

Veranschlagung von Krediten für Ausgaben der LBB im Entwurf des Landeshaushalts 2000/2001

A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme gebeten, ob die Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben der LBB im Entwurf des Landeshaushalts 2000/2001 mit Art. 116 LV vereinbar ist. Dabei soll insbesondere geprüft werden,

„ob die im Zusammenhang mit § 2 des Haushaltsgesetzes verbundenen Einnahmen und Ausgaben des Landes konkret veranschlagt sind und ob es zulässig ist, dass das Land, wie in § 8 HG vorgesehen, schon die Möglichkeit erhält, Bürgschaften für die noch nicht existierende LBB GmbH & Co KG zu übernehmen.“

Im Folgenden wird unter B. zur Veranschlagung der Kreditermächtigung für den Landesbetrieb LBB nach § 2 Abs. 1 HG-E und der damit zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben Stellung genommen. Unter C. wird die Rechtmäßigkeit der Bürgschaftsermächtigung gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 4 HG-E geprüft.

B. Die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 HG-E

Der Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2000/2001 (Drs. 13/4800, künftig: LHG-E) sieht in § 2 Abs. 1 folgende Kreditermächtigung vor:

„Das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben Kredite
im Haushaltsjahr 2000 bis zu 5 858 645 000 DM,
im Haushaltsjahr 2001 bis zu 5 846 002 000 DM
und zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ Kredite
im Haushaltsjahr 2000 bis zu 150 000 000 DM,
im Haushaltsjahr 2001 bis zu 100 000 000 DM
aufzunehmen.“

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

In der Begründung zu § 2 Abs. 1 HG-E heißt es, er ermächtige das Finanzministerium, „die zur Deckung der Ausgaben benötigten Kredite für den Landeshaushalt und für den Landesbetrieb ‚Liegenschafts- und Baubetreuung‘ bis zur der jeweils veranschlagten Höhe aufzunehmen.“¹

I. Die Veranschlagung im Entwurf des Haushaltsgesetzes und Haushaltsplans

Die Fraktion der CDU bittet um Prüfung, ob Einnahmen und Ausgaben, die mit der Kreditermächtigung für Ausgaben des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung (künftig: Landesbetrieb LBB) zusammenhängen, ordnungsgemäß veranschlagt sind.

Im Folgenden wird zunächst die tatsächliche Veranschlagung im Entwurf des Landeshaushalts 2000/2001 dargestellt (unter 1) und sodann rechtlich geprüft (unter 2). Anschließend wird zur Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze Stellung genommen (unter 3).

1. In den Finanzierungsübersichten für die Jahre 2000 und 2001, die dem HG-E anliegen², sind die Krediteinnahmen, die nach § 2 Abs. 1 HG-E für den Landesbetrieb LBB bestimmt sind, nicht ausgewiesen. Die Gesamtsumme der Kredite entspricht der in § 2 Abs. 1 HG-E enthaltenen allgemeinen Kreditermächtigung (also 5.858.645.000 DM für das Jahr 2000 und 5 846 002 000 DM für das Jahr 2001), ohne die Kredite, die für Ausgaben des Landesbetriebs LBB vorgesehen sind.

2. Einnahmen und Ausgaben, die mit der Kreditermächtigung für Ausgaben des Landesbetriebs LBB zusammenhängen können, sind, soweit ersichtlich, im Haushaltsplan nicht ausgewiesen.

Im Vorwort zum Einzelplan 4 - Ministerium der Finanzen (S. 6 unter 2.) - heißt es: „Im Zuge der Gründung des Landesbetriebs LBB sind alle die Staatsbauverwaltung betreffenden Einnahmen und Ausgaben auf den Landesbetrieb übergegangen.“ Zwar

¹ So die Begründung zu § 2, s. Drs. 13/4800, S. 19.

² Drs. 13/4800, S. 12 f. und S. 17 f.

sind bestimmte Ausgaben wieder im Einzelplan 4 veranschlagt.³ Um Einnahmen aus Krediten für Ausgaben der LBB handelt es sich jedoch nicht.

