



# Themenbeitrag

## Schuldenbremse und Übernahme kommunaler Liquiditätskredite

Die rheinland-pfälzischen Kommunen sind hoch verschuldet. Über das Ziel, diese zu entschulden, herrscht Einigkeit. Diskutiert wird jedoch, wie der Weg dorthin wirtschaftlich sinnvoll und rechtmäßig zu gestalten ist. Das Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 sieht die Übernahme von 3 Milliarden € kommunaler Liquiditätskredite durch das Land vor. Dies wird von Verfassungsrechtlern überwiegend als rechtswidrige Umgehung der Schuldenbremse kritisiert und belastet die Landesfinanzen langfristig. In diesem Themenbeitrag werden die vom Rechnungshof identifizierten verfassungsrechtlichen und wirtschaftlichen Probleme der gewählten Art der Entschuldung dargestellt.

### 1. Zusammenfassung

Die **Schuldenbremse verbietet grundsätzlich Krediteinnahmen** und schützt so die finanzielle Solidität des Landes. Die Ausnahmen sind klar benannt und betreffen die kommunale Entschuldung nicht. Das Verbot der Krediteinnahmen erfasst auch Umgehungskonstruktionen. Die Schuldenbremse verhindert so, dass in der Gegenwart Maßnahmen umgesetzt werden, während die Finanzierungslasten in die Zukunft verlagert werden. Vielmehr soll in jedem Jahr nur umgesetzt werden, was aktuell auch finanzierbar ist.

Die Ermächtigung zur Übernahme von 3 Milliarden € Krediten in den Jahren 2023 und 2024 entspricht **mehr als 9 % der Landesschulden** und stellt in der Geschichte des Landes wahrscheinlich mit den höchsten Einsatz von Landesmitteln für eine Einzelmaßnahme dar. Hinzu kommen die Zinsen für die übernommenen Schulden. Denn die Finanzierungslasten der Maßnahme muss das Land lange tragen: Die Tilgung der Schulden soll bis zum Jahr 2053 erfolgen.

Der **Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz** hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 ausdrücklich die Entlastung der stark verschuldeten Kommunen als Aufgabe des Landes angeordnet. Eine Erwägung einer Schuldübernahme oder gar eine Anregung hierzu ist dem Urteil nicht zu entnehmen. Die dem Land gestellte Aufgabe hätte über jährliche Tilgungszuschüsse an die betroffenen Kommunen rechtmäßig gelöst werden können.

Die stattdessen im Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 vorgesehene Übernahme von 3 Milliarden € Schulden ist **verfassungsrechtlich bedenklich**. Würde das Land diese Kredite im Doppelhaushalt 2023/2024 durch eine Zahlung ablösen, würden bei der Finanzierung die Kreditgrenzen der Schuldenbremse um Milliarden überschritten. Das Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 wäre insoweit verfassungswidrig. Es erscheint fraglich, dass das Vorgehen über eine Schuldübernahme statt einer Zahlung etwas an der Verfassungswidrigkeit ändert.

Die **Rechtswissenschaft stuft die Schuldübernahme überwiegend als verfassungswidrige Umgehung der Schuldenbremse** des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz ein.<sup>1</sup> Auch der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats betrachtet Versuche der Aufweichung der Schuldenbremse wie in Rheinland-Pfalz mit Sorge.

Dafür spricht, dass die **Schuldübernahme wirtschaftlich wie eine Kreditfinanzierung wirkt**: Die Landesschulden steigen und das Land muss künftig Zins und Tilgung zahlen. Das Land erweitert durch die Schuldübernahme auch seinen Ausgabenspielraum, während die Lasten bis in das Jahr 2053 verlagert werden: Ohne die Schuldübernahme hätte das Land Barmittel für Tilgungszuschüsse bereitstellen müssen. Diese Mittel hätten zugleich durch Einsparungen gegenfinanziert werden müssen. Das Land vermeidet also die Gegenfinanzierung der 3 Milliarden € im Doppelhaushalt 2023/2024.

Ist die Schuldübernahme aus Umgehungsgesichtspunkten als Kreditsaufnahme im Sinne des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz zu werten, räumt auch **Artikel 117 Abs. 4 Landesverfassung** die rechtlichen Bedenken nicht aus. Dieser sieht zwar eine Schuldübernahme ausdrücklich vor: Allerdings greift Artikel 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 Grundgesetz auch gegenüber der Landesverfassung durch.

