



Herausragende Masterarbeiten

Autor*in

Marco Niebergall

Studiengang

Wirtschaftsrecht für die Unternehmenspraxis, LL.M.

Masterarbeitstitel

**Die kommunalrechtliche Genehmigungspraxis von
Investitionskrediten saarländischer Kommunen
durch die Kommunalaufsichtsbehörde und die
Möglichkeit einer Befreiung hiervon**

R
P TU

Distance and Independent
Studies Center
DISC

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis:	III
Teil 1: Einleitung.....	1
A. Problemstellung	1
B. Zielsetzung	3
Teil 2: Hauptteil	4
A. Kommunalrechtliche Betrachtung.....	4
I. Vorgaben des Grundgesetzes und der Saarländischen Verfassung	4
1. Grundgesetz.....	4
2. Saarländische Verfassung.....	5
II. Kommunalhaushaltsrechtliche Grundlagen	5
3. Genehmigungsgrundlagen	6
4. Geordnete Haushaltswirtschaft.....	7
a) Dauernde Leistungsfähigkeit	7
b) Stetige Aufgabenerfüllung.....	9
c) Dauerhafter Haushaltsausgleich	9
d) Jahresabschlüsse.....	12
5. Bundesvergleich.....	14
III. Das Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpakt	19
1. Grundlagen des SPaktG.....	19
a) Liquiditätskredite / strukturelle Liquiditätskredite	21
b) Mindesttilgung	23
2. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs beim Saarlandpakt.....	25
a) Das strukturell zahlungsbezogene Haushaltsergebnis	25
b) Zusammenfassende Bewertung	28
3. Sonderregelungen bzgl. des Haushaltsausgleichs	29
a) § 8 Abs. 4 SPaktG:	30
b) § 8 Abs. 5 SPaktG	31
c) Der Kommunale Sanierungsrat.....	35

4. Ausnahme- bzw. (politische) Eingriffsmöglichkeiten	35
a) Sonderkredite	36
b) Saarlandpakt	39
aa) Normalentwicklung	39
bb) Feststellung Notsituation	40
IV. Zwischenfazit.....	41
B. Kreditrechtliche Betrachtung	45
I. Kreditrechtliche Grundlagen bzgl. kommunaler Sonderstellung	45
II. Eigenkapitalnachweis / Stellung von Sicherheiten.....	46
III. Risikoeinschätzung	46
IV. Auswirkungen der Lösung für den Kreditmarkt	47
Teil 3: Schluss / Fazit.....	49
Literaturverzeichnis.....	54
Anhang	IV
Erklärung über die selbständige Bearbeitung.....	

Hinweis:

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen umfassen alle Geschlechter. Außerdem wird zur Vereinfachung der Begriff „Gemeinde“ verwendet. Dieser umfasst auch die Städte, Mittelstädte oder Kreisstädte bzw. die Landeshauptstadt.

Abkürzungsverzeichnis:

a.F.	= alte Fassung
AusfSPaktGVO	= Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über den Saarlandpakt
BayGO	= Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BbgKVerf	= Brandenburgische Kommunalverfassung
BverfG	= Bundesverfassungsgericht
BverwG	= Bundesverwaltungsgericht
Doppik	= Doppelte Buchführung in Konten
GG	= Grundgesetz
InsO	= Insolvenzverordnung
KFAG	= Kommunalfinanzausgleichsgesetz
KommHVO	= Kommunalhaushaltsverordnung (Saarland)
KSVG	= Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KVG-LSA	= Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
KWG	= Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz)
LT	= Landtag
OVG	= Oberverwaltungsgericht
SBKG	= Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland
SGB VIII	= Achstes Buch Sozialgesetzbuch
SPaktG oder Saarlandpakt	= Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpakt
SSGT	= Saarländischer Städte- und Gemeindetag
SVerf	= Verfassung des Saarlandes
VV KSR	= Verwaltungsvorschrift über den Kommunalen Sanierungsrat

Teil 1: Einleitung

A. Problemstellung

Bereits seit jeher haben das Land Saarland und der Großteil seiner Gemeinden finanzielle Probleme, die Gegenstand zahlreicher rechtlicher, politischer oder auch wirtschaftlicher Diskussionen sind. Im Bundesvergleich ist das Saarland fast immer am Ende sämtlicher Finanzvergleiche zu finden. Dies wurde jüngst wieder von der Bertelsmann-Stiftung festgestellt.¹

Gründe dürften größtenteils in historisch gewachsenen strukturellen Problemen auszumachen sein, die auf die allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen zurückzuführen sind und in Zukunft keine Besserung in Aussicht stellen.

Dabei kann man ohne Weiteres sagen, dass zahlreiche Kommunen des Landes seit mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten finanziell sprichwörtlich „mit dem Rücken zur Wand stehen“. Es handelt sich hierbei um eine im Bundesvergleich zügigere Negativentwicklung, da mittlerweile bundesweit der Kollaps der Kommunalhaushalte befürchtet wird.²

Trotz diverser Versuche konnte bisher keine nachhaltige Verbesserung dieses unbefriedigenden Zustandes erzielt werden. Stattdessen war und ist vielmehr ein Anstieg der Zahl der Städte und Gemeinden in finanzieller Schieflage zu verzeichnen.³

Dieser finanzielle Zustand ist regelmäßiger Bestandteil politischer Diskussionen und bedarf der Suche nach weiteren Lösungsmöglichkeiten. Schließlich sind auch Gemeinden irgendwann am Ende ihrer Zahlungsfähigkeit, die keinesfalls als grenzenlos angesehen werden kann.⁴

Das Land Saarland hat in den vergangenen Jahrzehnten bereits versucht der Entwicklung entgegen zu steuern. So hat man unter anderem den Kommunalen Entlastungsfonds („KELF“) eingeführt, oder befindet sich derzeit wieder in der Überarbeitung des kommunalen Finanzausgleichs.

Außerdem wurde vor rund zehn Jahren das Gutachten „Kommunale Haushaltskonsolidierung im Saarland – Notwendigkeiten und Möglichkeiten“ (sog. „Junkernheinrich-Gutachten“) in Auftrag gegeben. Zielsetzung war hierbei die Findung von Lösungsansätzen zur Schließung der strukturellen Finanzlücke.⁵

¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung, bspw. S. 10

² Vgl. Der Landkreis – Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 09/2025, S. 407

³ Vgl. sr.de: Kommunale Schulden im Saarland am höchsten

⁴ Vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunalfinanzen, § 35 Rn. 1

⁵ Vgl. Junkernheinrich et al., S.5

Im Ergebnis haben Prof. Dr. Martin Junkernheinrich und sein Team auf Grundlage des hohen Standes kommunaler Liquiditätskredite das Ergreifen harter und schmerzhafter Maßnahmen gefordert.⁶

Um den vorrangigen Zielen, nämlich Haushaltsausgleich und Schuldenabbau Rechnung zu tragen, setzte das Gutachten einen nachhaltigen Weg sowie „ein schnelles und koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Land, Kommunen und Bürgern“⁷ voraus.⁸

Ebenfalls wurde eine Verstärkung der Kommunalaufsichtsbehörde im Sinne einer strengeren Haushaltsdisziplin auf kommunaler Seite verlangt.

Entscheidende Maßnahme des Landes, um den Forderungen Rechnung zu tragen, war der Erlass eines neuen Gesetzes.

Das „Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpaktes“ (kurz: SPaktG oder auch „Saarlandpakt“) wurde im Jahr 2019 beschlossen und trat zum 01.01.2020 in Kraft. Dies sollte unter Berücksichtigung der nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit (§ 1 S. 1 SPaktG) der allgemeinen Entwicklung entgegen und eine Trendwende einleiten. Ausgelegt sind die neuen Regelungen auf insgesamt 45 Jahre bis zum 31.12.2064.

Unmittelbar nach Inkrafttreten kam es aber in regelmäßigen Abständen zu globalen Krisen wie der Corona-Pandemie oder dem Ukraine Krieg, die die Weltwirtschaft und damit verbunden auch die kommunale Finanzwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen stellten.

Unter anderem deswegen, aber auch mit Blick auf die Regelungen des Saarlandpaktes selbst, muss allerdings nach den ersten fünf Jahren festgestellt werden, dass die Maßnahmen nicht die erhoffte Wirkung erzielt haben.

Die langfristige Sicherstellung der kommunalen finanziellen Leistungs- und Handlungsfähigkeit sowie der Stärkung der kommunalen Investitionsmöglichkeiten ist gefährdeter denn je.⁹

Zum einen bangten bereits zahlreiche Kommunen – trotz schon vorgenommener Lockerungen – um die Einhaltung der Vorgaben, zum anderen sind einzelne bereits daran gescheitert.

Die Gründe hierfür sind verschiedener Natur. Neben der allgemeinen finanziellen Lage, die durch die Inflation der vergangenen Jahre verschärft wurde, fallen auch

⁶ Vgl. Junkernheinrich et al., S.6

⁷ Junkernheinrich et al., S. 27, Rn. XII

⁸ Vgl. Junkernheinrich et al., S. 27, Rn. XII

⁹ Vgl. Saarbrücker-Zeitung vom 07.10.2025, Seite B1

strukturelle Probleme und Altlasten ins Gewicht. Insbesondere die früheren Liquiditätskreditaufnahmen sowie der zukünftige Kreditbedarf zur Finanzierung von Investitionen oder die in den letzten Jahren stark wachsenden Gemeindeverbandsumlagen sind von immenser Bedeutung.

Neben einem individuellen Kreditrahmen sind hier auch sog. „Sonderkredite“ zu beachten. Diese Sonderkredite wirken sich aufgrund der Folgekosten wie Zins und Tilgung, aber auch Instandhaltung, negativ auf den durch den Saarlandpakt erzielten Schuldenschnitt, der auch durch den strengen Kreditrahmen für Investitionskredite gesichert werden sollte, aus.

Außerdem greift der Saarlandpakt, wie bereits aus seiner Entstehung hervorgeht, grundlegend in haushaltsrechtliche Grundlagen ein, was durch verschiedene Steuerungsinstrumente innerhalb des Gesetzes fortgeführt wird, und missachtet tatsächliche Gegebenheiten.

Zentraler Punkt der kommunalen Haushalts- bzw. Kreditwirtschaft ist die nach § 92 Abs. 2 S. 1 KSVG jährlich notwendige Genehmigung des Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen, die im Rahmen der Haushaltsgenehmigung mit Ausnahme der Kreditaufnahmen zur Umschuldung durch die Kommunalaufsichtsbehörde zu erteilen ist. Deren Grundlage ist das Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft und die Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit (§ 92 Abs. 2 + 3 KSVG).

Die erteilte Genehmigung ist somit von erheblicher Relevanz für die Gemeinden und privilegiert diese auch bei Aufnahme von Investitionskrediten im Vertragsverhältnis mit dem jeweiligen Kreditinstitut, was sich auch auf das Kreditrecht auswirkt.¹⁰

B. Zielsetzung

Die derzeitige Entwicklung lässt trotz bereits ergriffener Lösungsversuche Zweifel am Erfolg des neu eingeführten Gesetzes über den Saarlandpakt und der nachhaltigen Handlungsfähigkeit der saarländischen Kommunen aufkommen.¹¹

Es besteht eine verfassungsrechtlich garantierte finanzielle kommunale Selbstverwaltung (Art. 119 SVerf), die seitens des Landes auch gewährleistet sein muss. Daher besteht die Notwendigkeit, weitere Möglichkeiten zur Konsolidierung der Kommunal Finanzen in Betracht zu ziehen, was nun auch zum Thema dieser Masterarbeit führt.

¹⁰ Vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunal Finanzen/Faber, § 35 Rn. 40 f.

¹¹ Vgl. Saarländischer Städte- und Gemeindetag vom 06.12.2024

Es stellt sich die Frage, ob evtl. die aufsichtsrechtlichen Handlungsoptionen der dauerhaften Sicherstellung einer nachhaltigen kommunalen Leistungsfähigkeit dienen, oder ein eigenverantwortliches Handeln der Gemeinden sinnvoller wäre.

Neben allgemeinen kommunalrechtlichen Ausnahmeregelungen (bspw. die Gewährung von Sonderkrediten) wurde durch die Schaffung des Saarlandpaktes und die Abkehr von der tatsächlichen Entwicklung bereits der Weg zu besonderen Alternativen geebnet.

Ob auch eine Reform der Genehmigungspraxis im Sinn der Verbesserung der Kommunal Finanzen praktikabel ist, soll nun in der vorliegenden Masterarbeit unter Berücksichtigung der geltenden kommunalrechtlichen Vorschriften in Verbindung mit dem Saarlandpakt und der praktischen Umsetzung analysiert werden.

Von Bedeutung sind hierbei mehrere Aspekte. Auf verfassungs- bzw. kommunalrechtlicher Seite stehen hier insbesondere die aufsichtsrechtlichen Vorgaben und die Kriterien einer geordneten Haushaltswirtschaft. Allerdings sollen auch potenziellen Auswirkungen auf das Kreditrecht berücksichtigt werden.

Teil 2: Hauptteil

Aufgrund der Berührung verschiedener Rechtsgebiete erfolgt die Betrachtung der Thematik in zwei Teilen, nämlich zunächst und größtenteils auf kommunalrechtlicher Basis und dann im Bereich des Kreditrechts.

A. Kommunalrechtliche Betrachtung

I. Vorgaben des Grundgesetzes und der Saarländischen Verfassung

Bevor die kommunalrechtlichen Regelungen im Detail betrachtet werden, bietet sich noch ein Blick auf die übergeordneten Vorschriften des Grundgesetzes und der saarländischen Verfassung an.

1. Grundgesetz

Das oberste Gebot der kommunalen Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 GG normiert.¹² Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Es handelt sich hierbei um die grundgesetzlich verankerte institutionelle Bestandsgarantie der Gemeinden.¹³

¹² Vgl. etwa Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Lehné/Weirich, § 1 Nr. 2.2

¹³ Vgl. Kämmerer/Kotzur, Grundgesetz Kommentar/Ernst, Art. 28 Rn. 82

Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Finanzhoheit.¹⁴ Diese umfasst auch die Haushaltsplanung.¹⁵

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Regelung wirkt mittelbar auf die Gemeinden, da sie in den Kommunalverfassungen ebenfalls verankert sind.

2. Saarländische Verfassung

Auch in der Verfassung des Saarlandes sind entsprechende Versprechungen zu finden.

Während die institutionelle Garantie der kommunalen Ebene aus Art. 117 SVerf hervorgeht, wurde die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 118 SVerf übernommen. Dem liegt eine höchstrichterliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zugrunde, wonach die Gemeindeangelegenheiten „nicht den Staatsbehörden übertragen“ werden dürfen (BVerfG, Urteil vom 20.03.1952, 1 BvR 267/51, Rn. 9 – juris.de).

Nach Art. 119 Abs. 1 SVerf sind die Gemeinden legitimiert ihre Finanz- und Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu führen.

Die Gemeinden stehen gem. Art. 122 S. 1 SVerf unter der Aufsicht des Staates. Diese Aufsicht beschränkt sich bei Selbstverwaltungsangelegenheiten auf die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit (Art. 122 S. 2 SVerf).

Diese Rechtmäßigkeitsüberprüfung lässt nicht nur die Prüfung der Einhaltung formeller Gesetze zu, sondern sämtlicher Rechtsnormen, unabhängig von ihrem Rang (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 22.08.2016, 2 BvR 2953/14, Rn. 18 – juris.de)

II. Kommunalhaushaltsrechtliche Grundlagen

Die Grundlagen der Genehmigung sind im Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes (KSVG), hier im dritten Teil „Gemeindewirtschaft“ zu finden.

Nach § 92 Abs. 2 S. 1 KSVG bedarf der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen, mit Ausnahme der Kreditaufnahmen zur Umschuldung, im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung).

¹⁴ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 2

¹⁵ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 2

Festgelegt wird der Gesamtbetrag der Investitionskredite im Rahmen der Haushaltssatzung durch den Gemeinderat (Haushaltshoheit gem. § 35 Nr. 15 KSVG).

Die beschlossene Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan und seinen Anlagen ist dann gem. § 86 Abs. 2 KSVG der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

Die Kommunalaufsichtsbehörde der Gemeinden ist das Landesverwaltungsamt (§ 128 Abs. 1 KSVG). Diese erteilt nach eingehender Prüfung und Erfüllung der kommunalrechtlichen Voraussetzungen, die im weiteren Verlauf der Arbeit noch ausführlich vorgestellt werden, die ggf. erforderlichen Genehmigungen.

Einer entsprechenden Genehmigung bedürfen neben dem Gesamtbetrag der Investitionskredite auch der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen (§ 91 Abs. 4 KSVG).

Trotz bestehender Finanzhoheit im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie werden Eingriffe im Rahmen der Rechtsaufsicht zugestanden – im Gegensatz zu Zweckmäßigkeitsskontrollen oder Weisungsrechten (BVerwG, Urteil vom 27.10.2010, 8 C 43/09 – juris.de).

3. Genehmigungsgrundlagen

Um abschätzen zu können, welche Auswirkungen das Ausbleiben einer Gewährung der Investitionskredite hätte, stellt sich zunächst die Frage nach den Entscheidungsgrundlagen, die für eine Genehmigung von Belang sind.

Nach § 92 Abs. 2 S. 1 KSVG bedarf der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen, mit Ausnahme der Kreditaufnahmen zur Umschuldung, im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

Die Genehmigung soll gem. § 92 Abs. 2 S. 2 KSVG unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt und kann unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden.

Nach § 92 Abs. 2 S. 3 KSVG ist die Genehmigung in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen. Würde die Vereinbarkeit mit der dauernden Leistungsfähigkeit streng zugrunde gelegt werden, wären für die meisten saarländischen Kommunen wohl keine Investitionskredite mehr genehmigungsfähig.

Daher ist den Formulierungen „soll“ (§ 92 Abs. 2 S. 2 KSVG) sowie „in der Regel“ (§ 92 Abs. 2 S. 3 KSVG) vor allem unter Betrachtung der grammatikalischen

Auslegung eine besondere Bedeutung beizumessen. Demnach soll die Auslegung anhand des Wortlautes erfolgen.¹⁶

Im juristischen Sprachgebrauch sind hier v.a. neben „soll“ auch „muss“ oder „kann“ von erheblicher Bedeutung. Eine Soll-Vorschrift impliziert in der Regel eine Verpflichtung der Behörde, wovon allerdings bei Vorliegen einer atypischen Situation abgesehen werden kann (bspw. Beschluss vom 03.12.2009 - BVerwG 9 B 79.09, www.bverwg.de). Vorliegend geht es hier also um die Pflicht der Kommunalaufsichtsbehörde, die Investitionskredite mit Blick auf die geordnete Haushaltswirtschaft und die dauernde Leistungsfähigkeit zu gewähren.

Grundsätzlich sollte durch die Genehmigung seitens der Kommunalaufsicht sowohl eine geordnete Haushaltswirtschaft als auch der Einklang der Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit gegeben sein. Dennoch sind Ausnahmen möglich, was im Saarland mittels Kreditrahmen und Sonderkrediten praktiziert wird (vgl. Kapitel A. III. 4. a)).

4. Geordnete Haushaltswirtschaft

Die geordnete Haushaltswirtschaft stellt die Grundlage der Genehmigung des Gesamtbetrages der Investitionskredite nach § 92 Abs. 2 KSVG dar.¹⁷

Fraglich ist daher, wie das Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft beurteilt werden kann.

Mit der auf die erteilte Genehmigung folgenden Kreditaufnahme gehen üblicherweise auch Verpflichtungen zur Tilgung nebst Zahlung von Zinsen einher. Es besteht daher die Notwendigkeit einer dauerhaften Vereinbarkeit der Kreditverpflichtungen mit der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gemeinde.¹⁸

Von übergeordneter Bedeutung ist daher die Verschuldensfähigkeit.¹⁹

a) Dauernde Leistungsfähigkeit

Für die Einschätzung einer geordneten Haushaltswirtschaft bedarf es somit zunächst einer Betrachtung der dauernden Leistungsfähigkeit.

Mit der Aufnahme von Investitionskrediten und dem Beginn entsprechender Maßnahmen kommen diverse Verpflichtungen auf die Gemeinde zu. Neben den sich aus der Kreditaufnahme ergebenden Schuldendienstverpflichtungen müssen auch die Investitionsfolgekosten wie Instandhaltung oder Personalaufwendungen

¹⁶ Vgl. BeckOK: BGB/Spickhoff, VO (EG) 593/2008 Art. 1 Rn. 19

¹⁷ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Hessen/Watz, § 103 Rn. 25

¹⁸ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Hessen/Watz, § 103 Rn. 25

¹⁹ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Nr. 2

im Sinne der dauernden Leistungsfähigkeit permanent erwirtschaftet werden können.²⁰

Zunächst stellt sich daher die Frage nach der Bewertung dieser Thematik.

