



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Präsident

- zu Drucksache 18/4937 -

Rechnungshof Rheinland-Pfalz | Postfach 17 69 | 67327 Speyer

Per E-Mail

Vorsitzenden des Haushalts- und
Finanzausschusses
des Landtags Rheinland-Pfalz
Herrn Thomas Wansch, MdL
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

Postadresse
Postfach 17 69
67327 Speyer

Hausadresse
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer
Tel. 06232 617-129
Fax 06232 617-430

Praesident@rechnungshof.rlp.de
<https://rechnungshof.rlp.de>

Ihre Nachricht vom:

Ihr Zeichen:

Aktenzeichen:

Datum:

PrA-0504-0003-0012.0001

6. Januar 2023

Entwurf eines Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-E; Drucksache 18/4937)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der o. a. Gesetzentwurf steht zur Beratung auf der Tagesordnung für die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 12. Januar 2023.

Das Ministerium der Finanzen hatte dem Rechnungshof unter dem 23. September 2022 eine Vorfassung des Entwurfs übersandt. Dieser hat hierzu unter dem 20. Oktober 2022 wie aus der Anlage ersichtlich Stellung genommen.

Die Landesregierung ist in der Begründung des nunmehr zur parlamentarischen Beratung vorliegenden Entwurfs lediglich auf die Äußerungen der kommunalen Spitzenverbände eingegangen. Die Anregungen des Rechnungshofs in seiner o. a. Stellungnahme werden weder diskutiert noch erwähnt. Sie sind im Entwurf in wesentlichen Teilen unberücksichtigt geblieben. Dies betrifft insbesondere Regelungsvorschläge zum Kommunalrecht, die eine künftig rechtmäßige Haushaltswirtschaft und damit die Vermeidung des Neuaufwuchses von Liquiditätskrediten zum Ziel hatten. Teile der vorgeschlagenen Regelungen sind in Hessen im Zuge der dortigen Kommunalentschuldung eingeführt worden. Warum sie gerade in Rheinland-Pfalz mit seiner langjährigen „Tradition“ aufsichtlich geduldeter, rechtswidriger kommunaler Haushaltswirtschaft und einer daraus folgenden hohen Liquiditätskreditverschuldung verzichtbar sein sollten, erschließt sich nicht ohne Weiteres.

Vielmehr gibt es aktuelle Anzeichen, dass diese „Tradition“ fortgeführt werden soll. So wird etwa im Haushaltsrundsreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 13. Dezember 2022 ausgeführt: „Im Rahmen eines strikten Haushaltskonsolidierungskurses sind alle gestaltbaren Möglichkeiten vorrangig zur Ausgabenreduzierung sowie zur Ausschöpfung der eigenen Einnah-

mequellen zu nutzen, um das oberste Ziel, einen ausgeglichenen Haushalt, zu erreichen. Gemeinden und Gemeindeverbänden wird empfohlen, frühzeitig das Beratungsangebot ihrer zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde in Anspruch zu nehmen, um eine **für beide Seiten tragfähige und nachhaltige** (Hervorhebung durch den Rechnungshof) Lösung zu finden“.

Die Formulierung begründet die Annahme, dass das Verfahren der Haushaltsaufsicht auch künftig schwerpunktmäßig durch Verhandlungen auf der Grundlage einer wie auch immer definierten „Tragfähigkeit“ für beide Seiten geprägt sein wird. Die gesetzliche Aufgabe der Kommunalaufsicht ist indessen die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns. Rechtmäßig ist eine kommunale Haushaltsplanung gemäß § 93 Abs. 4 GemO nur, wenn sie (grundsätzlich) kein Defizit oder (höchst ausnahmsweise) ein rechtlich unabweisbares Defizit aufweist. Ein nicht unabweisbares Defizit in der Haushaltsplanung wird nicht dadurch rechtmäßig, dass Aufsichtsbehörde und Kommune seine weitere – rechtlich mögliche – Reduzierung im Konsens für „nicht tragfähig“ erachten.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 (Rd-Nr. 106) darauf hingewiesen, dass die Unterbindung einer rechtswidrigen Haushaltsführung nicht nur ein zulässiges, sondern ein gebotenes Ziel der Kommunalaufsicht ist und Korrekturpflichten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite „notfalls durchzusetzen“ sind.

Obwohl die Haushalte für 2023 bereits die Einnahmeverbesserungen durch die am 24. November 2022 beschlossene und am 1. Januar 2023 in Kraft getretene Reform des LFAG zu berücksichtigen haben, planen nach Berichterstattungen in der Presse nicht wenige Kommunen noch immer defizitär und mit Realsteuerhebesätzen, die weit von verfassungsrechtlichen Begrenzungen entfernt sind¹.