Zudem könnten **Tilgungszuschüsse wirtschaftlicher** sein als eine Schuldübernahme. Denn für die Zustimmung zu einer Schuldübernahme verlangen die beteiligten Banken häufig Entgelte, sodass zusätzliche Kosten anfallen. Weiterhin könnten über mehrere Jahre gestreckte Tilgungszuschüsse an Konsolidierungserfolge geknüpft werden. So würde das Land den Kommunen einen zusätzlichen Anreiz zur Haushaltskonsolidierung bieten und es würde verhindert, dass während der Entschuldung neue Schulden angehäuft werden und die Maßnahme fehlschlägt.

Mit der Schuldübernahme geht das Land indessen in Vorleistung. Damit die eingesetzten hohen Mittel zur Entschuldung nicht wirkungslos bleiben, muss verhindert werden, dass die Kommunen neue Liquiditätskreditbestände aufbauen. Dazu sollten die Regelungen zur **Kommunalaufsicht** nachgeschärft werden. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs bisher nicht in dem erforderlichen Maße geschehen.

Im **Ergebnis** spricht die Kombination aus verfassungsrechtlich bedenklicher Finanzierung, zusätzlichen Kosten und der massiven Vorleistung des Landes gegenüber den Kommunen bei gleichzeitig sich andeutender weiterhin erfolgreicher Duldung von Defiziten durch die Kommunalaufsicht gegen die gewählte Lösung. Nach wie vor ist aus Sicht des Rechnungshofs eine Entschuldung durch Tilgungszuschüsse erfolgversprechender, rechtssicherer und wirtschaftlich sinnvoller.

---

<sup>1</sup> So Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 GG Rn. 93; Henneke, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2022, S. 167 ff., der auch Bezug auf die kritischen Äußerungen von Kyrill-Alexander Schwarz und Hanno Kube nimmt; derselbe in Der Landkreis 8-9/2022, S. 366 ff. und 11/2022 S. 33 ff.; Reimer in Epping/Hillgruber, Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Artikel 109, Rn. 54-58; Schmidt NVwZ 2022, S. 756 ff.; kritisch auch Heintzen, NVwZ 2022, S. 1505, 1506 Fußnote 15; in einem ähnlichen Fall in Hessen bejaht das Rechtsgutachten vom 27. März 2019 von Gröpl Krediteinnahmen, [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_groep\\_l.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_groep_l.pdf) (insbesondere S. 47 ff.), ebenso das Gutachten vom Mai 2019 von Oebbecke, S. 31 f. und 21 ff., unter [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_oebbecke.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf) (jeweils zuletzt abgerufen am 9. Februar 2023); zur Zulässigkeit des Vorgehens unter Hinweis auf die Vertretbarkeit der Gegenansicht gelangen hingegen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Sachstand, WD 4 - 3000 - 070/22, S. 12 sowie vertiefend WD - 3000 - 086/22) und der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz (Gutachten 52-1735 vom 23. März 2022, S. 17). Die Verfassungsmäßigkeit ausdrücklich bejahend Droege, NVwZ 2022, S. 770 ff. sowie derselbe in Brocker/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117 Rn. 29d.

## 2. Ausgangslage

Der **Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz** hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 (VGH N 12, 13 und 14/19, Randnummer 121) die Entschuldung der Kommunen<sup>2</sup> als Landesaufgabe angemahnt: „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 VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [58]).“ [Unterstreichungen nur hier]

Daraufhin wurde ein neuer **Artikel 117 Abs. 4 der Verfassung für Rheinland-Pfalz** (Landesverfassung) entworfen.<sup>3</sup> Artikel 117 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz besagt, dass die Schuldübernahme von den Kommunen keine Einnahme aus Krediten im Sinne der Schuldenbremse des Artikels 117 Abs. 1 Satz 1 darstelle.<sup>4</sup> Ausweislich der Gesetzesbegründung soll dies eine Klarstellung sein.<sup>5</sup> Der Rechnungshof wies auf verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz hin und empfahl ein Vorgehen über Tilgungszuschüsse.<sup>6</sup> Dies wurde zwar nicht aufgegriffen; jedoch wurden die hilfswesen Anregungen umgesetzt, nämlich die Geltungsdauer der Verfassungsänderung zu begrenzen und eine Pflicht zur Tilgung der übernommenen Schulden auf Verfassungsebene zu verankern.<sup>7</sup>