Ob eine dauerhafte Leistungsfähigkeit gegeben ist, orientiert sich also an der Möglichkeit einer dauerhaften Erwirtschaftung der sich aus der Kreditaufnahme ergebenden Verpflichtungen und der Folgekosten der Investitionen.

Nach ursprünglicher Anwendung des KSVG war dies durch die ausgeglichene Ergebnisplanung – ggf. unter Verwendung von Rücklagen – abgedeckt.

Unabhängig von der Bewertung nach den Grundlagen des KSVG oder des SPaktG (vgl. hierzu Teil 2 – II.) ist diese Einschätzung nicht unbegrenzt für die Zukunft, bzw. die übliche Dauer eines Investitionskredites möglich, sodass sich die Frage stellt, welchen Zeitraum der Terminus „dauernd“ umfasst.

Zur Eingrenzung eines Bewertungszeitraumes sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen. Eine Legaldefinition gibt es nicht, sodass eine Herleitung unter Heranziehung verschiedener Rechtsvorschriften dienlich sein kann.

Unter Berücksichtigung des Erfordernisses einer mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (vgl. § 90 Abs. 1 KSVG und § 9 Abs. 1 KommHVO) ist rechtlich gesehen zumindest der Finanzplanungszeitraum als entscheidungsrelevant zu erachten.²¹ Dieser Zeitraum wird auch in weiteren zahlreichen Kommentaren zu den einzelnen kommunalrechtlichen Vorschriften bzgl. der Haushaltswirtschaft (so bspw. auch Sedlmaier in BeckOK Kommunalrecht Bayern, Dietlein/Suerbaum 25. Edition zu Art. 61 BayGO) entsprechend genannt.

Es dürfte allerdings klar sein, dass aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse wie in der jüngsten Vergangenheit nur Prognosen abgegeben werden können (vgl. hierzu z.B. OVG Saarlouis Urt. v. 12.11.2019 – 2 A 159/18, BeckRS 2019, 29026, Rn. 21). Dies gilt sowohl für die weiteren Jahre des Finanzplanungszeitraumes, aber auch bereits für die weiteren Monate des laufenden Haushaltsjahres, da zukünftige Ereignisse, die die wirtschaftliche Lage tangieren (hier sind in jüngster Vergangenheit der Ukraine-Krieg oder die COVID-19-Pandemie zu nennen), kaum im Vorfeld bekannt oder kalkulierbar sind.

Es handelt sich also zusammengefasst grundsätzlich um eine Einschätzung für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung, wobei die Kreditdauer diese drei Jahre regelmäßig deutlich überschreitet. Maßgeblich für Kreditgeber kann diese Bewertung daher nicht sein.

²⁰ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Nr. 2

²¹ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Bayern/Sedlmaier, Art. 61, Rn. 5

Hier könnte lediglich verhindert werden, dass danach weitere Verpflichtungen, die die Erfüllung vorher eingegangener Schuldendienstverpflichtungen gefährden, geschlossen werden.

b) Stetige Aufgabenerfüllung

Die Vereinbarkeit der Kreditverpflichtung mit der dauernden Leistungsfähigkeit kann angenommen werden, wenn die daraus resultierenden Folgekosten durch die Gemeinde erwirtschaftet werden können.

Dies setzt einen dauerhaften Haushaltsausgleich, also auch die Rückzahlung möglicher Kreditverpflichtungen, egal ob aus Investitions-, Liquiditäts- oder strukturellen Liquiditätskrediten (vgl. später hierzu auch Kapitel II. 1. a)), voraus.²²

Die Gemeinde muss also zur stetigen Erfüllung ihrer Aufgaben in der Lage sein. Dies ist gem. § 82 Abs. 1 S. 1 KSVG auch der oberste Haushaltsgrundsatz.

Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dies ist vom Grundsatz her dann gegeben, wenn die Gemeinde dauerhaft in der Lage ist, ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Bei der stetigen Aufgabenerfüllung handelt es sich somit um einen übergeordneten Haushaltsgrundsatz, der in den folgenden haushaltsrechtlichen Vorschriften Konkretisierungen erfährt.²³

Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze sind zur Hervorhebung ihrer Bedeutung direkt zu Beginn des dritten Teils des KSVG (Gemeindewirtschaft – 1. Abschnitt: Haushaltswirtschaft) positioniert.²⁴

Die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze dient auch als Grundlage möglicher gerichtlicher Überprüfungen.²⁵

c) Dauerhafter Haushaltsausgleich

Zu diesen detaillierteren Regelungen gehört die Vorgabe des Haushaltsausgleichs nach § 82 Abs. 3 KSVG. Dieser stellt eines der wichtigsten Prüfkriterien der Kreditgenehmigung dar.²⁶ Die auch als „Grundsatz der Gesamtdeckung“²⁷ bezeichnete Vorschrift erfordert eine jährlich ausgeglichene Planung und Ausführung des Haushaltes und liefert auch eine Konkretisierung der auch grundgesetzlich verankerten Forderung eines ausgeglichenen Haushaltsplanes (Art. 109 Abs. 3 S.1, 110 Abs. 1 S. 2 GG).

²² Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 2

²³ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 1.1

²⁴ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 1

²⁵ Vgl. Huber/Voßkuhle, Kommentar zum Grundgesetz/Drüen, Art. 110, Rn. 51a

²⁶ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 2

²⁷ Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen/Ohler, Art. 98 Rn. 26

Eine dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit kann nur geben sein, wenn eine (übermäßige) Verschuldung vermieden wird und der Haushalt entsprechend mindestens ausgeglichen ist. Gewährleistet sein könnte dies selbstverständlich auch durch die Erzielung von Überschüssen oder aber auch durch den Einsatz noch vorhandenen Eigenkapitals in Form der Ausgleichsrücklage (§ 82 Abs. 3 S. 3 KSVG).

Fraglich ist vorliegend nun, wie der Haushaltsausgleich beurteilt werden kann.

Nach § 82 Abs. 3 S. 2 KSVG ist der Haushalt dann ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt.

Worum es sich bei den Erträgen und Aufwendungen handelt kann bei näherer Betrachtung des kommunalen Rechnungswesens besser eingeschätzt werden. Spätestens seit dem Jahr 2010 ist im Saarland die „Doppelten Buchführung in Konten“ („Doppik“) anzuwenden.²⁸ Diese löste das zuvor geltende kamerale Rechnungswesen ab.²⁹

Doppische Jahresergebnisse sind grundlegender Maßstab zur Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und sollen ausgeglichen sein.³⁰

Die Doppik besteht aus drei Komponenten, nämlich dem Ergebnishaushalt, dem Finanzhaushalt und der Bilanz.³¹

Von herausragender Bedeutung in puncto Haushaltsausgleich ist der Ergebnishaushalt. Dieser umfasst die Erträge und Aufwendungen (die laufenden Einnahmen und Ausgaben) der Verwaltung und liefert so eine Übersicht über den Ressourcenverbrauch der Kommune.³² Das sich hieraus ergebende Ergebnis ist somit Entscheidungsgrundlage für Erreichung des Haushaltsausgleichs und ist vergleichbar mit der Gewinn- und Verlustrechnung in der Privatwirtschaft.

Die Kredite und Investitionen sind im Übrigen im Finanzhaushalt angesiedelt.³³

Durch seine Funktion der Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist bei einem unausgeglichenen Ergebnishaushalt („Defizit“) ein „Leben über die Verhältnisse“ festzustellen. Eine Kommune, die ein negatives Ergebnis plant oder erzielt, gibt also mehr Geld aus, als sie einnimmt und muss die Differenz ggf. durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten („Kassenkredite“) ausgleichen. Dies führt zum einen dazu, dass wiederum die Aufwendungen für Zinsen und Tilgung steigen oder

²⁸ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, Vor §§ 82 – 101

²⁹ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, Vor §§ 82 – 101

³⁰ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 101 Rn. 2.2

³¹ Vgl. Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz, B2 GemHVO Erl. § 1 (1.), S. 104

³² Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 85 Rn. 2.2

³³ Vgl. Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz, B2 GemHVO Erl. § 1 (1.), S. 104

aber auch die Aufnahme aufgrund der im Finanzhaushalt eingeplanten Investitionen überhaupt notwendig wird und zum anderen, dass mehrjährige Folgedefizite immer höhere Kreditbelastungen mit sich bringen.

Der Einsatz von Eigenkapital mittels allgemeiner oder Ausgleichsrücklage (§ 82 Abs. 3 S. 3 KSVG) wird auch nicht mehr ewig möglich sein, da dieses aufgrund der dauerhaften Defizite bei den Kommunen immer mehr und schneller schrumpft. Für das Erreichen des Haushaltsausgleichs wäre also nach den Vorgaben des KSVG ein ausgeglichener Ergebnishaushalt, ggf. unter Einbindung von Eigenkapital, notwendig.

Nach Inkrafttreten des Saarlandpakt es ist diese Betrachtung allerdings nun nicht mehr gegeben. Die Regelungen zum Haushaltsausgleich nach § 82 Abs. 3 KSVG sind seitdem gem. § 10 SPaktG während der Geltungsdauer des neuen Gesetzes von der Anwendung ausgenommen. Die nun entscheidungsrelevanten Betrachtungsweisen des Saarlandpakt es werden später erörtert (vgl. Kapitel A. III. 2.). Bereits jetzt kann jedoch konstatiert werden, dass die zentrale Funktion der Doppik bzgl. des Haushaltsausgleichs praktisch außer Kraft gesetzt wurde.³⁴

Da die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage (§ 82 Abs. 5 S. 1 KSVG) ebenfalls nicht mehr vorgesehen ist (§ 10 SPaktG), ist aus aufsichtsrechtlicher Sicht keine Handhabe mehr gegeben ist, gegenüber den Kommunen Druck auf die Einhaltung eines tatsächlichen Haushaltsausgleichs auszuüben.

Vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise und des Ziels der Generationengerechtigkeit sollte der Ergebnishaushalt aber dennoch maßgeblicher Indikator für die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde bleiben.

Die Vernachlässigung des Ergebnishaushaltes und der Eigenkapitalentwicklung hat nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Zahlungsfähigkeit der Gemeinden. Probleme dürften zu erwarten sein, sobald die allgemeinen Rücklagen gänzlich aufgebraucht sind. So werden im Ergebnishaushalt auch die Aufwendungen für Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen veranschlagt (§ 2 Abs. 1 Nr. 21 KommHVO) und deren Zahlung bei unausgeglichenen Ergebnissen zumindest durch Entnahme des Fehlbetrages aus der noch vorhandenen allgemeinen Rücklage gewährleistet.

Das Erfüllen der Rückzahlungsverpflichtungen kann in der Theorie jedoch nur solange angenommen werden, wie Eigenkapital im Sinne der allgemeinen Rücklage vorhanden ist.

³⁴ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 101 Rn. 2.2

Ein Außerachtlassen der Eigenkapitalentwicklung widerspricht somit auch einer Prüfung bzw. Bescheinigung der Erfüllung einer geordneten Haushaltswirtschaft im Hinblick auf die dauerhafte Erwirtschaftung der Schuldendienstverpflichtungen aus der Kreditaufnahme. Der gesetzlich geforderte Zusammenhang von geordneter Haushaltswirtschaft, Haushaltsausgleich und dauernder Leistungsfähigkeit wird so nicht unter tatsächlichen Maßstäben beurteilt.

d) Jahresabschlüsse

Ebenfalls von erheblicher Bedeutung im Hinblick auf die dauernde Leistungsfähigkeit bzw. einer geordneten Haushaltswirtschaft ist der Stand der Jahresabschlüsse.³⁵

Nach § 99 Abs. 1 KSVG hat die Gemeinde zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen und damit das Ergebnis der Haushaltswirtschaft des Jahres nachzuweisen.

Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses durch den Gemeinderat hat gem. § 101 Abs. 2 S. 1 KSVG bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres zu erfolgen. Hier sind derzeit erhebliche Rückstände zu verzeichnen.

Nach o. g. Vorschrift hätten zum 31.12.2024 alle Jahresabschlüsse des Jahres 2023 festgestellt werden müssen, was bis April 2025 lediglich 12 von 58 (20,69 %) Gemeinden bzw. Landkreisen erfüllt haben.³⁶ Darüber hinaus wurden bis April 2025 nur 22 von 58 (37,93 %) der Jahresabschlüsse 2022 festgestellt.³⁷ Mitunter gibt es Kommunen, deren letzter Jahresabschluss der des Jahres 2016 ist.³⁸

Dabei hat ein aktueller Stand der Jahresabschlüsse erhebliche Relevanz für eine ordnungsgemäße Aufstellung des Haushaltsplans.

Die in den Folgejahren zu planenden Zahlen orientieren sich an den tatsächlichen Werten der Vorjahre und sollten auf deren Basis fortgeschrieben werden, sodass die Notwendigkeit eines aktuellen Standes gegeben ist.

Auch bedarf es im Zuge einer geordneten Haushaltswirtschaft verlässlicher Angaben bzgl. des Eigenkapitals, welches sich je nach erzielten Überschüssen oder Fehlbeträgen verändert. Der kommunale Jahresabschluss ist vergleichbar mit dem großer Kapitalgesellschaften im Handelsrecht und dient der transparenten Darstellung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage.³⁹

³⁵ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Baden-Württemberg/Henkes, § 87 Rn. 31

³⁶ Vgl. Anlage 1: Übersicht der festgestellten Jahresabschlüsse der Kommunen seit dem Jahr 2016

³⁷ Vgl. Anlage 1: Übersicht der festgestellten Jahresabschlüsse der Kommunen seit dem Jahr 2016

³⁸ Vgl. Anlage 1: Übersicht der festgestellten Jahresabschlüsse der Kommunen seit dem Jahr 2016

³⁹ Vgl. <https://www.kgst.de/jahresabschluss>

Da bis zur Prüfung und Feststellung andauernd mit Veränderungen der vorläufigen Ergebnisse zu rechnen ist, kann bei den teilweise deutlich rückständigen Jahresabschlüssen kaum Aussagekraft bzgl. der Verlässlichkeit getroffen werden. Ein aktueller Stand der Jahresabschlüsse wäre daher äußerst bedeutsam für die Einschätzung einer geordneten Haushaltswirtschaft sowie einer analytischen Betrachtung bzgl. des Ergreifens möglicher Mittel zur Steuerung der Entwicklung der Kommunalfinanzen.⁴⁰

So kann bei nicht aktuellem Stand der Jahresabschlüsse seitens der Prüfbehörde eigentlich auch keine abschließend verlässliche Einschätzung hinsichtlich einer geordneten Haushaltswirtschaft getroffen werden.

Fraglich ist neben den Konsequenzen, die aufgrund der jahrelang gewährten Praxis zumindest noch nicht beanstandet wurden, welche Optionen hier zur Verbesserung der Situation und zur Schaffung einer verlässlicheren Ausgangslage zur Verfügung stehen.

Eine Aufnahme in früheren Haushaltserlassen (so zuletzt im Haushaltserlass 2020, Ministerium für Inneres, Bauen und Sport, Az.: C3-4350-12), wonach lediglich eine nachrangige Bearbeitung dieser Haushalte erfolgen sollte, zeigte aufgrund der dennoch bestehenden Verpflichtung der Prüfung des Haushaltes vor Jahresfrist und fehlender weiterer Sanktionsmöglichkeiten kaum Wirkung und wird mittlerweile auch nicht mehr aufgeführt (vgl. Haushaltserlass 2025).

Härtere Maßnahmen wurden nun im Land Sachsen-Anhalt ergriffen. Aufgrund der erheblichen Rückstände und damit verbundener Auswirkungen (vgl. Drucksache 8/3424 LT Sachsen-Anhalt, Nr. 24 (§ 102) b)) wurde eine Gesetzesänderung auf den Weg gebracht. Konkret wurde § 102 KVG-LSA um einen dritten Absatz ergänzt.

Dieser § 102 Abs. 3 KVG-LSA legt nun fest, dass die Kommunalaufsichtsbehörde beginnend mit der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2025 die Genehmigungen gem. § 107 Abs. 4, § 108 Abs. 2 und § 110 Abs. 3 so lange zurückzustellen hat, bis der prüffähige Jahresabschluss des Vorjahres dem Rechnungsprüfungsamt gemäß § 120 Abs. 1 S. 2 KVG-LSA übergeben wurde.

Enthält die Haushaltssatzung keine genehmigungspflichtigen Teile, darf sie auch nach Ablauf des Beanstandungsrechts der Kommunalaufsichtsbehörde gem. § 146 Abs. 2 KVG-LSA erst nach Übergabe des prüffähigen Jahresabschlusses an das Rechnungsprüfungsamt bekannt gemacht werden.

⁴⁰ Vgl. <https://www.kgst.de/jahresabschlussanalyse>

Hiervon sind u.a. die Genehmigungen der Investitionskredite (§ 108 Abs. 2 KVG-LSA) betroffen. Diese dürfen ab dem Haushaltsjahr 2025 erst nach Vorlage des festgestellten Jahresabschlussberichtes für das Vorvorjahr (2023) erfolgen.⁴¹

Die vorgenannten Regelungen wurden mittlerweile auch im Land Brandenburg (vgl. § 69 Abs. 6 BbgKVerf) übernommen.

Ohne genehmigten Haushalt befinden sie sich die Kommunen in der „haushaltslosen Zeit“ und sind in ihrem Ausgabeverhalten nicht nur monetär, sondern vor allem rechtlich stark eingeschränkt. Dies erfordert v.a. in Sachsen-Anhalt und Brandenburg nun schnellstmöglich eine Aufarbeitung der Rückstände, da die Kommunen das Jahr sonst haushaltslos beenden müssten.

Während der sog. „haushaltslosen Zeit“ dürfen lediglich Aufwendungen und Auszahlungen getätigt werden, zu denen eine rechtliche Verpflichtung besteht, bzw. die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; hinzu kommen die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Investitionsmaßnahmen, die im vorjährigen Haushaltsplan betragsmäßig veranschlagt waren, sowie die Erhebung von Realsteuern nach den Vorjahressätzen und die Umschuldung von Krediten (§ 88 Abs. 1 KSVG).

Es dürfen somit weder „freiwillige“ Maßnahmen, noch eigentlich verpflichtende Investitionen neu veranschlagt werden.

Diese in Sachsen-Anhalt getroffene Entscheidung ist ein erhebliches Druckmittel zur Schaffung eines eigentlich rechtlich bereits vorgeschriebenen Zustandes, der in den vergangenen Jahren scheinbar nicht nur im Saarland vernachlässigt wurde. Dieser bisher lasche Umgang mit den rückständigen Jahresabschlüssen im Saarland ist ein Indiz für eine nicht sehr intensive Würdigung einer verlässlichen, geordneten Haushaltswirtschaft. Die Duldung des rechtswidrigen Zustandes kann auch mit der Kritik von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich in Verbindung gebracht werden. Demnach werden aus haushalts- und aufsichtsrechtlicher Sicht einige Versäumnisse moniert und eine lasche Haushaltsdisziplin sowie mangelnde Kontrollen genannt.⁴²

5. Bundesvergleich

Um eine realistische Einschätzung im Kontext der Vereinbarkeit bzw. Verhältnismäßigkeit einer Abschaffung der Genehmigung von Investitionskrediten durch die Kommunalaufsicht im Saarland vornehmen zu können, dürfte auch ein Blick auf die bundesweiten Regelungen dienlich sein.

⁴¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung: Kommunen holen Jahresabschlüsse nach

⁴² Vgl. Junkernheinrich et al., S. 26, Rn. VI

Die Stadtstaaten (Bundesländer Berlin, Bremen und Hamburg)⁴³ sind aufgrund ihrer gesonderten Verwaltungsstrukturen von der Analyse ausgenommen, es erfolgt lediglich eine Betrachtung der Vorschriften der Flächenländer.