Vor diesem Hintergrund übersendet der Rechnungshof für die Gesetzesberatungen seine Anregungen. Angesichts der hohen eingesetzten Beträge empfiehlt sich eine besonders kritische Prüfung, ob der vorliegende Gesetzentwurf geeignet ist, neue rechtswidrige Liquiditätskredite mit hinreichender Sicherheit zu verhindern. Für den Landeshaushalt empfiehlt sich – jenseits der bereits dargelegten verfassungsrechtlichen Fragen² – die Festlegung jährlicher Tilgungsbeträge (S. 2 der Anlage). Nur durch stringente Regelungen kann ein Erfolg der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs und der Teilentschuldung der Kommunen bei zugleich soliden Landesfinanzen nachhaltig gesichert werden.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Berres

Anlage

¹ Vgl. z. B. die Stadt Andernach, deren Rat am 8. Dezember 2022 eine hochdefizitäre Haushaltsplanung 2023 bei einem Hebesatz der Grundsteuer B von 465 % beschlossen hat (<https://www.blick-aktuell.de/Politik/Knapp-sieben-Millionen-Euro-fehlen-Andernacher-Haushalt-wackelt-533953.html>) und https://andernach.more-rubin1.de/meeting.php?sid=ni_2022-SR-158&datum_von=2013-01-01&datum_bis=2023-12-14&kriterium=si&suchbegriffe=Haushalt+2023&select_gremium=&select_koerper_schaft=) zuletzt abgerufen am 4. Januar 2023.

² Wie bedenklich das Vorgehen ist, zeigt § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs: Mit der Auswahl zwischen Tilgungshilfe und Schuldübernahme kann das Land jeweils für den Einzelfall bestimmen, ob die Schuldenregel greift.



Rechnungshof Rheinland-Pfalz | Postfach 17 69 | 67327 Speyer

Ministerium der Finanzen
Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz

Postadresse
Postfach 17 69
67327 Speyer

Hausadresse
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer
Tel. 06232 617-129
Fax 06232 617-430

Praesident@rechnungshof.rlp.de
<https://rechnungshof.rlp.de>

Ihre Nachricht vom:
23. September 2022

Ihr Zeichen:
0410-0029#2022/0001-0401
422/425

Aktenzeichen:
PrA-0504-0003-0012.0001

Datum:
20. Oktober 2022

Gesetzentwurf Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP)

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des o. a. Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen. Auch wenn der Rechnungshof aus rechtlichen und wirtschaftlichen Erwägungen Tilgungshilfen anstelle von Schuldübernahmen durch das Land als geeigneter ansieht, wird dennoch das Vorhaben begrüßt, mit der Teilentschuldung maßgeblich zur mittelfristigen Konsolidierung der Kommunalhaushalte beizutragen.

Zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen teile ich Ihnen Folgendes mit:

1. § 1 LGPEK-E

Aktuell werden als Ziele des LGPEK, die unmittelbare Entlastung der besonders von einer hohen Liquiditätskreditverschuldung betroffenen Kommunen sowie die Verpflichtung der Kommunen, die verbleibenden Liquiditätskredite zu steuern und selbstständig zurückzuführen, genannt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Verhinderung einer Neuverschuldung mit Liquiditätskrediten als gleichermaßen bedeutsames Ziel im Sinne der Generationengerechtigkeit und nachhaltiger Finanzen in § 1 des Gesetzes zu verankern. Dies entspricht auch der ausdrücklichen Erwartung des verfassungsändernden Gesetzgebers.¹

¹ Vgl. Landtags-Drucksache 18/2301, S. 4.

Hierzu könnte § 1 Satz 1 wie folgt ergänzt werden:

„... sowie der Verhinderung des erneuten Aufwuchses solcher Schulden.“

2. § 12 LGPEK-E

Die Vorschrift sieht in Absatz 1 ein Wahlrecht des Landes vor, ob es eine Tilgungshilfe zahlt (von der Schuldenregel erfasst) oder Schulden übernimmt (nach Auffassung der Landesregierung nicht von der Schuldenregel erfasst). Dabei ist jedoch schon fraglich, ob der Sache nach eine Schuldübernahme erfolgt. Denn die Kommune soll für das Auslaufen ihrer eigenen Schuld den Vertrag so gestalten, dass das Land die Schuld mit dem neuen Schuldverhältnis übernimmt. Das neue Schuldverhältnis wird auch nicht zwingend kongruent zum bisherigen begründet, sondern ggf. mit einem abweichenden Betrag. Wenn überhaupt, ist die Kommune nur für eine „juristische Sekunde“ Schuldner des neuen Kredits. Es ist daher fraglich, ob es sich noch um die Übernahme einer fremden Schuld oder nicht schon um die Aufnahme eines zu verrechnenden Kredits im Auftrag des Landes handelt.