Im Einzelplan 12 - Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung - ist eine Veranschlagung der Krediteinnahmen für Ausgaben der LBB ebenfalls nicht erkennbar. Der Einzelplan enthält allerdings einen Wirtschaftsplan der Liegenschafts- und Baubetreuungs GmbH & Co. KG (Anlage zu Kapitel 1220). Dieser weist eine Nettokreditaufnahme aus, die im Jahr 2000 135.300.000 DM und im Jahr 2001 78.200.000 DM beträgt. Dies kommt dem Umfang der Kredite für Ausgaben des Landesbetriebs LBB in § 2 Abs. 1 HG-E zwar recht nahe. Allerdings betrifft die Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 HG-E nicht die GmbH & Co. KG, sondern den *Landesbetrieb* LBB.

Die Landesregierung hat einen Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB nachgereicht.⁴ Dort ist eine „Nettokreditaufnahme“ verzeichnet. Sie beträgt 2000 89.383.000 DM und 2001 66.836.000 DM

Ferner sind im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB Ausgaben für „Zinsen - Gesellschafterdarlehen“ von 47.000.000 DM im Jahr 2000 und 44.000.000 DM im Jahr 2001 ausgewiesen. Diese Zinsausgaben sind gleichzeitig als „Zinseinnahmen aus Gesellschafterdarlehen an LBB“ im neuen Titel 161 01 des Kapitels 20 04 „Vermögensanlagen“ im Einzelplan 20 veranschlagt. Bei einem Zinssatz von 5% müßte das Gesellschafterdarlehen des Landes etwa eine Milliarde DM betragen, um solche Zinszahlungen auszulösen. Dem entspricht die Aussage des Finanzministers Mittler im HuFA, „dass das in Rede stehende Darlehen hinsichtlich des Liquiditätszuflusses im Zuge der Eröffnungsbilanz entstanden sei, weil der LBB Vermögenswerte in der Größenordnung von knapp zwei Milliarden DM übertragen worden seien. Ein Betrag davon sei als Grundkapital dargestellt worden, ein weiterer Betrag in der Größenordnung von *einer Milliarde DM als Gesellschafterdarlehen*. Dies habe keinen Liquiditätsfluss ausgelöst, sondern bedürfe lediglich der Darstellung. Dass ein Eigenkapitalwert eingebracht sei, der auch Anspruch auf Verzinsung habe, sei unbestritten. Ein solches Verfahren werde im Zuge jeder Betriebsaufspaltung durchgeführt.“⁵

³ Ein Teil der übertragenen Mittelansätze sind dem Landeshaushalt im Haushaltsjahr 1999 wieder zugeführt worden, und zwar die Gruppe Bundesbau bei der OFD Koblenz und die Laufbahn-Ausbildung des höheren technischen Verwaltungsdienstes (Kapitel 0401 und 0408).

⁴ Als Vorlage 13/3538; offenbar weil wegen der Haltung des Bundes als Auftraggeber der LBB die Umwandlung in eine GmbH & Co. KG vorläufig nicht in Frage kommt, s. StS Dr. Deubel, Pressekonferenz „Liegenschafts- und Baubetreuung - Sachstand und Weiterentwicklung“ am 9.11.1999, www.fm.rlp.de/020aktuelles/lbb.htm.

⁵ S. Protokoll der 59. Sitzung des HuFA am 2.11.1999, S. 11.

