



Sachstand

Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz

Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 070/22
Abschluss der Arbeit: 14.07.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Fragestellung | 4 |
| 2. | Prüfungsmaßstab: Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 5 GG | 5 |
| 2.1. | Einnahmen aus Krediten? | 5 |
| 2.2. | Verfassungsrechtliche Bedenken | 6 |
| 2.2.1. | Wirtschaftliche Betrachtungsweise | 6 |
| 2.2.2. | Zweck der Schuldenbremse | 8 |
| 2.3. | Gegenargumente | 9 |
| 2.3.1. | Wortlaut | 9 |
| 2.3.2. | Zweck der Schuldenbremse | 9 |
| 2.3.3. | Art. 49 Abs. 6 Verf RP | 10 |
| 2.3.4. | Differenzierungen | 11 |
| 2.4. | Zusammenfassung und Bewertung | 11 |
| 3. | Ergebnis | 13 |

1. Fragestellung

Der Auftraggeber nimmt Bezug auf eine durch den Landtag Rheinland-Pfalz am 1. April 2022 beschlossene Ergänzung des Art. 117 der Verfassung von Rheinland-Pfalz (Verf RP). Der Inhalt der Vorschrift lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 Verf RP ist der Haushaltsplan des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind nach Satz 2 nur zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite (vgl. Ziffer 1) oder eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von außergewöhnlichen Notsituationen (vgl. Ziffer 2 a)) oder einer Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation (vgl. Ziffer 2 b)) notwendig sind.

Nach Art. 117 Abs. 2 Verf RP bedürfen die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer Ermächtigung durch Gesetz, die der Höhe nach bestimmbar ist.

Nach Art. 117 Abs. 3 Verf RP sind auch Kredite von juristischen Personen unter den dort näher geregelten Voraussetzungen als Einnahmen des Landes aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 anzusehen.

Das neununddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung von Rheinland-Pfalz (Änderung des Art. 117 und Einfügung des Art. 143 e) vom 8. April 2022¹ sieht in Art. 1 zunächst eine **Ergänzung des Art. 117 Verf RP um folgenden Absatz 4** vor:

„(4) Das Land oder juristische Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, können aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung nach Absatz 2 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2020 übernehmen. Die Schuldübernahme ist keine Einnahme aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1. Das Land verpflichtet sich zur Tilgung der übernommenen Schulden. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

Weiterhin sieht Artikel 1 des Gesetzes die Einfügung des Art. 143 e mit folgendem Wortlaut vor:

„(1) Artikel 117 Absatz 4 in der ab dem 14. April 2022 geltenden Fassung tritt am 18. Mai 2026 außer Kraft.“

(2) Die Pflicht zur Tilgung der nach Artikel 117 Absatz 4 übernommenen Schulden bleibt von Absatz 1 unberührt.“

Der Auftraggeber bittet um eine Einschätzung dazu, ob die vom Landtag Rheinland-Pfalz verabschiedete Änderung der Landesverfassung mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Zudem bittet er um Auskunft, welche Maßnahmen des Gesetzgebers gegebenenfalls erforderlich wären, um eine Übernahme der Liquiditätskredite in verfassungsrechtlich zulässiger Weise zu ermöglichen.

1 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 2022, Nr. 10, S. 105.

2. Prüfungsmaßstab: Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 5 GG

Art. 117 Abs. 4 Verf RP müsste mit den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) vereinbar sein.

Nach Satz 1 der Vorschrift sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich „ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen. Nach Satz 2 haben Bund und Länder die Möglichkeit, Regelungen zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen. Satz 3 bestimmt, dass für die Ausnahmeregelung eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen ist. Bezüglich der näheren Ausgestaltung für den Haushalt des Bundes wird in Satz 4 auf Art. 115 GG mit der Maßgabe verwiesen, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Gemäß Satz 5 regeln die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn „keine Einnahmen aus Krediten“ zugelassen werden.

