



Bundesministerium
der Finanzen

Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin
Chef des Bundeskanzleramtes

nachrichtlich:

Bundesministerinnen und Bundesminister

Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien

Chefin des Bundespräsidialamtes

Chef des Presse- und Informationsamtes
der Bundesregierung

Präsidenten des Bundesrechnungshofes

Bundesbeauftragte für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 143h)

GZ: V A 1 - FV 1020/00092/001/295

DOK: COO.7005.100.4.11159334

Anlagen: 3

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Dr. Jörg Kukies
Bundesminister

Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Tel. +49 30 18 682-22 91

poststelle@bmf.bund.de

www.bundesfinanzministerium.de

23. Januar 2025

Kabinettsache
Datenblatt-Nr.: 20/08207

Anliegenden Beschlussvorschlag (Anlage 1), den Sprechzettel für den Regierungssprecher (Anlage 2) sowie den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 143h) nebst Vorblatt und Begründung übersende ich mit der Bitte, die Zustimmung der Bundesregierung im Rahmen eines Umlaufverfahrens herbeizuführen.

Viele Kommunen in Deutschland haben über viele Jahre einen übermäßigen Bestand kommunaler Kassenkredite aufgebaut. Unter Einbeziehung der Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung, die haushaltsrechtlich ebenfalls als Kassenkredite einzustufen sind, beliefen sich die zur Liquiditätssicherung aufgenommenen Schulden Ende 2023 auf ca. 31 Mrd. Euro. Insbesondere in Verbindung mit einer regelmäßig vorliegenden Finanz- und Strukturschwäche beeinträchtigen übermäßige Liquiditätskreditbestände die Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den betroffenen Kommunen. Ohne Hilfe werden die betroffenen Kommunen absehbar nicht hinreichend in der Lage sein, ihre finanzielle Situation dauerhaft zu verbessern.



Die grundgesetzliche Kompetenzordnung rechnet die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen den Ländern zu. Diese sind dafür zuständig, den Kommunen die Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Ungeachtet dieser Kompetenzzuordnung soll in der dargestellten besonderen Problemlage eine Beteiligung des Bundes an den Entschuldungsprogrammen der Länder für ihre Kommunen ermöglicht werden. Dies schafft die Basis für einen Neubeginn zu einer soliden Haushalts- und Finanzwirtschaft in den betroffenen Kommunen und versetzt sie in die Lage, die mit Blick auf die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlichen Investitionen, besonders in strukturschwachen Regionen, zu tätigen.

Der Gesetzentwurf schafft die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine einmalige Beteiligung des Bundes an den Entschuldungsmaßnahmen der Länder für ihre Kommunen. Die Grundgesetzänderung ist verfassungsrechtliche Grundlage für eine spätere einfachgesetzliche Ausgestaltung des Vorhabens.

Kern der Regelung ist Artikel 143h Absatz 1 Grundgesetz (GG), der den Bund einmalig zur Übernahme von Schulden des jeweiligen Landes in Höhe von 50 vom Hundert des Entschuldungsvolumens ermächtigt, wenn das Land seine Gemeinden (Gemeindeverbände) vollständig von seinen zum 31. Dezember 2023 bestehenden übermäßigen Liquiditätskrediten entschuldet hat. Hierbei können auch zum 31. Dezember 2023 bei den Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht mehr bestehende übermäßige Liquiditätskredite berücksichtigt werden, die Gegenstand eines Entschuldungsprogramms der Länder waren. Auf die Beteiligung des Bundes finden Artikel 109 Absatz 3, 115 Absatz 2 GG keine Anwendung. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Bund die wirtschaftlichste Option der Beteiligung wählen kann.

Um den erneuten Aufbau von Liquiditätskrediten wirksam zu verhindern, werden die Länder in Artikel 143h Absatz 2 GG verpflichtet, geeignete haushaltsrechtliche und kommunalrechtliche Maßnahmen zu ergreifen.

