

Az.: II/52-1307

Übertragung von Liegenschaften des Landes an die LBB GmbH & Co. KG

A. Auftrag

Mit Organisationsverfügung des Ministeriums der Finanzen vom 6. November 1997¹ ist zum 1.1.1998 der Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB) errichtet worden. Zweck des Betriebes ist die Verwaltung, Verwertung und Bewirtschaftung des Immobilienvermögens des Landes nach wirtschaftlichen und marktorientierten Grundsätzen². Der Landesbetrieb wird von einer Betriebsleitung geführt, die den Weisungen des für Finanzen zuständigen Ministeriums untersteht. Der Betrieb selbst soll zum 1. Januar 1999 in die Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft LBB GmbH & Co. KG übergeleitet werden³. Das Land soll verpflichtet werden, an diese Gesellschaft die in einem Grundstücksverzeichnis erfaßten Grundstücke, dingliche Rechte an fremden Grundstücke und sonstigen grundstücksbezogenen Rechte am 1. Januar 1999 als Sacheinlage einzubringen.

Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen soll sich die GmbH & Co. KG nicht auf „baufachlich fremden Geschäftsfeldern“ betätigen. Die betriebliche Struktur solle vielmehr drei Geschäftsbereiche umfassen: Vermögensmanagement (Vermietungsgeschäft, Flächenmanagement, Objektmanagement und Projektentwicklung),

¹ MinBl. S. 502 ff.

² Vgl. im einzelnen Nr. 2 der Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 6.11.1997, a.a.O.

³ Nr. 10 Satz 2 der Bekanntmachung, a.a.O., S. 504

Gebäudebewirtschaftungsdienstleistungen und Baumanagement (Vergabe von Bauleistungen, Architekten- und Ingenieurleistungen für gesellschaftseigene und landeseigene Immobilien sowie für den Bund; Bauleitung und Bauüberwachung)⁴.

Vor diesem Hintergrund hat die CDU-Fraktion um eine gutachtliche Stellungnahme gebeten. Dabei soll insbesondere darauf eingegangen werden, ob es zulässig ist, die Immobilien und Liegenschaften des Landes „ohne angemessene Gegenleistung an die LBB GmbH & Co. KG zu übertragen“. Ferner bittet die CDU um Prüfung, ob die Vermögensübertragung vor dem Hintergrund, daß das Land anschließend die Gebäude wieder mietet, verfassungsrechtlich nicht als „versteckter Kredit“ zu werten sei.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Die Landesregierung hat bisher noch keinen zwischen den Ressorts endgültig abgestimmten und im Ministerrat nach § 12 Abs. 4 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien, die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und die Staatskanzlei (Gemeinsame Geschäftsordnung - GGO -) beratenen Gesetzentwurf zur Übertragung der Landesliegenschaften vorgelegt. Daher ist der Landtag bisher auch nicht gemäß § 13 Satz 1 GGO unterrichtet worden. Die nachfolgende Stellungnahme erfolgt deshalb ausschließlich auf der Grundlage von Referentenentwürfen, die Gegenstand der - soweit ersichtlich - noch nicht abgeschlossenen Ressortabstimmung sind.

II. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

1. Nach Artikel 120 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung (LV) prüft der Rechnungshof unter anderem „die Wirtschaftlichkeit“ der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Der Kontrollmaßstab der Wirtschaftlichkeit verlangt entsprechend dem ökonomischen Prinzip⁵ die Prüfung, ob nicht mit geringerem Aufwand der gleiche Nutzen oder mit gleichem Aufwand ein größerer Nutzen erzielt werden kann⁶. Der für den Landesrechnungshof vorgegebene Kontrollmaßstab ist damit zwangsläufig die verfassungskräftig festgelegte Handlungsmaxime für das Haushaltsgebaren des Landes⁷, die auch in § 7 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) ihren Niederschlag gefunden hat. Nach Auffassung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs stellt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ein aus der Wahrung des Allgemeinwohls, das in Artikel 1 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 LV zur Richtschnur allen staatlichen Handelns erhoben wird, abgeleitetes Verfassungsgebot dar⁸.

2. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit könnte verletzt sein, wenn das Land einen Teil seiner Liegenschaften ohne entsprechende Gegenleistung an einen Dritten übertragen würde.

Nach § 3 Abs. 2 des Referentenentwurfs eines Landesgesetzes über die Errichtung einer Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft durch das Land Rheinland-Pfalz (künftig LBB-GesetzE) soll das Land bestimmte Grundstücke, dingliche Rechte an fremden Grundstücken und sonstige grundstücksbezoge-

⁴ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Bracht, Drs. 13/2178; Staatssekretär Dr. Deubel, Protokoll der 9. Sitzung des Rechtsausschusses am 15.5.1997, S. 7

⁵ Siekmann, in Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 1996, Artikel 114, Rdnr. 13

⁶ Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 4. Aufl., 1997, Artikel 114, Rdnr. 6; Fischer-Menshausen, in von Münch/Kunig, GG, Kommentar, Band 3, 3. Aufl., 1996, Artikel 114, Rdnr. 17 a; Grupp, Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, DVBl. 1994, S. 140, 146

⁷ Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 17

⁸ VGH Rheinland-Pfalz, AS 19, S. 339, 342; VGH Rheinland-Pfalz DÖV 1997, S. 246, 249; ferner StGH Baden-Württemberg, ESVGH 25, 1, 8 f.; vgl. für die wortgleiche Regelung in Artikel 114 Abs.

nen Rechte an die LBB GmbH & Co. KG als Sacheinlage übertragen. In Ergänzung dazu bestimmt § 3 Abs. 4 LBB-GesetzE, daß die Übertragung der Grundstücke durch das Land gegen Gewährung von Gesellschafterrechten und Geschäftsanteilen erfolgt, soweit dies zur Sicherstellung eines ausreichenden Eigenkapitals erforderlich ist. Im übrigen erfolgt die Übertragung unter Gewährung von Gesellschafterdarlehen oder gegen Übernahme von Verbindlichkeiten des Landes, sofern die Gläubiger zustimmen, oder gegen Freistellung des Landes vom Schuldendienst, sofern die Gläubiger einer Schuldübernahme nicht zustimmen. Das Land hat in seiner Eigenschaft als Gesellschafter sicherzustellen, daß der Gesellschaftsvertrag eine hierauf gerichtete Regelung enthält.