Die Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 HG-E hat damit allerdings nichts zu tun.⁶ Sie betrifft, wie aus der o.a. Begründung hervorgeht, ausschließlich die Kreditaufnahme des Landesbetriebs LBB in den kommenden zwei Jahren, also seine Nettoneuverschuldung. Dies wird bestätigt durch das zur Zeit noch geltende HG 1998/99. Es enthält in § 2 Abs. 1 eine entsprechende Vorschrift wie der HG-E 2000/2001. Die Formulierung ging zurück auf einen Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und F.D.P.⁷ Danach wurde der Finanzminister ermächtigt, zur Deckung allgemeiner Ausgaben bestimmte Kredite aufzunehmen „und zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs ‚Liegenschafts- und Baubetreuung‘ Kredite im Haushaltsjahr 1998 bis zu 108.000.000 DM und im Haushaltsjahr 1999 bis zu 111.000.000 DM.“ Gegenüber kritischen Äußerungen u.a. der Abg. Böhr⁸ und Thomas⁹ erläuterte damals Staatsminister Mittler den Zweck der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 HG im Plenum wie folgt: „Natürlich entsteht dort kein Schattenhaushalt, sondern es ist sogar in § 2 des Landesgesetzes... deutlich nachzulesen, welche Verschuldung in der LBB vorgesehen ist.“¹⁰ Die kürzlich veröffentlichte Haushaltsrechnung 1998 bestätigt diesen Befund. Sie enthält eine „Kreditfinanzierungsrechnung 1998 des Landesbetriebs LBB“.¹¹ Dort ist die tatsächliche Nettoneuverschuldung nachgewiesen, sowie die „gesetzliche Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 LHG 1998/1999“, das Kredit-„Soll im Wirtschaftsplan 1998“, und als zusätzliche Angabe das Soll und Ist der Investitionsausgaben.

II. Rechtmäßigkeit der Veranschlagung im Entwurf des Haushaltsgesetzes und Haushaltsplans

Von der Fraktion der CDU wird nach der Vereinbarkeit der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben, die aus der Kreditermächtigung für Ausgaben des Landesbetriebs LBB folgen, mit der Landesverfassung gefragt. Weitere Maßstäbe für die Rechtmäßigkeit der Veranschlagung sind die Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie

⁶ Die entsprechende Annahme des Abg. Jullien, Protokoll der 59. Sitzung des HuFA am 2.11.1999, S. 4, kann sich also nur auf die im Haushaltsplan veranschlagten Krediteinnahmen aus Gesellschafterdarlehen LBB beziehen. Auch die Aussage des Ministers zur Frage des Abg. Bischel nach der Veranschlagung des Kredits, Protokoll der 59. Sitzung des HuFA am 2.11.1999, S. 20, „unter der Prämisse, dass die Umwandlung bzw. Überführung des Landesbetriebs in die privatrechtliche Form auch erfolge, sei diese Veranschlagung korrekt“, kann sich wohl nicht auf die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 HG-E bezogen haben.

⁷ Drs. 13/2670.

⁸ 52. Plenarsitzung 30.1.98, Prot. S. 4171.

⁹ 52. Plenarsitzung 30.1.98, Prot. S. 4160.

¹⁰ 52. Plenarsitzung 30.1.98, Prot. S. 4168, s. a. die Erwiderung auf den Abg. Böhr, S. 4172 f.

¹¹ Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz für das Jahr 1998, S. 38.

das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes (HGrG), das auf der Grundlage des Art. 109 Abs. 3 GG Grundsätze des Haushaltsrechts regelt, die für Bund und Länder gelten.

1. Art. 116 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz LV bestimmt, dass alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind. Darüber hinaus fordert § 15 Abs. 1 Satz 1 LHO in Übereinstimmung mit § 12 Abs. 1 HGrG, die Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich „in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen“. Damit ist die sog. Bruttoveranschlagung gemeint: Ausgaben dürfen vor ihrer Veranschlagung nicht um Einnahmen verkürzt werden, die mit ihnen zusammenhängen, und umgekehrt.¹²

Im Hinblick auf die Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 HG-E für Ausgaben der LBB sind allerdings – wie oben unter B. I. ausgeführt – keine Einnahmen oder Ausgaben unmittelbar im Haushaltsplan ausgewiesen. Vielmehr weist allein der Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB¹³ eine Nettokreditaufnahme aus (als Einnahme), sowie „Zinsen“ (Neuverschuldung und Darlehen Land) und sonstige Ausgaben, zu deren Deckung die Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme zusammen mit den übrigen Einnahmen bestimmt sind.

Fraglich ist, ob dies ausreicht oder ob darüber hinaus eine Veranschlagung unmittelbar im Haushaltsplan rechtlich geboten ist, etwa in der Form, dass in einem Titel zunächst die Einnahme aus dem Kredit für Ausgaben der LBB und sodann in einem weiteren Titel die Weiterleitung der Mittel an den Landesbetrieb LBB als Ausgabe im Haushaltsplan zu veranschlagen sind.