In **§ 2 Abs. 13 Satz 1 Landeshaushaltsgesetz 2023/2024** (LHG) ist eine Ermächtigung zur Schuldübernahme in Höhe von 3 Milliarden € ausgebracht. Dies entspricht mehr als 9 % der Landesschulden und stellt in der Geschichte des Landes wahrscheinlich mit den höchsten Einsatz von Landesmitteln für eine Einzelmaßnahme dar. Zudem wachsen nach § 2 Abs. 13 Satz 2 LHG die so übernommenen Kredite der regulären Bruttokreditermächtigung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LHG zu. Der Rechnungshof nahm zum Gesetzentwurf<sup>8</sup> Stellung<sup>9</sup> und verwies auf die Gefahr der Verfassungswidrigkeit des LHG<sup>10</sup> aufgrund eines möglichen Verstoßes gegen die Schuldenbremse.

---

<sup>2</sup> Siehe dazu den Vorschlag zur Prüfung eines Entschuldungsprogramms aus dem Jahr 2018, Nr. 3, Tz. 3.2, Ergänzende Bemerkungen des Rechnungshofs zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen vom 17. August 2018 (Vorlage 17/3573) sowie den Themenbeitrag „Liquiditätskredite zur Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten“ unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/aufsaeetze-themenbeitraege-vortraege-und-weitere-veroeffentlichungen/themenbeitrag-des-rechnungshofs-liquiditaetskredite-september-2018/> (zuletzt abgerufen am 9. Februar 2023).

<sup>3</sup> Drucksache 18/2301, siehe Anlagen.

<sup>4</sup> GVBl. 2022 S. 105.

<sup>5</sup> Drucksache 18/2301, S. 2.

<sup>6</sup> Vorlage 18/1499, siehe Anlagen; siehe zuvor schon im Jahresbericht 2022, Drucksache 18/2400 S. 65 f.

<sup>7</sup> Vorlage 18/1636, siehe Anlagen.

<sup>8</sup> Drucksache 18/4300.

<sup>9</sup> Vorlage 18/2688, nichtöffentlich.

<sup>10</sup> GVBl. 2022 S. 461.

Umgesetzt wird die Schuldübernahme durch das **Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz** (LGPEK-RP).<sup>11</sup> Dieses sieht in § 11 Abs. 1 LGPEK-RP in bestimmten Fällen ein Ermessen des Landes vor, wahlweise mittels Schuldübernahme oder Tilgungshilfe vorzugehen. § 14 Abs. 1 LGPEK sieht vor, dass die übernommenen Liquiditätskredite durch das Land bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2053 zu tilgen sind. Neben im Gesetzgebungsverfahren umgesetzten Anregungen hatte der Rechnungshof insbesondere empfohlen, die Regelungen im Kommunalrecht zur Haushaltswirtschaft nachzuschärfen, wie in Hessen im Zuge der Kommunalentschuldung geschehen.<sup>12</sup> Weiterhin empfahl er die Festlegung jährlicher Tilgungsbeträge für das Land, da im LGPEK-RP eine klare Tilgungsregelung<sup>13</sup> in dem Sinne, dass ein jährlicher Tilgungsbetrag vorgeschrieben wird, fehlt. Durch die Vorgabe einer Tilgungsspanne kann dabei Flexibilitätsanforderungen Rechnung getragen werden.<sup>14</sup> Ohne jährliche Vorgabe ist nicht gewährleistet, dass die übernommenen Kredite wie angestrebt zum Jahr 2053 tatsächlich getilgt sein werden.