Die Übertragung der Liegenschaften erfolgt somit nicht „ohne Gegenleistung“. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß das Land nach § 1 Abs. 1 Satz 1 LBB-GesetzE nicht nur Kommanditist, sondern auch alleiniger Gesellschafter der Verwaltungsgesellschaft mbH ist, die ihrerseits Komplementär und damit persönlich haftender Gesellschafter der LBB GmbH & Co. KG ist (§ 1 Abs. 1 Satz 2 LBB-GesetzE). Der Umfang des Vermögens des Landes ändert sich mithin durch die Übertragung der Liegenschaften nicht, sondern allenfalls die Art der Zuordnung des Vermögens. So zählen Verwaltungsgebäude zum sogenannten Verwaltungsvermögen, die Beteiligung an Unternehmen dagegen zum Finanzvermögen.⁹ Darunter wird das Vermögen des Staates verstanden, das aufgrund seines Wertes oder seiner Verwendung Erträge für den Staat abwerfen soll¹⁰. Somit bleibt der Umfang der Vermögenswerte des Landes jedenfalls solange gleich, als das Land alle Anteile der Verwaltungsgesellschaft in Händen hält. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist daher unter diesem Aspekt nicht tangiert. Dies könnte nur dann der Fall sein, wenn das Land von der in § 5 Abs. 2 Satz 1

2 Satz 1 GG, Knöpfle, Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, 1987, S. 50

⁹ Friauf, Staatsvermögen, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 90 Rdnrn. 34-36; Klein, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl., 1993, Rdnr. 214; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1263

¹⁰ Stern, a.a.O., S. 1262 m.w.N.

LBB-GesetzE vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen und dabei Anteile des Landes „unter Wert“ an Dritte weitergeben würde.

3. Die Übertragung der Landesliegenschaften an die LBB GmbH & Co. KG darf sich auch nicht aus anderen Gründen als unwirtschaftlich erweisen. In diesem Zusammenhang ist die vom VGH Rheinland-Pfalz vorgenommene Ableitung des Wirtschaftlichkeitsgebots aus dem Gemeinwohlprinzip zu berücksichtigen. Bei der Konkretisierung dessen, was das Gemeinwohl erfordert, steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, dessen Ausfüllung verfassungsgerichtlich nur in beschränktem Umfang nachgeprüft werden kann¹¹. Daher können von hier aus nur einige Aspekte herausgegriffen werden, die bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit zu beachten und spätestens während der parlamentarischen Beratungen zu klären sind. Denn der Gesetzgeber kann diese neue Form des Liegenschaftsmanagements nur dann unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit sachgerecht beurteilen, wenn ihm dazu eine nachvollziehbare genaue Kosten-Nutzenuntersuchung seitens der Landesregierung vorliegt, wie sie der Verfassungsgerichtshof auch in Bezug auf die private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen für erforderlich gehalten hat¹² und wie sie in § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO vorgesehen ist. Nachfolgend werden daher - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige potentielle „Kostenfaktoren“ herausgegriffen, die Einfluß auf die Höhe des der LBB GmbH & Co.KG seitens des Landes zu zahlende Entgelt haben werden und damit für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Landes von Bedeutung sind.

- a) Die beabsichtigte Rechtskonstruktion der Gesellschaft als GmbH & Co. KG macht es erforderlich, daß der Zweck der Gesellschaft auf den Betrieb eines Handelsgeschäfts gerichtet ist (§ 161 Abs. 1 HGB). Diese Voraussetzung sieht der Bundesgerichtshof (BGH) unter anderem dann als erfüllt an, wenn

¹¹ So ausdrücklich VGH Rheinland-Pfalz, DÖV 1997, S. 246, 249

¹² VGH Rheinland-Pfalz, DÖV 1997, S. 246, 250

der Geschäftsbetrieb von der Absicht dauerhafter Gewinnerzielung beherrscht wird¹³. Dazu muß ein wirtschaftlicher Erfolg angestrebt werden, der

den Aufwand zumindest in bescheidenem Maße übersteigt¹⁴. Einer Gewinnerzielungsabsicht stünde daher entgegen, wenn die LBB GmbH & Co. KG auf eine Ausschöpfung der am freien Markt vorhandenen Gewinnerzielungsmöglichkeiten verzichten und statt dessen dem Interesse des Landes an einer haushaltsmäßig verkraftbaren Miethöhe den Vorrang einräumen würde.

Um die Gewinnerzielungsabsicht der LBB GmbH & Co. KG zu belegen, sieht § 1 Abs. 2 Satz 3 LBB-GesetzE vor, daß die Gesellschaft nach „wirtschaftlichen und marktorientierten“ Grundsätzen tätig wird. Dies gilt für alle der Gesellschaft nach § 1 Abs. 2 Satz 2 LBB-GesetzE obliegenden Aufgaben. Für die Miet- oder sonstigen Überlassungsverträge wird dies in § 7 Abs. 3 LBB-GesetzE noch einmal ausdrücklich normiert, da das Land verpflichtet wird, mit der LBB GmbH & Co. KG für die von ihm am 1. Januar 1999 genutzten Liegenschaften diese Verträge zu „marktüblichen Bedingungen“ abzuschließen. Ergänzend dazu bestimmt § 7 Abs. 5 Satz 1 LBB-GesetzE, daß für die Zeit vom 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2005 das Land verpflichtet ist, zur Deckung neu auftretenden Raum- und Flächenbedarfs sowie zur Deckung des Bedarfs an baufachlichen Dienstleistungen Verträge mit der LBB GmbH & Co. KG zu „marktüblichen Bedingungen“ abzuschließen.

