



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
52-1704

24. August 2018

Kommunaler Stabilisierungsfonds

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme.....	7
I.	Einführung.....	7
1.	Ausgangslage	7
2.	Historischer Abriss	8
a)	Beistandspakt.....	8
b)	Stabilisierungsfonds	9
3.	Gesetzliche Regelungen	10
a)	Gesetzestext	10
b)	Gesetzesbegründung	11
4.	Haushaltsrechtliche Umsetzung des Verstetigungsdarlehens und des kommunalen Stabilisierungsfonds	13
a)	Verstetigungsdarlehen.....	13
b)	Stabilisierungsfonds	14
5.	Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Verstetigungsdarlehen und zum Stabilisierungsfonds.....	17
a)	Jahresbericht 2003.....	17
b)	Kommunalbericht 2012.....	18
c)	Jahresbericht 2015.....	18
d)	Jahresbericht 2016.....	19
e)	Jahresbericht 2017	19
f)	Jahresbericht 2018.....	20

II. Besteht ein Entscheidungsspielraum der Landesregierung bzw. des Landesgesetzgebers festzulegen, ob es sich beim kommunalen Stabilisierungsfonds um ein Sondervermögen handelt?	21
III. Wenn ja, welche rechtlichen Kriterien sind dabei ggf. zu beachten?	21
1. Besteht ein Entscheidungsspielraum der Landesregierung festzulegen, ob es sich beim kommunalen Stabilisierungsfonds um ein Sondervermögen handelt?	21
2. Besteht ein Entscheidungsspielraum des Landesgesetzgebers festzulegen, ob es sich beim kommunalen Stabilisierungsfonds um ein Sondervermögen handelt?	21
a) Fachgesetzgebung und Haushaltsgesetzgebung	21
b) Änderung der Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds	22
3. Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds	23
a) Definition	24
b) Gesetzeswortlaut.....	24
c) Gesetzesbegründung	25
d) Verständnis des Begriffs in der Anhörung zum Gesetzentwurf	25
e) Pressegespräch vom 30. September 2004.....	28
f) Umsetzung der Vorgaben in § 5a LFAG durch die Exekutive	29
g) Verständnis durch den zuständigen Finanzstaatssekretär und späteren Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz in den Jahren 2004, 2007 und 2008	29
aa) 2004.....	29
bb) 2007.....	30
cc) 2008.....	31
h) Verständnis durch die Landesregierungen der Jahre 2008 und 2011	32
aa) 2008.....	32
bb) 2011.....	32
i) Verständnis in der Literatur.....	33
j) Verständnis durch den Landesrechnungshof.....	34
4. Rechtsauffassung der Landesregierung	35
a) Verständnis des Begriffs.....	36
b) Vermeintlicher Widerspruch.....	36
aa) Kenntnis des Gesetzgebers	36
bb) Bewusste Schaffung negativen Anlagevermögens.....	37
cc) Keine Verlängerung der erwarteten Konjunkturschwäche	37
5. Ergebnis.....	38

IV. Der Gesetzgeber hat in § 5a Abs. 1 LFAG den kommunalen Stabilisierungsfonds als Sondervermögen des Landes ausgewiesen. Welche Anforderungen ergeben sich daher nach § 113 LHO hinsichtlich dessen Darstellung im Rahmen a) des Haushaltsplans und b) der Haushaltsrechnung	39
1. Zwecke des Stabilisierungsfonds	39
2. Anforderungen an die Darstellung des kommunalen Stabilisierungsfonds im Haushaltsplan	40
a) Gesetzliche Vorgaben	40
b) Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Haushaltsplan	42
aa) Verstetigungsdarlehen bis einschließlich 2007	42
bb) Stabilisierungsfonds von 2007 bis 2012	42
cc) Stabilisierungsfonds von 2013 bis 2018	44
c) Buchungen des Verstetigungsdarlehens und der Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds in der Hauptgruppe 8	47
aa) Bewertungsmaßstäbe	49
bb) Bewertung.....	50
d) Kreditaufnahmegrenze und Rotabsetzung.....	51
2. Anforderungen an die Darstellung des kommunalen Stabilisierungsfonds in der Haushaltsrechnung	52
V. Gibt die kommunale Finanzreserve nach § 5a Abs. 2 LFAG den Kommunen einen gegen die Landesregierung gerichteten Auszahlungsanspruch dieser Finanzreserve?	53
C. Zusammenfassung und wesentliche Ergebnisse.....	54

A. Auftrag

Die CDU-Fraktion hat mit Schreiben vom 17. Mai 2018 den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem kommunalen Stabilisierungsfonds nach § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG)¹ gebeten.

Zur Begründung führt die Fraktion aus:

Der Stabilisierungsfonds sei nach § 5a Abs. 1 LFAG als Sondervermögen des Landes errichtet und werde vom zuständigen Finanzministerium verwaltet. Nach dem Grundsatz des § 113 Landeshaushaltsordnung (LHO) seien auf Sondervermögen des Landes die Teile I bis V, VIII und IX der LHO grundsätzlich entsprechend anzuwenden.

Zweck des Stabilisierungsfonds sei gemäß § 5a Abs. 2 LFAG der

„Aufbau einer Finanzreserve für den kommunalen Finanzausgleich zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse.“

Ferner habe der Gesetzentwurf der Landesregierung in Bezug auf den Stabilisierungsfonds festgelegt:²

„Die auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden eingerichtete Finanzausgleichskommission soll regelmäßig über die Kreditaufnahme- und Kapitalanlagestrategie des Fonds unterrichtet werden.“

Im Jahresbericht 2018 habe der Landesrechnungshof festgestellt:³

„Stabilisierungsfonds nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz

Der Stabilisierungsfonds wurde bisher als Sondervermögen geführt. Er wies Ende 2016 als ‚Bestand der Finanzreserve‘ einen Betrag von über 543,4 Mio. € aus. Planmäßige Haushaltsansätze waren nicht ausgebracht worden, Bestandsveränderungen wurden buchungsmäßig nicht nachgewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, der Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Landesfinanzausgleichsgesetz sehe vor, den Begriff ‚Stabilisierungsfonds‘ durch ‚Stabilisierungsrechnung‘

¹ Eingeführt durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2004, GVBI S. 579 f.

² Gesetzentwurf der Landesregierung vom 21. Sept. 2004, Drs. 14/3425, S. 7; insofern ungenau das Auftragsschreiben der antragstellenden Fraktion, als es dort heißt: *„Die Finanzausgleichskommission, in der die kommunalen Spitzenverbände als Vertreter der Kommunen stimmberechtigt sind, sollen regelmäßig über die Kreditaufnahme- und Kapitalanlagestrategie des Fonds unterrichtet werden.“*

³ Vom 30. Januar 2018, Drs. 17/5350, S. 18 f.

zu ersetzen und den Begriff ‚Sondervermögen‘ zu streichen. Die möglicherweise irreführenden Begriffe ‚Verstetigungsdarlehen‘ und ‚Finanzvermögen‘ sollten durch den Begriff ‚negative bzw. positive Finanzreserve‘ ersetzt werden. Dadurch werde offensichtlich, dass kein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne geführt werde.“

Bereits im Kommunalbericht 2012 habe der Rechnungshof festgestellt:⁴

„Dieser Rücklage stehen die hohe Zahl unausgeglichener Haushalte sowie der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten gegenüber. Der Aufbau einer Finanzreserve entspricht jedoch dem mit dem Fonds verfolgten Zweck der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse. Die Rücklagen stehen dann in Zeiten einer schwächeren Entwicklung des kommunalen Steuerverbunds systemgerecht für den Finanzausgleich zur Verfügung.“

Das Vorgehen, über Jahre kein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne geführt zu haben, widerspreche der ursprünglichen Gesetzesintention sowie den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung.

Der Stabilisierungsfonds sei mit den Sondervermögen „*Wissen schafft Zukunft*“ und „*Kommunalinvestitionsförderungsgesetz*“ vergleichbar. Beide Vermögen würden als Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne geführt, entsprechende Mittel seien dort vorhanden und würden buchungsmäßig nachgewiesen.

Ferner hätten die nicht buchungsmäßigen Bestandsveränderungen zu unrechtmäßigen Kreditermächtigungen des Landes geführt. Die ausgebrachten Darlehen im Rahmen des Beistandspaktes inkl. des Darlehens (Neukredit aus dem Stabilisierungsfonds) aus dem Jahr 2007 seien jeweils über die Hauptgruppe 8 gebucht worden. Damit sei die Kreditaufnahmegrenze des Landes entsprechend nach oben verschoben worden. Die Rückzahlungen des Darlehens und die Zahlungen zum Aufbau der Finanzreserve seien hingegen über keinen Haushaltstitel erfasst, nicht einmal über eine sog. „Rotabsetzung“, was dazu geführt habe, dass die Kreditaufnahmegrenze eben nicht entsprechend nach unten zurück verschoben worden sei.

Die Abbildung des Stabilisierungsfonds in der Haushaltsrechnung sowie die Stelle, an der er dort abgebildet sei, widerspreche dem tatsächlichen Vorgehen der Landesregierung. So würden in der Übersicht 4 der Haushaltsrechnung die Sondervermögen des Landes als „*Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der Sondervermögen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO)*“ ausgewiesen. Es stelle sich die Frage, warum das Sondervermögen dann in der Haushaltsrechnung unter der Übersicht 4.1 „*Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der Sondervermögen Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG*“ ausgewiesen werde, wenn das Land nach eigenem Bekunden aber kein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne geführt habe und dies angeblich auch nicht beabsichtigt gewesen sei.

⁴ Vom 10. Mai 2012, S. 27.

Ferner sei der Übersicht in der Haushaltsrechnung folgender Text zu entnehmen:

„Bis einschließlich der Haushaltsrechnung 2007 war der Stabilisierungsfonds nicht explizit als Sondervermögen des Landes in der Übersicht 4 der Haushaltsrechnung dargestellt, sondern fand ausschließlich Berücksichtigung in Übersicht 10 als Geldforderung des Landes an die Kommunen. Da der Fonds in § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) ausdrücklich als Sondervermögen definiert ist, wird seine Entwicklung im Nachfolgenden dargestellt.“⁵

Auch diese Festlegung in der Haushaltsrechnung widerspreche der Aussage des Landes.

Vor diesem Hintergrund hat die antragstellende Fraktion einen Fragenkatalog eingereicht, der Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme ist.

⁵ Haushaltsrechnung 2016, Übersicht 4.1, S. 676.

B. Stellungnahme

Zum besseren Verständnis der gutachterlichen Stellungnahme soll zunächst eine Einführung vorangestellt werden, die den Sachverhalt wiedergibt. Sie beginnt mit einer Beschreibung der Ausgangslage (unter Punkt I. 1.). Daran schließt ein historischer Abriss der Entwicklung hin zum kommunalen Stabilisierungsfonds an (unter Punkt I. 2.). Sodann werden die gesetzlichen Regelungen und Gesetzesmaterialien zu Rechtsnatur und Funktion des Stabilisierungsfonds (unter Punkt I. 3.), die (bisherige) haushaltsrechtliche Umsetzung des Stabilisierungsfonds und seines Vorgängers (unter Punkt I. 4.) sowie die Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Stabilisierungsfonds (unter Punkt I. 5.) dargestellt.

Im Anschluss daran wird der eingereichte Fragenkatalog unter Einbeziehung der sich aus dem Auftragschreiben ergebenden weiteren Fragestellungen gutachterlich beantwortet (Punkte II. bis V.).

I. Einführung

1. Ausgangslage

Artikel 49 Landesverfassung (LV) gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) und verpflichtet das Land, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern (Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV).⁶ Der von Verfassungen wegen geforderte kommunale Lasten- und Finanzausgleich ergänzt dabei zum einen die Finanzquellen der Kommunen und stockt deren Finanzmasse insgesamt auf (vertikale oder fiskalische Funktion) und bezweckt zum anderen die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen (horizontale oder distributive Funktion).⁷

Die genauen Modalitäten des Lasten- und Finanzausgleichs sind im Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) festgelegt.

Grundlage der Leistungen des Landes ist die nach § 5 LFAG zu ermittelnde Finanzausgleichsmasse. Sie speist sich aus einem festen Verbundsatz des Ist-Aufkommens, das dem Land aus verschiedenen Bundes- und Landessteuern sowie sonstigen Einnahmen zusteht, der Abrechnung der Vorjahre, dem Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage (§ 23 LFAG) und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (§ 24 LFAG). Diese Finanzausgleichsmasse wird sodann nach den §§ 6 bis 18 LFAG verteilt (§ 5 Abs. 4 LFAG).

⁶ VerfGH RP, AS 41, 29, 37.

⁷ VerfGH RP, AS 41, 29, 37.

Da das Volumen der Finanzausgleichsmasse vom jeweiligen Ist-Aufkommen der Steuer- und sonstigen Einnahmen des Landes abhängig ist, unterliegt es naturgemäß erheblichen konjunkturellen Schwankungen. Hier setzt der kommunale Stabilisierungsfonds an und soll zu einer Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen führen.

2. Historischer Abriss

a) Beistandspakt

Aufgrund der erheblich gesunkenen Steuereinnahmen Anfang der 2000er Jahre sowie des Flutopferentschädigungsgesetzes vom 19. September 2002⁸, das unter Beteiligung aller Bundesländer Opfer des Hochwassers im August 2002 entschädigen sollte, wäre eine größere Absenkung der Finanzausgleichsmasse nötig gewesen.⁹ Um dies zu verhindern, wurde im Herbst 2002 durch die vom Land und den Kommunen paritätisch besetzte Finanzausgleichskommission auf Vorschlag der Landesseite als Akutmaßnahme¹⁰ die Bildung eines sog. Beistandspaktes empfohlen, der mit Gesetz vom 10. April 2003¹¹ umgesetzt wurde.¹²

Durch diesen Beistandspakt wurde den Kommunen für die Jahre 2003 bis 2006 eine Mindestausstattung des kommunalen Finanzausgleichs von jährlich 1.606 Mio. € garantiert und zugleich festgelegt, dass keine Reduzierung der allgemeinen Zuweisungen zugunsten von Zweckzuweisungen erfolgen dürfe.¹³

Der Differenzbetrag zwischen den Landesleistungen nach Abrechnung (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG) und der Garantiesumme wurde dabei jeweils als unverzinsliches („Verstetigungs-“)Darlehen des Landes an die Kommunen gezahlt. Sollten die Landesleistungen nach Abrechnung höher sein als die Garantiesumme, sollte insoweit direkt eine Verrechnung in entsprechender Höhe stattfinden und das Darlehen damit zurückgeführt werden. Die restlichen Forderungen oder Verbindlichkeiten des Landes sollten mit der vorläufigen Finanzausgleichsmasse 2007 verrechnet werden.¹⁴

⁸ BGBl. I, S. 3651.

⁹ Meffert, Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2018 zu Heft 3/2018, S. 4; vgl. auch Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckertler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 37.; ders., in: Festschrift für Reiner Steenbock, 2008, S. 54 f.; LT-Drs. 14/1800, S. 10.

¹⁰ Müller/Meffert, Der Gemeindehaushalt 2005, S. 56, 57.

¹¹ GVBl. S. 55.

¹² Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckertler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 37; ders., in: Festschrift für Reiner Steenbock, 2008, S. 54 ff.; Meffert, Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2018 zu Heft 3/2018, S. 4. Die rheinland-pfälzische Finanzausgleichskommission ist damit dem Vorschlag von Grosseckertler in: Finanzarchiv, Neue Folge, Bd. 45, S. 418 ff., gefolgt.

¹³ § 34 LFAG i.d.F. des Landesgesetzes zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften und über Maßnahmen zur Entlastung des Landeshaushaltes vom 10. April 2003, GVBl. S. 55; Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckertler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 37; Meffert, Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2018 zu Heft 3/2018, S. 4 f. Die Garantiesumme in § 34 Abs. 2 Satz 1 LFAG wurde sodann durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dez. 2004 dahingehend geändert, dass diese für das Jahr 2005 auf 1.622.060 € und für das Jahr 2006 auf 1.638.280.600 € angehoben wurde, siehe Meffert, a.a.O., FN. 13.

¹⁴ Meffert, Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2018 zu Heft 3/2018, S. 4; Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckertler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 37. Paragraph 34 Abs. 2

Im Ergebnis erhielten die Kommunen damit vorgezogene künftige Landesleistungen als unverzinsliches Darlehen des Landes.

Nach vollständiger Tilgung der Verstetigungsdarlehen wurde bereits damals mit einer extremen Steigerung der Finanzausgleichsmasse gerechnet.¹⁵

b) Stabilisierungsfonds

Sicherte der Beistandspakt zwar eine Mindestausstattung der Kommunen ab, so stellte er nach Auffassung der Landesregierung noch keine dauerhafte und auch in wirtschaftlichen Boomzeiten greifende Maßnahme zur Verstetigung der Zuweisungen des Landes an die Kommunen dar. Falls die nach vollständiger Tilgung zu erwartende Steigerung der Finanzausgleichsmasse in eine Boom-Phase, wurde ein höchst unerwünschter, extrem prozyklischer Impuls erwartet.¹⁶ Es wurde deshalb ein Weg gesucht, der sowohl bei schwacher als auch bei starker Konjunktur eine stetige Entwicklung der Finanzausgleichsmasse sicherte. Neben einer Untergrenze sollte auch eine Obergrenze für die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse festgelegt werden.¹⁷ Damit sollte eine prozyklische Erhöhung der Nachfrage, die im Ergebnis lediglich eine Steigerung des Preisniveaus bewirken würde, verhindert werden.¹⁸

Als Lösung wurde die Errichtung eines Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich angesehen, der konjunkturell bedingte, starke Abweichungen von einem mittleren Entwicklungspfad ausgleichen sollte. Die Landesleistungen sollten sich innerhalb eines dynamischen Korridors stetig entwickeln.¹⁹ Deshalb wurde das seinerzeitige reine Verbundquotensystem um eine Verstetigungskomponente erweitert, d.h. nach der Ermittlung des den Kommunen zustehenden Anteils an den Verbundsteuern sollte ein Stabilisierungsfonds vor die Ermittlung der eigentlichen Finanzausgleichsmasse sozusagen dazwischen geschaltet werden.²⁰

Satz 2 bis 4 LFAG i.d.F. des Landesgesetzes zur Sicherung der *Leistungsfähigkeit* der kommunalen Gebietskörperschaften und über Maßnahmen zur Entlastung des Landeshaushaltes vom 10. April 2003 lautete: „*In den Jahren 2003 bis 2006 entsteht in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den nach Satz 1 garantierten Leistungen des Landes und den unter Beachtung des Absatzes 1 nach § 5 Abs. 1 Satz 1 berechneten Leistungen des Landes jeweils eine unverzinsliche Forderung oder Verbindlichkeit des Landes, auf die § 33 Abs. 1 keine Anwendung findet. Die Verrechnung entstandener Forderungen und Verbindlichkeiten erfolgt sofort, soweit dadurch die Garantiesumme gemäß Satz 1 nicht unterschritten wird. Im Jahr 2007 noch bestehende Forderungen oder Verbindlichkeiten des Landes werden mit der vorläufigen Finanzausgleichsmasse 2007 verrechnet.*“

¹⁵ Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckttler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 38.

¹⁶ Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckttler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 38.

¹⁷ Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckttler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 38.

¹⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung vom 21. Nov. 2004, Drs. 14/3425, S. 1.

¹⁹ Drs. 14/3425, S. 1; vgl. auch Deubel, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckttler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 39 f.

²⁰ Meffert, Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2018 zu Heft 3/2018, S. 5.

Die rechtliche Umsetzung erfolgte durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2004²¹ mit Wirkung zum Haushaltsjahr 2007 durch Einführung des kommunalen Stabilisierungsfonds in § 5a LFAG.