Artikel 143h Absatz 3 GG ermöglicht dem Bund die einmalige Übernahme von Schulden der drei Stadtstaaten, die durch das Zusammenfallen von Landes- und kommunaler Ebene gekennzeichnet sind. Die Schuldübernahme durch den Bund berücksichtigt, dass ein Teil der Schulden der Stadtstaaten durch die Wahrnehmung solcher Aufgaben bedingt ist, die in den Flächenländern von den Kommunen wahrgenommen werden. Da es in den Haushalten der Länder Berlin, Bremen und Hamburg keine direkte Entsprechung des kommunalen Liquiditätskredites gibt, basiert das jeweilige Teilentschuldungsvolumen auf einem fiktiven Bestand an kommunalen Liquiditätskrediten. Dieser stützt sich auf einen Vergleich mit der Verschuldungssituation in deutschen Großstädten.

Artikel 143h Absatz 4 GG ermächtigt schließlich den Bundesgesetzgeber, die näheren Einzelheiten mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Zur Vereinfachung der Durchführung der Schuldübernahmen werden Bund und Länder ermächtigt, jeweils durch Bundes- bzw. Landesgesetz vorzusehen, dass die jeweiligen Schuldübernahmen mit befreiender Wirkung ohne Zustimmung der Gläubiger erfolgen können.



Der Gesetzentwurf wurde mit allen Ressorts einvernehmlich abgestimmt.

Das Bundesministerium der Justiz hat den Entwurf in rechtsförmlicher und rechtssystematischer Hinsicht geprüft (Rechtsprüfung nach § 46 Absatz 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - GGO), erforderliche Anpassungen des Gesetzentwurfs wurden berücksichtigt.

Der Nationale Normenkontrollrat wurde beteiligt und hat keine Stellungnahme abgegeben.

Die Länder und kommunalen Spitzenverbände wurden beteiligt.

Das Gesetz bedarf nach Artikel 79 Absatz 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

Die Änderungen des Grundgesetzes haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Auch den Bürgern und der Wirtschaft entstehen durch den Gesetzentwurf keine zusätzlichen Kosten.

Auswirkungen auf die Einzelpreise sind nicht zu erwarten.

Die Anforderungen des § 44 GGO sind erfüllt.



Beschlussvorschlag

Die Bundesregierung beschließt den von dem Bundesminister der Finanzen vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 143h).



Sprechzettel für den Regierungssprecher

Das Bundeskabinett hat heute den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 143h) beschlossen.

Viele Kommunen in Deutschland haben über viele Jahre einen übermäßigen Bestand kommunaler Kassenkredite aufgebaut, die der Liquiditätssicherung dienen und sich Ende 2023 auf ca. 31 Mrd. Euro beliefen. Die hieraus resultierenden Belastungen beeinträchtigen die betroffenen Kommunen darin, ihre Aufgaben zu erfüllen und wichtige Investitionen zu tätigen. Ohne Hilfe werden die betroffenen Kommunen absehbar nicht hinreichend in der Lage sein, ihre finanzielle Situation dauerhaft zu verbessern.

Grundsätzlich sind die Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen verantwortlich. Die hier vorliegende außerordentliche Problemlage macht in diesem Ausnahmefall jedoch eine Beteiligung des Bundes erforderlich. Der Gesetzentwurf schafft deshalb die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine einmalige Beteiligung des Bundes an den Entschuldungsmaßnahmen der Länder für ihre Kommunen. Die Grundgesetzänderung ist verfassungsrechtliche Grundlage für eine spätere einfachgesetzliche Ausgestaltung des Vorhabens.

Der Gesetzentwurf sieht hierzu einen neuen Artikel 143h des Grundgesetzes vor. Die Vorschrift ermächtigt den Bund einmalig zur hälftigen Übernahme des Entschuldungsvolumens des jeweiligen Landes, wenn das Land seine Kommunen vollständig von ihren übermäßigen Liquiditätskrediten entschuldet hat. Stichtag ist der 31. Dezember 2023. Hierbei können auch übermäßige Liquiditätskredite berücksichtigt werden, die Gegenstand eines Entschuldungsprogramms der Länder waren und zum 31. Dezember 2023 bei den Kommunen nicht mehr bestehen. Um den erneuten Aufbau von Liquiditätskrediten wirksam zu verhindern, werden die Länder in Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz verpflichtet, geeignete haushaltsrechtliche und kommunalrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Der besonderen Situation in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wird ebenfalls Rechnung getragen. In diesen Ländern gibt es keine direkte Entsprechung des kommunalen Liquiditätskredites. Deshalb wird hier ein fiktiver Bestand an kommunalen Liquiditätskrediten zu Grunde gelegt. Dieser ergibt sich aus einem Vergleich mit der Verschuldungssituation in deutschen Großstädten (Artikel 143h Absatz 3 Grundgesetz).