### 3. Möglicher Verstoß gegen die Schuldenbremse

Die Ermächtigung zur Schuldübernahme in § 2 Abs. 13 LHG ist verfassungsrechtlich bedenklich aufgrund eines möglichen Verstoßes gegen die Schuldenregel des Artikels 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung. Diese verbietet grundsätzlich Krediteinnahmen. 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 genannt, dass Schuldurkunden des Landes herausgegeben werden, statt eine Barzahlung zu leisten.<sup>15</sup> Bereits die frühere investitionsbezogene Schuldenregel erfasste auch Umgehungen. Folgerichtig wurden daher damals für ein hessisches Modell, welches Schuldübernahmen beinhaltete, gutachterlich Einnahmen aus Krediten angenommen.<sup>16</sup> Die Einführung der neuen Schuldenregel in Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz erfolgte gerade, weil die investitionsbezogene Schuldenregel den Anstieg der Neuverschuldung und der Schuldenstandsquote nicht nachhaltig eindämmen konnte.<sup>17</sup> Das bestehende Regelwerk, welches Umgehungen bereits erfasste, sollte also nochmals verschärft werden – auch und gerade mit Blick auf die Entwicklung des Schuldenstands.

Für das Vorliegen einer rechtswidrigen Umgehung spricht die Nähe des hier gewählten Vorgehens zu Einnahmen aus Krediten. Diese Nähe wird deutlich, wenn man sich die Ausgangslage und die Handlungsalternativen des Landes in Erinnerung ruft:

---

<sup>11</sup> Siehe den Gesetzentwurf in Drucksache 18/4937, beschlossen am 25. Januar 2023.

<sup>12</sup> Vorlage 18/3089, siehe Anlagen; dazu Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen siehe Vorlage 18/3253, siehe Anlagen.

<sup>13</sup> Zur Pflicht des Landesgesetzgebers, klare Regelungen zur Tilgung zu treffen, siehe Droege in Brouck/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117 Rn. 29d.

<sup>14</sup> Dies hatte der Rechnungshof empfohlen, Vorlage 18/3089.

<sup>15</sup> So z. B. Nebel in Piduch, Kommentar zum Bundshaushaltsrecht, Artikel 109 Rn. 17.

<sup>16</sup> Vgl. Rechtsgutachten vom 27. März 2019 von Gröpl, [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_groep1.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_groep1.pdf) (insbesondere S. 47 ff.) und Rechtsgutachten vom Mai 2019 von Oebbecke, [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_oebbecke.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf) (insbesondere S. 22 f. und S. 31 f.), Quellen zuletzt abgerufen am 9. Februar 2022.

<sup>17</sup> So die Begründung des verfassungsändernden Gesetzes, Bundestags-Drucksache 16/12410, S. 5, linke Spalte.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hatte Ende 2020 beim Land die Entlastung der stark verschuldeten Kommunen ausdrücklich angemahnt (s. o. unter 2.).

Das Land kann die angemahnte Entlastung über jährliche Zahlungen an die Kommunen erreichen (Tilgungszuschüsse). Dieser Weg dürfte der Formulierung des Gerichts am nächsten kommen. Er wäre bereits nach dem Wortlaut der Schuldenbremse von dieser erfasst. Berücksichtigt das Land bei der Höhe der jährlichen Zuschüsse die Grenzen der Schuldenbremse, ist diese Lösung in jedem Falle rechtmäßig. Bei einer Veranschlagung der gesamten Entschuldung auf einen Schlag würden bei der Finanzierung die Kreditgrenzen der Schuldenbremse allerdings um Milliarden überschritten. Das Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 wäre insoweit verfassungswidrig.

Die stattdessen gewählte Schuldübernahme entlastet ebenfalls die Kommunen, versucht allerdings, die Grenzen der Schuldenbremse zu vermeiden. Dabei belastet die Schuldübernahme die Finanzen des Landes jedoch genauso wie ein kreditfinanzierter Tilgungszuschuss: Die Landesschulden steigen und das Land muss künftig Zins und Tilgung zahlen. Wirtschaftlich kommt sie also einer Einnahme aus Krediten gleich.

