

Rechtsgutachten

zur

Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes
mit den Regelungen zur „Schuldenbremse“
in der Verfassung des Landes Hessen,
dem hessischen Ausführungsgesetz sowie
dem Grundgesetz

erstattet

im Auftrag des

Hessischen Rechnungshofs,
vertreten durch den Präsidenten,
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt

von

Univ.-Prof. Dr. Christoph Gröpl,
St. Ingbert, 27. März 2019

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtensauftrag	4
B. Sach- und Rechtsstand	6
I. Reform des deutschen Staatsschuldenrechts: „Schuldenbremse“	6
II. Europäische Vorgaben	7
1. „Maastricht-Kriterien“ – Stabilitäts- und Wachstumspakt	7
2. „Fiskalpakt“	8
III. Anpassung hessischer Vorschriften	9
1. Hessische Verfassung	9
2. Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen	11
IV. Programm zur Entschuldung der hessischen Kommunen – Hessenkassengesetz	12
1. Anlass	12
2. Rechtsgrundlagen	13
a) Hessenkassengesetz i.w.S. (Mantelgesetz)	13
aa) Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“	13
bb) Hessenkassengesetz i.e.S.	14
cc) Sonstige Bestimmungen	14
b) Indienstnahme der WIBank	14
aa) Zentrale Rolle der WIBank	14
bb) Aufgaben, Rechtsstellung und Träger der WIBank – öffentlich-rechtliche Verflechtungen	15
cc) Aufsicht, Gewährträgerschaft	16
dd) Refinanzierung im Rahmen des Entschuldungsprogramms „Hessenkasse“	16
3. Funktionsweise und Durchführung des Programms	17
a) Arten, Höhe und Stichtage der Entschuldung, teilnehmende Kommunen	17
b) Verauslagung durch die WIBank, Refinanzierung am privaten Finanzmarkt	18
c) Tilgung und Verzinsung durch das Sondervermögen „Hessenkasse“	18
d) Aufbringung der Mittel für das Sondervermögen „Hessenkasse“	18
e) Investitionsprogramm	19
C. Beantwortung der Fragenkomplexe	21
Zu Fragenkomplex 1 Frage a	21
1. Anlage 9 der Haushaltsrechnung	21
2. Begriffliche Klärungen: Haushaltsschuld/Staatsschuld/Finanzschuld – Verwaltungsschuld	22
a) Haushalts-/Staats-/Finanzschuld	22
b) Verwaltungsschuld	22
3. Kapitalmarktschulden	23
4. Zahlungsverpflichtung des Landes Hessen	23
a) Zurechnung von Zahlungsverpflichtungen des Sondervermögens „Hessenkasse“ zum Land	23
b) Finanzverfassungs- und haushaltsrechtliche Stellung des Sondervermögens „Hessenkasse“	24
c) Kategorisierung der Zahlungsverpflichtung	26
aa) Landeshaushaltsplan – Einzelplan 17 – Vorwort	26
bb) Landeshaushaltsplan – Einzelplan 17 – Kapitel 01	27
cc) Gruppierungsplan	27
dd) Wirtschaftsplan (Erfolgsplan) des Landes Hessen	28
ee) Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Hessenkasse“	28
ff) Ergebnis	29
5. Ergebnis	29
Zu Fragenkomplex 1 Frage b	29
1. Ausgangspunkt	30
a) Zuordnungskriterien	30
b) Fehlen von einschlägigen Verpflichtungsermächtigungen	31
2. Umschlagen des Rechtscharakters	32
a) Fallgruppen	32
b) Subsumtion	33
c) Umgehung einer formalen Nettoneuverschuldung	33
3. Ergebnis	35
Zu Fragenkomplex 1 Frage c	35

Zu Fragenkomplex 2 Frage a	36
Zu Teilfrage 1:	36
0. Vorbemerkung.....	36
1. Anwendbarkeit von Art. 141 HV a.F.	36
2. Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits	37
a) Kreditaufnahme – Krediteinnahmen	37
b) Überlassung von Finanzmitteln auf Zeit.....	37
c) Einbindung Dritter in die öffentliche Finanzierung – Problementfaltung.....	38
d) Grundsatz: keine Einbeziehung von rechtlich verselbständigten juristischen Personen.....	39
aa) Schrifttum	39
bb) Rechtsprechung	40
cc) Subsumtion.....	41
e) „Umgehungsgeschäfte“	41
aa) Schrifttum	41
bb) Rechtsprechung	45
f) Subsumtion.....	46
aa) Argumente gegen eine Zurechnung zum Land.....	46
bb) Argumente für eine Zurechnung zum Land	47
cc) Schlussfolgerungen	49
3. Ergebnis	50
Zu Teilfrage 2:	50
1. Auslegung	50
a) Staatsgerichtshof des Landes Hessen	50
b) Schrifttum	52
2. Anwendung	52
a) Keine gesamtwirtschaftliche Störungslage	52
b) Kredit-Investitions-Junktim.....	52
3. Ergebnis.....	53
Zu Fragenkomplex 2 Frage b	54
1. Art. 141 HV n.F.	54
a) Wirksamkeit erst ab dem Haushaltsjahr 2020.....	54
b) Nämlicher Begriff der Krediteinnahme	54
2. Art. 161 Satz 3 und 4 HV	55
3. Artikel 141-Gesetz.....	56
4. Ergebnis.....	57
Zu Fragenkomplex 2 Frage c	57
Zu Fragenkomplex 3 Frage a	58
0. Methodische Vorbemerkungen	58
a) Normenhierarchie	58
b) Normgeltungszeiträume – Normkonkurrenzen in der Übergangszeit	58
aa) Maßgeblichkeit des Jahres 2018	58
bb) Anwendbares Recht	59
c) Zwischenfazit.....	59
1. Faktoren zur Ermittlung der Schuldenobergrenze („Ausnahmen“).....	60
a) Konjunkturkomponente; Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben.....	60
b) Notlagen – Verschuldung der Kommunen mit Kassenkrediten.....	60
c) Betonung des kommunalen Finanzausgleichs sowie der Einnahmenverantwortung.....	61
2. Haushaltsjahr 2018	62
3. Haushaltsjahr 2019	63
4. Ergebnis.....	63
Zu Fragenkomplex 3 Frage b	63
1. Grundsätzliche Vorbehalte gegen „ungeschriebene Ausnahmen“ im demokratischen Rechtsstaat	63
a) Rechtsstaatlichkeit.....	63
b) Demokratie	64
2. „Zweistufiger Staatsaufbau“: kommunale Kassenkredite als Landesschulden?.....	65
3. Kein Aufwuchs der gesamtstaatlichen Verschuldung durch eine Umschuldung	66
4. Ergebnis.....	67
Zu Fragenkomplex 3 Frage c	67
Ergebnisse	69
Literaturverzeichnis, Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen	71

A. Gutachtensauftrag

Der Auftraggeber bittet um die rechtsgutachtliche Prüfung, ob und inwieweit das Hessenkassegesetz mit den Regelungen zur „Schuldenbremse“ in Verfassung des Landes Hessen, dem hessischen Ausführungsgesetz sowie dem Grundgesetz vereinbar ist.

Hierbei soll sich das Rechtsgutachten insbesondere an den folgenden Fragenkomplexen orientieren:

Fragenkomplex 1: Schuldenübernahme durch das Land als Letztschuldner

Gemäß § 1 Abs. 1 des Hessenkassegesetzes (HessenkasseG) organisiert das Land Hessen für Gemeinden und Landkreise (Kommunen), die zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kassenkredite aufgenommen haben, soweit zu deren Begleichung keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, auf Antrag eine Ablösung der Kassenkredite des Kernhaushalts bei deren Gläubigerkreditinstituten. Zur Kassenkreditentschuldung bedient sich das Land der WIBank, die sich dazu am Kapitalmarkt refinanziert (§ 1 Abs. 1 Satz 2 HessenkasseG). Das Land bildet ein Sondervermögen „Hessenkasse“. Dieses zahlt der WIBank die für die Ablösung und deren Refinanzierung erforderlichen Beträge einschließlich der Kosten für die Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 HessenkasseG). Das Sondervermögen erhält Zahlungen von den Kommunen in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner (§ 2 Abs. 3 HessenkasseG).

- a) Ist die gegenüber der WIBank übernommene Zahlungsverpflichtung des Landes grundsätzlich eine Haushaltsschuld (siehe Anlage 9 zur Haushaltsrechnung)?
- b) Ändert sich ggf. daran etwas, weil sich das Sondervermögen Hessenkasse auf Seiten des Landes gegenüber der WIBank zur Abzahlung der übernommenen Schulden verpflichtet hat?
- c) Muss diese Zahlungsverpflichtung als Haushaltsschuld bei der Übersicht über die Staatsschulden gemäß Art. 144 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ausgewiesen werden (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung)?

**Fragenkomplex 2:
Schuldenregel tangiert?**

Durch die gewählte Konstruktion verschuldet sich die WIBank am Kapitalmarkt. Das Land verpflichtet sich gegenüber der WIBank, diese Schulden abzuführen.

- a) Liegt eine Kreditaufnahme des Landes im Sinne des Art. 141 HV a.F. vor? Ist Art. 141 HV a.F. grundsätzlich verletzt?
- b) Haben Art. 141 HV n.F. und das Artikel 141-Gesetz Einfluss auf die Fragestellung?
- c) Falls der Auftragnehmer zu dem Ergebnis kommt, dass die Schuldenregel nicht verletzt ist: Könnte das Land Hessen durch eine entsprechende Konstruktion künftig Finanzierungen ermöglichen, denen das Verbot der Aufnahme neuer Kredite nicht entgegensteht?

**Fragenkomplex 3:
Besteht – falls die Schuldenregel grundsätzlich tangiert ist – im Falle der Hessenkasse eine Ausnahme zur Anwendung der Schuldenregel?**

- a) Ergibt sich eine solche Ausnahme aus dem Artikel 141-Gesetz?
- b) Gibt es ungeschriebene Ausnahmen, beispielsweise aus den folgenden Argumenten:
 - wegen des zweistufigen Staatsaufbaus sind kommunale Kassenkredite quasi Landesschulden;
 - durch die Umschuldung Kommunen – Land wächst die gesamtstaatliche Verschuldung nicht an?
- c) Führt die Tatsache, dass das Sondervermögen und nicht der Kernhaushalt die Schulden gegenüber der WIBank übernimmt, dazu, dass die Schuldenregel nicht einschlägig ist?

Das Rechtsgutachten wird ergebnisoffen erstattet.

B. Sach- und Rechtsstand

I. Reform des deutschen Staatsschuldenrechts: „Schuldenbremse“¹

Ab dem 1. Januar 2020 wird für die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Grundsatz das Verbot gelten, zum Ausgleich ihrer Haushalte neue Schulden aufzunehmen. Diese sog. Schuldenbremse war einer der wesentlichen Eckpfeiler der sog. Föderalismusreform II² und wurde mit Wirkung vom 1. August 2009 im neuen Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) verankert.³ Die für die Länder maßgeblichen Sätze dieser Vorschrift lauten wie folgt:

(3) ¹Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. ²Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. ³Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. [...] ⁵Die 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.

Zugleich wurde für die Länder gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG eine Übergangsphase festgelegt, die die volle Wirkung der „Schuldenbremse“ bis zum Haushaltsjahr 2020 aufschiebt. Art. 143d Abs. 1 GG lautet wie folgt:

(1) ¹Artikel 109 und 115 in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. ²Artikel 109 und 115 in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. ³Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. ⁴Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird. [...]

¹ Gröpl, „Die Schuldenbremse im Saarland“, in: Kirch (Hrsg.), Ist das Saarland noch zu retten?, 2014, S. 139 ff.; ders., Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, in: Uhle (Hrsg.), Dresdner Vorträge zum Staatsrecht, Bd. 8, 2014, S. 1 ff.

² Das Gremium zur Vorbereitung der Föderalismusreform II war eine gemeinsame Kommission, die im Dezember 2006 von Bundestag und Bundesrat eingesetzt wurde (Föderalismuskommission II). Aufgabe der Kommission war die Erarbeitung von Vorschlägen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, um diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Vorschläge der Kommission mündeten in eine Gesetzesvorlage der Fraktionen von CDU/CSU und SPD in der 16. Wahlperiode, vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 1.

³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248). – Die nur für den Bund maßgebliche Konkretisierung der „Schuldenbremse“ in Art. 115 Abs. 2 GG kann in hiesigen Zusammenhang außer Betracht bleiben.

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften – gerade als sog. Durchgriffsnormen gegenüber den Ländern – wurde nicht substantiiert bezweifelt;⁴ sie soll nicht Gegenstand dieses Gutachtens sein.⁵

II. Europäische Vorgaben

Das deutsche Staatsschuldenrecht steht nicht allein, sondern ist seit 1993 durch Vorgaben des Unionsrechts und seit 2012 durch völkerrechtliche Bestimmungen beeinflusst. Hintergrund sind die gesamteuropäischen Bemühungen, die in vielen Staaten überbordende Schuldenbelastung einzudämmen.

1. „Maastricht-Kriterien“ – Stabilitäts- und Wachstumspakt

Art. 126 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁶ legt die die EU-Mitgliedstaaten darauf fest, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Wesentliche Kriterien hierfür liefert das Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (sog. Defizitprotokoll).⁷ Das erste Referenzkriterium („erstes Maastricht-Kriterium“⁸) betrifft das Verhältnis des öffentlichen Defizits⁹ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP); das Defizitprotokoll legt hierfür einen Wert von 3 % fest. Dieser Wert ist keine Zielgröße bei einer normalen Wirtschaftslage, sondern eine Obergrenze, die tunlichst nicht zu überschreiten ist. Das zweite Referenzkriterium bezieht sich auf das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt; die Obergrenze hierfür beträgt nach dem Defizitprotokoll 60 %.¹⁰ Eingekleidet wurde Art. 126 AEUV in den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der aus drei Teilen besteht: aus der – rechtlich nicht verbindlichen – EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 16./17. Juni 1997 sowie aus zwei Verordnungen der damaligen Europäischen

⁴ Ein Antrag des Schles.-Holst. Landtags v. 27.1. 2010 im Rahmen eines Bund-Länder-Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG hat das BVerfG als unzulässig verworfen, BVerfGE 129, 108 (115 ff.).

⁵ Hierzu näher Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen (Fn. 1), S. 20 ff. m.w.N.; Mayer, Die sog. Schuldenbremse im Grundgesetz, S. 31 ff.

⁶ In der Fassung des Vertrags von Lissabon v. 13.12.2007 (ABI EU Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 1) mit spät. Berichtigungen und Änderungen; Konsolidierte Fassung in ABI EU Nr. C 115 v. 9.5.2008.

⁷ Das Defizitprotokoll (zur Fundstelle siehe Fn. 6) ist nach Art. 51 EUV Bestandteil des unionalen Primärrechts. Präzisiert wurde das Protokoll durch die Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates v. 25.5.2009 und die Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates v. 25.6.1996. Siehe neuerdings die Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013.

⁸ Grund für diese Bezeichnung ist, dass die Referenzkriterien (Referenzwerte) im Rahmen des Vertrags von Maastricht v. 7.2.1992 festgelegt worden sind; siehe das Gesetz zum Vertrag vom 7.2.1992 über die Europäische Union v. 28.12.1992 (BGBl. II S. 1251); in Kraft getreten am 1.11.1993 (BGBl. II S. 1947).

⁹ Gemeint ist nach dem Defizitprotokoll (Fn. 7) das „Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“, d.h. die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen im Haushalt.

¹⁰ Beide Referenzkriterien werden aber bereits in Art. 126 Abs. 2 Satz 2 AEUV selbst mit Vorbehalt versehen („es sei denn ...“), die ihrerseits hohe Unbestimmtheit aufweisen („erheblich“, „in der Nähe des Referenzwerts“, „hinreichend rückläufig“, „rasch genug“). Vgl. *Ohler*, Die fiskalische Integration der Europäischen Gemeinschaft, 1997, S. 290 f.

Gemeinschaft vom 7. Juli 1997.¹¹ An diesen unionsrechtlichen Rahmen knüpft Art. 109 Abs. 2 GG an, wenn er vorschreibt, dass Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Union (EU) zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin erfüllen.

2. „Fiskalpakt“

Zur Verstärkung der „Maastricht-Kriterien“ wurde angesichts der europäischen Staatsschuldenkrise der Jahre 2010 ff. der sog. Europäische Fiskalvertrag geschlossen.¹² Diese Bezeichnung ist eine verkürzende Chiffre für den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV) vom 2. März 2012,¹³ der am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Der „Fiskalvertrag“ ist ein eigenständiges völkerrechtliches Abkommen, das neben den Rechtsrahmen der Europäischen Union tritt und demzufolge auch nicht von der Verpflichtung der Bundesrepublik aus europäischen Rechtsakten zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin nach Art. 109 Abs. 2 GG erfasst wird.¹⁴ Hauptbestandteil des „Fiskalvertrags“ ist der „Fiskalpolitische Pakt“ (Titel III, Art. 3 bis 8); er zielt darauf ab, die Vertragsparteien zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik anzuhalten. Dadurch werden die Vertragsparteien verpflichtet, in ihren Haushalten ein strukturelles Defizit von höchstens 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen (nominales Bruttoinlandsprodukt) zuzulassen (Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 1 SKSV). Dies verschärft die unionsrechtlichen „Maastricht-Kriterien“. Allerdings heißt es in Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 2 SKSV, dass die Vertragsparteien nur eine „rasche Annäherung an dieses Ziel“ sicherzustellen haben. Folglich werden zumindest vorübergehend auch Haushaltsdefizite zugelassen, die die Grenze von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts unterschreiten.¹⁵

Darüber hinaus verpflichtet Art. 3 Abs. 2 SKSV die Vertragsstaaten, die Defizithöchstgrenze von 0,5 % in nationales Recht, vorzugsweise mit Verfassungsrang, umzusetzen, was in Deutschland bereits 2009 durch Art. 109 Abs. 3 GG geschehen war. Eine weitere – im deutschen Verfassungsrecht nicht verankerte – Pflicht ergibt sich aus Art. 4 SKSV: Soweit der gesamtstaatliche Schuldenstand den Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts im Sinne von Art. 126 Abs. 2 AEUV überschreitet, muss der jeweilige Vertragsstaat diesen überschießenden Betrag jährlich um durchschnittlich ein Zwanzigstel verringern.