2. Nach §§ 26 LHO, 18 HGrG stellen Landesbetriebe, bei denen „ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben nicht zweckmäßig ist“, einen Wirtschaftsplan auf. In diesem Fall sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Mit der Veranschlagung von Zuführungen oder Ablieferungen ist das „Nettoprinzip“ gemeint: Abweichend von dem sonst geltenden Bruttoprinzip braucht nur der Saldo aus Zuführungen und Ablieferungen im Haushaltsplan angegeben zu

¹² S. Jarass/Pieroth, GG, 3. Aufl. 1995, Art. 110 Rn. 2a. Wird z.B. beim Kauf eines Neuwagens ein Gebrauchtwagen in Zahlung gegeben, muss die Einnahme aus dem Verkauf des Gebrauchtwagens neben der Ausgabe des vollen Kaufpreises veranschlagt werden.

¹³ Vorlage 13/3538; s.o. Fn. 4.

werden, d.h. der Gewinn oder ggf. der Verlust des Landesbetriebs.¹⁴ Nichts anderes regelt auch Art. 116 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz LV, der bestimmt: „Bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen und die Ablieferungen eingestellt zu werden“. Der Verfassungsgesetzgeber hat damit die Regelung des § 18 HGrG umsetzen und den Landesbetrieben und Sondervermögen die Veranschlagung nach dem Nettoprinzip ermöglichen wollen.¹⁵

Wenn der Landesbetrieb LBB ein Landesbetrieb im o.g. Sinne ist, brauchen also seine einzelnen Einnahmen und Ausgaben nicht im Haushaltsplan aufgeführt zu werden.

Landesbetriebe im Sinne von §§ 26 LHO, 18 HGrG und Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV sind rechtlich unselbständige, abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.¹⁶ Nach §§ 26 LHO, 18 HGrG brauchen sie dann nur Zuführungen oder Ablieferungen in den Haushaltsplan einzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Dies ist in der Regel der Fall, wenn es sich um einen Betrieb handelt, der sich den Erfordernissen des freien Wettbewerbs anzupassen hat.¹⁷ Für solche Landesbetriebe sieht § 74 LHO eine kaufmännische doppelte Buchführung vor und § 87 LHO die Pflicht, grundsätzlich einen Jahresabschluß und einen Lagebericht entsprechend § 264 HGB aufzustellen.

Diese Voraussetzungen liegen beim Landesbetrieb LBB vor. Denn er wurde gemäß Nr. 1 a der Organisationsverfügung des Ministeriums der Finanzen¹⁸ als abgesonderter Teil der Landesverwaltung errichtet und dabei ausdrücklich als Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO bezeichnet. Er übt seine Tätigkeit nach wirtschaftlichen und marktorientierten Zwecken aus, wobei er auch gemeinwohlorientierten Zwecken dient. „Abweichend von den Vorschriften über die kameralistische Haushaltsführung wird er nach kaufmännischen Grundsätzen unter Anwendung der Regeln über die doppelte Buchführung entsprechend den §§ 74 und 87 der LHO geführt“¹⁹. „Die Wirtschaftsfüh-

¹⁴ S. Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 236; Müskens/Watzka/Seibicke, Haushaltsrecht Sachsen-Anhalt, 1997, S. 95.

¹⁵ S. Drs. 7/315, S. 4 ff. Dass Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV von Zuführungen *und* (nicht, wie § 18 HGrG, *oder*) Ablieferungen spricht, hat also für den Regelungsgehalt keine Bedeutung. Deshalb ist auch die Formulierung in § 26 LHO „Zuführungen *oder* Ablieferungen“ nicht zu beanstanden.

¹⁶ S. VV zu § 26 LHO, Nr. 1.1., vgl. auch Dommach, in: Heuer, Haushaltsrecht, § 26 BHO Anm. 2.

¹⁷ S. VV zu § 26 LHO, Nr. 1.2.

¹⁸ Vom 6.11.1997, MinBl. S. 502; geändert am 15.12.1998 (MinBl. 1999, S. 14), s.a. Justizbl. RhPf.1999, S. 115.

