

Rechnungshof Rheinland-Pfalz | Postfach 17 69 | 67327 Speyer

Vorsitzender des
Haushalts- und Finanzausschusses
Herrn Landtagsabgeordneten
Thomas Wansch
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:

7-0410-0014-0001

9. März 2022

Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Artikels 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Unterstützung der Ausschussberatungen des o. g. Gesetzentwurfs darf ich Ihnen die nachfolgende Stellungnahme des Rechnungshofs zuleiten.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Land die Kommunen bei der Entschuldung unterstützt. Es ist wichtig, die Handlungsfähigkeit der Kommunen über solide Haushalte abzusichern. Es erscheint jedoch bedenklich, dass es nicht unter die Schuldenregel fallen soll, wenn das Land ca. 3 Mrd. € Schulden übernimmt. Denn mit Blick auf die Folgebelastungen kommt die Schuldübernahme einer Neuverschuldung gleich. Die Verfassungsänderung droht die Schuldenregel in ihrer Wirkung zu beeinträchtigen. Dadurch wird die finanzielle Solidität des Landes gefährdet (s. unter I.).

Die Entschuldung stellt mit ca. 3 Mrd. € in der Geschichte des Landes wahrscheinlich mit den höchsten Einsatz von Landesmitteln für eine Einzelmaßnahme dar. Daher ist es von besonderer Bedeutung, dass die Maßnahme erfolgreich ist. Deshalb schlägt der Rechnungshof vor, anstelle der Schuldübernahme jährliche Zuschüsse an die Kommunen zu zahlen. Die Tilgungszuschüsse könnten an die Bedingung geknüpft werden, dass die Kommunen die aktuellen Haushalte entsprechend ihrer gesetzlichen Verpflichtung ausgleichen. Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs hinsichtlich der kommunalen Haushalte und der Kommunalaufsicht lassen ein solches Vorgehen als empfehlenswert erscheinen. So würde verhindert, dass während der Entschuldung neue Schulden angehäuft werden und die Maßnahme fehlschlägt. Zudem würde die Schuldenregel unverändert wirksam bleiben und die Entschuldung wäre rechtssicher.

Erfolgt dennoch eine Schuldübernahme, schlägt der Rechnungshof vor, den Gesetzentwurf zu modifizieren: Die Verfassungsänderung könnte stärker am begrenzenden Grundgedanken der

Schuldenregel orientiert werden. So würde verhindert, dass der neue Artikel 117 Abs. 4 Landesverfassung künftig zur Umgehung der Schuldenregel genutzt werden kann. Weiterhin würde das Land nicht dauerhaft seine Schulden erhöhen (Vorschläge dazu unter II.).

I. Fiskalische und verfassungsrechtliche Bedenken

Die geplante Schuldübernahme würde die Verschuldung des Landes um über 9 % erhöhen. Diese Belastung der Finanzsituation des Landes stößt nach derzeitiger Rechtslage auf massive verfassungsrechtliche Bedenken. Dabei wird zugrunde gelegt, dass letztlich das Land den Schuldendienst wirtschaftlich trägt.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben sich aus zwei Gutachten zur Entschuldung der Kommunen in Hessen.¹ Dort waren alternativ Tilgungszahlungen, Schuldübernahmen oder Entschuldungshilfen vorgesehen. Die Rechtsgutachten nennen als Kriterien für Einnahmen aus Krediten insbesondere, ob die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Krediteinnahme gleichkommen, das Land den Schuldendienst trägt und eine Landesaufgabe finanziert wird (Gröpl spricht von einer „*Art Folgenbeseitigungslast (im untechnischen Sinne)*“ aufgrund einer vorherigen Unterfinanzierung der Kommunen²). Die Rechtsgutachten kommen zu dem Schluss, dass Einnahmen aus Krediten vorlagen.