3. Gesetzliche Regelungen

a) Gesetzestext

Der Gesetzestext beschreibt den Stabilisierungsfonds in § 5a Abs. 1 und 2 LFAG - bislang unverändert - wie folgt²²:

„§ 5a Stabilisierungsfonds

(1) Es wird ein Fonds mit der Bezeichnung ‚Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich‘ als Sondervermögen des Landes errichtet (Stabilisierungsfonds). Dieser wird von dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium verwaltet.

(2) Zweck des Stabilisierungsfonds ist der Aufbau einer Finanzreserve für den kommunalen Finanzausgleich zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse.“

Für die Beurteilung der Rechtsnatur wesentlich sind zudem – soweit nachfolgend zitiert ebenfalls unverändert seit Einführung – die Absätze 4 und 5 von Bedeutung:

„(4) Die Landesleistungen nach Abrechnungen (§ 5 Abs. 2 Satz 1), die über der Obergrenze liegen, werden dem Stabilisierungsfonds zugeführt und sind zu marktüblichen Konditionen anzulegen; Zinserträge hieraus stehen dem Stabilisierungsfonds zu. Liegen die Landesleistungen nach Abrechnungen (§ 5 Abs. 2 Satz 1) unter der Untergrenze, wird der Differenzbetrag bis zur Untergrenze dem Stabilisierungsfonds entnommen; bei nicht ausreichender Deckung wird die Finanzierung durch Darlehen gesichert. Zu entrichtende Zinsen aus Darlehen (Neukredite) sind vom Stabilisierungsfonds zu tragen.

(5) Bei voraussichtlich vorhandenem Anlagevermögen des Stabilisierungsfonds im jeweiligen Vorjahr erfolgt eine Entnahme höchstens bis zur Obergrenze. Ist ein negatives Anlagevermögen vorhanden, so erfolgen Zuführungen an den Stabilisierungsfonds bis höchstens zur Untergrenze. (...)“

²¹ GVBl. 2004, S. 579.

²² Zweites Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dez. 2004, GVBl. 2004, S. 579.

Zur Überführung des Versteigerungsdarlehens in den neuen Stabilisierungsfonds wurde § 34 Abs. 2 Satz 4 durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2004²³ wie folgt geändert:

„Im Jahr 2007 noch bestehende unverzinsliche Forderungen des Landes werden dem Stabilisierungsfonds als unverzinsliches negatives Anlagevermögen zugeführt.“

Letztgenannte Vorschrift wurde durch das Dritte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007²⁴ rückwirkend zum 1. Januar 2007 aufgehoben und dafür dem § 5a Abs. 4 folgende Sätze angefügt:

„Im Haushaltsjahr 2007 aufgenommene Neukredite bleiben zinsfrei. Im Jahr 2007 noch bestehende unverzinsliche Forderungen des Landes nach § 34 Abs. 2 in der bis zum Ablauf des 31. Dezember 2006 geltenden Fassung werden dem Stabilisierungsfonds als negatives Anlagevermögen zugeführt.“

Das Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes und der Gemeindeordnung vom 27. November 2015²⁵ hat die vorgenannten beiden Sätze aufgrund Zeitablaufs²⁶ mit Wirkung zum 5. Dezember 2015 zwischenzeitlich wieder aufgehoben.

b) Gesetzesbegründung

Die Gesetzesbegründung führt unter „B. Lösung“ zur Rechtsnatur des Stabilisierungsfonds aus:²⁷

„Sind die Landesleistungen nach der herkömmlichen Berechnung größer als die Obergrenze, wird der übersteigende Betrag dem Stabilisierungsfonds zugeführt. Unterschreiten die Landesleistungen nach herkömmlicher Berechnung die Untergrenze, wird der Differenzbetrag dem Stabilisierungsfonds entnommen. Für den Fall einer nicht ausreichenden Deckung wird die Möglichkeit der Aufnahme von Krediten zu Landeskonditionen vorgesehen.“

²³ GVBl. 2004, S. 579.

²⁴ GVBl. 2007, S. 80. Nach der Gesetzesbegründung, Drs. 15/627, S. 9, sollen „auch die Darlehen, die aufgrund von Entnahmen aus dem Stabilisierungsfonds im Haushaltsjahr 2007 aufgenommen werden, zinsfrei bleiben. Sie stehen im Zusammenhang mit den Negativabrechnungen der Finanzausgleichsmasse der Haushaltsjahre 2004 und 2005 in Höhe von insgesamt 80 359 503 EUR. Die kommunalen Gebietskörperschaften werden hierdurch von Zinsbelastungen für die genannten Darlehensaufnahmen befreit.“

²⁵ GVBl. 2015, S. 393.

²⁶ Drs. 16/5382, S. 8.

²⁷ Drs. 14/3425, S. 2.

Im Rahmen des Abschnitts „Begründung“ ist unter „A. Allgemeines“ ausgeführt:²⁸

„Der Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich wird als rechtlich unselbständiges Sondervermögen des Landes errichtet. Diesem Fonds fließen die Landesleistungen nach § 5 Abs. 2 zu, die eine bestimmte Obergrenze überschreiten. Dem kommunalen Finanzausgleich fließen dann Mittel aus dem Stabilisierungsfonds zu, wenn die Landesleistungen nach den Regelungen des § 5 LFAG unterhalb einer definierten Untergrenze liegen. Zu einer Finanzierung kann der Stabilisierungsfonds auch auf landesinterne Darlehen zurückgreifen.“

(...)

Sowohl die im Stabilisierungsfonds stillgelegten Gelder als auch die (Neu-)Kredite sind zu verzinsen. Die Gestaltungsform eines Sondervermögens stellt einerseits die Wirtschaftlichkeit der Kreditaufnahme, andererseits die angemessene Autonomie des Fonds sicher.

(...)

Die auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden eingerichtete Finanzausgleichskommission soll regelmäßig über die Kreditaufnahme und Kapitalanlagestrategie des Fonds unterrichtet werden.“

Unter „B. zu den einzelnen Bestimmungen“ ist sodann zu § 5a LFAG ausgeführt:²⁹

„Zu Absatz 1

Als Sondervermögen bleibt der Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich rechtlich unselbständig. Er hat daher zum Beispiel selbst keine Möglichkeit, Kredite aufzunehmen oder sonstige Verträge zu schließen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 beschreibt den Zweck des eingerichteten Sondervermögens und definiert damit gleichzeitig die Grenze der zulässigen Zuführung zum Fonds und eine eindeutige Beschreibung des Verwendungszwecks der dem Fonds zugeführten Mittel.

Zu Absatz 3

(...)

²⁸ Drs. 14/3425, S. 7.

²⁹ Drs. 14/3425, S. 9.

Zu Absatz 4

Die Bestimmung konkretisiert die Regelungen zur Zuführung und Abführung zum bzw. in den Fonds. Sowohl die dem Fonds aus dem kommunalen Finanzausgleich zugeführten Mittel als auch die sich zwischen der Untergrenze und den sich aus § 5 ergebenden Leistungen des Landes ergebenden Differenzbeträge sind zu marktüblichen Konditionen zu verzinsen. Der Begriff Neukredite stellt klar, dass die vom Fonds zu übernehmenden Forderungen des Landes (§ 34 Abs. 2 Satz 4) weiterhin unverzinslich bleiben.

Zu Absatz 5

Absatz 5 stellt eine speziellere Regelung gegenüber Absatz 4 dar. Der Fonds soll möglichst geringe Einlagen bzw. Verbindlichkeiten aufweisen. Wenn die Korridorobergrenze nicht erreicht wird und der Fonds einen Vermögensbestand ausweist, dann ist dieses Vermögen höchstens jedoch bis zur Obergrenze den Landesleistungen zuzuführen. Wenn die Korridoruntergrenze überschritten wird, und Verbindlichkeiten vorhanden sind, sollen Abführungen an den Fonds vorgenommen werden, jedoch höchstens bis zur Untergrenze.“³⁰

Schließlich heißt es zum neuen Satz 4 des § 34 LFAG (i.d.F. des Zweiten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dez. 2004):³¹

„Im Jahr 2007 noch vorhandene Forderungen des Landes aus der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2003 bis 2006 sollen in den Stabilisierungsfonds übernommen werden. Für dieses negative Anfangsvermögen des Fonds ist jedoch eine Verzinsung nicht vorgesehen. Für den Fall, dass vor der endgültigen Tilgung des negativen Anfangsvermögens weitere Kredite aufgenommen werden müssen, werden Tilgungsleistungen zunächst auf bestehende Altkredite angerechnet.“

4. Haushaltsrechtliche Umsetzung des Verstetigungsdarlehens und des kommunalen Stabilisierungsfonds

a) Verstetigungsdarlehen

Das im Jahre 2003 durch den Beistandspakt eingeführte Verstetigungsdarlehen wurde im Haushaltsplan 2003 im Einzelplan 20 (Allgemeine Finanzen) Kapitel 20 06 (Zuweisungen an Gebietskörperschaften) in der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) unter dem Titel 613 01 (Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände) gebucht.³²

³⁰ Drs. 14/3425, S. 8.

³¹ Drs. 14/3425, S. 9.

³² Nachtragshaushalt 2003, Kapitel 20 06, S. 13; Haushaltsrechnung 2016, Übersicht 4.1.

In den Haushaltsplänen 2004 sowie in den Haushaltsplänen 2005/2006 wurde es im Kapitel 20 06 (Zuweisungen an Gebietskörperschaften) in der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) unter dem 2004 neu geschaffenen Titel 853 01 (Verstetigungsdarlehen nach § 34 LFAG) gebucht.³³

Darüber hinaus ist es in der Anlage zu Kapitel 20 06 (Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz für die jeweiligen Haushaltsjahre) im Nachtragshaushaltsplan 2003, den Haushaltsplänen 2004 sowie den Haushaltsplänen 2005/2006 jeweils unter „B Finanzausgleichsmasse“ als neue Ziffer 5. „Verstetigungsdarlehen“ sowie neue Ziffer 5a. „nachrichtlich kumuliertes Verstetigungsdarlehen“ dargestellt.³⁴

In den Haushaltsrechnungen der Jahre 2004 bis 2006 wird das Verstetigungsdarlehen jeweils in der Übersicht 10 (Übersicht über die Geldforderungen des Landes) unter Hinweis auf Kapitel 20 06 und Titel 853 01 dargestellt.³⁵

b) Stabilisierungsfonds

Mit Einführung des Stabilisierungsfonds zum Haushaltsjahr 2007 wurde dieser in den Haushaltsplänen 2007/2008, 2009/2010 und 2011 ebenso im Einzelplan 20 (Allgemeine Finanzen) zu Kapitel 20 06 (Zuweisungen an Gebietskörperschaften) in der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) unter dem Titel 853 01, jetzt unter der angepassten Bezeichnung „Verstetigungsdarlehen nach § 34 LFAG/Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG“ gebucht.³⁶

Für das Haushaltsjahr 2007 ist ein Ansatz von 63.096.000 €, für das Haushaltsjahr 2008 von 0 € vorgesehen. In den Haushaltsplänen 2007/2008 ist dazu erläutert, dass die Landesleitungen im Kommunalen Finanzausgleich mit einer bestimmten Mindesthöhe garantiert seien. So dann heißt es: *„Um diese Summe zu erreichen, gewährt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Verstetigungsdarlehen. Ab dem Haushaltsjahr 2007 werden Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds gewährt.“*³⁷

Die Haushaltspläne der Haushaltsjahre 2009/2010 und 2011 weisen jeweils einen Ansatz von 0 € aus. Dazu ist analog den Vorjahren erläutert, dass die Entwicklung der Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich mit einem Mindestaufwuchs garantiert sei. Wenn die Steuerverbundmasse hierzu nicht ausreiche, würden Darlehen aus dem Stabilisierungsfonds gewährt. Dies sei für die jeweiligen Haushaltsjahre nicht notwendig.

³³ Haushaltsplan 2004, Kapitel 20 06, S. 45; 2005/2006, Kapitel 20 06, S. 43.

³⁴ Nachtragshaushaltsplan 2003, Kapitel 20 06, S. 22; Haushaltsplan 2004, Kapitel 20 06, S. 50; 2005/2006, Kapitel 20 06, S. 50

³⁵ Haushaltsrechnungen 2004, 2005 und 2006, jeweils Übersicht 10.

³⁶ Haushaltspläne 2007/2008, Kapitel 20 06, S. 49; 2009/2010, Kapitel 20 06, S. 49; 2011 Kapitel 20 06, S. 47.

³⁷ Haushaltspläne 2007/2008, Kapitel 20 06, S. 49.

Darüber hinaus wird das Versteigungsdarlehen weiterhin in der Anlage zu Kapitel 20 06 (Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz für die jeweiligen Haushaltsjahre) jeweils unter „B Finanzausgleichsmasse“ mit der Ziffer 5. „Versteigungsdarlehen“ sowie der Ziffer 5a. „nachrichtlich kumuliertes Versteigungsdarlehen“ dargestellt.³⁸

Diese Buchungen nebst der Erläuterung sowie die Darstellung in der Anlage zu Kapitel 20 06 wurden in den Haushaltplänen der Folgejahre 2012/2013 sowie 2014/2015 mit der Maßgabe fortgeführt, dass der Titel 853 01 nunmehr nur noch als „Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG“ bezeichnet wird. Die Haushaltsansätze weisen erneut jeweils 0 € aus. Die Erläuterung dazu entspricht derjenigen der Vorjahre.³⁹

Des Weiteren wurde in den Haushaltplänen 2014/2015 die Ziffer 5 der Anlage zu Kapitel 20 06 mit der Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz für die jeweiligen Haushaltsjahre wie folgt neu gefasst:⁴⁰

- „5. *nachrichtlich*
- 5a *Versteigungsdarlehen*
- 5b *kumuliertes Versteigungsdarlehen*
- 5c *Zinsen“*

Nachdem sich im Jahr 2013 erstmals ein positiver Stand des Stabilisierungsfonds entwickelt hatte, wurde dieser im Folgejahr 2014 verzinst. Der bis 2013 bestehende negative Bestand des Fonds wurde nicht verzinst.⁴¹

In den Haushaltplänen 2016 erfolgte eine Buchung weiterhin zu Kapitel 20 06 unter der Haushaltsgruppe 8 zu Titel 853 01 (Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG) mit einem Ansatz von 0 € nebst Erläuterung mit dem Inhalt der Vorjahre.⁴² In der anschließenden Anlage mit der Übersicht der Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz für die jeweiligen Haushaltsjahre heißt es nunmehr:⁴³

- „5. *nachrichtlich*
- 5a *Änderung der Finanzreserve*
- 5b *Stand der Finanzreserve nach § 5a LFAG*
- 5c *Zinsen“*

³⁸ Haushaltpläne 2007/2008, Kapitel 20 06, S. 56; 2009/2010, Kapitel 20 06, S. 56; 2011 Kapitel 20 06, S. 54.

³⁹ Haushaltpläne 2012/2013, Kapitel 20 06, S. 49, 56; 2014/2015, Kapitel 20 06, S. 47, 55.

⁴⁰ Haushaltpläne 2014/2015, Kapitel 20 06, S. 55.

⁴¹ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder* vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 2; Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 16.

⁴² Haushaltsplan 2016, Kapitel 20 06, S. 56.

⁴³ Haushaltsplan 2016, Kapitel 20 06, S. 52 f.

Für das Haushaltsjahr 2016 wird erneut ein Zinsbetrag ausgewiesen.

Die Landesregierung spricht davon, dass die „*Terminologie in der Übersicht zum Steuerverbund (...) ab dem Haushalt 2016 konkretisiert*“ wurde.⁴⁴

Diese Darstellung im Haushaltsplan 2016 wird in den Haushaltsplänen 2017/2018 übernommen. Auch dort weist der Ansatz 0 € aus. Die Erläuterung zum Haushaltsansatz entspricht derjenigen der Vorjahre.⁴⁵

Die **Haushaltsrechnungen** der Jahre 2008 bis einschließlich 2016 führen den Stabilisierungsfonds jeweils in der Übersicht 4 mit der Bezeichnung

„*Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der Sondervermögen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO)*“

auf.

Die Übersicht 4.1 zur Haushaltsrechnung 2016⁴⁶ lautet wie folgt:

Übersicht 4.1

Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG (Sondervermögen)

Bis einschließlich der Haushaltsrechnung 2007 war der Stabilisierungsfonds nicht explizit als Sondervermögen des Landes in der Übersicht 4 der Haushaltsrechnung dargestellt, sondern fand ausschließlich Berücksichtigung in Übersicht 10 als Geldforderung des Landes an die Kommunen. Da der Fonds in § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) ausdrücklich als Sondervermögen definiert ist, wird seine Entwicklung im Nachfolgenden dargestellt.

Bestand Anfang Haushaltsjahr 2003	0 €
Darlehensgewährung 2003 (Kapitel 20 06 Titel 613 01)	<u>45.244.184 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2003	45.244.184 €
Darlehensgewährung 2004 (Kapitel 20 06 Titel 853 01)	<u>224.836.200 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2004	270.080.384 €
Darlehensgewährung 2005 (Kapitel 20 06 Titel 853 01)	<u>228.648.400 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2005	498.728.784 €
Darlehensgewährung 2006 (Kapitel 20 06 Titel 853 01)	<u>125.960.100 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2006	624.688.884 €
Darlehensgewährung 2007 (Kapitel 20 06 Titel 853 01)	<u>63.096.000 €</u>

⁴⁴ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder* vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 2.

⁴⁵ Kapitel 20 06, S. 48 u. 55.

⁴⁶ Seite 676.

Bestand Ende Haushaltsjahr 2007	687.784.884 €
Darlehensminderung 2008	<u>-56.844.378 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2008	630.940.506 €
Darlehensminderung 2009	<u>-76.835.746 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2009	554.104.760 €
Darlehensminderung 2010	<u>-90.773.322 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2010	463.331.438 €
Darlehensminderung 2011	<u>-208.250.862 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2011	255.080.576 €
Darlehensminderung 2012	<u>-221.773.245 €</u>
Bestand Ende Haushaltsjahr 2012	33.307.331 €
Darlehensminderung 2013	<u>-33.307.331 €</u>
Zuführung zur Finanzreserve 2013	<u>288.762.857 €</u>
Bestand der Finanzreserve Ende Haushaltsjahr 2013	288.762.857 €
Zuführung zur Finanzreserve 2014	208.585.285 €
Zinsen für das Haushaltsjahr 2013	<u>2.887.629 €</u>
Bestand der Finanzreserve Ende Haushaltsjahr 2014	500.235.771 €
Zuführung zur Finanzreserve 2015	70.608.100 €
Zinsen für das Haushaltsjahr 2014	<u>5.002.358 €</u>
Bestand der Finanzreserve Ende Haushaltsjahr 2015	575.846.229 €
Entnahme aus Finanzreserve 2016	<u>-38.162.362 €</u>
Zinsen für das Haushaltsjahr 2015	<u>5.758.462 €</u>
Bestand der Finanzreserve Ende Haushaltsjahr 2016	543.442.329 €

5. Feststellungen des Landesrechnungshofs zum Verstetigungsdarlehen und zum Stabilisierungsfonds⁴⁷

Der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz traf in der Vergangenheit zum Verstetigungsdarlehen und zum Stabilisierungsfonds mehrfach Feststellungen. Diese werden nachfolgend chronologisch wiedergegeben:

a) Jahresbericht 2003

Zu der Buchung des Verstetigungsdarlehens im Haushaltsplan 2004 in der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) stellt der Landesrechnungshof im Jahresbericht 2003 vom 12. Januar 2004 fest:⁴⁸

„Weiter ist zu den angeführten Investitionsausgaben, die im Einklang mit § 13 Abs. 3 LHO (§ 10 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz) stehen, anzumerken, dass sie auch das Verstetigungsdarlehen (Kapitel 20 06 Titel 853 01) umfassen, das in der ursprünglichen Planung mit 149 Mio. € ausgewiesen war und nunmehr mit 225 Mio. € vorgesehen ist. Diese Zuordnung ist nach Auffassung des Rechnungshofs wegen der Art der Verwen-

⁴⁷ Um eine vollständige Darstellung zu gewährleisten, werden die bereits oben unter „A. Auftrag“ dargestellten Äußerungen des Landesrechnungshofs nochmals wiederholt.