2.1. Einnahmen aus Krediten?

Für die Länder lässt sich aus dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG mithin die Vorgabe ableiten, dass deren Haushalte grundsätzlich ohne „Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Ausnahmen sind nur dann denkbar, wenn im konkreten Fall eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung oder eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorliegt und das Land diesbezüglich entsprechende Regelungen getroffen hat.

Fraglich ist, ob eine Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen durch das Land Rheinland-Pfalz, welche durch Art. 117 Abs.4 Verf RP ermöglicht wird, zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG führen würde. Unter Einnahmen aus Krediten werden alle „Zuflüsse von Geld“ verstanden, „die zu vertraglich begründeten Rückzahlungsansprüchen führen, allerdings nur unter Abzug der nach Tilgungsleistungen verbleibenden Nettoerlöse“ (sog. Nettoneuverschuldung).²

Eine Schuldübernahme durch das Land Rheinland-Pfalz würde zwar dazu führen, dass anstelle der Kommunen nunmehr das Land zur Tilgung der Kredite verpflichtet wäre. Allerdings käme es **nicht zu einem Geldzufluss zugunsten des Landes**. „Einnahmen aus Krediten“ im vorstehend beschriebenen Sinne, die seitens des Landes zum Haushaltsausgleich genutzt werden könnten, würden somit durch eine Schuldübernahme nicht generiert. Ausgehend vom Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG sowie dem in der Literatur vertretenen Begriffsverständnis in Bezug auf „Einnahmen aus Krediten“ verstieße eine Schuldübernahme somit nicht gegen bundesverfassungsrechtliche Vorgaben.

² Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 65; ähnlich: Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.02.2022, Art. 109, Rn. 55; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 25.

Auch die Gesetzesbegründung³ zu Art. 117 Abs. 4 Verf RP geht auf die Frage ein, ob das geplante Vorgehen zu Einnahmen aus Krediten führen würde und nimmt insoweit Bezug auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 20. November 1996. Darin geht das Gericht davon aus, dass als Einnahmen (im Sinne von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Verf RP sowie Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG) im Haushaltsplan diejenigen Geldbeträge zu veranschlagen seien, „die in dem betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden und dem Land als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung zufließen“.⁴ Ausgehend von diesem Begriffsverständnis wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass es im Falle einer Schuldübernahme an einem solchen Zufluss von Geldmitteln in den Landeshaushalt fehle, sodass sich hieraus keine Einnahmen aus Krediten ergäben.⁵ Insoweit wird dem neu eingefügten Absatz 4 lediglich eine klarstellende Funktion zugeschrieben.⁶ Letztlich werde damit der Kreditbegriff des Art. 117 Verf RP konkretisiert und so der **Regelungsspielraum ausgefüllt, der in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG angelegt sei**.⁷

2.2. Verfassungsrechtliche Bedenken

Der *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*⁸ hat die vorgesehene Schuldübernahme allerdings bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kritisiert und dabei unter anderem verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Dem haben sich Teile der Literatur⁹ angeschlossen.

2.2.1. Wirtschaftliche Betrachtungsweise

Der *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* nimmt zunächst Bezug auf zwei Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der sog. „Hessenkasse“ (einem Entschuldungsprogramm des Landes Hessen zugunsten

3 Landtagsdrucksache 18/2301, S. 2 f.

4 Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, NVwZ-RR 1998, 145, Leitsatz 2.

