



Sachstand

Zur Übernahme kommunaler Altschulden

Zur Übernahme kommunaler Altschulden

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 086/22
Abschluss der Arbeit: 26.09.2022
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.	Verfassungsmäßigkeit des Art. 117 Abs. 4 Verf RP	4
2.1.	Grundaussagen des Art. 117 Verf RP	4
2.2.	Prüfungsmaßstab: Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 5 GG	5
2.2.1.	Einnahmen aus Krediten?	5
2.2.2.	Verfassungsrechtliche Bedenken	7
2.2.2.1.	Wirtschaftliche Betrachtungsweise	7
2.2.2.2.	Zweck der Schuldenbremse	9
2.2.2.3.	Einnahmen aus Krediten trotz fehlendem Mittelzufluss an das Land	9
2.2.2.4.	Nicht ausreichende finanzielle Ausstattung von Kommunen in der Vergangenheit	11
2.2.3.	Gegenargumente	11
2.2.3.1.	Wortlaut	12
2.2.3.2.	Zweck der Schuldenbremse	12
2.2.3.3.	Art. 49 Abs. 6 Verf RP	13
2.2.3.4.	Differenzierungen	13
2.2.4.	Zusammenfassung und Bewertung	14
2.3.	Ergebnis zu 2.	18
3.	Verfassungsmäßigkeit der Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund	18
3.1.	Kompetenz des Bundes	18
3.2.	Vereinbarkeit mit Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG	19
4.	Änderungen des Grundgesetzes	20

1. Fragestellung

Der Auftraggeber nimmt Bezug auf den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz (WD 4 - 3000 - 070/22).

In diesem Zusammenhang weist er ergänzend auf einen weiteren Fachaufsatz¹ hin und legt dar, dass sich ein Land, das nicht für eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen Sorge, politische Handlungsräume „auf Pump“ verschaffe, wodurch Lasten auf zukünftige Generationen verlagert würden.² Er möchte wissen, ob die genannten Gesichtspunkte zu einer neuen Bewertung der Frage der Vereinbarkeit des Art. 117 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RP) mit dem Grundgesetz führen. Dies wird im Folgenden unter 2. erörtert. Dabei werden die bereits in dem Sachstand WD 4 - 3000 - 070/22 enthaltenen Erwägungen um die angesprochenen Aspekte ergänzt.

Darüber hinaus stellt der Auftraggeber verschiedene Fragen hinsichtlich der Rahmenbedingungen einer Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund (vgl. hierzu unter 3.). Schließlich fragt er, inwieweit für eine Übernahme kommunaler Altschulden durch ein Land oder den Bund das Grundgesetz geändert werden müsste (vgl. hierzu unter 4.).

2. Verfassungsmäßigkeit des Art. 117 Abs. 4 Verf RP

2.1. Grundaussagen des Art. 117 Verf RP

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.

1 Henneke, ZG 2022, 167 ff., vgl. hierzu unter 2.2.2.3, 2.2.2.4 und 2.2.4.

2 Vgl. hierzu unter 2.2.2.4 sowie 2.2.4.

Das neununddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung von Rheinland-Pfalz (Änderung des Art. 117 und Einfügung des Art. 143 e) vom 8. April 2022³ 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.“

2.2. 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.

2.2.1. 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.

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

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).⁴

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.

Auch die Gesetzesbegründung⁵ 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“.⁶ 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.⁷ Insoweit wird dem neu eingefügten Absatz 4 lediglich eine klarstellende Funktion zugeschrieben.⁸ 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.⁹

4 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 65; ähnlich: Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 109, Rn. 55; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 25.

5 Landtagsdrucksache 18/2301, S. 2 f.

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

7 Landtagsdrucksache 18/2301, S. 3.

8 Landtagsdrucksache 18/2301, S. 2.

9 Ebd.

2.2.2. Verfassungsrechtliche Bedenken

Der *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*¹⁰ hat die vorgesehene Schuldübernahme allerdings bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kritisiert und dabei unter anderem verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Dem haben sich Teile der Literatur¹¹ angeschlossen.

