



## **Verfassungskonformität der beabsichtigten Änderung von Art. 117 LV (Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen)**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion der AfD hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu dem Entwurf des 39. Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301) gebeten.

Zur Begründung des Gutachtenauftrags führt die Fraktion im Wesentlichen aus:

Zur Begrenzung staatlicher Haushaltsdefizite sei das Grundgesetz im Jahr 2011 so angepasst worden, dass die strukturellen Defizite der Länder zum 31. Dezember 2019 null betragen sollen. Konkret regle Art. 115 GG, dass „Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ seien. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, könnten diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.

Diese grundgesetzliche Regelung sei in die Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) übernommen worden (Art. 117 LV). Mit dem 39. Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301) solle Art. 117 LV um einen Abs. 4 ergänzt werden, der die Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land ermögliche.

Gegen diesen Vorschlag zur Änderung der Verfassung gebe es Bedenken. So schreibe der Bund der Steuerzahler in einer Pressemeldung vom 27. Januar 2022: *„Dass die Schuldenbremse (...) per Verfassungsänderung faktisch einmal außer Kraft gesetzt werden soll, damit Rheinland-Pfalz rund drei Milliarden Euro an Krediten übernehmen kann, ist politisch falsch und verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft. (...) Offenbar denken die Fraktionen, dass der Landtag ein Ausnahmefindungsrecht hätte, wenn ihnen die Vorgaben des Grundgesetzes nicht passen. Doch wenn es so wäre, was wäre die Schuldenbremse dann noch wert? Wenn eine große Landtagsmehrheit nach Belieben für politische Projekte bestimmen könnte, dass die Schuldenbremse plötzlich nicht anzuwenden ist, wäre sie letztlich wertlos. In 2022 würde die Schuldenbremse für die kommunale Entschuldung außer Kraft gesetzt, in 2023 vielleicht für Klimaschutz-Ausgaben und 2024 womöglich für die Pensionslasten. (...) Die Schuldenbremse des Grundgesetzes mit Wortklauberei überlisten zu wollen, stellt keine nachhaltige Haushaltspolitik dar. Denn für übernommene Kredite sind freilich Zins und Tilgung zu leisten. Werden diese Kredite nicht komplett getilgt, erfolgt eine Umschuldung durch neue Kredite (...) Nach der politischen Logik der Fraktionen wären eigentlich alle Landeskredite,*

*dessen Einnahmen an Dritte fließen, theoretisch mit der Schuldenbremse vereinbar. Das träfe auf alle Zuschüsse und Zuwendungen des Landes Rheinland-Pfalz zu, solange sich nur eine breite Landtagsmehrheit zur Umdeklaration finden ließe. Das wäre wirklich eine historische Neuinterpretation der Schuldenbremse.“*

Vor diesem Hintergrund bittet die auftraggebende Fraktion um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist es zutreffend, dass die Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen keine Einnahme aus Krediten darstellt? Würde aufgrund dieser Übernahme Art. 117 Abs. 4 LV somit in Einklang stehen mit Art. 117 Abs. 1 LV?
2. Zur Refinanzierung müssten nach einer Übernahme der Liquiditätskredite der Kommunen und deren Auslaufen neue Kredite aufgenommen werden. Wenn es durch die Übernahme von Krediten also mittelbar auch zur Einnahme aus Krediten kommt, steht dann Art. 117 Abs. 4 LV in Einklang mit Art. 117 Abs. 1 LV?
3. Art. 117 Abs. 4 LV eröffnet die Möglichkeit, dass eine juristische Person, an der das Land maßgeblich beteiligt ist, Liquiditätskredite der Kommunen übernimmt. Zur Finanzierung der Zinsen und Tilgung der Kredite, die dadurch entstehen, müssten dann zwangsläufig Mittel aus dem Landeshaushalt erbracht werden. In wie weit würde Art. 117 Abs. 4 LV in Einklang stehen mit Art. 117 Abs. 3 LV?
4. Steht die angedachte Änderung der Landesverfassung in Einklang mit den grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse?
5. Wäre die angedachte Einfügung von Art. 117 Abs. 4 LV in der Gesamtbetrachtung verfassungskonform?

## B. Stellungnahme

### I. Vorbemerkungen

Im Interesse einer beschleunigten Fertigstellung der Stellungnahme noch vor Verabschiedung des Gesetzentwurfs und der dadurch bedingten Kürze der für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeit können in der nachfolgenden Stellungnahme nur die für das aktuelle Gesetzesvorhaben wesentlich erscheinenden Fragestellungen cursorisch in den Blick genommen werden.

Vor der Beantwortung der einzelnen Fragestellungen (unter II.) werden einleitend die verfassungsrechtlichen Vorgaben auf Bundesebene (unter 1.) sowie die Regelungen auf Landesebene (unter 2.) vorgestellt. Daran schließt sich die Darstellung des Inhalts des zu prüfenden Gesetzentwurfs sowie des aktuellen Standes der parlamentarischen Beratungen an (unter 3.).

#### 1. Vorgaben des Grundgesetzes

**Art. 109 Abs. 3 GG** statuiert eine für Bund und Länder verbindliche Begrenzung der Nettokreditaufnahme (sog. „**gesamtstaatliche Schuldenbremse**“).<sup>1</sup> Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

*„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“*

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG beinhaltet den **Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts in Bund und Ländern** (Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs).<sup>2</sup> Dieser bezieht

---

<sup>1</sup> Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Vor Rn. 1; s. auch Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 109 Rn. 50 m.w.N.

<sup>2</sup> Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, § 8 Rn. 138.

sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder, nicht aber der Gemeinden und Gemeindeverbände.<sup>3</sup> Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG legt abschließend fest, inwieweit Bund und Länder in ihren bundes- bzw. landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme Abweichungen vom Grundsatz des Satzes 1 vorsehen können.<sup>4</sup> Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG gibt den Ländern für die Ausgestaltung der landesrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln in ihrer eigenen Verantwortung vor, dass dem Grundsatz nach Satz 1 nur Rechnung getragen ist, wenn der Haushalt ohne Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung **ohne Nettokreditaufnahme** ausgeglichen ist.<sup>5</sup> Der Bundesgesetzgeber führt hierzu aus, dass die **nähere Ausgestaltung für die Länder** auch „Regelungsspielräume zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme“ umfasse.<sup>6</sup>

## 2. Regelungen der rheinland-pfälzischen Landesverfassung

In Umsetzung dieser bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben hat der verfassungsändernde Landesgesetzgeber Art. 117 LV neu gefasst.<sup>7</sup>

Art. 117 LV lautet:

*„(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind nur zulässig, soweit sie zum Ausgleich*

1. *konjunkturbedingter Defizite im Rahmen des nach Satz 5 näher zu bestimmenden Verfahrens oder*
2. *eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge*
  - a) *von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen oder*
  - b) *einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation*

*notwendig sind. Die Gründe der Abweichung sind gesondert darzulegen. Für die nach Satz*

---

<sup>3</sup> [BT-Drs. 16/12410](#), S. 10 f; zum Meinungsstand im Schrifttum: Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, § 8 Fn. 284 zu Rn. 140.