Zwar ist der Begriff der „marktüblichen Bedingungen“ im Gesetz nicht näher erläutert, er erschließt sich jedoch aus den vorstehend erwähnten gesellschaftsrechtlichen Vorgaben für eine GmbH & Co. KG. Danach wird sich die vom Land zu zahlende Miete im wesentlichen nach folgenden Faktoren berechnen: Kosten für die Bereitstellung der Mietsache einschließlich der Fremdkapitalkosten für das zur Erlangung oder Erhaltung der Mietsache auf-

¹³ BGHZ 95, 155, 157 m.w.N.

genommene Kapital, die Personalkosten¹⁵, die steuerlichen Belastungen der Gesellschaft (Gewerbekapitalsteuer, Grundsteuer) sowie der Wegfall des

Kostenprivilegs für die Erteilung von Baugenehmigungen nach § 79 LBauO und schließlich der Gewinnaufschlag.¹⁶ Außerdem ist zu erwarten, daß der Mietpreis angesichts der Gewinnerwartungen der Gesellschaft auch von der Höhe der übrigen Einnahmen bestimmt wird. Würde der Bund als Auftraggeber für baufachliche Dienstleistungen ausfallen¹⁷, so wird die LBB GmbH & Co.KG zwangsläufig versuchen, von den verbleibenden Kunden die für die Gewinnerzielung erforderlichen Einnahmen zu erhalten.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß das Land angesichts der aus § 7 Abs. 3, Abs. 5 Satz 1 LBB-GesetzE folgenden Bindungen zunächst rechtlich und später wahrscheinlich tatsächlich nicht in der Lage sein wird, die Miet- und Pachtverträge für die Liegenschaften ohne weiteres zu kündigen. Zwar lockert sich die Bindung an die LBB GmbH & Co.KG gemäß § 7 Abs. 5 Satz 4 LBB-GesetzE ab dem 1. Januar des Jahres 2006. Von diesem Zeitpunkt an bleibt für das Land lediglich die Verpflichtung, vor dem Abschluß entsprechender Verträge zumindest Angebote der LBB GmbH & Co. KG einzuholen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß ein Großteil der Liegenschaften zur Nutzung zu Verwaltungszwecken tatsächlich gebraucht und das Land im Falle der Kündigung nicht ohne weiteres adäquaten Ersatz finden wird. Ferner ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, daß das neue Gebäudemanagement in Form der Rückmiete dem Land lediglich die bisher schon innegehabte Nutzung der Gebäude, jetzt allerdings zu marktüblichen Preisen, bringt. Es wird daher in Anbetracht des Wirtschaftlichkeitsge-

¹⁴ BGHZ 95, 155, 158

¹⁵ Auf den Gesichtspunkt der Personalkosten wird sogleich noch näher eingegangen, vgl. unten S.7 ff

¹⁶ Ferdinand Kirchhof, Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Veräußerung von Verwaltungsliegenschaften des Landes Schleswig-Holstein nach § 17 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1998, zitiert: Gutachten, S. 49

¹⁷ Vgl. zu entsprechenden Unsicherheiten, Staatssekretär Dr. Deubel, Protokoll der 41. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses, S. 20 ff; Antwort des Ministers der Finanzen auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Bischel, Drs. 13/3117

bots im einzelnen darzulegen sein, ob die Immobilienübertragung mit anschließender Rückmiete tatsächlich zu einer Kostenersparnis führt. Dabei ist zu bedenken, daß für ein Management der Unterhaltung und der Vermietung

von Gebäuden die Eigentumszuordnung grundsätzlich unerheblich ist. Geschlossene Immobilienfonds und Wohnungseigentümergeinschaften gliedern regelmäßig das Immobilienmanagement durch Auftrag an einen professionellen Gebäudebetreuer aus, ohne ihm zugleich das Eigentum zu übertragen. Das Vollrecht des Eigentums, also das Wirtschaftsgut selbst, muß dazu nicht übergehen¹⁸.

- b) Auf die Höhe des vom Land zu zahlenden Entgelts werden in erster Linie die Personalkosten der GmbH & Co.KG Einfluß haben. Insoweit ist allerdings durchaus mit hohen Belastungen zu rechnen. Denn nach 2 Abs. 1 LBB-GesetzE gehen die Arbeitsverhältnisse der bisher bei dem Landesbetrieb LBB eingesetzten Angestellten, Arbeiterinnen und Arbeiter sowie der Auszubildenden am 1. Januar 1999 nach Maßgabe des § 613 a BGB auf die LBB GmbH & Co. KG über. Mit der Einbeziehung von § 613 a BGB wird unter anderem erreicht, daß die bestehenden Arbeitsverhältnisse geschützt werden und Kündigungen aus Anlaß des Betriebsübergangs nicht gerechtfertigt sind¹⁹. Zwar ist zweifelhaft, ob § 613 a BGB auch dann anwendbar ist, wenn Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers auf einen anderen (privaten) Rechtsträger übergehen²⁰, insbesondere, wenn dieser Übergang nicht durch Rechtsgeschäft, sondern - wie auch hier beabsichtigt - durch staatlichen Hoheitsakt erfolgt²¹. Allerdings dürfte es dem Landesgesetzgeber in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht unbenommen sein, den Übergang der Arbeitsverhältnisse an der Schutzvorschrift des § 613 a BGB zu orientieren.

¹⁸ F.Kirchhof, Gutachten, S. 47

¹⁹ Vgl. im einzelnen Schaub in Münchener Kommentar, Band 4, 3. Auflage, 1997, § 613 a Rdnrn. 6, 64 ff.