¹⁹ Nr. 1 d der Organisationsverfügung.

zung erfolgt auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans.“²⁰ Der Landesbetrieb LBB hat dementsprechend für die Haushaltsjahre 1998/99 und 2000/2001 einen Wirtschaftsplan aufgestellt.

Einnahmen und Ausgaben des Landesbetriebs LBB brauchen deshalb nach §§ 26 LHO, 18 HGrG und 116 Abs. 1 Satz 1 LV nicht im Haushaltsplan veranschlagt zu werden. Es genügt eine Nettoveranschlagung der Zuführungen oder Ablieferungen.

Zu den Einnahmen der selbständig wirtschaftenden Landesbetriebe können auch Kredite gehören, die sie unmittelbar am Kapitalmarkt aufnehmen.²¹ Dies gilt auch für den Landesbetrieb LBB: Die Organisationsverfügung erwähnt in Nr. 6 a) ausdrücklich „die Aufnahme von Anleihen und Krediten“ (als Rechtsgeschäft, das der vorherigen Zustimmung des Verwaltungsrates bedarf). Im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB ist die Nettokreditaufnahme ausgewiesen. Krediteinnahmen und Ausgaben für den Schuldendienst müssen in diesen Fällen nicht im Haushaltsplan, sondern nur im Wirtschaftsplan veranschlagt werden.²²

3. Trotz seiner haushaltsmäßigen Verselbständigung ist der Landesbetrieb nach wie vor Teil der unmittelbaren Landesverwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Seine Kreditaufnahme unterfällt deshalb dem Gesetzesvorbehalt des Art. 117 Satz 1 LV²³ und der §§ 18 LHO, 13 HGrG. Der Landesbetrieb LBB bedarf deshalb zur Kreditaufnahme am Kapitalmarkt einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung. Wie oben unter I.1. dargelegt, stellt die Kreditemächtigung für Ausgaben des Landesbetriebs LBB in § 2 Abs. 1 HG-E die Ermächtigung für diese externe (Netto-)Kreditaufnahme des Landesbetriebs dar. Zwar heißt es in § 2 Abs. 1 HG-E, dass das Finanzministerium und nicht der Landesbetrieb LBB zur Kreditaufnahme ermächtigt wird. Diese Formulierung ändert jedoch nichts daran, dass die Einnahmen aus diesen Krediten unmittelbar an den Landesbetrieb LBB fließen sollen. Sie dient nämlich allein dazu, der formalen Vorgabe der §§ 13 Abs. 1 HGrG, 18 Abs. 2 LHO Rechnung zu tragen, wo-

²⁰ Nr. 7 Satz 1 der Organisationsverfügung.

²¹ Vgl. Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, S. 722; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 497 ff. m.w.N., der dieses Recht unterstellt und nur noch erörtert, inwieweit die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Kreditaufnahme anwendbar sind. Die VV zu § 26 LHO sieht vor, dass im Wirtschaftsplan u.a. Schuldentilgungen und Darlehen aufzuführen sind. Zu den mit den Landesbetrieben vergleichbaren kommunalen Eigenbetrieben s. Oster in: Gabler u.a., Kommunalverfassungsrecht RhPf, § 86 GemO Anm. 2.2.

²² Vgl. die VV zu § 26 LHO, und Oster in: Gabler u.a., Kommunalverfassungsrecht RhPf, § 86 GemO Anm. 2.2 (zu kommunalen Eigenbetrieben).

²³ Vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 497 ff. m.w.N; Wiebel in BK, Art.115 Rn. 126.

nach „das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe *das für Finanzen zuständige Ministerium* Kredite aufnehmen darf“.

4. §§ 26 LHO, 18 HGrG sehen vor, dass der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen ist. Dem hat die Landesregierung Rechnung getragen, in dem sie den Entwurf des Wirtschaftsplans des Landesbetriebs LBB für die nächsten beiden Jahre als Vorlage 13/3538 nachgereicht hat. Dort ist die Nettokreditaufnahme ausgewiesen. Sie liegt mit 89.382.000 DM für das Jahr 2000 und 66.836.000 DM für das Jahr 2001 im Übrigen deutlich unter der Ermächtigung in § 2 Abs. 1 HG-E.