Auch wenn man die Auffassung des Landes von der Rechtmäßigkeit des Artikels 117 Absatz 4 Landesverfassung zugrunde legt, stellt sich die Frage, ob § 12 LGPEK-E von diesem gedeckt ist. Denn Artikel 117 Absatz 4 Landesverfassung sieht die Übernahme fremder Schulden vor, nicht die Begründung eigener Schuldverhältnisse des Landes durch Dritte. Daher wird angeregt, die Möglichkeit zum Abschluss eines Kredits zulasten des Landes durch die Kommune aus § 12 LGPEK-E zu streichen oder klarzustellen, dass diese von der Schuldenregel als Einnahme aus Krediten erfasst wird. Ansonsten gäbe § 12 Absatz 1 LGPEK-E nach der Rechtsauffassung der Landesregierung dem Land ein Wahlrecht, ob die Entschuldung von der Schuldenregel erfasst wird oder nicht.

3. §§ 15 Abs. 1, 22 LGPEK-E

Der Rechnungshof begrüßt die Regelung des § 22 LGPEK-E, welche die Regelung des § 2 Abs. 13 Satz 3 LHG 2023/2024 an den systematisch passenden Ort überführt.

Die Regelung des § 15 Abs. 1 LGPEK-E gibt zwar eine Höchstfrist von 30 Jahren vor, lässt die Umsetzung in diesem Zeitraum jedoch völlig offen. Um sicherzustellen, dass die verfassungsrechtlich unterlegte Tilgungspflicht tatsächlich erfüllt wird, sollte der jährliche Tilgungsbetrag gesetzlich festgeschrieben werden.² Durch die Vorgabe einer Tilgungsspanne könnten Flexibilitätsanforderungen Rechnung getragen werden. Ohne eine Regelung droht in wirtschaftlich schwierigen Jahren ein Aufschieben der Tilgung an das Ende der Tilgungsfrist und damit letztlich die Nichterfüllung der Tilgungspflicht. Ferner empfiehlt der Rechnungshof, statt der Angabe eines maximalen Tilgungszeitraums von 30 Jahren die Tilgung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, beispielsweise längstens bis 2053, abzuschließen. Durch die Übernahme endfälliger Kredite zum Kreditlaufzeitende (§ 12 Abs. 1) wäre ansonsten eine deutlich längere Tilgungszeit nicht ausgeschlossen. Im Übrigen sollte die Rückführung der vom Land übernommenen und bei den Kommunen verbliebenen Liquiditätskredite mit gleicher Verpflichtung versehen werden.

² Zur Pflicht des Landesgesetzgebers, klare Regelungen zur Tilgung zu treffen, siehe Droewe in Brocker/Droewe/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Art. 117 Rn. 23.

§ 15 Abs. 1 und 2 sollten demnach wie folgt angepasst werden:

- (1) *Das Land tilgt die übernommenen Liquiditätskredite bis spätestens 2053.*
- (2) *Die Kommune tilgt die bei ihr verbleibenden Liquiditätskredite bis spätestens 2053.*

4. § 17 LGPEK-E

Das in der Gesetzesbegründung zum LGPEK aufgezeigte Ziel, neben der Entschuldung der teilnehmenden Kommunen eine erneute Verschuldung mit Liquiditätskrediten zu verhindern, verlangt auch deren Bereitschaft, die Vorgaben zum Ausgleich der Haushalte künftig konsequent **selbst** zu beachten und es erst gar nicht auf ein Einschreiten der Kommunalaufsicht ankommen zu lassen. Dies könnte einen Beitrag dazu leisten, den Einsatz kommunalaufsichtlicher Mittel zur Durchsetzung des Haushaltsausgleichsgebots auf Ausnahmen zu beschränken.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, § 17 um Regelungen in Anlehnung an § 2 Abs. 2 und 4 des Gesetzes zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunaleretzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“³ zu ergänzen:

In § 17 Abs. 3 wird folgende Nr. 1 eingefügt:

„sich zu verpflichten, den Ergebnis- und Finanzhaushalt in Planung und Rechnung ab dem Jahr 2023 nach § 93 Abs. 4 bis 6 der Gemeindeordnung auszugleichen sowie die Vorgaben zu den Liquiditätskrediten nach § 105 der Gemeindeordnung zu beachten. Die Kommunalaufsicht kann in besonderen Ausnahmefällen einen abweichenden Zeitpunkt zulassen.“

