Koalitionsvertrag%202021-2025\\_0.pdf](https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-11/Koalitionsvertrag%202021-2025_0.pdf), zuletzt abgerufen am 13. August 2024.

16 Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 2. März 2022 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. André Berghegger (CDU/CSU), BT-Drs. 20/894, S. 17., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/008/2000894.pdf>, zuletzt abgerufen am 7. August 2024.

17 Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 5. April 2023 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Matthias Hauer (CDU/CSU), BT-Drs. 20/6309, S. 21, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/063/2006309.pdf>, zuletzt abgerufen am 7. August 2024.

18 Ebd.

### 2.2.2. Folgerungen

Sofern der Bund die Länder entsprechend den vorstehenden Ausführungen verpflichten wollte, Maßnahmen zur zukünftigen Vermeidung der Überschuldung von Kommunen – etwa durch die Einführung „kommunaler Schuldenbremsen“ – zu treffen, dürfte dies die Haushaltsautonomie der Länder beeinträchtigen. Zwar würden entsprechende Bundesvorgaben und deren Umsetzung durch die Länder unmittelbar nur die Haushaltsführung der Kommunen betreffen. Diese sind jedoch – wie bereits ausgeführt – staatsorganisationsrechtlich als Teil der Länder anzusehen und daher ebenfalls durch Art. 109 Abs. 1 GG vor einem Übergriff durch den Bund geschützt.

Für Vorgaben des Bundes gegenüber den Ländern in Bezug auf Maßnahmen zur zukünftigen Vermeidung der Überschuldung von Kommunen wäre daher auf Grund von Art. 109 Abs. 1 GG eine weitere Änderung des GG erforderlich. Dabei müsste der Bund ermächtigt werden, die Länder zu entsprechenden Maßnahmen zu verpflichten.

### 2.3. Schuldenbremse, Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG

Eine Änderung des GG könnte zudem auf Grund der Vorgaben der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG) erforderlich werden. Dies hängt davon ab, ob die Übernahme kommunaler Altschulden als „schuldenbremsenneutral“ im Sinne der Fragestellung zu bewerten ist.

Maßgeblich hierfür ist der für Bund und Länder geltende Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sowie der nur für den Bund geltende Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG. Beide Vorschriften sehen einen Haushaltsausgleich „grundsätzlich ohne **Einnahmen aus Krediten**“ vor. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG ist diesem Grundsatz bereits dann entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent vom nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). In dem genannten Umfang sind Einnahmen aus Krediten auf Bundesebene mithin zulässig. Zusätzlich sind nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen (sog. Konjunkturkomponente). Hierdurch verändert sich die Höchstgrenze der aufgrund der Strukturkomponente zulässigen Einnahmen aus Krediten.<sup>19</sup> Festzuhalten bleibt somit, dass Einnahmen aus Krediten nach der Schuldenbremse des Bundes nur in dem durch Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG definierten Umfang zulässig sind.

„Schuldenbremsenneutral“ im Sinne der Fragestellung wäre die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund daher nur dann, wenn sie tatbestandlich nicht von den Regelungen zur Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG) erfasst wären, mithin also nicht in deren Anwendungsbereich fielen. Dies käme dann in Betracht, wenn die Schuldübernahme nicht zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne der genannten Vorschriften führen würde.

---

19 Vgl. hierzu: § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG (G 115). Dort heißt es: „Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Abs. 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.“

---

Eine 2022 erfolgte Übernahme kommunaler Altschulden durch das Land Rheinland-Pfalz hat zu einer eingehenden Diskussion im Schrifttum darüber geführt, ob die damalige Schuldübernahme unter den Tatbestand der landesrechtlichen Schuldenbremse sowie des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG fällt. In demselben Jahr wurden die hierzu vorgebrachten Argumente in einem Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages erörtert (WD 4 - 3000 - 086/22), auf den hinsichtlich der Einzelheiten verwiesen wird.<sup>20</sup>

Im Folgenden werden – in zusammengefasster Form – nochmals wesentliche Aspekte skizziert, welche die Frage der Vereinbarkeit der entsprechenden landesrechtlichen Regelung mit Art. 109 Abs. 3 GG betreffen. Dabei wird insbesondere auf Erwägungen der Literatur eingegangen, welche nach Fertigstellung des vorstehend genannten Sachstands veröffentlicht wurden (vgl. hierzu unter 2.3.1.). Daran anschließend wird erörtert, welche **Folgerungen** sich aus den dargestellten Aspekten **für eine Schuldübernahme auf Bundesebene** ableiten lassen (vgl. hierzu unter 2.3.2.).

