



LANDTAG
Rheinland-Pfalz

18/3253

VORLAGE

An den
Vorsitzenden des Haushalts- und
Finanzausschusses
Herrn Thomas Wansch, MdL
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

DIE MINISTERIN

Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz
Postfach 33 20
55023 Mainz
Telefon 06131 16-4302
Telefax 06131 16-4300
Doris.Ahnen@fm.rlp.de
www.fm.rlp.de

30.01.2023

Mein Aktenzeichen
0410-0002#2023/0001-0401 422

Ihr Schreiben vom

Telefon / Fax
06131 16-4357
06131 16-4331

39. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. Januar 2023

TOP 1.a: Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen
in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP)
- Vorlage 18/4937 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

als Anlage übersende ich Ihnen die in der o.g. Sitzung zugesagte Stellungnahme der
Landesregierung gegenüber dem Landesrechnungshof.

Mit freundlichen Grüßen

Doris Ahnen

Anlage

Stellungnahme der Landesregierung gegenüber dem Landesrechnungshof vom
12. Dezember 2022



Herrn
Jörg Berres
Präsident des Rechnungshofes
Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

DER STAATSEKRETÄR

Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz
Postfach 33 20
55023 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-4300
Ministerbuero@fm.rlp.de
www.fm.rlp.de

12. Dezember 2022

Mein Aktenzeichen
0410-0002#2022/0010-0401 422/425

Ihr Schreiben vom
20. Oktober 2022
PrA-0504-0003-0012.0001

Telefon / Fax
06131 16-4357

Entwurf eines Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP)

Sehr geehrter Herr Präsident,

haben Sie zunächst vielen Dank für die übersandte Stellungnahme vom 20. Oktober 2022 zu dem obigen Gesetzentwurf. Danken möchte ich auch für die vorangestellte Bemerkung, dass vom Rechnungshof jedenfalls das Vorhaben der Landesregierung begrüßt wird, mit der Teilentschuldung zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte beizutragen. Hinsichtlich der aus Sicht des Rechnungshofes weiterhin zu präferierenden Form der Gewährung von Tilgungshilfen anstelle der von der Landesregierung gewählten Form der Schuldübernahmen, darf auf die Ausführungen des Ministeriums der Finanzen vom 3. August 2022 im Kontext des im Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2023/2024 vorgesehenen § 2 Abs. 13 LHG 2023/2024 verwiesen werden.

Zu Ihren Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs nehme ich in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Sport wie folgt Stellung:



1. Zu § 1 LGPEK-RP-E – Ziele

Die zu § 1 vorgetragene Empfehlung aufgreifend, wurde der Gesetzestext im Hinblick auf die mit dem Entschuldungsprogramm PEK-RP verfolgten Ziele um die Verhinderung der Neuverschuldung mit Liquiditätskrediten als gleichermaßen bedeutsames Ziel ergänzt.

In der geänderten Fassung lautet § 1 Abs. 1: „Das Programm „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“ dient der unmittelbaren Entlastung der von einer hohen Liquiditätskreditverschuldung besonders betroffenen Kommunen sowie der Verhinderung des erneuten Aufwuchses solcher Schulden.“

2. Zu § 11 LGPEK-RP-E – Tilgungshilfe, Schuldübernahme zum Kreditlaufzeitende

Im Hinblick auf die in § 11 Abs. 1 (vormals § 12) vorgesehenen alternativen Entschuldungsinstrumente, trägt der Rechnungshof grundsätzliche Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Schuldübernahme nach § 414 BGB mit Artikel 117 Abs. 4 LV vor. Die in diesem Zusammenhang vorgebrachte Rechtsauffassung kann aus hiesiger Sicht schon unter Zugrundelegung des Wortlauts von § 414 BGB in Verbindung mit der einschlägigen Rechtsprechung und Rechtsliteratur nicht geteilt werden. Die private Schuldübernahme, die in den §§ 414 ff. BGB geregelt ist, ermöglicht die Entlastung des bisherigen Schuldners (Altschuldners) durch den Eintritt eines neuen Schuldners (Übernehmers), wobei die Sicherung des Gläubigers fortbesteht.¹ Das Gesetz sieht für diese Schuldübernahme zwei verschiedene Wege vor: Erstens den Vertrag zwischen Gläubiger und Übernehmer (ohne Mitwirkung des Schuldners) nach § 414 BGB und zweitens den Vertrag zwischen Schuldner und Übernehmer unter Mitteilung an und Genehmigung durch den Gläubiger gemäß § 415 BGB. In der Praxis ist die Schuldübernahme nach § 414 BGB gegenüber der nach § 415 der meist gewählte Weg zur Erreichung des Normzwecks, der wie oben aufgezeigt in der Entlastung des

¹ MüKo BGB-Heinemeyer, 9. Aufl. 2022, Vor § 414, Rn. 1.