5 Landtagsdrucksache 18/2301, S. 3.

6 Landtagsdrucksache 18/2301, S. 2.

7 Ebd.

8 Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Artikels 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301), Vorlage 18/1499, S. 2 f., abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1499-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

9 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Mai 2022, Art. 109, Rn. 93; Schmidt, NVwZ 2022, 760 f.

hessischer Kommunen) mit den Regelungen zur Schuldenbremse.¹⁰ Als mögliche Varianten zur Entschuldung sind in dem Programm Tilgungszahlungen, Schuldübernahmen und Entschuldungshilfen vorgesehen.¹¹ Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in den genannten Rechtsgutachten für die Frage, ob Einnahmen aus Krediten vorliegen, insbesondere darauf abgestellt werde, ob die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Krediteinnahme gleichkämen, das Land die Schuldenlast trage und eine Landesaufgabe finanziert werde.¹² Die Rechtsgutachten kämen im Hinblick auf die Hessenkasse zu dem Ergebnis, dass Einnahmen aus Krediten vorlägen. Es sei nicht ersichtlich, welche Unterschiede zum hessischen Modell dazu führen sollten, dass im Falle der in Art. 117 Abs. 4 Verf RP vorgesehenen Schuldübernahme keine Einnahmen aus Krediten gegeben seien.¹³

Der *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* weist weiter darauf hin, dass es sich bei der Schuldübernahme zwar nicht um eine klassische Krediteinnahme handele, da formal kein Geld an das Land fließe. Allerdings sei anerkannt, dass unter **Umgehungsgesichtspunkten** auch Konstellationen, in denen keine Barmittel eingenommen werden, unter die Krediteinnahme fielen. Durch die Schuldübernahme steige der Schuldenstand des Landes, und die Kommunen würden entschuldet. Hiermit seien für das Land künftige Zins- und Tilgungslasten wie bei einer Krediteinnahme verbunden. Derselbe Effekt würde bei einer kompletten Entschuldung der Kommunen über eine Barzahlung des Landes auftreten, nur würden diese zusätzlichen Ausgaben des Landes finanziert werden müssen. Wirtschaftlich komme die Schuldübernahme daher einer Krediteinnahme gleich. Gerade solche Belastungen sollen nach der Schuldenregel jedoch nur in den vorgesehenen Ausnahmefällen möglich sein.¹⁴ Letztlich kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass der Verfassungsänderung nicht lediglich klarstellende Wirkung zukomme, sondern dass diese einen Umgehungstatbestand von der Wirkung der Schuldenregel ausnehme. Dies erscheine mit

10 Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Artikels 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301), Vorlage 18/1499, S. 2 f., abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1499-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022, unter Bezugnahme auf Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen zur „Schuldenbremse“ in der Verfassung des Landes Hessen, dem hessischen Ausführungsgesetz sowie dem Grundgesetz, abrufbar unter: https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_groepel.pdf, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022; Oebbecke, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme, abrufbar unter: https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

11 Zu den einzelnen Möglichkeiten vgl. im Einzelnen § 1 des Gesetzes zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunal ersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens "Hessenkasse" (Hessenkassengesetz), GVBl. 2018, S. 59.

12 Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Artikels 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301), Vorlage 18/1499, S. 2 f., abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1499-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022, u.a. mit Verweis auf Gröpl a.a.O., S. 47, der von einer „Art Folgenbeseitigungslast (im untechnischen Sinne)“ aufgrund einer vorherigen Unterfinanzierung der Kommunen spricht.

13 Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Artikels 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301), Vorlage 18/1499, S. 2, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1499-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

14 Ebd.

Blick auf Art. 109 Abs. 3 GG bedenklich, da den Ländern gegenüber dem darin enthaltenen Verbot der Krediteinnahme kein „Ausnahmefindungsrecht“ zustehe.¹⁵

In dieselbe Richtung weisen die Ausführungen von *Gröpl*. Dieser führt aus, dass es im Falle der Übernahme fremder Schulden zwar nicht zu einem Zufluss von Finanzmitteln in den Haushalt der übernehmenden Gebietskörperschaft komme. Jedoch erhöhe sich dadurch deren Gesamtverschuldung, woraus sich wiederum neue Schuldenlasten in Form von Tilgungs- und Zinszahlungen ergäben. Darüber hinaus sei die Schuldübernahme als Umgehung des Merkmals „Einnahmen aus Krediten“ zu bewerten. Bei wirtschaftlicher Betrachtung komme es hierdurch zur Bezahlung fremder Kredite mit Haushaltsmitteln des Landes. Hierfür seien Ausgaben erforderlich, die ihrerseits durch Einnahmen gedeckt werden müssten. Würden diese Einnahmen nicht durch laufende Mittel bestritten, sondern durch die Aufnahme oder Erhöhung von Krediten des Landes, seien die Voraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG erfüllt. Über die „Abkürzung“ dieses Verschuldungsweges durch die Übernahme fremder Schulden könnten die Regeln der Schuldenbremse nicht umgangen werden.¹⁶