### 2.3.1. Diskussion zu der Schuldübernahme des Landes Rheinland-Pfalz

Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RP)<sup>21</sup> ist der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Im Rahmen einer 2022 erfolgten Änderung der Landesverfassung wurde Art. 117 Verf RP ein neuer Abs. 4 hinzugefügt, welcher die Möglichkeit der Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen durch das Land vorsieht. Art. 117 Abs. 4 Satz 2 Verf RP trifft hierzu folgende Aussage:

„Die Schuldübernahme ist keine Einnahme aus Krediten im Sinne von Abs. 1 Satz 1.“

Ginge man von der Wirksamkeit dieser Regelung aus, unterfielen die vom Land übernommenen Schulden der Kommunen bereits tatbestandlich nicht der Schuldenbremse des Landes Rheinland-Pfalz, welche – wie vorstehend ausgeführt – grundsätzlich einen Haushaltsausgleich „ohne Einnahmen aus Krediten“ vorgibt (vgl. Art. 117 Abs. 1 Satz 1 Verf RP). Diskutiert wird indes, ob Art. 117 Abs. 4 Satz 2 Verf RP mit den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG vereinbar ist.

---

20 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Zur Übernahme kommunaler Altschulden“ vom 26. September 2022, WD 4 - 3000 - 086/22, Ziffer 2., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/918528/af84616991ea330d0b6b9e1b3438b4b8/WD-4-086-22-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. August 2024.

21 Abrufbar unter: <https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-VerfRPV5Art117>, zuletzt abgerufen am 14. August 2024.

Die *Landesregierung Rheinland-Pfalz*,<sup>22</sup> der *Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz*<sup>23</sup> sowie *Droege*<sup>24</sup> sehen in Art. 117 Abs. 4 Satz 2 Verf RP keinen Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben. Zur Begründung wird insbesondere auf den Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG abgestellt. „Einnahmen“ aus Krediten im Sinne dieser Vorschrift lägen nur dann vor, wenn dem Land Geldbeträge zufließen.<sup>25</sup> Da es bei der Übernahme der kommunalen Kredite jedoch zu **keinem Liquiditätszufluss zugunsten des Landes** komme, würden hierdurch auch keine Einnahmen aus Krediten generiert.<sup>26</sup> Weiterhin diene die Schuldübernahme – anders als in Art. 109 Abs. 3 GG vorausgesetzt – auch nicht dem Haushaltsausgleich.<sup>27</sup> Im Ergebnis wird davon ausgegangen, dass die Schuldenbremse durch den formalen Kredit- und Einnahmebegriff, welcher einen Liquiditätszufluss voraussetze, beschränkt werde.<sup>28</sup>

Eine „ungeschriebene Erweiterung des Geltungsanspruchs“ des Art. 109 Abs. 3 GG unter dem Gesichtspunkt des „Schutzzwecks der Norm“ erscheine zwar nicht generell ausgeschlossen, müsse allerdings an „strenge Anforderungen“ geknüpft werden. Insoweit wird ausgeführt, dass eine Kreditaufnahme durch Dritte dem Land vor allem dann zugerechnet werden könne, wenn der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Landes handle (Kreditauftrag) und das Land den Schuldendienst übernehme. Dies sei vorliegend jedoch zu verneinen. Zwar würden die hier fraglichen Kredite von Kommunen als rechtlich selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts und damit von Dritten aufgenommen. Die Kreditaufnahme erfolge jedoch nicht im Auftrag und für Rechnung des Landes, sodass sie dem Land auch nicht als eigene Kreditaufnahme zugerechnet werden könne.<sup>29</sup>