Baden-Württemberg

Nach § 87 Abs. 2 der Gemeindeordnung des Landes Baden-Württemberg (GemO BW) ist die Aufnahme von Investitionskrediten folgendermaßen geregelt:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.“

Bayern

Die in Art. 71 Abs. 2 der bayerischen Gemeindeordnung (GO By) zu findende Vorschrift ist ziemlich gleichlautend:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). (...) Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.“

Brandenburg

Auch § 76 Abs. 2 BbgKVerf liefert diese Voraussetzungen:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). (...) Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.“

⁴³ Vgl. bundesrat.de: Die Länder im Bundesrat

Hessen

Die in § 103 Abs. 2 der Gemeindeordnung des Landes Hessen (HGO) getroffene Regelung stimmt ebenfalls überein:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.“

Mecklenburg-Vorpommern

Die in § 52 Abs. 2 der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) getroffenen Regelungen stimmen mit den bisherigen Vorgaben überein:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen nach Absatz 1 (Anm.: Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) mit Ausnahme von Umschuldungen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Rechtsaufsichtsbehörde hat die vorgesehenen Kreditaufnahmen nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft zu überprüfen; die Genehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.“

Niedersachsen

In § 120 Abs. 2 des niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) sind auch keine Abweichungen feststellbar:

„Der Gesamtbetrag der im Finanzhaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang stehen.“

Nordrhein-Westfalen

Die Vorschrift in § 86 Abs. 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens (GO NRW) ist ähnlich formuliert:

„Kredite dürfen unter der Voraussetzung des § 77 Absatz 4 nur für Investitionen (...) aufgenommen werden. Die daraus übernommenen Verpflichtungen müssen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen. Die Kreditaufnahme erfolgt grundsätzlich in Euro. In anderen Währungen ist die Kreditaufnahme nur in Verbindung mit einem Währungssicherungsgeschäft zulässig.“

Rheinland-Pfalz

Die Gemeindeordnung des Landes Rheinland-Pfalz (GemO RhpF) weicht gem. ihren Vorschriften in § 103 Abs. 2 ebenfalls nicht von den hiesigen Regelungen ab:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Aufsichtsbehörde hat die vorgesehenen Kreditaufnahmen unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft zu überprüfen; die Genehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.“

Sachsen

Die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) beinhaltet in § 82 Abs. 2 folgende Regelung:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde gefährden.“

Sachsen-Anhalt

Auch das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) liefert keine Besonderheiten, wie aus § 108 Abs. 2 KVG LSA zu erkennen ist:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll nach

den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht in Einklang stehen.“

Schleswig-Holstein

Die Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (§ 85 Abs. 2 GO SH) schließt sich den vorherigen Regelungen vollumfänglich an:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Gesamtgenehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.“

Thüringen

Eine etwas umfangreichere Regelung ist in § 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Doppik des Landes Thüringen (ThürKDG) zu finden:

„Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (...) bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung (Gesamtgenehmigung) der Rechtsaufsichtsbehörde.

Die Genehmigung (...) soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen. Kreditaufnahmen für eine wirtschaftliche Betätigung zum Zweck der Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien sind bereits dann zulässig, wenn die mit der Zweckerreichung verbundenen wirtschaftlichen Vorteile dauerhaft höher sind, als der zusätzlich aufzubringende Kapitaldienst (Zins und Tilgung). (...)“

Aus dem Föderalismusystem haben die Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz nicht an den Bund abgibt. Dies ist im Haushaltsrecht nicht der Fall, sodass die Länder individuelle Regeln festsetzen können. Dennoch ist festzustellen, dass bundesweit nahezu gleichlautende Vorgaben bzgl. der Genehmigung von Investitionskrediten

herrschen. Ersichtlich ist, dass regelmäßig Soll-Vorschriften formuliert sind, wodurch Ausnahmeregelungen zulässig sind.

Es ergibt sich also eine flächendeckende Genehmigungspraxis unter Maßgabe einer geordneten Haushaltswirtschaft, also unter Berücksichtigung der dauernden Leistungsfähigkeit und des Haushaltsausgleichs.

Eine etwaige Sonderregelung in der Anwendung dieser Maßstäbe, wie sie im Saarlandpakt vorgesehen ist, konnte im bundesweiten Vergleich nicht festgestellt werden. Die Entscheidungskriterien sind bundesweit nahezu gleichlautend.⁴⁴

Die Abweichungen des Saarlandpaktes von den Bewertungskriterien sind erheblich, liefern aber dennoch die Grundlage aufsichtsrechtlicher Überprüfung. Eine gänzliche Abschaffung der Genehmigungspraxis wäre gegenüber der derzeit noch vorhandenen Prüfung daher nicht verhältnismäßig.

III. Das Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpaktes

1. Grundlagen des SPaktG

Zur Verbesserung der allgemeinen Finanzsituation der saarländischen Kommunen und zur Unterstützung der Zielerreichung im Rahmen des im Jahr 2020 neu regulierten Bund-Länder-Finanzausgleichs hat die Landesregierung in Folge des Junkernheinrich-Gutachtens beschlossen, eine neue Strategie zur kommunalen Entschuldung zu entwickeln.⁴⁵

Zur Konsolidierung und Entwicklung eines Sanierungsbegleitprogrammes zwecks Eindämmung der desaströsen finanziellen Lage, welche durch den hohen Stand der tatsächlichen Liquiditätskredite, der in der näheren Zukunft immer mehr Kommunen an den Punkt der Überschuldung bzw. darüber hinaus zu stoßen drohte, wurde das Gesetz zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen kommunalen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Saarlandpaktes (kurz: „Gesetz über den Saarlandpakt“ bzw. „Saarlandpakt“ oder „SPaktG“) beschlossen.⁴⁶

Dieses trat zum 01.01.2020 in Kraft und soll die Kommunen durch die Übernahme der Liquiditätskredite im Gesamtvolumen von 1 Milliarde Euro unterstützen (§ 3 Abs. 1 S. 1 SPaktG). Eine Teilnahme der Kommunen war freiwillig (§ 3 Abs. 2 – 4

⁴⁴ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 90

⁴⁵ Vgl. Saarland Pakt – gemeinsam für starke Kommunen in einem starken Saarland, S. 2 f.

⁴⁶ Vgl. Sanierungshilfenbericht des Saarlandes 2020, S.16 f

SPaktG). Schlussendlich haben jedoch alle Gemeinden entschieden, dieses Angebot anzunehmen.⁴⁷

Da aufgrund der hohen Verschuldung kaum kommunale Investitionen getätigt werden konnten, was auch die positive wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung des Landes hemmte, war man gezwungen Maßnahmen zu ergreifen.⁴⁸

Dies ist auch durch die definierten Ziele des Saarlandpaktes entsprechend verankert. Neben der nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gemeinden im Wege der vollständigen verbindlichen Rückführung der kommunalen strukturellen Liquiditätskredite sowie des dauerhaften Haushaltsausgleichs (§ 1 S. 1 SPaktG) wird auch die Deckung des kommunalen Investitionsbedarfes (§ 1 S. 2 SPaktG) angestrebt.

Die Grundlage der Zielerreichung wurde durch die Übernahme von strukturellen Liquiditätskrediten der Gemeinden und Gemeindeverbänden durch das Land im Gesamtvolumen von 1 Milliarde € (§ 3 Abs. 1 S. 1 SPaktG) geschaffen. Konkret handelte es sich hierbei um die Übernahme von in etwa der Hälfte der auf kommunaler Seite angehäuften Liquiditätskredite in Höhe von rd. 2 Milliarden €. ⁴⁹ Klar ist aber auch, dass dies nicht ohne kommunale Gegenleistung geschieht. Seitens der Kommunen besteht gem. § 4 Abs. 1 SPaktG die Verpflichtung der Rückführung der bei ihnen verbleibenden strukturellen Liquiditätskrediten gemäß dem vorzugebendem Tilgungsplan zwischen dem 01. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2064.

Das Grundprinzip der einmaligen Möglichkeit eines erheblichen Schuldenschnittes ist hierbei kein Novum. Vorreiter der tatsächlichen Schuldenübernahme ist das Land Hessen („Hessenkasse“).⁵⁰ Auch das benachbarte Land Rheinland-Pfalz hat seinen Kommunen einen auf den Kassenkrediten basierenden Schuldenschnitt ermöglicht.⁵¹ Ebenso bietet das Land Nordrhein-Westfalen nun ein entsprechendes Programm an.⁵²

Allerdings sind in keinem der genannten Bundesländer etwaige Sonderregelungen wie die des Saarlandpaktes ersichtlich.

⁴⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung: Saarlandpakt

⁴⁸ Vgl. Sanierungshilfenbericht des Saarlandes 2020, S.16 f.

⁴⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung: Saarlandpakt

⁵⁰ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Hessen/Watz, § 105 Rn. 1

⁵¹ Vgl. Rlp.de: Historischer Schuldenschnitt für Kommunen

⁵² Vgl. Der Gemeindehaushalt/Busch und Hock, 8/2025, S. 173 ff.

a) Liquiditätskredite / strukturelle Liquiditätskredite

Fraglich ist zunächst, was es mit der Rückführung der kommunalen strukturellen Liquiditätskredite auf sich hat und worum es sich bei diesem Begriff überhaupt handelt.

Vorab sei hier klarzustellen, dass es sich nicht um gewöhnliche bzw. weitläufig bekannte „tatsächliche“ Liquiditätskredite („Kassenkredite“), die von den Kommunen zur Sicherung des eigenen Finanzbedarfs aufgenommen werden, handelt.⁵³ Diese dienen nämlich der kurzfristigen Verhinderung einer drohenden Zahlungsunfähigkeit.⁵⁴ Sie werden aufgenommen, wenn der vorhandene Kassenbestand bzw. die Zahlungseingänge nicht zur Deckung der Auszahlungen ausreichen.⁵⁵ Es sollte sich hierbei um kurzfristige Kredite handeln, die eine zeitgerechte Leistung der notwendigen Auszahlungen ermöglichen.⁵⁶ Die Höhe der Liquiditätskredite ist auf einen jährlich in der Haushaltssatzung festzulegenden Höchstbetrag beschränkt (§ 94 Abs. 1 KSVG).

Kredite zur Liquiditätssicherung zählen, obwohl sie privatrechtlich Darlehen (§ 488 BGB) sind, nicht zu den Krediten im Sinne des § 92 KSVG. Sie sind im Gegensatz zu den Investitionen keine Finanzierungsmittel, sondern haben ausschließlich die Funktion, die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde aufrechtzuerhalten. Sie haben mit den Krediten für Investitionen gemeinsam, dass ihre Aufnahme nur nachrangig erfolgen darf, d.h. soweit zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.⁵⁷

In Bezug auf diese Kreditart hat bspw. Brüning in seinem Kommentar die Problematik deren Missbrauchs thematisiert. Sofern die Nutzung als „echter“ Liquiditätskredit, also wie oben beschrieben, erfolgt, entspräche dies der Ordnung. Allerdings wird immer häufiger zu „unechten“ Liquiditätskrediten gegriffen. Diese sind zwar formal als Kassenkredit zu sehen, erfüllen aber nicht den Zweck der Überbrückung eines kurzfristigen Liquiditätsengpasses, sondern finanzieren dauerhaft einen unausgeglichene Haushalt und summieren sich dadurch von Jahr zu Jahr und steigen so vor allem bei finanzschwachen Kommunen stetig an.⁵⁸ Dies führt dann häufig – ggf. auch im Zuge unausgeglichener Haushalte – in der Folge zu immer stärker ansteigenden Aufwendungen für Zinsen und Tilgung, sodass das Liquiditätsproblem in die Folgejahre verschoben und nicht behoben wird. Ebenfalls wurde diese Entwicklung von Prof. Dr. Junkernheinrich kritisiert.

⁵³ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Niedersachsen/Bertram/Hansmann, § 122 Rn. 6a

⁵⁴ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Niedersachsen/Bertram/Hansmann, § 122 Rn. 6b

⁵⁵ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 55

⁵⁶ Vgl. Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht/Röhl, Kapitel 2, Rn. 18

⁵⁷ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 1

⁵⁸ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 55

Dieser mahnte eine Gewöhnung an Haushaltsdefizite und Liquiditätskredite an, was sich durch das Missverhältnis von Einnahme- und Ausgabeverhalten entwickelt habe.⁵⁹

Differenziert von diesen Ausführungen sind die in Bezug auf den Saarlandpakt relevanten „strukturellen Liquiditätskredite“ zu betrachten. Die beiden in Rede stehenden Kreditarten sind nicht identisch.⁶⁰

Die strukturellen Liquiditätskredite wurden im Zuge der Entwicklung des SPaktG rechnerisch ermittelt und umfassen in der Regel nicht die Höhe der tatsächlichen Liquiditätskredite, sondern liegen darunter.⁶¹ Strukturelle Liquiditätskredite sind von einer Gemeinde aufgrund von Defiziten im laufenden Zahlungsergebnis der Vergangenheit aufgenommene und angehäuften Liquiditätskredite.⁶²

Demgegenüber stehen die tatsächlichen Liquiditätskredite, die dem Ausgleich unterjähriger Fehlbeträge dienen.⁶³ Der Unterschied liegt also vereinfacht in der zeitlichen Betrachtung.

Zur Berechnung der strukturellen Finanzierungssalden wurde der staatliche Finanzierungssaldo deshalb um konjunkturbedingte und einmalige Änderungen der Einnahmen und Ausgaben bereinigt.⁶⁴

Bei den strukturellen Liquiditätskrediten handelt es sich zusammengefasst um einen im Rahmen und Sinne des SPaktG entwickelten Sammelbegriff, der der Vereinheitlichung zum Zwecke des Schuldenschnittes dienen sollte.

Bezüglich des Ausgangsbestandes der tatsächlichen Liquiditätskreditbestände zum 31.12.2019, von denen jeweils ca. die Hälfte gem. § 3 Abs. 1 SPaktG vom Land übernommen wurde, haben die 52 Städte und Gemeinden erhebliche Unterschiede aufgewiesen, was insbesondere am pro Kopf Vergleich sichtbar wird (zusammenfassende Darstellung einer eigenen Auswertung; Grundlage ist die Anlage zu § 2 AusfSPaktGVO, ergänzt um die Fortschreibung zum 31.12.2019):

- fünf Gemeinden (Beckingen, Ensdorf, Losheim am See, Saarwellingen und St. Ingbert) ohne strukturellen Liquiditätskreditbestände
- 24 Gemeinden (u. a. die Kreisstädte Neunkirchen, Merzig, Saarlouis und St. Wendel) unter dem Durchschnittswert (779 € pro Kopf)
- 23 Gemeinden (u.a. die Kreisstadt Homburg und die Landeshauptstadt Saarbrücken) mit überdurchschnittlichen Werten

⁵⁹ Junkernheinrich et al., S. 26, RN VI

⁶⁰ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶¹ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶² Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶³ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶⁴ Vgl. wirtschaftsdienst.eu, Strukturelle Finanzierungssalden auf verlässliche Füße stellen

Die drei höchsten Bestände hatten Saarbrücken (2.029 €), Weiskirchen (2.182 €) und Gersheim (2.667 €) aufzuweisen.

Diese teils gravierenden Unterschiede führen zu erheblichen Herausforderungen hinsichtlich der Gleichbehandlung.

Es stellt sich auch die berechtigte Frage, warum Gemeinden ohne Kreditbestände am Saarlandpakt teilnehmen.

Eine Antwort hierauf ist insbesondere in § 11 Abs. 1 S. 1 SPaktG zu finden, wonach die Gemeinden bei Einhaltung der Vorgaben des strukturell zahlungsbezogenen Ergebnisses nach §§ 4 – 9 SPaktG Investitionszuweisungen erhalten.

Die zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von mindestens 20 Mio. € jährlich (§ 11 Abs. 3 SPaktG) werden gem. § 11 Abs. 2 SPaktG nach standardisierten finanzwissenschaftlichen Indikatoren verteilt, sodass die Ziele nach § 1 SPaktG nachhaltig gefördert werden. Konkretisiert wird der Verteilungsschlüssel in der Verordnung über die Verteilung der investiven Mittel nach dem Gesetz über den Saarlandpakt auf die Gemeinden, wobei regelmäßig eine Aktualisierung erfolgt. Derzeit gilt die Fassung in den Jahren 2025 bis 2029.

Interessant ist hierbei die Regelung des § 2 Abs. 1 S. 2 der Verordnung, wonach ein Teil der Investitionszuweisungen (besondere Investitionszuweisungen) nur auf Gemeinden entfällt, deren Bestand an strukturellen Liquiditätskrediten 150 € je Einwohner zu einem bestimmten Stichtag (aktuell 31.12.2023) nicht übersteigt. Hiervon partizipieren derzeit 13 Kommunen.

Damit wird auch verhindert, dass Kommunen, die Liquiditätskredite in erheblichem Maße aufgebaut haben, gegenüber den sparsam und wirtschaftlich handelnden Vertretern belohnt werden. Durch die Übernahme eines Anteils von rd. 50 % je Gemeinde und einer individuellen Tilgung, welche vom in kommunaler Verantwortung liegenden Ausgangsbestand abhängig ist, wird zugleich auch eine Gleichberechtigung der Vorgaben zum Haushaltsausgleich und der monetären Kreditübernahme sichergestellt.

b) Mindesttilgung

Zur Zieldefinition gehört die vollständige verbindliche Rückführung der eben thematisierten strukturellen Liquiditätskredite der Gemeinden.

Konkretisiert wird dies zunächst durch die Rückführungsverpflichtung der auf der kommunalen Seite verbleibenden Liquiditätskredite innerhalb von 45 Jahren gem. § 4 Abs. 1 SPaktG.

Fraglich ist daher, wie die Tilgung dieser Kredite abläuft – insbesondere da es sich nicht um tatsächliche Liquiditätskredite handelt.

Nach § 4 Abs. 2 S. 1 SPaktG hat jede Gemeinde eine jährliche Mindesttilgung zu erbringen. Diese muss allerdings nicht durch tatsächliche monatliche oder jährliche Zahlungen geleistet werden, sodass keine Mindesttilgung im herkömmlichen Sinne vorliegt. Stattdessen handelt es sich – wie auch bei den strukturellen Liquiditätskrediten – um einen rechnerisch ermittelten Betrag, dem ein „fiktiv“⁶⁵ ermittelter Tilgungsplan zugrunde liegt.⁶⁶

Dies ist auch in § 4 Abs. 1 S. 3 SPaktG verankert, wonach ein Tilgungsplan die jährlich zu leistende Mindesttilgung und den höchst zulässigen Betrag der strukturellen Liquiditätskredite auf der Grundlage des Schuldendienstes für ein fiktives Annuitätendarlehen verbindlich vorgibt.

Abweichend von der im allgemeinen Sprachgebrauch bekannten Mindesttilgung ist aufgrund der Systematik des Saarlandpakt nicht zwingend eine echte Tilgungszahlung zu erbringen.⁶⁷

Vielmehr werden die Kredite häufig als endfällige Darlehen für mehrere Jahre aufgenommen, sodass tatsächliche jährliche Rückzahlungen häufig nicht möglich und nötig sind. Dies geht auch aus § 4 Abs. 2 S. 2 SPaktG hervor, wonach nachzuweisen ist, dass die erwirtschafteten Mittel zum Zeitpunkt der Fälligkeit für die Tilgung der Liquiditätskredite zur Verfügung stehen und eingesetzt werden.

Die Mindesttilgung ist demnach nicht zwingend jährlich zu zahlen, aber zu erwirtschaften. So wird gewährleistet, dass zum fälligen Tilgungszeitpunkt die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.⁶⁸

Die Rückführung der strukturellen Liquiditätskredite, welche durch die Erwirtschaftung der Mindesttilgung gewährleistet wird, ist neben dem bzw. in Verbindung mit dem dauerhaften Haushaltsausgleich das wichtigste Kriterium zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der Investitionskredite.⁶⁹

Dies geht auch aus der Systematik des SPaktG hervor. Zum einen sind die strukturellen Liquiditätskredite der Gemeinden nach einem verbindlichen Tilgungsplan zurückzuführen (§ 4 Abs. 1 S. 1 SPaktG), zum anderen ist der Haushalt gem. § 8 Abs. 1 SPaktG ab dem Jahr 2024 in Planung und Ausführung strukturell zahlungsbezogen im Sinne des § 7 auszugleichen, wozu auch die Mittel zur Tilgung gehören (§ 8 Abs. 1 i.V.m. § 7 i.V.m. § 6 SPaktG).

⁶⁵ Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶⁶ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶⁷ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶⁸ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁶⁹ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 2

2. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs beim Saarlandpakt

Neben der bereits thematisierten vollständigen verbindlichen Rückführung der kommunalen strukturellen Liquiditätskredite soll der Saarlandpakt den dauerhaften Haushaltsausgleich unterstützen (§ 1 S. 1 SPaktG). Somit wird dem Grundsatz der Gesamtdeckung, der eigentlich in § 82 Abs. 3 KSVG normiert ist, besondere Priorität eingeräumt – wenngleich die Betrachtung eine andere ist.