2.2.2. Zweck der Schuldenbremse

Schmidt vertritt zudem die Auffassung, dass die vorgesehene Schuldübernahme gegen den Sinn und Zweck der Schuldenbremse verstoße, die Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber zu erhalten und einen unzulässigen Umgehungsversuch darstelle.¹⁷ Der künftige Haushaltsgesetzgeber in Rheinland-Pfalz werde durch die Schuldenübernahme eingeengt, weil er für die erhöhte Landesschuld höhere Tilgungs- und Zinslasten vorsehen müsse. Die Übernahme kommunaler Schulden verschlechtere die Vermögenssituation des Landes. Auch ein ansonsten drohendes Einstehenmüssen des Landes für seine Kommunen ändere daran nichts, weil an die Stelle einer potentiellen, nachrangigen Belastung eine aktuelle, erstrangige Last trete.¹⁸

¹⁵ Ebd., S. 3.

¹⁶ Gröpl, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Mai 2022, Art. 109, Rn. 93.

¹⁷ Schmidt, NVwZ 2022, 761; auch Gröpl weist darauf hin, dass die Begrenzung der Schuldenlast von Bund und Ländern durch ein grundsätzliches Verbot der strukturellen Neuverschuldung der hauptsächliche Beweggrund des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Einführung der Schuldenbremse gewesen sei, vgl. Gröpl, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Mai 2022, Art. 109, Rn. 91, Fn. 222, mit Verweis auf Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 16/12410, S. 1 und 5 ff.

¹⁸ Schmidt, NVwZ 2022, 760 f.

2.3. Gegenargumente

Dagegen sehen insbesondere der *Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz*¹⁹ sowie die *Landesregierung Rheinland-Pfalz*²⁰ in der vorgesehenen Schuldübernahme keinen Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG. Auch in der Literatur²¹ wird das geplante Vorgehen zum Teil ausdrücklich als verfassungskonform angesehen.

2.3.1. Wortlaut

Die vorstehend genannte Auffassung stützt sich insbesondere auf den Wortlaut der Vorschrift. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass die geplante Schuldübernahme **nicht zu zusätzlichen „Einnahmen“ des Landes führe und dass sie auch nicht dem Haushaltsausgleich diene.**²² Unter Art. 109 Abs.3 GG fielen lediglich solche Kredite, „die dem Land als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung zur Verfügung stehen (sog. Deckungskredite) und so zu finanziellen Zukunftsbelastungen führen.“ Zeitlich sei von einer „Einnahme“ aus einem Kredit auszugehen, „wenn die finanziellen Mittel (insb. Darlehensvaluta) zufließen“. Die Schuldübernahme führe gerade nicht zu finanziellen Mittelzuflüssen, die das Land zur Haushaltsfinanzierung verwenden könne. Vielmehr seien es die Kommunen, die von der finanzierenden Bank Geldmittel erhielten. Die aktuellen Deckungsmittel des Landes würden durch die Schuldübernahme demnach nicht erhöht.²³ Im Ergebnis wird davon ausgegangen, dass die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG durch den formalen Kredit- und Einnahmebegriff beschränkt werde.²⁴