Denn bei der Schuldübernahme handelt es sich zwar nicht um eine klassische Krediteinnahme, da formal kein Geld an das Land fließt. Jedoch ist anerkannt, dass unter Umgehungsgesichtspunkten auch Konstellationen, in denen keine Barmittel eingenommen werden, unter die Krediteinnahme fallen. Als Beispiel wird oft genannt, dass Schuldurkunden des Landes herausgegeben werden, statt eine Barzahlung zu leisten.³ Durch die Schuldübernahme steigt der Schuldenstand des Landes, und die Kommunen werden entschuldet. Hiermit sind für das Land künftige Zins- und Tilgungslasten wie bei einer Krediteinnahme verbunden. Derselbe Effekt würde bei einer kompletten Entschuldung der Kommunen über eine Barzahlung des Landes auftreten, nur würden diese zusätzlichen Ausgaben des Landes finanziert werden müssen. Wirtschaftlich kommt die Schuldübernahme daher einer Krediteinnahme gleich.

Gerade solche Belastungen sollen nach der Schuldenregel jedoch nur in den vorgesehenen Ausnahmefällen möglich sein.⁴

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 (VGH N 12/19, Randnummer 121) auch nochmals betont, dass die Entschuldung Landesaufgabe ist: *„Darüber hinaus ist das Land an die bereits im Jahr 2012 angemahnte Entlastung der stark verschuldeten Kommunen zu erinnern: Die Wirkungen des von Art. 49 Abs. 6 LV geforderten aufgabenadäquaten Finanzausgleichs können sich flächendeckend nur entfalten, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen in die Lage versetzt werden, diese abzubauen und so dauerhaft zu einem materiellen Haushaltsausgleich zu finden. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zu diesem Zweck erscheint dies nach wie vor ausgeschlossen (vgl. bereits*

¹ Vgl. Rechtsgutachten vom 27. März 2019 von Gröpl, <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Gutachten%20Groep1.pdf> und Rechtsgutachten vom Mai 2019 von Oebbecke, <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Gutachten%20Oebbecke.pdf>

² Ebenda, S. 47.

³ Vgl. etwa *Nebel* in Piduch, Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, Art. 109 Rn. 17.

⁴ Vgl. das grundsätzliche Verbot von Einnahmen aus Krediten in Art. 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung.

VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [58]).“ [Unterstreichungen nur hier]

Hinzu kommt, dass das Land den immensen Aufwuchs kommunaler Liquiditätskredite kommunal-aufsichtlich nicht verhinderte und die zu lösende Problematik hätte abwenden können.⁵

Nach dem jetzigen Kenntnisstand ist nicht ersichtlich, welcher gravierende Unterschied zum hessischen Modell dazu führen soll, dass keine Einnahmen aus Krediten vorliegen.

Die Verfassungsänderung hätte also nach Auffassung des Rechnungshofs nicht nur klarstellende Wirkung. Sie nähme vielmehr einen Umgehungstatbestand von der Wirkung der Schuldenregel aus.

Dies erscheint im Hinblick auf Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz bedenklich. Dieser setzt auch für die Regelungen in den Verfassungen der Länder einen verbindlichen Rahmen.⁶ Den Ländern steht gegenüber dem grundsätzlichen Verbot der Krediteinnahme dabei kein Ausnahmeverfindungsrecht zu.⁷ Auch der Wortlaut des Artikels 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz spricht gegen eine Zulassung von Einnahmen aus Krediten: *„Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“* Die Regelungsspielräume der Länder umfassen nach der Begründung der Verfassungsänderung⁸ *„im Lichte der in Artikel 115 [Grundgesetz] für den Bund gewählten Umsetzung“* auch die Bereinigung um sogenannte finanzielle Transaktionen. Allerdings trifft der Bund in Artikel 115 Grundgesetz keine Regelung, die Schuldübernahmen von der Schuldenregel ausnimmt. Kennzeichnend für finanzielle Transaktionen ist vielmehr, dass sie den Netto-Finanzvermögensbestand des Landes unverändert lassen; es handelt sich um bloße Vermögensumschichtungen.⁹ Die Schuldübernahme verschlechtert dagegen die Vermögensposition des Landes.