²⁰ Schaub, a.a.O., Rdnr. 35

²¹ Schaub, a.a.O., Rdnr. 40

Nach § 613 a Abs. 4 Satz 1 BGB ist die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses wegen Betriebsübergang durch den bisherigen oder den neuen Arbeitgeber rechtsunwirksam²². Ferner muß der neue Betriebsinhaber dieselben Löhne einschließlich aller Nebenleistungen an die Belegschaft weiterzahlen, die vor dem Betriebsübergang gezahlt worden sind. Dasselbe gilt für sonstige Leistungen, auf die der Arbeitnehmer bisher Anspruch hatte, wie etwa die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und für Sonderzuwendungen. In diesem Zusammenhang ist daher auch die personelle Situation in der bisherigen Staatsbauverwaltung mit einzubeziehen. So steht einem Rückgang der Bauausgaben von Bund und Land von 35 % (1,195 Milliarden DM im Jahre 1990 auf 773 Millionen DM im Jahre 1996) eine Personalreduzierung von lediglich 20 % gegenüber²³. Da nach den vorstehenden gesetzlichen Regelungen der Personalbestand der Staatsbauverwaltung bzw. des Landesbetriebs zu übernehmen ist, bleibt es bei personellen Überkapazitäten. Außerdem ist nicht auszuschließen, daß es für den Bereich „Immobilienmanagement“ zu Neueinstellungen kommt.

Darüber hinaus sind auch die versorgungsrechtlichen Aspekte in ihren finanziellen Folgewirkungen zu bedenken. Dies gilt namentlich auch für die nach dem Tarifvertrag über die Versorgung der Arbeitnehmer des Bundes und der Länder sowie von Arbeitnehmern kommunaler Verwaltungen und Betriebe (Versorgungs-TV) bestehende Zusatzversorgung. Die aus dem Tarifvertrag resultierenden Versorgungspflichten gehen bei beiderseitiger Tarifgebundenheit nach § 613 a Abs. 1 Satz 2 BGB, bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten nach § 613 a Abs. 1 Satz 1 BGB auf die LBB GmbH & Co. KG über.

²² Schaub, a.a.O., Rdnr. 64 m.w.N.

²³ Vgl. Drs. 13/1666

Für Beamte soll die Überleitung nach § 2 Abs. 2 LBB-Gesetz^E erfolgen. Danach werden die Beamten auf Antrag zur Wahrnehmung der Tätigkeit bei der LBB GmbH & Co. KG beurlaubt. Die Beurlaubung ist auf fünf Jahre zu befristen, sie kann auf Antrag verlängert werden. Während der Beurlaubung haben

die Beamtinnen und Beamten neben ihrem Vergütungsanspruch auch einen Anspruch auf Beihilfe in entsprechender Anwendung der Beihilfeverordnung. Das Land hat nach § 2 Abs. 2 Satz 4 Halbs. 2 LBB-Gesetz^E in seiner Eigenschaft als Gesellschafter sicherzustellen, daß die LBB GmbH & Co. KG insoweit das Land von den Kosten freistellt.

- c) In die Prüfung der Wirtschaftlichkeit aus Sicht des Landes hat ferner dessen Verpflichtung zur Zahlung von Umsatzsteuern für die Leistungen der LBB GmbH & Co. KG einzufließen. Die LBB GmbH & Co. KG ist ein Unternehmen im Sinne des § 2 des Umsatzsteuergesetzes. Ihre Leistungen im Sinne von § 3 Abs. 9 Umsatzsteuergesetz unterliegen daher grundsätzlich nach Maßgabe des § 1 Umsatzsteuergesetz der Umsatzsteuer. Zwar gilt dies nach § 4 Nr. 12 Buchst. a) Umsatzsteuergesetz nicht für die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken, jedoch werden die baufachlichen Leistungen der LBB GmbH & Co. KG von der Umsatzsteuer erfaßt, da das Gesetz insoweit keinen Ausnahmetatbestand enthält. Die Umsatzsteuer knüpft an Akte des Wirtschaftsverkehrs (Leistungen) an und ist als sogenannte Verkehrssteuer ausgestaltet. Dies bedeutet, daß sie über den Preis der Leistungen denjenigen belastet, der die ihm berechnete Umsatzsteuer nicht im Wege des Vorsteuerabzugs vom Finanzamt erstattet bekommt, also den Verbraucher²⁴. Die Berechtigung zum Vorsteuerabzug nach Maßgabe des § 15 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz haben jedoch nur Unternehmen. Das Land ist dagegen Endverbraucher und somit umsatzsteuerpflichtig.

²⁴ Klein in Das Deutsche Bundesrecht, Umsatzsteuergesetz, Band VII B 30, S. 74

- d) Aus alledem läßt sich zusammenfassend festhalten: Es kann noch nicht abschließend beurteilt werden, ob dem Gebot der Wirtschaftlichkeit, hier konkret in dem Sinne verstanden, daß die neue Form der Liegenschaftsverwaltung und Baubetreuung nicht zu höheren Kosten bei gleichem Nutzen führen darf,

entsprochen wird. Dazu sind noch einige wesentliche Fragen offen. Zwar wird von der Landesregierung darauf hingewiesen, das Wissen um die Kosten der Nutzung von Liegenschaften und baufachlichen Dienstleistungen führe zu mehr Kostenbewußtsein²⁵. Zu bedenken ist jedoch, daß dieser Effekt auch durch eine interne Rechnungslegung sowie die Bildung eines Landesbetriebs erreicht wird. Außerdem wäre zu prüfen, ob dieses Kostenbewußtsein zu Ersparnissen in dem Ausmaße führt, wie die Zahlung marktüblicher Preise Mehrbelastungen des Landeshaushalts zur Folge hat. Es empfiehlt sich daher, in den parlamentarischen Beratungen diesen Aspekten noch eine vertiefte Betrachtung zu widmen, zumal auch in der Rechtslehre Zweifel an der pauschalen Behauptung einer erhöhten Effizienz einer privatisierten Verwaltung geäußert werden. Denn der Private verfolgt nicht altruistisch das Interesse am gemeinen Wohl, sondern ihm geht es um die Erwirtschaftung von Gewinnen²⁶, wie es ihm zum Teil gesellschaftsrechtlich vorgegeben ist und wie im konkreten Fall auch § 1 Abs. 2 Satz 2 LBB-GesetzE belegt.