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 143h)

A. Problem und Ziel

Viele Kommunen in Deutschland haben über viele Jahre einen hohen Bestand kommunaler Kassenkredite aufgebaut. Unter Einbeziehung der Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung, die haushaltsrechtlich ebenfalls als Kassenkredite einzustufen sind, beliefen sich die zur Liquiditätssicherung aufgenommenen Schulden (im Folgenden zusammenfassend: Liquiditätskredite) Ende 2023 auf ca. 31 Mrd. Euro. Mit Blick auf das politische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland erweist sich der Bestand an übermäßigen Liquiditätskrediten, die entgegen ihrer eigentlichen Funktion der Liquiditätssicherung zur Finanzierung struktureller Haushaltsdefizite dienen, als problematisch. Insbesondere in Verbindung mit einer regelmäßig vorliegenden Finanz- und Strukturschwäche beeinträchtigen übermäßige Liquiditätskreditbestände die Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den betroffenen Kommunen. Ohne Hilfe werden die betroffenen Kommunen absehbar nicht hinreichend in der Lage sein, ihre finanzielle Situation dauerhaft zu verbessern. Daher sollen diese Kommunen durch eine einmalige Befreiung von den aufgelaufenen übermäßigen Liquiditätskrediten in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben ohne die dauerhafte finanzielle Bürde der Schuldenlast erfüllen zu können. Das setzt zugleich voraus, dass die grundgesetzlich zuständigen Länder die angemessene Finanzausstattung der Kommunen insgesamt gewährleisten und wirksame Maßnahmen gegen ein erneutes Anwachsen der Liquiditätskredite vor allem in finanzschwachen Kommunen ergreifen. Angesichts der Größenordnung der übermäßigen Verschuldung der Kommunen und der Bedeutung der Entlastung für das politische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet soll der Bund einen Beitrag zur Entschuldung der betroffenen Kommunen leisten, um den zeitnahen Neustart zu ermöglichen.

Der Bund hat bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für die Übernahme von Schulden der Länder. Im zweistufigen Bundesstaat sind die Kommunen grundsätzlich Teil der Länder. Der Bund soll daher mittels einer nur einmal anwendbaren Ausnahmeregelung ermächtigt werden, sich angesichts des Bestandes an übermäßigen kommunalen Liquiditätskrediten einmalig finanziell unmittelbar an den erforderlichen Maßnahmen der Länder zur Entlastung ihrer Kommunen zu beteiligen.

B. Lösung

Schaffung einer einmaligen Ausnahmeregelung von der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in einem neuen Artikel 143h, die es dem Bund ermöglicht, sich durch maximal hälftige Übernahme von Schulden der Länder an den Entschuldungsmaßnahmen zugunsten der übermäßig verschuldeten Kommunen (Artikel 143h Absatz 1) zu beteiligen.

Die grundsätzliche kompetenzrechtliche Verantwortung der Länder für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen bleibt dabei im Übrigen unberührt. Um den Ausnahmecharakter der Regelung zu betonen, wird sie in den Übergangsvorschriften des Grundgesetzes verankert und kann ausdrücklich nur einmal genutzt werden. Die Hilfen des Bundes zugunsten der Kommunen erfolgen über das jeweilige Land und setzen dessen finanzielle Beteiligung voraus.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Sie ermöglicht aber die Übernahme eines Teils der Schulden der an dem Kommunalentschuldungsprogramm teilnehmenden Länder, durch die sich die Bundesschuld und der daraus resultierende Schuldendienst erhöhen. Die Höhe der Auswirkungen ist abhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ist nicht zu erwarten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 143h)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Nach Artikel 143g des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist, wird folgender Artikel 143h eingefügt:

