

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
und FREIE WÄHLER

...tes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Änderung des Artikels 117)

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35), BS 100-1, wird wie folgt geändert:

Dem Artikel 117 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Das Land oder juristische Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, können aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung nach Absatz 2 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2020 übernehmen. Die Schuldübernahme ist keine Einnahme aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Als Liquiditätskredite werden im Folgenden Kredite zur Liquiditätssicherung nach § 105 Gemeindeordnung bezeichnet. Einbezogen sind auch Wertpapierschulden, die der Liquiditätssicherung dienen.

Liquiditätskredite dienen in ihrer ursprünglichen Funktion dazu, Kommunen kurzfristig Liquidität zu sichern, damit sie den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken und ihre Auszahlungen leisten können (sog. echte Liquiditätskredite). Seit Jahren werden Liquiditätskredite von den Kommunen auch zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben aufgenommen (sog. unechte Liquiditätskredite). Anders als bei Investitionskrediten stehen Liquiditätskrediten keine langfristigen Werte gegenüber.

Die kommunalen Liquiditätskredite sind insbesondere infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise stark angestiegen. Der Bestand der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich für den Kernhaushalt betrug nach der amtlichen Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2020 rund 5,2 Mrd. Euro. Der Liquiditätssicherung dienten zudem Wertpapierschulden in Höhe von 0,8 Mrd. Euro und Kassenkredite der Ortsgemeinden beim öffentlichen Bereich, die im Rahmen einer Einheitskasse aufgenommen wurden, in bereinigter Höhe von bis zu 0,3 Mrd. Euro.

Zum einen bergen Liquiditätskredite in diesem Umfang ein erhebliches Zinsänderungsrisiko. Ein Zinsanstieg würde die kommunalen Haushalte stark belasten. Die kommunalen Liquiditätskredite können folglich die kommunale Handlungsfähigkeit bedrohen.

Zum anderen fehlt bei vielen Kommunen in Anbetracht der zum Teil enormen Höhe der aufgelaufenen Liquiditätskreditbestände eine Perspektive, wie diese Verschuldung zurückgeführt und dauerhaft ein materiell ausgeglichener Haushalt erreicht werden soll. Alle Maßnahmen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung erscheinen vergeblich, da sie keine nennenswerte Verbesserung der grundlegenden Lage herbeiführen können.

Demgemäß hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz eine Entlastung bei den kommunalen Liquiditätskrediten im Urteil vom 16. Dezember 2020 angesprochen (VGH N 12/19, Rn. 121).

Mit der Ergänzung des Artikels 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz wird klargestellt, dass das Land Liquiditätskredite der Kommunen übernehmen und so die erforderliche Entlastung herbeiführen kann. Das Land kann damit die Kommunen beim Schuldenabbau wirksam unterstützen. Sollte auf Bundesebene ebenfalls eine Einigung über die Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen herbeigeführt werden, wird zudem sichergestellt, dass diese Hilfen vollständig den Kommunen zugutekommen, da das Land bereits zuvor eine hälftige Aufteilung herbeigeführt hat.

Liquiditätskredite können so auf ihren ursprünglichen Zweck, d. h. die kurzfristige Sicherung von Liquidität, und auf ein entsprechendes Ausmaß zurückgeführt werden. Den rheinland-pfälzischen Kommunen wird dabei eine Perspektive zu einer zukunfts-festen Ausgabenfinanzierung und zu einem nachhaltigen Haushaltsausgleich aufgezeigt. So kann die kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert werden.

Grundlage der Ergänzung des Artikels 117 ist, dass die Regelungen zum strukturellen Haushaltsausgleich des Landes durch die Übernahme kommunaler Liquiditätskredite nicht berührt werden und unangetastet bleiben. Zugleich wird der Kreditbegriff des Artikels 117 konkretisiert. Damit wird der Regelungsspielraum ausgefüllt, der in Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 Grundgesetz angelegt ist (siehe die Begründung in BT-Drs. 16/12410, Seite 12).