2.2.2.1. Wirtschaftliche Betrachtungsweise

Der *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* nimmt zunächst Bezug auf zwei Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der sog. „Hessenkasse“ (einem Entschuldungsprogramm des Landes Hessen zugunsten hessischer Kommunen) mit den Regelungen zur Schuldenbremse.¹² Als mögliche Varianten zur Entschuldung sind in dem Programm Tilgungszahlungen, Schuldübernahmen und Entschuldungshilfen vorgesehen.¹³ 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.¹⁴ 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

-
- 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 22. September 2022.
- 11 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Mai 2022, Art. 109, Rn. 93; Schmidt, NVwZ 2022, 760 f.; Henneke, ZG 2022, 167 ff.
- 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 22. September 2022, unter Bezugnahme auf Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassegesetzes 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_groepf.pdf, zuletzt abgerufen am 22. September 2022; Oebbecke, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassegesetzes 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 22. September 2022.
- 13 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“ (Hessenkassegesetz), GVBl. 2018, S. 59.
- 14 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 22. September 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.

der in Art. 117 Abs. 4 Verf RP vorgesehenen Schuldübernahme keine „Einnahmen aus Krediten“ gegeben seien.¹⁵

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 entschuldigt. 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.¹⁶ 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 Blick auf Art. 109 Abs. 3 GG bedenklich, da den Ländern gegenüber dem darin enthaltenen Verbot der Krediteinnahme kein „Ausnahmefindungsrecht“ zustehe.¹⁷

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.¹⁸

15 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 22. September 2022.

16 Ebd.

17 Ebd., S. 3.

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

2.2.2.2. 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.¹⁹ 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.²⁰

2.2.2.3. Einnahmen aus Krediten trotz fehlendem Mittelzufluss an das Land

Henneke kommt im Rahmen seines in der Anfrage in Bezug genommenen Aufsatzes²¹ zu dem Ergebnis, dass die Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz für das Land zu „Einnahmen aus Krediten“ in dem oben genannten Sinne führe. Art. 117 Abs. 4 Satz 2 Verf RP sei daher mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG nicht vereinbar und damit verfassungswidrig.²² Dies begründet er im Wesentlichen wie folgt:

Der Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ sei insbesondere aus dem Funktions- und Zweckzusammenhang, in welchem Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG sowie Art. 115 Abs. 2 GG und Art. 117 Abs. 1 Satz 1 Verf RP den Begriff verwende, zu gewinnen. Der Zweck der genannten Vorschriften bestehe darin, eine Ausweitung der Netto-Neuverschuldung in der Normallage zu verbieten (beziehungsweise für den Bund auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen). Vor diesem Hintergrund sei davon auszugehen, dass „unter ‚Einnahmen aus Krediten‘ der Umfang der finanziellen Zukunftsbelastungen zu verstehen ist, der über Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgeht.“ Entscheidendes Kriterium für das Vorliegen von „Einnahmen aus Krediten“ sei daher die **Erhöhung der Netto-Neuverschuldung**.²³

Kassenverstärkungs- und Liquiditätskredite seien dann als „Einnahmen aus Krediten“ anzusehen, wenn sie – wie im Falle der durch das Land Rheinland-Pfalz übernommenen Kredite – nicht

19 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.

20 Schmidt, NVwZ 2022, 760 f.

21 Henneke, ZG 2022, 167 ff.

22 Henneke, ZG 2022, 167 ff., 190.

23 Henneke, ZG 2022, 167, 182 f.

innerhalb einer Haushaltsperiode zurückgeführt werden, sondern der Aufgabenfinanzierung auf Dauer dienen und damit die Netto-Neuverschuldung erhöhen.²⁴

Die von den Kommunen als selbstständige Rechtsträger aufgenommenen „unechten Liquiditätskredite“ unterfielen zwar nicht der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG, 117 Abs. 1 Satz 1 Verf RP, da von diesen Vorschriften nur „die Haushalte der Länder“ umfasst seien.²⁵ Mit Wirksamwerden der Schuldübernahme durch das Land gingen die „Einnahmen aus Krediten“ jedoch „unverändert auf das Land über“ und würden **„von ‚Einnahmen aus Krediten‘ der Kommunen in diesem Zeitpunkt zu ‚Einnahmen aus Krediten des Landes‘“**.²⁶ Hierdurch werde die Netto-Neuverschuldung des Landes erhöht und entsprechende Zins- und Tilgungspflichten für die übernommenen Schulden begründet.²⁷