<sup>4</sup> [BT-Drs. 16/12410](#), S. 11.

<sup>5</sup> [BT-Drs. 16/12410](#), S. 11.

<sup>6</sup> [BT-Drs. 16/12410](#), S. 12.

<sup>7</sup> 37. Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23.12.2010, GVBl 2010 Nr. 23, S. 547; zum Gesetzgebungsverfahren siehe [Drs. 15/4966](#), [Drs. 14/4967](#), [Drs. 15/5160](#).

2 Nr. 2 zulässigen Kredite ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen. Das Nähere bestimmt ein Gesetz; bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.<sup>8</sup>

(2) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz, die der Höhe nach bestimmbar ist.

(3) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

### 3. Inhalt des Gesetzentwurfs und Stand der parlamentarischen Beratungen

Die Fraktionen SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und FREIE WÄHLER haben den Entwurf des 39. Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Änderung des Artikels 117 – im Folgenden: LV-E) vorgelegt.<sup>9</sup>

Danach soll dem Artikel 117 LV folgender Absatz 4 angefügt werden:

*“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 Nähere bestimmt ein Gesetz.“*

Die erste Beratung des Gesetzentwurfs fand in der 18. Plenarsitzung am 17. Februar 2022 statt. Nach erfolgter Aussprache wurde der Entwurf zur weiteren Beratung an den Haushalts- und Finanzausschuss (federführend) sowie den Rechtsausschuss überwiesen.<sup>10</sup> Die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses fand am 17. März 2022 statt. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Unterstützung seiner Beratungen eine Stellungnahme zugeleitet.<sup>11</sup> Der Rechtsausschuss befasst sich voraussichtlich in seiner nächsten Sitzung am 24. März 2022 mit dem Entwurf.

---

<sup>8</sup> Vgl. Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 03.07.2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.03.2018 (GVBl. S. 22).

<sup>9</sup> [Drs. 18/2301](#).

<sup>10</sup> [BP 18/18](#), S. 2.

<sup>11</sup> [Vorlage 18/1499](#).

## II. Fragestellungen

1. Ist es zutreffend, dass die Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen keine Einnahme aus Krediten darstellt? Würde aufgrund dieser Übernahme Art. 117 Abs. 4 LV somit in Einklang stehen mit Art. 117 Abs. 1 LV?
4. Steht die angedachte Änderung der Landesverfassung in Einklang mit den grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse?
5. Wäre die angedachte Einfügung von Art. 117 Abs. 4 LV in der Gesamtbetrachtung verfassungskonform?

Die Fragestellungen zu 1., 4 und 5. werden wegen ihrer thematischen Nähe gemeinsam beantwortet.

### a. Prüfungsmaßstab

Der Entwurf sieht eine Ergänzung der Landesverfassung vor. Der verfassungsändernde Gesetzgeber unterliegt anderen Schranken als der (einfache) Gesetzgeber.

Die Anforderungen an **verfassungsändernde Gesetze** werden im Rahmen der **Landesverfassung** in **Art. 129** normiert. Dieser lautet:

*„(1) Ein verfassungsänderndes Gesetz kommt nur zustande, wenn das Gesetz den Wortlaut der Landesverfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt und der Landtag es mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl oder das Volk im Wege des Volksentscheides mit der Mehrheit der Stimmberechtigten beschließt.*

*(2) Unzulässig sind jedoch verfassungsändernde Gesetze, welche die im Vorspruch, in Artikel 1 und Artikel 74 niedergelegten Grundsätze verletzen.*

*(3) Die Vorschriften dieses Artikels sind unabänderlich.“*

Art. 129 Abs. 2 LV normiert die inhaltlichen Schranken einer Verfassungsänderung: Zu den **verfassungsrechtlichen Fundamentalnormen**, die durch den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht prinzipiell aufgegeben werden dürfen (sog. „Ewigkeitsgarantie“), zählen etwa die Menschenwürdegarantie, die Ausrichtung der Verfassung auf die persönliche Freiheit und Selbständigkeit des Menschen und die Verpflichtung des Staates zu deren Schutz, die Grundsätze der

rechtsstaatlichen Ordnung, der Grundsatz der Gewaltenteilung, der Grundsatz der Demokratie und das Sozialstaatsprinzip.<sup>12</sup>

In wesentlichen Teilen wird Art. 129 der Landesverfassung durch das **Homogenitätsgebot** des Art. **28 Abs. 1 GG** überlagert. Danach muss die Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen.<sup>13</sup>

Die genannten **Fragestellungen** beziehen sich auf den Einklang der geplanten Verfassungsbestimmung (Art. 117 Abs. 4 LV-E) mit den derzeitigen Regelungen in der Landesverfassung (Art. 117 Abs. 1 und Abs. 3 LV). Für die Frage der Konformität von Art. 117 Abs. 4 LV-E mit der Landesverfassung sind die genannten landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen aber nicht von Belang, da der Prüfungsmaßstab insoweit aus Art. 129 LV folgt, dessen Garantien hier aber nicht beeinträchtigt sein dürften.

Der Schwerpunkt der Prüfung liegt nachfolgend auf der **Vereinbarkeit der geplanten Verfassungsbestimmungen mit der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“**. Bundesverfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für den Entwurf ist demnach **Art. 109 Abs. 3 GG**.

#### **b. Vorgaben der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“**

Die Haushalte von Bund und Ländern sind nach den Vorgaben des Grundgesetzes „grundsätzlich **ohne Einnahmen aus Krediten** auszugleichen“ (**Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG**).

##### **aa. „Einnahmen aus Krediten“ und „Aufnahme von Krediten“**

Der bundesverfassungsgesetzliche Begriff der **„Einnahmen aus Krediten“** entspricht dem wortlautgleichen Begriff in Art. 115 Abs. 2 GG und ist streng von dem Begriff der **„Aufnahme von Krediten“** zu unterscheiden, der zur Bestimmung der **Reichweite des Parlamentsvorbehalts** dient

---

<sup>12</sup> Held, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 129 Rn. 17 ff.