„Artikel 143h

(1) Der Bund kann sich, wenn ein Land seine Gemeinden und Gemeindeverbände von den zum 31. Dezember 2023 bei diesen bestehenden übermäßigen Liquiditätskrediten vollständig entschuldet hat und soweit die hieraus resultierenden Lasten vom Land getragen werden, einmalig durch Übernahme von Schulden des Landes an dessen Entschuldungsmaßnahmen in Höhe von bis zu 50 Prozent des Entschuldungsvolumens beteiligen. Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 kann der Bund auch zum 31. Dezember 2023 bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht mehr bestehende übermäßige Liquiditätskredite berücksichtigen, die Gegenstand eines Entschuldungsprogramms der Länder waren. Auf die Beteiligung des Bundes nach Satz 1 finden Artikel 109 Abs. 3 und Artikel 115 Abs. 2 keine Anwendung.

(2) Die Länder, die die auf Absatz 1 beruhende Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen, ergreifen geeignete haushaltsrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen, um den erneuten Aufbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite zu verhindern.

(3) Als Hilfe zum Abbau von durch die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben bedingten Schulden kann der Bund einmalig Schulden der Länder Berlin, Bremen und Hamburg übernehmen. Der Höhe nach ist diese Schuldübernahme begrenzt auf 50 Prozent eines Verschuldungsvolumens, das als Entsprechung übermäßiger Liquiditätskredite von Kommunen in Flächenländern über eine Betrachtung der Verschuldungssituation jeweils vergleichbarer deutscher Großstädte ermittelt wird.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es trifft insbesondere Regelungen zu den Einzelheiten der Schuldübernahme durch den Bund, zur Bestimmung übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite, zur Berücksichtigung der bereits erfolgten Entschuldungsmaßnahmen, zur Bestimmung der Höhe der Hilfen für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg sowie zu geeigneten haushaltsrechtlichen und kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen, welche die Länder im Einvernehmen mit dem

Bund ergreifen und zu den Konsequenzen bei unvollständiger Umsetzung durch die Länder. Bund und Länder können zur Umsetzung von Absatz 1 jeweils aufgrund eines Gesetzes Schulden ohne Zustimmung der Gläubiger übernehmen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Bund soll zur gezielten Beteiligung an finanziellen Hilfen der Länder zugunsten der Kommunen ermächtigt werden. Die Ermächtigung durchbricht als Ausnahme die föderale Kompetenzordnung und kann nur zur einmaligen Hilfe angesichts des Bestandes an übermäßigen Liquiditätskrediten genutzt werden.

1. Übermäßige kommunale Liquiditätskredite

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode sieht vor, in einer einmaligen und gemeinsamen Kraftanstrengung des Bundes und der betroffenen Ländern hochverschuldete Kommunen von ihren Altschulden zu entlasten.

Der übermäßige Bestand an Liquiditätskrediten in einer Vielzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden ist problematisch für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland. Gemeinden und Gemeindeverbände mit hohen Liquiditätskreditbeständen sind oft finanz- und strukturschwach und können ihren Bürgerinnen und Bürgern in wichtigen Lebensbereichen – von der Verkehrs-, Schul- und Betreuungsinfrastruktur bis hin zur sozialen Daseinsvorsorge – häufig nur deutlich schlechtere Rahmenbedingungen und Leistungen zur Verfügung stellen als finanziell gut aufgestellte Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass es diesen Gemeinden und Gemeindeverbänden selbst unter guten konjunkturellen Bedingungen und mithilfe von Konsolidierungsprogrammen der zuständigen Länder nicht gelingt, den übermäßigen Bestand an Liquiditätskrediten in ausreichendem Maße abzubauen. Unter Einbeziehung der Wertpapierschulden zur Liquiditätssicherung, die haushaltsrechtlich ebenfalls als Kassenkredite einzustufen sind, beliefen sich die zur Liquiditätssicherung aufgenommenen Schulden (im Folgenden zusammenfassend: Liquiditätskredite) Ende 2023 immer noch auf ca. 31 Mrd. Euro.

Ein wirkungsvoller Abbau übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite ist nur durch eine gemeinsame Maßnahme von Bund und betroffenen Ländern möglich. So können die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände die notwendigen finanziellen Spielräume zur Zukunftsgestaltung zurückerlangen und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland kann gestärkt werden.