Es stellt sich daher die Frage, wie nun die Bewertung und die Gewährleistung der Zielerreichung erfolgen. Hierbei soll insbesondere eine Betrachtung der allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften zum Haushaltsausgleich als übergeordnete Voraussetzung nicht außer Acht gelassen werden.

Zunächst sollte geklärt werden, wie die Einhaltung des Haushaltsausgleichs bemessen wird. Hier sind nun die Vorgaben des § 8 Abs. 1 SPaktG entscheidend. Demnach erfolgt die Bewertung anhand des strukturell zahlungsbezogenen Ergebnisses.⁷⁰ Die Grundlage hierfür wurde in § 10 SPaktG geschaffen, wonach u. a. die Regelung des § 82 Abs. 3 KSVG und somit die Beurteilung anhand der Werte des Ergebnishaushaltes außer Kraft gesetzt wurde.

Daher gilt es gegenüber der Darstellung und Betrachtung der tatsächlichen Gegebenheiten innerhalb des doppischen Ergebnishaushaltes bereits hier festzuhalten, dass die nun geltenden Vorgaben des Haushaltsausgleichs im Rahmen des Saarlandpaktes auf der Grundlage struktureller Werte, die unter dem Einfluss vieler Faktoren von den tatsächlichen Werten abweichen, zu beurteilen sind.

So wird der Saarlandpakt im Hinblick auf die Allgemeine Haushaltswirtschaft der saarländischen Gemeinden nicht grundlos als „Zäsur“⁷¹ bezeichnet.⁷²

a) Das strukturell zahlungsbezogene Haushaltsergebnis

Nach § 8 Abs. 1 SPaktG ist der Haushalt ab dem Jahr 2024 (vorher waren gem. § 8 Abs. 2 SPaktG noch limitierte Fehlbeträge zulässig) in Planung und Ausführung strukturell zahlungsbezogen im Sinne des § 7 SPaktG auszugleichen.

Es stellt sich also die Frage, worum es sich bei dem strukturell zahlungsbezogenen Haushaltsergebnis handelt und wie es zustande kommt.

Nach § 7 SPaktG wird zur Ermittlung des strukturell zahlungsbezogenen Ergebnisses ausgehend vom zahlungsbezogenen Ergebnis nach § 6 SPaktG bei

⁷⁰ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁷¹ Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁷² Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

verschiedenen Zahlungsarten (Normalfaktoren) eine Normalentwicklung unterstellt.

Grundlage für das strukturell zahlungsbezogene Ergebnis ist also das zahlungsbezogene Ergebnis nach § 6 SPaktG, welches sich wie folgt berechnet:

- Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit
- abzüglich der um Tilgungserstattungen bereinigten Tilgung der Investitionskredite (ohne Ein- oder Auszahlungen von Konsolidierungshilfen aus dem Kommunalen Entlastungsfonds)
- abzüglich der Erwirtschaftung der zur Tilgung der strukturellen Liquiditätskredite nach § 4 und § 5 Abs. 1 S. 3 SPaktG erforderlichen Mittel,
- abzüglich der Erwirtschaftung der Mittel zur vorgeschriebenen Rückführung von Fehlbeträgen,
- zuzüglich der aus Vorjahren übertragenen Überschüsse

Es handelt sich somit um eine Verflechtung tatsächlicher Zahlen mit „fiktiven“ Werten (zur Tilgung struktureller Liquiditätskredite erforderliche Mittel).

Zur Ermittlung des strukturell zahlungsbezogenen Ergebnisses wird dem oben aufgeführten zahlungsbezogenen Ergebnis bei verschiedenen Faktoren eine Normalentwicklung unterstellt.

Einer Normalentwicklung unterliegen gem. § 7 S. 1 Nr. 1 - 7 SPaktG:

- Gewerbesteuer
- Gewerbesteuerumlage
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer
- Schlüsselzuweisungen A, B und C sowie die Sonderschlüsselzuweisungen
- Finanzausgleichsumlage nach dem Kommunalfinanzausgleichsgesetz
- die Kreis- oder Regionalverbandsumlage

Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2024 wurde auch die Grundsteuer B der Normalentwicklung unterzogen (vgl. § 7 S. 1 Nr. 1 SPaktG a.F.). Nach § 7 Abs. 2 AusfSPaktGVO wird bei der Grund- und Gewerbesteuer der Betrag nach Absatz 1 um Gewinne oder Verluste aus der Veränderung des Hebesatzes gegenüber dem zweitvorangegangenen Haushaltsjahr erhöht beziehungsweise vermindert.

Damit werden insb. Hebesatzerhöhungen als „Sanierungsgewinne“ in der Normalentwicklung anerkannt. Infolge der Grundsteuerreform gelten seit dem 01.01.2025 gänzlich neue Steuermessbeträge für die Grundsteuer.⁷³

Diese neuen Grundwerte, auf die die Hebe(prozent)sätze angewendet werden müssten, sind mit den bis 2024 geltenden Grundwerten nicht vergleichbar. Daher verbietet es sich schon grundsätzlich, die bis 2024 geltenden mit den ab 2025 geltenden Hebesätzen zu vergleichen, da sie auf diese unterschiedlichen Grundwerte angewendet werden.

Es handelt sich bei der Normalentwicklung also um ausgewählte Haushaltspositionen, die wie die Streichung der Grundsteuer B exemplarisch darlegt, nicht statisch sind und regelmäßig geändert werden können.

Zudem stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien und Prozessen die sogenannte Normalentwicklung tatsächlich berechnet wird.

Grundlagen, also Basiswerte der Normalentwicklung, sind nach § 7 S. 2 SPaktG die letzten im Jahr vor dem Haushaltsjahr verfügbaren Rechnungsergebnisse, welche werden jährlich fortgeschrieben werden (§ 7 S. 3 SPaktG).

Weitere Details liefert sodann die Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über den Saarlandpakt (AusfSPaktGVO), speziell § 6 Abs. 2 AusfSPaktGVO.

Beispielhaft wird nun die Berechnung der Normalentwicklung des Faktors „Gewerbsteuer“ betrachtet.

Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 AusfSPaktGVO werden als Basiswerte die Grundbeträge im Mittel des mit dem zweitvorangegangenen Jahr endenden Zeitraums von vier Jahren, verändert um die prozentuale Differenz zwischen dem Gesamtniveau der Grundbeträge aller Gemeinden im Vierjahresdurchschnitt und dem entsprechenden Wert des zweitvorangegangenen Jahres (angepasste Grundbeträge), vervielfacht mit dem Hebesatz im zweitvorangegangenen Jahr, angesetzt. Die Fortschreibung erfolgt mittels der Ergebnisse der jüngsten verfügbaren Regionalisierung der Steuerschätzung des Vorjahres.

Betrachtet man die verschiedenen Bestandteile, können zahlreiche Aspekte festgestellt werden, die den tatsächlichen Einfluss der jeweiligen Kommune stark einschränken und auch nicht die realen Entwicklungen innerhalb einer einzelnen Gemeinde berücksichtigen.

Neben der Veranschlagung von Werten anderer Kommunen („Verändert um die prozentuale Differenz zwischen dem Gesamtniveau der Grundbeträge aller

⁷³ Vgl. steuerzahler.de: Die Einführung der neuen Grundsteuer im Saarland zum 01.01.2025

Gemeinden (...)" , was auch bei der Veranschlagung der Kreis- bzw. Regionalverbandsumlage oder den Schlüsselzuweisungen auffällt, ist auch die fehlende Aktualität („Vierjahresdurchschnitt“ oder „zweitvorangegangenes Jahr“) kritisch zu betrachten.

Positiv gesehen werden kann, dass die Gemeinden durch die Normalentwicklung vor unvorhersehbaren Ereignissen bewahrt werden sollen.⁷⁴ Dies schützt mittels Durchschnittsberechnungen und jahresversetzten Wirkungen möglicherweise vor negativen Geschehnissen, wodurch Pandemien, Inflationskrisen, aber auch plötzliche Rückgänge von Steuererträgen oder erheblich ansteigende Gemeindeverbandsumlagen ausgeglichen würden.⁷⁵ Allerdings verhindert die Anrechnung von Werten längst vergangener Zeiten auch positive Einflüsse, welche ebenfalls erst zeitverzögert zur Geltung kommen können.

Der gemeindliche Einfluss hier ist insgesamt als geringfügig einzustufen und kann bspw. durch die Vervielfachung des Steuerhebesatz erfolgen.

Ähnliche Regelungen sind auch für die anderen o. g. Normalfaktoren festgelegt, sodass auch hier äußere Einflüsse wie regionale Steuerschätzungen, auf die demografische Entwicklung gestützte Abschläge, Bevölkerungszahlen und Bevölkerungsentwicklungen oder aber auch die Finanzplanung des Landes sowie der Gemeindeverbände von der tatsächlichen Realität vor Ort abweichen.

Die Vielschichtigkeit der Zusammenstellung dieser Beurteilungsgrundlage des Haushaltsausgleichs, die deutlich von der ursprünglich „einfachen“ Bewertung des Ergebnishaushaltes abweicht, verdeutlicht die Komplexität des Saarlandpaktes und wird durch die Normalentwicklung nochmals verstärkt.

b) Zusammenfassende Bewertung

Durch das neue Gesetz hat sich die Betrachtung des Haushaltsausgleichs grundlegend verändert; es wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen.

Der Haushaltsausgleich wurde zuvor nach den Regeln der weiterhin angewandten Doppik dadurch sichergestellt, dass die Gesamterträge die Gesamtaufwendungen mindestens erreichen oder übersteigen.⁷⁶

Bei der nun erforderlichen Bewertung anhand des strukturell zahlungsbezogenen Ergebnisses nach dem SPaktG, das auch fiktive Werte umfasst, bleibt die tatsächliche Entwicklung der Kommunalfinanzen unberücksichtigt.

⁷⁴ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁷⁵ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

⁷⁶ Vgl. Lange, Klaus: Kommunalrecht, Kap. 16 Rn. 79

Teilweise haben die Kommunen – wie bereits dargestellt – gar keinen wirklichen Einfluss auf die von den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten auch häufig abweichenden Entwicklungen. Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich lediglich durch die übrigen, keiner Normalentwicklung unterliegenden, Ein- und Auszahlungen (§ 7 S. 4 SPaktG).

So kann es bspw. im Gegensatz hierzu auch finanziell soliden Kommunen passieren, dass sie durch eine zu ihren Ungunsten ausfallende Normalentwicklung negative Werte in Kauf nehmen müssen und dadurch ihre tatsächliche Liquidität massiv vernachlässigt wird.

Insgesamt gesehen lassen die bisherigen Ausführungen den Schluss zu, dass die Verflechtungen, die fehlenden Einflussmöglichkeiten der Kommunen und demgegenüber die Änderungspotenziale des Gesetzgebers hinsichtlich der Bewertungsgrundlagen zu einem Konstrukt geführt haben, das deutlich von den vergleichbaren Regelungen abweicht und darüber hinaus erhebliche Anfälligkeit für äußere Eingriffe bietet.

Neben der Entwicklung des strukturellen Ergebnisses sprechen auch die Normalentwicklung oder die Anrechnung der nicht zwingend jährlich zu zahlenden Mindesttilgung für ein „fiktiven Zahlenwerk“, welches die Kommunen besser oder schlechter rechnet.

So kann der Haushaltsausgleich regelmäßig aufgrund der gegebenen Einflussmöglichkeiten nicht als sehr stabil angesehen werden. Vielmehr muss jederzeit damit gerechnet werden, dass irgendwelche Anpassungen vorgenommen werden, die eine geänderte Betrachtung notwendig machen und so auch den zu erzielenden Haushaltsausgleich als Grundlage der Genehmigung kommunaler Investitionskredite beeinflussen.

Von den Gemeinden wird überdies eine Haushaltsklarheit gefordert. Diese setzt ein gewisses Maß an Transparenz voraus.⁷⁷ Aufgrund der Darstellungen muss mit Blick auf den Saarlandpakt festgehalten werden, dass hier erhebliche Differenzen bestehen.

3. Sonderregelungen bzgl. des Haushaltsausgleichs

Natürlich stellt sich hier die berechtigte Frage, welche Einflussmöglichkeiten bei der Anpassung der Vorgaben für das jahresbezogene strukturelle Ergebnis bzw. der Abweichung von den Regelungen des Haushaltsausgleichs bestehen. Das SPaktG hat diesbezüglich zwei Handlungsoptionen vorgesehen.

⁷⁷ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Bayern/Sedlmaier, Art. 64, Rn. 22

a) § 8 Abs. 4 SPaktG:

Erste Alternative bietet hier § 8 Abs. 4 SPaktG, wonach die Vorgabe für das jahresbezogene strukturelle Ergebnis in Planung und Ergebnis insoweit angepasst werden kann, sofern einer Gemeinde durch nicht vorhersehbare und von ihr nicht beeinflussbare Ereignisse unabwiesbare zusätzliche Belastungen, zu deren Tragung die Gemeinde verpflichtet, aber nicht in der Lage ist, entstehen.

Für die Anpassungen der grundsätzlichen Vorgabe des Haushaltsausgleichs bedarf es nicht vorhersehbarer und durch die Gemeinde nicht beeinflussbarer Ereignisse, sodass die Gemeinden dann einzelfallbezogene Sonderregelungen beanspruchen können.

Fraglich ist daher nun, was nicht vorhersehbare und von der Gemeinde nicht beeinflussbare Ereignisse, die zusätzliche Belastungen generieren, sind.

Schwierig wird dies durch diverse gesetzliche Schranken.

Zunächst müsste das Ergebnis nicht vorhersehbar sein, sodass schleichende Prozesse wie Gewerbesteuererbrüche keine Anerkennung finden.

Außerdem darf keine Beeinflussbarkeit der Gemeinde gegeben sein. Hier kämen dann ggf. die auf finanzpolitischer Seite generell erheblichen Defizite bzw. das Missverhältnis im Einnahme- bzw. Ausgabeverhalten zum Tragen.⁷⁸ Außerdem werden negative und derart belastende Entwicklungen aufgrund der Systematik der Normalentwicklung zum einen erst zeitverzögert bei den Kommunen ankommen und könnten zum anderen ggf. durch entsprechende Anpassungen oder Haushaltskonsolidierungen (Angleichung der Realsteuern, Erhöhung der Kostendeckungsgrade, etc.) aufgefangen werden.

Weiterhin muss es sich um eine zusätzliche Belastung handeln, zu deren Tragung die Gemeinde verpflichtet ist. Also Entwicklungen, die die Gemeinde auch nicht von sich abweisen kann.

Bisher wurde die Regelung noch nicht auf einzelnen Kommunen, sondern nur auf wenige finanzielle Aspekte wie bspw. gestiegene Energiepreise in den Jahren 2022 und 2023 angewandt.⁷⁹ Hier ging die Initiative von der Landesregierung aus, um den Kommunen aufgrund tatsächlich unvorhergesehener Ereignisse wie dem Ukraine-Krieg als Preistreiber Unterstützung zu bieten und energetische Maßnahmen zu fördern. Gebrauch machen konnten hiervon alle Kommunen, denen die Einhaltung der Vorgaben des Haushaltsausgleich nicht möglich war.

⁷⁸ Vgl. Junkernheinrich et al., S. 26, Rn. VI

⁷⁹ Vgl. SZ-Online: Püttlingen muss Gnadengesuch stellen

Allerdings dürften einzelne Ereignisse mit entsprechender Tragweite für nur eine Kommune auch aufgrund der geringen Flächengröße im Saarland kaum zu erwarten sein. Für übergreifende Geschehnisse wird auf den nächsten Abschnitt verwiesen.

Sofern dennoch Fehlbeträge zugelassen werden und diese auch nicht durch Überschüsse gedeckt werden können, sind sie gem. § 8 Abs. 4 S. 2 SPaktG innerhalb von fünf Jahren zurückzuführen. Den Gemeinden kann also für das laufende Jahr unter die Arme gegriffen werden, wobei darauf gehofft werden muss, dass es sich nur um temporäre Problemstellungen handelt und kurzfristig eine Besserung der finanziellen Lage eintritt. Durch die erforderliche Rückführung in den folgenden fünf Jahren verschiebt sich die Problematik lediglich.

Da ohne Haushaltsgenehmigung nur sehr beschränkt Ausgaben getätigt werden dürfen (§ 88 KSVG) und bei Nicht-Einhaltung der Vorgaben des Saarlandpaktes keine Genehmigung – zumindest nicht ohne Ausnahmeregelung – erteilt werden kann, wäre aufgrund der in den folgenden Jahren aufgebürdeten Hypothek zu überlegen, lieber ein haushaltsloses Jahr zu überstehen und dadurch die mehrjährige Rückführung eines eventuell zugelassenen Fehlbetrages zu umgehen.

Die abschließende Entscheidung über entsprechende Anträge trifft gem. § 8 Abs. 4 S. 4 SPaktG das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport im Benehmen mit dem Kommunalen Sanierungsrat.

b) § 8 Abs. 5 SPaktG

Neben der vorgenannten Sonderregelung können auch Ausnahmen vom Haushaltsausgleich gem. § 8 Abs. 5 S. 1 SPaktG ermöglicht werden.

Demnach kann das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport im Benehmen mit dem Kommunalen Sanierungsrat nur im Fall einer außergewöhnlichen Notsituation, die jeweils von der betroffenen Gemeinde darzulegen ist, von den Regelungen zum Haushaltsausgleich abweichen, wenn hierdurch die Ziele des § 1 S. 1 SPaktG gefördert werden.

Im Falle dieser Vorschrift ist also insbesondere fraglich, was den Fall einer außergewöhnlichen Notsituation darstellt.

Da der Saarlandpakt noch sehr jung ist und auch keine zumindest vergleichbare Kommentierung vorliegt, soll die Historie der bisherigen Anwendung

Anhaltspunkte bieten. Ein Beispiel hierfür könnte die landesweite Lockerung der Vorgaben im Jahr 2024 darstellen.⁸⁰

So wurde seitens des Kommunalen Sanierungsrates am 09.07.2024 für die Jahre 2024 bis 2027 eine landesweite außergewöhnliche Notsituation beschlossen.

In der Praxis bedeutete dies die Einführung erneuter Defizitobergrenzen, wodurch Abweichungen vom Haushaltsausgleich und somit (nachträglich) die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben ermöglicht wurden. Dies war eine rasche Rückkehr zu bis 2023 möglichen Defiziten (vgl. § 8 Abs. 2 SPaktG), wobei die jeweilige Höhe individuell neu festgesetzt wurde.

Die verbindliche Rückführung muss gem. § 8 Abs. 5 S. 2 SPaktG bis 2027 erfolgen.

Grundlage für die Anerkennung waren zunächst globale Krisen der Vergangenheit (u. a. Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg), die in ihrer Einzelheit vielleicht abgedeckt werden könnten, in der Kumulation allerdings bei sowieso bereits angespannter Finanzlage durch die Kommunen nicht zu stemmen sind.⁸¹ Die Auswirkungen auf allgemeine Preissteigerungen (Stichwort „Inflation“) waren erheblich.⁸²

Zudem ereignete sich an Pfingsten 2024 ein Hochwasser, das fast das gesamte Saarland betraf und massive infrastrukturelle Schäden anrichtete.⁸³ Hierdurch ist nicht nur eine Schadensbeseitigung erforderlich, sondern es müssen auch weitere Schutzvorkehrungen zur zukünftigen Schadensverhinderung getroffen werden.