Altschuldners besteht.² Der Gesetzentwurf sieht zwar – im Gegensatz zu der sonst üblichen Praxis – ein Subsidiaritätsverhältnis der Schuldübernahme nach § 414 BGB zu der nach § 415 Abs. 1 Satz 1 BGB vor, dies allerdings zum einen aufgrund des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Kommune und Land, welches dem Programm PEK-RP nicht nur dem Namen nach zugrunde liegt. Zum anderen um in den Fällen handlungsfähig zu bleiben, in denen eine Übernahme aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich oder nicht wirtschaftlich ist. Auch kann das jeweilige Entschuldungsvolumen in genau der bewilligten Höhe nur durch die alternativen Entschuldungsinstrumente erreicht werden, da im Rahmen der Schuldübernahme nach § 10 eine Aufteilung der Kreditverträge nicht erfolgt.

Aus hiesiger Sicht ist eine finanzverfassungsrechtlich und haushalterisch differenzierende Bewertung der nach dem Gesetzeswortlaut von § 414 BGB und § 415 BGB gleichrangig nebeneinanderstehenden Formen der befreienden Schuldübernahme daher weder geboten noch rechtlich begründbar. Die Landesregierung erhält selbstverständlich durch § 12 Abs. 1 auch kein Wahlrecht, ob die Entschuldung von der Schuldenregel erfasst wird oder nicht, sondern lediglich ein gestuftes Wahlrecht über die Durchführung der Schuldübernahme nach § 415 Abs. 1 BGB oder nach § 414 BGB, die gleichermaßen von dem Anwendungsbereich des Art. 117 Abs. 4 LV erfasst sind.

Im Hinblick auf die im Rahmen der Ausführungen des Rechnungshofes erneut in Frage gestellte Rechtmäßigkeit des Art. 117 Abs. 4 LV darf ich – ergänzend zu den bereits im Rahmen der Verfassungsänderung ausgetauschten Argumenten – auf das Ergebnis des Sachstandberichts zur „Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz“ durch den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags vom 14. Juli 2022 hinweisen: „Angesichts des Wortlauts des Art. 109 Abs. 3 GG sowie des Fehlens einer für dessen analoge Anwendung beziehungsweise erweiternde Auslegung erforderlichen planwidrigen Regelungslücke sprechen nach hiesiger Ansicht jedoch die überzeugenderen Argumente für die Verfassungsmäßigkeit der Regelung.

² MüKo BGB-Heinemeyer, 9. Aufl. 2022, Vor § 414, Rn. 1.



Hiervon ausgehend bedürfte es somit keiner weiteren Maßnahmen des Verfassungsgesetzgebers, um entsprechende Schuldübernahmen verfassungskonform zu ermöglichen.“³ Dieses Ergebnis stützt die Rechtsauffassung der Landesregierung, die überdies auch der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Einführung des Art. 117 Abs. 4 LV zugrunde gelegt hat.

3. Zu § 14 Abs. 1, 20 LGPEK-RP-E – Rückführung der Liquiditätskreditbestände

Den zu § 14 Abs. 1 dargelegten Besorgnissen betreffend die Sicherstellung der Erfüllung der verfassungsrechtlich unterlegten Tilgungspflicht im Wege der gesetzlichen Festschreibung eines jährlichen Tilgungsbetrages wird durch § 21 des Gesetzentwurfs mit einer Änderung des § 105 Abs. 4 GemO Rechnung getragen. Künftig ist im Rahmen eines Tilgungsplans ein jährlicher Mindest-Rückführungsbetrag festzusetzen, der sich am Wert von einem Dreißigstel der bei den Kommunen verbleibenden Kredite zur Liquiditätssicherung orientiert. Darüber hinaus wurde die Verpflichtung aufgenommen, eine Tilgungsrücklage anzusparen, soweit eine Tilgung aus rechtlichen Gründen nicht möglich oder unwirtschaftlich ist. Die Entwicklung der Tilgungsrücklage ist im Jahresabschluss darzustellen. Diese gesetzlich bestimmten Verpflichtungen bestehen unabhängig von einer Teilnahme der Kommune am Programm PEK-RP und sind daher auch gesetzessystematisch folgerichtig im Gemeindehaushaltsrecht normiert.

Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass sich die in Fußnote 2 der Stellungnahme des Rechnungshofes zitierte Fundstelle auf Art. 117 Abs. 1 Satz 4 LV und damit auf Kredite nach Satz 2 Nr. 2 bezieht, welche infolge der Schuldübernahmen im Rahmen des Programms PEK-RP jedoch gerade nicht entstehen. Der zitierte Verfasser stellt in Rn. 29d jedoch ausdrücklich fest, dass die Schuldübernahme als Kreditaufnahme ohne Einnahmen aus Krediten zu qualifizieren ist und die Ermächtigung zu

³ Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Sachstand WD 4 – 3000 – 070/22 v. 14.07.2022, S. 13.
4/8



Schuldübernahmen in Art. 117 Abs. 4 Satz 4 LV insoweit von rein deklaratorischem Charakter ist.⁴

Dem Vorschlag, statt der Angabe eines maximalen Tilgungszeitraums von 30 Jahren die Tilgung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich bis zum Ablauf des Jahres 2053 vorzusehen, wird durch den angepassten Gesetzentwurf entsprochen.

In der geänderten Fassung lautet § 14:

- (1) Das Land tilgt die übernommenen Liquiditätskredite bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2053.
- (2) Die Kommune soll die bei ihr verbleibenden Kredite bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2053 tilgen.

Hinsichtlich der Tilgungspflicht der Kommunen wird indes an der Ausgestaltung als Soll-Vorschrift festgehalten. Allerdings wurden die Ausführungen in der Gesetzesbegründung, wonach der Kommune eine maximale Tilgungsfrist von 45 Jahren eingeräumt werden kann, gestrichen. Ein Mindestmaß an Flexibilisierung ist im Ausnahmefall erforderlich, wenn von der Kommune nachweislich sämtliche Möglichkeiten der Einnahmesteigerung und Ausgabereduzierung ausgeschöpft wurden. Soweit die Finanzkraft der Kommune dies zulässt, sind unter Berücksichtigung der gemeindehaushaltsrechtlichen Vorgaben auch kürzere Zeiträume vorzusehen.

4. Zu § 18 LGPEK-RP-E – Rücknahme des Bewilligungsbescheids, Rückforderung von Leistungen

Die zu § 18 Abs. 1 (vormals § 19) dargelegte Besorgnis betreffend die im Ermessen der Bewilligungsstelle stehende Entscheidung zur Rücknahme des Bewilligungsbescheids und zur Rückforderung von Leistungen wird nicht geteilt. Aus hiesiger Sicht ergäbe sich bei der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Soll-Vorschrift durchaus ein

⁴ Droege in Brocker/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 117 Rn. 29c.
5/8



Wertungswiderspruch zu § 18 Abs. 1 Satz 3 im Hinblick auf die ermessenslenkenden Ziele in § 1. Der in diesem Zusammenhang herangezogene Vergleich zum KEF-RP trägt beim Programm PEK-RP schon aufgrund der sich doch erheblich unterscheidenden Programmausgestaltung nicht. Schließlich kann der Verletzung vertraglicher Pflichten grundsätzlich deutlich effizienter mit Mitteln der Kommunalaufsicht begegnet werden, sodass die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift zu einer Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses führen könnte und damit zu einer Aushöhlung des Regelungsgehalts von § 18 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 1 insgesamt.

Den Bedenken des Rechnungshofes wurde allerdings insoweit Rechnung getragen, als dass die mit dem Entschuldungsprogramm PEK-RP verfolgten Ziele in § 1 um die Verhinderung der Neuverschuldung mit Liquiditätskrediten als gleichermaßen bedeutungsvolles Ziel ergänzt wurde (siehe dazu bereits Nr. 1). Ferner wurde die seitens des Rechnungshofes monierte Möglichkeit, den Kommunen im Ausnahmefall eine maximale Tilgungsfrist von 45 Jahren einzuräumen, in der Begründung zu § 14 Abs. 2 (vormals § 15) gestrichen (siehe dazu bereits Nr. 3).