Die Regelung ist daher nach Auffassung des Rechnungshofs verfassungsrechtlich bedenklich – zudem steht zu befürchten, dass sie als Vorbild und Grundlage für ähnliche Vorgehensweisen in Zukunft dienen könnte. Dadurch würde die Verschuldung des Landes ohne Einschränkung durch die Schuldenregel ansteigen.

⁵ Näher zur Ausübung der Kommunalaufsicht durch das Land s. Jahresbericht 2021 des Rechnungshofes, Beitrag Nr. 11.

⁶ Als Ausnahmen vom Verbot der Krediteinnahme sind nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz für die Länder zulässig: konjunkturbedingte Verschuldung und Kredite aufgrund außergewöhnlicher Notsituationen. Zudem können finanzielle Transaktionen aus Ausgaben und Einnahmen bereinigt werden.

⁷ Vgl. Uwe Berlit, Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme, S. 326 in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, herausgegeben von Junkernheinrich, Koriath, Lenk, Scheller, Woisin.

⁸ Bundestagsdrucksache 16/12410 S. 12

⁹ Vgl. den Gesetzentwurf zum Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Landtagsdrucksache 16/503, S. 12 rechte Spalte.

II. Vorschläge zur Verfassungsänderung

Wird die Verfassungsänderung vorgenommen, schlägt der Rechnungshof folgende vier Modifikationen vor, um die Norm stärker am Grundgedanken der Schuldenregel zu orientieren:

1. Zu Beginn von Satz 2 sollte das Wort „Die“ durch „Diese“ ersetzt werden. Dadurch wird die Anwendbarkeit der Regelung zweifelsfrei auf den Fall beschränkt, den die Abgeordneten beim Beschluss der Regelung vorgesehen haben. Ansonsten könnten ggf. künftig andere Schuldübernahmen unter Berufung auf die Regelung erfolgen. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs werden Abweichungen von einer Schuldenregel im Laufe der Zeit oft ausgeweitet.
2. Die Tilgungspflicht sollte wie bei notsituationsbedingten Krediten bereits auf Verfassungsebene festgeschrieben werden. Dadurch würde gewährleistet, dass sich die Finanzsituation des Landes über die Zeit hinweg nicht verschlechtert und dass die Tilgung wirklich erfolgt. Dies würde auch dem Grundgedanken der Schuldenregel folgen, einen dauerhaften Schuldenanstieg zu vermeiden.
3. Der Betrag sollte auf Verfassungsebene beziffert werden. Dafür könnten in Absatz 4 Satz 1 nach den Worten „Dezember 2020“ die Worte „von bis zu drei Milliarden Euro“ eingefügt werden. Die derzeitige Formulierung ermöglicht die Übernahme von bis zu ca. 6 Mrd. € mit den entsprechenden Zinslasten. Die vorgeschlagene Regelung begrenzt die Belastung der Landesfinanzen klar und eindeutig und entspricht der Gesetzesbegründung.
4. In Artikel 2 sollte auch das Außerkrafttreten datiert werden. Auch dies dient der Beschränkung der Regelung auf einen einmaligen Ausnahmesachverhalt.

Abschließend darf ich nochmals darauf verweisen, dass der Rechnungshof das Ziel der Entschuldung der Kommunen teilt – die Empfehlungen des Rechnungshofs betreffen die effektive und rechtssichere Umsetzung der Entschuldung unter Vermeidung von unerwünschten Nebeneffekten für die Finanzsituation des Landes.

Das Ministerium der Finanzen hat einen Abdruck dieses Schreibens erhalten.

Mit freundlichen Grüßen
Für das Kollegium

Jörg Berres



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Präsident

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:

Ihr Zeichen:

Aktenzeichen:

Datum:

7-0410-0014-0001

9. März 2022

Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Artikels 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Drucksache 18/2301)

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage erhalten Sie einen Abdruck des Schreibens an den Vorsitzenden des Haushalts- und Finanzausschusses zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Berres

Anlage