Auch *Reimer* vertritt die Auffassung, dass die Übernahme von Schulden Dritter („abweichend vom kameralen Einnahmebegriff“) zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne der Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG führen könne.²⁸ Diese Vorschriften könnten „insbesondere nicht dadurch umgangen werden, dass Bund, Länder oder Kommunen [...] ihre Aufgaben Dritten auferlegen, um sodann die von diesen begründeten Darlehen zu übernehmen.“ Auch „Entschuldungen von Kapitalgesellschaften durch einen öffentlichen Haushalt“ unterfielen daher der Schuldenbremse. Einschränkend wird jedoch ausgeführt:

„Das gilt allerdings nicht, wenn das ursprüngliche Darlehen bereits im Jahr seiner Valutierung zu ‚Einnahmen aus Krediten‘ iSd gesamtstaatlichen Schuldenbremse geführt hat, weil auch der Erstschuldner dem Kreis der aus Art. 109 Abs. 3 Verpflichteten angehört hat [...] und die Darlehensvalutierung entsprechend verbucht worden ist. Diese unechte Ausnahme ist insbesondere für die Übernahme kommunaler Schulden durch die Länder von Bedeutung. Ist das Land in seinen Aufzeichnungen der hier vertretenen Pflicht zur Einbeziehung der kommunalen Kreditaufnahme in den Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 [...] gefolgt, scheidet eine erneute Erfassung bei der Übernahme der kommunalen Schulden aus (aA Droge NVwZ 2022, 770).“

Vorliegend sind indes keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass seitens des Landes so verfahren worden wäre, zumal die Schulden der Kommunen nach überwiegender Auffassung sowie dem Wortlaut der Regelung („Haushalte von Bund und Ländern“) nicht dem Anwendungsbereich des Art. 109 Abs. 3 GG unterfallen.²⁹

24 Henneke, ZG 2022, 167, 184 f.

25 Henneke, ZG 2022, 167, 185.

26 Henneke, ZG 2022, 167, 186 (Hervorhebung nur hier).

27 Henneke, ZG 2022, 167, 186.

28 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 109, Rn. 56a.

29 Vgl. etwa Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022 mit weiteren Nachweisen.

2.2.2.4. Nicht ausreichende finanzielle Ausstattung von Kommunen in der Vergangenheit

Angesichts des „hohen, sich auf viele rheinland-pfälzische Kommunen erstreckenden Bestandes an Liquiditätskrediten“ geht *Henneke* zudem davon aus, „dass das Land Rheinland-Pfalz seine Kommunen quantitativ nicht, zumindest nicht flächendeckend, mit einer kommunalindividuell aufgabenangemessenen Finanzausstattung ausgestattet“ habe. Mithin habe das Land eine **Verlagerung der Verschuldung auf die Kommunen** vorgenommen. Eine aufgabenangemessene Ausstattung der Kommunen hätte, so die Erwägung *Hennekes*, dazu geführt, „dass die schuldenbremsenrelevante Verschuldung des Landes damit in den vergangenen Jahren deutlich höher als realiter ausgefallen wäre“. Die durch die Schuldübernahme herbeigeführte Erhöhung der Netto-Neuverschuldung des Landes könne daher nicht mit dem Argument außer Acht bleiben, dass mit der Übernahme die Möglichkeit Staatsausgaben zu tätigen, nicht erweitert werde.³⁰

Diese Überlegung wird auch in der Fragestellung des Auftraggebers aufgegriffen. Darin wird unter anderem ausgeführt, dass das Land, hätte es die Kommunen in der Vergangenheit (wie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und der jeweiligen Landesverfassung geboten) aufgabenbezogen mit der erforderlichen Mindestausstattung versehen, entweder für den kommunalen Finanzausgleich erheblich mehr finanzielle Mittel hätte aufwenden müssen, die an anderer Stelle im Landeshaushalt einzusparen gewesen seien, oder kommunale Aufgaben hätte reduzieren oder kommunale Beitrags- und Gebühreneinnahmemöglichkeiten hätte erschließen müssen. Das beschriebene Vorgehen habe dem Landeshaushaltsgesetzgeber daher politische Spielräume verschafft. Dies sei letztlich „auf Pump“ bei den nicht aufgabengerecht ausgestatteten Kommunen erfolgt. Damit seien erhebliche finanzielle Lasten auf zukünftige Generationen verlagert worden.