2. Verantwortung der Länder für ihre Kommunen

Der Bund hat bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für die Übernahme von Schulden der Länder und Kommunen.

Soweit das Grundgesetz (GG) keine anderweitige Regelung trifft, sind die Länder zuständig für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben (Artikel 30 GG). Im zweistufigen Bundesstaat sind die Kommunen grundsätzlich Teil der Länder – unbeschadet ihrer finanzverfassungsrechtlichen Absicherung durch Artikel 28 Absatz 3 und Artikel 106 Absatz 5 bis 8 GG. Ihre Aufgaben und ihr Finanzgebaren werden den Ländern zugerechnet (BVerfGE 150, 1 Rn. 184). Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasst auch die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen (Artikel 28 Absatz 2 Satz 3 GG). Der Staat ist daher verpflichtet, den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur

Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Diese Aufgabe trifft jedoch in erster Linie die Länder (BVerfGE 150, 1 Rn. 183). Auch die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs ist Sache der Länder (vgl. Artikel 106 Absatz 7 und 9 GG) und wird vom Landesverfassungsrecht in der Regel detailliert ausgestaltet. Gegen die Länder richtet sich daher auch der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, aufgabenangemessene Finanzausstattung oder einen Mehrbelastungsausgleich – unabhängig davon, ob dieser Anspruch von Artikel 28 Absatz 2 Satz 3 GG umfasst oder aber lediglich landesverfassungsrechtlich verbürgt ist (BVerfGE 150, 1 Rn. 188).

Ungeachtet dieser Kompetenzzuordnung ist in der dargestellten besonderen Problemlage eine Beteiligung des Bundes an den Hilfsmaßnahmen der Länder für die Kommunen erforderlich. Es geht hier um eine einmalige Maßnahme zur Befreiung der Kommunen von über Jahre aufgelaufenen übermäßigen Liquiditätskrediten in Milliardenhöhe. Dies ermöglicht einen Neustart zu einer soliden Haushalts- und Finanzwirtschaft in den betroffenen Kommunen und versetzt sie in die Lage, die mit Blick auf die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlichen Investitionen besonders in strukturschwachen Regionen zu tätigen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die bei I. Ziffer 3 dargestellte grundgesetzliche Kompetenzverteilung soll unberührt bleiben. Aus diesem Grund wird die Ausnahmeermächtigung in den Übergangsvorschriften des Grundgesetzes verankert und kann jeweils ausdrücklich nur einmal genutzt werden.

Die staatsorganisationsrechtliche Zuordnung der Kommunen zu den Ländern wird auch in Artikel 143h GG nicht vollständig verdrängt. Vielmehr hilft der Bund den Ländern, die beschriebene außergewöhnliche Problemlage der Kommunen zu bewältigen. Die Hilfe des Bundes setzt dabei voraus, dass das jeweilige Land seine Gemeinden und Gemeindeverbände vollständig von ihren zum Stichtag 31. Dezember 2023 bestehenden übermäßigen Liquiditätskrediten befreit. Die Ermächtigung des Bundes zur Schuldübernahme ist der Höhe nach auf 50 Prozent des Entschuldungsvolumens der Landesmaßnahme begrenzt.

Um die föderale Ordnung auch bei ausnahmsweise ausgeübten Ermächtigungen so weit wie möglich zu schützen, erfolgt die Hilfe des Bundes jeweils entlang der föderalen Kompetenzordnung: Die Länder übernehmen die übermäßigen Liquiditätskredite ihrer Kommunen, sodann kann der Bund Schulden des Landes übernehmen und sich damit an der Entlastung der Kommunen beteiligen (Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 GG). Mit Artikel 143h Absatz 1 Satz 2 GG wird die Möglichkeit geschaffen, bereits vor dem Stichtag 31. Dezember 2023 durchgeführte Landes-Entschuldungsprogramme zu berücksichtigen.

Im Interesse einer nachhaltigen Entschuldung werden die Länder verpflichtet, im Einvernehmen mit dem Bund geeignete haushaltsrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die übermäßige kommunale Liquiditätskredite verhindern (Artikel 143h Absatz 2 GG).

Der besondere staatsorganisatorische Aufbau der Stadtstaaten wird bei der Hilfe zum Abbau des übermäßigen Bestandes an Liquiditätskrediten berücksichtigt (Artikel 143h Absatz 3 GG).