<sup>13</sup> Held, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 129 Rn. 33.

und die **gesamte Bruttokreditaufnahme** erfasst (Art. 115 Abs. 1 GG<sup>14</sup>).<sup>15</sup> Eine mit Art. 115 Abs. 2 GG vergleichbare Regelung enthält Art. 117 Abs. 2 LV. Hierzu stellen die einbringenden Fraktionen in der Begründung zu dem Gesetzentwurf klar, dass die vorgesehene Schuldübernahme unter den Gesetzesvorbehalt nach Art. 117 Abs. 2 LV falle, weil sie als „Aufnahme von Krediten“ zu werten sei.<sup>16</sup>

#### **bb. Verbot struktureller Netto-Neuverschuldung und formaler Kreditbegriff**

Nach einer Auffassung erfasst das Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs die Kreditaufnahme des Haushaltszeitraums (Neuverschuldung) ohne die Kredite in Höhe der zur Tilgung fällig werdenden Kreditverbindlichkeiten (**strukturelle Netto-Neuverschuldung**).<sup>17</sup> Denn nur durch solche Kreditaufnahmen entstünden **finanzielle Zukunftsbelastungen**, die über **Kreditaufnahmen zur Umschuldung** hinausgehen.<sup>18</sup> Diesen zusätzlichen Zukunftsbelastungen stelle sich Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich entgegen; auf diese zusätzlichen Zukunftsbelastungen bezögen sich die Ausnahmeregelungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 ff. GG. Es sei nicht sachgerecht, den Gesamtrahmen der zulässigen Kreditaufnahme von den Zufälligkeiten des jeweiligen Tilgungs- und Umschuldungsbedarfs abhängig zu machen.<sup>19</sup>

Unter „**Einnahmen aus Krediten**“ wird daher nach dieser Ansicht die Summe der Geldmittel verstanden, die dem Bund oder Land **auf Grund von Kreditgeschäften zum Haushaltsausgleich** zur Verfügung stehen – abzüglich der zur Schuldentilgung vorgesehenen Mittel.<sup>20</sup> Erfasst werden

---

<sup>14</sup> Art. 115 Abs. 1 GG lautet: „Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.“

<sup>15</sup> Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 31; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 129 und 133; Droege, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 10 m.w.N. und Rn. 26.

<sup>16</sup> [Drs. 18/2301](#), S. 3.

<sup>17</sup> Reich, Rückführung staatlicher Altschulen als Rechtsproblem, Diss. 2017, S. 57 und S. 92.

<sup>18</sup> Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 129.

<sup>19</sup> Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 129.

<sup>20</sup> Wendt, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 35.

demnach Kredite, die dem Bund bzw. Land als **Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung** zur Verfügung stehen (sog. Deckungskredite).<sup>21</sup> **Zeitlich** ist von einer „Einnahme“ aus einem Kredit auszugehen, wenn die finanziellen Mittel (insb. Darlehensvaluta) **zufließen**.<sup>22</sup>

Unter einem „Kredit“ im verfassungsrechtlichen Sinne werden danach im Wesentlichen nur **Geldbeschaffungstatbestände** verstanden, die zu einem **kassenmäßigen Liquiditätszufluss** beim Staat führen, also **Geldkredite**. Systematisch folgt dies aus der Einbindung des Kreditbegriffs in den Gesamtzusammenhang der Finanzverfassung des Grundgesetzes, insbesondere aus dem Zusammenhang mit Art. 104 a ff. GG, also den Vorschriften über die Deckungsmittel des Haushalts.<sup>23</sup>

### cc. **Wirtschaftlicher Kreditbegriff zur Vermeidung eines Gestaltungsmissbrauchs**

Verlassen die Instrumente, die der Staat zur Generierung finanzieller Handlungsmöglichkeiten nutzt, die klassischen Formen des Geldkredits, ist die **Reichweite des Kreditbegriffs** verfassungsgerichtlich noch nicht hinreichend auskonturiert und im Schrifttum umstritten. Während teilweise an dem engen, „**klassischen**“ **Kreditbegriff** festgehalten wird,<sup>24</sup> gibt es andererseits die Tendenz zur Ausweitung im Sinne eines **wirtschaftlichen Kreditbegriffs**. Diskutiert wird dies insbesondere für bestimmte, **alternative oder neuartige Finanzierungsmodelle** (z.B. Kreditaufnahme durch Dritte, Leasing, Factoring). Zur Begründung der **funktionalen Gleichsetzung** mit einer Kreditaufnahme wird angeführt, dass solche Modelle eingesetzt würden, um öffentliche Aufgaben zu finanzieren oder Liquidität zur Haushaltssanierung zu gewinnen. Ebenso wie bei Krediten würden zudem **langfristige, laufende Verbindlichkeiten** begründet. Zur **Vermeidung eines Gestaltungsmissbrauchs** seien diese Modelle daher ebenfalls unter den Begriff des Kredits zu fassen.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Hauser, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 109 GG Rn. 27. Die Reichweite des verfassungsrechtlichen Kreditbegriffs ist in Einzelfällen allerdings umstritten. Dies betrifft beispielsweise Verwaltungsschulden (sie entstehen im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit, z.B. als zivilrechtliche Geldleistungsschulden aus Kauf-, Werk- oder Mietverträgen); eine Ausdehnung des Kreditbegriffs wird für bestimmte Verwaltungsschulden diskutiert (Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, § 8 Rn. 145). Auch umstritten ist die Einordnung von Kassenverstärkungskrediten. Sie werden dazu eingesetzt, Einnahmeschwankungen im Haushaltsvollzug und damit möglicherweise entstehende kurzfristige Kassendefizite auszugleichen. Da sie nur zu einer kurzfristigen finanziellen Überbrückung dienen, werden sie gem. § 10 Abs. 3 Nr. 1 HGrG nicht als Einnahmen aus Krediten in den Haushaltsplan eingestellt (Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, § 8 Rn. 149; Schiller, Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung, Diss. 2012, S. 100).

<sup>22</sup> Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 130.

<sup>23</sup> Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 115 Rn. 68; Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 10.

<sup>24</sup> Vgl. VerfGH RP, Urteil vom 20.11.1996, Az. VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 ff; vgl. hierzu Jahndorf, NVwZ 2001, 620 (623 f.).

<sup>25</sup> Vgl. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, § 12 Rn. 13 f. m.w.N.; Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 10.