¹¹ Näher dazu Gröpl, *Der Staat*, Bd. 52 (2013), 1 (4) m.w.N.

¹² Weitere Reaktionen waren die „Euro-Rettungsschirme“ und die unionsinternen Maßnahmen des „Six Pack“; hierzu Gröpl, *Der Staat*, Bd. 52 (2013), 1 (7 ff., 16 ff.).

¹³ Gesetz zu dem Vertrag v. 2.3.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion v. 13.9.2012 (BGBl. II S. 1006); hierzu BT-Drs. 17/9046.

¹⁴ Diese Konstruktion versteht sich als Notlösung, nachdem das britische Veto vom 9.12.2011 eine Inkorporation der Vorschriften des „Fiskalpakts“ in den primärrechtlichen Rechtsrahmen der EU verhinderte. Vertragspartner sind die Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Großbritannien und der Tschechischen Republik.

¹⁵ Zudem knüpft Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Satz 1 SKSV an den jährlichen strukturellen Saldo an, der nach Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 Buchst. a SKSV „konjunkturbereinigt“ ist, d.h. konjunkturbedingte Defizite gar nicht erfasst. Das hat zur Folge, dass das Gesamtdefizit in Haushaltsjahren mit einem Konjunkturabschwung unter 0,5 % des BIP liegen darf, was die Politik dazu verführen könnte, strukturelle Defizite als konjunkturelle Defizite auszugeben.

Da der „Fiskalpakt“ als völkerrechtlicher Vertrag kein supranationales Recht der Europäischen Union darstellt, wirkt er nicht unmittelbar in den deutschen Rechtsraum hinein. Der nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erforderliche Rechtsanwendungsbefehl erfolgte durch Bundesgesetz vom 13. Dezember 2012.¹⁶ Im Zusammenhang damit wurde in § 51 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)¹⁷ festgelegt, dass das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit¹⁸ von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen eine Obergrenze von 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf.¹⁹ Überwacht wird dies durch den Stabilitätsrat, einem bei der Bundesregierung eingerichteten Gremium, dem die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundeswirtschaftsminister angehören (Art. 109a GG).²⁰

III. Anpassung hessischer Vorschriften

1. Hessische Verfassung

In Hessen²¹ finden sich die landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Staatsschulden in Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (Hessische Verfassung – HV²²). Satz 1 dieses Artikels folgte in seiner ursprünglichen Fassung vom 1. Dezember 1946²³ der „traditionellen“ staatsschuldenrechtlichen Konzeption, die fast wortgleich mit der entsprechenden Vorschrift der Weimarer Reichsverfassung²⁴ übereinstimmt:

Artikel 141 [a.F.]

¹Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. ²Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Staates dürfen nur durch förmliches Gesetz erfolgen.

¹⁶ BGBl. II S. 1006. Siehe hierzu auch BVerfGE 132, 195 ff.; 135, 317 ff. BGBl. I S. 2398.

¹⁷ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273) mit spät. Änd.

¹⁸ Strukturelles Finanzierungsdefizit ist der Betrag der Nettoneuverschuldung abzüglich des konjunkturellen Defizits, vgl. Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 Buchst. a SKSV (Fn. 13).

¹⁹ Art. 1 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags v. 15.7.2013 (BGBl. I S. 2398), in Kraft getreten am 19.7.2013

²⁰ Siehe § 2 Satz 2, §§ 6 und 7 sowie § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) v. 10.8.2009 (BGBl. I S. 2702), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 15.7.2013 (Fn. 19).

²¹ Zur „Schuldenbremse“ in den anderen Ländern siehe Schmidt, DÖV 2019, 92 (93 f.).

²² Kurztitel und Abkürzung nicht amtlich.

²³ GVBl. S. 229, in Kraft getreten am 1.12.1946.

²⁴ Art. 87 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919 (RGBl. S. 1383), in Kraft getreten am 14.8.1919 lautete: „¹Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. ²Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Staates dürfen nur aufgrund eines Reichsgesetzes erfolgen.“

Abweichend²⁵ von diesem Wortlaut bestimmte § 18 Abs. 1 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁶ bis zum 31. Dezember 2014²⁷ Folgendes:

§ 18. Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Nach Inkrafttreten des neuen Staatsschuldenregimes des Grundgesetzes in dessen Art. 109 Abs. 3 am 1. August 2009 stellte sich Hessen frühzeitig der Verantwortung, die „Schuldenbremse“ auch im hessischen Landesrecht zu verankern. Bereits am 30. August 2010 legten die Landtagsfraktionen von CDU und FDP den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vor.²⁸ Im Laufe des parlamentarischen Verfahrens verständigten sich die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen und brachten am 6. Dezember 2010 einen gemeinsamen Änderungsantrag ein,²⁹ der die später verabschiedete Fassung des Gesetzes zur Schuldenbremse enthielt.³⁰

Nach Art. 123 Abs. 2 HV bedürfen Verfassungsänderungen der Bestätigung durch eine Volksabstimmung. Demgemäß erfolgte die entsprechende Abstimmung am 27. März 2011; dabei wurde die Verfassungsänderung mit 70,0 % der abgegebenen Stimmen angenommen.³¹ Daraufhin erging das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011,³² das am 10. Mai 2011 in Kraft trat. Seither lautet Art. 141 HV wie folgt:

Artikel 141 [n.F.]

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

(2) Art. 137 Abs. 5 bleibt unberührt.

²⁵ Zum Verhältnis von § 18 LHO a.F. und Art. 141 Satz 1 HV a.F. HessStGH, Urt. v. 12.12.2005, P.St. 1899, NVwZ-RR 2006, 657 (659) = juris-Rn. 100 ff.

²⁶ In der Fassung vom 15.3.1999 (GVBl. I S. 248). § 18 Abs. 1 LHO war allerdings seit der Erstverkündung der Landeshaushaltsordnung v. 8.10.1970 am 13.10.1970 (GVBl. I S. 645) unverändert geblieben.

²⁷ § 18 LHO wurde mit Wirkung vom 1.1.2015 aufgehoben durch Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung v. 26.6.2013 (GVBl. S. 447).

²⁸ LT-Drs. 18/2732. Vgl. zu den Hintergründen auch Dreßler, VR 2014, 263 (263 f.).

²⁹ LT-Drs. 18/3441.

³⁰ Zu diesem Sachverhalt vgl. HessStGH, Urt. v. 9.10.2013, P.St. 2319, Rn. 6 – juris; vgl. auch Stolleis, Die Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung, in: Hermes/F. Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 42; Sacksofsky, Verfassungsrecht, in: Hermes/F. Reimer, ebd., § 1 Rn. 3.

³¹ Näher dazu Rentsch, Die Schuldenbremse in Hessen ..., in: Wallmann/Nowak/Mühlhausen/Steingässer (Hrsg.), Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, 2013, S. 395 (410).

³² GVBl. I S. 182.

(3) ¹Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. ²In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Ab-schwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(4) ¹Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. ²Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. ³Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

Der in Bezug genommene Art. 137 Abs. 5 HV regelt den kommunalen Finanzausgleich im Land Hessen:

(5) ¹Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. ²Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.

Allerdings erlangten die Vorschriften zur „Schuldenbremse“ in der Hessischen Verfassung keine unmittelbare Wirksamkeit. Vielmehr bestimmt Art. 161 HV in der Fassung von Art. 1 Nr. 2 des verfassungsändernden Gesetzes zur Schuldenbremse vom 29. April 2011 (Art. 161 HV n.F.)³³ Folgendes:

Artikel 161 [n.F.]

¹Art. 141 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. ²Bis dahin ist Artikel 141 in der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung anzuwenden. ³Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. ⁴Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikel 141 Abs. 1 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung erfüllt wird.

2. Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen

Aufgrund des Gesetzgebungsauftrags in Art. 141 Abs. 5 HV erließ der Hessische Landtag mit Wirkung vom 1. Mai 2015 das Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).³⁴ § 1 dieses Gesetzes lautet:

§ 1

Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben

(1) ¹Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. ²Dabei sind die Einnahmen und die Ausgaben um finanzielle Transaktionen nach § 4 sowie um die Zuführungen zum und die Entnahmen aus dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ zu bereinigen.

(2) ¹Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende negative wirtschaftliche Entwicklung erwartet, ist eine Kreditaufnahme in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturel-

³³ Nachw. in Fn. 32.

³⁴ Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung v. 26.6.2013 (GVBl. I S. 447).

len Entwicklung auf den Haushalt zulässig. ²Ist mit einer positiven Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage zu rechnen, sind konjunkturbedingte Überschüsse in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zu bilden.

(3) Kreditemächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen des Landes und Sondervermögen sind ausgeschlossen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

Diese Vorgaben werden in einer Übergangszeit bis zum Wirksamwerden der „Schuldenbremse“ in Hessen nach Maßgabe von § 11 des Artikel 141-Gesetzes relativiert:

§ 11 Übergangsregelung

¹Dieses Gesetz ist erstmals auf den Haushalt des Jahres 2015 anzuwenden. ²Abweichend von § 1 Abs. 1 beträgt die zulässige Kreditaufnahme

1. im Jahr 2015: vier Fünftel,
2. im Jahr 2016: drei Fünftel,
3. im Jahr 2017: zwei Fünftel,
4. im Jahr 2018: ein Fünftel

der um die Konjunkturkomponente nach § 5, den Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 4 sowie den Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ bereinigten Kreditaufnahme des Jahres 2014.

Demgegenüber regelt das Gesetz über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden des Landes Hessen (Hessisches Landesschuldengesetz – LSchuG) vom 27. Juni 2012³⁵ die Art der Schuldenaufnahme, die Führung des Landesschuldbuchs und die sonstige Beurkundung von Schulden und Sicherheitsleistungen des Landes Hessen; zur Begrenzung der Staatsverschuldung enthält es keine Bestimmungen.³⁶

IV. Programm zur Entschuldung der hessischen Kommunen – Hessenkassengesetz

1. Anlass

Insbesondere während der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 ff.³⁷ sahen sich viele hessische Kommunen dazu gezwungen, ihre Haushaltsdefizite durch die Aufnahme und Revolvierung von Kassenkrediten (Liquiditätskrediten) auszugleichen, deren Aufnahme bis zum 23. Dezember 2011 nach § 105 der

³⁵ GVBl. S. 222, in Kraft getreten am 10.7.2012 – Abkürzung nicht amtlich. Zum Landesschuldengesetz siehe Balk/Eckes, Das Hessische Landesschuldenrecht und der Landesschuldenausschuss, in: Wallmann/Nowak/Mühlhausen/Steingässer (Hrsg.), Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, 2013, S. 13 (19 f.).

³⁶ Vgl. dazu insb. den Verweis in § 1 LSchuG (Fn. 35) auf Art. 141 HV und auf das jeweilige hess. Haushaltsgesetz.

³⁷ Siehe hierzu nur <https://de.wikipedia.org/wiki/Weltfinanzkrise> <4.3.2019>.

Hessischen Gemeindeordnung (HGO)³⁸ in der damaligen Fassung keiner Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (§ 136 HGO) bedurfte.³⁹ Dies änderte sich erst durch die Neufassung des § 105 HGO durch das Gesetz vom 16. Dezember 2011⁴⁰ mit Wirkung vom 24. Dezember 2011. Nicht zuletzt wegen der fehlenden Genehmigungsbedürftigkeit erhöhte sich der Kassenkreditbestand der hessischen Kommunen von 3,2 Mrd. Euro in 2008 auf 7,5 Mrd. Euro in 2012.⁴¹

Vor diesem Hintergrund hielten es die Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen für angezeigt, die aufgelaufenen Kassenkreditbestände vor allem im Hinblick auf etwaige Zinsänderungsrisiken zu sichern, deren geregelten Abbau einzuleiten und die Aufnahme von Kassenkrediten auf ihren ursprünglichen Verwendungszweck – die kurzfristige Liquiditätssicherung – zurückzuführen.⁴² Sie initiierten die sog. Hessenkasse des Landes, deren Ziel es sein soll, über einen vertretbaren Zeitraum alle zum Abbau von Altfehlbeträgen verpflichteten Kommunen bei ihren Eigenanstrengungen zum Kassenkreditabbau zu unterstützen. Dazu „organisierte“ das Land Hessen eine kurzfristige umfassende Kassenkreditschuldung seiner Kommunen.

2. Rechtsgrundlagen

a) Hessenkassegesetz i.w.S. (Mantelgesetz)

Rechtsgrundlage der „Hessenkasse“ ist das Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG [i.w.S.]), ein Mantelgesetz vom 25. April 2018,⁴³ das im Wesentlichen am 9. Mai 2018 in Kraft trat.

aa) Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“

Art. 1 dieses Gesetzes enthält das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“ (Hessenkasse-Vermögensgesetz – HessenkVermG)⁴⁴ durch das Land Hessen. Dieses Sondervermögen ist nicht rechtsfähig, deshalb also rechtlich ein Teil des Landes Hessen. Das Sondervermögen kann aber unter seinem Namen im Rechtsverkehr handeln (§ 3 Abs. 1 HessenkVermG).

Das Sondervermögen dient gemäß § 2 Abs. 1 HessenkVermG der Finanzierung der Kassenkreditschuldung der hessischen Gemeinden und Landkreise sowie der Förderung kommunaler und kommunalersetzer Investitionen nach dem Hessenkassegesetz (siehe dessen § 1 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 3). Nach § 2 Abs. 2 HessenkVermG (re-)finanziert sich das Sondervermögen aus Mitteln des hessischen Landeshaushalts und aus Beiträgen der hessischen Kommunen

³⁸ In der Fassung der Bek. v. 7.3.2005 (GVBl. S. 142).

³⁹ Die Vorschrift lautete: ¹Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. ²Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

⁴⁰ GVBl. I S. 786.

⁴¹ Vgl. LT-Drs. 19/5957, S. 1.

⁴² Hierzu und zum Folgenden LT-Drs. 19/5957, S. 1 ff.

⁴³ GVBl. S. 59.

⁴⁴ Kurzbezeichnung und Abkürzung nicht amtlich.

(siehe dazu § 2 Abs. 3 HessenkasseG). Nach § 3 Abs. 3 Satz 2 HessenkVermG haftet das Land Hessen unmittelbar für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens „Hessenkasse“. Demgegenüber haftet das Sondervermögen nicht für die sonstigen Verbindlichkeiten des Landes.

Verwaltet wird das Sondervermögen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 HessenkVermG vom Hessischen Ministerium der Finanzen. Dabei bedient sich das Ministerium nach § 4 Abs. 1 Satz 2 HessenkVermG allerdings der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank). In diesem Rahmen wird der Finanzminister gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 HessenkVermG ermächtigt, mit der WIBank die hierfür erforderlichen Verträge abzuschließen.

bb) Hessenkassengesetz i.e.S.

Art. 2 des Mantelgesetzes enthält das Hessenkassengesetz (HessenkasseG) i.e.S. Dessen erster Teil (§§ 1 bis 5) regelt die Entschuldung der hessischen Kommunen von deren Kassenkrediten, der zweite Teil (§§ 6 bis 12) die Investitionsförderung finanz- oder strukturschwacher hessischer Kommunen, die ihre Zahlungsfähigkeit ohne Kassenkredite sicherstellen, der dritte Teil (§§ 13 bis 16) umfasst gemeinsame Vorschriften.

cc) Sonstige Bestimmungen

Art. 3 des Mantelgesetzes ändert das hessische Kommunalinvestitionsprogrammgesetz,⁴⁵ Art. 4 die Hessische Gemeindeordnung,⁴⁶ Art. 5 die hessische Gemeindehaushaltsverordnung⁴⁷ sowie Art. 6 das hessische Schutzschirmgesetz.⁴⁸

b) Indienstnahme der WIBank

aa) Zentrale Rolle der WIBank

Für den hier interessierenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist, dass sich das Land Hessen nach § 1 Abs. 2 Satz 1 HessenkasseG auch bei der Ablösung der Kassenkredite seiner Kommunen gegenüber deren Gläubigerkreditinstituten (Kassenkreditentschuldung) der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zu bedienen hat. Darüber hinaus bestimmt § 13 HessenkasseG ganz allgemein, dass sich das Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes der WIBank bedient. Auch dafür wird der Finanzminister ermächtigt, mit der WIBank die erforderlichen Verträge abzuschließen. Damit wird die WIBank beim Programm „Hessenkasse“ in dreierlei Hinsicht „in Dienst genommen“, nämlich

- zur Ablösung der kommunalen Kassenkredite (§ 1 Abs. 2 Satz 1 HessenkasseG),
- zur Verwaltung des Sondervermögens „Hessenkasse“ des Landes Hessen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 HessenkVermG) sowie
- ganz allgemein zur Umsetzung des Hessenkassengesetzes (§ 13 HessenkasseG).

⁴⁵ Vom 25.11.2015 (GVBl. S. 414) mit spät. Änd.

⁴⁶ In der Fassung der Bek. v. 7.3.2005 (GVBl. S. 142) mit spät. Änd.

⁴⁷ Vom 2.4.2006 (GVBl. I S. 235) mit spät. Änd.

⁴⁸ Vom 14.5.2012 (GVBl. S. 128) mit spät. Änd.