Hochwasserereignisse sind ebenso wie Massenerkrankungen (etwa die COVID-19-Pandemie mit über 37 Mio. registrierten Erkrankungen in den Jahren 2020 bis 2022)⁸⁴ als Naturkatastrophen mit erheblichem Ausmaß einzustufen.⁸⁵

Solche Naturkatastrophen sind ohne weiteres als Notstand oder Notlage einzuordnen.⁸⁶

Weitere erhebliche Belastung boten in den vergangenen Jahren die immer wieder steigenden Kreis- und Regionalverbandsumlagen („Gemeindeverbandsumlagen“), die auch für die Zukunft prognostiziert werden.⁸⁷ So hat sich die zu erbringende Umlage der Städte und Gemeinden in den Jahren 2018 bis 2024 nach den Festsetzungen der Landkreise und des Regionalverbandes insgesamt um rd. 174,25 Mio. € erhöht:

⁸⁰ Vgl. Süddeutsche Zeitung: Saarland lockert Schuldenbremse für Kommunen

⁸¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung: Saarland lockert Schuldenbremse für Kommunen

⁸² Vgl. Tagesschau.de: Warum die Inflation so hartnäckig ist

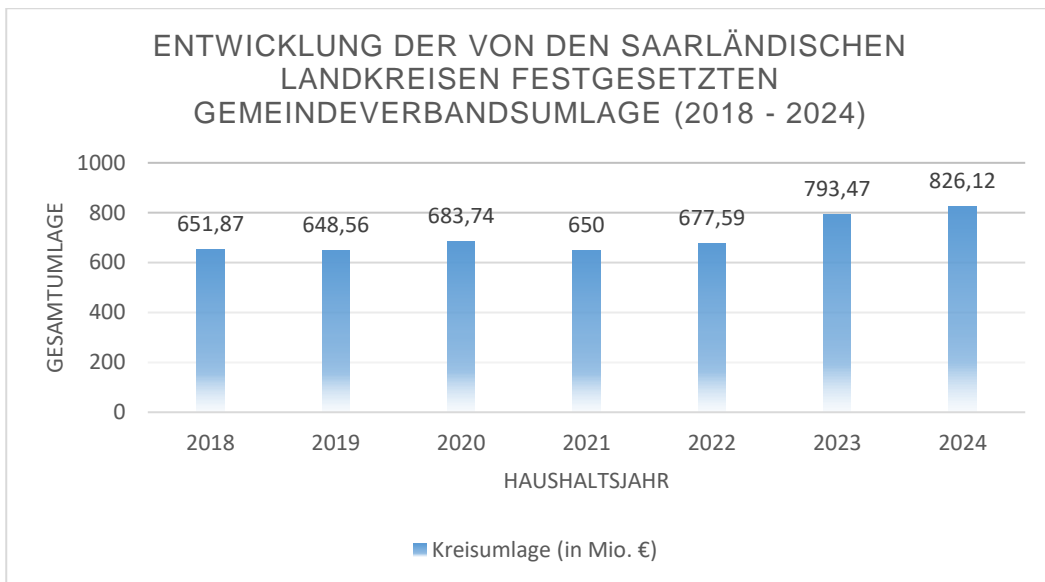
⁸³ Vgl. Zeit-Online: Kommunen melden Hochwasser-Schäden

⁸⁴ Vgl. rki.de

⁸⁵ Vgl. Huber/Voßkuhle, Kommentar zum Grundgesetz/v.Danwitz, Art. 35 Rn. 83

⁸⁶ Vgl. Kämmerer/Kotzur, Grundgesetz Kommentar/v. Kielmansegg, Art. 11 Rn. 58

⁸⁷ Vgl. SZ-Online: Städte und Gemeinden am Limit



Quelle Daten + Grafik: selbst erstellt; eigene Auswertung der einzelnen Haushalte

Die Gemeindeverbandsumlage wird gem. § 4 Abs. 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 K FAG erhoben und dient der Einnahmeerzielung der Gemeindeverbände. Da diese kaum Einnahmen generieren, müssen die angehörigen Gemeinden deren nicht gedeckten Ausgaben finanzieren (so bspw. Urteil des OVG Lüneburg vom 20.06.2017, Az.: 10 LB 83/16, Rn. 338 – beck-online).

Hierzu gehören insbesondere die größtenteils aus Pflichtaufgaben entwickelten Aufwendungen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe sowie der Schulträgerschaft oder aber auch Personalaufwendungen.⁸⁸ Es handelt sich hierbei um Parameter, die im Rahmen der allgemeinen Preisentwicklung wohl weiterhin ansteigen werden. Es ist also auch in den nächsten Jahren mit stetig steigenden Umlagezahlungen zu rechnen.

Da die Landkreise und der Regionalverband gem. § 2 Abs. 2 i.V.m. § 4 des Gesetzes über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland (SBKG) für den Katastrophenschutz verantwortlich sind, wirken sich auch die oben klassifizierten Katastrophen der vergangenen Jahre erheblich auf die Umlage aus.

Insgesamt gesehen handelt es sich vorliegend um eine Kumulation globaler Ereignisse und Krisen, die eine fiskalische Überforderung und eine erhebliche Belastung für die kommunalen Haushalte zur Folge hatte und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Kreditgenehmigung massiv gefährdete. Auch die Normalentwicklungen konnten diese Belastungen nicht mehr auffangen.

⁸⁸ Vgl. etwa Landkreis Neunkirchen: Starker Haushalt für schwierige Zeiten

Die Feststellung der Notlage war daher zur Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit angemessen und notwendig.

Aufgrund der landesweiten Belastungen wurden die Regelungen allgemein und ohne Antrag einer einzelnen Gemeinde für die Jahre 2024 bis 2027 getroffen.⁸⁹

Über die landesweite Anwendung hinaus kann unter Betrachtung der Formulierung, dass die jeweils betroffenen Gemeinden eine außergewöhnliche Notsituation darzulegen haben, auch im Einzelfall eine entsprechende Anerkennung erfolgen.

So haben dieses Jahr die Stadt Merzig und zum wiederholten Male die Gemeinde Ensdorf hiervon Gebrauch gemacht.⁹⁰

Hier gilt allerdings festzuhalten, dass das Vorhandensein einer Notlage in der Regel nicht so klar sein dürfte wie bei der allgemeinen Entscheidung in 2024. Im Detail musste die Gemeinde Ensdorf zusätzlich zur Notlage u. a. erhebliche Rückgänge der Gewerbesteuer oder Anstiege von Ausgaben (Kreisumlage etc.) in Kauf nehmen.⁹¹ Auch wenn eine Normalentwicklung dies auffangen sollte, war die Erreichung der Ziele des § 1 S. 1 SPaktG, nämlich Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit im Wege der vollständigen Rückführung der strukturellen Liquiditätskredite und der dauerhafte Haushaltsausgleich, aufgrund des defizitären Planergebnisses nicht möglich.

Ohne Haushaltsgenehmigung ist die Gemeinde praktisch nicht in der Lage die Ausgaben oder Einnahmen zu ihren Gunsten zu beeinflussen und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu erreichen. Außerdem ist es im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG problematisch, einer Kommune die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben vorzuschreiben. Dies insbesondere dann, wenn wie vorliegend keine „Luxusgüter“ erkennbar sind und Versuche einer Einnahmeerhöhung, wie möglicherweise eine – wenn auch nur moderate – Anhebung der Steuerhebesätze unternommen wurde.

Gerade in Anbetracht der Verbindung einer Notlage mit der Gefährdung der Zielerreichung, nämlich hier v.a. die Rückführung der strukturellen Liquiditätskredite, wird sich im Einzelfall wohl häufiger die Frage nach den Hürden stellen. Diese sind insbesondere aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie schwer zu setzen. Hierzu gehört nämlich auch die Finanzplanung und daher das

⁸⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung: Saarland lockert Schuldenbremse für Kommunen

⁹⁰ Vgl. SZ-Online: Wofür die Stadt Merzig in diesem Jahr über 18 Millionen Euro ausgibt sowie gemeinde-ensdorf.de

⁹¹ Vgl. SZ-Online: Wieso Ensdorf die Grundsteuer jetzt deutlich erhöhen muss

Einnahme- und Ausgabeverhalten.⁹² Dennoch muss ein Konsens mit den prüf- und aufsichtsrechtlichen Aufgaben gefunden werden.

Insgesamt ist § 8 Abs. 5 SPaktG gegenüber § 8 Abs. 4 SPaktG unter Betrachtung der obigen Ausführungen als einfachere Öffnungsklausel einzustufen.

c) Der Kommunale Sanierungsrat

Zahlreiche Entscheidungen bzgl. des Saarlandpaktes trifft das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport gemeinsam bzw. „im Benehmen“ mit dem Kommunalen Sanierungsrat. Hierzu zählen die oben thematisierten Ausnahmefälle, aber auch etwa die Entscheidung über die Rückforderung von Zuweisungen (§ 15 Abs. 2 SPaktG).

Daher sollte geklärt werden, worum es sich bei diesem Gremium handelt.

Nach § 16 Abs. 1 SPaktG wurde der Kommunale Sanierungsrat beim Ministerium für Inneres, Bauen und Sport eingerichtet und ist ressortübergreifend mit Vertretern des Landes sowie des Saarländischen Städte- und Gemeindetages paritätisch besetzt.

Konkretisierungen bzgl. der Tätigkeit des Kommunalen Sanierungsrates finden sich gem. § 16 Abs. 3 SPaktG in der Verwaltungsvorschrift über den Kommunalen Sanierungsrat nach § 16 SPaktG (VV KSR) und gem. § 16 Abs. 4 SPaktG in der Geschäftsordnung. So regelt bspw. § 1 Abs. 1 VV KSR, dass sowohl das Land als auch der SSGT jeweils von vier Mitgliedern vertreten werden und diese sowie ihre Stellvertreter namentlich zu benennen sind. Die „politischen“ Mitglieder seitens des SSGT werden nach § 1 Abs. 2 VV KSR durch diesen benannt.

Die Entscheidungen, die sich auch auf die Vorgaben der Haushalts- und Kreditgenehmigung auswirken, werden somit immer auch von der politischen bzw. kommunalen Seite beeinflusst.

4. Ausnahme- bzw. (politische) Eingriffsmöglichkeiten

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass bzgl. den geltenden gesetzlichen Vorschriften diverse Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen – auch über § 8 Abs. 4 + 5 SPaktG hinaus – bestehen. Diese sollen im Folgenden gesondert und auch vor dem Hintergrund der Förderung äußerer Einflüsse auf und durch den Saarlandpakt dargestellt und analysiert werden.

⁹² Vgl. Huber/Voßkuhle, Kommentar zum Grundgesetz/Schwarz, Art. 28, Rn. 191

a) Sonderkredite

Wie bereits beschrieben wurde, sind nun vorhandene strukturelle Liquiditätskredite einer Gemeinde das Ergebnis haushaltsrechtlich eigentlich unzulässiger Fehlbeträge („Kassenkredite“) der Vergangenheit.

Allgemein betrachtet verstößt die Aufnahme der strukturellen Liquiditätskredite gegen die Vorgabe des § 94 Abs. 1 KSVG, wonach Liquiditätskredite grundsätzlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsprobleme zulässig sind. Ein angehäufter Bestand widerspricht somit einer geordneten Haushaltswirtschaft i.S.d. § 92 Abs. 2 S. 2 KSVG.

Demgegenüber verfügen Gemeinden ohne strukturellen Liquiditätskredite über eine geordnete Haushaltswirtschaft.

Das Fehlen einer geordneten Haushaltswirtschaft hemmt gem. § 92 Abs. 2 S. 2 KSVG die Genehmigung der Investitionskredite, die aber ggf. unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden kann.

Um dennoch und vor allem unter Berücksichtigung der Ziele des Saarlandpaktes Investitionen zu ermöglichen, wurde für jede Gemeinde ein individueller Kreditrahmen geschaffen, der unter Betrachtung der Vorgaben des Saarlandpaktes von der Kommunalaufsicht jährlich zu genehmigen ist.

Dieser Kreditrahmen orientiert sich am Bestand struktureller Liquiditätskredite und berechnet sich aus einem vorgegebenen, nach Höhe der strukturellen Liquiditätskredite gestaffelten, Kopfbetrag je Einwohner, multipliziert mit der Einwohnerzahl zum 31.12. des jeweils zweitvorangegangenen Jahres.

Durch den Anstieg des Kopfbetrages bei verringertem Kreditbestand wird den wirtschaftlich soliden Kommunen ein höherer Betrag zugestanden als etwa gleich großen, aber finanziell stark angeschlagenen, Gemeinden.

Aufgrund zahlreicher rechtlicher Verpflichtungen einer jeden Kommune reicht dieser Kreditrahmen, der für alle 52 saarländischen Städte und Gemeinden im Jahr 2024 rd. 65 Mio. € (also durchschnittlich ca. 1,25 Mio. €) betrug, allerdings nicht aus.

Für pflichtige Investitionen wie die öffentliche Sicherheit (u.a. Feuerwehr) bzw. allgemeinen Bevölkerungsschutz (bspw. Hochwasser, Starkregen), Kindergärten, Schulen, Ganztagsbetreuung, Verkehrssicherung usw. sind ganz andere Beträge von Nöten.

Hierfür hat die Landesregierung per „Erlass des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport über die Kreditwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände“ („Krediterlass“ – zuletzt vom 17.06.2025, Ministerium für Inneres, Bauen und

Sport) eine weitere Ausnahmeregelung geschaffen. Ein solcher Krediterlass liefert Konkretisierungen bzgl. der kommunalhaushaltsrechtlichen Vorschriften zu den Investitionskrediten.⁹³ Er wird in regelmäßigen Abständen durch den Minister für Inneres, Bauen und Sport – ebenso wie Haushaltserlasse – herausgegeben.

Die Einführung des Konzepts der „Sonderkredite“ kann hierbei als schleichender Prozess deklariert werden. Nachdem zunächst vereinzelte Maßnahmen (wie etwa Investitionen im Bereich der Kindergärten oder der Straßenbeleuchtung) schon vor vielen Jahren vereinzelt den Weg in den Krediterlass fanden, erfolgte eine ausführliche Auflistung möglicher gesondert zu betrachtender Maßnahmen erstmals im Jahr 2023 (vgl. Krediterlass vom 14.11.2023 und vergleichsweise auch vom 22.11.2019, jeweils Ministerium für Inneres, Bauen und Sport). Auch in der aktuell geltenden Fassung (Krediterlass 2025) ist diese Bezeichnung zu finden und die Tatbestände wurden mittlerweile erweitert.

Fraglich ist nun, worum es sich hierbei handelt, wie der Zusammenhang zu den Investitionskrediten ist und was die Folgen sind.

Zunächst sollte erwähnt werden, dass es sich bei dem „Sonderkredit“ nicht um eine Kreditart im banken- bzw. kreditrechtlichen Sinne handelt, sondern um die Umschreibung einer Sonderregelung.

Im aktuellen Krediterlass ist unter Punkt 2.6 festgelegt, dass die Investitionskredite, die zur Erfüllung gesetzlicher oder sonstiger rechtlicher Pflichten erforderlich sind, über den Kreditrahmen hinaus zu genehmigen sind (nämlich als "Sonderkredite"). Aufgezählt werden hier u. a. Investitionskredite für Kindertagesstätten, Schulen oder Feuerwehrgerätehäuser, also unabdingbare und unabweisbare Investitionen. Ebenfalls können energetische Maßnahmen als sonderkreditfähig anerkannt werden, sofern sie wirtschaftlich rentabel sind.

Die Sonderkredite gelten also über den Kreditrahmen hinaus und umfassen sämtliche Pflichtaufgaben der Gemeinden.

Insbesondere derzeit notwendige Investitionen im Bereich der Schulen (hier besteht gem. § 24 Abs. 4 SGB VIII ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ab dem Schuljahr 2026/2027) oder Kindergärten bzw. im Allgemeinen Maßnahmen, zu deren Durchführung die Kommunen rechtlich verpflichtet sind (gesetzliche Pflichtaufgaben), können innerhalb des vorgegebenen Kreditrahmens nicht finanziert werden, was vor allem bei Betrachtung der im Jahr 2024 gewährten Sonderkredite deutlich wird.

⁹³ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 2

Nach eigener Auswertung des Verfassers betrugen diese rd. 153 Mio. €, also mehr als den doppelten Wert des vorgesehenen Kreditrahmens (65 Mio. €).⁹⁴

Die größten Brocken entfielen auf die Bereiche „Kindergärten“ und „Schulen“ (rd. 79 Mio. €), wobei die Anwendung des Erlasses unterschiedlich stark ausgereizt wird.⁹⁵

Von der Vorgabe, dass eine Finanzierung über Kredite nur zulässig ist, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder unwirtschaftlich ist (§ 83 Abs. 3 KSVG), kann gar nicht mehr gesprochen werden. Lediglich eine Gemeinde (Losheim am See) kam im vergangenen Jahr ohne Investitionskredite aus.⁹⁶

In der derzeitigen Praxis kann der vorgegebene Kreditrahmen somit als „Finanzrahmen für freiwillige Leistungen“ klassifiziert werden, Sonderkredite werden darüber hinaus gewährt.

Die Aufzählung der sonderkreditfähigen Maßnahmen ist allerdings nicht abschließend. So können auch Maßnahmen, die einer „gemischten“ Nutzung (freiwillig und pflichtig) unterliegen, anerkannt werden, sofern die überwiegende Verwendung von der Pflichtenkollision betroffen ist.

Außerdem hat sich der Minister für Inneres, Bauen und Sport vorbehalten, verschiedene Maßnahmen nach Einzelfallentscheidungen als sonderkreditfähig anzuerkennen. Dies soll gem. Punkt 2.6 des Krediterlasses insbesondere für Maßnahmen mit herausragender Bedeutung, die im Interesse der Landesregierung und somit des ganzen Landes sind oder Maßnahmen mit signifikanter Förderung des Bundes, wenn der kommunale Eigenanteil nicht innerhalb des regulären Kreditrahmens abgebildet werden kann, gelten.

Hierbei kann man unumwunden von der Förderung von „Prestigeprojekten“ sprechen, deren Zulässigkeit einzig und allein auf politischer Ebene entschieden wird. Häufig handelt es sich bei solchen Projekten um Maßnahmen, deren Kosten auch gerne einmal ausufern, was eine erhebliche Gefahr bzgl. der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit i.S.d. der geordneten Haushaltswirtschaft bedeuten kann.

Durch Aufweichungen der Regelungen im Einzelfall bzw. Ausreizen der Vorgaben auf das Äußerste ermöglicht man den Kommunen immer mehr Investitionen, was langfristig eine Gefährdung der Ziele des Saarlandpaktes mit sich bringen kann. Schließlich müssen neben den Schuldendienstverpflichtungen auch allgemeine

⁹⁴ Vgl. Anlage 2: Übersicht der Kredite und Sonderkredite

⁹⁵ Vgl. Anlage 2: Übersicht der Kredite und Sonderkredite

⁹⁶ Vgl. Anlage 2: Übersicht der Kredite und Sonderkredite

Folgekosten einer jeden Investitionen wie Instandhaltung oder Betrieb berücksichtigt werden.

Diese geschaffene Lücke für Einzelfallentscheidungen öffnet dem „Beziehungsgeflecht“ aufgrund persönlicher Beziehungen und politischer Parteizugehörigkeiten die Tür und schafft ein erhebliches Risiko für die nachhaltige Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit.

Die Vorgaben des Saarlandpakt bleiben nämlich trotz der Lockerungen bestehen.

Aufgrund der in der Praxis nur auf das jeweilige Haushaltsjahr bezogenen temporären Betrachtung und entsprechender Vernachlässigung der Folgekosten und -jahre bzgl. der dauernden Leistungsfähigkeit auch in Bezug auf den Kreditmarkt ist dies dennoch kritisch zu sehen.

Es entsteht häufig der Eindruck, dass die Kommunen die Gewährung der Sonderkredite absolut ausreizen und sich keine Gedanken um die Folgen machen. Der Vorbehalt der Finanzierbarkeit der Schuldendienstverpflichtungen und die Auswirkungen für die Zukunft werden leider nicht flächendeckend beachtet.

Der ebenfalls erwähnte Haushaltserlass wird jährlich im Voraus herausgegeben und dient als Handlungsanleitung zur bevorstehenden Haushaltsplanung.⁹⁷ Damit werden den Gemeinden insbesondere Orientierungsdaten für diverse Einnahme- und Ausgabepositionen mitgeteilt, die diese im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigen (sollten).

b) Saarlandpakt

Neben der Ausnahmemöglichkeit durch die Gewährung von Sonderkrediten trotz nicht geordneter Haushaltswirtschaft, liefert auch der Saarlandpakt einige Optionen Ausnahmen zu schaffen oder äußere Eingriffe zu ermöglichen.

aa) Normalentwicklung

Aus den voranstehenden Ausführungen geht bereits hervor, dass die Normalentwicklung an sich bereits einen Einfluss auf die Ergebnisbildung darstellt. Aber auch die Normalentwicklung selbst kann beeinflusst werden.

Erster Anhaltspunkt hierfür bietet die Auswahl der Normalfaktoren (§ 7 SPaktG). Die verschiedenen, im Vorfeld bestimmten, Zahlungsarten können regelmäßig

⁹⁷ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 1.2

angepasst werden. So wurde mit Beginn des Jahres 2025 die Grundsteuer B ersatzlos als Normalfaktor gestrichen (vgl. § 7 Nr. 1 SPaktG a.F.).