⁴⁸ Drs. 14/2900, S. 34 f. (Zitat ohne Angabe der hier nicht relevanten Fußnoten 29, 30 und 32).

dung der Mittel für konsumtive Zwecke³¹⁾ nicht unproblematisch. Allerdings unterscheidet die Gesetzeslage bei der Zuordnung von Darlehen zu den Investitionsausgaben nicht danach, ob Darlehen für konsumtive oder investive Zwecke Verwendung finden. Auch dieses Beispiel zeigt, dass die bundesweit geltende Definition des Investitionsbegriffs für die Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze im Grunde untauglich ist und der Überarbeitung bedarf.

³¹⁾ Nach der Übersicht über die Verteilung der Steuerverbundmittel in der Anlage zu Kapitel 20 06 werden die Mittel des Verstehtigungsdarlehens den Kommunen als Schlüsselzuweisungen und damit zur Finanzierung konsumtiver Zwecke gewährt.“

Im Jahresbericht des Jahres 2005 wird darauf hingewiesen, dass in den Investitionsausgaben auch das Verstehtigungsdarlehen nach § 34 LFAG enthalten ist, das den Kommunen als Schlüsselzuweisung und damit zur Finanzierung konsumtiver Zwecke gewährt würde.⁴⁹

b) Kommunalbericht 2012

Im Kommunalbericht 2012 stellt der Landesrechnungshof fest:⁵⁰

„Dieser Rücklage stehen die hohe Zahl unausgeglichener Haushalte sowie der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten gegenüber. Der Aufbau einer Finanzreserve entspricht jedoch dem mit dem Fonds verfolgten Zweck der Verstehtigung der Finanzausgleichsmasse. Die Rücklagen stehen dann in Zeiten einer schwächeren Entwicklung des kommunalen Steuerverbunds systemgerecht für den Finanzausgleich zur Verfügung.“

c) Jahresbericht 2015

Im Jahresbericht 2015 stellt der Landesrechnungshof fest:⁵¹

„2.8 Verschuldung

2.8.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

(...)

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln dürfen insbesondere folgende Belastungen und Risiken nicht außer Acht bleiben:

(...)

⁴⁹ Jahresbericht 2005, Drs. 14/4810, S. 41 FN 30.

⁵⁰ Vom 10. Mai 2012, S. 27.

⁵¹ Drs. 16/4650, S. 52.

- Das ‚kumulierte Verstehtigungsdarlehen‘ nach § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz wies Ende 2013 einen Stand von fast - 288,8 Mio. € auf. Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen handelt es sich hierbei nicht um ein Darlehen der Gemeinden an das Land. Dennoch sind künftig in vorgenannter Höhe vom Land Auszahlungen zu leisten.“

d) Jahresbericht 2016

Im Jahresbericht 2016 stellt der Landesrechnungshof fest:⁵²

„4 Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG (Sondervermögen)

Das Sondervermögen wies nach einer Zuführung von 208,6 Mio. € und einer ‚Zinsgutschrift‘ von 2,9 Mio. € Ende 2014 einen Bestand von 500,2 Mio. € aus. Bisher wurden die Bestandsveränderungen buchungsmäßig nicht nachgewiesen. Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs u. a. hinsichtlich der Ausbringung planmäßiger Ansätze⁷ sowie eines buchungsmäßigen Nachweises zu prüfen.

⁷⁾ § 26 Abs. 2 LHO.“

e) Jahresbericht 2017

Im Jahresbericht 2017 stellt der Landesrechnungshof fest:⁵³

„2.8 Verschuldung

2.8.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

(...)

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln und dem hieraus resultierenden Schuldendienst sollten auch folgende Belastungen nicht außer Acht bleiben:

(...)

- Das ‚kumulierte Verstehtigungsdarlehen‘ nach § 5a Landesfinanzausgleichsgesetz wies Ende 2015 einen Stand von fast 576 Mio. € auf. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.“

⁵² Drs. 16/6050, S. 15.

⁵³ Drs. 17/2200, S. 56 f.

f) Jahresbericht 2018

Im Jahresbericht vom 30. Januar 2018 stellt der Landesrechnungshof schließlich fest:⁵⁴

„Stabilisierungsfonds nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz

Der Stabilisierungsfonds wurde bisher als Sondervermögen geführt. Er wies Ende 2016 als ‚Bestand der Finanzreserve‘ einen Betrag von über 543,4 Mio. € aus. Planmäßige Haushaltsansätze waren nicht ausgebracht worden, Bestandsveränderungen wurden buchungsmäßig nicht nachgewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, der Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Landesfinanzausgleichsgesetz sehe vor, den Begriff ‚Stabilisierungsfonds‘ durch ‚Stabilisierungsrechnung‘ zu ersetzen und den Begriff ‚Sondervermögen‘ zu streichen. Die möglicherweise irreführenden Begriffe ‚Verstetigungsdarlehen‘ und ‚Finanzvermögen‘ sollten durch den Begriff ‚negative bzw. positive Finanzreserve‘ ersetzt werden. Dadurch werde offensichtlich, dass kein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne geführt werde.“

⁵⁴ Drs. 17/5350, S. 18 f.

II. Besteht ein Entscheidungsspielraum der Landesregierung bzw. des Landesgesetzgebers festzulegen, ob es sich beim kommunalen Stabilisierungsfonds um ein Sondervermögen handelt?

III. Wenn ja, welche rechtlichen Kriterien sind dabei ggf. zu beachten?

Aus dem Auftragsschreiben folgt, dass die anfragende Fraktion eine andere Rechtsauffassung zur (derzeitigen) Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds vertritt als die Landesregierung. Nach Beantwortung der Frage zu einem etwaigen Entscheidungsspielraum der Landesregierung und des Landesgesetzgebers wird deshalb auch zu dieser Rechtsfrage Stellung genommen.

1. Besteht ein Entscheidungsspielraum der Landesregierung festzulegen, ob es sich beim kommunalen Stabilisierungsfonds um ein Sondervermögen handelt?

Der Landesregierung kommt kein Entscheidungsspielraum zu festzulegen, ob es sich beim kommunalen Stabilisierungsfonds um ein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne handelt.

Dies folgt aus dem in Art. 77 Abs. 1 LV verankerten Gewaltenteilungsprinzip. Die Landesregierung ist als Teil der vollziehenden Gewalt nach Art. 77 Abs. 2 LV „*an Gesetz und Recht*“ gebunden. Dementsprechend ist die Landesregierung an die vom Fachgesetzgeber festgelegte Einordnung zur Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds gebunden.

2. Besteht ein Entscheidungsspielraum des Landesgesetzgebers festzulegen, ob es sich beim kommunalen Stabilisierungsfonds um ein Sondervermögen handelt?

Der Landesgesetzgeber bestimmt im Rahmen der Fachgesetzgebung die Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds, also ob es sich um ein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne oder lediglich um eine positive oder negative Finanzreserve⁵⁵ handelt, die nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen an Sondervermögen unterliegt.

Im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung ist der Landesgesetzgeber an die vom Fachgesetzgeber getroffenen Festlegungen gebunden und hat diese umzusetzen.

a) Fachgesetzgebung und Haushaltsgesetzgebung

Die Landesverfassung trennt zwischen der Fachgesetzgebung einerseits (Art. 107 – 115 LV) und der Haushaltsgesetzgebung andererseits (Art. 116 LV). Bereits daraus folgt das Gebot, materielle Regelungen, Ge- und Verbote, die Gestaltung von Rechten des Einzelnen oder die

⁵⁵ Vgl. zu dieser Begrifflichkeit die Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder* vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 1 f., sowie die oben unter I. 4. b) zitierte Übersicht 4.1 aus der Haushaltsrechnung 2016.

Gewährung und Beschränkung von Staatsleistungen nicht in einem Geflecht von monetären, in Zeiten knapper öffentlicher Mittel sich häufig als unausweichlich darstellender Bestimmungen über die Haushaltswirtschaft zu verbergen und so Gefahr zu laufen, öffentlicher Debatten entzogen zu werden.⁵⁶

Darüber hinaus folgt die Trennung zwischen Fachgesetzgebung und Haushaltsgesetzgebung auch aus dem sog. Bepackungsverbot des Art. 116 Abs. 3 Satz 1 LV. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Bepackungsverbot soll den Charakter des Haushaltsgesetzes als Finanz- und Zeitgesetz sichern.⁵⁷

Sachlich untersagt das Bepackungsverbot, Vorschriften in das Haushaltsgesetz aufzunehmen, die sich nicht unmittelbar auf die Einnahmen und Ausgaben beziehen.⁵⁸ Das zeitliche Bepackungsverbot beruht auf dem Charakter des Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz und verbietet die Aufnahme von Vorschriften, die rückwirkend vergangene Haushaltsperioden betreffen oder zeitlich über die Haushaltsperiode hinausreichen, für die der Haushaltsplan beschlossen wird.⁵⁹

Da eine Verständigung über den Haushalt oftmals nur möglich ist, wenn inhaltliche Fragen mitentschieden werden, hat sich in der Praxis die Verabschiedung von Haushaltsbegleitgesetzen durch den Fachgesetzgeber etabliert. Diese werden zwar formal als eigenständige Gesetze behandelt, weisen jedoch regelmäßig einen engen Bezug zur Haushaltsgesetzgebung auf. Um die angestrebten Steuerungsziele oder Kompromisse zu effektuieren, wird eine zeitgleiche Verabschiedung mit dem Haushalt angestrebt und auch das Verfahren der Haushaltsbegleitgesetzgebung für besonders eilbedürftig gehalten. Inhaltlich umfassen Haushaltsbegleitgesetze gerade die materiell-rechtlichen Regelungen, die in das Haushaltsgesetz wegen des Bepackungsverbotes nicht aufgenommen werden dürfen.⁶⁰ Als Sachgesetze unterliegen sie den für sie geltenden verfahrensmäßigen Vorgaben.⁶¹

b) Änderung der Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds

Der aktuelle Fachgesetzgeber ist jederzeit befugt, durch förmliches Gesetz von einem früheren Fachgesetzgeber getroffene Festlegungen über die Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds aufzuheben, abzuändern, zu präzisieren oder auch den kommunalen Stabilisie-

⁵⁶ VerfGH SL, Urt. v. 13.03.2006 - Lv 5/05 -, Rz. 73 (juris).

⁵⁷ Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. EL Sept. 2017, Art. 110 GG, Rn. 181; Müller, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, S. 401, 405.

⁵⁸ Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. EL Sept. 2017, Art. 110 GG, Rn. 184; Müller, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, S. 401, 405.

⁵⁹ Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. EL Sept. 2017, Art. 110 GG, Rn. 186.

⁶⁰ Müller, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, 401, 406 f.

⁶¹ Müller, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, 401, 409; vgl. zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben auch VerfGH SN, Urt. v. 27.10.2016 – Vf. 134-I-15 (juris).

rungsfonds vollständig abzuschaffen. Da der Stabilisierungsfonds Teil des kommunalen Finanzausgleichssystems ist, hat der Fachgesetzgeber dabei die sich aus Art. 49 Abs. 6 LV ergebenden Grundsätze⁶² zu beachten.

3. Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds

Nach Auffassung der anfragenden Fraktion ist der kommunale Stabilisierungsfonds dem Wortlaut des § 5a Abs. 1 Satz 1 LFAG folgend als nicht selbständiges Sondervermögen des Landes im haushaltsrechtlichen Sinne errichtet worden.

Nach Auffassung der Landesregierung hingegen handelt es sich um „*keinen Fonds im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine besondere Berechnung der Verstetigungssumme zur Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse*“.⁶³ In anderem Zusammenhang spricht die Landesregierung von einer „*Stabilisierungsrechnung*“⁶⁴, einer „*besondere[n] Berechnung der Verstetigungssumme zur Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse*“⁶⁵, einer bloßen „*positive[n] oder negative[n] Finanzreserve*“⁶⁶ sowie „*zumindest rechnerisch vorliegende[m] Vermögen der Finanzreserve*“⁶⁷. Die Errichtung eines Sondervermögens sei vom Gesetzgeber lediglich geplant gewesen. Von diesem Plan kehre man durch das beabsichtigte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes nunmehr ab⁶⁸ und passe den Stabilisierungsfonds „*in der Bezeichnung der tatsächlichen Handhabung dieses Instruments*“⁶⁹ an.

Mit dem Zweiten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2004⁷⁰ dürfte der kommunale Stabilisierungsfonds mit Wirkung zum Haushaltsjahr 2007 als nicht selbständiges Sondervermögen des Landes im haushaltsrechtlichen Sinne errichtet worden sein. Dies folgt aus dem Gesetzeswortlaut, der Gesetzesbegründung, den sonstigen Gesetzgebungsmaterialien, dem Verständnis früherer Landesregierungen von der gesetzlichen Regelung, dem Verständnis von § 5a LFAG in der Literatur, dem Verständnis durch den Landesrechnungshof sowie der tatsächlichen Handhabung durch die Landesregierungen der unmittelbar auf die Errichtung folgenden Haushaltsjahre.

⁶² Vgl. dazu nur das Neuwieder Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Febr. 2012, VGH N 3/11, AS 41, 29 ff.

⁶³ Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 11, 31.

⁶⁴ Vgl. die Erklärung des Ministeriums der Finanzen im Jahresbericht 2018 des Landesrechnungshofs, Drs. 18/5350, S. 7.

⁶⁵ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage der Abg. Gerd Schreiner und Abg. Gordon Schnieder vom 16. März 2018, Drs. 17/5712, S. 2.

⁶⁶ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. Gordon Schnieder vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 2.

⁶⁷ Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 15.

⁶⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 15 f.

⁶⁹ Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 1.

⁷⁰ GVBl. 2004, S. 579.

An diese Vorgabe des Fachgesetzgebers sind der Haushaltsgesetzgeber für die Aufstellung der Haushaltspläne sowie die Landesregierung als zuständige Exekutive zur Ausführung des jeweils beschlossenen Haushalts gebunden.

a) Definition

Der Begriff „Sondervermögen“ ist ein Fachbegriff des Haushaltsrechts und in Ziffer 2.1 der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung (VV LHO)⁷¹ wie folgt definiert:

„Sondervermögen sind rechtlich unselbständige, abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind.“

Diese Definition deckt sich inhaltlich weitgehend mit der Definition im Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 116 LV durch das Einundzwanzigste Landesgesetz zur Änderung der Landesverfassung (Änderung der Artikel 116 bis 120) vom 23. September 1971, die wie folgt lautet:⁷²

„Sondervermögen des Landes sind besondere Bestandteile des Landesvermögens, die ausschließlich zur Erfüllung einzelner genau begrenzter Aufgaben des Landes bestimmt sind und demgemäß getrennt von dem sonstigen Landesvermögen verwaltet werden.“

Die Literatur folgt diesem Verständnis und verweist zur Definition regelmäßig auf die wortgleiche Ziffer 2.1 VV BHO.⁷³

b) Gesetzeswortlaut

Der Stabilisierungsfonds erfüllt alle soeben unter Ziffer a) dargelegte Kriterien eines Sondervermögens. Er ist als Sondervermögen des Landes errichtet.

Der Gesetzeswortlaut ordnet in § 5a Abs. 1 Satz 1 LFAG - in Abkehr des bisherigen Begriffs des Verstätigungsdarlehens – die Errichtung eines Stabilisierungsfonds an, der als Sondervermögen, also als getrennte Vermögensmasse, errichtet wird. Die Verwaltung des Sondervermögens soll getrennt vom sonstigen Landesvermögen bei dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium liegen (§ 5a Abs. 1 Satz 2 LFAG). Die Anordnung einer Vermögensverwaltung macht keinen Sinn, wenn keine gesonderte Vermögensmasse, sondern lediglich eine gesonderte „Stabilisierungsrechnung“ geschaffen worden wäre. Der Zweck des Fonds wird in § 5a

⁷¹ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 20. Dezember 2002 (00 01 00 - 422), MinBl. 2003, S. 22; ber. S. 324, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 20.10.2008, MinBl. 2009, S. 18. Ziffer 2.1 VV LHO entspricht Ziff. 2.1 VV BHO.

⁷² Drs. 7/315, S. 6.

⁷³ Dommach, in: Engels/Eibelschäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Juli 2017, § 26 BHO, Rn. 3; Wallis, in: Engels/Eibelschäuser, a.a.O., § 113, Rn. 1; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand Febr. 2015, § 26, Rn. 5, § 113, Rn. 1; Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 116, Rn. 10; ausführlich: Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 125 ff.; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 170.

Abs. 2 LFAG ausdrücklich mit dem „*Aufbau einer Finanzreserve*“ charakterisiert. Konsequenterweise verlangt § 5a Abs. 4 LFAG die Anlage der Zuführungen zu marktüblichen Konditionen und regelt, dass die Erträge dem Fonds zuzuführen sind. Bei nicht ausreichender Deckung der Gelder wird eine Sicherstellung der Finanzierung durch Darlehen angeordnet und zugleich festgelegt, dass zu entrichtende Zinsen aus Darlehen aus solchen Krediten (sog. Neukredite) vom Stabilisierungsfonds zu tragen sind. Diese Regelungen sind auf eine getrennt zu verwaltende Vermögensmasse zugeschnitten. Die jetzt beabsichtigten Änderungen in § 5a durch das ... te Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes⁷⁴ zeigen im Unterschied dazu, wie der Gesetzgeber im Jahre 2004 hätte formulieren müssen, wenn er damals lediglich eine Stabilisierungsrechnung hätte einführen wollen.

c) **Gesetzesbegründung**

Die Gesetzesbegründung wurde oben unter I. 3 b) ausführlich dargestellt.

Der gesamten Begründung immanent ist die Errichtung eines Sondervermögens mit – bei positivem Vermögen – realem Vermögen, nicht hingegen eine bloße Berechnung der Verstetigungssumme zur Finanzausgleichsmasse. So erläutert die Begründung die Rechtsnatur dahingehend, dass der die definierte Obergrenze übersteigende Betrag dem Stabilisierungsfonds zugeführt werde, während bei Unterschreiten der Landesleistungen unter einer definierten Grenze der Differenzbetrag dem Stabilisierungsfonds entnommen werde.⁷⁵ Außerdem soll die Finanzausgleichskommission über die Kreditaufnahme- und Kapitalanlagestrategie des Fonds unterrichtet werden.⁷⁶ Zu § 5a Abs. 4 LFAG führt die Gesetzesbegründung aus, diese Bestimmung konkretisiere die Regelungen zur Zuführung und Abführung zum bzw. in den Fonds.⁷⁷ Anhaltspunkte dafür, dass eine bloße Stabilisierungsrechnung geführt werden soll, lassen sich der Gesetzesbegründung nicht entnehmen.

d) **Verständnis des Begriffs in der Anhörung zum Gesetzentwurf**

In der Anhörung zum Gesetzentwurf sind die Anzuhörenden ebenfalls einhellig von der Schaffung eines (unselbständigen) Sondervermögens durch das Gesetz ausgegangen und haben dazu ihre Ausführungen gemacht.

In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 17. November 2004 führt *Priv. Doz. Dr. Thomas Döring* bewertend aus:

*„5. Aus politökonomischer Sicht ist darüber hinaus die **gewählte Fondslösung als sachgerecht zu bewerten**. Mit ihr wird nicht nur sichergestellt, dass es zu einem späteren Zeitpunkt zu einer tatsächlichen Mittelauszahlung an die Kommunen kommt. Zum anderen wird*

⁷⁴ Drs. 17/6000, S. 5 f.

⁷⁵ Drs. 14/3425, S. 7.

⁷⁶ Drs. 14/3425, S. 7.

⁷⁷ Drs. 14/3425, S. 8.