Das Land erweitert durch die Schuldübernahme zugleich seinen Ausgabenspielraum:<sup>18</sup> Ohne die Schuldübernahme hätte das Land, um den Mahnungen des Verfassungsgerichtshofs Folge zu leisten, Tilgungszuschüsse bereitstellen müssen. Die Tilgungszuschüsse hätten zugleich durch Einsparungen gegenfinanziert werden müssen. Insofern erspart sich das Land die Gegenfinanzierung der 3 Milliarden € im Doppelhaushalt 2023/2024 und erweitert so seinen Handlungsspielraum durch die Schuldübernahme beträchtlich.<sup>19</sup>

Die Nähe der Schuldübernahme zur Finanzierung durch auszahlende Tilgungshilfen zeigt sich auch darin, dass in bestimmten Fällen dem Land in der Umsetzung im Einzelfall ein Wahlrecht zwischen Tilgungshilfe und Schuldübernahme eingeräumt werden soll. § 11 Abs. 1 LGPEK-RP stellt das Vorgehen in das Ermessen des Landes.<sup>20</sup> Nach der Rechtsauffassung der Landesregierung könnte sie also in den in § 11 LGPEK-RP geregelten Fällen wählen, ob die Schuldenbremse greift oder nicht.

Plastisch wird die Nähe der Schuldübernahme zu einer Abwicklung über die Auszahlung von Tilgungszuschüssen auch an der Regelung des § 2 Abs. 13 Satz 2 LHG: Diese Regelung ermächtigt das Finanzministerium in den Jahren 2023 und 2024 zu kreditfinanzierten Auszahlungen in voller Höhe der 3 Milliarden €, wenn die von den Kommunen übernommenen Kredite auslaufen und verlängert werden müssen.

Übernimmt das Land beispielsweise am 10. Januar 2024 einen Kredit einer Kommune von 10 Millionen € mit einer Restlaufzeit von einem halben Jahr, so kann das Land nach § 2 Abs. 13 Satz 2 LHG diesen zum 10. Juli 2024 durch eine Auszahlung von 10 Millionen € tilgen und die Tilgung mit einem neuen Kredit finanzieren. Der Zahlungsvorgang zum 10. Juli 2024 soll nur

---

<sup>18</sup> Ähnlich argumentierend auch Schmidt, NVwZ 2022, 756, 759 f., der darauf verweist, dass ohne die Entlastung der Kommunen von Zins und Tilgung das Land zur Erfüllung seiner Pflichten nach Artikel 49 Abs. 6 Landesverfassung höhere Mittel im kommunalen Finanzausgleich bereitstellen müsste.

<sup>19</sup> Hinzu kommen möglicherweise entfallende Zahlungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, vgl. § 13 Abs. 1 LGPEK-RP sowie Drucksache 18/4937 S. 3 oben.

<sup>20</sup> Drucksache 18/4937 S. 10.

deshalb nicht von der Schuldenbremse erfasst werden, weil vorher die Schuldübernahme zum 10. Januar 2024 „zwischen geschaltet“ wurde. Die vorhergehende Schuldübernahme soll also eine „Einnahme aus Krediten“ in eine von der Schuldenregel nicht erfasste Umschuldung von Altkrediten „umwandeln“. Im Extremfall erlaubt die Ermächtigung mithin die kreditfinanzierte Auszahlung von 3 Milliarden € im Jahr 2024, ohne dass dies bei der Schuldenbremse berücksichtigt wird.

Die Schuldübernahme erlaubt dem Land, die angestrebte Entschuldung der Kommunen baldmöglichst umzusetzen, während die Lasten dafür, nämlich Zins und endgültige Tilgung, in die Zukunft verlagert werden. Ein solches Vorziehen des Ertrags verbunden mit Zukunftslasten ist für eine Kreditfinanzierung gerade typisch. Sinn und Zweck der Schuldenregel ist jedoch, den Anstieg der Verschuldung einzudämmen, indem strukturelle Nettoneuverschuldung grundsätzlich verboten wird und Einnahmen aus Krediten nur in eng begrenzten Ausnahmefällen<sup>21</sup> zugelassen werden.<sup>22</sup> Von diesen Ausnahmefällen ist keiner einschlägig. Die oben dargestellte Nähe zur Einnahme aus Krediten unter Verstoß gegen Sinn und Zweck der Schuldenregel spricht für eine Umgehung des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz.<sup>23</sup>

Die vom Land gewählte Gestaltung wird in der Rechtswissenschaft überwiegend als verfassungswidrige Umgehung der Schuldenregel des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz eingestuft.<sup>24</sup>

Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats betrachtet Versuche der Aufweichung der Schuldenbremse wie in Rheinland-Pfalz mit Sorge. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes in Artikel 109 binde die Haushalte des Bundes und der Länder gleichermaßen unmittelbar. Die Schuldübernahme werde kraft Fiktion nicht als Einnahme des Landes aus Krediten gewertet.<sup>25</sup> Die gesamtstaatliche Bindungswirkung der Schuldenbremse werde durch diese Umdefinition unterlaufen. Deutlich verwies der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats darauf, dass das Land Schulden übernehme, die auf der Gemeindeebene in den Vorjahren unter der Kommunalaufsicht des Landes entstanden sind.<sup>26</sup>

Ist die Schuldübernahme aus Umgehungsgesichtspunkten als Krediteinnahme im Sinne des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz zu werten, räumt auch Artikel 117 Abs. 4 Landesverfassung die rechtlichen Bedenken nicht aus. Dieser sieht zwar eine Schuldübernahme aus-

---

<sup>21</sup> Diese sind abschließend in Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz festgelegt.

<sup>22</sup> Näher dazu Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 GG Rn. 91.

<sup>23</sup> Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 GG Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 GG Rn. 68.

<sup>24</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>25</sup> 18. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit nach § 51 Abs. 2 HGrG des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 26. April 2022, S. 21.

<sup>26</sup> 19. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit nach § 51 Abs. 2 HGrG des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 9. Dezember 2022, S. 22.

drücklich vor: Allerdings setzt Artikel 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 Grundgesetz auch für die Regelungen in den Verfassungen der Länder einen verbindlichen Rahmen.<sup>27</sup> Den Ländern steht gegenüber dem grundsätzlichen Verbot der Krediteinnahme dabei kein Ausnahmefindungsrecht zu.<sup>28</sup> Auch der Wortlaut des Artikels 109 Abs. 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 Schuldübernahme 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 Schuldenbremse ansteigen.

#### **4. Argumente für die Zulässigkeit der Schuldübernahme**

Nachfolgend soll auf einige Argumente<sup>29</sup> eingegangen werden, welche für die Zulässigkeit der Schuldübernahme angeführt wurden.

So wurde in dem Sachstand der Wissenschaftliche Dienste des Bundestages zu dieser Frage darauf abgestellt, ob dem Haushaltsgesetzgeber politische Handlungsspielräume „auf Pump“ verschafft würden.<sup>30</sup> Dies wurde verneint.

Dem ist indes zu widersprechen. Durch die Schuldübernahme (ergo: „auf Pump“) erweitert das Land mittelbar seinen Handlungsspielraum: Ohne die Schuldübernahme hätte das Land, um der ausdrücklichen Mahnung des Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich der Entschuldung der Kommunen zu folgen, 3 Milliarden € Barmittel bereitstellen müssen. Dafür wären an anderer Stelle entsprechende Einsparungen erforderlich gewesen. Mithin erweitert das Land seinen Handlungsspielraum beträchtlich, indem es die Schuldübernahme als Vehikel zur Erledigung seiner Aufgaben nutzt.

Nach einer weiteren Ansicht soll die Grenze zum Rechtsmissbrauch erst überschritten sein, wenn die Schuldübernahme zum Regelinstrument des kommunalen Finanzausgleichs und dessen ausgabewirksamen Finanzzuweisungen ersetzen würde. Dies sei bei einem einmaligen Schuldenschnitt nicht der Fall.<sup>31</sup> Indessen zeigt ein Vergleich mit dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP), dass durch die Schuldübernahme über längere Zeit ausgabewirksame Finanzzuweisungen in beträchtlichem Umfang ersetzt werden: Der KEF-RP

---

<sup>27</sup> Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 GG Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 GG Rn. 68. Die sogenannten Strukturanpassungskredite des Artikels 117 Abs. 1 Nr. 2 Landesverfassung sind mittlerweile sogar Lehrbuchfall für einen Verstoß von Landesverfassungsrecht gegen Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz, vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Fall 13 in Rn. 409 und 459.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Hinsichtlich des hier nicht näher behandelten Gutachtens des Wissenschaftlichen Diensts des Landtags Rheinland-Pfalz (Gutachten 52-1735 vom 23. März 2022) sei auf die Ausführungen von Henneke, Zeitschrift für Gesetzgebung 2022, S. 167, 177-180 verwiesen.

<sup>30</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, WD 4 – 3000 – 070/22, S. 12 f.