Die Regelung des Näheren wird der Bestimmung durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates überlassen (Artikel 143h Absatz 4 Satz 1 GG). Ein solches Bundesgesetz ist Voraussetzung für eine Schuldenübernahme durch den Bund. Die nicht abschließende Aufzählung der Regelungsgegenstände hebt jeweils wichtige Aspekte hervor.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt folgende Aspekte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie:

Der Indikator 8.2.c „Schuldenstand“ ist berührt. Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Schuldenstand des Gesamtstaates, aber auf die Verteilung der Schulden auf die einzelnen staatlichen Ebenen. Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände werden von den Ländern übernommen, sodass der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände sinkt und der Schuldenstand der Länder steigt. Der Bund übernimmt sodann Schulden der Länder, sodass der Schuldenstand der Länder sinkt und der Schuldenstand des Bundes steigt.

Der Indikator 10 „Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern“ ist betroffen. Durch das Regelungsvorhaben können Gemeinden und Gemeindeverbände von übermäßigen Liquiditätskrediten entlastet werden. Dies soll zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland beitragen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkungen sind nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

4. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft entsteht nicht. Es werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie keine demografischen Auswirkungen. Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

Durch Inanspruchnahme der neu geschaffenen Ermächtigung in Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 GG können Gemeinden und Gemeindeverbände von übermäßigen Liquiditätskrediten entlastet werden. Die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen werden so erheblich gestärkt, insbesondere für finanzschwache Kommunen mit übermäßigen Liquiditätskrediten.

VII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Die Regelung in Artikel 143h GG soll dem Bund eine finanzielle Beteiligung an Maßnahmen der Länder ermöglichen, die einer Entlastung der Kommunen durch Befreiung von übermäßigen Liquiditätskrediten dienen beziehungsweise dienen. Die Ausnahmeregelung erlaubt dem Bund, einmalig abzuweichen von den in der Finanzverfassung vorgesehenen Regeln über die Zuordnung der Ausgabelasten und über die Einnahmenverteilung, indem er in engen Grenzen Schulden der Länder übernehmen kann.

Zu Absatz 1:

Absatz 1 Satz 1 ermöglicht es dem Bund, sich einmalig durch Übernahme von Schulden des Landes an Entschuldungsmaßnahmen der Länder zu beteiligen, wenn das jeweilige Land zuvor seine Gemeinden und Gemeindeverbände von den zum 31. Dezember 2023 bestehenden übermäßigen Liquiditätskrediten vollständig befreit hat. Die Art und Weise, in der die Übernahme von Schulden nach Satz 1 im Einzelnen umgesetzt wird, ist nicht auf einen unmittelbaren Eintritt in bestehende Schulden (Schuldnerwechsel) beschränkt, sondern umfasst auch andere Wege, die von den Ländern übernommene Verbindlichkeit seitens des Bundes möglichst wirtschaftlich auszugleichen. Liquiditätskredite in diesem Sinne sind Kassenkredite und Wertpapiersschulden zur Liquiditätssicherung. Übermäßige Liquiditätskredite sind solche, die für eigene Zwecke und nicht zur Finanzierung von Investitionen oder anderem Kommunalvermögen herangezogen werden und die im Normalfall bestehende Liquiditätskreditverschuldung quantitativ hinreichend und dauerhaft überschreiten. Empirisch erscheint eine Liquiditätskredit-Verschuldung von zumindest bis zu 100 Euro je Einwohner als nicht übermäßig. Das Nähere bestimmt das Gesetz gemäß Absatz 4 Satz 1.

Absatz 1 Satz 1 begrenzt zudem die Übernahme von Schulden des jeweiligen Landes durch den Bund der Höhe nach auf die Hälfte des aus der Maßnahme zum Abbau der übermäßigen Liquiditätskredite resultierenden Entschuldungsvolumens und stellt klar, dass sich die Beteiligung des Bundes nur auf den Anteil des Entschuldungsvolumens bezieht, dessen Lasten vom jeweiligen Land getragen werden. Eine etwaige Beteiligung der entschuldeten Gemeinde, des entschuldeten Gemeindeverbands oder der kommunalen Ebene des jeweiligen Landes an der kommunalen Altschuldenentlastung reduziert dementsprechend die Beteiligung des Bundes. An den erfolgten Entschuldungsmaßnahmen beteiligt sich der Bund, soweit zum Stichtag hieraus resultierende Belastungen, ggf. auch in Form von Anschlusskrediten, noch vorhanden sind. Das bedeutet, dass insbesondere keine Beteiligung an bereits getilgten Schulden erfolgt.