**dd. Ausnahmetatbestände und Ausgestaltungsbefugnis der Länder**

**Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG** regeln die für Bund und Länder gleichermaßen geltenden **Ausnahmetatbestände** von dem Verbot der strukturellen, also konjunkturunabhängigen, Netto-Neuverschuldung (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG) **abschließend**.<sup>26</sup> Diese Tatbestände können jeweils von dem Bund und den einzelnen Ländern vorgesehen und ausgestaltet, aber **nicht erweitert** werden.<sup>27</sup>

Spielräume zur **eigenverantwortlichen inhaltlichen Ausgestaltung** lässt **Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG** zu. Danach regeln die Länder die **nähere Ausgestaltung** ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass dem Neuverschuldungsverbot nur dann entsprochen ist, wenn **keine „Einnahmen aus Krediten“** zugelassen werden. Der Bundesgesetzgeber führt hierzu aus, dass die nähere Ausgestaltung für die Länder auch „Regelungsspielräume zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme“ umfasse.<sup>28</sup> Mit dem Ausgestaltungsauftrag erhalten die Länder also auch die Befugnis, die **Begriffe der Einnahmen** und Ausgaben im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG im bundesverfassungsrechtlichen Rahmen **weiter zu konkretisieren und auszugestalten**.<sup>29</sup> Insbesondere kann der Landesgesetzgeber entscheiden, ob er Finanzierungsvorgänge, die formal keine Kreditaufnahme darstellen, aber zu langfristigen Belastungen führen, der Kreditaufnahme gleichstellt (zum Beispiel „sale-and-lease-back“-Geschäfte).<sup>30</sup>

**c. Begründung des Entwurfs zu Art. 117 Abs. 4 LV-E**

Art. 117 Abs. 4 Satz 1 LV-E sieht vor, dass das Land oder juristische Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung nach Absatz 2 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2020 übernehmen kann. Vorgesehen ist außerdem eine „klarstellende“ Regelung in der Landesverfassung, wonach die Schuldübernahme nach Absatz 4 Satz 1 keine Einnahme aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 darstellt (Art. 117 Abs. 4 Satz 2 LV-E).

---

<sup>26</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand vom 1. August 2019, Az. WD 4 - 3000 - 092/19, S. 4.

<sup>27</sup> Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 30 m.w.N.

<sup>28</sup> [BT-Drs. 16/12410](#), S. 12.

<sup>29</sup> Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 32; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 163; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, § 12 Rn. 6.

<sup>30</sup> Mayer, Die sogenannte Schuldenbremse im GG, Diss. 2013, S. 163.

Die Begrifflichkeiten „Liquiditätskredit“ und „Einnahme aus Krediten“ werden in der Landesverfassung nicht ausdrücklich definiert. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf führen die einbringenden Fraktionen aus, dass als **Liquiditätskredite** „Kredite zur Liquiditätssicherung nach § 105 Gemeindeordnung<sup>31</sup> bezeichnet“ werden. Einbezogen sind danach auch Wertpapiersschulden, die der Liquiditätssicherung dienen.<sup>32</sup> Liquiditätskredite dienen in ihrer ursprünglichen Funktion dazu, Kommunen kurzfristig Liquidität zu sichern, damit sie den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken und ihre Auszahlungen leisten können (sog. echte Liquiditätskredite). Ausweislich der Begründung werden Liquiditätskredite von den Kommunen seit Jahren auch zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben aufgenommen (sog. unechte Liquiditätskredite). Anders als bei Investitionskrediten stehen Liquiditätskrediten keine langfristigen Werte gegenüber.<sup>33</sup> Für die nachfolgende Ausarbeitung wird die vorgenannte Begriffsbestimmung zu Grunde gelegt.

Unter **Einnahmen im haushaltsverfassungsrechtlichen Sinne** verstehen die einbringenden Fraktionen bezugnehmend auf eine landesverfassungsgerichtliche Entscheidung<sup>34</sup> grundsätzlich „diejenigen Geldbeträge, die in dem betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden und dem Land als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung zufließen“.<sup>35</sup> Hierzu zählen nach den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz die laufenden Einnahmen, insbesondere aus Steuern, einmalige Einnahmen und auch die zum Haushaltsausgleich voraussichtlich benötigten Einnahmen aus Krediten zur Haushaltsfinanzierung - mit Ausnahme der Eingänge aus sogenannten Kassenverstärkungskrediten zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten.<sup>36</sup>

#### d. **Stellungnahme des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz**

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Unterstützung seiner Beratungen eine Stellungnahme zugeleitet.<sup>37</sup> Darin begrüßt er zwar die Unterstützung der kommunalen Entschuldung durch das Land, hält es aber für verfassungsrechtlich bedenklich, dass

---

<sup>31</sup> § 105 GemO lautet:

„(1) Die Gemeinde hat jederzeit ihre Zahlungsfähigkeit sicherzustellen.

(2) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur öffentlichen Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

(3) Für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung findet § 49 keine Anwendung.“

<sup>32</sup> [Drs. 18/2301](#), S. 2.

<sup>33</sup> [Drs. 18/2301](#), S. 2; zur Begriffsbestimmung siehe auch *Josten*, BKR 2006, 133.

<sup>34</sup> VerfGH RP, Urteil vom 20.11.1996, Az. VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 ff; s.a. *Droege*, in: *Brocker/Droege/Jutzi*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 116 Rn. 6.

<sup>35</sup> [Drs. 18/2301](#), S. 3.

<sup>36</sup> VerfGH RP, NVwZ-RR 1998, 145 (146).

<sup>37</sup> [Vorlage 18/1499](#).

die Schuldübernahme nicht unter die Schuldenregel fallen soll. Denn mit Blick auf die Folgebelastungen komme die **Schuldübernahme** einer **Neuverschuldung** gleich. 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.**<sup>38</sup>

**e. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs (Art. 117 Abs. 4 LV-E) mit den Vorgaben der „Schuldenbremse“**

**aa. Die Übernahme kommunaler Schulden in den Bundesländern, insbesondere Hessen**

Die prozentual anteilige oder vollständige Übernahme kommunaler Schulden durch das Land stellt sich neben der Tilgungshilfe als ein **Instrument zur Entschuldung kommunaler Finanzhaushalte** dar. In den Bundesländern Niedersachsen (2010), Sachsen-Anhalt (2013), Hessen (2013 und 2018) und Saarland (2020) kam es bereits zu Schuldübernahmen gegenüber Kommunen in **verschiedenen Ausgestaltungsformen.**<sup>39</sup>

Zur haushaltsrechtlichen Beurteilung der sog. **Hessenkasse**<sup>40</sup> hatte der **Hessische Rechnungshof** ein **Rechtsgutachten** von *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke* sowie von *Prof. Dr. Christoph Gröpl* eingeholt, auf deren Grundlage er feststellte, dass **unterschiedliche Positionen** hinsichtlich der Einordnung der Verbindlichkeiten als Haushaltsschulden bestünden<sup>41</sup>. So stelle sich nach der Auffassung von *Oebbecke* der Abschluss der „erforderlichen Verträge“ mit der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen als eine **Beschaffung von Geldmitteln** im Sinne des Art. 141 HV a.F.<sup>42</sup> dar.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> [Vorlage 18/1499](#), S. 2 f.; gleichwohl unterbreitet der Rechnungshof Rheinland-Pfalz Vorschläge, wie die intendierte Verfassungsänderung „stärker am Grundgedanken der Schuldenregel orientiert werden kann.“ (S. 4).

