



22.02.2017

## Pressemitteilung Nr. 2/2017

### Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 und Landesfinanzierungsfondsgesetz teilweise verfassungswidrig

Das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 ist wegen Überschreitens der Kreditobergrenze teilweise verfassungswidrig, weil die Zuführungen des Landes an den landeseigenen Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung – den so genannten Pensionsfonds – nicht als Darlehen und damit als Investitionsausgaben hätten qualifiziert werden dürfen. Aus diesem Grund erweist sich auch das Landesfinanzierungsfondsgesetz zum Teil als verfassungswidrig. Dies entschied der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz.

I.

Gegenstand des von der CDU-Fraktion des Landtags gestellten Normenkontrollantrags ist die Verfassungsmäßigkeit des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 und des Landesfinanzierungsfondsgesetzes sowie die Verfassungsmäßigkeit des Ausführungsgesetzes zur so genannten neuen Schuldenbremse. Die aufgeworfenen Fragen stehen in Zusammenhang mit der rechtlichen Ausgestaltung des Pensionsfonds.

1. Im Jahr 1996 gründete das Land den Pensionsfonds als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Der Fonds sollte eine Rücklage bilden, um die künftigen Versorgungsleistungen der neu eingestellten Beamten sowie Richter vollständig vorzufinanzieren. Außerdem sollten künftige Haushaltsbelastungen transparent ausgewiesen und die Vergleichbarkeit von Kosten der Beschäftigung von Beamten mit denen von Angestellten erhöht werden. Hierzu wurden dem Fonds versicherungsmathematisch berechnete Zuführungen geleistet, die zunächst – wie im Bund und anderen Bundesländern, die über ähnliche Vorsorgevermögen verfügen – als konsumtive Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt wurden. Im Jahr 2006 wurde dem Finanzierungsfondsgesetz ein § 3c hinzugefügt, wonach die Zuführungen dem Fonds als Darlehen zu gewähren sind. Diese Qualifikation hatte Auswirkungen auf die von den Landeshaushalten einzuhaltende verfassungsrechtliche Kreditobergrenze.

2. Derzeit gilt noch die „investitionsbezogene“ Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2, die im Jahr 1971 Eingang in die Landesverfassung fand. Zwischenzeitlich wurde zwar mit Art. 117 Abs. 1 LV ein strukturelles Verschuldungsverbot (so genannte Schuldenbremse) eingeführt. Von dessen Vorgaben darf aber bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe des bisherigen Rechts abgewichen werden. Die investitionsbezogene Kreditobergrenze verlangt, dass die Einnahmen aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Grundgedanke dieser Regelung ist es, die Kreditaufnahme nur in Höhe der zukunfts-nützigen Investitionen, nicht aber zur Finanzierung rein konsumtiver Ausgaben zuzulassen. Da Darlehen nach der Landeshaushaltsordnung als Investitionsausgaben zu veranschlagen sind, wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze fortan durch die Zuführungen zum Finanzierungsfonds ausgeweitet.

3. Mit Wirkung zum 1. Januar 2016 wurde der Finanzierungsfonds grundlegend umgestaltet. Das Ziel einer Vollfinanzierung und die Beschränkung des Finanzierungsfonds auf eine bestimmte Gruppe versorgungsberechtigter Bediensteter wurden zu Gunsten einer Teilfinanzierung der Versorgungsausgaben aller Beamten und Richter aufgegeben. Die Zuführungen erfolgen nunmehr nach Maßgabe des Haushalts und sollen 70 Mio. Euro im Haushaltsjahr nicht unterschreiten. Die Rücklage ist nach wie vor ausschließlich zur Entlastung von Versorgungsausgaben zu verwenden und darf ab dem 1. Januar 2020 für diesen Zweck eingesetzt werden. Höhe und Zeitpunkt der Entnahme werden durch Gesetz geregelt. Die Mittel der Rücklage dürfen künftig auch in Aktien oder Aktienfonds angelegt werden. Unverändert geblieben ist die rechtliche Qualifizierung der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds: Diese werden weiterhin als Darlehen gewährt. In der Praxis legte der Finanzierungsfonds sein Vermögen bislang ganz überwiegend in Schuldverschreibungen des Landes an.

4. Der Landesgesetzgeber hat ein Ausführungsgesetz zu dem spätestens ab 1. Januar 2020 geltenden strukturellen Verschuldungsverbot erlassen, das unter anderem die Berechnung des strukturellen Saldos und insofern auch die Behandlung des Finanzierungsfonds regelt.

II.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Normenkontrollantrag teilweise stattgegeben.

1. Der Antrag erweise sich als unzulässig, sofern die Antragstellerin bereits jetzt die Regelungen des Ausführungsgesetzes zur neuen Schuldenregel überprüft wissen wolle. Das geltende Verfassungsrecht stelle derzeit noch keinen Maßstab bereit, an dem das einfache Recht insofern gemessen werden könne.

2. Zulässig und begründet sei der Antrag demgegenüber in Bezug auf das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 sowie § 3c des Finanzierungsfondsgesetzes. Die Zuführungen des Landes hätten nicht als Darlehen und damit als Investitionsausgaben qualifiziert werden dürfen.

a) Zwar sei die Definition der rheinland-pfälzischen Landeshaushaltsordnung, die Darlehen in Übereinstimmung mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz zu den Investitionsausgaben zähle, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Allerdings sei damit - wie auch das Bundesverfassungsgericht zum gleichlautenden bundesrechtlichen Investitionsbegriff festgestellt habe - die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen markiert.

b) Vor diesem Hintergrund hätte im konkreten Fall das Landesfinanzierungsfondsgesetz Zuführungen an ein zwar selbständiges, aber vom Land eingerichtetes Vermögen, das die Funktion einer Rücklage zur Deckung konsumtiver Ausgaben einnimmt, nicht als Darlehen qualifizieren dürfen. Durch eine solche gesetzliche Konstruktion werde ein Weg geschaffen, auf dem konsumtive Ausgaben in nahezu beliebiger Höhe durch Kredite finanziert werden könnten, so dass die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV ihren normativen Zweck verfehle und im Ergebnis leerlaufe.