Auf diese Weise erlangt die WIBank die zentrale Stellung bei der kommunalen Entschuldung durch die „Hessenkasse“, ohne ein wirtschaftliches Risiko einzugehen (siehe dazu sogleich näher sub dd).

bb) Aufgaben, Rechtsstellung und Träger der WIBank – öffentlich-rechtliche Verflechtungen

Die WIBank ist nach Maßgabe von § 2 des Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen-Gesetzes (WIBankG)⁴⁹ die Förderbank des Landes Hessen mit dem Hauptstandort in Offenbach am Main und regionalen Standorten in Kassel, Wetzlar und Wiesbaden. Die WIBank beschreibt sich als die zentrale Ansprechpartnerin in allen Förderangelegenheiten für Privatpersonen, für die gewerbliche Wirtschaft und Freiberufler sowie *für die Gemeinden und Landkreise*. Dabei behauptet die WIBank, wettbewerbsneutral mit allen Banken und Sparkassen zusammenzuarbeiten (§ 2 Abs. 10 WIBankG).⁵⁰ Sie sieht ihre Aktivitäten in der Struktur-, Wirtschafts-, Sozial- und Wohnraumbförderung; ihre Arbeit reiche von der Konzeption, Strukturierung und Bearbeitung von Förderprogrammen oder Einzelprojekten bis hin zur Beratung im Rahmen der monetären Förderung. Zudem führe die WIBank *die Konjunktur- und Infrastrukturprogramme von Land und Bund in Hessen durch* und erleichtere Unternehmen und Existenzgründern den Zugang zur breiten Palette an Fördermöglichkeiten des Landes, des Bundes oder der EU.⁵¹

Gemäß § 1 WIBankG ist die WIBank organisatorisch und wirtschaftlich selbständig, rechtlich allerdings als eine unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts Teil der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba). Die Helaba ist ihrerseits eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Ihre Träger sind der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT) mit mehr als zwei Dritteln Beteiligung am Stammkapital, daneben das Land Hessen, der Freistaat Thüringen und weitere juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts.⁵² Der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen wiederum ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts der Dachverband der 49 Sparkassen in Hessen und Thüringen und ihrer kommunalen Träger.⁵³ Die Sparkassen in Hessen sind nach § 1 Abs. 1 des Hessischen Sparkassengesetzes⁵⁴ rechtsfähige

⁴⁹ Amtlicher Langtitel: Gesetz über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen – rechtlich unselbstständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (WIBankG) v. 18.12.2006 (GVBl. I S. 732) mit spät. Änd. (Abkürzung „WIBankG“ nicht amtlich).

⁵⁰ Zudem führt die WIBank nach § 3 WIBankG die Aufgaben fort, die Landestreuhandstelle Hessen (LTH) – Bank für Infrastruktur sowie von der Investitionsbank Hessen (IBH) übernommen worden waren.

⁵¹ <https://www.wibank.de/wibank/diewibank> <4.3.2019>.

⁵² Rechtsgrundlage sind die Art. 4 ff. des Staatsvertrags zwischen dem Land Hessen und dem Freistaat Thüringen über die Bildung einer gemeinsamen Sparkassenorganisation Hessen-Thüringen, siehe das hess. Vertragsgesetz v. 20.5.1992 (GVBl. I S. 189). Träger der Helaba sind der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT) mit 68,85%, das Land Hessen mit 8,1% und der Freistaat Thüringen mit 4,05% des Stammkapitals, daneben der Rheinische Sparkassen- und Giroverband (4,75%), der Sparkassenverband Westfalen-Lippe (4,75%), die FIDES Beta GmbH (4,75%) sowie die FIDES Alpha GmbH (4,75%), siehe <https://www.helaba.com/de/ueber-uns/die-helaba/profil/rechtsform-traeger-organe.php> <4.3.2019>.

⁵³ Art. 1–3 des Staatsvertrags (Fn. 52) sowie § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Neuordnung des öffentlichen Bank- und Sparkassenwesens und über die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Hessen-Nassauischen Versicherungsanstalten v. 8.5.1953 i.d.F. der Bek. v. 8.2.1990 (GVBl. I S. 38) mit spät. Änd.

⁵⁴ In der Fassung vom 24.2.1991 (GVBl. I S. 78) mit spät. Änd.

Anstalten des öffentlichen Rechts. Ihre Träger können eine Gemeinde, ein Gemeindeverband (Landkreis), eine Gemeinde und ein Gemeindeverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband (Zweckverbandssparkasse) sein.

cc) Aufsicht, Gewährträgerschaft

Die Aufsicht über die WIBank führt nach § 17 Abs. 1 WIBankG⁵⁵ das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 WIBankG verfügt die WIBank über Eigenmittel, die ihr aus den Rücklagen der Landestreuhandstelle Hessen durch die Errichtung der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen zuwachsen oder durch Dotation sowie als stille Einlage eingebracht werden. Von Bedeutung ist zudem § 6 WIBankG:

§ 6 Gewährträger

(1) ¹Gewährträger der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen ist das Land. ²Die Rechte des Gewährträgers nimmt das Ministerium der Finanzen wahr. ³Für die Verbindlichkeiten der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen haftet das Land als Gewährträger unbeschränkt, soweit die Befriedigung aus dem Vermögen der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen nicht möglich ist (Gewährträgerhaftung). ⁴Die Gewährträgerhaftung des Landes umfasst auch sämtliche Verbindlichkeiten der auf die Helaba verschmolzenen IBH [Investitionsbank Hessen, Anm. d. Verf.]. ⁵Die Gewährträgerhaftung des Landes für die IBH besteht fort, auch sofern das Land vor der Verschmelzung nicht mehr Anteilseigner ist.

(2) ¹Das Land haftet unmittelbar für die von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen aufgenommenen Darlehen und die von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen begebenen Schuldverschreibungen, die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, die Rechte aus Optionen und andere Kredite an die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen sowie für Kredite, soweit sie von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen ausdrücklich gewährleistet werden. ²Die Haftung des Landes gilt auch und soweit sie im Zeitpunkt der Verschmelzung bereits bestand für die von der auf die Helaba verschmolzenen IBH aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen, die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, die Rechte aus Optionen und andere Kredite an die IBH, die von der IBH eingegangenen Beteiligungen und im Zusammenhang mit Beteiligungen stehenden Geschäfte sowie für andere Kredite, soweit sie von der IBH ausdrücklich gewährleistet wurden.

dd) Refinanzierung im Rahmen des Entschuldungsprogramms „Hessenkasse“

Für die Ablösung der kommunalen Kassenkredite und deren Refinanzierung im Rahmen des Entschuldungsprogramms „Hessenkasse“ erhält die WIBank vom Land Hessen über dessen Sondervermögen „Hessenkasse“ nach § 1 Abs. 2 Satz 5 HessenkasseG die „erforderlichen Beträge“ einschließlich der Kosten für die Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen. Ist die Ablösung eines Kassenkredits nicht möglich oder nicht wirtschaftlich, zahlt das Land Hessen der WIBank über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ gemäß § 1 Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG die für den Zinsdienst und die Tilgung des Kassenkredits sowie für deren Refinanzierung erforderlichen Beträge. Das Land Hessen seinerseits erhält – zu Händen seines Sondervermögens „Hessenkasse“ – nach § 2 Abs. 3 HessenkasseG Zahlungen von jeder entschuldeten Kommune in Höhe von 25 Euro pro Jahr und Einwohner. Soweit für das Entschuldungsprogramm „Hessenkasse“ erforderlich, hat sich die WIBank

⁵⁵ In Verbindung mit § 20 Abs. 1 des Hessischen Sparkassengesetzes (Fn. 54) und Art. 2 des Staatsvertrags zwischen dem Land Hessen und dem Freistaat Thüringen (Fn. 52).

nach § 1 Abs. 2 Satz 2 HessenkasseG über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren am Kreditmarkt zu refinanzieren. Diese Vorschrift lautet im Einzelnen wie folgt:

§ 1

Umfang und Finanzierung der Kassenkreditschuldung

[...]

(2) ¹Zur Kassenkreditschuldung bedient sich das Land der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank). ²Soweit es erforderlich ist, refinanziert sie sich dafür auf dem Finanzmarkt. ³Der Zeitraum der Refinanzierung beträgt bis zu 30 Jahre. ⁴Die WIBank kann eine Ablösung eines Kassenkredits auch dadurch bewirken, dass sie in den bestehenden Vertrag mit dem Gläubigerkreditinstitut im Wege des Schuldnerwechsels eintritt und die Kommune aus den vertraglichen Verpflichtungen entlassen wird. ⁵Das Sondervermögen „Hessenkasse“ zahlt der WIBank die für die Ablösung und deren Refinanzierung erforderlichen Beträge einschließlich der Kosten für die Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen.

3. Funktionsweise und Durchführung des Programms

Zur Regelung der Durchführung des Programms hat das Land Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium der Finanzen, auf der Grundlage von § 13 Satz 2 HessenkasseG mit der WIBank, vertreten durch die Geschäftsleitung, am 6. September 2018 eine „Übertragungsvereinbarung“ geschlossen.

a) Arten, Höhe und Stichtage der Entschuldung, teilnehmende Kommunen

An dem Entschuldungsprogramm „Hessenkasse“ nehmen 171 hessische Kommunen teil.⁵⁶ Drei Varianten stehen zur Verfügung (Nr. I.1.1 der Übertragungsvereinbarung):

- Ablösung des jeweiligen kommunalen Kassenkredits durch vollständige Rückzahlung seitens der WIBank (Rückzahlungsvariante, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 HessenkasseG, Nr. I.2.1 und I.2.3 der Übertragungsvereinbarung),
- Ablösung des jeweiligen kommunalen Kassenkredits dadurch, dass die WIBank anstelle der jeweiligen Kommune als neuer Vertragspartner in die bestehenden Rechte und Pflichten eines Kassenkredits eintritt und die Kommune aus diesem Kassenkredit entlassen wird (Schuldnerwechselvariante, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 4 HessenkasseG, Nr. I.2.2 und I.2.3 der Übertragungsvereinbarung),
- Gewährung von Zinsdienst- und Entschuldungshilfen, auch für derivative Finanzinstrumente (Entschuldungshilfenvariante, vgl. § 1 Abs. 3 HessenkasseG, Nr. I.3 der Übertragungsvereinbarung).

Die Ablösung der kommunalen Kassenkredite erfolgte am 17. September 2018 für 144 Kommunen vollständig und für weitere 18 Kommunen teilweise zu einem Gesamtbetrag von rund 3,6 Mrd. Euro sowie am 17. Dezember 2018 für die

⁵⁶ Hierzu und zum Folgenden: Internetauftritt des Hess. Ministeriums der Finanzen

- „HESSENKASSE löst heute die letzten kommunalen Kassenkredite ab“, Pressemitteilung v. 17.12.2018, <https://finanzen.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/hessenkasse-loest-heute-die-letzten-kommunalen-kassenkredite-ab> <6.3.2019>;
- „144 Kommunen haben ab Montag dank der HESSENKASSE keine Kassenkredite mehr“ Pressemitteilung v. 14.9.2018, <https://finanzen.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/144-kommunen-haben-ab-montag-dank-der-hessenkasse-keine-kassenkredite-mehr> <6.3.2019>.

Restbeträge der genannten 18 Kommunen und für 16 weitere Kommunen zu einem Gesamtbetrag von rund 1,3 Mrd. Euro. Damit beläuft sich die Summe der gesamten Kreditablösung im Jahr 2018 auf rund 5 Mrd. Euro (Entschuldungsvolumen).

b) Verauslagung durch die WIBank, Refinanzierung am privaten Finanzmarkt

Die Summe des Entschuldungsvolumens in Höhe von rund 5 Mrd. Euro wurde gesetz- und vertragsgemäß von der WIBank verauslagt (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 3 Abs. 1 Satz 1, § 4 Abs. 1 Satz 2 HessenkasseG, Nr. I.1.2 Satz 1 und Nr. I.2.1, I.2.2. und I.3.1 der Übertragungsvereinbarung). Dafür refinanzierte sich die WIBank auf bis zu 30 Jahre in Form von diversen Privatplatzierungen und einer Emission von zwei Benchmark-Anteilen⁵⁷ am Finanzmarkt (§ 1 Abs. 2 Satz 2 und 3 HessenkasseG).

c) Tilgung und Verzinsung durch das Sondervermögen „Hessenkasse“

Die Beträge, die für die Kreditablösung, deren Refinanzierung sowie für den Zinsdienst, die Tilgung und deren Refinanzierung erforderlich sind, werden der WIBank vom Land Hessen durch dessen Sondervermögen „Hessenkasse“ gezahlt. Grundlage ist § 1 Abs. 2 Satz 5, Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG, Nr. I.4 der Übertragungsvereinbarung sowie eine Zinssicherungsvereinbarung und eine Entschuldungsvereinbarung zwischen der WIBank und dem Land Hessen – Sondervermögen „Hessenkasse“ –.

d) Aufbringung der Mittel für das Sondervermögen „Hessenkasse“

Das Land Hessen – Sondervermögen „Hessenkasse“ – finanziert sich durch Eigenbeiträge der entschuldeten hessischen Kommunen sowie aus dem hessischen Landeshaushalt (§ 2 Abs. 2 HessenkVermG). Das Verhältnis soll sich auf ein Drittel an kommunalen Eigenbeiträgen und zwei Dritteln an Haushaltsmitteln des Landes Hessen belaufen:

- Gemäß § 2 Abs. 3 HessenkasseG leistet jede entschuldete Kommune einen jährlichen Betrag von 25 Euro je Einwohner an das Land Hessen – Sondervermögen „Hessenkasse“ –. Die Dauer der kommunalen Jahresbeträge richtet sich nach der Höhe der Kassenkreditentschuldung; sie beträgt höchstens 30 Jahre (§ 1 Abs. 5 Satz 3 HessenkasseG, Nr. I.6.4.1 Abs. 1 der Übertragungsvereinbarung). Jährlich wird mit einem Gesamtbetrag von 70 Mio. Euro der entschuldeten Kommunen gerechnet.
Die Leistungen der Kommunen an das Land erfolgen nach § 2 Abs. 5 Satz 4 HessenkasseG durch Verrechnung mit Zahlungen des Landes Hessen an die jeweilige Kommune (Nr. I.6.4.1 Abs. 2 der Übertragungsvereinbarung). In der Folge schreibt das Land Hessen die Summe der kommunalen Jahresbeiträge unmittelbar seinem Sondervermögen „Hessenkasse“ gut (Nr. I.6.4.1 Abs. 2 der Übertragungsvereinbarung).
- Die Mittel, die das Land Hessen aus seinem Landeshaushalt an sein Sondervermögen „Hessenkasse“ zahlt, belaufen sich zwischen 2019 und 2048 (30 Jahre) auf *jährlich* 145 Mio. Euro und sind jeweils zum 30. Juni fällig (Nr. I.6.4.2. der Übertragungsvereinbarung). Ohne Abzinsung beläuft sich die

⁵⁷ So Darmstädter Echo v. 15.9.2018, S. 6.

Summe der aus dem Landeshaushalt zu erbringenden Leistung *innerhalb von 30 Jahren* damit insgesamt auf 4,35 Mrd. Euro. Der Wirtschaftsplan (Erfolgsplan) des Landes Hessen weist für 2018 sogar einen Aufwand in Höhe von 6,5 Mrd. Euro aus.⁵⁸ Es ist davon auszugehen, dass diese Summe weitgehend der WIBank zu deren Refinanzierung gutgeschrieben werden wird (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG), zumal es die WIBank ist, die das Sondervermögen „Hessenkasse“ gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 HessenkassenvermG im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen verwaltet. Ein Blick auf den Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Hessenkasse“ für das Jahr 2019 bestätigt dies.⁵⁹

- Darüber hinaus stattet das Land Hessen sein Sondervermögen „Hessenkasse“ mit ausreichend Liquidität aus, damit die WIBank aus Mitteln der „Hessenkasse“ variable Zinszahlungen aus Kassenkrediten und derivativen Finanzinstrumenten erbringen kann (Nr. I.6.4.3 der Übertragungsvereinbarung).

Finanzierung des Sondervermögens „Hessenkasse“ pro Kalenderjahr:

Eigenbeiträge der entschuldeten Kommunen	70 Mio. Euro p.a.
Zuführungen aus dem hess. Landeshaushalt: ⁶⁰	
– Mehreinnahmen aus Entlastung bei der Eingliederungshilfe ⁶¹	59 Mio. Euro p.a.
– Landesanteil Fonds Deutsche Einheit ⁶²	40 Mio. Euro p.a.
– Landesausgleichsstock ⁶³	20 Mio. Euro p.a.
– weitere Landesmittel	21 Mio. Euro p.a.
Summe	210 Mio. Euro p.a.

e) Investitionsprogramm

Neben der Entschuldung der antragstellenden Kommunen enthält das Projekt „Hessenkasse“ ein Programm zur Förderung von Investitionen solcher hessischer Kommunen, die einerseits finanz- oder strukturschwach sind, andererseits aber durch eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft keine Kassenkredite in Anspruch nehmen. Die Rechtsgrundlagen dafür finden sich in den §§ 6 bis 12 HessenkasseG. Im Gegensatz zum Volumen des Sondervermögens „Hessenkasse“

⁵⁸ Siehe dazu unten Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 c dd.

⁵⁹ Siehe dazu unten Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 c ee.

⁶⁰ Die Summe der Zuführungen aus dem hess. Landeshaushalt beträgt laut Tabelle 140 Mio. Euro p.a. Die Abweichung zum Betrag von 145 Mio. Euro in Nr. I.6.4.2 der Übertragungsvereinbarung ist anhand der gelieferten Unterlagen nicht aufklärbar.

⁶¹ Grundlage: Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) v. 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), aufgrund dessen Grundsicherungs- und Eingliederungshilfeleistungen in Zukunft getrennt sowie teilweise vom Bund übernommen werden, vgl. BT-Drs. 18/9618, S. 19 f.

⁶² Die Verbindlichkeiten des Fonds übernahm der Bund ab 1.1.2005. Zum Ausgleich wurden der Umsatzsteueranteil des Bundes erhöht sowie Leistungen im Länderfinanzausgleich verringert. Die sich hieraus ergebende Belastung der alten Bundesländer endete 2019.

⁶³ Gemäß § 58 des hess. Finanzausgleichsgesetzes (FAG) v. 23.7.2015 (GVBl. S. 298) richtet das Land Hessen jährlich aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs einen Landesausgleichsstock ein. Die Mittel verwendet das Ministerium des Innern und Sport in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen insbesondere zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen, die nicht in der Lage sind, ihren Haushalt anders auszugleichen, siehe <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunale-finanzen/landesausgleichsstock <6.3.2019>>.

von rund 5 Mrd. Euro beläuft sich der Gesamtbetrag dieses Investitionsförderprogramms auf rund 691 Mio. Euro, d.h. im Vergleich dazu auf ca. 14 %.

An dem Investitionsförderprogramm der „Hessenkasse“ nehmen 257 hessische Kommunen teil. Von diesem Betrag sollen den geförderten Kommunen rund 90 % als (verlorener) Zuschuss und rund 10 % als Darlehen gewährt werden. Der geforderte kommunale Eigenanteil liegt bei 10 %.⁶⁴

⁶⁴ Internetauftritt des Hess. Ministeriums der Finanzen „Investieren, entschulden und Finanzausgleich: Dieses Gesamtpaket gibt es nur in Hessen!“, Pressemitteilung v. 28.1.2019, siehe <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/investieren-entschulden-und-finanzausgleich-dieses-gesamtpaket-gibt-es-nur-hessen> <6.3.2019>.