- 
- 22 Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 117 RP Verf, Landtagsdrucksache 18/2301, S. 3, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/2301-18.pdf>; Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, Vorlage 18/1619, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 13. August 2024.
- 23 Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. September 2022.
- 24 Ebenso: Droege, NVwZ 2022, 770 ff.
- 25 Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 117 RP Verf, Landtagsdrucksache 18/2301, S. 3, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/2301-18.pdf>; Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, Vorlage 18/1619, S. 3, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>; Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, S. 13, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 13. August 2024.
- 26 Ebd.
- 27 Ebd.
- 28 Droege, NVwZ 2022, 770, 772.
- 29 Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, S. 15 f, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. August 2024.

Der *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*<sup>30</sup> hat die beschriebene Schuldübernahme allerdings bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kritisiert und dabei unter anderem verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht.<sup>31</sup> Zur Begründung wird ausgeführt, dass es sich bei der Schuldübernahme zwar nicht um eine klassische Krediteinnahme handle, da formal kein Geld an das Land fließe. Allerdings sei anerkannt, dass unter **Umgehungsgesichtspunkten** auch Konstellationen, in denen keine Barmittel eingenommen werden, unter die Krediteinnahme fielen. Durch die Schuldübernahme steige der Schuldenstand des Landes, und die Kommunen würden entschuldigt. Hiermit seien für das Land künftige Zins- und Tilgungslasten wie bei einer Krediteinnahme verbunden.<sup>32</sup>

In dieselbe Richtung weisen verschiedene Stimmen in der Literatur, die maßgeblich auf den **Zweck des Art. 109 Abs. 3 GG** abstellen.<sup>33</sup> Kube bewertet die Auffassung, dass „Einnahmen aus Krediten“ einen Liquiditätszufluss erforderten, als formalistisch und „mit einer teleologischen Interpretation der Schuldenbremse“ nicht in Einklang zu bringen.<sup>34</sup> Der Zweck des Art. 109 Abs. 3 GG bestehe darin, die **Nettoneuverschuldung von Bund und Ländern zu begrenzen**.<sup>35</sup> Durch die Schuldübernahme nehme eben diese Nettoneuverschuldung jedoch zu.<sup>36</sup> Unerheblich sei demgegenüber, dass auf diese Weise kein Geld über den staatlichen Haushalt fließe.<sup>37</sup> Vor diesem Hintergrund führe auch die Übernahme von Schulden Dritter tatbestandlich zu Einnahmen aus Krediten.<sup>38</sup> Dies gelte „beispielsweise auch für die Übernahme kommunaler Altschulden

---

30 Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301), Vorlage 18/1499, S. 2 f., abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1499-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. August 2024.

31 Entsprechend auch: Gröpl, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Mai 2024, Art. 109 GG, Rn. 96; Schmidt, NVwZ 2022, 760 f.; Henneke, ZG 2022, 167 ff.

32 Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301), Vorlage 18/1499, S. 2, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1499-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. August 2024; ähnlich: Gröpl, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Mai 2024, Art. 109 GG, Rn. 96.

33 Kube, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 82; ders., in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 134; Henneke, ZG 2022, 167, 182 f.; Schmidt, NVwZ 2022, 756, 759 ff.

34 Kube, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 82.

35 Kube, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 82.

36 Kube, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 82.

37 Kube, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 82.

38 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 134.

durch ein Land,“ welche „als staatliche Mittelverwendung auf kurzem Wege“ betrachtet werden könne.<sup>39</sup>

*Henneke* verweist zudem auf das **Rechtsträgerprinzip**.<sup>40</sup> Anders als im Europarecht sei die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG so geregelt, dass allein die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen seien.<sup>41</sup> Mithin könne für die Frage der Verschuldung auch nur auf die genannten Rechtsträger (Bund und Länder) abgestellt werden.<sup>42</sup> Vor diesem Hintergrund sei es im Rahmen des Art. 109 Abs. 3 GG nicht maßgeblich, dass es durch die Schuldübernahme zu keiner Erhöhung der – die Kommunalverschuldung mitumfassenden – öffentlichen Gesamtverschuldung komme.<sup>43</sup>