2.2.3. Gegenargumente

Dagegen sehen insbesondere der *Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz*³¹ sowie die *Landesregierung Rheinland-Pfalz*³² in der vorgesehenen Schuldübernahme keinen Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG. Auch in der Literatur³³ wird das geplante Vorgehen zum Teil ausdrücklich als verfassungskonform angesehen.

30 Henneke, ZG 2022, 167, 186 f. vgl. hierzu im Folgenden unter 2.2.3.

31 Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. September 2022.

32 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 22. September 2022.

33 Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

2.2.3.1. 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.**³⁴ 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.³⁵ Im Ergebnis wird davon ausgegangen, dass die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG durch den formalen Kredit- und Einnahmebegriff beschränkt werde.³⁶

2.2.3.2. 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 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.³⁷

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

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

35 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 22. September 2022; im Ergebnis ebenso Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

36 Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

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

Art. 117 Abs. 4 Verf RP nunmehr für die geplante Schuldübernahme vor.³⁸

2.2.3.3. Art. 49 Abs. 6 Verf RP

Weiterhin wird die Auffassung vertreten, dass mit der vorgesehenen Schuldübernahme ein „verfassungsrechtlich privilegierter Zweck“ verfolgt werde.³⁹ 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 RP⁴⁰ 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 zumindest bei wirtschaftlicher Betrachtung begründungsbedürftig, weshalb bei einer ohnehin bestehenden Finanzierungspflicht des Landes die Übernahme entsprechender Schulden als Umgehung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anzusehen sein sollte.⁴¹

2.2.3.4. 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

38 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 22. September 2022; Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, Vorlage 18/1619, S. 4, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. September 2022.

39 Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz, Sprechvermerk für die Sitzung des Rechtsausschusses des Landtages Rheinland-Pfalz am 24. März 2022, Vorlage 18/1619, S. 5, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1619-V-18.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. September 2022.

40 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.“

41 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 22. September 2022.

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.⁴²

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.⁴³

2.2.4. Zusammenfassung und Bewertung

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen lässt sich zunächst festhalten, dass es für die Frage, ob Art. 117 Abs. 4 Verf RP mit dem Grundgesetz vereinbar ist, entscheidend darauf ankommt, ob die darin vorgesehene Übernahme kommunaler Liquiditätskredite bei dem übernehmenden Land zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG führt.

Diese Frage wird von *Henneke* und (wohl) auch vom *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* bejaht, vom *Wissenschaftlichen Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz* sowie vom *Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz* und *Droege* dagegen verneint.

Bei der Beurteilung der genannten Frage dürfte zu berücksichtigen sein, dass für das Vorliegen von „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG sowie Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG in der Literatur überwiegend ausdrücklich ein **Zufluss von finanziellen Mitteln** in den Landes- beziehungsweise Bundeshaushalt vorausgesetzt wird.⁴⁴ Auch *Henneke* definiert „Einnahmen aus Krediten“ in seiner Kommentierung zu Art. 109 GG als „Zuflüsse, die dem Bund aus Darlehensverträgen, darlehensähnlichen Verträgen oder ggf. aus hoheitlich auferlegten Zwangsanleihen als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung zur Verfügung stehen.“⁴⁵

42 Droege, NVwZ 2022, 770, 772 f.

43 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 22. September 2022.

44 Vgl. etwa Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 109, Rn. 13 („Zuflüsse von Geld“); Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 65 („Zuflüsse von Geld“); Heun, in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 25 („Nettoerlöse aus den aufgenommenen Krediten“).

45 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 15. Auflage 2022, Art. 109, Rn. 104.

Kube stellt insoweit zwar zunächst lediglich auf die Nettoneuverschuldung ab, ohne dabei ausdrücklich einen Zufluss finanzieller Mittel zu erwähnen. Allerdings vertritt er die Auffassung, dass zeitlich dann von einer „Einnahme“ aus einem Kredit im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG auszugehen sei, „wenn die Darlehensvaluta zufließt oder wenn, im Fall der neuen Finanzierungsmodelle, soweit sie zu Finanzschulden führen [...], das wirtschaftliche Eigentum an der Hauptleistung [...] beim Staat liegt.“⁴⁶ Den zuletzt genannten „neuartigen Finanzierungsmodellen“⁴⁷ dürfte die hier zu beurteilende Schuldübernahme indes nicht zuzuordnen sein.