Weiterhin ist gem. § 6 Abs. 2 Nr. 7 S. 3 AusfSPaktGVO eine Fortschreibung der Regionalverbands- bzw. Kreisumlage getrennt nach Gemeindeverbänden mit einer vom Ministerium für Inneres, Bauen und Sport im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und Europa (gemeint hiermit ist wohl das mittlerweile umbenannte Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft) und im Benehmen mit dem Kommunalen Sanierungsrat festgesetzt, an der Entwicklung orientierten Rate, die in der Regel nicht weniger als 2% beträgt, vorzunehmen. Hier bietet die Festsetzung der Rate Einwirkungsmöglichkeiten.

Anpassungen sind auch im laufenden Jahr möglich. So kann das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport nach § 6 Abs. 2 S. 2 AusfSPaktGVO im Fall einer drohenden oder eingetretenen Notlage, von der die Gesamtheit aller Gemeinden betroffen ist, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und Wissenschaft und im Benehmen mit dem Kommunalen Sanierungsrat die Fortschreibung der Basiswerte (...) im laufenden Haushaltsjahr an die Ergebnisse der Regionalisierung der Steuerschätzung vom Mai des laufenden Haushaltsjahres anpassen. Die Anpassungen betreffen die Fortschreibung der Basiswerte nach § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 1-5 AusfSPaktGVO.

Diese Regelung wurde in der Verordnung zur Änderung der AusfSPaktGVO mit Wirkung zum 01.01.2022 eingeführt und diente der Unterstützung der Bekämpfung finanzieller Folgen der Covid-19-Pandemie. Das Land gewährte hier z.B. Ersatzleistungen für Ausfälle bei den Gemeindeanteilen der Einkommen- und Umsatzsteuer, was in die Normalentwicklung aufgenommen wurde.⁹⁸

Alle Änderungen und Anpassungen der Normalentwicklung haben Auswirkungen auf die strukturell zahlungsbezogenen Ergebnisse (§ 7 i.V.m. § 6 SPaktG).

bb) Feststellung Notsituation

Fundament für das Ermöglichen einer Änderung der grundlegenden Vorgaben des Saarlandpaktes ist die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation.

Konkret stellt sich hier die Frage nach den Hürden der Entscheidungskriterien bzw. der Schwelle der Einflussmöglichkeiten, wobei es hierzu keine Richtlinien gibt.

Während die Feststellung für Eingriffe im laufenden Jahr gem. § 6 Abs. 2 S. 2 AusfSPaktGVO vom Ministerium für Inneres, Bauen und Sport im Einvernehmen

⁹⁸ Vgl. saarland.de: Landesregierung spannt auch 2022 kommunalen Schutzschirm

mit dem Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft und im Benehmen mit dem Kommunalen Sanierungsrat getroffen wird, sind für die Ausnahmetatbestände nach § 8 Abs. 4 + 5 und SPaktG lediglich das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport sowie der Kommunale Sanierungsrat zuständig.

Wie in Kapitel III. 3. a) + b) bereits ausführlich geschildert wurde, gibt es hier verschiedene Eingriffsschwellen.

Wenngleich die Ausnahmen nach § 8 Abs. 4 SPaktG ob der Unvorhersehbarkeit einzelne Gemeinden betreffender Ereignisse und der Abfederung durch die Normalentwicklung schwer zu definieren sind, ist die Regelung des § 8 Abs. 5 SPaktG besser greifbar. Die dort notwendige Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage hatte bzgl. der landesweiten Wiedereinführung einer Defizitobergrenze sicherlich ihre Berechtigung.

Allerdings ist auch ersichtlich, dass den Entscheidungsträgern im Rahmen der Einzelfallentscheidung (aktuell Emsdorf oder Merzig) zum einen durch die Besetzung der Gremien der politische Einfluss ermöglicht wird und zum anderen die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG ein erhebliches Hemmnis bzgl. der Versagung, auch mit Blick auf die Zielerreichung bzgl. der Kredittilgung, darstellt. Bei einzelnen Anträgen betroffener Gemeinden ist die Hemmschwelle bzgl. der Ausnahmeregelung sicher geringer einzustufen. Auch wenn nahezu immer Optimierungsbedarf besteht, ist hier die Frage der Hemmschwelle des Eingriffs in die Selbstverwaltungsangelegenheiten mitentscheidend.

IV. Zwischenfazit

Zum Abschluss der kommunalhaushaltsrechtlichen Betrachtung erfolgt nun eine zusammengefasste Betrachtung angesichts der aufgeworfenen Kritik und der Themenstellung.

Zunächst ist festzustellen, dass die Regelungen des KSVG, allgemein betrachtet, Ausnahmen von der geforderten Norm zulassen.

Eine grammatikalische Auslegung des § 92 Abs. 2 S. 2 + 3 KSVG lässt grundsätzlich Abweichungen bei fehlender geordneter Haushaltswirtschaft zu. Vorgesehen ist die Ausnahmegenehmigung insbesondere für Fälle rechtlicher Verpflichtungen.⁹⁹ Wie bereits erwähnt, sollen hierzu der Kreditrahmen und besonders die Sonderkredite dienlich sein.

Die im ministeriellen Krediterlass verankerten Sonderkredite stellen grundsätzlich schon einen Einfluss dar, was v.a. aufgrund der unter Punkt 2.6 aufgeführten

⁹⁹ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 2

Möglichkeit der Einzelfallentscheidung („Prestigeprojekte“) gestärkt wird. Die Unterstützung bedeutender Maßnahmen steht – wie alle Sonderkredite – zwar unter dem Vorbehalt der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben, dies allerdings in der gelebten Genehmigungspraxis häufig nur für das Haushaltsjahr (im Falle eines Doppelhaushaltes auch für zwei Jahre), sodass die Folgen für die Zukunft vernachlässigt werden.

Weitere Eingriffsmöglichkeiten in die haushaltsrechtlichen Vorschriften sind im Saarlandpakt zu finden. Dessen Gründung stellt eine erhebliche Abweichung von bundesweit, trotz Föderalismusprinzip, fast identischen Entscheidungskriterien bzgl. der kommunalen Haushaltswirtschaft, vor allem des Haushaltsausgleichs dar.¹⁰⁰ Die nahezu gleichlautenden kommunalrechtlichen Vorgaben konkretisieren dies als Ausfluss des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips.¹⁰¹

Der zentrale Grundsatz der Gesamtdeckung stellt auch die stetige Aufgabenerfüllung sicher.¹⁰² Dieser ergibt sich nämlich unter Berücksichtigung der Regeln der weiterhin angewandten Doppik dadurch, dass die Gesamterträge die Gesamtaufwendungen mindestens erreichen oder übersteigen.¹⁰³ Zudem besteht auch keine Übereinstimmung mit dem grundgesetzlichen „Vorbild“ (Art. 109 Abs. 3 S.1, 110 Abs. 1 S. 2 GG) bzw. der verfassungsrechtlichen Verankerung.¹⁰⁴

Die Umwandlung der Bewertung nach den tatsächlichen Gegebenheiten des Ergebnishaushaltes hin zum SPaktG ist Ergebnis der Einflussnahme entsprechender Stellen mit Gesetzgebungskompetenz.

Im Saarland werden Gesetzesvorlagen von dem/der Ministerpräsidentin/-en im Namen der Landesregierung, von einem Mitglied des Landtages, einer Fraktion oder durch Volksbegehren eingebracht (Art. 98 SVerf), also weitestgehend auf politischer Ebene.

So dürften die Änderungen zwar mittels Schaffung eines gleichrangigen Landesgesetzes rechtskonform sein, stellen aber eine extreme Besonderheit dar und greifen erheblich in die Haushaltswirtschaft ein.

Auch in anderen Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen) wurden Projekte zur Übernahme kommunaler Liquiditätskredite gestartet – dies aber nicht mittels solch drastischer Abweichungen.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 90

¹⁰¹ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 90

¹⁰² Vgl. Lange, Klaus: Kommunalrecht, Kap. 16 Rn 76

¹⁰³ Vgl. Lange, Klaus: Kommunalrecht, Kap. 16 Rn.79

¹⁰⁴ Vgl. Reus/Mühlhausen Haushaltsrecht in Bund und Ländern, B., Rn. 123

¹⁰⁵ Vgl. Der Gemeindehaushalt/Busch und Hock, 8/2025, S. 173 ff

Die neu konstruierten Vorgaben sind nicht nur ein erheblicher Einfluss des Gesetzgebers, sondern sie ebnen auch den Weg für weitere Eingriffsmöglichkeiten.

Um den Kommunen dennoch eine Haushaltsgenehmigung zu ermöglichen wurde mit dem Saarlandpakt ein Konstrukt entwickelt, welches die Chancen bietet, bei Bedarf sowohl allgemein als auch individuell nachzusteuern und so eine vermeintliche nachhaltige Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können.

Hierzu wurden Steuerungsmöglichkeiten und -mechanismen kreiert, die je nach Entwicklung jederzeit politisch beeinflusst werden können (Normalentwicklung, außergewöhnliche Notlage).

Die Schaffung des Saarlandpakt liefert also die Grundlage zuvor nie da gewesener und unvergleichbarer Einflussmöglichkeiten in die Haushaltswirtschaft. Aufgrund der Zusammensetzung der Entscheidungsgremien (wie der Kommunale Sanierungsrat) ist der Weg für politische Eingriffe geebnet.

Neben den Auswahlmöglichkeiten bzgl. den Normalfaktoren (§ 7 SPaktG), welche auch bereits angepasst wurden (vgl. § 7 SPaktG a.F. bzgl. Grundsteuer B) liefern auch die Ausnahmeregelungen nach § 8 Abs. 4 + 5 SPaktG Öffnungsklauseln für äußere Einflüsse und bedeuten eine Instabilität. Hinzu kommt die teilweise fiktive, nicht zwangsläufig jährlich zu leistende, Mindesttilgung.

Auch wenn die Anerkennung einer Notlage und damit verbunden die Lockerung der Vorgaben des Saarlandpakt bisher aufgrund der Geschehnisse in der Allgemeinheit akzeptabel und folgerichtig sein mag, bleibt langfristig die Gefahr, dass die Umsetzung gelockert wird. Grundlagen einer solchen Festlegung sind nicht näher definiert und ermöglichen eine gewisse Willkür. Insbesondere bei den Einzelfallentscheidungen dürfte die Hemmschwelle hierbei möglicherweise nochmals geringer sein.

Rein aus Sicht kommunalhaushaltsrechtlicher Grundsätze ist daher jedwede Abweichung von etablierten Grundsätzen der Haushaltswirtschaft abzulehnen.

Der äußere (politische) Einfluss mittels Zulassung von Fehlbeträgen oder Einführung weiterer Defizitobergrenzen dient ob der Rückführungsverpflichtungen auch nicht der Nachhaltigkeit und stellt eher eine Gefahr dar.

Eine Lockerung der Richtlinien ermöglicht regelmäßig das Erreichen einer Haushaltsgenehmigung, obwohl die Vorgaben eigentlich nicht erfüllt sind.

Grundsätzlich impliziert die von der Kommunalaufsicht erteilte Genehmigung der Investitionskredite nämlich, dass die genehmigte Summe – und damit verbunden auch die Folgekosten wie Zins und Tilgung – mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde – zumindest positiv prognostiziert – im Einklang steht.¹⁰⁶

Neben der Außerachtlassung der realen Entwicklung fehlt in der derzeitigen Praxis zudem auch die Prüfung der Einhaltung sämtlicher Vorgaben über das Haushaltsjahr hinaus.

Es ist daher umso bedenklicher, zum einen durch politische Einflüsse auf zumindest nur bedingt reelle Werte abzustellen und zum anderen die Regelung des Haushaltsausgleichs im Allgemeinen nun anders und auch deutlich differenziert von bundesweiten Regelungen zu beurteilen.

Weiterhin gilt die lasche Betrachtung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung also großer Risikofaktor hinsichtlich der dauernden Leistungsfähigkeit.

Durch die Verschiebung weg von der allgemeinen Betrachtungsweise und die diversen äußeren Einflüsse gibt es sicherlich Anhaltspunkte, die für eine Abschaffung der Genehmigungspraxis sprechen dürften. Positiver Aspekt dessen wäre vermutlich auch der Druck zur Aufholung der Jahresabschlüsse um den Kreditpartnern verlässliche Grundlagen liefern zu können.

Unter Bezugnahme auf die tatsächliche Entwicklung ist dies jedoch kritisch zu sehen. In der aktuellen Lage wird die Einhaltung der Vorgaben schließlich nicht gänzlich ignoriert, sondern im bundesweiten Vergleich anders betrachtet.

Hier darf man sicherlich geteilter Meinung bzgl. der Sinnhaftigkeit sein. Auch die derzeitige Entwicklung des Saarlandpaktes ist nicht sehr vielversprechend, sodass über Alternativen nachzudenken wäre.¹⁰⁷

Hierzu wären aber eher Bewertungen der tatsächlichen Gegebenheiten und stärkere finanzielle Unterstützungen hilfreich, als die Kommunen sich selbst zu überlassen. Auch dadurch, dass kaum noch Gemeinden ihren finanziellen Mindestbedarf durch eigene Einnahmen decken können, sollte hier nachgebessert werden.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Bayern/Sedlmaier, Art. 61, Rn. 5

¹⁰⁷ Vgl. Saarbrücker Zeitung vom 07.10.2025, Seite B1

¹⁰⁸ Vgl. Lange, Klaus: Kommunalrecht Kap. 15 Rn. 207

B. Kreditrechtliche Betrachtung

Mit der im kommunalrechtlichen Teil erfolgten Kreditgenehmigung sind die Kommunen zur Kreditaufnahme legitimiert, wodurch auch das Kreditrecht tangiert wird. Entsprechende Aspekte sollen daher ebenfalls betrachtet werden.

Ein Kommunalkredit oder -darlehen umfasst sämtliche Ausleihungen („Darlehen“) an Gebietskörperschaften, worunter neben den Städten auch die Gemeinden und die Landkreise deklariert werden.¹⁰⁹ Ein Kommunalkredit ist ein an eine spezielle Gruppe von Kreditnehmern gewährter Kredit.¹¹⁰

Dieser birgt einige Besonderheiten gegenüber bspw. Krediten von Privatpersonen oder juristischen Personen.¹¹¹

Deutlich werden dürfte dies insbesondere in Bezug auf die Stellung von Sicherheiten oder das Kreditrisiko („Gefahr des teilweisen oder vollständigen Ausfalls vertraglich vereinbarter Zins- und Tilgungszahlungen“)¹¹².

I. Kreditrechtliche Grundlagen bzgl. kommunaler Sonderstellung

Nach § 18 S. 1 KWG darf ein Kreditinstitut einen Kredit, (...) nur gewähren, wenn es sich von dem Kreditnehmer die wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere durch Vorlage der Jahresabschlüsse, offenlegen lässt. Die Prüfung muss darüber hinaus auch während des Kreditverhältnisses regelmäßig vorgenommen werden.¹¹³

Eine solche Offenlegung ist gem. § 18 S. 4 Nr. 3 KWG nicht erforderlich bei Krediten an (...) eine Gemeinde, einen Gemeindeverband, ein rechtliches unselbständiges Sondervermögen eines Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes oder Einrichtungen des öffentlichen Bereichs, wenn sie ungesichert ein KSA-Risikogewicht von 0 Prozent erhalten würden. In der Bundesrepublik Deutschland erhalten u. a. Länder, Gemeinden, Städte und Gemeindeverbände ein Risikogewicht von 0 Prozent.¹¹⁴

Ebenfalls unterstützt wird die nicht notwendige Offenlegung durch § 21 Abs. 2 Nr. 4 KWG, wonach Kredite an Gemeinden nicht als Kredite im Sinne der §§ 15 bis 18 KWG gelten.

¹⁰⁹ Vgl. wirtschaftslexikon.gabler.de: Kommunalkredit

¹¹⁰ Vgl. Claussen, Rn. 107

¹¹¹ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 18 Rn. 87

¹¹² wirtschaftslexikon.gabler.de: Kreditrisiko

¹¹³ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 18 Rn. 1

¹¹⁴ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Affeld, Eu-VO, Art. 115 Rn. 3

II. Eigenkapitalnachweis / Stellung von Sicherheiten

Das Entfallen der Offenlegungspflichten harmonisiert auch mit kommunalrechtlichen Vorschriften.

Wie bereits aufgezeigt, bescheinigt die Kommunalaufsicht mit Genehmigung der Investitionskredite gem. § 92 Abs. 2 KSVG grundsätzlich die Einhaltung der Vorgaben einer geordneten Haushaltswirtschaft sowie die Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit. Kreditrechtlich wird dies dergestalt akzeptiert, dass für die Kommunen verschiedene Privilegien gelten.¹¹⁵

Hauptaspekt ist die regelmäßige aufsichtsrechtliche Prüfung, welche in der Regel jährlich und im Ausnahmefall eines Doppel-Haushaltes (§ 84 Abs. 3 KSVG) spätestens alle zwei Jahre erfolgt.

Verstärkt wird dies durch kommunalrechtliche Vorschriften wie § 92 Abs. 6 S. 1 KSVG, wonach die Gemeinden keine Sicherheiten zur Sicherung eines Kredites bestellen dürfen.

Sollte dies ohne Ausnahmegenehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (§ 92 Abs. 6 S. 2 KSVG) dennoch erfolgen, wäre dieses Rechtsgeschäft gem. § 125 Abs. 2 KSVG nichtig.¹¹⁶

Neben der Haftung der Gemeinde, für die es eine institutionelle Garantie gibt, mit dem gesamten Vermögen, sind auch die regelmäßige Prüfung der Leistungsfähigkeit durch die Aufsichtsbehörde und der Ausschluss des Insolvenzverfahrens über gemeindliches Vermögen (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO i.V.m. § 138 Abs. 2 KSVG) Gründe für das Verbot der Bestellung von Sicherheiten.¹¹⁷

III. Risikoeinschätzung

Ein entscheidender Grund für die Ausnahmeregelungen ist die Risikobetrachtung der öffentlichen Hand. Diesbezüglich wird kaum ein Risiko gesehen.¹¹⁸

Hierfür gibt es diverse Gründe. Zu nennen wäre zunächst die institutionelle Garantie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG. Auch wenn es sich nicht um eine individuelle Garantie handelt, ist die Institution „Gemeinde“ sichergestellt.¹¹⁹

Weiterhin ist das ausgeschlossene Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Gemeinde (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO i.V.m. § 138 Abs. 2 KSVG) ein Indikator für die Risikolosigkeit.¹²⁰

¹¹⁵ Vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunal Finanzen, § 35 Rn. 41

¹¹⁶ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 6

¹¹⁷ Vgl. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 92 Rn. 6

¹¹⁸ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 21 Rn. 94

¹¹⁹ Vgl. Kämmerer/Kotzur, Grundgesetz Kommentar/Ernst, Art. 28 Rn. 82

¹²⁰ Vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunal Finanzen, § 35 Rn. 8

Die Liquidation einer Gemeinde hätte deren Auflösung und den Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde zur Folge, wodurch die beiden vorstehenden Argumente zusammengefasst die Insolvenz vermeidbar machen.¹²¹ Die Insolvenzunfähigkeit ergibt sich also aus der Verfassung.¹²²

Ebenfalls risikomindernd wird die regelmäßige Prüfung der Kommunalaufsicht bzgl. der geordneten Leistungsfähigkeit und der finanziellen Handlungsfähigkeit angesehen. Dies ist, wie bereits mehrfach erwähnt, insbesondere ob der Entwicklungen des Saarlandpaktes und der Vernachlässigungen tatsächlicher Entwicklungen kritisch zu sehen.

IV. Auswirkungen der Lösung für den Kreditmarkt

Die vorgeschlagene Lösung hätte sicherlich erhebliche Auswirkungen auf den Kreditmarkt. Seitens der Kreditgeber wird sich zugunsten der Kommunen auf drei Aspekte verlassen, wozu insbesondere die aufsichtsrechtliche Prüfung der kommunalen Leistungsfähigkeit im Rahmen der geordneten Haushaltswirtschaft zählt.