§ 17 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„Die Verpflichtungserklärung der Kommune nach Abs. 3 Nr. 1 ist von der kommunalen Vertretungskörperschaft mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder zu beschließen. Eine beglaubigte Abschrift des Beschlusses ist der Bewilligungsstelle mit dem Antrag nach Abs. 2 vorzulegen.“

5. § 19 Abs. 1 LGPEK-E

Die Vorschrift stellt die Rücknahme von Bewilligungsbescheiden und die Rückforderung erbrachter Leistungen auch dann in das Ermessen der Bewilligungsstelle, wenn die Kommune ihre vertraglich vereinbarte Rückführungspflicht betreffend verbliebener Liquiditätskredite nach § 15 Abs. 2 LGPEK-E verletzt. Angesichts der Erfahrungen mit der Umsetzung des KEF-RP hinsichtlich des Erreichens vertraglich vereinbarter Konsolidierungsergebnisse sollte das Rücknahme- und Rückforderungsermessen der Bewilligungsstelle zumindest bei Verletzung vertraglich vereinbarter Rückführungspflichten im Wege einer Soll-Vorschrift eingeschränkt werden. Hierzu könnte § 19 Abs. 1 LGPEK-E wie folgt geändert werden:

In Satz 2 werden die Worte „oder der Rückführungspflicht nach § 15 Abs. 2“ gestrichen. Folgender Satz 4 wird angefügt:

³ Vom 25. April 2018 (Hessisches GVBl. S. 59).

„Bei einer Verletzung der Rückführungspflicht nach § 15 Abs. 2 soll die Bewilligungsstelle Maßnahmen nach Satz 1 ergreifen.“

Dies erscheint umso mehr geboten, als ausweislich der Begründung zu § 15 Abs. 2 LGPEK-E bereits im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung von Rückführungspflichten nach § 18 Abs. 1 im Hinblick auf den Charakter des § 15 Abs. 2 als Soll-Vorschrift in Ausnahmefällen Prolongationsmöglichkeiten auf bis zu 45 Jahre eröffnet werden. Vor diesem Hintergrund sind kaum Fälle denkbar, in denen die Verletzung solchermaßen vereinbarter Rückführungspflichten aus sachlichen Gründen ohne Sanktion der Bewilligungsstelle bleiben könnte.

Der Vorschlag steht auch nicht im Widerspruch zu § 19 Abs. 1 Satz 3 LGPEK-E, wonach die Ziele nach § 1 des Gesetzentwurfs bei der Entscheidung über Rückforderungen angemessen zu berücksichtigen sind. Das Wissen um verpflichtende Sanktionen dürfte die Bereitschaft zu vertragsgemäßigem Verhalten und damit zur Zielerreichung durchaus fördern.

6. § 23 LGPEK-E

Die Vorschrift sieht Änderungen im Bereich des 4. Abschnitts der GemO vor. Nach der Begründung (S. 55) sollen diese alle Vorkehrungen beinhalten, die erforderlich und geboten sind, um gemäß dem Auftrag des verfassungsändernden Gesetzgebers ein erneutes Aufwachsen des kommunalen Liquiditätskreditbestands zu verhindern. In diesem Zusammenhang wird auf das gesetzliche Haushaltsausgleichsgebot und die „vielfältigen Instrumente“ der Kommunalaufsicht verwiesen, mit denen auf ausgeglichene Haushalte hingewirkt werden könne. Defizitäre Haushalte würden grundsätzlich beanstandet. Ein Verzicht auf eine Beanstandung sei nur in Ausnahmefällen möglich.

Demgegenüber ergab eine Prüfung des Rechnungshofs betreffend die Finanzaufsicht der ADD über defizitär wirtschaftende Kommunen in den Jahren 2015 bis 2019, dass defizitäre Haushalte der Städte und Landkreise, die den mit Abstand größten Anteil der kommunalen Liquiditätskredite aufgehäuft haben, grundsätzlich nicht beanstandet werden⁴. Vor diesem Hintergrund steht die Gesetzesbegründung in einem Konflikt zu der bis in die jüngste Vergangenheit andauernden aufsichtlichen Praxis. So wurden zum Beispiel die Haushaltssatzungen 2022 und 2023 (Doppelhaushalt) der Stadt Trier trotz – wie die Aufsichtsbehörde selbst erwähnt – erheblicher Fehlbeträge und des beträchtlichen negativen Eigenkapitals nicht beanstandet. Vielmehr wurde die „Erwartung“ ausgesprochen, dass die Stadt in den Haushaltsfolgejahren den Ausgleich erreicht.

Insoweit ist zunächst an den Beschluss des Landtags aus dem September 2021 zu erinnern, wonach die Landesregierung auf die Unterbindung rechtswidriger kommunaler Haushaltssatzungen durch die ADD – auch im Hinblick auf die Reform des Kommunalen Finanzausgleichs – hinwirken und hierbei das Urteil des Verfassungsgerichtshofs (VGH 12-14/19) und die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen soll.