<sup>39</sup> Vgl. den Überblick bei *Person/Geißler*, dms 2020, 191 (200, 203, 205); siehe auch Bertelsmann Stiftung, Kommunaler Finanzreport 2021, S. 19.

<sup>40</sup> Mit dem Hessenkassegesetz wurde das Sondervermögen Hessenkasse zur Ablösung kommunaler Kassenkredite gegründet. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WIBank) nahm im Auftrag des Landes Geld am Kapitalmarkt auf. Dieses stellte sie den teilnehmenden Kommunen zur Ablösung ihrer Kassenkredite zur Verfügung. Das Sondervermögen Hessenkasse verpflichtete sich vertraglich gegenüber der WIBank, Zins, Tilgung und alle anderen Kosten zu tragen. Das Sondervermögen Hessenkasse ist nicht rechtsfähig. Das Land haftet unmittelbar für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens. Im Haushaltsplan 2018 wurde für das Sondervermögen Hessenkasse ein Gesamtvolumen von rund 6.000 Mio. Euro für Kassenkreditablösungen geplant.

<sup>41</sup> Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2018, Drs. 20/1136, S. 56.

<sup>42</sup> Art. 141 HV a.F. lautet: „Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außergewöhnlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Staates dürfen nur durch förmliches Gesetz erfolgen.“

<sup>43</sup> *Oebbecke*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassegesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme, Mai 2019, S. 32 f.

Außerdem handele es sich auch dann um einen Kredit im Sinne des Art. 141 HV n.F.<sup>44</sup>, wenn sich ein Sondervermögen auf Zeit vertraglich Mittel verschaffe.<sup>45</sup> Nach der Ansicht von *Gröpl* sei die haushaltsmäßige Konzeption der Hessenkasse im Sinne einer „verdeckten Kreditaufnahme“ wie eine Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits nach Art. 141 Satz 1 HV a.F. bzw. wie eine Kreditaufnahme nach Art. 141 Abs. 1 HV n.F. zu werten.<sup>46</sup> Daraus resultieren – so die Feststellung des Hessischen Rechnungshofs – **unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der Bewertung der Verfassungskonformität** des Haushalts. Eine verbindliche Beurteilung der Verfassungskonformität sei – so der Hessische Rechnungshof weiter – dem Staatsgerichtshof vorbehalten.<sup>47</sup>

#### **bb. Subsumtion unter den Begriff „Einnahme aus Krediten“?**

Nach den vorstehenden Erwägungen hat der Landesgesetzgeber die Befugnis, den Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ näher zu konkretisieren und auszugestalten. Er hat dabei aber die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zu beachten.

a) Wird der Begriff der „**Einnahmen aus Krediten**“ im grundgesetzlichen Sinne unter Zugrundelegung der im Schrifttum vertretenen Auffassung dem **Wortlaut** nach ausgelegt, dürfte die in dem Entwurf vorgesehene Konkretisierung **mit der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes vereinbar** sein. Denn hierunter werden, wie ausgeführt,<sup>48</sup> Kredite verstanden, die dem Land **als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung** zur Verfügung stehen (sog. Deckungskredite) und so zu finanziellen Zukunftsbelastungen führen. Zeitlich ist von einer „Einnahme“ aus einem Kredit auszugehen, wenn die **finanziellen Mittel** (insb. Darlehensvaluta) **zufließen**.

Mit der Schuldübernahme geht zwar eine Übertragung von Tilgung, Zins sowie Zahlungsausfall- und Refinanzierungsrisiken einher.<sup>49</sup> Die **Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen** zum Stand vom 31. Dezember 2020 durch das Land führt hier aber gerade **nicht zu finanziellen Mittelzuflüssen**, die seitens des Landes zur **Haushaltsfinanzierung** verwendet werden könnten. Denn es sind die Kommunen, die von der finanzierenden Bank Geldmittel ausgezahlt erhielten; diese und nicht das Land waren bzw. sind jeweils der Empfänger dieser Einnahmen. Die **aktuellen Deckungsmittel** des Landes werden durch die Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite also **nicht erhöht**.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Art. 141 Abs. 1 HV n.F. lautet: „Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.“

<sup>45</sup> *Oebbecke*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme, Mai 2019, S. 44 f.

<sup>46</sup> *Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen zur „Schuldenbremse“ in der Verfassung des Landes Hessen, dem hessischen Ausführungsgesetz sowie dem Grundgesetz, 27. März 2019, S. 50 und 55.

<sup>47</sup> Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2018, Drs. 20/1136, S. 56.

<sup>48</sup> S. die Ausführungen unter B.II.b.bb.

<sup>49</sup> Vgl. *Person/Geißler*, dms 2020, 191 (206).

<sup>50</sup> Vgl. VerfGH RP, NVwZ-RR 1998, 145 (146).

Auf der Grundlage dieser sich auf den Wortlaut stützenden Ansicht würde die hier zu prüfende Regelung **nicht** in den Geltungsbereich von Art. 109 Abs. 3 GG fallen, weil die Schuldübernahme keine „**Einnahmen aus Krediten**“ auslöst. Eine verfassungswidrige Kollision mit der grundgesetzlichen Schuldenregel läge demnach im Ergebnis nicht vor.

b) Nach anderer Ansicht wird der Kreditbegriff allerdings - über den **Wortlaut** hinaus - **wirtschaftlich** verstanden und unter Berücksichtigung von **Sinn und Zweck der Schuldenregel** weit **ausgelegt**, insbesondere um einen **Gestaltungsmisbrauch** durch den Staat zu verhindern. Diskutiert wird eine solche Auslegung, wie ausgeführt,<sup>51</sup> vor allem im Zusammenhang mit alternativen Finanzierungsmodellen. Neben der Begründung einer langfristigen, laufenden Verbindlichkeit wird hier zumeist angeführt, dass mit diesen Modellen **öffentliche Aufgaben finanziert** oder **Liquidität zur Haushaltssanierung** gewonnen wird.