C. Beantwortung der Fragenkomplexe

Zu Fragenkomplex 1:

Schuldenübernahme durch das Land als Letztschuldner

a) Ist die gegenüber der WIBank übernommene Zahlungsverpflichtung des Landes grundsätzlich eine Haushaltsschuld (siehe Anlage 9 zur Haushaltsrechnung)?

Antwort:

Die gegenüber der WIBank übernommene Zahlungsverpflichtung des Landes Hessen ist eine Haushaltsschuld, wenn die Voraussetzungen der Anlage 9 zur hessischen Haushaltsrechnung gegeben sind.

1. Anlage 9 der Haushaltsrechnung

Die Anlage 9 zur Haushaltsrechnung des Landes Hessen⁶⁵ im Sinne von § 81 LHO⁶⁶ trägt die Überschrift „Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (§ 86 Nr. 2 LHO)“. Diese Anlage bezieht sich auf Nr. 6 des Abschlussberichts des Hessischen Ministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung (vgl. § 80 Abs. 2 LHO⁶⁷).

Art. 144 HV lautet in der Fassung des verfassungsändernden Gesetzes vom 11. Dezember 2011⁶⁸ mit Wirkung ab 22. Dezember 2011 wie folgt:

Artikel 144

¹Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest. ²Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.

⁶⁵ Vgl. z.B. die Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2017, vorgelegt durch das Hess. Ministerium der Finanzen, https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/haushaltsrechnung_2017.pdf <6.3.2019>.

⁶⁶ Nachw. in Fn. 26. – Vgl. zur Haushaltsrechnung die bundeseinheitliche Vorgabe des § 38 HGrG.

⁶⁷ Vgl. dazu die bundeseinheitliche Vorgabe in § 37 Abs. 2 HGrG.

⁶⁸ GVBl. S. 746. – Zuvor hatte die Vorschrift folgenden Wortlaut: ¹Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom Rechnungshof geprüft und festgestellt. ²Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.

§ 86 LHO⁶⁹ hat den folgenden Wortlaut:

§ 86. Vermögensrechnungslegung

Dem Landtag und dem Rechnungshof sind vorzulegen:

1. eine zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes,
2. eine Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen.

2. Begriffliche Klärungen: Haushaltsschuld/Staatsschuld/Finanzschuld – Verwaltungsschuld

a) Haushalts-/Staats-/Finanzschuld

Der in den Vorschriften des Art. 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO verwendete Begriff der Staatsschulden wird in der Anlage 9 mit dem Begriff der Haushaltsschulden gleichgesetzt. Eine dritte Bezeichnung für diese Schuldenart ist Finanzschulden. Sie entstehen, wenn der Haushaltsträger (Staat, Gemeinde u.a.) Geldmittel aus Krediten zur Deckung seiner Ausgaben aufnimmt; erforderlich dazu ist eine parlamentsgesetzliche Ermächtigung im Haushaltsgesetz (vgl. Art. 141 Satz 2 HV a.F. i.V.m. Art. 161 Satz 2 HV n.F.; Art. 141 Abs. 5 HV n.F. i.V.m. § 3 Abs. 1 Satz 1 des Artikel 141-Gesetzes). Staatsschulden (Haushalts-/Finanzschulden) werden im Haushaltsplan als Einnahmen veranschlagt. Für sie gelten in Hessen die staatsschuldenverfassungsrechtlichen Begrenzungsregeln des Art. 109 Abs. 3 GG sowie des Art. 141 HV und des Artikel 141-Gesetzes.

Unter Staatsschulden werden in der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung folgende Schuldenarten aufgeführt.

- Kreditschulden,
- Kapitalmarktschulden,
- Schulden bei [anderen] öffentlichen Haushalten.

b) Verwaltungsschuld

Anders als Staatsschulden entstehen Verwaltungsschulden aus Verpflichtungen, die der Haushaltsträger im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans (des Haushaltsvollzugs) eingeht; dementsprechend bestehen für sie in der Regel Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 und 3 LHO), die ihrerseits schon durch Haushaltseinnahmen gedeckt sind (§ 2 Satz 1 LHO).⁷⁰ Vor diesem Hintergrund finden die staatsschuldenrechtlichen Begrenzungsregeln auf Verwaltungsschulden keine Anwendung.⁷¹

⁶⁹ Eine bundeseinheitliche Vorgabe hierzu im Haushaltsgrundsätzegesetz besteht nicht.

⁷⁰ Zum Begriff der Verwaltungs- und Finanzschuld siehe Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 398 f., 468; zur staatsschuldenrechtlichen Problematik ebd., S. 443 ff.

⁷¹ Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 29 ff. m.w.N.

3. Kapitalmarktschulden

Besondere Relevanz erlangen im vorliegenden Fall die Kapitalmarktschulden, da sich die WIBank gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 HessenkasseG am Kapitalmarkt refinanzieren soll.⁷² Als Kapitalmarkt wird der Markt für lang- und mittelfristige Kapitalanlagen und Unternehmensbeteiligungen bezeichnet. Der organisierte (regulierte) Kapitalmarkt wird von Kreditinstituten (Banken)⁷³ und Kapitalsammelstellen abgewickelt, der nicht organisierte (nicht regulierte) Kapitalmarkt außerhalb von Banken und Börsen.⁷⁴ Instrumente für Kapitalmarktschulden der öffentlichen Hand sind insbesondere Schuldverschreibungen in Form von Sammelschuldbuchforderungen.⁷⁵ Daran ist die WIBank indessen nicht gebunden, da sie insoweit kein Teil des Landes Hessen ist, sondern zur Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba)⁷⁶ gehört. Laut Medienberichten hat die WIBank zur Ablösung der kommunalen Kassenkredite in Hessen Schulden am Kapitalmarkt aufgenommen, und zwar in Form diverser „Privatplatzierungen“ und einer Emission von zwei Benchmark-Anteilen.⁷⁷

4. Zahlungsverpflichtung des Landes Hessen

Schuldner von Zahlungsverpflichtungen, d.h. von Haushaltsschulden (Staats-/Finanzschulden) wie im Übrigen auch von Verwaltungsschulden, kann nur das Land Hessen als Gebietskörperschaft und juristische Person des öffentlichen Rechts sein. Dies kommt im Wortlaut des Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV dadurch zum Ausdruck, als sich die Veranschlagungspflicht nur auf Einnahmen und Ausgaben des Staates (scil. des Landes Hessen) bezieht; die Staatsschuldennorm des Art. 141 HV a.F. und n.F. knüpft daran an. Keine Zahlungsverpflichtungen des Landes Hessen sind damit Zahlungsverpflichtungen der WIBank, etwa im Rahmen der Refinanzierung der „Hessenkasse“ am Kapitalmarkt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 HessenkasseG). Mithin sind Schulden der WIBank nicht in Anlage 9 der hessischen Haushaltsrechnung aufzunehmen.

a) Zurechnung von Zahlungsverpflichtungen des Sondervermögens „Hessenkasse“ zum Land Hessen

Nach § 1 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG zahlt das Sondervermögen „Hessenkasse“ der WIBank die Beträge, die für die Ablösung oder für den

⁷² Darin wird auch die Abgrenzung zwischen Kapitalmarkt- und Kreditschulden deutlich: Während sich Kapitalmarktschulden auf Wertpapiere stützen, die wie Sachen übertragen werden und daher am Kapitalmarkt zirkulieren können, liegen Kreditschulden Schuldscheine (Darlehensverträge) zugrunde, die nur einem begrenzten Kreis von Gläubigern zur Verfügung stehen und nur durch Abtretung übertragen werden können.

⁷³ Vgl. § 1 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) i.d.F. der Bek. v. 9.9.1998 (BGBl. I S. 2776) mit spät. Änd.

⁷⁴ VG Frankfurt a.M., Urt. v. 22.6.2016, 7 K 3073/15.F(1) – beck-online (BeckRS 2016, 56033), m.w.N. – Typische Kapitalmarktprodukte sind Aktien (Teilhabereffekten) und – für die öffentliche Hand als Schuldnerin – Renten (Gläubigereffekten als festverzinsliche Wertpapiere).

⁷⁵ Nach § 1 Abs. , § 4 Abs. 1 LSchuG (Fn. 35) i.V.m. § 6 Abs. 1 des Bundesschuldenwesengesetzes (BSchuWG) 12.6.2006 (BGBl. I S. 1466) mit spät. Änd., begibt das Land Hessen seine Schuldverschreibungen als Sammelschuldbuchforderungen. Vgl. Habersack, in: Säcker u.a. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 6. Aufl. 2013, Vorb. §§ 793 ff. BGB Rn. 32.

⁷⁶ Siehe oben sub B IV 2 b bb.

⁷⁷ So Darmstädter Echo v. 15.9.2018, S. 6.

Zinsdienst und die Tilgung der kommunalen Kassenkredite und deren Refinanzierung erforderlich sind. Insoweit besteht eine Zahlungsverpflichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“ gegenüber der WIBank. Das Sondervermögen „Hessenkasse“ wurde nach § 1 HessenkVermG vom Land Hessen errichtet; gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 HessenkVermG ist es allerdings nicht rechtsfähig. Folglich ist es dem Land Hessen zuzurechnen und als dessen Teil zu betrachten. Daran ändern die Bestimmungen des § 3 Abs. 1 Satz 2 HessenkVermG nichts, die dem Sondervermögen selbständige Handlungs- und Parteifähigkeit zuerkennen; es bleibt bei der staats-, verwaltungs- und zivilrechtlichen Zuordnung des Sondervermögens zum Land. In der Konsequenz sind die namentlich gemäß § 1 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG begründeten Zahlungsverpflichtungen des Sondervermögens „Hessenkasse“ Zahlungsverpflichtungen des Landes Hessen. Dies wird durch § 3 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 HessekVermG (deklaratorisch) bestätigt.

b) Finanzverfassungs- und haushaltsrechtliche Stellung des Sondervermögens „Hessenkasse“

Zu untersuchen bleibt, ob finanzverfassungs- oder haushaltsrechtliche Sondervorschriften an der juristischen Zurechnung der Zahlungsverpflichtungen des Sondervermögens „Hessenkasse“ gegenüber der WIBank zum Land Hessen etwas ändern. Finanzverfassungsrechtlich hat die Reform des Staatsschuldenrechts mit Wirkung vom 1. August 2009 („Schuldenbremse“) die Behandlung von Sondervermögen grundlegend geändert: Bis dahin sah Art. 115 Abs. 2 GG für Sondervermögen des Bundes eine Ausnahme zur allgemeinen Schuldenbegrenzungsregel des Kredit-Investitions-Junktims vor.⁷⁸ Seitdem werden Sondervermögen, wie sich auch aus Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG ergibt, vollständig in die Vorgaben der „Schuldenbremse“ einbezogen.⁷⁹ Daran ändert die Übergangsvorschrift des Art. 143d Abs. 1 GG nichts: Nach dessen Sätzen 3 und 4 dürfen die Länder zwar im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe ihres Landesrechts von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen, müssen dabei aber darauf hinwirken, dass die „Schuldenbremse“ ab dem 2020 Haushaltsjahr erfüllt wird.

Im Übrigen kannte und kennt die Hessische Verfassung für den Verschuldungsrahmen von Sondervermögen *des Landes* keine Ausnahmen;⁸⁰ einschlägige

⁷⁸ Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 26 Rn. 10; Höfling/Rixen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 377 ff. (Stand der Bearb.: Juli 2003); Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S.322 ff. m.w.N.; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 499 ff.

⁷⁹ E. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Komm. z. GG, Art. 109 Rn. 49a f., 50b (Stand der Bearb.: 15.2.2018); Rossi, in: Gröpl (Fn. 78), § 26 Rn. 10; Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG (Loseblatt), Art. 109 Rn. 117 (Stand der Bearb.: Mai 2011); für Sondervermögen des Bundes Art. 115 Rn. 59 (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36 und (für den Bund) Art. 115 Rn. 24; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Komm. z. GG, 15. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 12; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 52.

⁸⁰ Hilkel, Komm. z. HessVerf, 1999, Erläut. zu Art. 141.

Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen ist nicht ersichtlich.⁸¹ Dies gilt auch einfachgesetzlich: Gemäß § 1 Abs. 3 des Artikel 141-Gesetzes sind Kreditermächtigungen namentlich für Sondervermögen ausgeschlossen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist. In den Regelungen zum Sondervermögen „Hessenkasse“ findet sich keine Berechtigung zur Aufnahme von Schulden. Zwar begründet § 3 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 HessenkasseG die Haftung des Landes Hessen für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens „Hessenkasse“. Diese ausdrückliche Regelung hielten die Gesetzesinitianten mit Blick auf die Refinanzierungsaktivitäten der WIBank für erforderlich.⁸² Erreicht werden sollte dadurch offensichtlich nicht, dass sich Sondervermögen als solches am Markt verschulden kann, sondern lediglich, dass die WIBank bei der Marktplatzierung von Schuldverschreibungen u. dgl. das Land Hessen als liquiden Haftungsschuldner vorweisen konnte.⁸³

Haushaltsrechtlich werden Sondervermögen für besondere Finanzierungsaufgaben ihres Rechtsträgers verwendet⁸⁴ und entsprechend ihrer Bezeichnung getrennt vom sonstigen (Landes-)Vermögen geführt. Für das Sondervermögen „Hessenkasse“ wird dies in § 3 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 Halbs. 2 HessenkVermG normiert. Nach § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO sind bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder Ablieferungen im Haushaltsplan des Landes zu veranschlagen. Allerdings fordert § 26 Abs. 1 Satz 2 LHO, dass dem Landeshaushaltsplan über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen Übersichten als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen sind. Im Übrigen bestimmt § 113 Satz 1 LHO, dass auf Sondervermögen des Landes die Teile I bis IV, VIII und IX der Landeshaushaltsordnung (§§ 1 bis 87, §§ 114 bis 119) entsprechend anzuwenden sind, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Sondervorschriften dieser Art für das Sondervermögen „Hessenkasse“ finden sich insbesondere im Errichtungsgesetz vom 25. April 2018; so bestimmt § 5 HessenkVermG, dass das Sondervermögen statt eines Haushaltsplans einen Wirtschaftsplan aufzustellen hat, der dem Haushaltsplan des Landes nachrichtlich beizufügen ist.

Gemäß § 113 Satz 2 LHO prüft der Hessische Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen; insoweit ist Teil V der Landeshaushaltsordnung (§§ 88 bis 104) entsprechend anzuwenden.⁸⁵ Prüfungsgrundlage für das Sondervermögen „Hessenkasse“ ist vor allem die Jahresrechnung, die nach § 6 HessenkVermG das Ministerium der Finanzen für das Sondervermögen aufzustellen hat.

⁸¹ Im Urte. v. 8.11.2006, P.St. 1981, wird das Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ erwähnt, im Urte. v. 11.6.2008, P.St. 2133 u.a., das Sondervermögen „Studienfonds“. Aussagen in der Sache werden dazu nicht getroffen.

⁸² LT-Drs. 19/5957, S. 15 zu § 3, dort Abs. 2. Der Gesetzentwurf war von den Landtagsfraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen eingebracht worden.

⁸³ Zur Bonität des Landes Hessen siehe die Pressemitteilung des Hess. Ministeriums der Finanzen v. 3.3.2018, <https://finanzen.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/upgrade-fuer-hessen-nach-13-jahren-0> <10.3.2019>: „Upgrade für Hessen nach 13 Jahren: Standard & Poor's hebt Rating des Landes von „AA“ auf „AA+“ an“.

⁸⁴ Das Sondervermögen „Hessenkasse“ wird gem. § 2 Abs. 1 HessenkVermG namentlich für die Kassenkreditentschuldung der Kommunen verwendet, siehe oben sub B IV 2 a und 3 c und d.

⁸⁵ Vgl. Rossi, in: Gröpl (Fn. 78), § 26 Rn. 9 f.

c) Kategorisierung der Zahlungsverpflichtung

Entscheidend für die Frage, ob die jährlichen Zahlungsverpflichtungen des Sondervermögens „Hessenkasse“ und damit des Landes Hessen gegenüber der WIBank Haushaltsschulden im Sinne der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung darstellen, ist die Qualifikation dieser Schuld:

- Soll damit ein Haushaltsdefizit ausgeglichen werden, indem Haushaltseinnahmen generiert werden, handelt es sich um eine Haushaltsschuld (Staatsschuld, Finanzschuld, vgl. § 13 Abs. 1 HGrG).
- Ist die Zahlungsverpflichtung indessen bei einer Ausgabeermächtigung des Haushaltsplans aufgeführt, liegt eine Verwaltungsschuld vor (vgl. § 19 Abs. 2 HGrG), die nicht in die Kategorie der Staatsverschuldung fällt.⁸⁶ Denn Verwaltungsschulden führen nicht zu einem aktuellen Liquiditätszufluss zugunsten des Landes.

Antwort auf diese Fragen kann der hessische Landeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsplan 2018/2019)⁸⁷ liefern, der durch § 1 des Haushaltsgesetzes 2018/2019 festgestellt wurde.⁸⁸ Veranschlagungen zur „Hessenkasse“ finden sich dort im Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung –.

aa) Landeshaushaltsplan – Einzelplan 17 – Vorwort

Laut Buchstabe A des Vorworts zum Einzelplan 17 werden dort die nicht einem Ressorthaushalt zugeordneten Mittel ausgebracht.⁸⁹ Unter Buchstabe E des Vorworts („Wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorjahr“) findet sich folgender Eintrag:⁹⁰

„Die HESSENKASSE ist ein Angebot des Landes an seine Kommunen, ihnen rund 6 Mrd. Euro Kassenkredite abzunehmen, die Entschuldung zu organisieren, ihnen individuell ein Paket mit berechenbaren Konditionen, das jede Kommunen tragen kann, zu bieten und selbst Landesgeld bereitzustellen, um bei der Refinanzierung der kommunalen Schulden zu helfen. Flankierend ist ein Investitionsprogramm mit einem Volumen von 500 Mio. Euro vorgesehen, von dem sparsame, finanz- oder strukturschwache Kommunen ohne Kassenkredite profitieren sollen. Die Abbildung erfolgt im Kapitel 17 01. Im ersten Halbjahr 2018 erfolgt das Antrags- und Bewilligungsverfahren für das Entschuldungsprogramm, voraussichtlich etwas später das Antrags- und Bewilligungsverfahren für das Investitionsprogramm. Es ist geplant, dass das Land durch die Verträge und Bescheide im Jahr 2018 finanzielle Verpflichtungen gegenüber seinem Sondervermögen eingeht, die für die Kassenkreditentschuldung über 30 Jahre insgesamt rd. 6 Mrd. Euro und für die Investitionsförderung über sechs Jahre insgesamt 500 Mio. Euro betragen.“

⁸⁶ Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG., Art. 115 Rn. 70 (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Heintzen, in: v.Münch/Kunig (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 10; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Komm. z. GG, 10. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 3; Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 398 f., 446 f., 469 f. m.w.N. – Vgl. hierzu bereits die Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen durch Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 4, 5. Aufl. 1914 (Nachdruck 1964), S. 362, krit. Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 29 ff. (42); Siekmann Art. 115 Rn. 20.