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass ein Vertreter des hessischen Ministeriums der Finanzen in der Anhörung des rheinland-pfälzischen Landtags zum Entwurf des

⁴ Vgl. Jahresbericht 2021 Nr. 11 Tz. 2.2 (<https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2021/nr-11-finanzaufsicht-der-aufsichts-und-dienstleistungsdirektion-ueber-defizitaer-wirtschaftende-kommunen/>).

Landesfinanzausgleichsgesetzes mitgeteilt hat, dass die konsequentere Führung der Kommunalaufsicht entscheidend zum Erfolg der Sanierung der Kommunalfinanzen in Hessen beigetragen habe.

Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Wiedereinführung einer **Genehmigungspflicht** für Liquiditätskredite **kann** einen Beitrag zur effektiveren aufsichtlichen Bekämpfung unausgeglichen geplanter Finanzhaushalte leisten. Es ist allerdings stark zu bezweifeln, dass allein die Einführung einer **ohne Tatbestandsvoraussetzungen** für die Genehmigungserteilung (vgl. dazu unten) geregelten Genehmigungspflicht, verbunden mit weiteren, der Zweckbestimmung von Liquiditätskrediten zuwiderlaufenden Änderungen des § 105 GemO, hinreichende Gewähr bietet, dass unausgeglichene Finanzhaushalte und daraus resultierende Aufnahmen von Liquiditätskrediten künftig wirksam unterbunden werden.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof seine im Schreiben vom 3. Mai 2022 ausformulierten Änderungsvorschläge zur Verbindlichkeit der Vorlagefrist von Haushaltssatzungen in § 97 Abs. 2⁵ sowie zur stringenten Beanstandung nicht rechtskonformer Haushaltssatzungen in § 121 GemO⁶ aufrecht.

Wenn laut Gesetzesbegründung defizitäre (Finanz-)Haushalte unter Bruch mit der bisherigen Aufsichtspraxis wirklich grundsätzlich beanstandet werden sollen und ein Verzicht nur in Ausnahmefällen möglich sein soll, würde dies durch eine entsprechende Regelung in einem neuen § 121 Abs. 2 GemO deutlich unterstrichen. Diese Vorschrift könnte zumindest als Sollvorschrift ausgestaltet werden.

Für Fälle, in denen ausnahmsweise geplante Haushaltsdefizite als unabweisbar anzusehen und daher einem Einschreiten der Kommunalaufsicht nicht zugänglich sind, wiederholen wir unsere Anregung, eine an § 92a HGO angelehnte Regelung zu einem **Haushaltssicherungskonzept** in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

Ungeachtet dessen ist zu den einzelnen Vorschriften des § 23 LGPEK-E Folgendes zu bemerken:

Nr. 1 Buchst. a (§ 93 Abs. 5 GemO)

Die gemeinderechtlich geforderte Liquiditätsplanung ist künftig der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Es bietet sich an, eine Vorlagepflicht beim Gemeinderat in die Regelung aufzunehmen oder die Liquiditätsplanung durch eine Ergänzung des § 1 Abs. 1 GemHVO zur Pflichtanlage des Haus-

⁵ § 97 Abs. 2 GemO könnte wie folgt neu gefasst werden: „Die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung ist mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Soweit die Aufsichtsbehörde nicht erklärt, auf eine Beanstandung zu verzichten oder bis dahin keine Beanstandung ausgesprochen hat, darf die Haushaltssatzung frühestens einen Monat nach der Vorlage an die Aufsichtsbehörde öffentlich bekannt gemacht werden. Weist die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr einen Finanzhaushalt aus, der nach zahlenmäßiger Darstellung nicht den gesetzlichen Anforderungen an den Haushaltsausgleich genügt, darf sie erst öffentlich bekannt gemacht werden, nachdem die Aufsichtsbehörde mitgeteilt hat, dass keine Beanstandung erfolgt. § 119 Abs. 1 Satz 2 bis 4 gelten für die Mitteilung entsprechend. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile, so darf sie erst nach Erteilung der Genehmigung öffentlich bekannt gemacht werden. Im Übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen über Satzungen (§§ 24 und 27). Die Bekanntmachungspflicht (§ 24 Abs. 3) erstreckt sich nicht auf den Haushaltsplan und seine Anlagen.“ Im Falle einer Änderung des § 97 Abs. 2 GemO wäre die VV hierzu entsprechend anzupassen.