*mit der Zahlung der stillgelegten Mittel etwaigen Begehrlichkeiten auf Landesebene institutionell begegnet, die erfahrungsgemäß für den Fall zu erwarten wären, dass die Auszahlung aus allgemeinen Deckungsmitteln des Landeshaushalts erfolgen müsste. Die Fondslösung wirkt hier wie eine **Zweckbindung** und damit eine Lösung zur Steuerung haushaltspolitischer Entscheidungsprozesse, wie dies unter äquivalenztheoretischen Aspekten in der Vergangenheit wiederholt von Finanzwissenschaftlern gefordert wurde.“⁷⁸*

Aus der mündlichen Anhörung in der 52. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 18. November 2011 sei beispielhaft auf folgende Äußerungen der Anzuhörenden hingewiesen:

„Dann Geld in einen Fonds beiseite zu legen, das andererseits für den Abbau von Defiziten hätte benutzt werden können, ist problematisch.“⁷⁹

„Es ist dann natürlich die Frage, ob die Fondslösung die richtige ist, die man wählt. Ich denke, sie ist insofern die richtige Lösung, als sie sicherstellt, ich habe einen eigenen Topf, in den die Mittel hineinfließen und aus dem die Mittel wieder herausfließen. Es ist auch wieder ein politikökonomisches Argument, es ist immer ein Schutz vor Begehrlichkeiten, dass Mittel, die einmal aufgelaufen sind, nicht irgendwie verwendet werden. Um der Gefahr entgegenzutreten, ist ein eigener Topf sozusagen mit einer eigenen Verwaltung an der Stelle genau das richtige.“⁸⁰

„Zweitens, auch ein Fonds sichert nicht vor Begehrlichkeiten. Das muss man ganz deutlich sagen. Wie gesagt, ich rede über das Jahr 2020 ff., um niemandem hier zu nahe zu treten. Aber auch ein Fonds hat Begehrlichkeiten. Das Einzige, was keine Begehrlichkeiten wecken könnte, wäre eine Stiftung. Aber das ist wirklich als nicht ganz ernst gemeinter Beitrag zu verstehen.“⁸¹

„In der heutigen schwierigen Situation ist eigentlich nur hinzugekommen, dass ein Beistandspakt da war, der sichergestellt hat, dass den Kommunen zumindest eine Plattform, ein bestimmter Korridor durch die Hilfe des Landes bereitgestellt worden ist, den wir immer, wenn Sie so wollen, als einen Kassenkredit verstanden haben, deswegen auch die Zinslosigkeit.“

In dem Moment, wo ich das verändere und mit Zinsen einen solchen Fonds errichte, da bin ich bei der normalen Kreditfinanzierung. Das hat eine andere Qualität und eine andere Größenordnung.“⁸²

⁷⁸ Zuschrift 14/459, S. 7.

⁷⁹ Schwarting, APr HuFa 14/52, S. 2.

⁸⁰ Döring, APr HuFa 14/52 S. 7.

⁸¹ Schwarting, APr HuFa 14/52, S. 10.

⁸² Steenbock, APr HuFa 14/52, S. 11 f.

„Was das Land letzten Endes praktizieren muss – das darf man auch nicht vergessen -, ist, unter den Bedingungen knapper Kassen auf allen Ebenen den Mangel mit zu verteilen. Vor dem Hintergrund halte ich die Lösung des Stabilisierungsfonds, die von dem Verstetigungsgedanken getragen wird, auch wie schon den Beistandspakt selbst unter all diesen Rahmenbedingungen für eine akzeptable Lösung.

(...)

Da sehe ich unter vielleicht schlechten Lösungen – vielleicht gibt es auch eine bessere – in der Fondslösung durchaus ein Instrument, das auf jeden Fall besser ist als das irgendwie geartete Einstellen solcher Mittel in den Landeshaushalt.“⁸³

„Theoretisch bleibt es allerdings so, dass der Stabilisierungsfonds, falls es eine Kritik daran war, warum er überhaupt eingeführt werden soll, Fall A, die Abschöpfung ist doch erst in ferner Zukunft zu erwarten, theoretisch bleibt es natürlich dabei, das ist eine symmetrische Lösung zu dem, was Sie bisher im Beistandspakt haben, und macht unter den genannten Kriterien, die ich vorhin formuliert habe – ich kann es nur noch einmal wiederholen, Konjunkturereagibilität, aber auch Wachstumsproportionalität – rein theoretisch vollkommen Sinn. Das ist aus wissenschaftlicher Sicht eine saubere Lösung.“⁸⁴

„Das hat etwas mit der Frage von (...) zu tun, mit der Frage, wo ist der Unterschied zwischen einem Stabilisierungsfonds und einem Beistandspakt.

Der Beistandspakt war eine vorübergehende Vereinbarung zwischen Land und Kommunen, bei der wir uns zusammengesetzt haben und die alten Auseinandersetzungen über die Frage, wer jetzt mehr an Finanzmitteln und mehr an Belastungen hat, versucht haben zu begraben, indem wir gesagt haben, es geht uns allen gleichmäßig schlecht. Das Land hat dann gesagt: Okay, ihr bekommt euren Haushalt nicht ausgeglichen, wenn wir euch nicht zumindest an der Stelle eine gewisse Mindestgarantie aussprechen. Dadurch kamen die 1,6 Milliarden und der Beistandspakt effektiv zustande.

(Abg. (...): Kreditfinanziert!)

- Kreditfinanziert, wenn Sie so wollen. Formell für das Land natürlich schon, aber für den kommunalen Bereich als vorübergehende Stabilisierungsmaßnahme, auf einem bestimmten Mindestniveau dabei zu bleiben, ohne eine Zinsbindung, ohne eine Zahlung von Zinsen an der Stelle zu haben, aber auf der Grundlage eines Vertrages, zeitlich beschränkt, nämlich so lange, bis es gelingt, das aus den konjunkturbedingten Mehreinnahmen letzten Endes zurückzufahren.

⁸³ Döring, APr HuFa 14/52, S. 12 f.

⁸⁴ Döring, APr HuFa 14/52, S. 16.

*Das ist im Rahmen des Stabilisierungsfonds etwas anderes. Mit einem Stabilisierungsfonds machen Sie daraus ein Instrument des Finanzausgleichs, ein festgefügtes Instrument des Finanzausgleichs.*⁸⁵

„Ich möchte eine zweite Bemerkung machen. Wenn ein solcher Fonds eingeführt werden sollte – wir wissen ja nicht, wie die Beratung nachher ausgeht –, (...) darf ich doch bitten, einmal einen Blick in die USA zu werfen. Dort gibt es solche Dinge. Aber der Umgang mit denselben ist nicht optimal. Dort kann man unter Umständen aus Fehlern lernen.

(Abg. (...): Was heißt das, nicht optimal?)

*– Bei Bedarf werden die geplündert, um das einmal ganz deutlich zu sagen.*⁸⁶

e) Pressegespräch vom 30. September 2004

In einem Presstext zu einem Pressegespräch vom 30. September 2004 mit dem damaligen Finanzstaatssekretär *Prof. Dr. Ingolf Deubel* in der Landesvertretung Rheinland-Pfalz in Berlin zu dem wenige Tage zuvor veröffentlichten Gesetzentwurf zur Einführung des Stabilisierungsfonds wird der Stabilisierungsfonds im Sinne eines zu schaffenden Sondervermögens verstanden. Dort wird von dem „*Aufbau einer kommunalen Reserve*“, dem Begriff des „*Fondsvermögen*“ sowie der Zuführung an den Fonds und der Entnahme aus dem Fonds gesprochen.

Konkret heißt es auf den Seiten 6 - 7 des mit „*Der Stabilisierungsfonds im Kommunalen Finanzausgleich: Strukturelle Verbesserungen der Kommunalfinanzen*“ überschriebenen Presstextes:

„Der Stabilisierungsfonds ergänzt das Instrumentarium des KFA. Auch in wirtschaftlichen Aufschwungsphasen soll ein „Überschießen“ der Einnahmen verhindert werden. Dadurch kann auch ein prozyklisches Ausgabeverhalten, welches konjunkturpolitisch negative Auswirkungen hat, in Grenzen gehalten werden.

Mit dem Stabilisierungsfonds sollen die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich über den Aufbau einer kommunalen Reserve für Zeiten stagnierender oder rückläufiger Steuereinnahmen des Landes mittel- und langfristig verstetigt werden. In einnahmestarken Zeiten oder bei vorhandenem Fondsvermögen wird sich das Finanzausgleichsvolumen an der Obergrenze bewegen, die wiederum deutlich über dem durchschnittlichen Zuwachs der vergangenen Jahre liegt.

⁸⁵ Steenbock, APr HuFa 14/52, S. 18 f.

⁸⁶ Schwarting, APr HuFa 14/52 S. 12 f.

Wie funktioniert der Fonds?

Die Landesleistungen sollen sich innerhalb eines dynamischen Korridors stetig entwickeln. Sind die Landesleistungen nach der bisher üblichen Berechnung größer als die Obergrenze, wird der übersteigende Betrag dem Stabilisierungsfonds zugeführt. Unterschreiten die Landesleistungen die Untergrenze, wird der Differenzbetrag dem Stabilisierungsfonds entnommen. Um seine Ausgaben zu decken, hat der Fonds die Möglichkeit, Kredite zu Landeskonditionen aufzunehmen.“

f) Umsetzung der Vorgaben in § 5a LFAG durch die Exekutive

Ein weiteres Indiz für die wortgetreue Auslegung von § 5a Abs. 1 LFAG ist die tatsächliche Handhabung durch die Landesregierungen der unmittelbar auf die Errichtung des Stabilisierungsfonds folgenden Haushaltsjahre.

In den Haushaltsrechnungen ab den Jahren 2008 ist der Stabilisierungsfonds jeweils als Sondervermögen i.S.d. § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO im Anhang 4, teilweise mit weiteren – unbestrittenen – Sondervermögen aufgeführt. Zu Beginn der Darstellung im Anhang 4 wird sogar erläutert, dass bis einschließlich der Haushaltsrechnung 2007 der Stabilisierungsfonds nicht explizit als Sondervermögen dargestellt gewesen sei, sondern nur Berücksichtigung in Übersicht 10 als Geldforderung des Landes an die Kommunen gehabt habe. Da er in § 5a LFAG ausdrücklich als Sondervermögen definiert sei, werde seine Entwicklung dargestellt.⁸⁷ Aus der Erläuterung dürfte sich dabei zugleich das Eingeständnis herauslesen lassen, entgegen der Anordnung in § 5a LFAG in der Haushaltsrechnung 2007 die Darstellung als Sondervermögens nicht vorgenommen zu haben und dies jetzt nicht nur für das Jahr 2007, sondern auch für die Vorjahre, in denen dazu keine rechtliche Notwendigkeit bestand, da haushaltsrechtlich noch kein Sondervermögen, sondern lediglich ein Darlehen vorlag, nachzuholen.

g) Verständnis durch den zuständigen Finanzstaatssekretär und späteren Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz in den Jahren 2004, 2007 und 2008

aa) 2004

In einem wissenschaftlichen Aufsatz aus dem Jahre 2004 des damaligen Finanzstaatssekretärs *Prof. Dr. Ingolf Deubel* mit dem Titel „*Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds*“⁸⁸ äußert sich dieser zur tatsächlichen Lage in Rheinland-Pfalz wie folgt:

„Während die Kreditaufnahme und die Kredittilgung im (einseitigen) Beistandspakt noch über den Haushalt des Landes laufen, sollten stillgelegte Gelder in einen extra zu bildenden Stabilisierungsfonds eingezahlt und verzinslich angelegt werden. Zu einer symmetrischen

⁸⁷ Vgl. die Übersicht 4 der Haushaltsrechnungen der Jahre 2008 bis 2017.

⁸⁸ Festschrift für Grosseckttler zum 65. Geburtstag, S. 40 (abrufbar unter: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Stabilisierungsfonds/deubel_beitrag_grosseckttler.pdf [Abruf vom 12. Juni 2018]).

Lösung gehört dann allerdings auch eine Verzinsung von aufgenommenen Krediten durch den Stabilisierungsfonds.

Im Ergebnis ist es dabei ökonomisch gleichgültig, ob die Kredite im Landeshaushalt aufgenommen und an den Fonds weitergereicht werden oder ob dieser die Kredite (mit Landesgarantie) selbst aufnimmt.

Die Fondslösung ist bei Stilllegung von Mitteln zum einen notwendig, damit die Kommunen sicher sein können, dass sie ihre Mittel zu einem späteren Zeitpunkt auch tatsächlich (einschließlich Verzinsung) ausgezahlt bekommen, und zum anderen, weil der Landeshaushalt mit der Zahlung der stillgelegten Gelder als Ausgabe belastet werden muss, damit gerade in Boom-Zeiten innerhalb des Landeshaushalts nicht zu viele Begehrlichkeiten zum Zuge kommen können.“

Diese Äußerungen gehen von einer unmittelbaren Errichtung des Fonds durch das entsprechende Gesetz aus.

bb) 2007

Wiederum *Prof. Dr. Ingolf Deubel*, inzwischen Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, verglich auf einer Klausurtagung der Föderalismuskommission II am 13./14. September 2007 den knapp drei Jahre zuvor errichteten Stabilisierungsfonds mit der Konjunkturausgleichsrücklage wie folgt:⁸⁹

„Der in seinen Grundzügen bereits im Jahr 2003 ins Leben gerufene Stabilisierungsfonds führt zu einer Verstetigung der Zuweisungen des Landes an die Kommunen, d.h. einer wichtigen und in besonderem Maße konjunkturabhängigen kommunalen Einnahmequelle. Bleiben die Zuweisungen, deren Höhe sich zu einem Großteil an den Steuereinnahmen des Landes bemisst, in einem Jahr mit schlechter Konjunktur hinter einem längerfristigen Trendwert zurück, wird die Differenz durch Kredite aufgestockt; umgekehrt wird in Jahren mit guter Konjunktur derjenige Teil der Zuweisungen, der über dem längerfristigen Trendwert liegt, zur Tilgung früher aufgenommenener Kredite bzw. zum Aufbau einer Rücklage – einer Konjunkturausgleichsrücklage im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, wenn man so möchte – verwendet.“

Die maßgeblichen Regelungen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) vom 8. Juni 1967⁹⁰, zuletzt geändert durch Art. 267 der Verordnung vom 31. August 2015⁹¹, lauten:

⁸⁹ „Der Stabilisierungsfonds: Ausgleich konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite und Bewältigung von Haushaltsrisiken“, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 056 = LT-Drs. 1740, S. 5 f. (Zitat ohne Fußnoten).

⁹⁰ BGBl. I S. 582.

⁹¹ BGBl. I. S. 1474.

§ 5 Abs. 2:

„Bei einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung sollen Mittel zur zusätzlichen Tilgung von Schulden bei der Deutschen Bundesbank oder zur Zuführung an eine Konjunkturausgleichsrücklage veranschlagt werden.“

§ 7 Abs. 1 Satz 1:

„Die Konjunkturausgleichsrücklage ist bei der Deutschen Bundesbank anzusammeln.“

Diese Äußerungen dürften sehr deutlich zeigen, dass *Prof. Dr. Ingolf Deubel* von einem bereits errichteten Fonds ausgeht, dessen Anfänge er sogar ins Jahr 2003 zurückverlegt.

Aus § 7 Abs. 2 StabG folgt, dass die Konjunkturausgleichsrücklage eine mit realem Vermögen zu bildende Rücklage ist, die getrennt vom sonstigen Vermögen zu halten ist. Durch den unmittelbaren Vergleich des Stabilisierungsfonds mit dieser Konjunkturausgleichsrücklage wird nochmals deutlich, dass der Fonds aus den Landesleistungen nach Abrechnungen zunächst die Kredite zurückzuführen und sodann haushaltsrechtlich getrennt vom sonstigen Landesvermögen eine Rücklage mit tatsächlichem Vermögen aufzubauen hat.

cc) 2008

Dasselbe Verständnis von der Rechtsnatur liegt auch einem weiteren, im Jahre 2008 veröffentlichten wissenschaftlichen Aufsatz von *Prof. Dr. Ingolf Deubel* mit dem Titel: *„Der Stabilisierungsfonds im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich: Fluch oder Segen?“* zugrunde:⁹²

„Über diese erste Ebene wird nun eine zweite Betrachtungsebene gelegt, vorstellbar als transparente Folie, auf der die tatsächlich erwartete, d. h. nach Steuerschätzung prognostizierte Höhe der Landesleistungen nach Abrechnungen eingezeichnet wird. Liegt dieser Betrag unter der Untergrenze des ermittelten Korridors, dann wird der Differenzbetrag bis zum Erreichen der Untergrenze dem Fonds entnommen. Reicht das Fondsvermögen hierzu nicht aus, wird die Finanzierung durch Darlehensaufnahme des Fonds gesichert.

(...)

Durch die Auffüllung der Landesleistungen nach Abrechnungen bis zur Verstetigungssumme in Höhe der Obergrenze bei vorhandenem positivem Anlagevermögen wird eine möglichst rasche Ausschüttung von bestehenden Aktiva des Fonds gewährleistet. Befürchtungen der Gemeinden, kommunales Geld würde unnötig lange stillgelegt, sind daher unbegründet.“

⁹² Festschrift für Reiner Steenbock, 2008, S. 60 f. (abrufbar unter: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Stabilisierungsfonds/deubel_festschrift_steenbock.pdf [Abruf vom 12. Juni 2018]).

Auch dieses Verständnis der gesetzlichen Regelung durch *Prof. Dr. Ingolf Deubel* dürfte erneut zeigen, dass nicht lediglich geplant war, einen Stabilisierungsfonds zu errichten. Vielmehr geht er wiederum von einem bereits tatsächlich errichteten Fonds aus.

h) Verständnis durch die Landesregierungen der Jahre 2008 und 2011

In den Jahren 2008 und 2011 verstand die Landesregierung unter dem Begriff des Stabilisierungsfonds gleichfalls ein bereits errichtetes Sondervermögen, das positives Vermögen aufzubauen hat.

aa) 2008

Im Gesetzentwurf der Landesregierung zum Vierten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 9. Dezember 2008 heißt es zu der Forderung des Städtebundes Rheinland-Pfalz zur Aufhebung des Stabilisierungsfonds:⁹³

„Im Übrigen ist es Zweck des Stabilisierungsfonds, die Finanzausgleichsmasse zu versteifigen. Diese Aufgabe erfüllt er erfolgreich; weitergehende Änderungen, die seine Funktion infrage stellen würden, oder gar eine Aufhebung sind daher nicht angezeigt.“

Da begrifflich nur aufgehoben werden kann, was bereits besteht, kann diese Äußerung nur dahingehend interpretiert werden, dass der Stabilisierungsfonds besteht.

bb) 2011

Im Jahre 2011 wird im Gesetzentwurf der Landesregierung zur Einführung des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz ausgeführt:⁹⁴

„Im Übrigen ist es die zentrale Systemnotwendigkeit des Stabilisierungsfonds, dass in Zeiten einer ‚hohen‘ Verbundmasse Mittel nicht sofort ausgeschüttet werden, sondern für einen gewollten stabilisierenden Ausgleich zukünftig ‚niedriger‘ Verbundmassen angelegt werden. Durch diese bewusste Stabilisierung, insbesondere durch die Anlage von knapp 317 Mio. Euro im Jahr 2013, wird zudem deutlich, dass die finanzielle Anspannung der Kommunalfinanzen im Jahr 2012 eben um diese Summe höher ist als es bei einer Sofortausschüttung – zu Lasten zukünftiger Generationen und damit nicht nachhaltig – der Fall wäre.“

Der Gesetzentwurf beschreibt nochmals die zentrale Funktion des Fonds in Zeiten „hoher“ Verbundmassen, die in der Anlage des Vermögens, konkret von knapp 317 Mio. € im Jahr 2013,

⁹³ Drs. 15/2963, S. 9.