Im vorliegenden Fall werden mit der Übernahme kommunaler Liquiditätskredite jedenfalls **langfristige, laufende Verbindlichkeiten für das Land** begründet. Davon geht nicht zuletzt auch die Begründung zu dem Gesetzentwurf aus; denn durch die Schuldübernahme erhöht sich der Schuldenstand, so dass es zu einer Vorbelastung künftiger Haushalte durch eine unbedingte Rückzahlungsverpflichtung kommt.<sup>52</sup>

Hält man im Rahmen dieser Ansicht (bereits) die mit der Übernahme von Krediten Dritter einhergehende **Vorbelastung künftiger Haushalte** für die Geltung von Art. 109 Abs. 3 GG für ausschlaggebend und berücksichtigt weiter, dass die vorgesehene Schuldübernahme im Zusammenhang mit der **Finanzgarantie aus Art. 49 Abs. 6 LV** steht, würde danach die **Schuldübernahme** als Instrument zur Entschuldung kommunaler Haushalte von Art. 109 Abs. 3 GG **erfasst** und wäre folglich mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse **unvereinbar**.

---

<sup>51</sup> S. hierzu die Ausführungen unter B.II.b.cc.

<sup>52</sup> [Drs. 18/2301](#), S. 3.

**cc. Diskussion**

Außer Frage steht, dass die Übernahme kommunaler Kredite durch das Land zu einer **Vorbelastung künftiger Haushalte** durch eine unbedingte Rückzahlungsverpflichtung führt und dass sich hierdurch der **Schuldenstand des Landes erhöht**.<sup>53</sup> Zutreffend dürfte auch sein, dass die Begründung solch langfristiger, laufender Zahlungsverpflichtungen einer Kreditaufnahme **wirtschaftlich gleichkommen kann**, selbst wenn formal keine „Einnahmen aus Krediten“ vorliegen. Ist eine solche Entsprechung - **im Einzelfall** - festzustellen, **kann** es im Ergebnis gerechtfertigt sein, die finanzielle Disposition **ausnahmsweise** unter dem **Gesichtspunkt des Schutzzwecks der Norm** an Art. 109 Abs. 3 GG zu messen.<sup>54</sup> Allerdings dürften an die Begründung solch **ungeschriebener** Erweiterungen des Geltungsanspruchs der Schuldenregel **strenge Anforderungen** zu stellen sein, insbesondere wenn diese dazu dienen sollen, eine vom Wortlaut der Vorschrift nicht getragene Verfassungswidrigkeit herzuleiten.

Fest steht indes, dass im vorliegenden Fall **keine Einnahme aus Krediten** begründet werden und es sich vor allem auch **nicht** um ein **Finanzierungsinstrument** handelt, mit dessen Einsatz **Liquidität für den Landeshaushalt** generiert werden soll. Die Annahme einer unzulässigen **Umgehung der Schuldenregel**, die im rechtswissenschaftlichen Schrifttum vor allem bei **neuartigen Finanzierungsinstrumenten** in Betracht gezogen wird,<sup>55</sup> dürfte vor diesem Hintergrund ausscheiden, weil hier **keine Geldmittel zur Finanzierung von Haushaltsaufgaben** zugeführt werden.

Etwas Anderes könnte gelten, wenn die Kreditaufnahme der Kommunen als Konsequenz der Schuldübernahme dem Land **zuzurechnen** wäre. Mit der Zurechnung Kreditaufnahmen Dritter soll den Gefahren **missbräuchlicher** und auf eine **Umgehung** der Anforderungen aus Art. 109 Abs. 3 GG abzielender Gestaltungen Rechnung **getragen** werden.<sup>56</sup> Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird angenommen, dass eine Kreditaufnahme durch Dritte dem Land vor allem dann zugerechnet werden kann, wenn der Dritte **im Auftrag** und **für Rechnung** des Landes handelt (Kreditauftrag) und das Land den **Schuldendienst** übernimmt.<sup>57</sup> Bestätigung finden diese Zurechnungsvoraussetzungen auch in der **Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz**.<sup>58</sup> Eine solche Situation liegt hier ersichtlich jedoch **nicht** vor. Zwar handelt es sich bei den hier in Reden stehenden **Krediten** um solche, die von **Dritten** aufgenommen wurden; denn die **Kommunen** sind als

---

<sup>53</sup> [Drs. 18/2301](#), S. 3.

<sup>54</sup> *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 135 m.w.N.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu *Jahndorf*, NVwZ 2002, 601 ff.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 121, 135 m.w.N.; *Tappe*, DÖV 2009, 881 (889).

<sup>57</sup> Vgl. *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 121.

<sup>58</sup> VerFGH RP, Urteil vom 20.11.1996, Az. VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (147); vgl. auch BerVerfGH, Beschluss vom 21. 3. 2003, Az. VerFGH 6/01, NVwZ-RR 2003, 537 (538).

juristische Personen des öffentlichen Rechts rechtlich selbständige Rechtssubjekte mit **eigener Haushaltswirtschaft**, deren Verschuldung nach Maßgabe des **Rechtsträgerprinzips keine Kreditaufnahme des Landes** darstellt.<sup>59</sup> Die Kreditaufnahme erfolgte hier jedoch **nicht im Auftrag und für Rechnung des Landes**, weswegen sie dem Land auch nicht als eigene **zugerechnet** werden kann.

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des vorliegenden Falls ist ferner zu berücksichtigen, dass es sich bei der Finanzierung - und gleichermaßen bei der Entschuldung - der Kommunen um eine **Aufgabe** handelt, die im Kontext der **Garantie** aus **Art. 49 Abs. 6 LV** steht. Aus dieser Vorschrift folgt die Pflicht des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen **Mittel** im Wege des **Lasten- und Finanzausgleichs** zu sichern.<sup>60</sup> Auch wenn keine verfassungsrechtliche Pflicht des Landes besteht, kommunale Schulden zu übernehmen und zu begleichen, trägt die Übernahme kommunaler Schulden durch das Land gleichwohl dem **Befund** Rechnung, dass der von Art. 49 Abs. 6 LV geforderte aufgabenadäquate Finanzausgleich nur dann wirkungsvoll ist, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen in die Lage versetzt werden, diese **abzubauen**.<sup>61</sup> Aus welchem Grund bei einer ohnehin bestehenden **Finanzierungspflicht des Landes** die Übernahme entsprechender Schulden als Umgehung der grundgesetzlichen Schuldenregel anzusehen sein soll, bedürfte – zumal bei **wirtschaftlicher Betrachtung** – jedenfalls näherer **Begründung**. Dass auch die **grundgesetzliche Schuldenregel** nicht per se jegliche (mögliche) **Vorbelastung künftiger Haushalte verbietet**, zeigt sich z.B. daran, dass eine Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, keiner bundesverfassungsrechtlichen Begrenzung unterliegen und sie unstreitig **nicht** dem Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG unterfallen.<sup>62</sup>

Im Rahmen der erforderlichen **Einzelfallbetrachtung** ist gleichermaßen der Umstand einzubeziehen, dass der mit der Schuldübernahme erfolgende Schuldenschnitt **einmalig** sein soll und insofern nicht die Gefahr besteht, dass ein Instrument **dauerhaft** etabliert werden soll. Gleichwohl könnte sich empfehlen, den Ausnahmecharakter noch **stärker** kenntlich zu machen und die Bestimmungen des Art. 117 Abs. 4 LV-E mit einer **Regelung zum Außerkrafttreten** zu versehen.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 115 Rn. 59 f.; BerlVerfGH, Beschluss vom 21. 3. 2003, Az. VerFGH 6/01, NVwZ-RR 2003, 537 (538).