⁸⁷ Abrufbar unter <https://finanzen.hessen.de/haushalt/haushaltsplaene/haushaltsplan-20182019<10.3.2019>>.

⁸⁸ Amtl.: Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019) v. 2.2.2018 (GVBl. I S. 7).

⁸⁹ Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 2.

⁹⁰ Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 4.

bb) Landeshaushaltsplan – Einzelplan 17 – Kapitel 01

Sodann findet sich im Einzelplan 17 in Kapitel 01 – Allgemeine Finanzierungsvorgänge – folgender Ausgabetitel:⁹¹

Titelnummer Funktionskennziffer		Zweckbestimmung	Ansatz für 2019	Ansatz für 2018
634 01	813	Zuweisung an das Sondervermögen „Hessenkasse“	200 000 000 EUR	---

Erläuterungen:

Mit der HESSENKASSE bietet das Land seinen Kommunen an, Kassenkredite abzubauen. Veranschlagt ist der benötigte Mittelabfluss zur Sicherstellung der Refinanzierung der Kassenkreditablösung an das Sondervermögen HESSENKASSE.

Die Haushaltsmittel für das Programm der Investitionsförderung der „Hessenkasse“ gemäß §§ 6 bis 12 HessenkasseG sind unter dem folgenden Ausgabetitel veranschlagt:⁹²

Titelnummer Funktionskennziffer		Zweckbestimmung	Ansatz für 2019	Ansatz für 2018
884 01	813	Zuweisung für Investitionen an das Sondervermögen „Hessenkasse“	56 500 000 EUR	---

Erläuterungen:

In die HESSENKASSE integriert ist ein Investitionsprogramm mit einem Volumen von insgesamt 500 Mio. Euro für finanz- oder strukturschwache und zugleich sparsame Kommunen ohne Kassenkredite. 2019 ist die erste Rate mit 56,5 Mio. Euro veranschlagt, die an das Sondervermögen HESSENKASSE abgeführt wird.

cc) Gruppierungsplan

Laut dem Gruppierungsplan des Landes Hessen (GPI) mit Zuordnungshinweisen⁹³ werden zugeordnet:

der Hauptgruppe 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen
der Obergruppe 63	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich
der Gruppe 634	Sonstige Zuweisungen an Sondervermögen
der Hauptgruppe 8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen
der Obergruppe 88	Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich
der Gruppe 884	Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen

⁹¹ Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 19.

⁹² Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 20.

⁹³ Siehe die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Hessen (VV-HS) unter Teil III (Erlass des Hess. Ministeriums der Finanzen v. 14.1.2014, Geschäftszeichen H1103 A-002-III1a, Staatsanzeiger für das Land Hessen v. 27.1.2014, S. 95), <https://service.hessen.de/html/files/VVHS.pdf> <11.3.2019>.

dd) Wirtschaftsplan (Erfolgsplan) des Landes Hessen

Abgesehen davon findet sich im Erfolgsplan des Wirtschaftsplans⁹⁴ zu Kapitel 17 01 / Buchungskreisnummer 2550⁹⁵ – Allgemeine Finanzierungsvorgänge – folgender Eintrag:

Pos.	VKR	Bezeichnung	Soll 2019	Soll 2018	Soll 2017	Soll 2016
12	710-717, 719, 730- 739, 780- 789	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	1.602.385.900	8.108.712.500	1.561.123.500	1.595.299.414

Bei den Erläuterungen zu den Einzelpositionen ist unter anderem zu lesen:⁹⁶

Zu Pos. 12	2019 in Mio. Euro	2018 in Mio. Euro
Zuweisungen Sondervermögen HESSENKASSE	0,0	6.500,0
Aufwand in Höhe des Gesamtvolumens in 2018		

ee) Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Hessenkasse“

Zudem enthält die Anlage IV zum Einzelplan 17 den Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Hessenkasse“.⁹⁷ Ansätze sind dort nur für das Haushaltsjahr (Wirtschaftsjahr) 2019 verzeichnet:

	Ansatz 2019 EUR
Abteilung I und II: Übernahme der Kassenkredite der Hessischen Kommunen	—
Zuführung aus dem Landeshaushalt (Kapitel 17 01 - 634 01)	200.000.000
Beitrag der Kommunen (25 Euro pro Einwohner)	180.000.000
Ablösung von Kassenkrediten durch die WiBank	-300.000.000
Tilgung und Refinanzierungskosten sowie sonstige Kosten der WiBank	—
Zuführung zur Liquidität des Sondervermögens	-80.000.000
Entnahme aus der Liquidität des Sondervermögens	—
Zinserträge	—
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	—
Zwischensumme	—
Abteilung III: Flankierendes Investitionsprogramm	—
Zuführung aus dem Landeshaushalt (Kapitel 17 01 - 884 01)	56.500.000
Investitionsausgaben durch die WiBank	-56.500.000
Zwischensumme	—
Ergebnis Sondervermögen „Hessenkasse“	—

⁹⁴ Vgl. dazu § 7a Abs. 3 LHO.

⁹⁵ Laut den Vorbemerkungen zum Wirtschaftsplan erfolgt im Buchungskreis 2550 die Abbildung der allgemeinen Finanzierungsvorgänge des Landes. Dazu zählen die zentralen Geschäftsvorfälle des Landes, die zur Finanzierung der Auszahlungen und Aufwendungen notwendig sind. Darunter fallen unter anderem die Buchungen von Steuern und steuerlichen Nebenleistungen sowie sämtliche Geschäftsvorfälle im Zusammenhang mit Kreditmarkt- und Kassengeschäften, siehe den Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 26.

⁹⁶ Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 31.

⁹⁷ Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 397.

Darunter findet sich der folgende Text:

Das Sondervermögen "HESSENKASSE" wird im Buchungskreis 2550 Allgemeine Finanzierungsvorgänge bilanziert. Die Anlage IV ist nur nachrichtlich aufgeführt.

Erläuterung zu Abteilung I, II und III:

Im Zuge der Antragsprüfung der Kommunen dient die Abteilung I als "Eingangstor" zur HESSENKASSE, in dem sogenannte "unechte" Kassenkredite (insbesondere verkappte Investitionskredite) ausgesondert und nicht zur Ablösung über Abteilung II zugelassen werden. Für diese kommunalen Schulden bietet die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen im Bedarfsfall langfristige Kredite zur Umschuldung an, die Kommunen zur Verfügung gestellt werden, die sich am Markt nur schwer oder zu schlechten Konditionen finanzieren können. Flankierend ist ein Investitionsprogramm mit einem Volumen von 500 Mio. Euro vorgesehen, von dem sparsame, finanz- oder strukturschwache Kommunen ohne Kassenkredite profitieren sollen, dargestellt in der Abteilung III.

ff) Ergebnis

Angesichts dieser Dokumentation ist als Ergebnis für das Haushaltsjahr 2019 festzustellen: Unter der Titelnummer 634 01 des Kapitels 17 01 ist für das Haushaltsjahr 2019⁹⁸ in Höhe von 200 Mio. Euro der „benötigte Mittelabfluss zur Sicherstellung der Refinanzierung der Kassenkreditablösung an das Sondervermögen „Hessenkasse“ veranschlagt. Dieser Titel ist ein Ausgabetitel im Sinne von § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO. Damit ist die Zahlungsverpflichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“ des Landes Hessen im Haushaltsjahr 2019 eine Verwaltungsschuld, keine Staatsschuld (Haushalts-/Finanzschuld).

5. Ergebnis

Die gegenüber der WIBank übernommene Zahlungsverpflichtung des Landes ist grundsätzlich keine Haushaltsschuld im Sinne der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung.

Zu Fragenkomplex 1:

Schuldenübernahme durch das Land als Letztschuldner

b) Ändert sich ggf. daran etwas, weil sich das Sondervermögen Hessenkasse auf Seiten des Landes gegenüber der WIBank zur Abzahlung der übernommenen Schulden verpflichtet hat?

Antwort:

Die Zuordnung der Zahlungsverpflichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“ gegenüber der WIBank zu den Verwaltungsschulden des Landes Hessen könnte wegen des weit überjährigen Charakters dieser Verpflichtung abweichend, nämlich als Haushaltsschuld (Staatsschuld/Finanzschuld) zu qualifizieren sein. Denn nach § 1 Abs. 2 Satz 3 HessenkasseG beträgt der Zeitraum, in dem sich die WIBank auf dem Finanzmarkt refinanziert, bis zu 30 Jahre. Auf bis zu 30 Jahre kann sich auch die Phase erstrecken, in der mit Kassenkrediten verschuldete

⁹⁸ Da das Programm erst im Jahr 2018 gestartet wurde, fielen im Haushaltsjahr 2018 offensichtlich noch keine Ausgaben an.

hessische Kommunen der „Beitragspflicht“ des § 2 Abs. 3 und Abs. 5 Satz 3 HessenkasseG unterliegen. So lange, also bis zum Jahr 2048, wird auch der Zeitraum reichen, für den das Sondervermögen „Hessenkasse“ gemäß § 1 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG der WIBank die Beträge zu zahlen hat, die für die Ablösung der kommunalen Kassenkredite oder für deren Zinsdienst und der Tilgung einschließlich der Refinanzierung erforderlich sind. Damit das Sondervermögen dazu überhaupt in der Lage ist, wird es vom Land Hessen mit Mitteln aus dem Landeshaushalt ausgestattet: Nach Nr. I.6.4.2 der Übertragungsvereinbarung zwischen dem Land Hessen und der WIBank vom 6. September 2018 muss das Land in den Jahren 2019 bis 2048 jährlich jeweils 145 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt an sein Sondervermögen leisten. Zudem haftet das Land der WIBank nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 HessenVermG für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens unmittelbar.

1. Ausgangspunkt

a) Zuordnungskriterien

Im Ausgangspunkt richtet die Qualifikation der Zahlungsverpflichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“ wie auch der entsprechenden unmittelbaren Haftung des Landes Hessen nach der gängigen Unterscheidung zwischen Haushaltsschuld (Staatsschuld, Finanzschuld) einerseits und Verwaltungsschuld andererseits:⁹⁹ Entscheidend ist prinzipiell, ob die Begründung der Zahlungsverpflichtung zu einer Valutierung von Geld¹⁰⁰ und damit zu einem Liquiditätszufluss für den hessischen Landeshaushalt führt.

- Dies ist zu bejahen, wenn damit im Landeshaushalt ein Defizit (Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen¹⁰¹) ausgeglichen wird, indem Haushaltseinnahmen generiert werden. Dann liegt eine Haushaltsschuld (Staatsschuld, Finanzschuld) vor.
- Entstehen die Schulden demgegenüber erst bei der Ausführung des Haushaltsplans aufgrund der Inanspruchnahme von entsprechenden Ausgabeermächtigungen, liegt eine Verwaltungsschuld vor, die nicht in die Kategorie der Staatsverschuldung fällt.

Wie oben bereit dargetan,¹⁰² führt die Zahlungsverpflichtung des Landes Hessen (über sein Sondervermögen „Hessenkasse“) nicht zu einer Valutierung von Geld und damit nicht zu einer Vermehrung der Liquidität des Landes; insoweit wird kein Haushaltsdefizit ausgeglichen. Vielmehr stützt sich das Land bei der Refinanzierung der WIBank über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ auf Ausgabeermächtigungen, die im Landeshaushalt veranschlagt werden.¹⁰³

⁹⁹ Siehe die Ausführungen in der Antwort zu C: Fragenkomplex 1 Frage a sub Gliederungspunkt 2 und 4 c.

¹⁰⁰ E. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 16 (Stand der Bearb.: 1.3.2015).

¹⁰¹ Vgl. § 25 Abs. 1 LHO.

¹⁰² Siehe die Ausführungen in der Antwort zu C: Fragenkomplex 1 Frage a sub Gliederungspunkt 2 und 4 c.

¹⁰³ Siehe oben in der Antwort zu C: Fragenkomplex 1 Frage a sub Gliederungspunkt 4 c bb.

b) Fehlen von einschlägigen Verpflichtungsermächtigungen

Unter Umständen könnte die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen einen Anhaltspunkt für die Qualifikation der künftigen Zahlungsverpflichtungen geben. Nach § 6 LHO¹⁰⁴ sind Verpflichtungsermächtigungen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren. Gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 3 LHO muss der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr benötigten Verpflichtungsermächtigungen enthalten;¹⁰⁵ sie sind nach § 16 LHO bei den jeweiligen Ausgaben (genauer: Ausgabeermächtigungen) gesondert zu veranschlagen und nach Haushaltsjahren aufzuschlüsseln.¹⁰⁶ Für die Ausgaben (genauer: Auszahlungen) des Landes Hessen, die nicht im Haushaltsjahr 2019, sondern in späteren Haushaltsjahren erfolgen, sind im Haushaltsplan 2018/2019¹⁰⁷ keine entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen. Indessen verpflichtete sich das Land Hessen in Nr. I.4.1 der Übertragungsvereinbarung mit der WIBank vom 6. September 2018, dass das Sondervermögen „Hessenkasse“ der WIBank die für die Ablösung und deren Refinanzierung sowie für den Zinsdienst und die Tilgung und deren Refinanzierung erforderlichen Beträge zahlt.

Indessen bedarf es nicht für die Begründung aller Ausgabeverpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren einer passenden Verpflichtungsermächtigung. Es bestehen Ausnahmen,¹⁰⁸ und zwar namentlich für laufende Geschäfte¹⁰⁹ und für Verpflichtungen zulasten übertragbarer Ausgaben (§ 38 Abs. 4 LHO), für Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen (§ 38 Abs. 5 LHO), für Maßnahmen nach § 40 LHO¹¹⁰ sowie bei der Bestellung von Grundpfandrechten nach Maßgabe von § 64 Abs. 5 LHO. Auch die Einweisung in eine besetzbare Planstelle (§ 17 Abs. 5, § 49 LHO) begründet Personalausgaben für künftige Haushaltsjahre, ohne dass es dafür einer Verpflichtungsermächtigung bedürfte.¹¹¹

Eine weitere, nicht ausdrücklich in der Landeshaushaltsordnung genannte Ausnahme gilt für Zahlungsverpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren, die durch Parlamentsgesetz¹¹² begründet werden. Insoweit kann das Budgetrecht für künftige Haushaltsjahre (Art. 139 Abs. 2 Satz 2 HV) nicht beeinträchtigt werden, da das Parlament selbst die Ausgaben begründet hat. Bestätigt wird dies durch § 3 Abs. 2 LHO,¹¹³ wonach der Haushaltsplan Ansprüche nicht aufheben kann, auch wenn sich dort keine entsprechenden Ausgabebetitel finden (Vorrangs des Parlamentsgesetzes vor dem Haushaltsplan).

¹⁰⁴ Vgl. § 5 HGrG.

¹⁰⁵ Siehe nur Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 54 ff.

¹⁰⁶ Siehe nur Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 16 Rn. 5 ff.

¹⁰⁷ Nachw. in Fn. 88.

¹⁰⁸ Vgl. auch Nr. 3 VV zu § 16 LHO (Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Hess. Landeshaushaltsordnung – H 1007 A-3044-III 12, Neuinkraftsetzung durch VwV d. Hess. Ministeriums der Finanzen v. 20.1.2006 – H 1007 A-3044-III 12 (StAnz. S. 335).

¹⁰⁹ Vgl. auch Nr. 4 VV zu § 38 LHO.

¹¹⁰ So Nr. 2 VV zu § 40 LHO.

¹¹¹ Vgl. Häußler, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 49 Rn. 1 f.

¹¹² Vgl. namentlich die Geldleistungsgesetze i.S.v. Art. 104a Abs. 3 und 4 GG.

¹¹³ Vorgegeben durch § 3 Abs. 2 HGrG; siehe auch Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 3 Rn. 33 f.

Im vorliegenden Fall beruhen die Zahlungsverpflichtungen des Landes Hessen durch sein Sondervermögen „Hessenkasse“ auf einem Parlamentsgesetz, nämlich auf § 1 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG sowie auf § 3 Abs. 3 HessenkVermG. Deshalb war das Hessische Ministerium der Finanzen nicht auf eine (Verpflichtungs-)Ermächtigung im Landeshaushalt angewiesen, als es im September 2018 die Übertragungsvereinbarung abschloss. Damit führt allein das Fehlen veranschlagter Verpflichtungsermächtigungen für die Haushaltsjahre ab 2020 nicht zur Umqualifikation der Zahlungsverpflichtung in eine Haushaltsschuld (Staatsschuld, Finanzschuld).