Damit ist die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben, die mit der Kreditermächtigung für Ausgaben des Landesbetriebs LBB nach § 2 Abs. 1 HG-E verbunden sind, rechtmäßig.

III. Kreditermächtigung für den Landesbetrieb LBB und Kreditobergrenze

Nach Art. 117 Satz 2 LV dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Diese Grenze gilt auch für Kredite, die die Landesbetriebe aufnehmen.²⁴

Fraglich ist dabei, ob die Investitionsausgaben, die die Kreditgrenze bilden, unmittelbar im Haushaltsplan veranschlagt werden müssen²⁵ oder ob bei Landesbetrieben deren eigene Investitionsausgaben die Kreditobergrenze darstellt.²⁶ Für die zweite Auffassung spricht zum einen der Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzung, künftige Lasten und Nutzen einander zuzuordnen. Diese Zuordnung muss auch bei Landesbetrieben möglich sein. Zum anderen müssen die Investitionsausgaben eines wirtschaftlich handelnden Landesbetriebs zwar nicht unmittelbar im Haushalt veranschlagt werden. Jedoch ist der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Die darin ausgewiesenen Investitionsausgaben werden damit

²⁴ S. Wiebel in: BK, Art. 115 Rn. 127; Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 325; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 517; Kilian, Nebenhaushalte, S. 724; a.A. Patzig, Haushaltsrecht, Art. 115 GG Rn. 32. Ausgenommen sind Darlehen des Landesbetriebs beim Land, weil sie eine bloß interne Kreditaufnahme darstellen, die die Verschuldung des Landes gegenüber Dritten nicht berührt.

²⁵ So Wiebel in: BK, Art. 115 Rn. 128.

²⁶ S. Puhl, Budgetflucht, S. 517 ff., Höfling, Staatsschuldenrecht, S. 324 f., jeweils m.w.N.

– wie andere Investitionsausgaben auch – im Rahmen des Haushaltsplans öffentlich dargestellt und unterliegen dem parlamentarischen Budgetrecht.²⁷ Es dürfte deshalb genügen, wenn die Kreditaufnahme des Landesbetriebs LBB die im Wirtschaftsplan ausgewiesene Investitionsausgaben nicht übersteigt (sofern die Kreditaufnahme des Landesbetriebs nicht ohnehin zusammen mit der allgemeinen Kreditaufnahme des Landes unter den im Haushaltsplan unmittelbar veranschlagten Investitionsausgaben bleibt).

Dementsprechend hat das Finanzministerium zumindest in seiner Haushaltsrechnung 1998 eine Kreditfinanzierungsrechnung des Landesbetriebs LBB vorgelegt, die neben der Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt auch die Höhe der geplanten und der tatsächlichen Investitionsausgaben ausweist.²⁸ Allerdings ist es auch erforderlich, dass der Wirtschaftsplan selbst die geplanten Investitionsausgaben eindeutig darstellt, um diese der geplanten Nettoneuverschuldung gegenüberstellen zu können. Es dürfte davon auszugehen sein, dass der im Wirtschaftsplan 2000/2001 ausgewiesene Finanzbedarf für „Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ sowie „Betriebs- und Geschäftsausstattung“ die Investitionsausgaben darstellt²⁹. Hier erscheint aber eine eindeutige Kennzeichnung derjenigen Ausgaben hilfreich, die im Sinne der Kreditobergrenze für Investitionen vorgesehen sind. Ferner ist im Hinblick auf die Kreditobergrenze darauf zu achten, dass Investitionsausgaben nicht möglicherweise doppelt veranschlagt werden.³⁰

Darüber hinaus mag es im Hinblick auf die Nettoveranschlagung für Landesbetriebe (§§ 26 Abs. 1 LHO, 18 Abs. 1 HGrG, 116 Abs. 1 Satz 1 LV) nicht unbedingt erforderlich sein, die Kreditaufnahme des Landesbetriebs LBB in den nach §§ 13 Abs. 1 und Abs. 4 LHO, 10 Abs. 1 und Abs. 4 HGrG vorgeschriebenen Gesamtplan (insb. Finanzierungsübersicht, Kreditfinanzierungsplan) aufzunehmen. Denn dort werden nur die im Haushaltsplan unmittelbar veranschlagten Investitionen aufgeführt.³¹ Dennoch dürfte es im Hinblick auf die Haushaltsklarheit sinnvoll sein, die Nettokreditaufnahme auch des Landesbetriebs LBB aufzuführen. Denn sie gehört zur Verschuldung des Landes, die nach Art. 117 LV ebenso der gesetzlichen Ermächtigung bedarf wie die allgemeine Kreditaufnahme.