<sup>60</sup> Vgl. hierzu VerFGH RP, Urteil vom 16.12.2020, Az. VGH N 12/19.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu VerFGH RP, Urteil vom 16.12.2020, Az. VGH N 12/19, Rn. 121.

<sup>62</sup> *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, Stand: 50. Ed., 15.02.2022, Art. 109 Rn. 55; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 95. EL Juli 2021, Art. 109 Rn. 142 und 143.

<sup>63</sup> Vgl. hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz, [Vorlage 18/1499](#), S. 4 Nr. 4.

Alles in allem dürfte sich die hier vorgesehene Schuldübernahme **im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen und Vertretbaren** bewegen und insbesondere **keinen Gestaltungsmissbrauch** und damit auch **keine Umgehung der Schuldenregel** des Artikel 109 Abs. 3 GG darstellen. Gleichwohl können **verfassungsrechtliche Risiken** im Ergebnis nicht ausgeschlossen werden, soweit ein Teil des Schrifttums die **Reichweite** des **sachlichen Geltungsbereichs** des Art. 109 Abs. 3 GG über den Wortlaut hinaus bzw. entgegen dem Wortlaut **ausschließlich** an der **Vorbelastung künftiger Haushalte** bemisst.

**2. Zur Refinanzierung müssten nach einer Übernahme der Liquiditätskredite der Kommunen und deren Auslaufen neue Kredite aufgenommen werden. Wenn es durch die Übernahme von Krediten also mittelbar auch zur Einnahme aus Krediten kommt, steht dann Art. 117 Abs. 4 LV RLP in Einklang mit Art. 117 Abs. 1 LV RLP?**

Mit der Schuldübernahme wird eine vertragliche Verpflichtung zur Zinszahlung sowie zur Rückzahlung der aufgenommenen Kreditsumme begründet. Der Begriff der **Tilgung** beschreibt die vertragsgemäße Erfüllung einer konkreten Rückzahlungsverpflichtung. Die gleichzeitige Aufnahme eines neuen Kredits in Höhe der Tilgungsausgaben (**Umschuldung**) wird im Schrifttum teilweise ebenfalls als Tilgung qualifiziert, da auch hier das Kreditgeschäft vertragsgemäß abgewickelt werde.<sup>64</sup> Nach überwiegender Auffassung wird die Kreditaufnahme in Höhe der fälligen Tilgungszahlungen (also die **Umschuldung**) **von der haushaltsverfassungsrechtlichen Schuldenregel** (Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV) **nicht erfasst**.<sup>65</sup> Zur Begründung wird angeführt, dass es hier weder zu einer Erhöhung des Schuldenstandes noch zu einer Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraumes des Haushaltsgesetzgebers komme.<sup>66</sup> Wirtschaftlich betrachtet trete bei der Umschuldung der neue Kredit an die Stelle des auslaufenden Kredits. Der Effekt sei derselbe wie bei einer Verlängerung der Laufzeit des ursprünglichen Kredits, wenn auch unter Umständen zu veränderten Konditionen, insbesondere in Bezug auf das Zinsniveau.<sup>67</sup> Folgt man dem, dürfte eine Umschuldung nicht unter den Begriff der „Einnahme aus Krediten“ fallen.

Ergänzend kann angemerkt werden, dass in der **Begründung zu dem Entwurf** klargestellt wird, dass die Zins- und Tilgungszahlungen, die aus der Schuldübernahme resultieren, im strukturellen Haushaltsausgleich zu berücksichtigen sind. Hiervon **unberührt** blieben Zahlungen zur **Umschuldung** oder Ablösung von Krediten.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Reich, Rückführung staatlicher Altschulen als Rechtsproblem, Diss. 2017, S. 43 f.

<sup>65</sup> Vgl. Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, BHO nach § 18 Abs. 1; GG Art. 115 Abs. 1, 143d Abs. 1 Rn. 17.

<sup>66</sup> Vgl. Reich, Rückführung staatlicher Altschulen als Rechtsproblem, Diss. 2017, S. 85 m.w.N.; HessStGH, NVwZ-RR 2006, 657 (661).

<sup>67</sup> Vgl. Reich, Rückführung staatlicher Altschulen als Rechtsproblem, Diss. 2017, S. 97.

<sup>68</sup> [Drs. 18/2301](#), S. 3.

3. **Art. 117 Abs. 4 LV RLP eröffnet die Möglichkeit, dass eine juristische Person, an der das Land maßgeblich beteiligt ist, Liquiditätskredite der Kommunen übernimmt. Zur Finanzierung der Zinsen und Tilgung der Kredite, die dadurch entstehen, müssten dann zwangsläufig Mittel aus dem Landeshaushalt erbracht werden. In wie weit würde Art. 117 Abs. 4 LV RLP in Einklang stehen mit Art. 117 Abs. 3 LV RLP?**

Nach der Fragestellung soll untersucht werden, ob die geplante Bestimmung in Art. 117 Abs. 4 LV-E mit Art. 117 Abs. 3 LV vereinbar ist. Hinsichtlich des **Prüfungsmaßstabs** zu einer Verfassungskonformität der Regelung darf auf Ziff. II.1.a. verwiesen werden.

Nach Art. 117 Abs. 3 LV entstehen Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 dem Land auch dann, wenn **Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen** werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind. Durch diese Ergänzung wird die sachliche Reichweite der in Artikel 117 Absatz 1 Satz 1 verankerten Vorgabe klargestellt. Insbesondere soll hiermit eine Umgehung des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten durch eine Verlagerung der Staatsverschuldung aus dem Haushalt auf andere juristische Personen verhindert werden.<sup>69</sup>

Tatbestandsvoraussetzung ist unter anderem, dass die **Kredite im Auftrag des Landes und zur Erfüllung staatlicher Aufgaben**, also nicht notwendig landeseigener Aufgaben, gegeben werden.<sup>70</sup>

Werden Liquiditätskredite der Kommunen von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, abgelöst, dürfte zu beachten sein, dass diese Kredite nicht dem Land oder den juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, sondern den Kommunen zur Finanzierung von deren Aufgaben gegeben wurden. Die Schuldenpolitik anderer Rechtsträger des öffentlichen Rechts, insbesondere der Gemeinden und Gemeindeverbände, wird von der landesverfassungsrechtlichen Bestimmung aber – ähnlich wie auf der Bundesebene<sup>71</sup> – nicht erfasst.<sup>72</sup> Bei den Kommunen handelt es sich um selbständige Gebietskörperschaften.<sup>73</sup> Rechtlich und wirtschaftlich ist die Haushaltswirtschaft des Landes und der Kommunen getrennt.<sup>74</sup> Mithin dürfte es hier an einer Kreditaufnahme im Auftrag des Landes zur Erfüllung staatlicher Aufgaben fehlen, sodass die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 117 Abs. 3 LV nicht erfüllt sind.