### 2.3.2. Folgerungen hinsichtlich einer Schuldübernahme durch den Bund

Wie unter 2.3. dargelegt, wäre eine Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund nur dann „schuldenbremsenneutral“ im Sinne der Fragestellung, wenn die Schuldübernahme tatbestandlich nicht von den Regelungen zur Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG) erfasst wäre, mithin also nicht in deren Anwendungsbereich fiele. Dies käme dann in Betracht, wenn die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund nicht zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne der genannten Vorschriften führen würde.

Die dargestellten Erwägungen zu der bereits erfolgten Schuldübernahme auf Landesebene (vgl. hierzu unter 2.3.1.) beziehen sich auf dasselbe Tatbestandsmerkmal der Schuldenbremse („Einnahmen aus Krediten“) und dürften daher auf die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund übertragbar sein.

Für die „Schuldenbremsenneutralität“ der in Betracht gezogenen Schuldübernahme ließe sich dementsprechend der **Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG** anführen, welcher jeweils grundsätzlich einen Haushaltsausgleich „ohne Einnahmen aus Krediten“ verlangt. Daran anknüpfend ließe sich die Erwägung anstellen, dass „Einnahmen aus Krediten“ nur im Falle eines **Zuflusses finanzieller Mittel** zugunsten des Bundeshaushalts entstünden, zu welchem es im Zuge der Schuldübernahme jedoch nicht komme. Weiterhin könnte man darauf hinweisen, dass die Schuldübernahme – anders als in den genannten Vorschriften vorausgesetzt – nicht dem Haushaltsausgleich diene. Aus den vorstehenden Erwägungen ließe sich der Schluss ziehen, dass Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG das in Betracht gezogene Vorgehen tatbestandlich nicht erfassen.

---

39 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 134; ähnlich: Decker, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 136 f., der auf die „Nähe des gewählten Vorgehens zu Einnahmen aus Krediten“ abstellt.

40 Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 128 f.

41 Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 129.

42 Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 129.

43 Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 129.

Zu diesem Ergebnis kommt das bereits zitierte „Eckpunktepapier des Bundes“ (vgl. hierzu unter 2.2.1.). Darin findet sich der Hinweis, dass die Schuldenbremse von der Übernahme der Schulden „nicht berührt“ sei.<sup>44</sup> Henneke zitiert das Bundeministerium der Finanzen (BMF) zudem dahingehend, dass dieses eine Änderung der Regelungen der Schuldenbremse im Hinblick auf die Schuldübernahme nicht für erforderlich halte.<sup>45</sup> Das Ministerium argumentiere damit, „dass es bei dem Vorgang letztlich nur um eine **Umbuchung von Schulden**, nicht aber um die Aufnahme neuer Verbindlichkeiten gehe.“<sup>46</sup> Damit wird der Umstand angesprochen, dass die Schulden zum Zeitpunkt der Schuldübernahme innerhalb des Gesamtstaats (auf kommunaler Ebene) bereits existieren und im Rahmen des beschriebenen Vorgehens lediglich auf einen anderen Rechtsträger übertragen werden.<sup>47</sup>

Andererseits ließe sich auf den **Zweck der Schuldenbremse** abstellen, die Nettoneuverschuldung von Bund und Ländern zu begrenzen. Durch das in Betracht gezogene Vorgehen würde sich die Nettoneuverschuldung des Bundes erhöhen, sodass der Zweck der Vorschrift dafür sprechen könnte, die Schuldübernahme als „Einnahme aus Krediten“ und damit nicht als „schuldenbremsenneutral“ einzuordnen. Unter Heranziehung des **Rechtsträgerprinzips** ließe sich weiterhin argumentieren, dass bezüglich der Erhöhung der Verschuldung allein auf den Bund abzustellen sei, während es nicht darauf ankomme, dass die Altschulden zum Zeitpunkt der Schuldübernahme innerhalb des Gesamtstaats (auf kommunaler Ebene) bereits existieren.<sup>48</sup>

Zu der Frage, ob die in Betracht gezogene Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund „schuldenbremsenneutral“ im Sinne der Fragestellung ist, sind mithin unterschiedliche Auffassungen denkbar. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung besteht hierzu bisher weder auf Landes- noch auf Bundesebene. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Frage, ob die Übernahme der kommunalen Altschulden durch den Bund schuldenbremsenneutral wäre, nicht abschließend beantworten.