Wie bereits ausgeführt⁴⁸, setzt auch der *Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz* in seinem Urteil vom 20. November 1996 für das Vorliegen von Einnahmen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Verf RP und Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich einen Zufluss finanzieller Mittel voraus.⁴⁹

Ein nach den vorstehenden Ausführungen für das Vorliegen von „Einnahmen aus Krediten“ grundsätzlich erforderlicher **Zufluss finanzieller Mittel findet vorliegend allein bei den Kommunen** statt, welche die entsprechenden Kredite aufnehmen. Durch die Schuldübernahme ändert sich zwar nicht der Inhalt der übernommenen Schuld.⁵⁰ Diese – inhaltlich unveränderte – Schuld führt allerdings nur dann zu Einnahmen des übernehmenden Landes, wenn dessen Haushalt auch tatsächlich entsprechende Mittel zufließen.

Allenfalls ließe sich in Erwägung ziehen, die Kreditaufnahme der Kommunen dem Land zuzurechnen. Dagegen spricht jedoch, dass – wie der *Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz* überzeugend ausführt – die Kommunen bei der Kreditaufnahme weder im Auftrag noch für Rechnung des Landes handeln.⁵¹

Eine Zurechnung der Kreditaufnahme könnte allerdings unter dem vom Auftraggeber angeführten Gesichtspunkt in Betracht kommen, dass die nicht hinreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen dem Landeshaushaltsgesetzgeber politische Spielräume „auf Pump“ verschafft habe. Insofern ließe sich argumentieren, dass mit der Schuldübernahme die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG umgangen werden. Von einer Umgehung wäre insbesondere dann auszugehen, wenn durch das fragliche Vorgehen letztlich das gleiche Ergebnis erzielt

46 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 129 f.

47 Kube nennt als neuartige Finanzierungsmodelle „Leasing oder Forfaiting, bestimmte Formen der Veräußerung wie ‚sale and lease back‘ und Park- oder Platzhaltergeschäfte sowie Betreibermodelle“, vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 135.

48 Vgl. hierzu unter 2.2.

49 Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, NVwZ-RR 1998, 145 f.; Leitsatz 2; hierauf nimmt auch die Gesetzesbegründung zu Art. 117 Abs. 4 Verf RP (Landtagsdrucksache 18/2301, S. 2 f.) Bezug.

50 Vgl. hierzu bereits die Erwägung von Henneke, ZG 2022, 167, 186, dargestellt unter 2.2.2.3.

51 Vgl. im Einzelnen: Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Gutachtliche Stellungnahme vom 23. März 2022, Aktenzeichen 3010-0003#2022/0001-0101, S. 15 f. mit weiteren Nachweisen, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/52-1735.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. September 2022.

würde, wie wenn das Land die Kredite selbst aufgenommen hätte. Anders als bei einer eigenen Kreditaufnahme erlangt das Land durch die Schuldübernahme jedoch keine zusätzlichen Handlungsspielräume. Diese könnten allenfalls – unabhängig von der späteren Schuldübernahme – in der Vergangenheit bestanden haben, soweit das Land (wie etwa *Henneke*⁵² ausführt) den Kommunen in zurückliegenden Zeiträumen teilweise keine angemessene Finanzausstattung gewährt und dadurch eigene Mittel eingespart hätte. Durch die Schuldübernahme selbst erlangt das Land jedoch keine zusätzlichen Handlungsspielräume. Der genannte Aspekt spricht somit nicht zwingend dafür, die übernommenen Kredite dem Land als „Einnahmen aus Krediten“ zuzurechnen.

Auch aus der Überlegung, dass durch die Schuldübernahme Lasten auf **zukünftige Generationen** verlagert werden, ergibt sich nichts anderes. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass durch die Schuldübernahme 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 ansteigt. 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.⁵³

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 Extension⁵⁴ 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.⁵⁵ In dieselbe Richtung gehen die Ausführungen von *Henneke*, der in der Erhöhung der Netto-Neuverschuldung das maßgebliche

52 Henneke, ZG 2022, 167, 186 f.

53 Schmidt, NVwZ 2022, 760.

54 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.