⁹⁴ Drs. 16/715, S. 8.

liegt. Würde mit dem Begriff des „Stabilisierungsfonds“ tatsächlich nur eine besondere Berechnung der Verstetigungssumme gemeint sein, macht diese Aussage keinen Sinn.

i) Verständnis in der Literatur

In der juristischen Literatur wird § 5a Abs. 1 LFAG ebenfalls dem Wortlaut entsprechend als die tatsächliche Schaffung eines Sondervermögens verstanden, ohne dass bislang – soweit ersichtlich – eine abweichende Meinung hierzu vertreten wird.⁹⁵

So führen *Horst Meffert und Dr. Walter Müller* zur Rechtsnatur des Stabilisierungsfonds im Jahre 2012 in einem Aufsatz zur 10-jährigen Verstetigungspolitik des Landes und nach Erlass des sog. Neuwieder Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 14. Februar 2012⁹⁶ zum kommunalen Finanzausgleich aus:⁹⁷

„Obwohl man also nach zehn Jahren Verstetigungspolitik eine positive Beurteilung zur Funktionsweise des Stabilisierungsfonds formulieren kann und die aktuellen Prognosen in der mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung einen regelkonformen Vermögensaufbau für die kommenden Jahre erkennen lassen, muss der Stabilisierungsfonds grundlegend überdacht werden.“

Privatdozent Dr. Thomas Döring bewertet den Stabilisierungsfonds in einem Aufsatz aus dem Jahre 2006 wie folgt:⁹⁸

„Mit ihm kann nicht nur sichergestellt werden, dass es zu einem späteren Zeitpunkt zu einer tatsächlichen Mittelauszahlung an die Kommunen kommt. Darüber hinaus kann mit der Fondslösung etwaigen Begehrlichkeiten auf Landesebene institutionell begegnet werden, die erfahrungsgemäß dann zu erwarten wäre, wenn die Auszahlung vormals stillgelegter Zuweisungsanteile direkt aus den allgemeinen Deckungsmitteln des Landeshaushalts erfolgen müsste. Der Stabilisierungsfonds wirkt hier wie eine Zweckbindung und damit eine Lösung zur Steuerung haushaltspolitischer Entscheidungsprozesse, wie dies unter äquivalenztheoretischen Aspekten schon seit längerem von Finanzwissenschaftlern gefordert wird (...).“

Professor Dr. Martin Junkernheinrich definiert den Stabilisierungsfonds im Rahmen seines Gutachtens vom Oktober 2005 für die Enquete-Kommission „Kommunen“ (EK 14/1) des Landtags wie folgt:⁹⁹

⁹⁵ Vgl. z.B. *Müller/Meffert*, Der Gemeindehaushalt, Jg. 106 (2005), S. 56, 57 f.; *Meffert/Müller*, Der Gemeindehaushalt, Jg. 113 (2012), S. 82 ff.; *Meffert*, Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2018 zu Heft 3/2018, S. 9 ff; Döring, DfK 2006, S. 103, 115.

⁹⁶ VGH N 3/11, AS 41, 29 ff.

⁹⁷ *Meffert/Müller*, Der Gemeindehaushalt, Jg. 113 (2012), S. 82, 85 f.

⁹⁸ DfK 2006, S. 103, 115.

⁹⁹ Drs. 14/4600, S. 146.

„Mit anderen Worten: Der Stabilisierungsfonds bietet eine neue Form des kommunalen Überziehungskredites, für dessen Kosten die Kommunen selber aufkommen müssen. Zugleich kann er aber die Einnahmespitzen in konjunkturellen Boomjahren abschöpfen, damit kommunale Ausgabensprünge bei starken Einnahmenezuwächsen dämpfen und zur Vermögensbildung beitragen.“

Der von *Junkernheinrich* verwendete Begriff der „Vermögensbildung“ setzt die Schaffung von realen Vermögenswerten voraus, nicht lediglich „*rechnerisch vorliegende[s] Vermögen*“.¹⁰⁰

Der Auffassung, dass es sich beim Stabilisierungsfonds um eine neue Form des kommunalen Überziehungskredites handelt, für den die Kommunen selber aufkommen müssen, hat sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Neuwieder Urteil angeschlossen.¹⁰¹

j) Verständnis durch den Landesrechnungshof

Schließlich bewertet auch der Landesrechnungshof die Festlegung in § 5a LFAG als Anordnung der Schaffung eines (unselbständigen) Sondervermögens.

Der Kommunalbericht 2012 spricht von dem „*Aufbau einer Finanzreserve*“, der dem mit dem Fonds verfolgten Zweck der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse entspreche.¹⁰² Die Ausführungen im Jahresbericht 2015 – und sodann nochmals im Jahresbericht 2017 – im Rahmen der Risiken der Verschuldung, dass künftig in Höhe des als „*kumuliertes Verstetigungsdarlehen*“ bezeichneten Vermögens Auszahlungen vom Land zu leisten seien, können ebenso nur als in dem hier vertretenen Sinne verstanden werden. Dort heißt es im Widerspruch zu der Auffassung des Ministeriums der Finanzen explizit: „*Dennoch sind künftig in vorgenannter Höhe vom Land Auszahlungen zu leisten.*“¹⁰³

Im aktuellen Jahresbericht vom 30. Januar 2018 erneuert der Landesrechnungshof seine Kritik, indem er ausführt, dass der Stabilisierungsfonds bisher als Sondervermögen geführt worden sei, aber weder planmäßige Haushaltsansätze ausgebracht noch Bestandsveränderungen buchungsmäßig nachgewiesen seien.¹⁰⁴ Diese Kritik impliziert die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofs, dass er von einem tatsächlich errichteten, haushaltsrechtlich aber bislang nicht nachgewiesenen Sondervermögen ausgeht. Andernfalls wäre die Forderung nach Haushaltsansätzen und einem buchungsmäßigen Nachweis von Bestandsveränderungen nicht plausibel.

¹⁰⁰ Vgl. zu diesem Begriff Drs. 17/6000, S. 15.

¹⁰¹ AS 41, 29, 48.

¹⁰² S. 27.

¹⁰³ Jahresbericht 2015, Drs. 16/4650, S. 52 ; nahezu identisch: Jahresbericht 2017, Drs. 17/2200, S. 56 f.

¹⁰⁴ Drs. 17/5350, S. 18.

4. Rechtsauffassung der Landesregierung

Ihre Auffassung zur Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds begründet die Landesregierung in ihrer Antwort vom 21. März 2018 auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder*.¹⁰⁵ Sie findet sich ebenfalls in der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes wieder.¹⁰⁶

Die Landesregierung argumentiert, der Stabilisierungsfonds habe zwecks besserem Verständnis seinen Namen aus der öffentlichen Diskussion übernommen. Der Berechnungsmodus sei im Detail § 5a LFAG zu entnehmen.¹⁰⁷

Der Stabilisierungsfonds sei vom Gesetzgeber als nicht selbständiges Sondervermögen geplant gewesen und habe ausweislich des Gesetzestextes aus dem Jahr 2004 kein vom Landeshaushalt unabhängiges Recht zur Kreditaufnahme besitzen sollen.¹⁰⁸ Daraus sei zu folgern:¹⁰⁹

„Damit lag jedoch bereits zum Start des Stabilisierungsfonds ein Widerspruch vor: Denn die Konjunkturschwäche aus der Startzeit des Stabilisierungsfonds verlängerte sich unerwartet und führte zu wesentlich stärkeren ‚Verstetigungsdarlehen‘ des Landes an den Fonds, als man bei der Einführung des Systems erwartet hatte. Der Stabilisierungsfonds hätte also längerfristig einen negativen Bestand haben müssen. Da ihm eine Kreditaufnahme nicht erlaubt war, war ein negativer Stand nicht möglich. Also wurde er nicht bebucht. Stattdessen musste das Land die erforderlichen Kredite aufnehmen.

Bis einschließlich zum Jahr 2012 waren aufgrund des Negativstandes Buchungen weder erforderlich noch möglich. Stattdessen wurde der (zunächst negative) Bestand der Finanzreserve im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung jedes Jahr berechnet und ausgewiesen. Diese Praxis wurde auch ab 2013 – als in den Jahren der positiven Finanzreserve – unverändert fortgeführt.“

sowie

¹⁰⁵ Drs. 17/5763, S. 2.

¹⁰⁶ Drs. 17/6000, S. 11, 15 f. 31.

¹⁰⁷ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder* vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 2.

¹⁰⁸ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder* vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 2; ebenso nahezu wörtlich in der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 15.

¹⁰⁹ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder* vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 2; ebenso nahezu wörtlich in der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 15 f.

„Der Gesetzgeber hatte den Stabilisierungsfonds als unselbständiges Sondervermögen geplant, aber die realen Rahmenbedingungen sprachen dagegen, während der Verstetigungsalgorithmus wie im Gesetz vorgeschrieben angewendet wurde.“¹¹⁰

Diese Argumentation dürfte erheblichen Bedenken unterliegen:

a) Verständnis des Begriffs

Soweit argumentiert wird, der Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG habe *„zwecks besserem Verständnis seinen Namen aus der öffentlichen Diskussion übernommen“*, mag dies zutreffen und kann als gegeben angenommen werden. Wie oben ausführlich dargelegt, verstand die öffentliche Diskussion diesen Begriff und die damit zusammenhängenden Regelungen immer in dem Sinne der sofortigen Errichtung eines unselbständigen Sondervermögens. Dies betrifft insbesondere das Verständnis des Begriffs durch den damaligen Finanzstaatssekretär und späteren damaligen Minister der Finanzen. Auch die 2008 und 2011 amtierenden Landesregierungen gingen von einem tatsächlich errichteten Fonds aus, wie die oben zitierten Gesetzentwürfe der jeweiligen Landesregierungen zeigen.¹¹¹

b) Vermeintlicher Widerspruch

Ein behaupteter Widerspruch zum Start des Stabilisierungsfonds dürfte bei näherer Betrachtung nicht vorliegen. Dem Fachgesetzgeber waren bei Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung des Stabilisierungsfonds alle Rahmenbedingungen bekannt. Sie waren ausdrücklich so gewollt.

aa) Kenntnis des Gesetzgebers

Dem Gesetzgeber war zunächst bewusst, dass der Fonds als unselbständiges Sondervermögen kein eigenes Recht zur Kreditaufnahme erhalten sollte. Dies folgt aus der Gesetzesbegründung

„Zu seiner Finanzierung kann der Stabilisierungsfonds auch auf landesinterne Darlehen zurückgreifen.“¹¹²

sowie

¹¹⁰ Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 16.

¹¹¹ Drs. 15/2963, S. 9.; Drs. 16/715, S. 8.

¹¹² Drs. 14/3425, S. 7.

„Als Sondervermögen bleibt der Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich rechtlich unselbständig. Er hat daher zum Beispiel selbst keine Möglichkeit, Kredite aufzunehmen oder sonstige Verträge zu schließen.“¹¹³.

Zwangsläufig musste deshalb das Land die entsprechenden Kredite aufnehmen. Dies wurde vom damaligen Finanzstaatssekretär im Jahre 2004 in einem wissenschaftlichen Beitrag zum Stabilisierungsfonds als „ökonomisch gleichgültig“ bezeichnet.¹¹⁴

bb) Bewusste Schaffung negativen Anlagevermögens

Der Gesetzgeber hat „*negatives Anlagevermögen*“ in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro durch die Anordnung, dass der Fonds im Jahr 2007 noch bestehende Forderungen des Landes aus dem Verstetigungsdarlehen zu übernehmen hatte (siehe § 34 Abs. 2 Satz 4 LFAG¹¹⁵), bewusst geschaffen.

cc) Keine Verlängerung der erwarteten Konjunkturschwäche

Eine Verlängerung der Konjunkturschwäche mit einem wesentlich stärkeren Verstetigungsdarlehen als man erwartet habe, lag nicht vor.

Die voraussichtliche Entwicklung schätzte die damalige Landesregierung trotz eines vergleichsweise langen Prognosezeitraumes von acht Jahren und unter Berücksichtigung des Prognose-
risikos grundsätzlich zutreffend ein. So stellte Staatssekretär *Prof. Dr. Ingolf Deubel* am 28. Juli 2004 in seiner Antrittsvorlesung an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster unter Bezugnahme auf den Haushaltsentwurf 2005/2006 diese wie folgt dar:¹¹⁶

¹¹³ Drs. 14/3425, S. 8

¹¹⁴ „*Im Ergebnis ist es dabei ökonomisch gleichgültig, ob die Kredite im Landeshaushalt aufgenommen und an den Fonds weitergereicht werden oder ob dieser die Kredite (mit Landesgarantie) aufnimmt.*“ *Deubel*, in: Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Grosseckler zum 65. Geburtstag, 2004, S. 33, 40.

¹¹⁵ § 34 Abs. 2 Satz 4 LFAG i.d.F. des Zweiten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dez. 2004 (GVBl. S. 579) lautet: „*Im Jahr 2007 noch bestehende unverzinsliche Forderungen des Landes werden dem Stabilisierungsfonds als unverzinsliches negatives Anlagevermögen zugeführt.*“

¹¹⁶ Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen –, https://web.archive.org/web/20060108042308/https://fm.rlp.de/finanzen/kommunaler_finanzausgleich/KFA_pdf/kfa_antrittsvorlesung_a.pdf (Abruf vom 13. Juni 2016).

„Tabelle 1: Beistandspakt zwischen Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	- in Mio. € -						
Verbundmasse	7.309	7.303	7.176	7.544	7.892	8.237	8.484
davon 21 % Abrechnung aus Vorjahren	1.535 + 26	1.533 -152	1.507 -101	1.584 -59	1.657 -	1.730 -	1.782 -
Landesleistungen nach Abrechnungen	1.561	1.381	1.406	1.525	1.657	1.730	1.782
Garantiesumme Verstetigungs- darlehen	1.606	1.606	1.622	1.638	1.655	1.671	1.687
Verstetigtes kumuliertes Verstetigungs- darlehen	+ 45	+ 225	+ 216	+ 113	-3	-59	-95
Verfügbare Finanz- ausgleichsmasse⁷	1.672	1.665	1.689	1.707	1.724	1.742	1.757

Quelle: Entwurf 2005/06 des Landeshaushalts von Rheinland-Pfalz und Fortschreibung der Verbundmasse für 2009 mit einer Wachstumsrate von 3 %.

⁷)Verfügbare Finanzausgleichsmasse: Garantiebtrag zzgl. der Finanzausgleichsumlage und der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“.

Dazu führte Prof. Dr. Ingolf Deubel u.a. aus:

„Erst nach vollständiger Tilgung der Verstetigungsdarlehen, je nach Entwicklung zwischen 2010 und 2012 kommt es mit einem Anstieg von voraussichtlich weit über 10 % zu einer starken Steigerung der Finanzausgleichsmasse.“

Die tatsächliche Entwicklung entsprach nahezu der Prognose. Das kumulierte Verstetigungsdarlehen lag im Jahre 2007 mit knapp 687 Mio. € nur gut 90 Mio. € (gut 13 %) höher als angenommen. Die vollständige Tilgung verschob sich gegenüber dem als maximal prognostizierten Jahr 2012 nur um ein Jahr auf 2013.¹¹⁷ Im Übrigen entwickelte sich der Stabilisierungsfonds nahezu entsprechend der Prognose.

5. Ergebnis

Nach alledem dürfte der Gesetzgeber den kommunalen Stabilisierungsfonds i.S.d. § 5a LFAG mit Wirkung zum Haushaltsjahr 2007 als nicht selbständiges Sondervermögen des Landes errichtet haben. An diese Vorgaben sind – bis zu einer etwaigen Änderung durch den Fachgesetzgeber – der Haushaltsgesetzgeber sowie die Landesregierung bei der Ausführung des Haushalts gebunden.

¹¹⁷ Siehe Haushaltsrechnung 2016, Übersicht 4.1.

- IV. Der Gesetzgeber hat in § 5a Abs. 1 LFAG den kommunalen Stabilisierungsfonds als Sondervermögen des Landes ausgewiesen. Welche Anforderungen ergeben sich daher nach § 113 LHO hinsichtlich dessen Darstellung im Rahmen**
- a) des Haushaltsplans und**
 - b) der Haushaltsrechnung**

1. Zwecke des Stabilisierungsfonds

Um die Anforderungen von § 113 LHO an den Stabilisierungsfonds bestimmen zu können, soll zunächst der Zweck des Fonds genauer herausgearbeitet werden, als er sich auf den ersten Blick aus § 5a Abs. 2 LFAG ergibt.

Die Zweckbestimmung und nähere Ausgestaltung eines jeden Sondervermögens, hierbei insbesondere die Art und der Grad der Absonderung des Vermögens vom Landesvermögen, obliegen dem Fachgesetzgeber mit seinen Anordnungen im Errichtungsgesetz. Hierbei ist er weitgehend frei in der Ausgestaltung des Sondervermögens.¹¹⁸

Konkret hat der Fachgesetzgeber die Zweckbestimmung wie folgt getroffen:

Der Fonds ist zunächst dem Wortlaut des § 5a Abs. 2 LFAG folgend ein Instrument des kommunalen Finanzausgleichs zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse.

In Zeiten, in denen der Fonds anlagefähiges Vermögen ausweist, ist dieses zu marktüblichen Konditionen anzulegen (§ 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG). Dem Fonds kommt damit in diesen Zeiten die Funktion eines (Vermögens-)Anlagefonds zu. Ist der Fonds zu Leistungen verpflichtet, sind sie (zunächst) aus dem – tatsächlich vorhandenen – Vermögen zu erbringen (§ 5a Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 LFAG). Da der Fonds ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Landes ist, bleibt trotz der vermögensrechtlichen Trennung und der tatsächlichen Schaffung eines positiven Anlagevermögens das Land Inhaber des (zweckgebundenen) Fondsvermögens.

Durch die Übernahme der im Jahre 2007 noch bestehenden Verstetigungsdarlehen (§ 34 Abs. 2 Satz 4 LFAG i.d.F. des Zweiten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dez. 2004)¹¹⁹ sowie der Verpflichtung zur Entnahme von Geldern aus dem Fonds, wenn die Landesleistungen nach Abrechnungen unterhalb der definierten Untergrenze liegen und der Fonds keine ausreichende Deckung aufweist, erfüllt der Fonds in diesen Zeiten den Zweck der Kreditabwicklung (§ 5a Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 LFAG)¹²⁰. Da der Gesetzgeber dem Fonds kein eigenes Recht zur Kreditaufnahme gewährt hat, stellt bei nicht vorhandenem positivem Anlagevermögen das Land die vom Fonds zu gewährenden Gelder zur Verfügung, die haushaltsrechtlich als verzinsliche Darlehen des Fonds (§ 5a Abs. 4 Satz 3 LFAG) behandelt werden. Ein tatsächliches Hin- und Herzahlen findet hierbei nicht statt. Es

¹¹⁸ Vgl. ausführlich *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 126 ff., insb. S. 131.

¹¹⁹ GVBl. 2004, S. 579.

¹²⁰ Vgl. zu dem Begriff „Kreditabwicklungsfonds“ *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 131.

handelt sich um einen ausschließlich buchhalterischen Vorgang, da durch das fehlende Kreditaufnahmerecht des Fonds nur buchhalterisch, nicht aber real getrennte Vermögensmassen bestehen. Wirtschaftlich soll nach den Anordnungen des Fachgesetzgebers über die Verzinsungspflicht der Gelder die Kreditgewährung durch den Fonds erfolgen.