Der neue Absatz 4 dient der Klarstellung. Eine Schuldübernahme stellt grundsätzlich keine Einnahme aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 dar. Denn sie geht nicht mit unmittelbar zahlungswirksamen Vorgängen einher und erweitert nicht die Möglichkeit, Staatsausgaben zu tätigen. Im strukturellen Haushaltsausgleich sind die Zins- und Tilgungszahlungen zu berücksichtigen, die aus der Schuldübernahme resultieren; davon unberührt bleiben Zahlungen zur Umschuldung oder Ablösung von Krediten.

Die Übernahme der Schulden ist im Übrigen als Aufnahme von Krediten gemäß Absatz 2 zu werten. Künftige Haushalte werden durch eine unbedingte Rückzahlungsverpflichtung vorbelastet und der Schuldenstand erhöht sich. Es bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung für diese Kreditaufnahme und die übernommenen Schulden sind in der Haushaltsrechnung beim Land oder bei den juristischen Personen mit Beteiligung des Landes auszuweisen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Satz 1

Mit der Regelung wird klargestellt, dass das Land Liquiditätskredite der Kommunen übernehmen kann. Das Land kann sich hierzu auch juristischer Personen bedienen, an denen es maßgeblich beteiligt ist.

Die Regelung nennt als Stichtag den 31. Dezember 2020. Zum einen wird dieser Zeitpunkt gewählt, um eine einheitliche Ermittlung der zu übernehmenden Liquiditätskredite zu gewährleisten. Zum anderen liegt dieser Stichtag vor der Ankündigung der Schuldübernahme, so dass der relevante Schuldenbestand daraufhin nicht mehr beeinflusst werden konnte.

Es reicht aus, dass die Schuld vor dem Stichtag entstanden ist. Die Schuldübernahme kann sich auch auf die nach dem Stichtag erfolgte Prolongation eines Liquiditätskredites beziehen, der vor dem Stichtag aufgenommen wurde. Entsprechend dem Ziel einer notwendigen Unterstützung der mit Liquiditätskrediten stark belasteten Kommunen schließt der Stichtag nicht aus, dass bei der weiteren Ausgestaltung seither eingetretene Verbesserungen der kommunalen Finanzlage angemessen berücksichtigt werden.

Zu Satz 2

Die Schuldübernahme als solche führt zu keinen unmittelbaren Zahlungen im Landeshaushalt. Sie wird daher im kameralen Haushalt nicht abgebildet.

Einnahmen sind grundsätzlich „diejenigen Geldbeträge, die in dem betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden und dem Land als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung zufließen“ (Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 20. November 1996, VGH N 3/96). An einer solchen Hereinnahme von Geldmitteln in den Landeshaushalt fehlt es im vorliegenden Fall. Es liegen folglich keine Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 vor.

Im strukturellen Haushaltsausgleich sind die Zins- und Tilgungszahlungen zu berücksichtigen, die aus der Schuldübernahme resultieren; davon unberührt bleiben Zahlungen zur Umschuldung oder Ablösung von Krediten.

Zu Satz 3

Die Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Gesetzgeber überlassen, der auch über das Budgetrecht als Kernelement der demokratischen Legitimierung und Gewaltenteilung verfügt. Dies entspricht einem Parlamentsvorbehalt, der sich aus den langfristigen und umfangreichen Verpflichtungen ergibt, die für das Land entstehen können.

Haushaltsgrundsätze und die kommunale Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsgarantie sind bei der Umsetzung und Ausgestaltung zu wahren. Bei deren Abwägung und Konkretisierung steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Dies betrifft insbesondere die Ermittlung der betroffenen Kreditbestände, die Festlegung eines nicht zu übernehmenden Sockelbetrages, die Höhe des Anteils der Schuldübernahme, die Anrechnung von Vermögenswerten und die Abbildung im Haushalt. Der Ermittlungs- und Prüfaufwand soll sich in einem vertretbaren Rahmen bewegen.

Zugleich sollen Vorkehrungen zum Kommunalfinanzrecht getroffen werden, die ein erneutes Aufwachsen des Kreditbestandes verhindern. Zudem soll die Tilgung der übernommenen Kredite verbindlich geregelt werden.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion
der SPD:
Martin Haller

Für die Fraktion
der CDU:
Martin Brandl

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Pia Schellhammer

Für die Fraktion
der FDP:
Marco Weber

Für die Fraktion
FREIE WÄHLER:
Stephan Wefelscheid