55 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.

Kriterium für das Vorliegen von „Einnahmen aus Krediten“ sieht.⁵⁶ 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.“⁵⁷ 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.⁵⁸ Hiermit wird das Ziel der **Generationengerechtigkeit** angesprochen, welches als eines der „Leitmotive der grundgesetzlichen Schuldenbremse“⁵⁹ angesehen wird. Wie bereits ausgeführt, verlagern sich durch die Schuldübernahme indes zwar die Lasten innerhalb der zukünftigen Generationen (von den Kommunen hin zu den Ländern), nicht jedoch von der gegenwärtigen Generation hin zu den zukünftigen Generationen.⁶⁰

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.

56 Henneke, ZG 2022, 167, 183.

57 BT-Drs. 16/12410, S. 1, 5.

58 BT-Drs. 16/12410, S. 6.

59 Schmidt, NVwZ 2022, 760.

60 Schmidt, NVwZ 2022, 760.

2.3. Ergebnis zu 2.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Art. 117 Abs. 4 Satz 2 Verf RP kontrovers diskutiert wird und daher sowohl in die eine als auch in die andere Richtung vertretbar beantwortet werden kann.

Entscheidend hierfür ist, ob die Übernahme kommunaler Altschulden durch das Land als „Einnahme aus Krediten“ im Sinne von Art. 117 Abs. 1 Satz 1 Verf RP und Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG anzusehen ist. Würde man dies bejahen, wäre von der Verfassungswidrigkeit des Art. 117 Abs. 4 Satz 2 Verf RP auszugehen.⁶¹ Ginge man dagegen davon aus, dass die Schuldübernahme keine „Einnahmen aus Krediten“ darstellt, wäre Art. 117 Abs. 4 Satz 2 Verf RP als verfassungsmäßig anzusehen. Vor dem Hintergrund der unter 2.2.4. dargestellten Erwägungen sprechen überzeugende Argumente für eine Verfassungsmäßigkeit der Regelung.

3. Verfassungsmäßigkeit der Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund

3.1. Kompetenz des Bundes

Weiterhin wird die Frage gestellt, ob eine verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes für die Übernahme kommunaler Altschulden besteht.

Eine Schuldübernahme durch den Bund würde dazu führen, dass die Verpflichtung zur Tilgung der übernommenen Kredite auf den Bund übergeht. Fraglich ist daher, ob diesbezüglich eine Finanzierungskompetenz des Bundes gegeben ist.

Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz bestimmt **Art. 104a Abs. 1 GG**, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.⁶² Daraus folgt, dass die Finanzierungskompetenz grundsätzlich an die Aufgabenkompetenz anknüpft. Dieser Grundsatz wird als Konnexitätsprinzip⁶³ bezeichnet. Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Im Grundgesetz findet sich keine Regelung, die dem Bund eine Aufgabenkompetenz im Zusammenhang mit der Übernahme und Tilgung kommunaler Schulden zuweist.

Zu berücksichtigen ist zudem **Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG**. Danach umfasst die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Hieraus wird überwiegend ein Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung

61 So im Ergebnis Henneke, ZG 2022, 167, 190.

62 Nach Auffassung der Bundesregierung gilt dies auch für die Zins- und Tilgungsausgaben für die jeweiligen Schulden von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen), vgl. insoweit die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Görke, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 20/2773, S. 18.

63 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 97. EL Januar 2022, Art. 104a, Rn. 21.

hergeleitet.⁶⁴ Adressat der daraus folgenden Verpflichtung sind in erster Linie die Länder.⁶⁵ Diese haben sicherzustellen, dass die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung nicht durch strukturelle Überschuldung ausgehöhlt werden.⁶⁶ Diesem Ziel dürfte auch die Übernahme kommunaler Altschulden dienen und damit in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen.

Festzuhalten bleibt somit, dass die Kompetenz zur Übernahme kommunaler Altschulden nicht beim Bund, sondern bei den Ländern liegt.

3.2. Vereinbarkeit mit Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG

Zudem fragt der Auftraggeber, ob die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund ohne eine Grundgesetzänderung dem Neuverschuldungsverbot widerspricht, soweit der Bund die nach Art. 115 GG zulässigen Kredite für originäre eigene Aufgaben benötigt.