2.3.2. Zweck der Schuldenbremse

Die *Landesregierung Rheinland-Pfalz* vertritt ferner die Auffassung, dass auch Sinn und Zweck der Schuldenregel gegen deren Anwendung auf die vorgesehene Schuldübernahme sprächen. Das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Krediteinnahmen solle verhindern, dass sich das Land zusätzliche Einnahmen und damit politische Handlungsspielräume „auf Pump“ und somit **auf Kosten künftiger Generationen** verschaffe. Dies sei aber bei der geplanten Schuldübernahme nicht

¹⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

²⁰ Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, Vorlage 18/1619, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

²¹ Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

²² Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, S. 3, Vorlage 18/1619, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

²³ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, S. 13 f., abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022; im Ergebnis ebenso Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

²⁴ Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

der Fall. Vielmehr sei davon auszugehen, dass Schuldübernahmen für den Haushaltsgesetzgeber wesentlich unattraktiver seien als Kreditaufnahmen, sodass der Landeshaushalt im Hinblick auf Schuldübernahmen auch nicht gleichermaßen schutzbedürftig sei. Hiervon ausgehend gewährleiste bereits das allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot einen hinreichenden Schutz vor Schuldübernahmen.²⁵

Zudem sei zu berücksichtigen, dass die grundgesetzliche Schuldenregel nicht generell jede (mögliche) Vorbelastung künftiger Haushalte verbiete. Dies zeige sich etwa daran, dass die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen könnten, durch Art. 115 GG von der Schuldbremse ausgenommen würden und unstreitig nicht als „Einnahmen aus Krediten“ anzusehen seien. Nichts anderes sehe Art. 117 Abs. 4 Verf RP nunmehr für die geplante Schuldübernahme vor.²⁶

2.3.3. Art. 49 Abs. 6 Verf RP

Weiterhin wird die Auffassung vertreten, dass mit der vorgesehenen Schuldübernahme ein „verfassungsrechtlich privilegierter Zweck“ verfolgt werde.²⁷ Sowohl bei der Finanzierung als auch bei der Entschuldung der Kommunen handele es sich um eine Aufgabe, die im Zusammenhang mit der Garantie aus Art. 49 Abs. 6 Verf RP²⁸ stehe, aus dem sich die Pflicht des Landes ergebe, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Zwar ergebe sich hieraus keine Verpflichtung des Landes, kommunale Schulden zu übernehmen. Der in Art. 49 Abs. 6 Verf RP vorgesehene Finanzausgleich sei jedoch nur dann wirkungsvoll, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen in die Lage versetzt würden, diese abzubauen. Vor diesem Hintergrund sei zumin-

²⁵ Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, S. 3, Vorlage 18/1619, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

²⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, S. 16, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022; Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, S. 4, Vorlage 18/1619, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

²⁷ Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, S. 5, Vorlage 18/1619, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

²⁸ Art. 49 Abs. 6 Verf RP heißt es wörtlich: „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“

dest bei wirtschaftlicher Betrachtung begründungsbedürftig, weshalb bei einer ohnehin bestehenden Finanzierungspflicht des Landes die Übernahme entsprechender Schulden als Umgehung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anzusehen sein sollte.²⁹

2.3.4. Differenzierungen

Zudem wird ausgeführt, dass der Schutz vor Umgehungen in Form einer „teleologischen Erweiterung“ des Art. 109 Abs. 3 GG auf „Kredite und Einnahmen im wirtschaftlichen Sinne“ über den Wortlaut der Vorschrift hinaus zwar begründbar erscheine, aber als Ausnahme restriktiv zu fassen sei. Dies wird damit begründet, dass Art. 109 Abs. 3 GG seinerseits eine Ausnahme zu der „um der Eigenstaatlichkeit der Länder willen erforderlichen Trennung der Haushaltsräume von Bund und Ländern“ sei. Diese Grenzen seien jedoch dann überschritten, wenn die Schuldübernahme als Regelinstrument des kommunalen Finanzausgleichs eingesetzt und dessen ausgabenwirksame Finanzausweisungen ersetzen würde.³⁰