Die „saarländische“ Bewertung des Haushaltsausgleichs bzw. der geordneten Haushaltswirtschaft dürfte hier aufgrund der Vernachlässigung tatsächlicher Entwicklungen nachdenklich stimmen. Das Bestehen der Institution Gemeinde ist zwar aufgrund der institutionellen Garantie der Gemeinden sichergestellt.¹²³ Dies schließt eine Überschuldung jedoch nicht aus; diese tritt mit Aufbrauchen des Eigenkapitals ein.¹²⁴ Es darf deshalb keine Missachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze erfolgen und es ist ein angemessener Umgang mit den kommunalen Finanzen erforderlich.

Bereits die Einführung des Saarlandpaktes birgt hinsichtlich der politischen Einflussnahme – vor allem auf den Haushaltsausgleich die damit verbundene geordnete Haushaltswirtschaft im bundesweiten Vergleich – und die Annahmen im KWG Gefahren und bietet Instabilität. Die ursprüngliche Einstufung der Gemeinden als risikofreier Kreditpartner fußt eigentlich auf einheitlichen Maßstäben. Die derzeitige Bewertung der Kommunalaufsicht auf Basis struktureller Werte widerspricht den sonst einheitlichen Vorgaben. Das Vernachlässigen tatsächlicher Gegebenheiten dürfte auf Kreditgeberseite derzeit vor allem wegen der institutionellen Garantie sowie der aufsichtsrechtlichen Prüfung (noch) akzeptiert werden.

¹²¹ Vgl. BeckOK: Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen/Rosarius, § 128 Rn. 10

¹²² Vgl. Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung/Vuia, Band 1, § 12 Rn. 23

¹²³ Vgl. Kämmerer/Kotzur, Grundgesetz Kommentar/Ernst, Art. 28 Rn. 82

¹²⁴ Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 17 Rn. 53

Eine gänzliche Freistellung von der Prüfung, was ein Genehmigungsverzicht wohl mit sich bringen würde – schließlich macht eine Prüfung ohne Handhabe wie die Genehmigungsversagung keinen Sinn – wäre aber auch aus Sicht der Kreditgeber kaum hinnehmbar.

Die Befreiung der Offenlegung für Kommunen ist Ausfluss der von der Bankenaufsicht zweifellos angenommenen Bonität.¹²⁵ Den Ländern, Gemeinden, Gemeindeverbänden usw. wird hier eine privilegierte Stellung gewährt.¹²⁶ Sie sind „privilegierte öffentliche Kreditnehmer“¹²⁷. Dies basiert jedoch auf und fordert weiterhin auch eine angemessene Behandlung dieser Einstufung und damit verbunden auch die notwendige Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Prüfungsvorgaben, und zwar diszipliniert und kompromisslos.

Eine tatsächliche Abschaffung des Genehmigungsverwehres würde nach der aktuellen Praxis auch die Prüfung einer geordneten Haushaltswirtschaft ausschließen. Im Gegensatz zur durch den Saarlandpakt geänderten Betrachtung wäre dies eine drastischere Konsequenz für kreditrechtliche Privilegien.

Die Gemeinden könnten sich dann nicht mehr auf die aufsichtsrechtliche Prüfung berufen bzw. die Kreditinstitute nicht mehr darauf verlassen, sodass sie eine eigenständige Prüfung durchführen müssten.

Dies würde einen erheblichen personellen, zeitlichen und auch finanziellen Mehraufwand für die Kreditinstitute nach sich ziehen, was gerade im kleinen Saarland einen erheblichen Wettbewerbsnachteil verursachen dürfte.

Während bspw. für die Kommunalaufsichtsbehörde ein Bürokratieabbau bzw. Verwaltungsvereinfachung eintreten würde, müssten die Kreditgeber mit erheblichem Mehraufwand rechnen.

Dies wiederum dürfte – sofern die Banken sich nicht gänzlich zurückziehen – auch zu einer Verschlechterung der Kreditkondition führen. Durch die entfallende Bescheinigung der Kommunalaufsicht erhöht sich auch das Risiko und das Misstrauen dürfte gefördert werden. Darüber hinaus wären einige Gemeinden aufgrund der rückständigen Jahresabschlüsse derzeit handlungsunfähig – aber positiv gesehen auch in der absoluten Pflicht zur Beseitigung dieser Rückstände. Bei den obigen Ausführungen handelt es sich allerdings keinesfalls um eine abschließende Einschätzung, sondern eher um Mutmaßungen.

¹²⁵ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 18 Rn. 9

¹²⁶ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 18 Rn. 87

¹²⁷ Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 18 Rn. 116

Aufgrund fehlender Vergleichswerte kann keine verlässliche Aussage bzgl. der Folgen einer entfallenden Kreditgenehmigung getätigt werden und die kreditrechtlichen Konsequenzen bleiben offen.

Teil 3: Schluss / Fazit

Letztlich stellt sich nun anhand der Ausarbeitung die abschließende Frage, ob eine Befreiung der kommunalrechtlichen Genehmigungspraxis von Investitionskrediten saarländischer Kommunen möglich ist – dies besonders unter dem Gesichtspunkt eines eventuell effizienteren und eigenverantwortlicheren Umgangs mit den Finanzen auf der kommunalen Seite.

Von übergeordneter Bedeutung sind hierbei sicherlich die Vorschriften des KSVG zur kommunalen Haushaltswirtschaft und die Auswirkungen des neu eingeführten Saarlandpaktes hierauf.

Deutlich wurde zunächst, dass der Genehmigungsvorbehalt von Investitionskrediten nach § 92 Abs. 2 KSVG wohl das zentralste Steuerungselement im kommunalen Haushaltswirtschaftsrecht darstellt.

Dadurch besteht die rechtliche Möglichkeit der Gesetzesmäßigkeitprüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörde, welche eng mit einer geordneten Haushaltsführung verbunden ist. Die damit eigentlich einhergehende Wahrung der dauernden Leistungsfähigkeit sollte die Gemeinden vor einer strukturellen Überschuldung schützen. Hier kommt die Schutzfunktion der Kommunalaufsicht zum Tragen.¹²⁸

Darüber hinaus werden die Gemeinden durch die Genehmigungspflicht gezwungen, ihre Investitionen und damit verbunden die Finanzplanung innerhalb eines rechtlich vorgegebenen und auch kontrollierbaren Rahmens durchzuführen, denn nur mit schlussendlich erteilter Genehmigung können die gewünschten Investitionsmaßnahmen begonnen werden.

Klar ist aber auch, dass die finanzielle Entwicklung trotz des eigentlich präventiven Kontrollcharakters der Genehmigung keine Verbesserung erfährt.

Auch der im Jahr 2020 eingeführte Saarlandpakt, welcher neben der Stärkung der kommunalen finanziellen Handlungsfähigkeit auch den Schuldenabbau und eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung zum Ziel hatte, konnte hier keine wirkliche Verbesserung erzielen.

Die grundlegende Umstellung der Bewertung des Haushaltsausgleichs und der damit verbundenen geordneten Haushaltswirtschaft auf das strukturell

¹²⁸ Vgl. Lange, Klaus: Kommunalrecht, § 17 Rn. 20

zahlungsbezogene Ergebnis nach §§ 6-8 SPaktG stellt einen erheblichen Eingriff in die bisherigen Gegebenheiten dar und lässt die tatsächliche Entwicklung der Kommunalfinanzen außer Acht.

Das nun maßgebliche Ergebnis wird aufgrund verschiedener ausgewählter Faktoren, die einer mit verschiedenen Werten gefütterten Normalentwicklung unterlegt werden, ermittelt. Hinzu kommt die Berücksichtigung teils fiktiver Zahlungen (wie bspw. der nicht immer zu zahlenden Mindesttilgung).

Die tatsächlichen Entwicklungen, die sich auch auf das Eigenkapital der Gemeinden auswirken, wie etwa stets steigende Kreisumlagen oder auch zwingend erforderliche Investitionsmaßnahmen oder Tarifsteigerungen, werden hierbei nicht bekämpft.

Mit Blick auf die gem. § 92 Abs. 2 KSVG erforderliche geordnete Haushaltswirtschaft verliert die Beurteilung durch den Saarlandpakt erheblich an Aussagekraft. Es wird sich viel mehr auf Ausnahmeregelungen berufen.

Ebenfalls kritisch zu betrachten sind die Rückstände der Jahresabschlüsse. Von der rechtlich geforderten Feststellung bis zum 31. Dezember des Folgejahres (§ 101 Abs. 2 KSVG) ist man stellenweise weit entfernt.¹²⁹

Das führt wiederum zu erhebliche Einschränkungen bzgl. Transparenz und Nachvollziehbarkeit der kommunalen Finanzlage – umso stärker, je größer die bestehenden Rückstände sind.

Neben der Kontrolle durch die Kommunalaufsicht auf Basis möglicherweise veralteter Daten, ist auch die Akzeptanz dieses allgemein rechtswidrigen Zustandes zu hinterfragen. Dieser lasche Umgang entspricht auch nicht der geforderten strengen Haushaltsdisziplin.¹³⁰

Die vorgeschlagene Lösung könnte im Rahmen der Kreditverhandlungen eine Aktualisierung dringend notwendig machen, da das Entfallen einer aufsichtsrechtlichen Prüfung sicherlich auch die kreditrechtlichen Privilegien wie etwa einer Befreiung von der Offenlegungspflicht in Frage stellen dürfte. Diese würde dann die Darstellung der finanziellen Lage anhand vom Kreditpartner regelmäßig zu überprüfender Jahresabschlüsse erforderlich machen.¹³¹

Gleichzeitig ist die Aufholung dieser Rückstände nur Randthema und kann keinesfalls als übergeordnetes Entscheidungskriterium anlässlich einer möglichen Abschaffung der Genehmigung eingestuft werden.

¹²⁹ Vgl. Anlage 1: Übersicht der festgestellten Jahresabschlüsse der Kommunen seit dem Jahr 2016

¹³⁰ Vgl. Junkernheinrich et al., S. 26, Rn. VI

¹³¹ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 18 Rn. 26

Zur Verbesserung dieser Lage wäre es allerdings hilfreich das Einleiten des Prüfverfahrens – ähnlich wie es mittlerweile in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt gehandhabt wird – an die Vorlage eines aktuellen festgestellten Abschlusses zu knüpfen.

Ebenfalls gegen die Möglichkeit der Befreiung der Genehmigung kommunaler Investitionskredite spricht der bundesweite Vergleich. In allen Flächenländern ist diese Genehmigungspflicht nahezu gleichlautend in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen verankert.¹³²

Neben der historischen Entwicklung ist hier auch ein klarer Wille erkennbar. Trotz Föderalismusystem sollen die haushaltsrechtlichen Grundlagen einheitlich bewertet werden. Dies ist auch mit Blick auf grundgesetzliche Vorschriften (etwa Art. 70 ff. GG) so zu sehen.

Der einzigartige Wandel zum Saarlandpakt als Entscheidungskriterium ist ein beispielloser Sonderweg und erheblicher Einfluss auf die bedeutenden Vorschriften des Haushaltsrechts.

Neben dem Eingriff auf die Bewertungsgrundlagen einer geordneten Haushaltswirtschaft mittels eigens entwickeltem strukturellen Ergebnis, Normalfaktoren, Normalentwicklungen oder Mindesttilgung können auch die Vorgaben des Haushaltsausgleichs nach politischer Entscheidung verschoben werden (§ 8 Abs. 4 + 5 SPaktG).

Diese Konstruktion ist sowohl in Bezug auf die allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen, als auch hinsichtlich der faktischen Lage äußerst kritisch zu sehen. Der politische Wille einer – wie auch immer gearteten – Haushaltsbewertung zur Ermöglichung der Einhaltung der Haushaltsgrundsätze scheint hier die Bekämpfung konkreter Problemfelder zu überwiegen.

Das Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft bzw. die Bescheinigung einer dauernden Leistungsfähigkeit ist aufgrund der äußeren politischen Eingriffsmöglichkeiten äußerst volatil und kritisch zu beäugen.

Trotz aller Kritik am Saarlandpakt wird jedoch immer noch eine aufsichtsrechtliche Prüfung gewährleistet, was bei deren Abschaffung – die wohl mit einer Genehmigungsbefreiung einhergehen würde – nicht mehr der Fall wäre.

Mit Blick auf den Bundesvergleich, die Vorschriften des Grundgesetzes und auch die Saarländische Landesverfassung dürften daher verfassungsrechtliche Hürden auftreten.

¹³² Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, §17 Rn. 90

Zudem müssten deutliche Auswirkungen auf das Kreditrecht einkalkuliert werden. Die aufsichtsrechtliche Prüfung ist neben der institutionellen Garantie der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) und der Insolvenzunfähigkeit (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO i.V.m. § 138 Abs. 2 KSVG) Basis des äußerst positiven Ratings der Kommunen.¹³³

Der auf staatlicher Seite eintretende Bürokratieabbau würde für die Kreditgeber einen erheblichen Mehraufwand mit sich bringen. So dürften die Privilegierungen der Gemeinden (im Saarland) entfallen. Der erhebliche Mehraufwand der Kreditinstitute – egal ob personeller oder zeitlicher Natur – würde sich auch finanziell auswirken und wohl eine Verschlechterung der Kreditkonditionen mit sich bringen. Hier dürfte auch keine Verhältnismäßigkeit zur Verwaltungsvereinfachung gegeben sein.

Überregionale Mitbewerber dürften sich deshalb überlegen, ob sich ein Angebot an saarländische Gemeinden überhaupt noch lohnen würde und daher auch über einen Rückzug nachdenken. Dies würde gerade im kleinen Saarland die Auswahl an Kreditpartnern drastisch einschränken und einen erheblichen Wettbewerbsnachteil verursachen.

Die derzeitige Praxis ist als Mittelweg zwischen der kommunalen (finanziellen) Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 + 3 GG) und den aufsichtsrechtlichen Vorgaben einzustufen. Sie hat eine lange Historie und passt gänzlich in das bundesweite Finanzsystem von kommunaler Seite und Kreditinstituten.

Außerdem wurde die Zulässigkeit von Eingriffen in die Finanzhoheit höchstrichterlich zugestanden. Das Selbstverwaltungsrecht schließt die staatliche Kontrolle in Form eines Genehmigungsvorbehaltes nicht vollumfänglich aus, sondern gewährt – unter respektieren eines gewissen Freiraums und unterlassen eines gestaltenden Eingriffs – Prüfungen der Einhaltung der Rechtsvorschriften zu (OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.12.1989, 15 A 436/86, Rn. 23 f. – juris.de).

Die mittels Saarlandpakt vollzogene „Zäsur“¹³⁴ stimmt bereits bedenklich und lässt aufhorchen, bietet aber immer noch eine systemgetreue Erfüllung von Aufsicht- und Prüfungsfunktion.

Die Kommunalaufsicht ist in ihrer Funktion als Rechtsaufsicht die einzige Instanz, die den grundgesetzlich verankerten Selbstverwaltungsangelegenheiten Einhalt

¹³³ Vgl. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Bock, § 18 Rn. 9

¹³⁴ Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 82 Rn. 3

bieten kann.¹³⁵ Hierzu gehört sodann auch die Überwachung der kommunalen Finanzwirtschaft.¹³⁶

Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt, dass hier nicht noch lockerer agiert werden kann. Die tatsächliche Entwicklung darf keinesfalls vernachlässigt werden. Stattdessen muss eine strengere Haushaltsdisziplin erfolgen.¹³⁷ Dies ist auch entsprechend zu überwachen, was anhand des Vorschlages nicht möglich wäre.

Es kann auch nicht der Wille der Landesregierung sein, die Kommunen sich selbst zu überlassen. Auch wenn Insolvenzverfahren bzgl. einer Gemeinde ausgeschlossen sind (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO i.V.m. § 138 Abs. 2 KSVG), ist eine Zahlungsfähigkeit nicht in unermesslichem Maße gegeben.¹³⁸ Sollte eine Gemeinde also ihre Aufgaben irgendwann nicht mehr erfüllen können sind verschiedene Szenarien ersichtlich. Die negative Finanzlage wird sich hierbei nicht in Luft oder Wohlgefallen auflösen. Zu erwarten ist, dass zumindest die übergeordnete staatliche Ebene einspringt.¹³⁹

Im Saarland wären dies die Landkreise Merzig-Wadern, Neunkirchen, Saarlouis, St. Wendel, der Saarpfalz-Kreis sowie der Regionalverband Saarbrücken.¹⁴⁰ Diese finanzieren sich größtenteils über die Gemeindeverbandsumlage.¹⁴¹ Sollten sie also hier einspringen müssen, würde sich die wirtschaftliche Schieflage mittels Gemeindeverbandsumlage auf die anderen kreisangehörigen Gemeinden auswirken. Eine Entwicklung, die in Anbetracht der allgemeinen Kommunalfinzen und auch der Finanzlage des Landes, welches im Fall der Fälle schlussendlich hierfür geradestehen müsste, vermieden werden sollte.

Abschließend ist festzuhalten, dass eine Verbesserung der Wirtschaftslage der Gemeinden dringend notwendig ist. Die Abschaffung der Genehmigungspraxis von Investitionskrediten scheint hierzu aber weder rechtlich möglich noch in der Sache sinnvoll zu sein. Sie konterkariert verfassungs- und kommunalrechtliche Vorschriften des Haushaltsrechts in besonderem Maße.

Deshalb sollten eher reale monetäre Leistungen, wie etwa erhebliche Investitionszuschüsse, und die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips – verbunden mit einer streng kontrollierten Haushaltsdisziplin – in Betracht gezogen werden.

¹³⁵ Vgl. Lange, Klaus: Kommunalrecht, § 17 Rn. 2

¹³⁶ Vgl. Lange, Klaus: Kommunalrecht, § 1 Rn. 74

¹³⁷ Vgl. Junkernheinrich et al., S. 26, Rn. VI

¹³⁸ Vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunalfinzen, § 35 Rn. 1

¹³⁹ Vgl. Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunalfinzen, § 35 Rn. 41

¹⁴⁰ Vgl. Lehné/Weirich/Messlerle, Saarländisches Kommunalrecht/Lehné/Weirich, § 140 Nr. 1.3

¹⁴¹ Vgl. Lehné/Weirich/Messlerle, Saarländisches Kommunalrecht/Obermann, § 189a Anmerkungen

Literaturverzeichnis

Beck Online-Kommentar: Kommunalrecht Baden-Württemberg, hrsg. Dietlein/Pautsch, 30. Edition, Verlag C.H. Beck, München 2025 (zit. BeckOK: Kommunalrecht Baden-Württemberg/Verfasser)

Beck Online-Kommentar: BGB, hrsg. Hau/Poseck, 75. Edition, Verlag C.H. Beck München 2025 (zit. BeckOK: BGB/Verfasser)

Beck Online-Kommentar: Kommunalrecht Bayern, hrsg. Dietlein/Suerbaum, 27. Edition, Verlag C.H. Beck, München 2025 (zit. BeckOK: Kommunalrecht Bayern/Verfasser)

Beck Online-Kommentar: Kommunalrecht Hessen, hrsg. Dietlein/Ogorek, 32. Edition, Verlag C.H. Beck, München 2025 (zit. BeckOK: Kommunalrecht Hessen/Verfasser)

Beck Online-Kommentar: Kommunalrecht Niedersachsen, hrsg. Dietlein/Mehde, 32. Edition, Verlag C.H. Beck, München 2025 (zit. BeckOK: Kommunalrecht Niedersachsen/Verfasser)

Beck Online-Kommentar: Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, hrsg. Dietlein/Heusch, 32. Edition, Verlag C.H. Beck, München 2025 (zit. BeckOK: Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen/Verfasser)

Bellefontaine/Deisenroth/Höhlein/Meiborg/Rößler (hrsg.): Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart 2008 (zit. Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz)

Berghegger/Dedy/Henneke (hrsg.): der gemeindehaushalt – Fachzeitschrift für das kommunale Haushalts- und Wirtschaftsrecht, das Kassen-, Rechnungs-, und Prüfungswesen sowie das gesamte kommunale Abgabenrecht, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2025 (zit. Der Gemeindehaushalt/Verfasser)

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2025): Kommunaler Finanzreport 2025 – Knappe Kassen, große Aufgaben, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Finanzreport2025.pdf, zuletzt aufgerufen am 24.10.2025 (zit. Bertelsmann Stiftung)

Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden (hrsg.): Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023 (zit. Brenner et al., Verfassung des Freistaates Thüringen/Verfasser)

Brüning, Christoph Prof. Dr.: Deutsches Kommunalrecht, 5. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025 (zit. Brüning, Deutsches Kommunalrecht)

bundesrat.de: Die Länder im Bundesrat, <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/laender/laender-node.html>, zuletzt aufgerufen am 21.10.2025 (zit. bundesrat.de: Die Länder im Bundesrat)

Claussen, Carsten: Bank- und Börsenrecht, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2003 (zit. Claussen)

Deutscher Landkreistag (hrsg.): Der Landkreis – Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung, 95. Jahrgang, Ausgabe 09/2025 Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2025 (zit. Der Landkreis – Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung 09/2025)

Fischer/Schulte-Mattler (hrsg.): Kommentar zu Kreditwesengesetz, VO (EU) Nr. 575/2013 (CRR) und Ausführungsvorschriften Band 1, 6. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2023 (zit. Fischer/Schulte-Mattler: Kommentar zu Kreditwesengesetz/Verfasser)

Gemeinde-ensdorf.de: Haushalt 2025 – Was lange währt, wird dann endlich auch genehmigt, <https://www.gemeinde-ensdorf.de/Startseite/Haushalt-2025-Was-lange-währt-wird-dann-endlich-auch->

genehmigt.php?object=tx,3159.5&ModID=7&FID=3159.2013.1&NavID=3159.1, zuletzt aufgerufen am 29.10.2025 (zit. gemeinde-ensdorf.de)

Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunal Finanzen, 1. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2006 (zit. Henneke/Pünder/Waldhoff: Recht der Kommunal Finanzen/Verfasser)

Huber/Voßkuhle (hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 8. Edition, Verlag C.H. Beck, München 2024 (zit. Huber/Voßkuhle, Kommentar zum Grundgesetz/Verfasser)

Josten, Ralf: Beziehungsgeflecht Sparkasse-Kommune: Rahmenbedingungen für die Kommunalfinanzierung (zit. Josten: Beziehungsgeflecht Sparkasse-Kommune)

Junkernheinrich, Martin, Prof. Dr., et al. (Hrsg.): Kommunale Haushaltskonsolidierung im Saarland, Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin 2015, (zit. Junkernheinrich, et al.)