Das Anlagevermögen des Fonds speist sich ausschließlich aus über dem definierten Korridor (§ 5a Abs. 3, 4 LFAG) liegenden Landesleistungen nach Abrechnung (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG). Tilgungen des vom Fonds übernommenen Verstedigungsdarlehens sowie aller weiteren vom Land im Vorgriff auf künftige Landesleistungen nach Abrechnung gewährte Darlehen, die (buchhalterisch) vom Fonds erfolgen, werden ebenfalls ausschließlich aus den über dem definierten Korridor (§ 5a Abs. 3, 4 LFAG) liegenden Landesleistungen nach Abrechnungen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG) erbracht (§ 5a Abs. 4 LFAG). Dem Fonds kommt aufgrund dieser Anordnung die weitere Aufgabe zu, das positive und negative Anlagevermögen zu dokumentieren sowie abge sondert und buchhalterisch getrennt vom sonstigen Landesvermögen zu verwalten.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden:

Mit dem Stabilisierungsfonds hat der Gesetzgeber einen gemischten Vermögensanlage- und Kreditabwicklungsfonds geschaffen, der aus Landesleistungen nach Abrechnungen herrührendes positives und negatives Anlagevermögen absondert und buchhalterisch getrennt vom sonstigen Landesvermögen verwaltet. Positives Anlagevermögen ist als reales (zweckgebundenes) Vermögen getrennt anzulegen, negatives Anlagevermögen sind buchhalterisch getrennte originäre Leistungen des Landes im Vorgriff auf zukünftige Landesleistungen nach Abrechnung, die aus den künftigen Landesleistungen nach Abrechnungen, die über dem in § 5a Abs. 3 LFAG definierten dynamischen Korridor liegen, zurückgeführt werden.

2. Anforderungen an die Darstellung des kommunalen Stabilisierungsfonds im Haushaltsplan

a) Gesetzliche Vorgaben

Nach § 113 Satz 1 LHO sind auf Sondervermögen des Landes die Teile I bis IV, VIII und IX der LHO entsprechend anzuwenden, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Im Hinblick auf die Gefahr einer haushaltsrechtlichen Verlagerung von Staatsaufgaben sowie der gleichzeitigen staatschuldenrechtlichen Problematik von Sondervermögen unterwirft der Gesetzgeber damit auch Sondervermögen einem möglichst einheitlichen Haushaltsregime.¹²¹

Für das parlamentarische Budgetrecht wird § 113 LHO durch Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV überlagert. Zwar sind nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LV alle Einnahmen und Aus-

¹²¹ Schwarz in: Gröpl, BHO/LHO, 2011, § 113 Rn. 1.

gaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nach dem Halbsatz 2 nur die Zuführungen und Ablieferungen eingestellt zu werden. Anstelle der nach dem kameralistischen Prinzip erforderlichen Trennung zwischen Einnahmen und Ausgaben wird eine summenmäßige Zusammenfassung des Wirtschaftsergebnisses zugelassen.¹²² Dies erlaubt auch, in Abweichung vom Bruttoprinzip, lediglich saldierte Beträge der Einnahmen und Ausgaben bei Sondervermögen in den Haushaltsplan einzustellen.¹²³ Wird hiervon Gebrauch gemacht, dürfte dies allerdings eine Darstellung des Finanzgebarens in den Anlagen zum Haushaltsplan erfordern.¹²⁴

Die Landesverfassung macht damit – in Übereinstimmung mit Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG und den anderen Landesverfassungen – für Landesbetriebe und Sondervermögen eine Ausnahme von den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Haushaltseinheit.¹²⁵

§ 26 Abs. 2 LHO konkretisiert diese verfassungsrechtliche Vorgabe als „Muss“-Vorschrift¹²⁶ wie folgt:

„¹Bei Sondervermögen sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. ²Über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.“

Die Höhe der Zuführungen oder Ablieferungen ergibt sich im Allgemeinen aus den gesetzlichen Bestimmungen, auf Grund derer die Sondervermögen gebildet worden sind. Zur Verdeutlichung und Begründung der Veranschlagung im Haushaltsplan – sog. Haushaltsansatz – (Satz 1) sind nach Satz 2 zusätzlich Übersichten mit dem dort genannten Inhalt dem zuständigen Einzelplan als Anlage beizufügen oder Erläuterungen zu dem Titel aufzunehmen, in dem die Zuführung oder Ablieferung veranschlagt ist.¹²⁷

¹²² Dommach, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Juli 2017, § 26 BHO, Rn. 1.

¹²³ Dommach, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Juli 2017, § 26 BHO, Rn. 1; vgl. auch Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116, Rn. 14. Zur Klarstellung sei hervorgehoben, dass eine Ausnahme von dem Grundsatz, Übersichten- oder Wirtschaftspläne in den Haushaltsplan aufzunehmen, keine Ausnahme von der Pflicht zur Aufstellung solcher Haushalts- oder Wirtschaftspläne selbst bedeutet, Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand Febr. 2015, § 26 Rn. 10.

¹²⁴ Dommach, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Juli 2017, § 26 BHO, Rn. 1.

¹²⁵ Wallis, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Jan. 2001, § 113, Rn. 1.

¹²⁶ Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand Febr. 2015, § 26 Rn. 5; Dommach, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Juli 2017, § 26 BHO, Rn. 1.

¹²⁷ Vgl. Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand Febr. 2015, § 26 Rn. 5.

b) Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Haushaltsplan

An den Haushaltsplan dürften sich danach folgende Vorgaben für das Verstehtigungsdarlehen und den Stabilisierungsfonds ergeben:

aa) Verstehtigungsdarlehen bis einschließlich 2007

Das Verstehtigungsdarlehen ist in den Haushaltsplänen bis einschließlich 2006, dem Jahr der Übernahme der Restschuld durch den Stabilisierungsfonds, als „normales“ Darlehen im Haushaltsansatz zu buchen.

Diese Buchung erfolgte im Haushaltsjahr 2003 im Kapitel 20 06 zu Titel 613 01. In den Haushaltsjahren 2004 bis einschließlich 2007 erfolgte die Buchung jeweils im Kapitel 20 06 zu Titel 853 01.

bb) Stabilisierungsfonds von 2007 bis 2012

Mit Errichtung des Fonds im Jahre 2007 übernahm der Fonds nach § 34 Abs. 2 Satz 4 LFAG i.d.F. des Zweiten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2004¹²⁸ das noch bestehende Verstehtigungsdarlehen als „unverzinsliches negatives Anlagevermögen“. Von 2007 bis 2012 enthielt der Fonds ausschließlich negatives Anlagevermögen, wies also vom Land an die Kommunen im Vorgriff auf künftige Landesleistungen nach Abrechnung (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG) erbrachte (Darlehens-)Zahlungen aus.

Die Zuführungen **aus** dem Fonds in den Haushaltsjahren 2007 bis einschließlich 2012 sind weiterhin im Kapitel 20 06 Titel 853 01 gebucht (63.096.000 € in 2007, 0 € in 2008 bis einschließlich 2012).

Zuführungen **an** den Fonds in den Jahren 2008 bis 2012¹²⁹ bedeuteten nach § 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG (haushaltsrechtlich) die Rückführung von Darlehen des Landes, die (buchhalterisch) aus über dem Korridor liegenden Landesleistungen nach Abrechnung stammten.

Der von § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO geforderte Haushaltsansatz der Zuführungen **an** den Fonds (= Haushaltsansatz für Darlehensrückzahlungen) für die Haushaltsjahre 2008 bis 2012 und die von § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO geforderte separate Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Fonds in Form einer gesonderten Anlage oder die Aufnahme in Erläuterungen in den Haushaltsjahren 2007 bis 2012 erfolgten nicht. Die Landesregierung begründet das Absehen der Bebuchung damit, dass dem Fonds keine Kreditaufnahme gestattet gewesen sei, weshalb ein negativer Stand nicht möglich gewesen sei, der deswegen nicht bebucht worden sei. Der (zu-

¹²⁸ GVBl. 2004, S. 579.

¹²⁹ Eine Buchung **an** den Fonds für 2007 dürfte im Hinblick auf die in diesem Jahr erfolgte Buchung der Zuführung **aus** dem Fonds in Höhe von 63.096.000 € entbehrlich gewesen sein.

nächst negative) Bestand der Finanzreserve sei im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung jedes Jahr berechnet, ausgewiesen und – im Gegensatz zum inzwischen positiven Bestand – nicht verzinst.¹³⁰

Ob mit dieser Begründung bei negativem unselbständigem Sondervermögen von der nach § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO geforderten Buchung der Zuführungen an den Fonds in den Haushaltsjahren 2008 bis 2012 abgesehen werden kann, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden, da, soweit ersichtlich, bislang weder Rechtsprechung noch Rechtslehre diese Problematik erörtern.

Von dem Erfordernis des § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO (separate Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben oder Aufnahme von Erläuterungen) dürfte für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 im Hinblick auf die Darstellung in der Anlage zu Kapitel 20 06 („Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz“) abgesehen werden können. So ist in der Praxis anerkannt, dass gesonderte Übersichten in der Regel nur aufgenommen werden, wenn tatsächlich Zuführungen oder Ablieferungen an das Sondervermögen erwartet werden. Da eine gesonderte Anlage zum Haushaltsplan oder Erläuterungen keinen zusätzlichen Informationsgewinn über den jeweiligen Stand des Stabilisierungsfonds hinaus gebracht hätten, dürfte es zulässig gewesen sein, die Entwicklung des (weiterhin negativen) Fondsvermögens im Rahmen der Finanzausgleichsmasse durch die Zeile 5a „*nachrichtlich kumuliertes Verstedigungsdarlehen*“ solange darzustellen, solange (haushaltsrechtlich) noch ein Darlehen des Landes an den Fonds bestand. Die dort erfolgte Darstellung saldierter Beträge (sog. Nettoprinzip) ist ausdrücklich zulässig.

Allerdings dürfte im Hinblick auf die Begrifflichkeit angezeigt gewesen sein, nicht mehr den Begriff „*Verstedigungsdarlehen*“, sondern „*Bestand des Stabilisierungsfonds*“ oder eine ähnliche Bezeichnung zu verwenden, da das Verstedigungsdarlehen nach der gesetzlichen Vorgabe in § 34 Abs. 2 Satz 4 LFAG a.F. vom Fonds übernommenes „*negatives Anlagevermögen*“ ist.

Für den Landeshaushalt 2007/2008 dürfte sodann angezeigt gewesen sein, in einer weiteren Rubrik das übernommene Verstedigungsdarlehen und dessen weitere Entwicklung als Teil des (zunächst negativen) Fondsvermögens sowie Neukredite als weiteren Teil des (zunächst negativen) Fondsvermögens darzustellen. Denn der Fachgesetzgeber hat eine unterschiedliche Verzinsungspflicht für Alt- und Neukredit in § 5a Abs. 4 Satz 3 LFAG angeordnet.¹³¹ Das übernommene Verstedigungsdarlehen unterlag danach keiner Verzinsung, während alle weiteren Darlehen – das Gesetz spricht von „*Neukrediten*“ – der Verzinsung durch den Fonds unterlagen. Für diese Neukredite hätte es wegen zu erwartender Zinsen eines weiteren Unterpunktes mit der Bezeichnung „*Zinsen für Neukredite*“ oder einer vergleichbaren Bezeichnung bedurft. So plante der Haushaltsgesetzgeber für 2007 mit einer Zuführung aus dem Stabilisierungsfonds von

¹³⁰ Antwort des Ministeriums der Finanzen auf die Kleine Anfrage des Abg. *Gordon Schnieder* vom 21. März 2018, Drs. 17/5763, S. 2; Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. April 2018 zum ... ten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, Drs. 17/6000, S. 16.

¹³¹ Für die Reihenfolge der Tilgung bestimmt die Gesetzesbegründung die FIFO-Regel (First In – First Out), also die Verrechnung von Tilgungsleistungen zunächst auf Altkredite (also das übernommene Verstedigungsdarlehen), vgl. Drs. 14/3425, S. 9.

63.096.000 €. Diese Zuführung hätte im Jahre 2008 der Verzinsung unterlegen. Die rückwirkende Aufhebung der Verzinsungspflicht für Zuführungen aus dem Fonds im Jahre 2007 durch das Dritte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007¹³² dürfte daran nichts ändern. Denn zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Landeshaushaltsgesetzes 2007/2008 am 7. Dezember 2006¹³³ galt noch die bisherige Rechtslage, die eine Verzinsungspflicht für Zuführungen im Jahr 2007 vorsah.

Für die Landeshaushaltsgesetze der Folgejahre 2009 bis 2012 war ein solcher Unterpunkt mit der Bezeichnung „Zinsen für Neukredite“ oder einer vergleichbaren Bezeichnung mangels weiterer Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds nicht erforderlich.

cc) Stabilisierungsfonds von 2013 bis 2018

Das Jahr 2013 ist davon geprägt, dass nach dem Haushaltsplan der Stabilisierungsfonds die ihm gewährten Darlehen vollständig tilgen und darüber hinaus erstmals einen positiven Bestand zum Jahresende von 288.762.857 €¹³⁴ aufweisen sollte. In den Jahren 2014, 2015 und 2017 sollte der Bestand des Fonds jeweils ansteigen, während in den Haushaltsjahren 2016 und 2018 eine Verringerung des Bestandes erfolgen sollte.¹³⁵

Die Zuführungen **aus** dem Fonds in den Haushaltsjahren 2013 bis einschließlich 2018 ergeben sich vordergründig wiederum aus Kapitel 20 06 Titel 853 01 mit der Titelbezeichnung „Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG“ in Höhe von jeweils 0 €. Aus der jeweiligen Erläuterung zu dem Titel¹³⁶ und dem Vergleich zu der jeweiligen Anlage zu Kapitel 20 06¹³⁷ folgt allerdings, dass unter dieser Position lediglich Darlehensgewährungen des Landes gebucht werden, wenn der Fonds kein positives Vermögen aufweist. In den Haushaltsjahren 2016 und 2018 sollten Zuweisungen **aus** dem positiven (Vermögens-)Bestand des Fonds erfolgen, da die Landesleistungen unterhalb der definierten Mindestgrenze liegen. Entsprechende Buchungen **aus** dem Fonds erfolgten nicht. Zuweisungen **aus** dem Fonds ergeben sich nur aus der jeweiligen Anlage zu Kapitel 20 06 („Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz“). Entsprechende Buchungen dürften jedoch erforderlich gewesen sein, da es sich um die Verringerung des weiterhin positiven Bestandes eines zweckgebundenen und vom sonstigen Landesvermögen getrennt zu verwalteten Sondervermögens handelt.

¹³² GVBl. 2007, S. 80. Nach der Gesetzesbegründung, Drs. 15/627, S. 9, sollen „auch die Darlehen, die aufgrund von Entnahmen aus dem Stabilisierungsfonds im Haushaltsjahr 2007 aufgenommen werden, zinsfrei bleiben. Sie stehen im Zusammenhang mit den Negativabrechnungen der Finanzausgleichsmasse der Haushaltsjahre 2004 und 2005 in Höhe von insgesamt 80 359 503 EUR. Die kommunalen Gebietskörperschaften werden hierdurch von Zinsbelastungen für die genannten Darlehensaufnahmen befreit.“

¹³³ GVBl. 2006, S. 421 ff.

¹³⁴ Siehe die Anlage zum Kapitel 20 06 zum Haushaltsplan 2012/2013.

¹³⁵ Anlage zu Kapitel 20 06 zum Haushaltsplan 2014/2015, S. 55; Anlage zu Kapitel 20 06 zum Haushaltsplan 2016, S. 52; Anlage zu Kapitel 20 06 zum Haushaltsplan 2017/2018, S. 55.

¹³⁶ Haushaltsplan 2014/2015, Kapitel 20 06, S. 47; 2016, S. 46; 2017/2018, S. 48.

¹³⁷ Zum Haushaltsplan 2014/2015, S. 55; zum Haushaltsplan 2016, S. 52; zum Haushaltsplan 2017/2018, S. 55.

Die Höhe der Zuführungen **an** den Fonds in den Jahren 2013 bis 2015 und 2017 ergeben sich erneut aus der Darstellung in der Anlage zu Kapitel 20 06 in der Ziffer 5. Wie bereits oben unter IV. 2. b) bb) dargestellt, bestehen zunächst wiederum Bedenken bei der verwendeten Begrifflichkeit. Im Haushaltsplan für 2012/2013 heißt es noch „5a Verstetigungsdarlehen“ und „5b. kumuliertes Verstetigungsdarlehen“. Zutreffend wurde erstmals wegen der zu erwartenden Zinsen auf das Guthaben des Stabilisierungsfonds im Haushaltsjahr 2013 der weitere Punkt 5c. mit der Bezeichnung „Zinsen“ aufgenommen.

Anders als in den Jahren, in denen es lediglich um die (haushaltsrechtliche) Rückzahlung der Darlehen des Stabilisierungsfonds ging, sollte der Fonds ab dem Haushaltsjahr 2013 ein (Anlage-)Vermögen aufweisen, das nach § 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG zu „*marktüblichen Konditionen anzulegen*“ ist. Dementsprechend dürften ab dem Haushaltsjahr 2013 für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 und 2017 nach § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO planmäßige Haushaltsansätze mit der Bezeichnung „*Zuführungen an den Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG*“ (oder einer ähnlichen Bezeichnung) erforderlich gewesen sein, welche die über dem Korridor liegenden Landesleistungen nach Abrechnungen ausweisen und dem Fonds als Sondervermögen zuführen.

Diese Haushaltsansätze dürften auch deshalb erforderlich gewesen sein, da bei Nichtvorhandensein des – dazwischengeschalteten – (Finanz-)Instruments des Stabilisierungsfonds sonst die über dem Korridor liegenden Landesleistungen nach Abrechnung im jeweiligen Haushaltsjahr Teil der unmittelbar an die Kommunen zu verteilenden Finanzausgleichsmasse (§ 5 Abs. 2 Satz 2, § 5 Abs. 4 LFAG) gewesen wären. Rechtlich führt der Stabilisierungsfonds zu einer Stundung der den Kommunen im betreffenden Haushaltsjahr zustehenden Leistungen. Die Fondskonstruktion verhindert, dass die – gestundeten – Leistungen in dem jeweiligen Haushaltsjahr im allgemeinen Landeshaushalt verwandt werden, indem der Landeshaushalt sofort mit der (zweckgebundenen) Ausgabe zu Gunsten des Stabilisierungsfonds belastet wird. Der Fonds wiederum hält dieses Geld getrennt vom sonstigen Landesvermögen und legt es nach der gesetzlichen Vorgabe in § 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG zu marktüblichen Konditionen an.

Eine bloße Stabilisierungsrechnung hingegen ermöglicht die Verwendung der Gelder im allgemeinen Landeshaushalt. Sie hebt die vom Fonds geschaffene Zweckbindung der Gelder auf und ersetzt diese durch einen „bloßen“, nicht durch reales Vermögen hinterlegten Anspruch der Kommunen gegen das Land auf künftige Zahlung der gestundeten Leistungen. Wirtschaftlich betrachtet gewähren die Kommunen in diesem Fall dem Land ein Darlehen für allgemeine Finanzierungszwecke.

Auf diese besondere Bedeutung des Fonds wiesen – wie bereits oben¹³⁸ dargestellt – *Prof. Dr. Ingolf Deubel* in seinem wissenschaftlichen Aufsatz aus dem Jahr 2004 sowie *Priv.-Doz. Dr. Thomas Döring* in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 17. November 2004 im Anhörverfahren hin. Da hierin die haushaltsrechtliche Kernaussage über den Stabilisierungsfonds liegt, seien diese Bewertungen nochmals wiederholt:

¹³⁸ II./III. 3. g) aa) und II./III. 3. d).