Satz 1 umfasst neben künftigen Entschuldungsmaßnahmen durch das Land auch Entschuldungsmaßnahmen, die bereits rechtlich geregelt sind, aber nach dem Stichtag 31.12.2023 vollzogen wurden. Dies bezieht beispielsweise die im Rahmen des Entschuldungsprogramms des Landes Rheinland-Pfalz (Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz – PEK-RP) bereits geregelten Maßnahmen mit ein.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass sich der Bund auch an bereits vor dem 31. Dezember 2023 durchgeführten Entschuldungsmaßnahmen beteiligen kann. Hierbei handelt es sich insbesondere um die folgenden Programme:

- Brandenburg: Teilentschuldung der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt Oder (Richtlinie des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg zur Teilentschuldung der drei kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebuz und Frankfurt (Oder) vom 4. Dezember 2018)
- Hessen: Hessenkasse (Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen vom 25. April 2018)
- Niedersachsen: Zins- und Tilgungshilfen zur Zukunftssicherung/Stabilisierung von Kommunen (§§ 14a und 14b Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich, NFAG)
- Saarland: Saarlandpakt (Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpakts vom 30. Oktober 2019)

Absatz 1 Satz 3 regelt, dass die Beteiligung des Bundes nach Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 GG im Rahmen der Artikel 109 Absatz 3, 115 Absatz 2 GG nicht zu berücksichtigen ist. Die im Rahmen der Schuldenbewirtschaftung zu leistenden Zinszahlungen schränken auch weiterhin den im Rahmen der Artikel 109, Absatz 3, 115 Absatz 2 GG bestehenden Ausgabebereich ein. Die einmalige Freistellung von Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 GG gilt unabhängig davon, auf welche Art und Weise die Übernahme von Schulden nach Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 GG im Einzelnen erfüllt wird.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 soll gewährleisten, dass ein erneuter Aufwuchs übermäßiger kommunaler Liquiditätskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände verhindert wird. Die Länder werden im Rahmen ihrer Verantwortung für das Finanzgebaren ihrer Kommunen verpflichtet, im Einvernehmen mit dem Bund geeignete haushaltsrechtliche und kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die übermäßige kommunale Liquiditätskredite künftig verhindern. Solche Maßnahmen können z. B. sein: eine Ausgleichspflicht für den Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung der Gemeinden und Gemeindeverbände, ein Überschuldungsverbot für die Gemeinden und Gemeindeverbände, ein Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht für Liquiditätskredite, das Gebot, überjährige Liquiditätskredite nur noch beim Land aufzunehmen, eine Rückführungspflicht für Liquiditätskredite sowie die Pflicht zur Bildung einer Liquiditätsreserve. Die Länder stellen vor Erlass der Regelungen das Einvernehmen mit dem Bund her und erstatten regelmäßig Bericht zu Umsetzung und Wirkung. Setzt das Land die entsprechenden Regelungen nicht oder nicht vollständig um, wird das Gesetz gemäß Absatz 2 Konsequenzen vorsehen, zum Beispiel Zahlungen des jeweiligen Landes an den Bund zum Ausgleich der sich aus der Übernahme seiner Landesschulden in die Bundesschuld ergebenden Zins- und Tilgungsleistungen. Das Nähere bestimmt das Gesetz gemäß Absatz 4.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 ermöglicht dem Bund die einmalige Übernahme von Schulden der drei Stadtstaaten, die durch das Zusammenfallen von Landes- und kommunaler Ebene gekennzeichnet sind. Die Schuldübernahme durch den Bund berücksichtigt, dass ein Teil der Schulden der Stadtstaaten durch die Wahrnehmung solcher Aufgaben bedingt ist, die in den Flächenländern von den Kommunen wahrgenommen werden. Da es in den Haushalten der Länder Berlin, Bremen und Hamburg keine direkte Entsprechung des kommunalen Liquiditätskredites gibt, basiert das jeweilige Teilentschuldungsvolumen auf einem fiktiven Bestand an kommunalen Liquiditätskrediten. Dieser stützt sich auf einen Vergleich mit der Verschuldungssituation in den deutschen Großstädten. Somit wird berücksichtigt, dass sich Einflussfaktoren auf den kommunalen Liquiditätskreditbestand, beispielsweise die relative Höhe der Sozialausgaben, in den Großstädten strukturell ähneln. Dadurch verspricht der großstadt-basierte Vergleich eine genauere Bestimmung der Liquiditätskreditbestände in den Stadtstaaten. Dabei wird sowohl der Vergleich mit der Gesamtverschuldung der Großstädte als auch mit der Verschuldungsstruktur, bezogen auf den Anteil der Liquiditätskredite an der Gesamtverschuldung, gezogen. Bei dem Vergleich wird die im Gegensatz zu den Stadtstaaten Berlin und Hamburg gegebene Ausprägung einer eigenständigen kommunalen Verwaltungsebene im Land Bremen sowie die regionalökonomische Eigenständigkeit der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven berücksichtigt. Die Berechnung erfolgt auf Grundlage des Datenbestandes zum Stichtag gemäß Absatz 1.