<sup>31</sup> So Droegge, in Brocker/Droegge/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117 Rn. 29d.



war der letzte größere Versuch, die kommunale Verschuldung zu bekämpfen.<sup>32</sup> Er war auf eine Laufzeit von 15 Jahren angelegt. Dafür wurden über ein Jahrzehnt hinweg im Haushaltplan jährlich dreistellige Millionenbeträge aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs und des Landes vorgesehen. Die Ausgaben wurden von der Schuldenregel vollständig erfasst. Dies verdeutlicht, in welchem Umfang und über welchen Zeitraum hinweg Barmittel für die jetzt vorgesehene Entschuldung im Landeshaushalt notwendig würden. Solche Barmittel werden durch die Schuldübernahme ersetzt.<sup>33</sup>

Zudem wird begleitend darauf verwiesen, dass die Finanzausstattungsgarantie der Kommunen den Schuldenschnitt verfassungsrechtlich legitimiere.<sup>34</sup> Hierauf ist zu entgegnen, dass in der Verfassung vorgesehene Zwecke keine Durchbrechung der Schuldenbremse rechtfertigen. In der Verfassung ist eine Vielzahl von Zwecken vorgesehen, eine Ausnahme von der Schuldenbremse rechtfertigt ihre Erfüllung indes nicht.<sup>35</sup>

Weiterhin wird argumentiert, die Schuldenregel diene der Generationengerechtigkeit nur im Hinblick auf künftige Generationen. Bei einer Schuldübernahme würden jedoch lediglich Lasten innerhalb einer Generation verschoben, nicht jedoch in die Zukunft.<sup>36</sup> Hier ist allerdings darauf zu verweisen, dass der Schuldenregel das Rechtsträgerprinzip zugrunde liegt.<sup>37</sup> Artikel 109 Abs. 3 Satz 1, 5 Grundgesetz schützt künftige Generationen nur hinsichtlich der Rechtsträger Bund und Länder vor der Anhäufung von Lasten. Dass anderweitig Schulden angehäuft werden, verhindert die Vorschrift nicht. Sie würde aber ihrer Wirkung beraubt, wenn diese anderweitig angehäuften Schulden mit dem Argument, die Schulden seien ohnehin schon vorhanden, ohne Einschränkung auf das Land transferiert werden könnten.

## 5. Wirtschaftlichkeit

Zweifel bestehen auch an der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme im Vergleich zu Tilgungs- und ggf. Zinszuschüssen. Denn im Gegensatz zu einer Zuschusslösung fallen möglicherweise Entgelte an die Gläubiger für die Einwilligung in den Schuldnerwechsel an, vgl. § 10 Abs. 3 Satz 1 LGPEK-RP.<sup>38</sup> Außerdem sind für Dienstleistungsentgelte der Investitions- und Strukturbank

---

<sup>32</sup> Veranschlagt beispielsweise in Kapitel 20 26 des Haushaltsplans 2022. Der Fonds sollte 2012 starten und ein maximales Gesamtvolumen von 3,825 Mrd. € aufweisen, von denen die Kommunen selbst ein Drittel finanzieren sollten. Der Fonds dämpfte indes zumeist lediglich den Anstieg der Verschuldung; dies mag in den einzelvertraglichen Regelungen und Öffnungsmöglichkeiten begründet gewesen sein, vgl. <https://rechnungshof.rlp.de/de/themenbeitrag-des-rechnungshofs-liquiditaetskredite-september-2018/>, zuletzt abgerufen am 9. Februar 2023.

<sup>33</sup> Im Übrigen können sogar die Mittel des KEF-RP durch die Schuldübernahme frei werden, sodass dem Land dadurch neue Ausgabespielräume entstehen, vgl. § 13 Abs. 1 LGPEK-RP, sowie Drucksache 18/4937 S. 3 oben.

<sup>34</sup> So Droege, in Brocker/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117 Rn. 29d.

<sup>35</sup> Dazu auch Schmidt, NVwZ 2022 S. 756, 759.

<sup>36</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, WD 4 – 3000 – 070/22, S. 12 f.