---

<sup>69</sup> Vgl. [Drs. 15/4966](#), S. 7.

<sup>70</sup> Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 28.

<sup>71</sup> Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG bezieht sich nur auf die „Haushalte von Bund und Ländern“, nicht der Kommunen.

<sup>72</sup> Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 12.

<sup>73</sup> Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

<sup>74</sup> Vgl. § 1, §§ 78 ff., §§ 93 ff. GemO; Oebbecke, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassegesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme, Mai 2019, S. 31 f.

### III. Gesamtergebnis zur Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der föderalen Schuldenregel in Art. 109 Abs. 3 GG

1. **Prüfungsmaßstab** für den vorliegenden Gesetzentwurf ist Art. 109 Abs. 3 GG. In Satz 1 dieser Bestimmung heißt es, dass die Haushalte von Bund und Länder „**grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten**“ auszugleichen sind.
2. Wird der maßgebliche Begriff der „**Einnahmen aus Krediten**“ unter Zugrundelegung der im Schrifttum vertretenen Auffassung dem **Wortlaut** nach ausgelegt, dürfte die in dem Entwurf vorgesehene Konkretisierung **mit dem Grundgesetz vereinbar** sein. Denn hierunter werden Kredite verstanden, die dem Land **als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung** zur Verfügung stehen (sog. Deckungskredite) und so zu finanziellen Zukunftsbelastungen führen. Die **Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen** zum Stand vom 31. Dezember 2020 durch das Land führt hier **nicht zu finanziellen Mittelzuflüssen**, die seitens des Landes zur **Haushaltsfinanzierung** verwendet werden könnten. Die **aktuellen Deckungsmittel** des Landes werden durch die Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite **nicht erhöht**. Auf der Grundlage dieser sich auf den **Wortlaut** stützenden Ansicht würde die hier zu prüfende Regelung **nicht** in den Geltungsbereich von Art. 109 Abs. 3 GG fallen, weil die Schuldübernahme **keine „Einnahmen aus Krediten“** auslöst. Eine verfassungswidrige Kollision mit der grundgesetzlichen Schuldenregel läge demnach im Ergebnis **nicht** vor.
3. Nach anderer Ansicht wird der Kreditbegriff allerdings - über den **Wortlaut** hinaus - **wirtschaftlich** verstanden und unter Berücksichtigung von **Sinn und Zweck der Schuldenregel** weit **ausgelegt**, insbesondere um einen **Gestaltungsmisbrauch** durch den Staat zu verhindern. Diskutiert wird eine solche Auslegung vor allem im Zusammenhang mit alternativen Finanzierungsmodellen. Hält man im Rahmen dieser Ansicht (bereits) die mit der Übernahme von Krediten Dritter einhergehende **Vorbelastung künftiger Haushalte** für die Geltung von Art. 109 Abs. 3 GG für ausschlaggebend und berücksichtigt weiter, dass die vorgesehene Schuldübernahme im Zusammenhang mit der **Finanzgarantie aus Art. 49 Abs. 6 LV** steht, würde danach die **Schuldübernahme** als Instrument zur Entschuldung kommunaler Haushalte von Art. 109 Abs. 3 GG **erfasst** und wäre folglich mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse **unvereinbar**.
4. Im **Einzelfall** kann es zutreffend sein, finanzielle Dispositionen, die zu laufenden, langfristigen Zahlungsverpflichtungen führen, **ausnahmsweise** unter dem Gesichtspunkt des **Schutzzwecks** der Norm an Art. 109 Abs. 3 GG zu messen, selbst wenn keine „Einnahmen aus Krediten“ vorliegen.

In erster Linie dürfte es hierbei jedoch um **Finanzierungsinstrumente** gehen, mit dessen Einsatz außerhalb des sachlichen Geltungsbereichs von Art. 109 Abs. 3 GG **Liquidität für den Landeshaushalt** generiert werden soll. Mit der vorliegenden Schuldübernahme werden dem Landeshaushalt indes **keine Geldmittel zur Finanzierung von Haushaltsaufgaben** zugeführt.

Die Kreditaufnahme der Kommunen dürfte dem Land auch nicht als Konsequenz der vorgesehenen Schuldübernahme **zugerechnet** werden können, weil die Kreditaufnahme weder im Auftrag noch für Rechnung des Landes erfolgte, weswegen eine verfassungswidrige **Umgehung der Schuldenregel** ausscheiden dürfte.

Aus Art. 49 Abs. 6 LV folgt die Pflicht des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des **Lasten- und Finanzausgleichs** zu sichern. Die **Übernahme kommunaler Schulden** trägt dem Befund Rechnung, dass der von Art. 49 Abs. 6 LV geforderte aufgabenadäquate Finanzausgleich nur dann wirkungsvoll ist, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen in die Lage versetzt werden, diese abzubauen. Bei ohnehin **bestehender Finanzierungspflicht** des Landes dürfte die Annahme einer Umgehung der Schuldenregel - zumal auf der Grundlage wirtschaftlicher Betrachtung - zusätzlich begründungsbedürftig sein.

Auch die grundgesetzliche Schuldenregel verbietet nicht per se jegliche (mögliche) **Vorbelastung künftiger Haushalte**. Eine Übernahme von **Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen**, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, unterliegen bundesverfassungsrechtlich keiner Begrenzung und unterfallen unstreitig nicht dem Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG.

Der hier vorgesehenen Schuldübernahme ist zudem als **zeitlich begrenzte Ausnahmenvorschrift gedacht** und soll **nicht dauerhaft** eine Schuldübernahme ermöglichen.

5. Alles in allem dürfte sich die hier vorgesehene Schuldübernahme **im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen und Vertretbaren** bewegen und insbesondere **keinen Gestaltungsmissbrauch** und damit auch **keine Umgehung der Schuldenregel** des Artikel 109 Abs. 3 GG darstellen.