Auch der *Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz* hält eine „ungeschriebene Erweiterung des Geltungsanspruchs“ des Art. 109 Abs. 3 GG unter dem Gesichtspunkt des „Schutzzwecks der Norm“ nicht generell für ausgeschlossen, knüpft dies jedoch an „strenge Anforderungen“. Insoweit wird ausgeführt, dass eine Kreditaufnahme durch Dritte dem Land vor allem dann zugerechnet werden könne, wenn der **Dritte im Auftrag und für Rechnung des Landes handele (Kreditauftrag)** und das Land den Schuldendienst übernehme. Dies sei vorliegend jedoch zu verneinen. Zwar würden die hier fraglichen Kredite von Kommunen als rechtlich selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts und damit von Dritten aufgenommen. Die Kreditaufnahme erfolge jedoch nicht im Auftrag und für Rechnung des Landes, sodass sie dem Land auch nicht als eigene Kreditaufnahme zugerechnet werden könne.³¹

2.4. Zusammenfassung und Bewertung

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen lässt sich zunächst festhalten, dass der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG der in Art. 117 Abs. 4 Verf RP vorgesehenen Schuldübernahme durch das Land Rheinland-Pfalz nicht entgegensteht, da diese nicht zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG führt.

²⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, S. 16, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

³⁰ Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

³¹ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, S. 15 f, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 9. Juli 2022.

Das geplante Vorgehen könnte sich somit allenfalls dann als verfassungswidrig erweisen, wenn Art. 109 Abs. 3 GG – über seinen Wortlaut hinaus – dahingehend zu verstehen wäre, dass hierdurch nicht nur „Einnahmen aus Krediten“ ausgeschlossen werden, sondern auch eine Schuldübernahme, die nicht zu Einnahmen des Landes führt.

Dies käme allerdings nur dann in Betracht, wenn Art. 109 Abs. 3 GG auf Fälle der Schuldübernahme analog anzuwenden oder im Wege einer teleologischen Extension³² erweiternd auszulegen wäre. Sowohl eine analoge Anwendung als auch eine teleologische Extension würden jedoch eine **planwidrige Regelungslücke** voraussetzen. Die Erhöhung der Verschuldung von Bund und Ländern durch Übernahme kommunaler Schulden ist im Grundgesetz nicht geregelt. Insofern ließe sich die Auffassung vertreten, dass der Verfassungswortlaut diesbezüglich eine Regelungslücke aufweist. Fraglich ist jedoch, ob diese Regelungslücke auch als planwidrig anzusehen ist.

Für die Planwidrigkeit der Regelungslücke könnte das von *Gröpl* angeführte Argument sprechen, dass die Begrenzung der Schuldenlast von Bund und Ländern durch ein grundsätzliches Verbot der strukturellen Neuverschuldung der hauptsächliche Beweggrund des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Einführung der Schuldenbremse gewesen sei.³³ Insofern ließe sich argumentieren, dass auch eine Schuldübernahme zu einer Erhöhung der Schuldenlast führt und daher mutmaßlich auch diese Gestaltung gesetzlich ausgeschlossen worden wäre, wenn der Verfassungsgesetzgeber sie bei Erlass der Vorschrift in Betracht gezogen hätte.

Andererseits lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass der Verfassungsgesetzgeber den Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG bewusst auf die Vorgabe beschränkt hat, dass der Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Einnahme aus Krediten zu erfolgen hat. Dafür spricht die Gesetzesbegründung zu Art. 109 und 115 GG. Ziel der Grundgesetzänderungen im Bereich der Finanzverfassung ist es danach, „im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern.“³⁴ Die Schuldübernahme führt nicht zu Krediteinnahmen, die dem Haushaltsausgleich dienen könnten. Vor diesem Hintergrund ist sie auch nicht geeignet, dem Haushaltsgesetzgeber politische Handlungsspielräume „auf Pump“ zu verschaffen, was die Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte auf Dauer gefährden würde.