2. Umschlagen des Rechtscharakters

a) Fallgruppen

Für Konstellationen, die dem vorliegenden Fall vergleichbar oder zumindest ähnlich sind, wurden im Schrifttum Fallgruppen erarbeitet, in denen Verwaltungsschulden als Finanzschulden zu werten sind oder sich in solche verwandeln. Höfling und ihm folgend Jahndorf haben herausgearbeitet, dass die begriffliche Unterscheidung von Finanzschulden und Verwaltungsschulden umso mehr verschwimme, je stärker Verwaltungsschulden Finanzierungsfunktion übernehmen. Dies sei insbesondere anzunehmen bei der Vereinbarung von langen Stundungen, Zahlungszielen oder Ratenzahlungen.¹¹⁴ Auf diese Weise könnten Verwaltungsschulden wirtschaftlich mit der Geldbeschaffung durch Kredit vergleichbar werden.¹¹⁵ Dem haben sich weitere gewichtige Stimmen der Literatur angeschlossen. So würden Verwaltungsschulden insbesondere zu Haushaltsschulden,

- wenn der Staat eine Schuld durch Ausgabe eines Schuldtitels verbrieft;¹¹⁶
- wenn private Investoren Gegenstände vorfinanzierten, die vereinbarungsgemäß ohne weiteres oder kraft einseitiger Entscheidung des Staates in dessen Eigentum oder in dessen dauernde Sachherrschaft übergehen. In diesen Fällen sei der Staat von Anfang an als rechtlicher oder mindestens wirtschaftlicher Eigentümer¹¹⁷ anzusehen.¹¹⁸ Als Beispiele hierfür genannt werden der Ratenkauf, das Finanzierungsleasing, die Veräußerung unter Nießbrauchsvorbehalt oder das befristete Sale-and-Lease-back;¹¹⁹

¹¹⁴ Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 30 ff., ders., DÖV 1995, 141 (145); Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 262 f.

¹¹⁵ Jahndorf (Fn. 114) mit Verweis auf Vialon, Haushaltsrecht, Komm. zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Grundgesetzes, 2. Aufl. 1959, Art. 115 GG Anm. 4.

¹¹⁶ Vgl. für den Bereich des Bundes: E. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Fn. 121); Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG., Art. 115 Rn. 69 (Stand der Bearb.: Okt. 2009) mit Verweis u.a. auf Ernst, DÖH 1954, 219 (223 f.); Höfling/Rixen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 127 (Stand der Bearb.: Juli 2003).

¹¹⁷ Für die Bestimmung des wirtschaftlichen Eigentums kann § 39 Abs. 2 der Abgabenordnung (AO) seinem Rechtsgedanken her fruchtbar gemacht werden, so auch E. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Fn. 121), Art. 115 Rn. 18.

¹¹⁸ E. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Fn. 121), Art. 115 Rn. 18.

¹¹⁹ BVerfGE 99, 57 (67 f.); siehe auch Höfling/Rixen, in: Bonner Komm. (Fn. 116), Art. 115 Rn. 134; Höfling, DÖV 1995, 141 ff.

- wenn zwischen dem Empfang der Hauptleistung und der Zahlung der Gegenleistung ein längerer, den Rahmen eines üblichen Zahlungsziels übersteigender Zeitraum liege.¹²⁰ Vorausgesetzt wird eine „gezielt und substanziell nachgelagerte Gegenleistung“.¹²¹

b) Subsumtion

Bei der Entschuldung der hessischen Kommunen hat das Land Hessen selbst keine Schuld durch die Ausgabe von Schuldtiteln verbrieft. Vielmehr hat sich die WIBank – vorläufig – durch diverse Privatplatzierungen und die Emission von zwei Benchmark-Anteilen refinanziert.¹²² Mithin hat allenfalls die WIBank Schuldtitel ausgegeben, nicht aber das Land Hessen. Auch handelt es sich bei der Entschuldung der hessischen Kommunen nicht um eine Investition, also die Herstellung oder den Erwerb von Anlagevermögen, das von der WIBank vorfinanziert wird und später in das Eigentum des Landes übergehen soll.

Allerdings wurde nach Maßgabe von § 1 Abs. 2 Satz 1 und § 3 Abs. 1 Satz 1 HessenkasseG zwischen dem Land Hessen und der WIBank im September 2018 eine „Übertragungsvereinbarung“ geschlossen, in der das Land die WIBank mit der Durchführung der kommunalen Kassenkreditentschuldung beauftragte. Als „Gegenleistung“ erhält die WIBank vom Land über dessen Sondervermögen „Hessenkasse“ nicht nur die für die Entschuldung erforderlichen Beträge (§ 1 Abs. 2 Satz 5, § 1 Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG, Nr. I.4 der Übertragungsvereinbarung), sondern auch eine als „Marge“ bezeichnete Gegenleistung (Nr. I.7 der Übertragungsvereinbarung)¹²³. Während die WIBank ihre Leistung, nämlich die Ablösung der kommunalen Kassenkredite, im Wesentlichen im Jahr 2018 erbrachte,¹²⁴ wird die „Gegenleistung“ seitens des Landes durch Zahlungen an das Sondervermögen „Hessenkasse“ in Höhe von 145 Mio. Euro p.a. über bis zu 30 Jahre gestreckt (§ 1 Abs. 2 Satz 3, § 2 Abs. 3 und Abs. 5 Satz 3 HessenkasseG, Nr. I.6.4.2 der Übertragungsvereinbarung). Damit liegt eine „gezielt und substanziell nachgelagerte Gegenleistung“ im Sinne der vom Schrifttum erarbeiteten Kriterien¹²⁵ vor.

c) Umgehung einer formalen Nettoneuverschuldung

Ein einfacherer und näher liegender Weg als die Einbindung der WIBank und deren Vergütung durch eine „Marge“ hätte darin bestanden, dass das Land Hessen – und nicht die WIBank – seine Kommunen selbst durch die Ablösung von deren Kassenkrediten entschuldet, zumal es auch das Land über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ ist, das die (Entschuldungs-)„Beiträge“ seiner Kommunen verrechnet (§ 2 Abs. 3 und 5 Satz 4 HessenkasseG). Dafür aber hätte das Land im Haushaltsjahr 2018 Liquidität in Höhe des Entschuldungsvolumens von rund

¹²⁰ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 19.

¹²¹ E. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 16 (Stand der Bearb.: 1.3.2015); Tappe DÖV 2009, 881 (886 f.); Siekmann, in: Sachs (Hrsg.) Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 22.

¹²² So Darmstädter Echo v. 15.9.2018, S. 6.

¹²³ Einzelheiten über die Marge, insb. über deren Höhe und deren Fälligkeit, wurden seitens des Auftraggebers nicht mitgeteilt.

¹²⁴ Insbesondere zu den Stichtagen 17.9. und 17.12.2018, siehe oben sub B IV 3 a.

¹²⁵ Nachw. in Fn. 121.

5 Mrd. Euro aufbringen und an die verschiedenen Gläubiger-Kreditinstitute der Kommunen zahlen müssen. Bestätigt wird dies durch den Wirtschaftsplan des Landes Hessen, wenn dort die Zuweisungen an das Sondervermögen „Hessenkasse“ als „Aufwendungen“ bzw. „Aufwand“ bezeichnet werden.¹²⁶

Diese Zahlungen hätten aber als Ausgaben¹²⁷ im hessischen Landeshaushalt veranschlagt und im Gesamthaushalt durch Einnahmen in gleicher Höhe gedeckt werden müssen (§ 2 Satz 1 LHO).¹²⁸ Ermöglicht hätte das offensichtlich nur die Aufnahme entsprechender Kredite am Finanzmarkt.¹²⁹ Dadurch wäre jedoch die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Art. 161 Satz 3 und 4 HV n.F. in Mitleidenschaft gezogen worden, wonach der Abbau des bestehenden Defizits des Landeshaushalts im Haushaltsjahr 2011 beginnen musste und die folgenden Haushaltspläne so aufzustellen sind, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe der „Schuldenbremse“ des Art. 141 Abs. 1 n.F. erfüllt wird.¹³⁰ Konkretisiert wurde dieser Abbauplan durch § 1 Abs. 1 Satz 1 und § 11 Satz 2 Nr. 4 des Artikel 141-Gesetzes. Danach musste die Nettoneuverschuldung des Landes im Haushaltsjahr 2018 auf ein Fünftel der bereinigten¹³¹ Kreditaufnahme des Jahres 2014 begrenzt und im Haushaltsjahr 2019 ganz vermieden werden. Gemäß der Ableitungsrechnung zur maximal zulässigen Nettokreditaufnahme als Anlage 1 zum Haushaltsplan des Landes Hessen 2018/2019¹³² betrug diese für das Haushaltsjahr 2018 höchstens 324,6 Mio. Euro. Bei einem Finanzbedarf in Höhe von rund 5 Mrd. Euro in 2018 wäre diese Vorgabe deutlich verfehlt worden.¹³³ Ohne dass es rechtlich darauf ankäme, mussten sich die in Politik und Ministerialverwaltung verantwortlichen Personen beim Land Hessen darüber im Klaren sein, dass mit der konkreten Konzeption des Programms „Hessenkasse“ ein Verschuldungsausweis des Landes im Haushaltsjahr 2018 vermieden werden sollte, dass dadurch aber über einen Zeitraum von 30 Jahren Zahlungsverpflichtungen des Landes eingegangen wurden, die sich mit dem Schuldendienst aus herkömmlichen Krediten vergleichen lassen. Auf den – „guten“ – Zweck des Programms „Hessenkasse“ (Organisation der Kassenkreditentschuldung der Kommunen) kann es dabei nicht ankommen.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass das Land Hessen durch die Beauftragung der WIBank mit der Ablösung der kommunalen Kassenkredite die landesrechtlichen Schuldenbegrenzungsregeln umging. Dies gilt insoweit, als sich das Land über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ zu Zahlungen an die WIBank aus dem Landeshaushalt in den Jahren 2019 bis 2048 in Höhe von jeweils 145 Mio. Euro verpflichtete.

¹²⁶ Siehe den Umdruck des Landeshaushaltsplans 2018/2019 (Fn. 87), S. 31, und oben sub C a 1 c dd.

¹²⁷ Tilgungsausgaben im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 LHO.

¹²⁸ Vgl. hierzu § 2 LSchuG (Fn. 35).

¹²⁹ Einnahmen aus Krediten im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 1 LHO.

¹³⁰ Näher unten in C: Fragenkomplex 2 Frage b sub 2.

¹³¹ Siehe hierzu § 11 Satz 2 des Artikel 141-Gesetzes: Bereinigung um die Konjunkturkomponente nach § 5 dieses Gesetzes, den Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 4 dieses Gesetzes sowie den Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“, näher die Anlage 1 zum Haushaltsplan des Landes Hessen 2018/2019 (Fn. 132).

¹³² Umdruck S. 28, https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gesetz_vorheft_0.pdf <15.3.2019>.

¹³³ Vgl. auch unten in C: Fragenkomplex 2 Frage b sub 3.

3. Ergebnis

Soweit sich das Land Hessen über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ gegenüber der WIBank verpflichtet hat, deren Schulden aus der Refinanzierung am Kapitalmarkt abzuführen, ist der sich daraus ergebende Gesamtbetrag (ggf. abgezinst) als Haushaltsschuld im Sinne der Anlage 9 der Haushaltsrechnung auszuweisen. Die jährlichen Abzahlungsverpflichtungen des Landes sind im Landeshaushalt als Tilgungs- bzw. Zinsausgaben im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 LHO zu veranschlagen.

Zu Fragenkomplex 1:

Schuldenübernahme durch das Land als Letztschuldner

- c) Muss diese Zahlungsverpflichtung als Haushaltsschuld bei der Übersicht über die Staatsschulden gemäß Art. 144 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ausgewiesen werden (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung)?**

Antwort:

Siehe die Antwort zu Buchstabe b.

**Zu Fragenkomplex 2:
Schuldenregel tangiert?**

Durch die gewählte Konstruktion verschuldet sich die WIBank am Kapitalmarkt. Das Land verpflichtet sich gegenüber der WIBank, diese Schulden abzuführen.

a) Liegt eine Kreditaufnahme des Landes im Sinne des Art. 141 HV a.F. vor? Ist Art. 141 HV a.F. grundsätzlich verletzt?

Antwort zu Teilfrage 1:

Eine Kreditaufnahme des Landes Hessen im Sinne des Art. 141 HV a.F. durch das Programm „Hessenkasse“ zur Entschuldung der hessischen Kommunen liegt vor, wenn diese Verfassungsvorschrift anwendbar und ihr Tatbestand erfüllt ist.

0. Vorbemerkung

Fragenkomplex 2 beleuchtet das Problem einer Kreditaufnahme des Landes. Damit in engstem Zusammenhang steht die Differenzierung zwischen Staatsschulden (Haushalts-/Finanzschulden) einerseits und Verwaltungsschulden andererseits.¹³⁴ Insofern prädestinieren die Antworten auf den Fragenkomplex 1 zu einem guten Teil die Antworten auf den Fragenkomplex 2.

1. Anwendbarkeit von Art. 141 HV a.F.

Nach Art. 161 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 HV n.F. ist auf die Staatsschuldenpolitik des Landes Hessen bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 Art. 141 in der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung¹³⁵ anzuwenden. Dies ist durch Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG bundesrechtlich gerechtfertigt. Das Programm zur Entschuldung der hessischen Kommunen wurde durch das Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) vom 25. April 2018¹³⁶ auf den Weg gebracht, das gemäß seinem Art. 8 Satz 1 im Wesentlichen am 9. Mai 2018 in Kraft trat. Haushaltsrechtlich umgesetzt wurde dieses Programm im Wesentlichen im hessischen Landeshaushaltsplan 2018/2019, namentlich indem dort im Wirtschaftsplan (Erfolgsplan) des Landes für 2018 ein Aufwand in Höhe von 6,5 Mrd. Euro ausgewiesen wurde.¹³⁷ Deswegen ist dieses Gesetz am Maßstab von Art. 141 HV a.F. zu messen, der bis zum 31. Dezember 2019 anwendbar ist.

¹³⁴ Siehe VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 20.11.1996, VGH N3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (147) sub II 2 a; Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 262 f.

¹³⁵ Siehe das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182).

¹³⁶ GVBl. S. 59.

¹³⁷ Siehe oben C: Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 c.

2. Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits

a) Kreditaufnahme – Krediteinnahmen

Art. 141 Satz 1 HV a.F. spricht von der Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits. Diese Tatbestandspassage ist ihrem Wortlaut nach nicht eindeutig: Teilweise wurde vertreten, zu den im Wege des Kredits beschafften Geldmitteln gehörten *alle* Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt, unabhängig von der Art ihrer Verwendung,¹³⁸ also insbesondere auch diejenigen Kredite, die zur Tilgung früherer Kredite verwendet werden (sog. Umschuldung). Dem entsprechen nach h. M. der Begriff der *Kreditaufnahme* im Sinne von Art. 115 Abs. 1 GG und der Begriff der *Bruttoneuverschuldung*.¹³⁹ Entscheidend für die staatsschuldenrechtliche Kreditbegrenzung ist indessen abweichend davon der Begriff der *Nettoneuverschuldung*, der mit dem Begriff der *Krediteinnahmen* (Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG¹⁴⁰) und mit der Formulierung „Kredite zur Deckung von Ausgaben (für das Haushaltsjahr)“ in § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO a.F. übereinstimmt.¹⁴¹ Erfasst werden damit folglich nur Kredite, soweit sie der Generierung von Einnahmen zur Deckung von Ausgaben im jeweiligen Haushalt dienen. Dem hat sich der Staatsgerichtshof des Landes Hessen bei der Auslegung von Art. 141 Satz 1 HV a.F. angeschlossen.¹⁴²

b) Überlassung von Finanzmitteln auf Zeit

Der Begriff der Kredits im Sinne von Art. 141 HV a.F. ist normspezifisch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Bedeutung auszulegen. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen bedeutet die Nutzbarmachung des Kredits zur Deckung von Ausgaben eine zeitliche Verschiebung hinsichtlich der Inanspruchnahme der sonstigen Einnahmemöglichkeiten. Die darin liegende Belastung der Zukunft zugunsten der Gegenwart enthalte Gefahren; diesen zu

¹³⁸ v. Zezschwitz, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Stand: Juni 1999, Art. 141 Anm. IV.4; Hecker, Staats- und Verfassungsrecht, 2002, Rn. 514, zit. bei HessStGH, Urte. v. 12.12.2005, P.St. 1899, NVwZ-RR 2006, 657 (661) = juris-Rn. 125; Sondervotum zum Urte. v. 12.12.2005, juris-Rn. 175 f.

¹³⁹ Vgl. für das Bundesrecht Jarass, in: Jarass/Pieroth, Komm. z. GG, 15. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 3; Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG., Art. 115 Rn. 111 (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 442; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 25. Im Haushaltsgesetz bezieht sich die Kreditermächtigung „zur Deckung auf Ausgaben für das Haushaltsjahr“ jedoch auf die Nettokreditaufnahme, vgl. nur § 2 Abs. 1 des (Bundes-)Haushaltsgesetzes 2013 v. 20.12.2012 (BGBl. I S. 2757); Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 15 Rn. 16. Die Ermächtigung zur Umschuldung ergibt sich im Haushaltsgesetz des Bundes in aller Regel aus dessen § 2 Abs. 2 des (Bundes-)Haushaltsgesetzes. Vgl. die abweichende Kodifizierung in Hessen, z.B. § 13 des Haushaltsgesetzes 2018/2019 (Fn. 88).

¹⁴⁰ Vgl. dazu § 15 Abs. 1 Satz 2 BHO, der § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO der Passage „in begründeten Fällen“ findet, Tappe, in: Gröpl (Fn. 139), § 15 Rn. 52.

¹⁴¹ Vgl. für das Bundesrecht Jarass (Fn. 139), Art. 115 Rn. 7; Kube (Fn. 139), Art. 115 Rn. 125; Tappe/Wernsmann (Fn. 139), Rn. 442; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 12 Rn. 26.