5. Zu § 16, 21 LGPEK-RP-E – Antragsverfahren, Änderung der Gemeindeordnung

Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich und die Vorgaben zur Aufnahme von Liquiditätskrediten ergeben sich bereits aus den gesetzlichen Regelungen der Gemeindeordnung sowie der Gemeindehaushaltsverordnung.

Zielführender als die vom Rechnungshof in § 16 vorgeschlagene – gesetzessystematisch aus hiesiger Sicht unpassende – Wiederholung dieser Vorgabe vom Charakter einer „Selbstverpflichtung“ der am Programm PEK-RP teilnehmenden Kommunen, erscheint insoweit eine konsequente Umsetzung der bestehenden Regelungen durch die Kommunalaufsicht. Dies umso mehr als die gemeindehaushaltsrechtlichen Änderungen unabhängig von einer Teilnahme am Programm PEK-RP für alle Gemeinden und Gemeindeverbände gelten.



Eine konsequente Umsetzung dieser Regelungen durch die Kommunalaufsicht kann aus hiesiger Sicht auch ohne die seitens des Rechnungshofes vorgeschlagene Änderung des § 121 Abs. 2 GemO gewährleistet werden. Soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, kann die Kommunalaufsicht zudem bereits nach geltendem Recht im Rahmen des Unterrichtsrechts nach § 120 GemO Gemeinden zur Vorlage eines „Haushaltssicherungskonzept“ auffordern.

Die Frage, inwieweit eine Regelung von Kriterien für die Genehmigung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite erforderlich ist, wird zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Anpassung der einschlägigen Verwaltungsvorschriften zu beurteilen sein.

Der Rechnungshof schlägt weiter vor, die Ermöglichung von Laufzeiten von bis zu 30 Jahren in § 105 Abs. 4 GemO auf bis Ende 2022 aufgenommene Liquiditätskredite zu begrenzen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass mit der Entschuldung der Kommunen voraussichtlich spätestens im Laufe des Jahre 2024 begonnen wird, erscheint die Anwendung der maximalen Tilgungsfrist von 30 Jahren auch für Kredite, die im Jahre 2023 aufgenommen werden, allerdings als sachgerecht.

Die Höchstfrist von 36 Monaten nach § 105 Abs. 5 erklärt sich aus dem Umstand, dass eine Kommune etwa im Dezember eines Jahres zur Aufnahme eines Liquiditätskredites genötigt ist, zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits einen Doppelhaushalt für die beiden Haushaltsfolgejahre beschlossen hat. In solchen Fällen kann die Kommune, ohne dass sie zu einer Nachtragshaushaltssatzung gezwungen wird, entsprechende Kompensationsmaßnahmen erst im dritten Haushaltsfolgejahr bestimmen. Aus Gründen der Vereinfachung und Einheitlichkeit wird die 36-Monats-Frist allgemein bestimmt. Nur unter besonderen atypischen Umständen darf die Gemeinde eine längere Rückführungsfrist vorsehen.

Aus dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 93 Abs. 3 GemO und der Zweckbestimmung der Kredite zur Liquiditätssicherung



nach § 105 Abs. 2 Satz 1 GemO, ergibt sich allerdings grundsätzlich das Erfordernis möglichst kurzer Laufzeiten. In Fällen entsprechender finanzieller Leistungsfähigkeit ist daher eine deutlich frühere Tilgung geboten, als dies durch die Höchstfristen der Absätze 4 und 5 vorgegeben wird.

6. Zu § 22 LGPEK-RP-E – Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung

Auf Anregung des Rechnungshofes ist die Liquiditätsplanung künftig Pflichtanlage des Haushaltsplans und im Vorbericht darzustellen. Im Übrigen wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Abschließend darf ich bereits ankündigen, dass der Rechnungshof selbstverständlich auch zur Rechtsverordnung zum Programm PEK-RP angehört wird. Im Übrigen bin ich für einen Austausch in der Sache jederzeit dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Stephan Weinberg