Aus der Gesetzesbegründung zu Art. 115 GG folgt zudem, dass durch das neue Prinzip des im Grundsatz ausgeglichenen Haushalts eine „Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung“ erfolgen soll.³⁵ Hiermit wird das Ziel der **Generationengerechtigkeit** angesprochen, welches als

³² Eine teleologische Extension zielt darauf ab, den zu engen Wortlaut eines Gesetzes auf dessen weiter gehenden Zweck auszudehnen, vgl. hierzu etwa BFH, Urteil vom 23. März 2011 – X R 28/09 –, juris, Rn. 19 m. w. N.; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19. November 2020 – OVG 4 B 2/20 –, juris, Rn. 23.

³³ Gröpl, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Mai 2022, Art. 109, Rn. 91, Fn. 222 mit Verweis auf BT-Drs. 16/12410, S. 1 und 5 ff.

³⁴ BT-Drs. 16/12410, S. 1, 5.

³⁵ BT-Drs. 16/12410, S. 6.

eines der „Leitmotive der grundgesetzlichen Schuldenbremse“³⁶ angesehen wird. Durch die Schuldübernahme steigt die Gesamtheit der Schulden von Land und Kommunen – anders als im Falle der Aufnahme weiterer Kredite durch das Land zur Gewinnung von finanziellen Mitteln – nicht an. Letztlich verlagern sich damit die Lasten innerhalb der zukünftigen Generationen (von den Kommunen hin zu den Ländern), nicht jedoch von der gegenwärtigen Generation hin zu den zukünftigen Generationen.³⁷

Gegen das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke spricht somit, dass der Verfassungsgesetzgeber in den Art. 109 und 115 GG offenbar auf Konstellationen abgezielt hat, welche die Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte sowie die Generationengerechtigkeit in stärkerem Maße gefährden als die Übernahme kommunaler Schulden. Ob eine solche Schuldübernahme vom Verfassungswortlaut ausgeschlossen worden wäre, wenn der Verfassungsgesetzgeber diesen Fall bei Erlass der Regelung in Betracht gezogen hätte, erscheint daher zumindest zweifelhaft.

Geht man vor diesem Hintergrund davon aus, dass keine planwidrige Regelungslücke vorliegt, kommt eine analoge Anwendung des Art. 109 Abs. 3 GG beziehungsweise eine erweiternde Auslegung der Vorschrift im Wege der teleologischen Extension nicht in Betracht. Die in Art. 117 Abs. 4 Verf RP vorgesehene Schuldübernahme wäre somit als verfassungsgemäß anzusehen.

3. Ergebnis

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit der in Art. 117 Abs. 4 Verf RP vorgesehenen Schuldübernahme kontrovers diskutiert wird und daher sowohl in die eine als auch in die andere Richtung vertretbar beantwortet werden kann.

Angesichts des Wortlauts des Art. 109 Abs. 3 GG sowie des Fehlens einer für dessen analoge Anwendung beziehungsweise erweiternde Auslegung erforderlichen planwidrigen Regelungslücke sprechen nach hiesiger Ansicht jedoch die überzeugenderen Argumente für die Verfassungsmäßigkeit der Regelung. Hiervon ausgehend bedürfte es somit keiner weiteren Maßnahmen des Verfassungsgesetzgebers, um entsprechende Schuldübernahmen verfassungskonform zu ermöglichen.

Etwas anderes würde gelten, wenn man – abweichend von der hier vertretenen Auffassung – davon ausginge, dass Art. 109 Abs. 3 GG der Übernahme kommunaler Schulden entgegenstünde. Ausgehend von dieser Position erschiene zur rechtssicheren Umsetzung der Schuldübernahme eine Regelung im Grundgesetz erforderlich, welche derartige Schuldübernahmen explizit von den Regelungen der Schuldenbremse ausnimmt.

* * *

³⁶ Schmidt, NVwZ 2022, 760.

³⁷ Schmidt, NVwZ 2022, 760.