<sup>37</sup> Darauf verweist auch Henneke in der Zeitschrift für Gesetzgebung 2/2022, S. 167, 186. Zum Rechtsträgerprinzip siehe auch Droege, in Brocker/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117, Rn. 28. Dazu äußert sich auch das Gutachten von Oebbecke, S. 31 f. unter [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_oebbecke.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf), zuletzt abgerufen am 9. Februar 2023.

<sup>38</sup> Hierauf verweist auch der Bund der Steuerzahler, unter <https://www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de/2023/01/25/landtag-beschliesst-kommunale-entschuldung/>, zuletzt abgerufen am 9. Februar 2023.



5 Millionen € vorgesehen.<sup>39</sup> Insgesamt sind im Doppelhaushalt 2023/2024 10 Millionen € an Dienstleistungsentgelten veranschlagt.<sup>40</sup>

Bei einem gestreckten zeitlichen Verlauf könnte die Konsolidierung der Kommunalhaushalte zur strikten Voraussetzung der Tilgungszuschüsse gemacht werden. Das Anknüpfen an zu erreichende/zu haltende Schuldenstände würde verhindern, dass die Entschuldung durch die Aufnahme neuer Kredite ihrer Wirkung beraubt würde.<sup>41</sup> Die künftigen Tilgungszuschüsse wären für die beteiligten Kommunen zudem ein Anreiz zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Durch den Vorteil künftiger Tilgungszuschüsse würde die Einsparungen vor Ort auch leichter vermittelbar. Bei Fehlentwicklungen des Entschuldungsvorhabens wäre noch ein Umsteuern möglich.

Zwar befreit die Schuldübernahme die Kommunen schneller von einem Teil ihrer Schulden. Dies ist jedoch im Hinblick auf die oben genannte Umgehung der Schuldenregel ein bedenkliches Argument: Denn es ist gerade Kennzeichen der Kreditfinanzierung, dass angestrebte Erfolge schneller erreicht werden können. Sollen die Kommunen rechtssicher sofort auch von den Zinsen entlastet werden, könnte das Land ergänzend zu Tilgungshilfen Zinszuschüsse zahlen. Schlussendlich ist aus Sicht des Rechnungshofs fraglich, dass ein schnelles Vorgehen vorteilhafter sein soll als eine dauerhafte und besser abgesicherte Entschuldung.

## 6. Kommunalaufsicht

In der Vergangenheit wurde der Aufwuchs der kommunalen Liquiditätskredite auch dadurch begünstigt, dass von der Kommunalaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion defizitäre Haushalte häufig nicht beanstandet wurden.<sup>42</sup> Im Zuge der Anhörung des rheinland-pfälzischen Landtags zum Entwurf des Landesfinanzausgleichgesetzes teilte ein Vertreter des hessischen Ministeriums der Finanzen mit, dass die konsequentere Führung der Kommunalaufsicht entscheidend zum Erfolg der Sanierung der Kommunalfinanzen in Hessen beigetragen habe.<sup>43</sup>

Mit der Schuldübernahme geht das Land nunmehr mit 3 Milliarden € gegenüber den Kommunen in Vorleistung. Damit die eingesetzten hohen Mittel zur Entschuldung nicht wirkungslos bleiben, muss verhindert werden, dass die Kommunen parallel zur Entschuldung neue Liquiditätskreditbestände aufbauen. Dazu sollten die Regelungen zur Kommunalaufsicht nachgeschärft werden. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht in dem erforderlichen Maße geschehen. Hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen wird auf die Stellungnahme des Rechnungshofs zum LGPEK-RP verwiesen.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Drucksache 18/4937 S. 2 f.

<sup>40</sup> Kapitel 20 27 Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz, Titel 526 02 Dienstleistungsentgelte.

<sup>41</sup> Auch Ranscht-Ostwald betont, dass ohne Aufsicht und Kontrolle das Risiko besteht, dass die Saat für neue kommunale Finanzprobleme gelegt wird, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 254, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022, Länderbericht Rheinland-Pfalz 2021, S. 187, 198.

<sup>42</sup> Vgl. Jahresbericht 2021 Nr. 11 Tz. 2.2, Drucksache 17/14400.

<sup>43</sup> Vgl. Protokoll 18/15 zur Sitzung des Innenausschusses vom 5. Oktober 2022, S. 15.

<sup>44</sup> Vorlage 18/3089, siehe Anlagen.