⁶ § 121 GemO könnte insoweit wie folgt gefasst werden: Satz 1 bis 3 bilden einen Absatz 1. Ein neuer Absatz 2 folgenden Inhalts wird angefügt: „Weisen Haushaltssatzungen Finanzhaushalte aus, die nicht den rechtlichen Anforderungen an den Haushaltsausgleich genügen, hat die Aufsichtsbehörde Maßnahmen nach Absatz 1 Satz 1 zu ergreifen.“

haltsplans zu erklären. Nur auf dieser Grundlage verfügen die Entscheidungsträger über ausreichende Informationen, um im Rahmen der Haushaltssatzung über den Höchstbetrag der Liquiditätskredite befinden zu können.

Nr. 3 Buchst. a (§ 105 Abs. 3 GemO)

Nach der Vorschrift bedarf die Festsetzung von Höchstbeträgen der Liquiditätskredite in der Haushaltssatzung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung, die unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden kann. Anders als bei der Genehmigung von Investitionskrediten gemäß § 103 Abs. 2 Satz 2 und 3 GemO bleibt unregelt, welche **Kriterien** die Aufsichtsbehörde bei ihrer Entscheidung über die Genehmigungserteilung bei Liquiditätskrediten zu berücksichtigen hat, insbesondere, wann eine solche nicht in Betracht kommt. Wird die Aufsichtsbehörde schon nicht, wie vorgeschlagen, gesetzlich zur Regelbeanstandung unausgeglichener Finanzhaushalte verpflichtet, ist es umso wichtiger, dass die durch derartige Haushalte verursachte Entstehung konsumtiver Liquiditätskredite durch eine entsprechende Genehmigungspraxis rechtssicher unterbunden wird. Dies kann – zumindest in Rheinland-Pfalz – nur durch eine angemessene Reglungsdichte der Genehmigungsvorschrift erreicht werden. Daher wird empfohlen, das Semikolon hinter dem ersten Halbsatz von § 105 Abs. 3 GemO durch einen Punkt zu ersetzen, und die Vorschrift anstelle des 2. Halbsatzes durch die nachfolgenden Sätze zu ergänzen:

„Die Aufsichtsbehörde hat die vorgesehenen Kreditaufnahmen auf ihre Erforderlichkeit zum Ausgleich unterjähriger Liquiditätsschwankungen nach Maßgabe der Liquiditätsplanung zu überprüfen; die Genehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, soweit die Erforderlichkeit nach Satz 2 nicht festgestellt werden kann.“

Das Regelversagungsgebot nach vorstehendem Satz 3 ließe Ausnahmen in Fällen zu, in denen der Finanzhaushalt auch nach Ausschöpfung aller rechtlich zulässigen Konsolidierungsmöglichkeiten ein unabweisbares Defizit aufweist, das jenseits des Ausgleichs unterjähriger Liquiditätsschwankungen über Liquiditätskredite finanziert werden muss oder in denen zugesagte Investitionszuweisungen bis zu deren Auszahlung zwischenfinanziert werden sollen.⁷ Hierauf könnte in der VV zu § 105 GemO hingewiesen werden.

Ebenfalls in die Verwaltungsvorschrift sollten Ausführungen aufgenommen werden, die den Aufsichtsbehörden als **Orientierungshilfe** bei der Genehmigung des Höchstbetrags dienen. Das betrifft zum Beispiel Nachweispflichten der Kommunen, dass Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Den Kommunen könnten zudem Hinweise zu den Modalitäten einer Kreditaufnahme gegeben werden (zum Beispiel grundsätzliches Verbot der Aufnahme von Krediten in Fremdwährung, Verpflichtung, Angebote vor der Kreditaufnahme einzuholen, Vereinbarung marktgerechter Zinsen u. ä.).

Nr. 3 Buchst. b (§ 105 Abs. 4 und 5 GemO) i. V. m. § 15 Abs. 2 LGPEK-E

Warum durch **Abs. 4** der Vorschrift den Kommunen bis zum 31. Dezember 2023 ermöglicht werden soll, Liquiditätskredite mit Laufzeiten bis zu 30 Jahren und daher denknotwendig nicht zum zweckkonformen Ausgleich unterjähriger Liquiditätsschwankungen aufzunehmen, erschließt sich vor dem Hintergrund des o. a. Auftrags des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht. Vielmehr

⁷ Vgl. Nr. 2 VV § 105 GemO.

muss gewährleistet werden, dass die bisherige Praxis der Konsumfinanzierung durch zweckentfremdete, langlaufende Liquiditätskredite schnellstmöglich beendet und nicht um ein weiteres Jahr prolongiert wird. Von daher gesehen erscheint es dringend geboten, die Jahresangabe „2023“ durch „2022“ zu ersetzen. In 2023 wird zudem das bedarfsorientierte neue LFAG gelten, sodass grundsätzlich von einer auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen auszugehen und spätestens dann jegliches Erfordernis rechtswidriger Aufnahme von Liquiditätskrediten zu verneinen ist.