Kämmerer/Kotzur (hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2025 (zit. Kämmerer/Kotzur, Grundgesetz Kommentar/Verfasser)

Kgst.de: Jahresabschluss, <https://www.kgst.de/jahresabschluss>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025

Kgst.de: Jahresabschlussanalyse, <https://www.kgst.de/jahresabschlussanalyse>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025

Landkreis-neunkirchen.de: Starker Haushalt für schwierige Zeiten, <https://www.landkreis-neunkirchen.de/presse-meldung/starker-haushalt-fuer-schwierige-zeiten>, zuletzt aufgerufen am 21.10.2025 (zit. Landkreis Neunkirchen: Starker Haushalt für schwierige Zeiten)

Lange, Klaus: Kommunalrecht, 2. überarbeitete Auflage, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2019 (zit. Lange, Klaus: Kommunalrecht)

Lehné/Weirich/Messerle (hrsg.): Saarländisches Kommunalrecht Kommentar, 27. Ergänzungslieferung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden (zit. Lehné/Weirich/Messerle, Saarländisches Kommunalrecht/Verfasser)

Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung: hrsg. Stürner/Eidenmüller/Schoppmeyer, 5. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2025 (zit. Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung/Verfasser)

Reus/Mühlhausen (hrsg.): Haushaltsrecht in Bund und Ländern – Planung/Ausführung/Prüfung, 1. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2014 (zit. Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern)

Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, Tobias Hans: Saarland Pakt – gemeinsam für starke Kommunen in einem starken Saarland, Saarbrücken, den 14.11.2018, https://www.saarland.de/DE/presse-informationen/informationen/regierungserklaerungen/_documents/Regierungserkl%C3%A4rung_Saarlandpakt.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zit. Saarland Pakt – gemeinsam für starke Kommunen in einem starken Saarland)

Rlp.de: Historischer Schuldenschnitt für Kommunen: Land übernimmt drei Milliarden Euro Altschulden, <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/historischer-schuldenschnitt-fuer-kommunen-in-rheinland-pfalz-land-uebernimmt-drei-milliarden-euro-altschulden-ministerpraesidentin-malu-dreyer-ueberreicht-ersten-bescheid>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. Rlp.de: Historischer Schuldenschnitt für Kommunen)

Robert Koch Institut: https://www.rki.de/SharedDocs/FAQs/DE/COVID-19-Pandemie/FAQ-Liste-COVID-19-Pandemie.html#entry_16871530 (zit. rki.de)

Saarbrücker Zeitung: „89 Millionen weniger für Saar-Kommunen“ von Jannek Böffel, Ausgabe vom 07.10.2025 (zit. Saarbrücker Zeitung vom 07.10.2025)

Saarbrücker-Zeitung.de: „Wer soll das bezahlen: Püttlingen muss „Gnadengesuch“ stellen“ von Marco Reuther, SZ-Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/puettingen/puettingen-stellt-gnadengesuch-kein-ausgeglichener-haushalt-saarlandpakt-nicht-eingehalten_aid-112733395, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. SZ-Online: Püttlingen muss Gnadengesuch stellen)

Saarbrücker-Zeitung.de: „Haushalt für 2025 ist verabschiedet: Wofür die Stadt Merzig in diesem Jahr über 18 Millionen Euro in die Hand nimmt“ von Christian Beckinger, SZ-Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/merzig-wadern/merzig/wofuer-stadt-merzig-2025-ueber-18-millionen-euro-in-die-hand-nimmt_aid-124976871, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. SZ-Online: Wofür die Stadt Merzig in diesem Jahr über 18 Millionen Euro ausgibt)

Saarbrücker-Zeitung.de: „Städte und Gemeinden am Limit: Kommunale Schuldenbremse im Saarland – wie sie funktioniert, warum sie jetzt gelockert wird“ von Daniel Kirch, SZ-Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/saarland-schuldenbremse-fuer-kommunen-wird-gelockert-wie-sie-funktioniert_aid-116799553, zuletzt aufgerufen am 21.10.2025 (zit. SZ-Online: Städte und Gemeinden am Limit)

Saarbrücker-zeitung.de: „Wieso Ensdorf die Grundsteuer jetzt deutlich erhöhen muss“ von Tina Leistenschneider, SZ-Online: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarlouis/ensdorf/wieso-ensdorf-die-grundsteuer-jetzt-deutlich-erhoehen-muss_aid-125970371, zuletzt aufgerufen am 29.10.2025 (zit. SZ-Online: Wieso Ensdorf die Grundsteuer jetzt deutlich erhöhen muss)

Saarländischer Städte- und Gemeindetag: „Der SSGT richtet Hilfsappell an die Kanzlerkandidaten: Vor dem Hintergrund der desolaten Finanzlage der Saar-Kommunen ist eine Gesamtlösung zur Unterstützung der Saar-Kommunen notwendig“; Pressemitteilung vom 06.12.2024, Prof. Dr. Ulli Meyer und Jörg Aumann (zit. Saarländischer Städte- und Gemeindetag vom 06.12.2024)

Saarland.de: Für mehr Handlungsfähigkeit: Landesregierung spannt auch 2022 kommunalen Schutzschirm, https://www.saarland.de/mibs/DE/aktuelles/newsletter/medieninformationen/_documents/2022/pm121_2022-10-07-Schutzschirm-Kommunen, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. saarland.de: Landesregierung spannt auch 2022 kommunalen Schutzschirm)

Sanierungshilfenbericht des Saarlandes für das Jahr 2020, abgerufen unter: https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfe/Sanierungshilfenberichte/Sanierungshilfebericht_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. Sanierungshilfenbericht des Saarlandes 2020)

Schoch/Eifert (hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2023 (zit. Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht/Verfasser)

sr.de: Kommunale Schulden im Saarland am höchsten, https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/kommunen_hoehste_pro-kopf-verschuldung_saarland_100.html, zuletzt aufgerufen am 21.10.2025 (zit. sr.de: Kommunale Schulden im Saarland am höchsten)

Steuerzahler.de: Die Einführung der neuen Grundsteuer im Saarland zum 01.01.2025 Teil 2: Neueste Entwicklungen, <https://www.steuerzahler.de/presse/detail/die-einfuehrung-der-neuen-grundsteuer-im-saarland-zum-01012025-teil-2-neueste-entwicklungen/?cHash=60f53dba2d5bf6b0b3b49f9feb61b1f0&L=0>, zuletzt aufgerufen am 21.10.2025 (zit. steuerzahler.de: Die Einführung der neuen Grundsteuer im Saarland zum 01.01.2025)

Süddeutsche Zeitung: „Kommunen holen Jahresabschlüsse nach“, <https://www.sueddeutsche.de/panorama/sachsen-anhalt-kommunen-holen-jahresabschluesse-nach-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-241030-930-274150>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. Süddeutsche Zeitung: Kommunen holen Jahresabschlüsse nach)

Süddeutsche Zeitung: „Alle 52 Kommunen nehmen am „Saarlandpakt“ teil“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/saarbruecken-alle-52-kommunen-nehmen-am-saarlandpakt-teil-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200706-99-689978>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. Süddeutsche Zeitung: Saarlandpakt)

Süddeutsche Zeitung: „Saarland lockert Schuldenbremse für Kommunen“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/regierung-saarland-lockert-schuldenbremse-fuer-kommunen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-240808-930-197862>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. Süddeutsche Zeitung: Saarland lockert Schuldenbremse für Kommunen)

Tagesschau.de: „Warum die Inflation so hartnäckig ist“, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/inflation-verbraucherpreise-geldpolitik-100.html>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. Tagesschau.de: Warum die Inflation so hartnäckig ist)

Wirtschaftsdienst.eu: Strukturelle Finanzierungssalden auf verlässliche Füße stellen, Marcell Göttert und Timo Wollmershäuser, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/2/beitrag/strukturelle-finanzierungssalden-auf-verlaessliche-fuesse-stellen.html?>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. wirtschaftsdienst.eu, Strukturelle Finanzierungssalden auf verlässliche Füße stellen)

wirtschaftslexikon.gabler.de: Kommunalkredit, Prof. Dr. Reinhold Hölscher, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kommunalkredit-39729>, zuletzt aufgerufen am 24.10.2025 (zit. wirtschaftslexikon.gabler.de: Kommunalkredit)

wirtschaftslexikon.gabler.de: Kreditrisiko, Prof. Dr. Reinhold Hölscher, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kreditrisiko-38599>, zuletzt aufgerufen am 24.10.2025 (zit. wirtschaftslexikon.gabler.de: Kreditrisiko)

Zeit.de: „Nach Pfingsthochwasser: Kommunen melden Hochwasser-Schäden von 43 Millionen Euro“, <https://www.zeit.de/news/2024-08/16/kommunen-melden-hochwasser-schaeden-von-43-millionen-euro>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2025 (zit. Zeit-Online: Kommunen melden Hochwasser-Schäden)

Anhang

Anlage 1: Übersicht der festgestellten Jahresabschlüsse der Kommunen seit 2016

Gebietskörperschaft / Jahresabschluss	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Regionalverband Saarbrücken	-	-							
LHS Saarbrücken	-								
Friedrichsthal	-	-							
Grossrosseln	-								
Heusweiler	-								
Kleinblittersdorf	-								
Püttlingen	-	-							
Quierschied	-	-							
Riegelsberg	-	-							
Sulzbach	-								
Völklingen	-	-	-						
Landkreis Merzig-Wadern	-	-	-	-	-				
Beckingen	-	-	-						
Losheim am See	-	-	-	-					
Kreisstadt Merzig	-	-							
Mettlach	-	-	-						
Perl	-	-	-	-	-	-	-	-	
Wadern	-	-	-	-					
Weiskirchen	-	-							
Landkreis Neunkirchen	-	-	-	-	-				
Eppelborn	-	-	-						
Illingen	-	-	-	-					
Merchweiler	-	-	-	-	-				
Kreisstadt Neunkirchen	-	-	-	-	-				
Ottweiler	-	-							
Schiffweiler	-								
Spiesen-Elversberg	-								
Landkreis Saarlouis	-	-	-						
Bous	-	-	-						
Dillingen	-	-	-						
Ensdorf	-								
Lebach	-	-							
Nalbach	-	-	-	-	-				
Rehlingen-Siersburg	-	-	-						
Kreisstadt Saarlouis	-	-	-	-					
Saarwellingen	-								
Schmelz	-	-	-						
Schwalbach	-	-	-	-					
Überherrn	-								
Wadgassen	-	-	-	-	-				
Wallerfangen	-	-	-						
Saarpfalz-Kreis	-	-	-						
Bexbach	-	-							
Blieskastel	-	-	-	-					
Gersheim	-	-	-						
Kreisstadt Homburg	-	-	-	-	-	-			
Kirkel	-	-							
Mandelbachtal	-	-	-	-	-	-			
St.Ingbert	-	-	-						
Landkreis St. Wendel	-	-	-						
Freisen	-	-	-	-					
Marpingen	-								
Namborn	-	-	-	-					
Nohfelden	-	-	-	-	-				
Nonnweiler	-								
Oberthal	-	-	-						
Kreisstadt St. Wendel	-	-	-	-					
Tholey	-	-							
Anzahl Ist	0	12	24	39	48	55	57	57	58
Anzahl Soll	58	58	58	58	58	58	58	58	58
Prozent	0,00%	20,69%	41,38%	67,24%	82,76%	94,83%	98,28%	98,28%	100,00%

Hinweise/Legende: Es handelt sich um eine Darstellung der bis zum 30.04.25 der Kommunalaufsichtsbehörde bekannten festgestellten Jahresabschlüsse. Die "grün" markierten Felder stellen hierbei die festgestellten Jahresabschlüsse zu diesem Zeitpunkt dar, wobei diese nicht alle fristgerecht festgestellt wurden. Die "rot" unterlegten Felder zeigen die noch fehlenden Jahresabschlüsse.

Anlage 2: Übersicht der Kredite und Sonderkredite

Name der Gemeinde	Gesamtkreditsumme	davon Sonderkredite	davon Sonderkredite Kita's + Schulen	davon Sonderkredite Feuerwehren/Hochwasser	davon Sonderkredite Energet. Maßnahmen
Saarbrücken	16.346.225,00 €	11.367.740,00 €	3.587.000,00 €	- €	1.040.000,00 €
Friedrichsthal	564.540,00 €	170.000,00 €	- €	- €	- €
Großrosseln	832.000,00 €	234.000,00 €	234.000,00 €	- €	- €
Heusweiler	6.018.158,00 €	2.985.500,00 €	2.793.000,00 €	- €	192.500,00 €
Kleinblittersdorf	2.625.000,00 €	1.760.000,00 €	650.000,00 €	1.050.000,00 €	60.000,00 €
Püttlingen	249.000,00 €	62.000,00 €	- €	62.000,00 €	- €
Quierschied	3.380.344,00 €	2.828.844,00 €	751.344,00 €	2.077.500,00 €	- €
Riegelsberg	3.619.450,00 €	3.260.100,00 €	986.700,00 €	- €	2.237.600,00 €
Sulzbach	2.420.594,00 €	1.408.000,00 €	1.408.000,00 €	- €	- €
Völklingen	17.464.510,00 €	14.066.500,00 €	7.895.500,00 €	3.345.000,00 €	- €
Beckingen	1.152.099,00 €	- €	- €	- €	- €
Losheim am See	- €	- €	- €	- €	- €
Merzig	7.581.200,00 €	5.499.000,00 €	3.078.000,00 €	2.421.000,00 €	- €
Mettlach	2.570.313,00 €	1.749.200,00 €	290.000,00 €	1.459.200,00 €	- €
Perl	2.265.411,00 €	1.500.700,00 €	295.000,00 €	1.185.700,00 €	- €
Wadern	4.078.700,00 €	3.027.800,00 €	1.790.000,00 €	400.000,00 €	- €
Weiskirchen	1.037.000,00 €	475.000,00 €	295.000,00 €	100.000,00 €	- €
Eppelborn	2.936.534,00 €	2.024.585,00 €	925.875,00 €	250.000,00 €	528.160,00 €
Illingen	4.695.759,00 €	3.885.489,00 €	2.683.489,00 €	952.000,00 €	- €
Merchweiler	3.831.000,00 €	3.548.000,00 €	2.655.000,00 €	- €	350.000,00 €
Neunkirchen	19.114.920,00 €	15.397.400,00 €	13.487.400,00 €	- €	495.000,00 €
Ottweiler	3.808.000,00 €	2.803.000,00 €	2.590.000,00 €	96.000,00 €	117.000,00 €
Schiffweiler	2.760.700,00 €	1.825.000,00 €	1.090.000,00 €	- €	- €
Spiesen-Elversberg	7.430.234,00 €	6.273.734,00 €	6.273.734,00 €	- €	- €
Bous	1.184.237,00 €	553.247,00 €	248.847,00 €	304.400,00 €	- €
Dillingen	6.785.000,00 €	5.565.000,00 €	4.115.000,00 €	- €	1.450.000,00 €
Ensdorf	776.110,00 €	300.100,00 €	97.810,00 €	- €	143.320,00 €
Lebach	3.799.360,00 €	2.467.000,00 €	1.840.000,00 €	160.000,00 €	342.000,00 €
Nalbach	2.299.650,00 €	1.572.650,00 €	1.031.650,00 €	- €	260.000,00 €
Rehlingen-Siersburg	3.765.434,00 €	2.466.165,00 €	1.816.165,00 €	550.000,00 €	- €
Saarlouis	8.550.000,00 €	5.860.000,00 €	- €	- €	- €
Saarwellingen	8.187.287,00 €	5.988.900,00 €	3.672.150,00 €	1.722.750,00 €	- €
Schmelz	3.474.681,00 €	1.303.150,00 €	- €	- €	- €
Schwalbach	4.279.858,00 €	2.866.000,00 €	1.400.000,00 €	421.000,00 €	405.000,00 €
Überherrn	5.991.445,00 €	5.535.018,00 €	1.676.573,00 €	3.858.445,00 €	- €
Wadgassen	2.873.868,00 €	2.165.868,00 €	- €	- €	- €
Wallerfangen	2.795.984,00 €	2.625.000,00 €	720.000,00 €	175.000,00 €	- €
Bexbach	2.804.000,00 €	1.574.000,00 €	1.574.000,00 €	312.000,00 €	- €
Blieskastel	2.281.000,00 €	1.203.600,00 €	365.600,00 €	838.000,00 €	- €
Gersheim	1.039.449,00 €	937.279,00 €	303.936,00 €	- €	234.225,00 €
Homburg	5.072.660,00 €	2.564.500,00 €	2.033.000,00 €	531.500,00 €	- €
Kirkel	3.233.200,00 €	2.532.700,00 €	- €	- €	- €
Gemeinde Mandelbachtal	963.741,00 €	470.600,00 €	250.000,00 €	220.600,00 €	- €
St. Ingbert	8.861.259,00 €	8.861.259,00 €	- €	- €	- €
Freisen	474.400,00 €	474.400,00 €	- €	- €	- €
Marpingen	2.835.000,00 €	2.230.000,00 €	1.319.000,00 €	315.000,00 €	596.000,00 €
Namorn	422.700,00 €	- €	- €	- €	- €
Nohfelden	3.221.160,00 €	2.511.500,00 €	1.578.000,00 €	917.500,00 €	16.000,00 €
Nonnweiler	1.188.400,00 €	595.000,00 €	70.000,00 €	525.000,00 €	- €
Oberthal	772.940,00 €	291.100,00 €	75.000,00 €	- €	- €
St. Wendel	2.986.964,00 €	1.315.670,00 €	560.000,00 €	400.000,00 €	105.670,00 €
Tholey	2.681.000,00 €	1.837.000,00 €	1.700.000,00 €	25.000,00 €	- €
	210.362.478,00 €	152.818.298,00 €	78.943.773,00 €	24.362.595,00 €	8.572.475,00 €

Hinweis: Es handelt sich um eine eigene Auswertung der Haushalte des Jahres 2024 der Städte und Gemeinden im Saarland. Die Sonderkreditbestände wurden zur besseren Übersicht auszugsweise dargestellt und können daher in der Summe nicht übereinstimmen.

Erklärung über die selbständige Bearbeitung

Hiermit versichere ich, **Marco Niebergall**, dass ich die Masterarbeit (bei einer Gruppenarbeit gemäß § 14 Absatz 8 StuPrO den entsprechend gekennzeichneten Teil der Arbeit) selbstständig verfasst und weder diese Arbeit noch Teile davon an anderer Stelle zu Prüfungszwecken eingereicht habe, sowie keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Kirkel-Limbach, 08.11.2025, Marco Niebergall

Ort, Datum, Unterschrift