- e) Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots dürfte in Bezug auf die LBB GmbH & Co. KG auch nicht schon deshalb entbehrlich sein, weil und solange das Land alle Anteile der Verwaltungsgesellschaft hält. Zwar spricht für diese Betrachtungsweise, daß die Gewinne der LBB GmbH & Co. KG zumindest mittelbar auch dem Land als Alleingesellschafter wieder zugute kommen. Diese Sicht läßt jedoch außer Betracht, daß für die zu zahlenden Mieten ebenso wie für die übrigen Dienstleistungen der LBB GmbH & Co. KG Gelder aus dem Landes-

²⁵ Vgl. Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion der CDU, Drs. 13/768 zu Fragen 1, 2 und 30

haushalt an die Gesellschaft fließen. Im Landeshaushalt kommt es mithin unmittelbar zu Ausgaben. Diese mit Gewinnen der LBB GmbH & Co. KG in welcher Form auch immer zu verrechnen, ist angesichts der strikten Trennung in der haushaltsrechtlichen Behandlung zwischen dem Staat und anderen

selbständigen juristischen Personen, wie sie sowohl in Rechtsprechung²⁷ als auch in der Rechtslehre²⁸ vorgenommen wird, zumindest mit einem verfassungsrechtlichen Risiko behaftet. Da sowohl die Einnahmen und Ausgaben wie auch die Kreditwirtschaft des Staates und anderer juristischer Personen rechtlich getrennt gesehen werden²⁹, dürfte eine davon abweichende zusammenfassende Betrachtungsweise beim Wirtschaftlichkeitsgebot rechtlich kaum begründbar und auch in der Praxis durchaus schwierig sein. In jedem Fall wäre dazu erforderlich, daß alle Gewinne unmittelbar dem Landeshaushalt wieder zugeführt und - vereinfacht ausgedrückt - in einer danach vorzunehmenden Gesamtbetrachtung das Land finanziell nicht schlechter darstellen dürfte als vor der Übertragung der Liegenschaften auf die LBB GmbH & Co.KG.

III. Die Anforderungen des Artikels 117 LV

1. Nach Artikel 117 Satz 1 LV bedarf die Aufnahme von Krediten (des Landes) sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer Ermächtigung durch Gesetz. Kreditaufnahme im Sinne von Artikel 117 Satz 1 LV ist die vertragliche Begründung von Finanzschulden, die dem Land für eine bestimmte Zeit Geldmittel zur Finanzierung von Haushaltsausgaben zuführt³⁰ oder ihm unmittelbar die

²⁶ Vgl. Zeiss, Private Vorfinanzierung öffentlicher Infrastruktur, NVwZ 1998, S. 467, 468 mit Fn. 33; Steinwachs/Zeiss, Fremdfinanzierung öffentlicher Infrastruktur, ZRP 1997, S. 211, 214

²⁷ Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, DÖV 1997, S. 246, 247

²⁸ Stern, a.a.O., S. 1240; Siekmann, a.a.O., Artikel 110, Rdnr. 69; P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen in Isensee/Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 88 Rdnr. 25

²⁹ Auf diese Aspekte wird noch näher einzugehen sein

³⁰ Stern, a.a.O., S. 1268

Leistung von Haushaltsausgaben erspart. Dagegen fallen die Schulden, die bei Waren oder Dienstleistungsgeschäften entstehen (Verwaltungsschulden)³¹, und die die Exekutive im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu zahlen, zurückzuzahlen oder

zu erstatten hat, ohne daß ihnen eine wesentliche Finanzierungsfunktion innewohnt, nicht unter den Kreditbegriff³². Die Einnahme aus Neuverschuldung setzt mithin einen Zufluß von Geldmitteln in den Staatshaushalt voraus. Ein Kredit verlangt daher schon begrifflich zumindest einen Liquiditätszufluß in Form von Geldmitteln, die nur auf Zeit überlassen sind und daher zurückgezahlt werden müssen³³.

Letzteres ist hier offensichtlich nicht der Fall. Insoweit unterscheidet sich die Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz grundlegend von derjenigen in Schleswig-Holstein. Dort ist eine Übertragung der Landesliegenschaften an die Investitionsbank beabsichtigt. Diese Übertragung soll jedoch weder kostenlos noch gegen die Gewährung von Gesellschafteranteilen erfolgen, sondern gegen Zahlung von 1 Milliarde DM³⁴. In diesem Fall kommt es dabei zu einem Liquiditätszufluß. Dagegen zählt die vom Land an die LBB GmbH & Co. KG zu zahlende Miete zu den Verwaltungsschulden. Dies gilt auch dann, wenn die LBB GmbH & Co. KG ihrerseits Kredite aufnimmt und - wie oben dargelegt³⁵ - die Tilgungs- und Zinsleistungen in die Berechnung der Miethöhe einfließen.

2. Geldgeschäfte mit Dritten - hier der LBB GmbH & Co. KG - könnten gleichwohl der Kreditaufnahme im Sinne von Artikel 117 Satz 1 LV zuzuordnen sein, wenn nämlich

³¹ Vgl. zum Begriff Stern, a.a.O., S. 1267

³² VGH Rheinland-Pfalz, DÖV 1997, S. 246, 247; VGH Berlin, NVwZ-RR 1997, S. 506 f.; Fischer-Menshausen, a.a.O., Artikel 115 Rdnr. 10; Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 1991, A 115/16 Rdnr. 10; Höfling, Staatsschuldenrecht, 1992, S. 29

³³ P. Kirchhof, a.a.O., § 88 Rdnr. 293; Friauf, ebenda, § 91 Rdnrn. 24, 26; Höfling, aaO. S. 29; F. Kirchhof, Gutachten, S. 19; Piduch, Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Januar 1995, Artikel 115 GG, Rdnr. 14

³⁴ Vgl. dazu im einzelnen F. Kirchhof, Gutachten, S. 4; Birk, Gutachten „Zur Vereinbarkeit des Liegenschaftsmodells Schleswig-Holstein mit Artikel 53 LV Schleswig-Holstein“ - zitiert Gutachten - S. 7 ff.