Des Weiteren sollen die bis zum 31. Dezember 2023 aufgenommenen Kredite innerhalb von höchstens 30 Jahren **„ratierlich oder in Annuitäten“** getilgt werden. Der von der Regelung betroffene Kreditbestand dürfte sich auch nach der Teilentschuldung auf etwa 2 Mrd. € belaufen. Nach Kenntnis des Rechnungshofs liegen ihm zu einem kleineren Teil „echte“ Liquiditätskredite zum Ausgleich unterjähriger Liquiditätsschwankungen, in bedeutendem Umfang jedoch **endfällige Darlehen** mit längeren Laufzeiten in Gestalt „unechter“ Liquiditätskredite zugrunde.

Für Erstere gibt es keinen Bedarf an der Einräumung einer 30-jährigen Tilgungsfrist. Für Letztere müsste – soweit eine Umstellung endfälliger Kredite auf Raten- bzw. Annuitätenkredite mangels Mitwirkungsbereitschaft der Gläubiger oder evidenter Unwirtschaftlichkeit der Umstellungskonditionen nicht in Betracht kommt – im Gesetz eine Verpflichtung der Kommunen aufgenommen werden, bis zum Zeitpunkt der Fälligkeit ausreichende liquide Mittel anzusammeln, um die Tilgungen zu leisten.

Schließlich bleibt unverständlich, warum die dreißigjährige Tilgungsregelung für Restkredite von Kommunen, die am Programm PEK-RP teilnehmen (vgl. § 15 Abs. 2 i. V. m. § 18 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs) anders lautet als in § 23 Nr. 3 Buchst. b) des Gesetzentwurfs für nicht teilnehmende Kommunen. Für Erstere sieht der Wortlaut des Gesetzes keine Tilgungspflicht ratierlich oder in Annuitäten vor. Er lässt daher eine Tilgung erst bei Endfälligkeit zu, ohne zu regeln, wie bis dahin Vorkehrungen zur Erwirtschaftung hierfür erforderlicher Beträge zu treffen sind. Lediglich aus Abs. 3 der Begründung zu § 15 Abs. 2 lässt sich mittelbar entnehmen, dass die vertragliche Rückführungsregelung Annuitäten vorsehen soll. Aus Gründen der Rechtssicherheit halten wir eine Angleichung der gesetzlichen Vorschriften für geboten.

Die Ausführungen in Abs. 2 der Begründung zu § 15 Abs. 2, wonach Kommunen, die auch bei Ausnutzung sämtlicher rechtlich zulässiger Konsolidierungsmöglichkeiten ihre Restkredite nicht innerhalb von 30 Jahren tilgen können, vertraglich eine Tilgungsfrist von bis zu 45 Jahren eingeräumt werden kann, sollten gestrichen werden. Sie gefährden die Glaubwürdigkeit einer wirksamen Schuldenrückführung. Der Rechnungshof erneuert seinen Vorschlag, im Entwurf zum LFAG im Ausgleichsstock eine Regelung zum Ausgleich besonderer Härten vorzusehen, um im Sinne der Empfehlung des Verfassungsgerichtshofs (VGH N 12/19, juris Rn. 120) eine sachwidrige Benachteiligung einzelner Gebietskörperschaften zu verhindern. Diese sollten bei sparsamster Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten durch Zuweisung von Mitteln aus dem Finanzausgleich auch in die Lage versetzt werden, einer vertraglich auf längstens 30 Jahre vereinbarten Schuldenrückführung nachkommen zu können.

Abs. 5 der Vorschrift gestattet es den Kommunen, zukünftig **Liquiditätskredite mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren** aufzunehmen. Dies bedeutet eine dauerhafte gesetzliche Abkehr von der bisherigen, beschränkten Zweckbestimmung der Liquiditätskredite. Hierzu wird auf Nrn. 1 und 3 der VV zu § 105 GemO verwiesen:

*„Kredite zur Liquiditätssicherung sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken (Nr. 1). Grundsätzlich kommt für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung nur eine **kurze** Laufzeit in Betracht (Nr. 3).“*

In der vorherigen Fassung von Nr. 3 der VV zu § 105 GemO hieß es noch:

*„Grundsätzlich kommt für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung nur eine **kurze Laufzeit von bis zu einem Jahr** in Betracht.“*

Der in der Vergangenheit zu beobachtende, bislang auf untergesetzlicher Ebene stattfindende Prozess der Aufweichung von Zulässigkeitskriterien für die Aufnahme von Liquiditätskrediten war mitursächlich für deren exorbitante Höhe. Dieser Prozess wird nunmehr auf gesetzlicher Ebene beschleunigt fortgeführt. Dies läuft der Intention, den Neuaufwuchs „unechter“ Liquiditätskredite zu verhindern, diametral entgegen. Ein sachlicher Grund hierfür ist nicht im Ansatz ersichtlich.