Nach **Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG** sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Vorschrift wird als „grundsätzliches Verbot der strukturellen Neuverschuldung“ eingeordnet.⁶⁷ Inwieweit eine Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund mit Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar ist, hängt davon ab, ob die Schuldübernahme als „Einnahme aus Krediten“ im Sinne der genannten Vorschrift anzusehen ist.

Wie bereits dargestellt, werden zu der Frage, ob die durch das Land Rheinland-Pfalz vollzogene Schuldübernahme zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG führt, unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die diesbezüglich angeführten Argumente dürften für eine Schuldübernahme durch den Bund im Wesentlichen entsprechend gelten, sodass insoweit auf die Darstellung des Meinungsstandes unter 2.2. verwiesen wird. Festzuhalten bleibt dementsprechend Folgendes:

Sofern man die Schuldübernahme durch den Bund trotz des fehlenden Mittelzuflusses in den Bundeshaushalt als „Einnahme aus Krediten“ einordnet, unterfallen die übernommenen Kredite tatbestandlich den Regelungen der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG). Ausgehend von der genannten Auffassung würde die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund somit zu einer gegen Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG verstoßenden Kreditaufnahme führen, soweit hierdurch die Kreditobergrenzen des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG überschritten würden.

Sofern man die Schuldübernahme durch den Bund dagegen nicht als „Einnahme aus Krediten“ einordnet, unterfallen die übernommenen Kredite bereits tatbestandlich nicht den Art. 109

64 Vgl. etwa Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 28, Rn. 146 mit weiteren Nachweisen.

65 Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 28, Rn. 146, 149.

66 Droege, NVwZ, 2022, 770 mit weiteren Nachweisen; in diesem Sinne auch: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 2. März 2022 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. André Bergheger (CDU/CSU), BT-Drs. 20/894, S. 16 f.

67 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 22.

Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG. Hiervon ausgehend würde die Übernahme kommunaler Alt-schulden durch den Bund somit unabhängig von der Höhe der übernommenen Kredite nicht zu einem Verstoß gegen Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG führen.

4. Änderungen des Grundgesetzes

Schließlich fragt der Auftraggeber danach, welche grundgesetzlichen Bestimmungen geändert oder neugefasst werden müssten, um eine Schuldenübernahme durch ein Land oder den Bund zu ermöglichen.

Sofern man die Schuldübernahme durch ein Land oder den Bund trotz des fehlenden Mittelzuflusses in den Landes- beziehungsweise Bundeshaushalt als „Einnahme aus Krediten“ einordnet, unterfallen die übernommenen Kredite nur dann nicht den Regelungen der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG), wenn eine Neuregelung im Grundgesetz diese ausdrücklich von der Anwendung der genannten Vorschriften ausnimmt. Nach der Gegenansicht⁶⁸ ist eine derartige Regelung dagegen nicht erforderlich.

Hinsichtlich einer Schuldübernahme durch den Bund ist indes – unabhängig davon, welcher der genannten Ansichten man folgt – Folgendes zu beachten:

Angesichts der nach Art. 104a Abs. 1 GG grundsätzlich bestehenden Finanzierungskompetenz der Länder für die Finanzausstattung der Kommunen⁶⁹ würde die Übernahme kommunaler Alt-schulden durch den Bund die Aufnahme einer Regelung in das Grundgesetz voraussetzen, welche die Möglichkeit einer solchen Schuldübernahme durch den Bund ausdrücklich vorsieht und somit von der grundsätzlich bestehenden Kompetenzverteilung abweicht. Die Übernahme kommunaler Alt-schulden durch den Bund würde somit in jedem Fall eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich machen.⁷⁰

68 Vgl. hierzu bereits unter 2.2.3. und 3.2.

69 Vgl. hierzu bereits unter 3.1.

70 Zur Erforderlichkeit einer Grundgesetzänderung vgl. auch: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Görke, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 20/2773, S. 18. Darin wird neben Art. 104a Abs. 1 GG auch auf Art. 109 Abs. 1 GG verwiesen. (Wörtlich heißt es dort: „Grund hierfür ist, dass die Aufnahme von Schulden und die Schuldenverwaltung Teil der in Artikel 109 Absatz 1 GG normierten selbständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern sind.“)