¹⁴² HessStGH, Urte. v. 12.12.2005, P.St. 1899, NVwZ-RR 2006, 657 (661) = juris-Rn. 126 f. mit Verweis auf Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 115 Rn. 12; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl. 2001, Art. 115 Rn. 35; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 2000, Art. 115 Rn. 20; Bröcker, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, 1997, S. 60; Höfling, Die Verschuldungsgrenze nach der Hessischen Verfassung ..., in: Eichel/Möller (Hrsg.), 1997, S. 326 (336); Osterloh, NJW 1990, 145 (146); Müller, DÖV 1996, 490 (491); Birk, DVBl 1984, 745 (747); Patzig, DÖV 1985, 293 (298); v. Arnim/Weinberg, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 109.

begegnen, sei der Zweck der staats(schulden)rechtlichen Bindungen, unter welche die kreditwirtschaftliche Mittelbeschaffung gestellt ist.¹⁴³ Gleichsinnig definiert die h.M. einen Kredit im Sinne des Staatsschuldenrechts als jede vertragliche Überlassung von Finanzmitteln¹⁴⁴ an einen öffentlich-rechtlichen Kreditnehmer auf Zeit.¹⁴⁵

Dies trifft auf das Programm „Hessenkasse“ nicht zu: Nach dessen Konzept wurde zwar ein Vertrag zwischen dem Land Hessen und der WIBank geschlossen;¹⁴⁶ dabei flossen und fließen aber zu keinem Zeitpunkt unmittelbar Finanzmittel von der WIBank an das Land Hessen als öffentlich-rechtlichen Kreditnehmer, die zurückzahlen wären. Insofern erfolgte namentlich im Haushaltsjahr 2018 auch keine Erhöhung der Geldliquidität des Landes.

c) Einbindung Dritter in die öffentliche Finanzierung – Problementfaltung

In Expertenkreisen wird allerdings schon lange, bereits lange vor Einführung der „Schuldenbremse“ im Jahre 2009,¹⁴⁷ kritisiert, eine wesentliche Schwäche des Staatsschuldenrechts vor und nach der Reform von 2009 liege darin, dass das Tatbestandsmerkmal der „Krediteinnahmen“ durch sog. alternative Finanzierungsformen umgangen werden könne¹⁴⁸ (man mag ergänzen: und auch tatsächlich umgangen wurde und wird). Dadurch kommt es zu Gestaltungen, die künftige Haushalte in ähnlicher Weise (vor-)belasten wie Tilgungs- und Zinsleistungspflichten aufgrund von Krediteinnahmen; solche Gestaltungen werden daher als *verdeckte* Kreditaufnahmen (genauer: *verdeckte Krediteinnahmen*) bezeichnet.

Als „Lebensweisheit“ kommt es fast einer „Binsenweisheit“ gleich: Wenn Dritte ins Spiel kommen, wird die Sache kompliziert. Dies gilt ohne Abstriche für juristische Sachverhalte, uneingeschränkt auch im öffentlichen wie privaten Finanzrecht. Im öffentlichen Bereich mittlerweile ein – sit venia verbo – „Klassiker“ sind (Vor-)Finanzierungen durch Dritte, häufig durch private Unternehmen, meist unter Einbindung von Kreditinstituten u. dgl. („private Vorfinanzierung“). Ihr Charakteristikum liegt darin, dass solche „Drittfinanzierungen“ dem Staat gegenwärtige Ausgaben ersparen, weil diese Ausgaben nicht beim Staat anfallen, sondern sie – vorläufig – von einem Dritter getragen werden. Diese Vorläufigkeit der Drittfinanzierung belastet den Staatshaushalt indessen in kredittypischer Weise, weil sich der Staat verpflichtet, den Dritten pro rata temporis durch Zahlungen aus dem Staatshaushalt zu refinanzieren, d.h. dessen Ausgaben abzuführen. Auf diese Weise wird, was der Staat auf herkömmlichem Wege verausgaben müsste,

¹⁴³ HessStGH, Urt. v. 12.12.2005, P.St. 1899, NVwZ-RR 2006, 657 (659) = juris-Rn. 105 mit Verweis auf Saemisch, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1932, Bd. II, S. 436.

¹⁴⁴ Bargeld, Guthaben auf Girokonten sowie die Bestände anderer liquider Mittel wie z.B. Wechsel oder Schecks, aber auch Verrechnungen, Begebung von Schuldverschreibungen, siehe Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 257 ff.

¹⁴⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Komm. z. GG, 15. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 3; Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG., Art. 115 Rn. 68 f. (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 8. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 20; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 442; Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 257.

¹⁴⁶ Überlassungsvereinbarung vom 6.9.2018.

¹⁴⁷ Nachw. in Fn. 3.

¹⁴⁸ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 444.

einstweilen von einem Dritten „vorgestreckt“, der sich seine „Auslagen“ sodann vom Staat ersetzen lässt. „Paradebeispiel“ hierfür sind private Vorfinanzierungen öffentlicher Infrastruktur (namentlich von Straßen usw.), die für die Privaten wegen der dabei gezahlten Vergütungen oder Verzinsungen durch den Staat als krisenfesten und liquiden Schuldner lukrativ sind.¹⁴⁹

d) Grundsatz: keine Einbeziehung von rechtlich verselbständigten juristischen Personen in die staatsschuldenrechtlichen Begrenzungsregeln

In Rechtsprechung und Lehre wird darüber dijudiziert und diskutiert, inwiefern sich solche Vorfinanzierungen und vergleichbare Gestaltungen, die nicht selten modellhaften Charakter annehmen, von den staatsschuldenrechtlichen Begrenzungsvorschriften einfangen lassen. Kernproblem und verfassungsrechtlicher Maßstab zugleich ist die Frage, ob, inwieweit und zu welchem Zeitpunkt sich Vor- oder Umfinanzierungsmodelle unter Beteiligung Dritter unter „Einnahmen aus Krediten“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 141 Abs. 1 HV n.F.) oder unter „Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits“ (Art. 141 Satz 1 HV a.F.) fassen lassen. Abstrakt-generelle Antworten werden sich angesichts des Einfallsreichtums der Praxis und der daraus folgenden Vielgestaltigkeit der Sachverhalte nicht finden lassen; allerdings können Leitlinien nachgezeichnet werden.

aa) Schrifttum

Adressat der verfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzungsregeln (Kreditbegrenzungsregeln) sind der Bund, die Länder oder – bei Normierung in einer Landesverfassung – das jeweilige Land. Dies gilt auch für Art. 141 HV a.F. wie n.F.¹⁵⁰ Zum Bund und den Ländern zählen ihre rechtlich *unselbständigen* Sondervermögen.¹⁵¹ Damit ist im vorliegenden Fall das Sondervermögen „Hessenkasse“ uneingeschränkt dem Land Hessen zuzurechnen (§§ 1 und 3 HessenkVermG).¹⁵²

Kein Sondervermögen in diesem Sinne ist hingegen die WIBank als Teil (als nichtrechtsfähige Anstalt) der ihrerseits rechtsfähigen Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba).¹⁵³ Vom Staat (Bund und Ländern) verselbständigte juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts fallen nach überwiegender Ansicht im Schrifttum nicht unter die Schuldenbegrenzungsregeln.¹⁵⁴ Dies soll auf

¹⁴⁹ Siehe nur Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 264 ff. m.w.N.

¹⁵⁰ Schmitt, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Hessen, Beitrag A3 HE (im Erscheinen), Art. 141 HV Anm. 2 (Vorabzug mit freundl. Gen. d. Verlags); demnächst auch in Hinkel/Schmitt/Kallert/Braun, Komm. z. Verf. des Landes Hessen, voraussichtl. 2019.

¹⁵¹ Siehe oben sub C: Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 b.

¹⁵² Siehe oben sub C: Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 a.

¹⁵³ Siehe oben sub B IV 2 b bb.

¹⁵⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Komm. z. GG, 15. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 12; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 96; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 52; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36 mit Verweis auf Art. 115 Rn. 24; vgl. für die insoweit gleichsinnige „Schuldenbremse“ des Bundes Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG., Art. 115 Rn. 60 (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Komm. z. GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 64; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Komm. z. GG, Art. 110 Rn. 170 (Stand der Bearb.: Sept. 2015).

der rechtlichen Trennung und dem dahinter stehenden Rechtsträgerprinzip beruhen, das auch im Haushaltsrecht gilt.¹⁵⁵ Für die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für die Sozialversicherungsträger hat dies der verfassungsändernde Gesetzgeber des Grundgesetzes sogar ausdrücklich betont.¹⁵⁶

Eine abweichende Ansicht vertreten allerdings E. Reimer¹⁵⁷ wie auch Koriath¹⁵⁸ für die Gemeinden und Gemeindeverbände, ersterer auch für andere rechtlich verselbständigte juristische Personen. Dabei bezieht sich Reimer namentlich auf europarechtliche Erwägungen und Vorgaben. In der Tat erstrecken sich die sog. Maastricht-Kriterien des Unionsrechts wie auch der sog. Fiskalpakt als völkerrechtlicher Vertrag jeweils auf den Gesamtstaat einschließlich dessen sog. *Parafisci*, was innerstaatlich durch § 51 Abs. 2 HGGrG bestätigt wird.¹⁵⁹ Allerdings erschiene es problematisch, die Landesbank Hessen-Thüringen mit der WIBank ohne größeren Begründungsaufwand als *Parafiscus* in diesem Sinne zu qualifizieren.

bb) Rechtsprechung

In der Rechtsprechung Stellung bezogen hat zu diesem Problemfeld der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Beschluss vom 21. März 2003 in Sachen Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), einer verselbständigten Anstalt des öffentlichen Rechts: Die Kreditaufnahme einer juristischen Person des öffentlichen Rechts werde vom Regelungsgehalt der – Berliner – Schuldenbegrenzungsvorschrift nicht erfasst, und zwar selbst dann nicht, wenn diese juristische Person vom Land finanziert werde oder das Land kraft ausdrücklicher Garantie oder seiner Anstaltslast für die Verbindlichkeiten der juristischen Person hafte.¹⁶⁰ Diese zum Berliner Landesverfassungsrecht (Art. 87 Abs. 1 der Verfassung von Berlin¹⁶¹) ergangene Entscheidung wird allenthalben auf die gemeindeutsche Verfassungslage übertragen, war aber selbst in der Berliner Kommentarliteratur nicht völlig unumstritten.¹⁶²

Eine andere Entscheidung hatte zuvor der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 20. November 1996 zur Leasingfinanzierung von Investitionsmaßnahmen am Maßstab der damaligen Fassung von Art. 117 Satz 1

¹⁵⁵ Näher Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 306 f.

¹⁵⁶ BT-Drs. 16/12401, S. 10; BR-Drs. 262/09, S. 22; kritisch dazu: Henneke (Fn. 154), Art. 109 Rn. 96 ff.

¹⁵⁷ E. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar z. GG, Art. 109 Rn. 50b mit Verweis auf Rn. 49a und Rn. 51 ff.

¹⁵⁸ Koriath, Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Junkernheinrich/Koriath/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, 2009, S. 389 (396).

¹⁵⁹ Hierzu oben sub B II.

¹⁶⁰ VerfGH Bln, Beschl. v. 21.3.2003, VerfGH 6/01, NVwZ-RR 2003, 537 (538).

¹⁶¹ Verfassung von Berlin v. 23.11.1995 (GVBl. S. 779) mit spät. Änd. – Art. 87 hat folgenden Wortlaut: (1) Ohne gesetzliche Grundlage dürfen weder Steuern oder Abgaben erhoben noch Anleihen aufgenommen oder Sicherheiten geleistet werden. (2) ¹Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. ²Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. ³Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

¹⁶² Pfennig, in: ders./Neumann (Hrsg.), Komm. z. BerlVerf., 3. Aufl. 2000, Art. 87 Rn. 11, zit. bei VerfGH Bln, ebd. (160).

der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV Rh.-Pf.) getroffen:¹⁶³ Die Eingehung von Schulden, die bei Waren- oder Dienstleistungsgeschäften entstehen, oder die Gewährung von Zahlungszielen, die in diesem Zusammenhang verabredet werden, stellen keine Kreditaufnahme dar. Dies gelte jedenfalls bei solchen Formen der privaten Vorfinanzierung, bei denen die jeweils von einer Bank aufgenommenen Geldmittel nicht dem Land zufließen, sondern einer privaten Projektgesellschaft. Dadurch erschlosse das Land nicht sich selbst, auch nicht vorübergehend, eine Geldquelle zum Zwecke des Haushaltsausgleichs. Allein der Umstand, dass das Land einen – im wirtschaftlichen Sinne – kreditfinanzierten Gegenstand nutzt, lasse die private Kreditaufnahme nicht zu Krediteinnahmen des Landes werden.¹⁶⁴

cc) Subsumtion

Im vorliegenden Fall der „Hessenkasse“ hat sich das Land Hessen selbst – wie dargetan¹⁶⁵ – keine Einnahmen aus Krediten für den Landeshaushalt verschafft. Schulden nahm dagegen die WIBank auf, indem sie sich am Kapitalmarkt „refinanzierte“, um aus diesen Mitteln die Kassenkredite der hessischen Kommunen zu einem Betrag von rund 5 Mrd. Euro ablösen zu können, wie das in § 1 HessenkasseG vorgegeben war. Die WIBank ist jedoch eine nichtrechtsfähige Anstalt der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba), einer vom Land rechtlich getrennten juristischen Person des öffentlichen Rechts.¹⁶⁶ *Insoweit* scheidet eine Einbeziehung der Helaba und ihrer Anstalt WIBank in die Schuldenbegrenzungsregel des Art. 141 HV a.F. aus.

e) „Umgehungsgeschäfte“

Bei der Erörterung der Anwendbarkeit der finanzverfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzungsregeln auf vom Staat getrennte juristische Personen machen sich Literatur und Rechtsprechung Gedanken über Umgehungsgestaltungen. Die Ausführungen zum Finanzverfassungsrecht des Bundes (Art. 110, 115 GG) wird man dabei auf Art. 141 HV a.F. und n.F. übertragen dürfen.

aa) Schrifttum

Interessant liest sich zunächst, dass die Einbindung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute keine Idee neuesten Datums ist, sondern sich bereits seit Jahrzehnten „im Arsenal“ bereitwilliger Ministerialbeamter und anderer Politikberater zu befinden scheint: Wolfram Höfling hat in seiner Habilitationsschrift aus dem Jahr 1996 die spezifische Missbrauchsgefahr benannt, die darin liege, dass der Staat die Kreditbeschaffung öffentlich-rechtlichen Banken überträgt. Als Beispiele führte er

¹⁶³ VerfGH Rh.-Pf., Urte. v. 20.11.1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 ff. = DVBl 1997, 491 ff. – Art. 117 LV Rh.-Pf. v. 18.5.1947 (VOBl. S. 209)] hatte bis zum 30.12.2010 (Inkrafttreten des verfassungsändernden Gesetzes v. 23.12.2010, GVBl. S. 547) den folgenden Wortlaut: ¹Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz, die der Höhe nach bestimmbar ist. ²Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. ³Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

¹⁶⁴ VerfGH Rh.-Pf., Urte. v. 20.11.1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (147) mit Verweis auf Höfling, DÖV 1995, 141 (146); krit. Püttner, FS f. Friauf, S. 729 (737ff.).

¹⁶⁵ Oben sub C: Fragenkomplex 2 Frage a sub 2 b.

¹⁶⁶ Siehe oben sub B IV 2 b bb.

die Bestreitung der Finanzhilfen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz in den Jahren 1972 und 1973 an, desgleichen die Hochschulbauförderung im baden-württembergischen Haushaltsgesetz 1983/1984.¹⁶⁷

Dessen ungeachtet scheint – soweit ersichtlich – Werner Heun die vergleichsweise größte Zurückhaltung geübt zu haben, wenn es um die Annahme staatlichen Missbrauchs bei der Kreditbeschaffung geht:

„Allenfalls eine *offensichtlich* missbräuchliche Umgehung wird man den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine Integration in den Bundeshaushalt nach Art. 110 I GG sowie an die Einhaltung der schuldenrechtlichen Vorschrift des Art. 115 I, II GG unterwerfen können – und selbst das ist zweifelhaft und umstritten. Deswegen wird man die Fälle einer Kreditaufnahme durch private Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes oder im Auftrag des Bundes, aber auf eigenen Namen und eigene Rechnung allein zur Finanzierung von Bundesaufgaben den Schranken des Art. 115 II GG unterwerfen müssen. Diesen Grundsatz wird man auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts erstrecken können, wenn diese keine eigenen Sachaufgaben wahrnehmen, sondern allein der Finanzierung des Bundes und der Umgehung des Art. 115 I, II GG dienen.“¹⁶⁸

Helmut Siekmann ist mutiger:

„[20] Wenn [...] privates Kapital zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben nutzbar gemacht wird und eine Belastung künftiger Haushalte damit verbunden ist, liegen dieselben Gefahren wie bei der Aufnahme von Krediten vor. Sie müssen deshalb gleich behandelt werden. Andernfalls könnten leicht und auf vielfache Art und Weise die gesetzlichen Regeln umgangen werden.

[21] Zu nennen sind vor allem die verschiedenen Leasing- und Mietkaufverfahren sowie die Betreibermodelle mit und ohne Gebührenfactoring. Wirtschaftlich kommen diese Konstruktionen mit ihrer langfristigen Bindung und den damit verbundenen laufenden Zahlungsverpflichtungen einer Kreditaufnahme gleich und sind deshalb verfassungsrechtlich wie eine Kreditaufnahme zu behandeln, wenn der Finanzierungsaspekt im Vordergrund steht. Das ist jedenfalls bei Betreibermodellen mit Gebührenfactoring unter Regressverzicht und bei „sale and lease back“ Gestaltungen regelmäßig gegeben.

[22] Auch wenn selbstständige juristische Personen grundsätzlich nicht von Art. 115 erfasst werden, sind sie staatsschuldenrechtlich nicht belanglos. Jede juristische Person des öffentlichen Rechts, die keine eigenen Sachaufgaben zu erfüllen hat, sondern überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Transaktionen durchführen soll, für die letztlich der Bund haftet, ist mit dem Etat des Trägergemeinwesens zu konsolidieren, also wie ein integraler Bestandteil des Bundeshaushalts zu behandeln. Die Kreditaufnahme einer solchen Einrichtung muss deshalb auch den Anforderungen von Art. 115 I genügen.“¹⁶⁹

Diese Ansicht vertritt auch Hanno Kube:

„Dies [scil. dass selbstständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts dem Art. 115 I GG grundsätzlich nicht unterliegen, Anm. d. Verf.] eröffnet jedoch erhebliche Gefahren missbräuchlicher Gestaltungen, die auf eine Umgehung der Anforderungen aus Art. 115 Abs. 1 und insbesondere Abs. 2 GG zielen und die zudem gegen die Grundsätze der Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit des Haushalts verstoßen. Dem Bund zuzurechnen ist vor diesem Hintergrund: 1. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes handelt und der Bund den Schuldendienst übernimmt [...], und 2. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte zwar auf eigene Rechnung handelt, der Bund aber an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist, wiederum den Schuldendienst übernimmt und das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist. Rechtsstaatlich erscheinen diese Zuordnungsregeln hinreichend klar, zumal angesichts der Schwere der Missbrauchsgefahren.“¹⁷⁰

¹⁶⁷ Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 49 (52) m.w.N.