Liquiditätskredite, die „wegen ständiger unabweisbarer Haushaltsdefizite im Umfang des unvermeidlichen permanenten ‚Bodensatzes‘ zur Sicherstellung der nach Absatz 1 jederzeitig erforderlichen Zahlungsfähigkeit zumindest auf absehbare Zeit benötigt werden“, waren in Nr. 3 der VV zu § 105 GemO zunächst auf eine Maximal-Laufzeit von fünf Jahren begrenzt. Diese Sonderbehandlung wurde in der aktuellen Fassung der VV auf „längere Laufzeiten“ erweitert. Wenn nun der vorgesehene § 105 Abs. 4 GemO für den Altbestand an „unechten“ Liquiditätskrediten schon einen Tilgungszeitraum von 30 Jahren eröffnet, ist es nicht nachvollziehbar, wieso für neue derartige Kredite, wenn sie denn künftig nur unterjährig den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken dürfen, eine Laufzeit von drei Jahren erlaubt werden soll.

Der Rechnungshof hält im Sinne des Regelungsauftrags des verfassungsändernden Gesetzgebers nur folgende, dem § 105 Abs. 1 Satz 3 HGO⁸ entsprechende Fassung des § 105 Abs. 5 GemO für vertretbar:

„Liquiditätskredite sollen spätestens bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden.“

Auch hier stellt die Fassung als Sollvorschrift sicher, dass Ausnahmen in den oben beschriebenen Fällen möglich sind, etwa wenn Kommunen unerwartet hohe Liquiditätseinbrüche unterjährig nicht anderweitig ausgleichen können. Um dem zumindest teilweise vorzubeugen, könnte man zudem an geeigneter Stelle der GemO eine Regelung wie in § 106 Abs. 1 Satz 2 HGO aufnehmen:

„Zur Sicherstellung der stetigen Zahlungsfähigkeit soll sich der geplante Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel in der Regel auf mindestens 2 Prozent der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre belaufen.“

⁸ Zur Begründung dieser im Zusammenhang mit der Errichtung der Hessenkasse eingeführten Vorschrift wird auf Drucksache 19/5957(S. 26) des Hessischen Landtags verwiesen.

7. § 24 LGPEK-E

Nummer 1 (§ 2 GemHVO)

In einem neuen Posten „F 45“ soll der Mindest-Rückführungsbetrag gemäß Vertrag zum Programm PEK-RP dargestellt werden. Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich dabei um den „Tilgungsbetrag zum Abbau des Sockelbetrags“. Die Tilgungsverpflichtung gemäß § 15 Abs. 2 LGPEK umfasst aber nicht nur den Sockelbetrag, sondern auch die darüber hinaus bei den Kommunen verbleibenden Liquiditätskredite.

Nummer 2 (§ 18 GemHVO)

Mit Nr. 2 der Vorschrift werden erweiterte Anforderungen an den Ausgleich von Finanzhaushalt und Finanzrechnung für Vertragsteilnehmer geschaffen. Diese müssen nunmehr auch den vertraglich festgelegten Mindest-Rückführungsbetrag an verbleibenden Liquiditätskrediten aus dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen erwirtschaften. Die Regelung ist folgerichtig und findet, anders als entsprechende Verpflichtungen aus der Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, ihren Niederschlag in der Gemeindehaushaltsverordnung. Hingegen fehlen vergleichbare Anforderungen an eine Mindesttilgung für nicht am PEK-RP teilnehmende Kommunen.

Nummer 4 (§ 38 GemHVO)

Nach der Vorschrift sollen künftig auch kreisfreie Städte Sonderposten bilden müssen, um Umlageverpflichtungen bei der Finanzausgleichsumlage genügen zu können. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird davon ausgegangen, dass auch hierdurch die Aufnahme neuer Liquiditätskredite wirksam verhindert werden kann. Das wäre jedoch nur der Fall, wenn der nicht zahlungswirksame Sonderposten mit Liquidität unterlegt wird. Eine kommunale Verpflichtung hierzu besteht aber nicht. Sollte demnach der gesetzlichen Intention Rechnung getragen werden, müsste eine entsprechende Pflicht aufgenommen werden, zusätzlich zum Sonderposten Liquidität für die Zahlung der Finanzausgleichsumlage anzusammeln.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat einen Abdruck dieses Schreibens erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Jörg Berres