²⁷ S. Puhl, Budgetflucht, S. 519.

²⁸ Haushaltsrechnung 1998, S. 34.

²⁹ Vorlage 13/3538, S. 1 und Anlage. Der Betrag liegt über dem Betrag der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 HG-E.

³⁰ Einmal unmittelbar im Haushaltsplan (etwa im EP 12) und ein zweites Mal im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs LBB.

³¹ S. Patzig, Haushaltsrecht, C/13/31.

C. Die Bürgschaftsermächtigung in § 8 Abs. 1 Nr. 4 LHG-E

§ 8 Abs. 1 Nr. 4 LHG-E ermächtigt das für Finanzen zuständige Ministerium, Bürgschaften zu übernehmen für Kredite

„zur Erfüllung von Aufgaben der Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft Rheinland-Pfalz GmbH und Co. KG bis zur Höhe von 500 000 000 DM abzüglich des Betrages, der nach § 2 Abs. 1 zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ in Anspruch genommen worden ist.“

Die Begründung zu § 8 Abs. 1 Nr. 4 HG-E lautet: Neu einbezogen in die Bürgschaftsermächtigung des § 8

„ist die Übernahme von Bürgschaften für die Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft Rheinland-Pfalz GmbH & Co KG. Sie ist erforderlich, um zu gewährleisten, dass diese Gesellschaft auf dem Kreditmarkt dieselben Konditionen wie das Land erhält. Die Regelung greift erst dann, wenn die Gesellschaft rechtsgeschäftlich handeln kann. Ab diesem Zeitpunkt ist der Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ nicht mehr existent, sodass von der betreffenden Kreditermächtigung für den Landesbetrieb nach § 2 kein Gebrauch mehr gemacht werden kann.“

Nach §§ 39 LHO, 23 HGrG, Art. 117 Satz 1 LV bedarf die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer Ermächtigung durch Gesetz, die der Höhe nach bestimmbar ist.

In der VV zu § 39 LHO heißt es:

„Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten des Landes und können nur zur Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender Risiken übernommen werden. Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen dürfen nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Landes gerechnet werden muss. In diesem Fall sind Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen erforderlich.“

Die Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 4 HG-E entspricht diesen rechtlichen Vorgaben. Die Ermächtigung, Bürgschaften zur Erfüllung von Aufgaben der LBB GmbH & Co. KG zu übernehmen, wird dem Gesetzesvorbehalt der §§ 39 LHO, 23 HGrG, Art. 117 Satz 1

LV gerecht. Die Bürgschaften sollen ein ungewisses, in der Zukunft liegendes Risiko absichern, nämlich das Risiko, dass die LBB GmbH & Co. KG ihre Kredite nicht bedienen kann. Der Ausbringung entsprechender Ausgabeansätze bedarf es nicht, weil nicht damit zu rechnen ist, dass Bürgschaften zugunsten der landeseigenen LBB GmbH & Co. KG in Anspruch genommen werden.

Dass der HG-E eine Bürgschaftsermächtigung zugunsten der LBB GmbH & Co KG enthält, obwohl deren Gründung fraglich erscheint,³² ist rechtlich nicht zu beanstanden. Denn von der Ermächtigung kann nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn es zur Gründung der LBB GmbH & Co. KG kommt. Kommt es nicht dazu, können zu ihren Gunsten auch keine Bürgschaftsverpflichtungen eingegangen werden. Falls es aber zur Gründung der LBB GmbH & Co. KG kommt, ist die Ermächtigung erforderlich, um die genannten Bürgschaftsverpflichtungen einzugehen.

§ 8 Abs. 1 Nr. 4 HG-E begegnet deshalb keinen rechtlichen Bedenken.

Wissenschaftlicher Dienst

³² S.o. Fn. 3.