die Gesellschaft zwar formal den Kredit aufnimmt, dieser jedoch wirtschaftlich vom Land bedient, also zurückgezahlt wird³⁶. Wenn auf diesem Wege haushaltsrecht-

lich relevante Sachverhalte verschleiert werden, sind Ausnahmen vom „Rechtsträgerprinzip“ verfassungsrechtlich geboten, um der Möglichkeit der „Flucht aus dem Budget“ entgegenzuwirken³⁷. Nur in diesem Fall wären Ausgaben des Landes, die einer unmittelbaren Tilgung der von der LBB GmbH & Co. KG aufgenommenen Kredite dienen, Kredite im Sinne von Artikel 117 Satz 1 LV. Sie bedürften dann der gesetzlichen Ermächtigung, ohne daß die damit finanzierten Investitionen der LBB GmbH & Co. KG allerdings als Investitionsvorhaben des Landes Einfluß auf die Kreditobergrenze für die Nettokreditaufnahme (Neuverschuldung) nach Artikel 117 Satz 2 LV hätten. Der zukunftsbelastende Kredit wird verfassungsrechtlich durch die zukunftsbegünstigende Investition legitimiert³⁸. Die Investitionen der LBB GmbH & Co. KG sind jedoch nicht dem Land zuzurechnen.³⁹

3. Unbeschadet dessen könnten Kreditaufnahmen der LBB GmbH & Co. KG unmittelbar dem Land zuzuordnen sein, wenn diese die Liegenschaften des Landes zwar rechtlich voll zu Eigentum übernommen, im Innenverhältnis zum Land jedoch einer der Treuhänderschaft vergleichbare Stellung inne hätte. Im Hinblick auf den Begriff der Treuhand findet sich weder eine Legaldefinition noch hat der Begriff allgemein in Rechtsprechung und Rechtslehre bisher klare Konturen erhalten⁴⁰. Als übereinstimmendes Merkmal aller Treuhandverhältnisse wird indes anerkannt, daß ein Treugeber einem Treuhänder Rechte vollständig überträgt, von denen der Treuhänder nur nach näherer Maßgabe eines schuldrechtlichen Treuhandvertrags Ge-

³⁵ Vgl. oben S. 6

³⁶ Fischer-Menshausen, a.a.O., Artikel 115, Rdnr. 8; Patzig, a.a.O., Rdnr. 11; Höfling, a.a.O., S. 49 ff.; Siekmann, a.a.O., Artikel 115 Rdnr. 41

³⁷ Birk, Gutachten, S. 18 f. m.w.N.

³⁸ BVerfGE 79, S. 311, 334

³⁹ Dieser Rechtslage ist sich die Landesregierung bewußt; vgl. dazu Staatssekretär Dr. Deubel, Protokoll der 41. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses, S. 22; Antwort des Finanzministers auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas, Drs. 13/2256 zu Frage 2

⁴⁰ Schramm in Münchener Kommentar zum BGB, Band 1, 3. Aufl., 1993, vor § 164 BGB, Rdnr. 27

brauch machen darf⁴¹. Vor diesem Hintergrund wird in einem von der Landesregierung in Schleswig-Holstein in Auftrag gegebenen Gutachten⁴² die Auffassung vertreten, die Grundsätze des Treuhandverhältnisses seien auch im öffentlichen Recht

anwendbar, wenn dieses Verhältnis zwar nicht aufgrund rechtsgeschäftlicher, sondern gesetzlicher Konstruktionen im Innenverhältnis Bindungen ergebe, die denjenigen aufgrund einer rechtsgeschäftlichen Treuhandabrede gleich kämen. Dies wäre etwa der Fall, wenn der Staat aufgrund seiner Rechtsstellung und Einflußnahme auf den privaten Rechtsträger letztlich doch weiterhin über die Liegenschaft wie ein Eigentümer verfügen würde⁴³.

In Bezug auf die Rechtsbeziehungen zwischen der LBB GmbH & Co. KG und dem Land könnte nach diesen Maßstäben durchaus die Annahme eines Treuhandverhältnisses naheliegen. Denn das Land ist nicht nur Alleineigentümerin der Verwaltungsgesellschaft und beherrscht somit die LBB GmbH & Co. KG, sondern darüber hinaus enthält § 5 LBB-GesetzE Bestimmungen, die ausdrücklich eine weitgehende Mitsprache des Landes bei allen wesentlichen Geschäften der Gesellschaft sicherstellen sollen.

Allerdings wurde an anderer Stelle schon darauf hingewiesen⁴⁴, daß nach überwiegender Auffassung in Rechtsprechung und Rechtslehre auch bei der reinen Organisationsprivatisierung streng zwischen der selbständigen juristischen Person und dem Land als deren Träger differenziert und eine Durchbrechung des Rechtsträgerprinzips nur bei der bewußten und zielgerichteten Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen der Bestimmungen über die Kreditaufnahme angenommen wird. Daher könnte die Annahme einer Treuhänderschaft allenfalls gerechtfertigt sein, wenn Anhaltspunkte für eine solche Umgehungsabsicht vorlägen.

⁴¹ Schramm, a.a.O.

⁴² Birk, Gutachten, S. 25 ff.

⁴³ Birk, Gutachten, S. 26

4. Das Land könnte allerdings verpflichtet sein, im Hinblick auf die für die Einzelhaushalte zu erwartenden Mietbelastungen für eine größtmögliche Transparenz zu sorgen. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat - im Einklang mit der herr-

schenden Meinung⁴⁵ - den Bestimmungen über die Kreditaufnahme den Normzweck entnommen, daß die Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren, die über laufende Geschäfte hinausgehen, und daher die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers wesentlich einschränken, nur mit ausdrücklicher parlamentarischer Ermächtigung zulässig sind. Außerdem dient der staatsschuldenrechtliche Gesetzesvorbehalt der Herstellung von Öffentlichkeit⁴⁶.

Für die private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen hat der VGH dazu auf das Instrument der Verpflichtungsermächtigung verwiesen. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit fordere von Verfassungs wegen alle diese Ermächtigungen ausdrücklich als solche zu bezeichnen und in einer umfassenden Übersicht transparent zu machen⁴⁷.