Absatz 4:

Absatz 4 ermächtigt den Bundesgesetzgeber, die näheren Einzelheiten mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Das betrifft u. a. die Einzelheiten der Schuldübernahme durch den Bund, die Bestimmung der übermäßigen Liquiditätskredite, die Berücksichtigung der bereits erfolgten Entschuldungsmaßnahmen, die Höhe der Hilfen für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg sowie die Konkretisierung der von den Ländern zu ergreifenden Maßnahmen zur Verhinderung eines erneuten Aufwuchses übermäßiger Liquiditätskredite und zu den Konsequenzen bei unvollständiger Umsetzung durch die Länder. Zur Vereinfachung der Durchführung der Schuldübernahmen werden Bund und Länder ermächtigt, jeweils durch Bundes- bzw. Landesgesetz vorzusehen, dass die jeweiligen Schuldübernahmen mit befreiender Wirkung ohne Zustimmung der Gläubiger erfolgen können.

Die Koalitionsvereinbarung sieht vor, dass im Zusammenhang mit der Altschuldenlösung auch die Themen kommunale Wohnungsbau-Altschulden sowie das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) adressiert werden. Die Kommunen sind von den Kosten, die aus den individuellen Rentenansprüchen aus den Versorgungssystemen der ehemaligen DDR resultieren, nicht unmittelbar betroffen. Mit dem „Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder“ wurde im Jahr 2020 eine Erhöhung der Bundesbeteiligung am Zusatzversorgungssystem des AAÜG um 10 Prozentpunkte auf 50 % beschlossen. Diese Entlastung folgte dem ausdrücklichen Wunsch der Länder und war mit der politischen Forderung verbunden, die hierdurch in den Landeshaushalten dauerhaft freigewordenen Mittel im Umfang von 350 Mio. Euro jährlich in eigener Verantwortung zur Unterstützung ihrer Kommunen, wie der Lösung etwaiger noch bestehender Probleme bei den Wohnungsbau-Altschulden, einzusetzen.

Wie im „Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet [Altschuldenhilfe-Gesetz]“ können weitere einfachgesetzliche Unterstützungsmaßnahmen des Bundes im Hinblick auf kommunale Wohnungsbau-Altschulden unmittelbar auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 i. V. m. Artikel 104b Absatz 1 Nr. 2 GG gestützt werden. Die Problematik der Wohnungsbau-Altschulden in den neuen Ländern soll einfachgesetzlich im Zuge des vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens für die Umsetzung der Bundeshilfe bei übermäßigen Liquiditätskrediten geregelt werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Das Inkrafttreten der Regelung begründet keine Verpflichtungen für den Bund oder ein Land. Die Umsetzung erfolgt erst auf Grundlage eines einfachen Gesetzes. Gründe für ein verzögertes Inkrafttreten bestehen damit nicht.