Ginge man davon aus, dass die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund tatbestandlich nicht von den Regelungen zur Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG) erfasst wäre, könnte das Vorgehen als „schuldenbremsenneutral“ angesehen werden. Einer weiteren Änderung des GG bedürfte es in diesem Fall nicht.

Ginge man dagegen davon aus, dass die Schuldübernahme vom Anwendungsbereich der Schuldenbremse erfasst ist, und würde daher die zulässige Höhe der Krediteinnahmen durch die genannte Maßnahme in dem entsprechenden Haushaltsjahr überschritten, wäre eine zusätzliche Änderung des GG erforderlich, um das Vorgehen verfassungsrechtlich zu legitimieren. In diesem

---

44 „Eckpunktepapier des Bundes“, Ziffer VII., zitiert nach Henneke, in: Der Gemeindehaushalt 2023, S. 171.

45 Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 267.

46 Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 267 (Hervorhebung nur hier).

47 Dieser Überlegung tritt Henneke jedoch ausdrücklich entgegen, vgl. ders., in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 129 sowie (bezüglich der Schuldübernahme durch den Bund): S. 267.

48 Vgl. hierzu Henneke, in: Henneke (Hrsg.), Die Schuldenbremse in der Krise, 2023, S. 267.

---

Fall müsste die Übernahme der kommunalen Altschulden durch eine Bestimmung im GG ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Schuldenbremse ausgenommen werden.

### 3. Ergebnis

Festzuhalten bleibt, dass für eine Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund angesichts der Vorgaben des **Art. 104a Abs. 1 GG** eine Änderung des GG erforderlich wäre, um dem Bund eine dahingehende Aufgaben- und Finanzierungskompetenz zuzuweisen. Durch die Neuregelung müsste der Bund ausdrücklich zu einer Schuldübernahme ermächtigt werden (vgl. hierzu unter 2.1.).

Für Vorgaben des Bundes gegenüber den Ländern in Bezug auf Maßnahmen zur zukünftigen Vermeidung kommunaler Überschuldung wäre auf Grund von **Art. 109 Abs. 1 GG** eine weitere Änderung des GG erforderlich. Hierdurch müsste der Bund ermächtigt werden, die Länder zu entsprechenden Maßnahmen zu verpflichten (vgl. hierzu unter 2.2.).

Ob sich weiterer Änderungsbedarf aufgrund der Vorgaben der **Schuldenbremse** ergibt, hängt von der Interpretation der Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG ab. Ginge man davon aus, dass die genannten Vorschriften die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund tatbestandlich nicht erfassen, könnte das Vorgehen als „schuldenbremsenneutral“ angesehen werden. Einer weiteren Änderung des GG bedürfte es in diesem Fall nicht. Ginge man dagegen davon aus, dass die Schuldübernahme vom Anwendungsbereich der Schuldenbremse erfasst ist, und würde daher die zulässige Höhe der Krediteinnahmen durch die genannte Maßnahme in dem entsprechenden Haushaltsjahr überschritten, wäre eine zusätzliche Änderung des GG erforderlich, um das Vorgehen verfassungsrechtlich zu legitimieren. In diesem Fall müsste die Übernahme der kommunalen Altschulden durch eine Bestimmung im GG ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Schuldenbremse ausgenommen werden (vgl. hierzu unter 2.3.).

Nach Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG können solche Verfassungsänderungen jeweils nur durch ein Gesetz erfolgen, das den Wortlaut des GG ausdrücklich ändert oder ergänzt. Gemäß Art. 79 Abs. 2 GG bedarf ein solches Gesetz der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

\*\*\*