In Ergänzung zu Artikel 117 Satz 1 LV bestimmt § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO, daß Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten, nur zulässig sind, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Ebenso wie die Kreditaufnahme wird durch diese Maßnahmen das Land zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichtet. Die Gemeinsamkeit liegt daher in den nachteiligen Folgen für die künftigen Dispositionen des Haushaltsgesetzgebers. Verpflichtungsgeschäfte bedürfen daher ebenso wie Kreditaufnahmen und Gewährübernahmen wegen dieser Folgen besonderer parlamentarischer Ermächtigung. Diese hat die Funktion, das parlamentarische Budgetrecht auch im Hinblick auf

⁴⁴ Vgl. oben S. 11 m.w.N. in Fn. 27, 28

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 79, S. 311, 355 f.; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 484; Höfling, a.a.O., S. 16 f.

⁴⁶ Höfling, a.a.O., S. 17

⁴⁷ VGH Rheinland-Pfalz, DÖV 1997, S. 246, 248

diese Art der Verpflichtungen gegenüber der Gefahr der faktischen Aushöhlung durch eine weitreichende Bindung künftiger Finanzmittel zu sichern⁴⁸.

Die Anmietung der bisher im Eigentum des Landes stehenden Liegenschaften hat zur Folge, daß die Einzelhaushalte wie auch der Gesamthaushalt auf Jahre hinweg mit Ausgaben belastet werden, die zumindest in dieser Form bisher nicht bestanden. Denn im Hinblick auf die marktorientierte Verfahrensweise der LBB GmbH & Co. KG ist davon auszugehen, daß nicht nur die bisherigen Ausgaben für die Liegenschafts- und Bauverwaltung, die zentral an bestimmten Haushaltsstellen veranschlagt waren, zu finanzieren sind, sondern es durchaus zu finanziellen Mehrbelastungen kommt, die den Handlungsspielraum sowohl des Haushaltsgesetzgebers als auch - in der weiteren Konsequenz - der Exekutive einschränkt. Ebenso sind langfristige Bindungen von Haushaltsmitteln nicht auszuschließen, wenn etwa daran gedacht sein sollte, bei der Herstellung von Neubauten, Erweiterungsbauten oder größeren Umbauten den Wünschen des Landes nur dann zu entsprechen, wenn auch eine langfristige mietvertragliche Bindung sichergestellt ist. In diesem Fall dürfte die Beteiligung des Parlaments kaum hinter der in § 4 Abs. 3 Landshaushaltsgesetz 1998/1999 vorgesehenen Mitwirkung des Parlaments bei der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen zurückbleiben⁴⁹.

Zwar dürfen nach § 38 Abs. 4 Satz 1 LHO Verpflichtungen für laufende Geschäfte, zu denen grundsätzlich auch die Verpflichtung für die Zahlung von Mieten zu rechnen sind, ohne Verpflichtungsermächtigung eingegangen werden. Allerdings wird der Finanzminister in § 38 Abs. 4 Satz 2 LHO ermächtigt, das Nähere zu regeln. In den auf dieser Grundlage ergangenen Verwaltungsvorschriften zu § 38 LHO⁵⁰ ist in

⁴⁸ VGH NRW, DVBl. 1994, S. 860, 861; Piduch, a.a.O., § 38 BHO, Rdnr. 1

⁴⁹ Kritisch daher zur pauschalen Behauptung, Verwaltungsschulden würden vom Gesetzesvorbehalt für die Kreditaufnahme nicht erfaßt, Höfling, a.a.O., S. 32

⁵⁰ Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landshaushaltsordnung (VV-LHO) vom 20. Januar 1983, MinBl. S. 82

Ziffer 4.2.1. bestimmt, daß der Neuabschluß, die Änderung oder Ergänzung von Miet- und Pachtverträgen trotz der Zuordnung zu den laufenden Geschäften nur mit Einwilligung des Ministers der Finanzen eingegangen werden dürfen, wenn die Miete/Pacht oder deren Änderung den Betrag von jährlich 50.000,- DM im Einzelfall übersteigt. Der Bund geht in seinen Verwaltungsvorschriften zu § 38 BHO noch einen Schritt weiter. Nach Ziffer 4.1 zählen Miet- und Pachtverträge nicht zu den

Verpflichtungen für laufende Geschäfte im Sinne des § 38 Abs. 4 BHO, wenn die Jahresmiete oder -pacht im Einzelfall mehr als 240.000,- DM beträgt. Die Folge ist, daß für die entsprechenden Ausgaben Verpflichtungsermächtigungen nach § 38 Abs. 1 BHO erforderlich sind.

Eine Gesamtbetrachtung dieser Regelungen macht deutlich, daß darin der Erkenntnis Rechnung getragen wird, daß Mietbelastungen durchaus dazu geeignet sein können, die Möglichkeiten künftiger Haushaltsgestaltung nachhaltiger einzuschränken, als dies üblicherweise bei laufenden Geschäften der Fall ist. Zwar nehmen die Verwaltungsvorschriften die Ausgaben der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) trotz ihrer ebenfalls langfristigen Bindung öffentlicher Mittel vom Erfordernis der Verpflichtungsermächtigung aus. Die Begründung für die Ausnahme liegt in der - für langfristige Mietverträge nicht möglichen - Steuerung des Personalhaushalts nach Maßgabe parlamentarischer Stellenbewilligungen⁵¹. Da es diese laufenden Mietzahlungen in der Quantität wie sie durch die Anmietung der Liegenschaften von der LBB GmbH & Co.KG erreicht wird, bisher nicht gegeben hat, erscheint es durchaus sachgerecht, hier für die entsprechende Transparenz zu sorgen. Die Annahme, im Kern finde lediglich eine Umformung dahin statt, daß an die Stelle der Bewilligung von Mitteln für den Grundstückserwerb und Baumaßnahmen die Bewilligung von Mitteln für die Miete trete, der die Erfüllung des staatlichen Immobilienbedarfs erlaubt, greift zu kurz. Wie dargelegt, ist im Hinblick auf das Gewinnstreben der LBB GmbH & Co.KG durchaus mit einer hohen

⁵¹ Piduch, a.a.O., Rdnr. 8; insoweit greift daher auch der Einwand zu kurz, Mietzahlungen bedürften bei langfristiger Bindung keiner Verpflichtungsermächtigung, da dies für Personalkosten auch nicht verlangt werde.