Prof. Dr. Ingolf Deubel:

„Die Fondslösung ist bei Stilllegung von Mitteln zum einen notwendig, damit die Kommunen sicher sein können, dass sie ihre Mittel zu einem späteren Zeitpunkt auch tatsächlich (einschließlich Verzinsung) ausgezahlt bekommen, und zum anderen, weil der Landeshaushalt mit der Zahlung der stillgelegten Gelder als Ausgabe belastet werden muss, damit gerade in Boom-Zeiten innerhalb des Landeshaushalts nicht zu viele Begehrlichkeiten zum Zuge kommen können.“¹³⁹

Priv. Doz. Dr. Thomas Döring:

*„5. Aus politökonomischer Sicht ist darüber hinaus die **gewählte Fondslösung als sachgerecht zu bewerten**. Mit ihr wird nicht nur sichergestellt, dass es zu einem späteren Zeitpunkt zu einer tatsächlichen Mittelauszahlung an die Kommunen kommt. Zum anderen wird mit der Zahlung der stillgelegten Mittel etwaigen Begehrlichkeiten auf Landesebene institutionell begegnet, die erfahrungsgemäß für den Fall zu erwarten wären, dass die Auszahlung aus allgemeinen Deckungsmitteln des Landeshaushalts erfolgen müsste. Die Fondslösung wirkt hier wie eine **Zweckbindung** und damit eine Lösung zur Steuerung haushaltspolitischer Entscheidungsprozesse, wie dies unter äquivalenztheoretischen Aspekten in der Vergangenheit wiederholt von Finanzwissenschaftlern gefordert wurde.“¹⁴⁰*

Da eine Saldierung bei Sondervermögen zulässig ist, hätten die Zuführungen **an** den Fonds sowie die Zuführungen **aus** dem Fonds ab 2014 jeweils die Guthabenzinsen mit erfassen können, was sodann z.B. in Erläuterungen nochmals differenziert hätte dargestellt werden können.

Das Fehlen planmäßiger Haushaltsansätze hat der Landesrechnungshof auch in seinem Jahresbericht 2018 zur Haushaltsrechnung 2016 festgestellt.¹⁴¹

Darüber hinaus dürfte zur Einhaltung von § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO (separate Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben oder Aufnahme von Erläuterungen) nunmehr die nachrichtliche Darstellung im Rahmen der Anlage zu Kapitel 20 06 nicht mehr genügen, da diese Anlage eine wesentliche Information, nämlich die Pflicht des Fonds zur Vermögensanlage aus § 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG, nicht enthält. Ab dem Haushaltsjahr 2013 dürfte die Beifügung einer Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Fonds oder einer entsprechenden Erläuterung zum Titel 20 06 erforderlich gewesen sein, z.B. beim Haushaltsansatz **„Zuführungen an den / aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG“**. Die Anlage oder die Erläuterungen sollten die vom

¹³⁹ „Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds“, Festschrift für Grossekkettler zum 65. Geburtstag, S. 40 (abrufbar unter: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Stabilisierungsfonds/deubel_beitrag_grossekkettler.pdf [Abruf vom 12. Juni 2018]).

¹⁴⁰ Zuschrift 14/459, S. 7.

¹⁴¹ Drs. 17/5350, S. 18.

Gesetz geforderte Anlage des Fondsvermögens zu marktüblichen Konditionen zum Aufbau einer Finanzreserve (§ 5a Abs. 2 LFAG) durch Erwerb oder weiteres Halten entsprechender Vermögenswerte (§ 5a Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 LFAG) sowie die Zinseinnahmen des Fonds aus der bereits getätigten Anlage des Fondsvermögens (§ 5a Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 LFAG)¹⁴² darstellen.

Der in den Haushaltsplänen 2016 und 2017/2018 verwendete Begriff der „*Finanzreserve*“ mit den konkreten Bezeichnungen „*5a. Änderung der Finanzreserve*“ und „*5b. Stand der Finanzreserve nach § 5a LFAG*“ an Stelle des bisherigen Begriffs „*Verstetigungsdarlehen*“ dürfte – wie oben unter IV. 2) b) bb) dargestellt – aus hiesiger Sicht nicht korrekt sein. Stattdessen sollten Begriffe wie „*Zuführungen an/aus dem Stabilisierungsfonds*“, „*Stand des Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG*“ oder ähnliche Bezeichnungen verwendet werden, aus denen sich unmissverständlich die Rechtsnatur des Fonds als (zweckgebundenes) Sondervermögen ergibt.

c) Buchungen des Verstetigungsdarlehens und der Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds in der Hauptgruppe 8

Die anfragende Fraktion bezweifelt die Richtigkeit der Buchungen des Verstetigungsdarlehens und der Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds in der Hauptgruppe 8.

Hintergrund der Zweifel ist die Einhaltung der sog. investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV 1971¹⁴³.

Die Haushaltsgesetze der Jahre 2003 bis 2007 unterfallen der investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV 1971. Die Neufassung der verfassungsrechtlichen Schuldenobergrenze in Art. 117 LV erfolgte erst durch das Siebenunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010¹⁴⁴

Nach Art. 117 Satz 2 LV 1971 dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Für das Jahr 2003 stellt sich diese Rechtsfrage nicht, da die Buchung für die Zuweisungen aus dem Verstetigungsdarlehen in der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) erfolgte und damit als konsumtive Ausgabe eingeordnet wurde. Diese Buchung ist in jeder Hinsicht zutreffend und wird von der anfragenden Fraktion auch nicht in Frage gestellt.

¹⁴² Zur Klarstellung: Diese Information ergibt sich zwar aus der Anlage zu Kapitel 20 06, aber eben nicht die Hauptpflicht des Fonds, das Fondsvermögen zu marktüblichen Konditionen anzulegen.

¹⁴³ In der Fassung des Einundzwanzigsten Landesgesetzes zur Änderung der Landesverfassung vom 20. Dez. 1971 (GVBl. 1972 S. 1).

¹⁴⁴ GVBl. 2015, S. 547.

Ab dem Jahre 2004 wurden die Zuführungen aus dem Verstetigungsdarlehen und im Jahre 2007 aus dem Stabilisierungsfonds in der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) gebucht. Diese Gestaltung wurde vom Gesetzgeber und von der Landesregierung als unproblematisch angesehen. So betonte *Prof. Dr. Ingolf Deubel* in Bezug auf den Stabilisierungsfonds mehrfach:¹⁴⁵

[2004] „*Der unverzinsliche Kredit des Landes an seine Kommunen führt beim Land selbstverständlich in den Jahren 2003 bis 2005 zu einer entsprechend höheren eigenen Kreditaufnahme. Da die Vergabe von Darlehen als Investitionen im Sinne des Haushaltsrechts bzw. der Landesverfassung gilt, entsteht allerdings keine Kollision mit der Verfassungsgrenze des Landes für die Kreditaufnahme.*“

[2008] „*Das im Einführungsjahr des Stabilisierungsfonds letztmalig gewährte unverzinsliche Darlehen des Landes aus dem Fonds an seine Kommunen führte auf Landesebene nochmals zu einer entsprechend höheren eigenen Kreditaufnahme und Zinsausgabenbelastung. Eine Kollision mit Vorschriften der Landesverfassung entstand jedoch nicht, da die Vergabe von Darlehen als Investition im Sinne des Haushaltsrechts bzw. der Landesverfassung gilt.*“¹⁴⁶

Diese Praxis wurde in der Vergangenheit zwar regelmäßig kritisiert.¹⁴⁷ Wie dargestellt,¹⁴⁸ wies auch der Landesrechnungshof bereits im Jahresbericht 2003 vom 12. Januar 2004 auf diese Praxis mit Bezug auf das Verstetigungsdarlehen hin und stellte zutreffend fest, dass die Mittel des Verstetigungsdarlehens den Kommunen als Schlüsselzuweisungen und damit zur Finanzierung konsumtiver Zwecke gewährt würden.

Entgegen der Kritik dürften sich diese Buchungen bei näherer Betrachtung als zulässig erweisen.

¹⁴⁵ „*Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds*“, Festschrift für Grosseckttler zum 65. Geburtstag, S. 38 f. (abrufbar unter: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Stabilisierungsfonds/deubel_beitrag_grosseckttler.pdf) (Abruf vom 12. Juni 2018)).

¹⁴⁶ „*Der Stabilisierungsfonds im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich: Fluch oder Segen?*“, Festschrift für Reiner Steenbock, 2008, S. 62 (abrufbar unter: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Stabilisierungsfonds/deubel_festschrift_steenbock.pdf) (Abruf vom 12. Juni 2018)).

¹⁴⁷ Vgl. nur die ausführliche Darstellung im Pensionsfondsurteil des VerfGH RP vom 22. Febr. 2017, VGH N 2/15, Urteilsdruck C. I., S. 28 ff.

¹⁴⁸ oben unter B. I. 5 a).

aa) Bewertungsmaßstäbe

Die Bewertungsmaßstäbe für die Buchungen ergeben sich aus dem Pensionsfondsurteil des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Februar 2017¹⁴⁹.

Danach gilt folgendes:

(1) Der Begriff des „Darlehens“ ist im Sinne des § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO auszulegen. Der Begriff unterliegt keiner generell vorzunehmenden einschränkenden Auslegung dahingehend, Darlehen nur teilweise oder unter bestimmten Bedingungen als Investitionsausgabe im Sinne des Art. 117 Satz 1 LV 1971 zu veranschlagen. Vielmehr sind gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO grundsätzlich sämtliche Darlehen in voller Höhe als Investitionsausgabe im Haushaltsplan zu veranschlagen.¹⁵⁰

(2) Ein Verstoß des Haushaltsgesetzes gegen die investitionsbezogene Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV 1971 liegt allerdings dann vor, wenn der Gesetzgeber eine Ausgestaltung wählt, die dazu führt, dass die Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV 1971 ihren normativen Zweck verfehlt, weil der auf eine Begrenzung der Staatsverschuldung angelegte Begriff der Investitionsausgaben jede einschränkende Wirkung verliert. Eine Gesetzesgestaltung, die zwar formal eine gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO als Investitionsausgabe zu qualifizierende Ausgabenart aufgreift, die begrenzende Wirkung des Investitionsbegriffs aber im Ergebnis leerlaufen lässt, erweist sich als verfassungswidrig.¹⁵¹

(3) Artikel 117 Satz 2 LV 1971 steht daher einer gesetzlichen Regelung entgegen, die Zuführungen des Landes an ein rechtlich selbständiges oder rechtlich unselbständiges Vermögen, das die Funktion einer Rücklage zur Vorfinanzierung konsumtiver Ausgaben einnimmt, als Darlehenshingabe qualifiziert.¹⁵²

(4) *„Mit der Einrichtung von Vorsorgevermögen hat sich Rheinland-Pfalz – wie eine Reihe weiterer Bundesländer und der Bund – dazu entschlossen, die Finanzierung an sich erst künftig entstehender Versorgungslasten zeitlich vorzuziehen und hierfür eine Rücklage zu bilden (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 LFinFG a.F). Der Gesetzgeber ist nicht grundsätzlich gehindert, erst künftig entstehende Zahlungspflichten materiell vorzuziehen und so – im laufenden Haushaltsjahr – gesetzliche Zahlungspflichten zu begründen (...). Wird ein entsprechendes Vorsorgevermögen als unselbständige Rücklage im Haushalt eingerichtet, wie dies dem Vorgehen der weiteren Bundesländer und dem Bund entspricht, erweist sich die investitionsbezogene Kreditobergrenze insofern als wirksam, als zusätzliche Kredite zur Finanzierung der Zuführungen allenfalls in Höhe der im jeweiligen Haushaltsjahr anfallen-*

¹⁴⁹ VGH N 2/15.

¹⁵⁰ VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 1., S. 29 ff.

¹⁵¹ VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 2., S. 35 ff.

¹⁵² VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 2 b), S. 37 f.

den Investitionsausgaben veranschlagt werden können. Gleiches gilt, wenn das Vorsorgevermögen zwar als selbständiges Vermögen eingerichtet wird, die Zuführungen allerdings – wie im Falle des Finanzierungsfonds bis zum Haushaltsjahr 2005 – nicht als investive Ausgaben qualifiziert werden.

Werden die Zuführungen zu einem rechtlich selbständigen Vermögen, das die Funktion einer Rücklage zur Vorfinanzierung konsumtiver Ausgaben einnimmt, hingegen als Darlehenshingabe qualifiziert, ist ein Weg geschaffen, auf dem konsumtive Ausgaben in nahezu beliebiger Höhe durch Kredite finanziert werden können. Obwohl die Versorgungsausgaben als konsumtive Ausgaben im Jahr ihrer Fälligkeit nämlich die Kreditobergrenze nicht ausweiten würden, erscheinen Ausgaben zur Deckung eben dieses Bedarfs dadurch als Investitionsausgaben, dass sie durch den Gesetzgeber vorgezogen und durch Darlehen vorfinanziert werden. Da Darlehen als Investitionsausgaben die Regelkreditgrenze erhöhen, können in der Konsequenz einer solchen gesetzlichen Ausgestaltung weitere Kredite in Höhe der jeweils gemachten Zuführungen aufgenommen werden. Eine praktische Grenze ergibt sich hierbei allenfalls aus der Tragfähigkeit des Haushalts in Bezug auf die Höhe der Kreditzinsen.“¹⁵³

bb) Bewertung

Auf Basis vorstehender Bewertungsmaßstäbe ergibt sich folgendes:

(1) Die Zuweisungen des Landes an die Kommunen, die zunächst als Verstedigungsdarlehen und sodann im Jahr 2007 als Leistungen des Stabilisierungsfonds erfolgten, sind Darlehen im Sinne des § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO. Eine einschränkende Auslegung im Hinblick auf den Verwendungszweck der Darlehen (konsumtive Ausgaben) erfolgt nicht.

(2) Eine Unzulässigkeit der Einordnung der Zuweisungen des Landes als Darlehen folgt auch nicht aus einer Umgehungsgestaltung, mit der der auf eine Begrenzung der Staatsverschuldung angelegte Begriff der Investitionsausgaben jede einschränkende Wirkung verliert. Eine solche Umgehungsgestaltung hatte der Verfassungsgerichtshof beim rheinland-pfälzischen Pensionsfonds angenommen. Eine vergleichbare Sachlage und eine Umgehungssproblematik liegen beim Stabilisierungsfonds nicht vor.

Der maßgebliche Unterschied zum Pensionsfonds liegt darin, dass die Darlehenszuweisungen in den maßgeblichen Haushaltsjahren 2004 bis einschließlich 2007 beim Stabilisierungsfonds nicht zum Aufbau einer Vermögensreserve verwendet wurden und dem Land ein (haushaltsrechtlich) „echter“ Darlehensrückzahlungsanspruch zustand.

Die Zuweisungen an die Kommunen erfüllten in jeder Hinsicht den Darlehensbegriff. In den fraglichen Haushaltsjahren ging es nur um eine „klassische“ Darlehensvergabe in Form eines

¹⁵³ VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 2 b) aa), S. 38 f.

Vorgriffs auf künftige Schlüsselzuweisungen des Landes.¹⁵⁴ Ein Sondervermögen wurde nicht – und sollte auch nicht – in den fraglichen Haushaltsjahren auf Kreditbasis aufgebaut werden. Dem Land stand ein unmittelbarer Rückzahlungsanspruch durch die Regelung zu, dass über dem Korridor liegende Landesleistungen nach Abrechnung dem Stabilisierungsfonds zuzuführen sind. Es stand außer Frage, dass das Land die Darlehen aus Geldern, die eigentlich den Kommunen zustanden, wieder zur freien Verfügung zurückerhält.

Auch zwei weitere, vom Verfassungsgerichtshof beim Pensionsfonds verneinte Aspekte, finden sich beim Stabilisierungsfonds wieder: Die vom Land den Kommunen gewährten Gelder dienten jeweils einem aktuellen Kapitalbedarf und waren dadurch begrenzt.¹⁵⁵ Darüber hinaus standen die Gelder dem Land als Darlehensgeber – anders als beim Pensionsfonds wegen der gesetzlichen Anlageverpflichtung, die Gelder wieder beim Land selbst anzulegen – bis zur Rückzahlung nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung.¹⁵⁶

Dass durch diese Buchungen zu konsumtiven Zwecken dienende Schlüsselzuweisungen mit zusätzlichen Darlehen finanziert wurden, wodurch wiederum die Kreditaufnahmegrenze des Landes nach oben verschoben wurde, ist eine unmittelbare Folge der bisherigen investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV 1971 und als solche hinzunehmen. Gerade diese Folge war einer der maßgeblichen Kritikpunkte der alten Schuldenregelung und führte zu einer Neufassung.

d) Kreditaufnahmegrenze und Rotabsetzung

Die antragstellende Fraktion vertritt die Auffassung, die Rückzahlungen des Darlehens und die Zahlungen zum Aufbau der Finanzreserve seien über keinen Haushaltstitel erfasst, nicht einmal über eine sog. „Rotabsetzung“. Dadurch sei die Kreditaufnahmegrenze nicht entsprechend nach unten zurück verschoben worden.

Diese Auswirkung kann in Bezug auf die Darlehensrückzahlungen bestätigt werden.

Die dadurch erhöhte Kreditaufnahmegrenze ist wiederum eine Folge der bisherigen investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV 1971 und als solche ebenfalls hinzunehmen. Denn, wie der Verfassungsgerichtshof im Pensionsfondsurteil ausführt, erfasst „*die investitionsbezogene Kreditobergrenze [...] nur die Nettoneuverschuldung. Übersteigt diese die Summe der Investitionsausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr nicht, erscheint die Kreditaufnahme unbedenklich und gerechtfertigt zu sein. Der absolute Schuldenstand wird demgegenüber von der investitionsbezogenen Kreditobergrenze nicht mehr in den Blick genommen. Der*

¹⁵⁴ Vgl. VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 2 b) cc) (1), S. 41.

¹⁵⁵ Vgl. VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 2 b) cc) (2), S. 41 f.

¹⁵⁶ Vgl. VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 2 b) cc) (3), S. 42 f.

*Ablösung von Altschulden und dem damit verbundenen Aufrechterhalten eines Schuldensockels aus vergangenen Haushaltsjahren steht Art. 117 Satz 2 LV1971 deshalb nicht entgegen.*¹⁵⁷

Auch die Annahme, die Zahlungen zum Aufbau der Finanzreserve seien über keinen Haushaltstitel erfasst, kann bestätigt werden. Diese Annahme entspricht der Kritik des Landesrechnungshofs in den Jahresberichten 2016 und 2018, wonach Haushaltsansätze nicht ausgebracht und Bestandsveränderungen buchungsmäßig nicht nachgewiesen seien.

2. Anforderungen an die Darstellung des kommunalen Stabilisierungsfonds in der Haushaltsrechnung

Der Haushaltsrechnung sind nach § 85 Abs. 1 Satz 2 LHO

„Übersichten beizufügen über

1. (...),

2. die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen.“

Da nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV, § 26 Abs. 2 LHO nur die Zuführungen oder Ablieferungen und in der Vermögensrechnung die Wirtschaftsergebnisse nachgewiesen werden müssen¹⁵⁸, fordert § 85 Abs. 1 Satz 2 LHO für die Haushaltsrechnung eine Aufzählung der Sondervermögen mit ihren eigenen Einnahmen und Ausgaben sowie dem Bestand.

Seit 2008 ist der jeweiligen Haushaltsrechnung im Rahmen der Übersicht 4 mit der Überschrift *„Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der Sondervermögen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO)“* die Entwicklung des Stabilisierungsfonds zu entnehmen (siehe oben unter I. 4. b). Diese Übersicht enthält unter der Bezeichnung *„Bestand“* jeweils Jahresendstände sowie Angaben zu den jeweiligen Zuführungen oder Ablieferungen und (ab 2013) zu Zinsen.

Bis zum Jahr 2012 wird jeweils von *„Bestand“* gesprochen. Der ab dem Haushaltsjahr 2013 verwendete Begrifflich der *„Finanzreserve“* dürfte, wie oben dargestellt,¹⁵⁹ nicht zutreffend sein. Stattdessen sollte von *„Stabilisierungsfonds“* gesprochen werden, um Missverständnisse über die Rechtsnatur des Fonds als (zweckgebundenes) Sondervermögen zu vermeiden.