Obwohl Versorgungsausgaben im Jahr ihrer Fälligkeit die Kreditobergrenze nicht ausweiten würden, erschienen Ausgaben zur Deckung desselben Bedarfs dadurch als Investitionen, dass sie durch den Gesetzgeber vorgezogen und im Wege der Darlehensvergabe vorfinanziert würden. Dabei weise die vorliegend zur Prüfung gestellte gesetzliche Konstruktion in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten auf, die einer üblichen Darlehensvergabe nicht zu eigen seien. Dies gelte zunächst für das Element der Zukunftsnützigkeit. Die Vergabe eines Darlehens sei zumindest insofern zukunfts-nützig, als mit der Hingabe des Darlehens ein Rückzahlungsanspruch erworben werde und die Mittel dem künftigen Haushaltsgesetzgeber – in der Regel gemehrt um eine vereinbarte Zinszahlung – wieder zur freien Verfügung stünden. Demgegenüber stehe im vorliegenden Fall schon zum Zeitpunkt der Mittelhingabe rechtlich bindend fest, dass die Rückflüsse zur Deckung konsumtiver Ausgaben (nämlich Versorgungsausgaben) verwandt werden müssten. Abgesehen davon werde durch die Vergabe eines Darlehens üblicherweise ein aktueller Kapitalbedarf des Darlehensnehmers gedeckt, der sich aus sachgesetzlichen Gründen ergebe und aus dieser Sachgesetzlichkeit heraus auch seine Begrenzung finde. Künftiger Finanzierungsbedarf, der vom Gesetzgeber gewillkürt vorfinanziert werde, sei demgegenüber potentiell grenzenlos. Schließlich bilde der Pensionsfonds lediglich eine Rücklage, so dass ihm die zugeführten Mittel zur Anlage zur Verfügung stünden. Da der Fonds in seiner Entscheidung aber wiederum an den von dem Land durch Gesetz und Anlagerichtlinien vorgegebenen Rahmen gebunden sei, könne dieses indirekt über ein – durch Kredite finanzierbares – Anlagevermögen verfügen, ohne durch die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze Einschränkungen zu erfahren.

Für die vorliegend gewählte gesetzliche Ausgestaltung ließen sich auch keine Gründe anführen, die die Ausweitung der Kreditobergrenze als hinnehmbar erscheinen lassen könnten. Die Qualifikation der Zuführungen als Darlehen sei zur Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Finanzierungsfonds und Land nicht notwendig gewesen, da die Zahlungs- und Erstattungspflichten bereits zuvor eine ausreichende Regelung gefunden hätten. Der zusätzlichen Qualifikation der Zahlungsströme als Darlehen ab dem Jahr 2006 hätte es nicht bedurft. Die gesetzlichen Ziele des Finanzierungsfonds, dessen Zuführungen aus Einsparungen im Haushalt erbracht werden sollten und der durch verbesserte Transparenz zur Haushaltsdisziplin beitragen sollte, hätten der Einführung des § 3c LFinFG sogar eher entgegengestanden.

c) Diesem Ergebnis lasse sich nicht entgegenhalten, dass Entnahmen aus der Rücklage nach der neuen Rechtslage erst ab dem 1. Januar 2020 zulässig seien. Dann fände zwar bereits die neue Schuldenregel und das hierzu ergangene Ausführungsgesetz Anwendung, das das Land bei hohen Rückflüssen aus dem Finanzierungsfonds im Ergebnis zum Abbau von Schulden am Kreditmarkt verpflichte. Das ändere aber nichts daran, dass dem Fonds weiterhin Zuführungen gemacht werden könnten, ohne dass die investitionsbezogene Kreditobergrenze ihre Wirksamkeit entfalten könne. Davon abgesehen seien Höhe und Zeitpunkt von Rückführungen nach der Neufassung des Gesetzes in die Entscheidung des Gesetzgebers gestellt. Bis es zu Rückführungen komme, könne der Finanzierungsfonds und damit mittelbar das Land die Anlagemöglichkeit aus dem zugeführten Vermögen nutzen, obwohl die verfassungsrechtliche Schuldenregel den letztlich kreditfinanzierten Aufbau dieses Vermögens nicht wirksam habe begrenzen können. Dass hierdurch erhebliche Spielräume eröffnet würden, mache gerade die Neufassung des Finanzierungsfondsgesetzes deutlich, die nunmehr auch die Anlage der Mittel in Aktien und Aktienfonds zulasse.

3. Der Verfassungsgerichtshof betonte in seiner Entscheidung, dass durch die Verfassungswidrigkeit des § 3c LFinFG der Finanzierungsfonds nicht in seinem Bestand betroffen sei. Zum einen verwalte dieser auch Geldmittel, bei denen sich die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen nicht stellten. Zum andern komme dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, den Finanzierungsfonds entweder aufzulösen oder verfassungskonform auszugestalten. Entscheide er sich für eine Beibehaltung der streitgegenständlichen Versorgungsrücklage, werde er zur Herstellung verfassungsgemäßer Zustände jedenfalls darauf zu achten haben, dass Vermögenspositionen des Finanzierungsfonds und Schuldpositionen des Landes, die unter Beachtung des finanzverfassungsrechtlichen Rahmens nicht hätten aufgebaut werden können, rückabgewickelt werden.

**Urteil vom 22. Februar 2017, Aktenzeichen: VGH N 2/15**