Mittelbindung zu rechnen. Fraglich ist auch, ob das Parlament ohne weiteres einen wesentlichen Einfluß auf das Ausgabeverhalten der Exekutive hat, da den Mietzahlungen Rechtsverpflichtungen zugrunde liegen, denen das Land letztlich nachkommen muß. Dabei ist es - ähnlich wie bei Leasingraten - zweifelhaft, ob es ausreicht, die Mietzahlungen nach den einzelnen Ressorts getrennt jährlich in den jeweiligen Einzelplänen auszuweisen. Wie diese Transparenz im einzelnen

erreicht wird, ist allerdings keine Frage des Verfassungsrechts, sondern des einfachen Haushaltsrechts. Maßgeblich ist allein, daß der verfassungsrechtlich fundierte Zweck der Transparenz - Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts - auch tatsächlich erreicht wird⁵².

5. Unbeschadet dessen ist die auch für die LBB GmbH & Co.KG gewählte Form der Organisationsprivatisierung im Hinblick auf zentrale Parlamentskompetenzen problematisch. Das Parlament muß neue Formen der Kontrolle dieser Form der Staatsbetätigung finden, um seiner parlamentarischen Verantwortung noch gerecht werden zu können. Der Wissenschaftliche Dienst hat die damit zusammenhängende Problematik unter anderem in einer gutachtlichen Stellungnahme für die Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ im einzelnen dargelegt, so daß darauf insoweit an dieser Stelle Bezug genommen werden kann⁵³. Sollte sich eine ausreichende parlamentarische Kontrolle nicht erreichen lassen, weil ihr etwa praktische oder gesellschaftsrechtliche Grenzen gesetzt sind, so ist im Hinblick auf das Demokratieprinzip, zu dessen wesentlichen Bestandteilen auch die parlamentarische Kontrolle zählt⁵⁴, eine Privatisierung verfassungsrechtlich nicht zulässig.

IV. Zusammenfassung

⁵² Ebenso im Bezug auf Verpflichtungsermächtigungen bei privater Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen, VGH Rheinland-Pfalz, DÖV 1997, S. 246, 249

⁵³ Vgl. dazu: Vorlage EK 13/1-57 sowie Thesen zum Thema „Privatisierung und parlamentarische Rechte“, Vorlage EK 13/1-64

Im Ergebnis läßt sich damit folgendes festhalten:

Die Übertragung von Liegenschaften des Landes an die LBB GmbH & Co.KG erfolgt nicht „ohne Gegenleistung“. Das Land erhält vielmehr Gesellschaftsanteile, die sei-

nem Finanzvermögen zuzurechnen sind. Das Wirtschaftlichkeitsgebot, dem in Rheinland-Pfalz Verfassungsrang zukommt, wird daher insoweit nicht verletzt.

Allerdings darf sich die Übertragung der Landesliegenschaften auch nicht aus anderen Gründen als unwirtschaftlich erweisen. Insbesondere darf die Übertragung an die LBB GmbH & Co.KG mit anschließender Rückmiete der Liegenschaften nicht dazu führen, daß dem Land eine bisher schon mögliche Nutzung im Ergebnis gegen ein höheres Entgelt gewährt wird. Diese Möglichkeit ist jedenfalls insoweit nicht von der Hand zu weisen, als die LBB GmbH & Co.KG im Hinblick auf ihre Eintragungsfähigkeit als Kommanditgesellschaft die Absicht dauerhafter Gewinnerzielung haben muß. Daher ist auch in § 1 Abs. 2 Satz 2 LBB-GesetzE bestimmt, daß die Gesellschaft nach wirtschaftlichen und marktorientierten Grundsätzen tätig wird. Im Kern bedeutet dies, daß die Einnahmen der LBB GmbH & Co.KG ihren Aufwand - zu dem auch die Personalkosten gehören - zumindest in bescheidenem Maße übersteigen muß. Ferner hat das Land für die baufachlichen Dienstleistungen der LBB GmbH & Co.KG Umsatzsteuer zu zahlen. Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots dürfte schließlich unabhängig davon gelten, ob die Gewinne der Gesellschaft mittelbar auch dem Land als alleinigem Gesellschafter zugute kommen.

Die Übertragung der Liegenschaften an die LBB GmbH & Co.KG stellt ferner keinen „versteckten“ Kredit dar. Dazu wäre ein Zufluß von Geldmitteln in den Staatshaushalt erforderlich. Dies ist hier indes nicht der Fall. Die Kredite, die die LBB GmbH & Co.KG aufnimmt, sind allein ihr zuzurechnen und stellen daher keine Kreditaufnahme des Landes dar. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn der Kredit zwar formal von

⁵⁴ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 4. Auflage, 1997, Artikel 20 Rdnr.. 8; Sachs in ders. (Hrsg.), GG,

einer selbständigen juristischen Person aufgenommen, dann aber vom Land wirtschaftlich bedient würde. Auch diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.

Allerdings führen die Mietzahlungen zu einer langfristigen Bindung öffentlicher Mittel. Daher ist eine größtmögliche Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber herzu-

stellen. Dieser Transparenz sollte nicht hinter den Darstellungs- und Mitwirkungsformen des Parlaments bei der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen zurückbleiben. Außerdem muß als Ausfluß des Demokratieprinzips die parlamentarische Verantwortung und Kontrolle für die ganz oder teilweise privatisierte öffentliche Verwaltung gewährleistet sein. Anderenfalls erweist sich die Privatisierung als verfassungsrechtlich unzulässig.

Wissenschaftlicher Dienst