Weder der Erläuterung zu Beginn der Übersicht noch der zahlenmäßigen Entwicklung sind allerdings die sich hinter dem wirtschaftlichen Bestand stehenden tatsächlichen Vermögenswerte zu entnehmen. Da der Fonds nach § 5a Abs. 2 Satz 1 LFAG zur Vermögensanlage verpflichtet

¹⁵⁷ Vgl. VGH N 2/15, Urteilsumdruck C. I. 2 a, S. 37 m.w.N.

¹⁵⁸ Vgl. *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Stand Febr. 2015, § 85 Rn. 2.

¹⁵⁹ II. 2.

ist, dürfte neben der Angabe des wirtschaftlichen Gesamtbestandes seit 2013 auch eine Angabe zu den hinter dem wirtschaftlichen Bestand stehenden tatsächlichen Vermögenswerten erforderlich sein, da nur so der Zweck der Übersicht, über wichtige Vorgänge des Haushaltsvollzugs zu berichten,¹⁶⁰ erfüllt werden kann.

Die Darstellung in der Anlage 4 enthält nicht die geforderte Übersicht über die „*Einnahmen und Ausgaben*“ des Fonds, wie sie z.B. beim Sondervermögen „*Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung*“ in der Übersicht 4.2 der Haushaltsrechnungen zum Haushaltsjahr 2015¹⁶¹ und 2016¹⁶² enthalten sind.

V. Gibt die kommunale Finanzreserve nach § 5a Abs. 2 LFAG den Kommunen einen gegen die Landesregierung gerichteten Auszahlungsanspruch dieser Finanzreserve?

Ein Anspruch der Kommunen gegen die Landesregierung auf Auszahlung der Finanzreserve besteht nicht.

Der Zweck des Fonds ist nach § 5a Abs. 2 LFAG zwar als „*Finanzreserve für den kommunalen Finanzausgleich zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse*“ definiert. Daraus folgt jedoch kein unmittelbarer Anspruch der Kommunen auf Auszahlung. Der Stabilisierungsfonds ist ein vom Gesetzgeber eingeführtes Instrument im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, um eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse innerhalb des gesetzlich definierten Korridors zu erreichen. Individuelle Ansprüche entstehen daraus nicht.

¹⁶⁰ So ausdrücklich *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Stand Febr. 2015, § 85 Rn. 1: „Der Zweck der Übersichten zur Haushaltsrechnung besteht in einer Unterrichtung über wichtige Vorgänge des Haushaltsvollzugs.“

¹⁶¹ S. 772 f.

¹⁶² S. 678 f.

C. Zusammenfassung und wesentliche Ergebnisse

1. Artikel 49 Landesverfassung (LV) gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) und verpflichtet das Land, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern (Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV).

Grundlage der Leistungen des Landes ist die nach § 5 LFAG zu ermittelnde Finanzausgleichsmasse. Sie speist sich aus einem festen Verbundsatz des Ist-Aufkommens, das dem Land aus verschiedenen Bundes- und Landessteuern sowie sonstigen Einnahmen zusteht, der Abrechnung der Vorjahre, dem Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage (§ 23 LFAG) und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (§ 24 LFAG).

2. Aufgrund einer schwierigen Finanzsituation Anfang der 2000er Jahre wäre eine größere Absenkung der Finanzausgleichsmasse nötig gewesen. Um dies zu verhindern, wurde 2003 der sog. Beistandspakt geschlossen. Durch diesen wurde den Kommunen für die Jahre 2003 bis 2006 eine Mindestausstattung des kommunalen Finanzausgleichs von zunächst jährlich 1.606 Mio. € garantiert. Dadurch erhielten die Kommunen vorgezogene künftige Landesleistungen als Darlehen.
3. Der Beistandspakt wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2007 durch den kommunalen Stabilisierungsfonds abgelöst, der auch in wirtschaftlichen Boomzeiten zur Verstetigung der Zuweisungen des Landes an die Kommunen beitragen soll. Konjunkturell bedingte starke Abweichungen von einem mittleren Entwicklungspfad sollen durch den Stabilisierungsfonds ausgeglichen werden. Dies erfolgt dergestalt, dass Landesleistungen, die über einem definierten Korridor liegen, dem Stabilisierungsfonds zugeführt werden. Unterschreiten die Landesleistungen nach herkömmlicher Berechnung die untere Grenze des Korridors, wird der Differenzbetrag dem Stabilisierungsfonds entnommen. Für den Fall einer nicht ausreichenden Deckung tritt das Land mit Krediten in Vorlage, die in späteren Jahren aus über der oberen Grenze des Korridors liegenden Landesleistungen nach Abrechnungen zurückgeführt werden.
4. Der Landesgesetzgeber bestimmt im Rahmen der Fachgesetzgebung die Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds, also ob es sich um ein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne oder lediglich um eine positive oder negative Finanzreserve handelt, die nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen an Sondervermögen unterliegt. An diese Vorgaben sind – bis zu einer etwaigen Änderung durch den Fachgesetzgeber – der Haushaltsgesetzgeber sowie die Landesregierung bei der Ausführung des Haushalts gebunden.

5. Der aktuelle Fachgesetzgeber ist jederzeit befugt, durch förmliches Gesetz von einem früheren Fachgesetzgeber getroffene Festlegungen über die Rechtsnatur des kommunalen Stabilisierungsfonds aufzuheben, abzuändern, zu präzisieren oder auch den kommunalen Stabilisierungsfonds vollständig abzuschaffen. Dabei hat er die sich aus Art. 49 Abs. 6 LV ergebenden Grundsätze zu beachten.
6. Der Stabilisierungsfonds dürfte mit dem Zweiten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2004 Gesetz zur kommunalen Stabilisierungsfonds i.S.d. § 5a LFAG als nicht selbständiges Sondervermögen des Landes im haushaltsrechtlichen Sinne mit Wirkung zum Haushaltsjahr 2007 errichtet worden sein. Dies folgt aus dem Gesetzeswortlaut, der Gesetzesbegründung, den sonstigen Gesetzgebungsmaterialien, dem Verständnis früherer Landesregierungen von der gesetzlichen Regelung, dem Verständnis von § 5a LFAG in der Literatur, dem Verständnis durch den Landesrechnungshof sowie der tatsächlichen Handhabung durch die Landesregierungen der unmittelbar auf die Errichtung folgenden Haushaltsjahre.
7. Der Stabilisierungsfonds ist ein gemischter Vermögensanlage- und Kreditabwicklungsfonds, der aus Landesleistungen nach Abrechnungen herrührendes positives und negatives Anlagevermögen absondert und buchhalterisch getrennt vom sonstigen Landesvermögen verwaltet. Positives Anlagevermögen ist als reales (zweckgebundenes) Vermögen getrennt anzulegen, negatives Anlagevermögen sind buchhalterisch getrennte originäre Leistungen des Landes im Vorgriff auf zukünftige Landesleistungen nach Abrechnung, die aus den künftigen Landesleistungen nach Abrechnungen, die über dem in § 5a Abs. 3 LFAG definierten dynamischen Korridor liegen, zurückgeführt werden.
8. Nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nach dem Halbsatz 2 nur die Zuführungen und Ablieferungen eingestellt zu werden. Die Landesverfassung macht damit – in Übereinstimmung mit Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG und den anderen Landesverfassungen – für Landesbetriebe und Sondervermögen eine Ausnahme von den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Haushaltseinheit.

§ 26 Abs. 2 LHO konkretisiert diese verfassungsrechtliche Vorgabe als „Muss“-Vorschrift dahingehend, dass bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan zu veranschlagen sind. Über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.

Für die Haushaltsrechnung ordnet § 85 Abs. 1 Satz 2 LHO eine Aufzählung der Sondervermögen mit ihren eigenen Einnahmen und Ausgaben sowie dem Bestand an.

9. Unter Zugrundelegung der vorbeschriebenen Zweckbestimmung des Stabilisierungsfonds (Ziffer 7.) dürften sich danach folgende konkrete Vorgaben an die Darstellung des Stabilisierungsfonds im **Haushaltsplan** ergeben:

- a) Das Verstehtigungsdarlehen der Jahre 2003 bis 2006 ist als „normales“ Darlehen im Haushaltsansatz zu buchen. Diese Buchungen sind erfolgt.
- b) Mit Errichtung des Fonds im Jahre 2007 übernahm der Fonds das noch bestehende Verstehtigungsdarlehen als „*unverzinsliches negatives Anlagevermögen*“.

Die Zuführungen **aus** dem Fonds in den Haushaltsjahren 2007 bis einschließlich 2012 sind nach § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO mittels Haushaltsansatz zu buchen, gleiches gilt grundsätzlich für Zuführungen **an** den Fonds. Darüber hinaus sind nach § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO grundsätzlich separate Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben des Fonds in Form einer gesonderten Anlage oder die Aufnahme in Erläuterungen in die Haushaltspläne aufzunehmen.

Die Buchung der Zuführungen **aus** dem Fonds sind von 2007 bis 2012 erfolgt.

Die Buchung der Zuführungen **an** den Fonds sind von 2008 bis 2012 nicht erfolgt. Ob hiervon abgesehen werden kann, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden, da, soweit ersichtlich, bislang weder Rechtsprechung noch Rechtslehre die Problematik, ob bei der Rückführung von negativem nicht selbständigem Sondervermögen von einer Buchung abgesehen werden kann, erörtern.

Für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012 fehlt es an separaten Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben des Fonds oder einer Erläuterung. Hiervon dürfte im Hinblick auf die bloße Darlehensrückführung und die Darstellung in der Anlage zu Kapitel 20 06 („*Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz*“) abgesehen werden können.

Allerdings dürfte es für den Landeshaushalt 2007/2008 angezeigt gewesen sein, in einer weiteren Rubrik das übernommene Verstehtigungsdarlehen und dessen weitere Entwicklung als Teil des (zunächst negativen)

Fondsvermögens sowie Neukredite als weiteren Teil des (zunächst negativen) Fondsvermögens darzustellen, da dieses negative Fondsvermögen unterschiedlichen Zinsregelungen unterlag. Die spätere Aufhebung der ursprünglichen Verzinsungspflicht für das Darlehen aus 2007 dürfte daran nichts ändern, da zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts die Verzinsungspflicht noch galt.

Im Hinblick auf die Begrifflichkeit dürfte es angezeigt gewesen sein, in der Übersicht nicht mehr den Begriff „*Verstetigungsdarlehen*“, sondern „*Bestand des Stabilisierungsfonds*“ oder eine ähnliche Bezeichnung zu verwenden, da das Verstetigungsdarlehen nach der gesetzlichen Vorgabe in § 34 Abs. 2 Satz 4 LFAG a.F. vom Fonds übernommenes „*negatives Anlagevermögen*“ ist.

- c) Das Jahr 2013 ist davon geprägt, dass nach dem Haushaltsplan der Stabilisierungsfonds die ihm gewährten Darlehen vollständig tilgen und darüber hinaus erstmals einen positiven Bestand zum Jahresende aufweisen sollte. Die folgenden Haushaltsjahre 2014 bis 2018 sollten jeweils einen positiven Bestand des Fonds zum Jahresende ausweisen. In den Jahren 2013 bis 2015 und 2017 sollte der Bestand des Fonds jeweils ansteigen, während in den Haushaltsjahren 2016 und 2018 eine Verringerung des Bestandes erfolgen sollte.

Die Zuweisungen **aus** dem Fonds in den Haushaltsjahren 2013 bis einschließlich 2018 ergeben sich vordergründig aus Kapitel 20 06 Titel 853 01 mit der Titelbezeichnung „*Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG*“ in Höhe von jeweils 0 €. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass unter dieser Position nur Darlehensgewährungen des Landes gebucht wurden, wenn der Fonds kein positives Vermögen aufweist.

In den Haushaltsjahren 2016 und 2018 sollten Zuweisungen **aus** dem Fonds erfolgen, da die Landesleistungen in diesen beiden Haushaltsjahren unterhalb der definierten Mindestgrenze lagen. Entsprechende Buchungen **aus** dem Fonds erfolgten nicht. Zuweisungen **aus** dem Fonds ergeben sich nur aus der jeweiligen Anlage zu Kapitel 20 06 („*Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds auf Grund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz*“). Entsprechende Buchungen dürften jedoch erforderlich gewesen sein, da es sich um die Verringerung des weiterhin positiven Bestandes eines zweckgebundenen und vom sonstigen Landesvermögen getrennt zu verwalteten Sondervermögens handelt.

Die Höhe der Zuführungen **an** den Fonds in den Jahren 2013 bis 2015 und 2017 ergeben sich erneut aus der Darstellung in der Anlage zu Kapitel 20 06. Die dort verwendete Begrifflichkeit mit „*Verstetigungsdarlehen*“ dürfte nicht zutreffend sein. Richtigerweise wurde erstmals wegen der zu erwartenden Zinsen auf das Guthaben des Stabilisierungsfonds im Haushaltsjahr 2013 ein weiterer Punkt mit der Bezeichnung „*Zinsen*“ aufgenommen.

Anders als in den Vorjahren dürften ab dem Haushaltsjahr 2013 für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 und 2017 nach § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO planmäßige Haushaltsansätze mit der Bezeichnung „*Zuführungen an den Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG*“ (oder einer ähnlichen Bezeichnung) erforderlich gewesen sein, welche die über dem Korridor liegenden Landesleistungen nach Abrechnungen ausweisen und dem Fonds als Sondervermögen zuführen. Dies dürfte zum einen daraus folgen, dass der Fonds die zugewiesenen Leistungen nach § 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG zu „*marktüblichen Konditionen anzulegen*“ hat. Zum anderen dürften Haushaltsansätze deshalb erforderlich gewesen sein, da bei Nichtvorhandensein des – dazwischengeschalteten – (Finanz-)Instruments des Stabilisierungsfonds sonst die über dem Korridor liegenden Landesleistungen nach Abrechnung im jeweiligen Haushaltsjahr Teil der unmittelbar an die Kommunen zu verteilenden Finanzausgleichsmasse (§ 5 Abs. 2 Satz 2, § 5 Abs. 4 LFAG) gewesen wären. Rechtlich führt der Stabilisierungsfonds zu einer Stundung der den Kommunen im betreffenden Haushaltsjahr zustehenden Leistungen. Die Fondskonstruktion verhindert, dass die – gestundeten – Leistungen in dem jeweiligen Haushaltsjahr im allgemeinen Landeshaushalt verwandt werden, indem der Landeshaushalt sofort mit der (zweckgebundenen) Ausgabe zu Gunsten des Stabilisierungsfonds belastet wird. Der Fonds wiederum hält dieses Geld getrennt vom sonstigen Landesvermögen und legt es nach der gesetzlichen Vorgabe in § 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG zu marktüblichen Konditionen an.

Eine bloße Stabilisierungsrechnung hingegen ermöglicht die Verwendung der Gelder im allgemeinen Landeshaushalt. Sie hebt die vom Fonds geschaffene Zweckbindung der Gelder auf und ersetzt diese durch einen „bloßen“, nicht durch reales Vermögen hinterlegten Anspruch der Kommunen gegen das Land auf künftige Zahlung der gestundeten Leistungen. Wirtschaftlich betrachtet gewähren die Kommunen in diesem Fall dem Land ein Darlehen für allgemeine Finanzierungszwecke.

Darüber hinaus dürfte zur Einhaltung von § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO (separate Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben oder Aufnahme von Erläuterungen) nunmehr die nachrichtliche Darstellung im Rahmen der

Anlage zu Kapitel 20 06 nicht mehr genügen, da diese Anlage eine wesentliche Information, nämlich die Pflicht des Fonds zur Vermögensanlage aus § 5a Abs. 4 Satz 1 LFAG, nicht enthält. Ab dem Haushaltsjahr 2013 dürfte die Beifügung einer Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Fonds oder einer entsprechenden Erläuterung zum Titel 20 06 erforderlich gewesen sein, z.B. beim Haushaltsansatz „Zuführungen **an den / aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG**“. Die Anlage oder die Erläuterungen sollten die vom Gesetz geforderte Anlage des Fondsvermögens zu marktüblichen Konditionen zum Aufbau einer Finanzreserve (§ 5a Abs. 2 LFAG) durch Erwerb oder weiteres Halten entsprechender Vermögenswerte (§ 5a Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 LFAG) sowie die Zinseinnahmen des Fonds aus der bereits getätigten Anlage des Fondsvermögens (§ 5a Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 LFAG) darstellen.

Der in den Haushaltsplänen 2016 und 2017/2018 verwendete Begriff der „Finanzreserve“ an Stelle des bisherigen Begriffs „Verstetigungsdarlehen“ dürfte nicht korrekt sein. Stattdessen sollten Begriffe wie „Zuführungen an/aus dem Stabilisierungsfonds“, „Stand des Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG“ oder ähnliche Bezeichnungen verwendet werden, aus denen sich unmissverständlich die Rechtsnatur des Fonds als Sondervermögen ergibt.

- d) Ab dem Jahre 2004 wurden die Zuführungen aus dem Verstetigungsdarlehen und im Jahre 2007 aus dem Stabilisierungsfonds in der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) gebucht. Diese Gestaltung dürfte sich entgegen geäußelter Kritik bei näherer Betrachtung als zulässig erweisen.
- e) Die Rückzahlungen des Darlehens sind über keinen Haushaltstitel erfasst. Die dadurch erhöhte Kreditaufnahmegrenze ist Folge der bisherigen investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV 1971 und als solche hinzunehmen.
- f) Die Zahlungen zum Aufbau der Finanzreserve sind über keinen Haushaltstitel erfasst. Diese Annahme entspricht der Kritik des Landesrechnungshofs in den Jahresberichten 2016 und 2018, wonach Haushaltsansätze nicht ausgebracht und Bestandsveränderungen buchungsmäßig nicht nachgewiesen wurden.

10. An die Darstellung des Stabilisierungsfonds in der **Haushaltsrechnung** dürften sich folgende Anforderungen ergeben:

Seit 2008 ist der jeweiligen Haushaltsrechnung im Rahmen der Übersicht 4 zutreffend mit der Überschrift „*Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der Sondervermögen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO)*“ die Entwicklung des Stabilisierungsfonds zu entnehmen. Diese Übersicht enthält unter der Bezeichnung „*Bestand*“ jeweils Jahresendstände sowie Angaben zu den jeweiligen Zuführungen oder Ablieferungen und (ab 2013) zu Zinsen.

Bis zum Jahr 2012 wird jeweils von „*Bestand*“ gesprochen. Der ab dem Haushaltsjahr 2013 verwendete Begriff der „*Finanzreserve*“ dürfte nicht zutreffend sein. Stattdessen sollte von „*Stabilisierungsfonds*“ gesprochen werden, um Missverständnisse über die Rechtsnatur des Fonds als Sondervermögen zu vermeiden.

Weder der Erläuterung zu Beginn der Übersicht noch der zahlenmäßigen Entwicklung sind die sich hinter dem wirtschaftlichen Bestand stehenden tatsächlichen Vermögenswerte zu entnehmen. Da der Fonds nach § 5a Abs. 2 Satz 1 LFAG zur Vermögensanlage verpflichtet ist, dürfte neben der Angabe des wirtschaftlichen Gesamtbestandes seit 2013 auch eine Angabe zu den hinter dem wirtschaftlichen Bestand stehenden tatsächlichen Vermögenswerten erforderlich sein, da nur so der Zweck der Übersicht, über wichtige Vorgänge des Haushaltsvollzugs zu berichten, erfüllt werden kann.

Die Darstellung in der Anlage 4 enthält auch nicht die geforderte Übersicht über die „*Einnahmen und Ausgaben*“ des Fonds, wie sie z.B. beim Sondervermögen „*Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung*“ in der Übersicht 4.2 der Haushaltsrechnungen zum Haushaltsjahr 2015 und 2016 enthalten sind.

11. Ein Anspruch der Kommunen gegen die Landesregierung auf Auszahlung der Finanzreserve besteht nicht.