¹⁶⁸ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 24 m.w.N. (Hervorheb. nur hier).

¹⁶⁹ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 8. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 20–22.

¹⁷⁰ Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG., Art. 115 Rn. 61 (Stand der Bearb.: Okt. 2009).

In die gleiche Richtung gehen die Überlegungen von Rudolf Wendt:

„Unmittelbar einsichtig ist jedoch, dass es nicht richtig sein kann, wenn der Bund sich über die Gründung [...] rechtlich verselbständigter Einheiten ohne weiteres den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 115 entziehen könnte. Bei der Lösung dieser Problematik können der Gedanke des Formenmissbrauchs und die Prinzipien der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit sowie der Vollständigkeit des Budgets helfen. Eine missbräuchliche Umgehung der materiellen Grenzen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2¹⁷¹ muss hiernach dann angenommen werden, wenn eine selbstständige juristische Person keine eigenen Sachaufgaben zu erfüllen hat, sondern überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Funktionen wahrnehmen soll – für die der Bund haftet – und zu diesem Zweck Kredite aufnehmen kann. Dies muss auch für privatrechtliche Organisationsformen gelten.

Dieser Auffassung folgt im Ergebnis auch das BVerfG, wenn es in der Entscheidung vom 17.9.1998 feststellt, dass die Einnahmen aus dem „Liegenschaftsmodell“ in Schleswig-Holstein so zu behandeln seien, „als seien sie Einnahmen aus Kredit“. Im Rahmen dieses Modells beabsichtigte das Land, Liegenschaften zum Verkehrswert an die Landesinvestitionsbank zu veräußern und die veräußerten bebauten und unbebauten Grundstücke (mittelbar) von dieser zurückzumieten, da sie weiterhin zur Erfüllung öffentliche Aufgaben benötigt wurden. Die Bank sollte zur Finanzierung des Geschäfts einen Kredit aufnehmen. Wirtschaftlich handelte es sich in der Tat um eine Kreditaufnahme des Landes, zumal das Land im Wege der Gewährträgerhaftung für die Rückzahlung einzustehen hatte. Wenn man im Blick auf den Wortlaut der einschlägigen Vorschriften in den Verfassungen von Bund und Ländern den entgegengesetzten Standpunkt einnähme, hätten es der Bund oder ein Land tatsächlich „haushaltsverfassungsrechtlich in der Hand, durch Ausgliederung staatlicher Aufgaben aus der unmittelbaren Staatsorganisation und deren Verlagerung auf von ihm gesteuerte selbstständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts Teile seiner Verwaltung und deren Finanzwirtschaft dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht durch Flucht in Nebenhaushalte zu entziehen.“¹⁷²

Dies entspricht im Wesentlichen der Auffassung von Markus Heintzen:

„Dem Anwendungsbereich des Art. 115 zuzuordnen sind dagegen Leasinggestaltungen und sonstige neue Finanzierungsformen, dies jedenfalls, wenn sie wegen ihrer Finanzierungsfunktion staatlicher Kreditaufnahme äquivalent sind. Art. 115 erfasst die Kreditgewährung an den Bund auch dann, wenn ein Kredit dem Bund nicht unmittelbar zufließt, sondern er für Rechnung des Bundes an Dritte, etwa eine Finanzierungsgesellschaft, geht oder an Dritte geleistet wird, wodurch der Bund im Verhältnis zu diesen Dritten Aufwendungen spart; nimmt ein Dritter im Auftrag des Bundes, aber im eigenen Namen und für eigene Rechnung, Kredite zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben entgegen, so wird dies wegen der Vorbelastung künftiger Bundeshaushalte analog dem Art. 115 zugeordnet.“¹⁷³

In seiner Habilitationsschrift aus dem Jahr 1996, die sich spezifisch mit der Verschuldung der Nebenhaushalte des Bundes befasste, bemerkte Thomas Puhl:

„Soll nicht der staatschuldenrechtliche Gesetzesvorbehalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG [a.F., Anm. d. Verf.¹⁷⁴] in dem Maße leerlaufen, wie der Gesetzgeber nach seinem Ermessen die Wahrnehmung von Bundesaufgaben auf rechtlich verselbständigte Staatssplitter verlagert, so muss auch im Bereich des Art. 115 GG – wie für die übrigen Bestimmungen der Haushaltsverfassung – anerkannt werden, dass sein Gestaltungsanspruch grundsätzlich das *gesamte* dem Bund zurechenbare staatliche Finanzgebaren umfasst, mithin auch die Kreditaufnahme der von ihm allein getragenen juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts. Man wird

¹⁷¹ Dieses Normzitat bezieht sich offenbar auf die bis zum 31.7.2009 geltende Fassung. Gemeint ist wohl Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG in der Fassung ab dem 1.8.2009, siehe oben sub B I.

¹⁷² Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 64 f. mit Verweis auf VerfGH Bln, Beschl. v. 21.3.2003, VerfGH 6/01, NVwZ-RR 2003, 537 (540), und Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Komm. z. GG, Art. 110 Rn. 170 (Stand der Bearb.: Sept. 2015).

¹⁷³ Heintzen, in: in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 10 m.w.N.

¹⁷⁴ Wortlaut: Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbar Ermächtigung durch Bundesgesetz.

diese deshalb wie die rechtlich unselbständigen Sondervermögen des Bundes behandeln müssen. Und wie bei der Inanspruchnahme der Ausnahmevorschrift des Art. 115 Abs. 2 [a.F., Anm. d. Verf.¹⁷⁵], so ermöglicht es auch die zulässige Errichtung rechtsfähiger Bundeseinrichtungen dem Gesetzgeber nicht, sich der ihm durch Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG [a.F., Anm. d. Verf.] zugewiesenen Verantwortung für den Zuwachs der Staatsverschuldung zu entziehen.¹⁷⁶

[...] Kein Zweifel sollte indes zumindest daran bestehen, dass eine gezielte Umgehung von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG [a.F., Anm. d. Verf.¹⁷⁷] durch eine rein formale Verlagerung einer Kreditaufnahme des Bundes auf Dritte ausscheidet. Wie für den staatschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt nach Abs. 1 Satz 1, so gilt auch hier, dass jedenfalls im Bundesauftrag durch eine bundeseigene Finanzierungsgesellschaft nach dem Muster der „Öffa“¹⁷⁸ aufgenommene Kredite, für die der Bund sich verbürgt und deren Schuldendienst der übernimmt, unmittelbar ihm selbst zuzurechnen sind. Der Bindung an Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG kann er sich nicht entziehen: Sie zählen zu *seinen* „Einnahmen aus Krediten“.¹⁷⁹

[... Dass] Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG auch über diesen Umgehungs-Sonderfall hinaus auf die Kreditaufnahme Dritter anwendbar ist [, ...] lässt sich aus ähnlichen Erwägungen wie zum Erfordernis einer gesetzlichen Kreditermächtigung bejahen: Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG benennt das Subjekt der dort reglementierten Kreditaufnahme nicht ausdrücklich, erfasst aber zumindest die Neuverschuldung des Bundes unter Einschluss seiner rechtlich unselbständigen Nebenhaushalte. *Finanzwirtschaftlich* sind allein [sic!] vom Bund getragene juristische Person des öffentlichen Rechts oder Privatrechts jedoch Sondervermögen des Bundes: Der rechtstechnische Unterschied, den die Zuerkennung der Vollrechtsfähigkeit gegenüber der einer Teilrechtsfähigkeit bedeutet, ist nur akzidentuell und entlässt das Finanzgebaren einer Einrichtung nicht aus dem öffentlichen Gesamthaushalt des Bundes.¹⁸⁰

Für *juristische Personen des Privatrechts*, an denen – ausschließlich – der Bund beteiligt ist oder die allein vom ihm laufend alimentiert werden, fehlen dagegen gesetzliche Kreditaufnahmegrenzen. Auch auf sie ist Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG unmittelbar anzuwenden. Für eine generelle Ausnahme zugunsten privatrechtlich organisierter Bundeseinrichtungen entsprechend Art. 115 Abs. 2 GG besteht kein hinreichender Anlass: Für einen großen Teil von ihnen sind entsprechende strukturelle Unterschiede zur Wahrnehmung von Bundesaufgaben über den Bundeshaushalt nicht erkennbar.¹⁸¹

Einen anderen Weg als die soeben geschilderte, wohl h. M. ging Jahndorf in seiner Habilitationsschrift aus dem Jahre 2003: Er stand der Qualifikation eines Formen- oder Gestaltungsmissbrauchs in Verbindung mit der Verschleierung einer Staatsverschuldung skeptisch gegenüber, weil die Grenze zwischen noch zulässiger und schon missbräuchlicher Gestaltung einem „enormen Beurteilungsspielraum“ unterliege.¹⁸² Stattdessen versuchte er, die Kreditaufnahmen Dritter dem Staat durch die Bildung von Fallgruppen jenseits einer Missbrauchsprüfung zuzurechnen. Von Relevanz erscheint dabei für den vorliegenden Fall die Konstellation zu sein, dass ein Dritter von ihm aufgenommene Kredite selbst zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe verwendet.¹⁸³ Unter Heranziehung eines funkti-

¹⁷⁵ Wortlaut: Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.

¹⁷⁶ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 512 f. (Hervorheb. i. Orig.).

¹⁷⁷ Wortlaut: Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

¹⁷⁸ Zur Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten (Öffa) siehe auch Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 302.

¹⁷⁹ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 532 (Hervorheb. i. Orig.).

¹⁸⁰ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 533 (Hervorheb. i. Orig.).

¹⁸¹ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 536 (Hervorheb. i. Orig.).

¹⁸² Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 310 ff.

¹⁸³ Hierzu und zum Folgenden Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 314 ff. mit Verweis auf S. 288 ff.

onalen Kreditbegriffes stellte Jahndorf für alternative Finanzierungsgeschäfte folgende Kriterien auf, um sie in den Anwendungsbereich der Schuldenbegrenzungsregeln einbeziehen zu können:

- einen Zurechnungszusammenhang zwischen
 - dem aktuellen Finanzierungsnutzen des Staates (dem Gegenwartsnutzen unter Ersparung von Ausgaben für den Staat) und
 - der künftigen Finanzierungslast des Staates (auch mit Blick auf die Erstattung der Kosten des Finanzierungsdienstes durch das Land) sowie
- eine Vergleichbarkeit der Stellung des Staates nach Abwicklung des alternativen Finanzierungsgeschäfts mit seiner Stellung nach einer Kreditaufnahme.

Auf eine Beteiligung des Staates an dem Dritten soll es hingegen nicht ankommen.

bb) Rechtsprechung

Auch die Verfassungsrechtsprechung war bereits mit dem Problem der Einschaltung einer Landesbank in kreditähnliche Geschäfte des Staates befasst.¹⁸⁴ Sie hält am Erfordernis einer *Umgehung* der Schuldenbegrenzungsregeln durch staatlichen Gestaltungsmissbrauch fest. Dazu äußerte sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 20. November 1996: Eine Kreditaufnahme liege nicht nur dann vor, wenn dem Land für eine bestimmte Zeit Geldmittel zur Finanzierung von Haushaltsausgaben zugeführt, sondern auch dann, wenn dem Land unmittelbar die Leistung von Haushaltsausgaben erspart würden.¹⁸⁵ Folgende weitere zentrale Aussage findet sich in der Entscheidung:

- „Der Haushaltsplan darf [...] Sachverhalte nicht verschleiern. Deshalb gelten als Einnahmen im Sinne von Art. 116 Abs. 1 LV Rh.-Pf.¹⁸⁶ auch Einnahmen aus Krediten,
- die von einer juristischen Person, an der das Land maßgeblich beteiligt ist, in dessen Auftrag aufgenommen und ihm zur Verfügung gestellt werden und
 - für die das Land den Finanzierungsdienst [Tilgung und Zinszahlungen] übernimmt.“¹⁸⁷

Diese Rechtsprechung fand unmittelbar Eingang in die Vorschrift des Art. 117 Abs. 3 LV Rh.-Pf. n.F.¹⁸⁸ Laut der Entwurfsbegründung soll diese Vorschrift die sachliche Reichweite der rheinland-pfälzischen „Schuldenbremse“ allerdings lediglich klarstellen.¹⁸⁹

¹⁸⁴ BVerfG, Beschl. v. 17.11.1998, 2 BvK 1/98, E 99, 57 ff. – „Liegenschaftsmodell Schleswig-Holstein“.

¹⁸⁵ VerfGH Rh.-Pf., Urte. v. 20.11.1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (147) = DVBl 1997, 491 (493) sub II 2 a.

¹⁸⁶ Wortlaut: Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen und die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.

¹⁸⁷ VerfGH, Urte. v. 20.11.1996 (Fn. 185) sub II 1 a (Gliederung mit Anstrichen nur hier) mit Verweis auf Fischer-Menshausen, in: v. Münch/Kunig, Komm. z. GG, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 115 Rn. 9; Grupp, DVBl 1994, 140 (144); Bucher, Privatisierung von Bundesfernstraßen, S. 156; Wendt, in: Ipsen (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben, S. 37 (45).

¹⁸⁸ Art. 117 Abs. 3 LV Rh.-Pf. ist am 31.12.2010 in Kraft getreten aufgrund des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 23.12.2010 (GVBl. S. 547) und folgenden Wortlaut: Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.

¹⁸⁹ Begründung des Entwurfs für das Siebenunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, LT-Drs. Rh.-Pf. 15/4966, S. 7.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin soll eine missbräuchliche Umgehung der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften vorliegen,

„wenn besondere Rechtssubjekte z.B. als so genannte Finanzierungsgesellschaften gegründet werden, die weder eigene Sachaufgaben noch eigenes Vermögen haben, aber Kredite aufnehmen dürfen, für die der Bund bzw. das Land entweder ausdrücklich die Garantie übernehmen oder kraft der Anstaltslast haften. Derartige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Transaktionen durchführen sollen, sind wie ein integraler Bestandteil des Bundes- bzw. Landeshaushalts zu behandeln.“¹⁹⁰

Ferner zieht der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin zwei Konstellationen der sog. Kreditaufnahme durch Dritte in Betracht:

- „Wird einem Dritten der Auftrag erteilt, für Rechnung *des Bundes* bzw. *des Landes* Kredite zur Finanzierung von Bundes- bzw. Landesaufgaben aufzunehmen, so soll dieser Auftrag der eigenen Verschuldung gleichzusetzen sein und einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.“¹⁹¹
- Bei der zweiten Fallkonstellation handelt es sich um einen Auftrag an einen Dritten, im *eigenen* Namen und für eigene Rechnung Kredite zur Finanzierung von Bundes- oder Landesaufgaben unter interner Übernahme des Schuldendienstes durch den Bund bzw. das Land aufzunehmen. Zwar ist formalrechtlich auch hier der Tatbestand des Art. 115 Abs. 1 GG bzw. Art. 87 Abs. 1 der Verfassung von Berlin¹⁹² nicht gegeben. Der Haushaltsplan darf Sachverhalte aber nicht verschleiern. Deshalb gelten als Einnahmen auch Einnahmen aus Krediten, die von einer juristischen Person, an der das Land maßgeblich beteiligt ist, in dessen Auftrag aufgenommen und ihm zur Verfügung gestellt werden und für die das Land den Finanzierungsdienst übernimmt.“¹⁹³

Allerdings fehlen nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin verallgemeinerungsfähige Kriterien, die eine Rechtssicherheit bietende Abgrenzung zwischen erlaubter Kreditaufnahme und Umgehung der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften bieten könnten.¹⁹⁴ Letztendlich müsste in jedem Einzelfall eine Motivforschung für die Kreditaufnahme unternommen werden.¹⁹⁵

f) Subsumtion

aa) Argumente gegen eine Zurechnung zum Land

Die referierten Versuche, Maßstäbe zum „Einfangen“ verdeckter Verschuldungen zu bilden, zeigen ein schillerndes Bild. Angesichts dessen bietet es sich an, in einem ersten Schritt die Kriterien zu benennen, die im vorliegenden Fall der „Hessenkasse“ nicht erfüllt sind:

¹⁹⁰ VerfGH Bln, Beschl. v. 21.3.2003, VerfGH 6/01, NVwZ-RR 2003, 537 (540) mit Verweis auf Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 3. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 96 f., Art. 115 Rn. 59; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Komm. z. GG, 4. Aufl. 2001, Art. 110 Rn. 70; Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Komm. z. Verf. v. Bln, 2002, Art. 87 Rn. 9.

¹⁹¹ VerfGH Bln, Beschl. v. 21.3.2003 (Fn. 190 – Hervorheb. und Anstrichaufzählung nur hier) mit Verweis auf Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, 1991, Art. 115 GG Rn. 11.

¹⁹² Nachw. in Fn. 161.

¹⁹³ VerfGH Bln, Beschl. v. 21.3.2003 (Fn. 190 – Hervorheb. nur hier) mit Verweis auf VerfGH Rh.-Pf. (Fn. 185); Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 53.

¹⁹⁴ So auch Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen ..., 2003, S. 308 ff.

¹⁹⁵ VerfGH Bln, Beschl. v. 21.3.2003 (Fn. 190).

- Keine Rolle spielt im vorliegenden Fall zunächst die Nutzbarmachung öffentlicher Infrastruktur (Gebäude, Straßen u.a.) für den Anstalts- oder Gemeindegebrauch in Form von Leasing, Mietkauf, Betreiber- oder Betriebsmodellen.
- Auch ist die WIBank als Teil der Landesbank Hessen-Thüringen, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, keine „private Dritte“, insbesondere keine Kapitalgesellschaft privaten Rechts (Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung) in Form einer Eigengesellschaft oder eines gemischt-wirtschaftlichen Unternehmens.
- Zudem ist das Land Hessen an der WIBank, genauer: an deren Trägerin, der Landesbank Hessen-Thüringen, nicht wesentlich, sondern nur zu 8,1 % beteiligt.
- Die Entschuldung hessischer Kommunen von deren Kassenkrediten stellt nicht die einzige Aufgabe der WIBank dar; die Bank erfüllt vielmehr eine Reihe weiterer eigener Sachaufgaben. Insofern kann sie nicht als bloße „Finanzierungsgesellschaft“ des Programms „Hessenkasse“ qualifiziert werden.
- Zudem handelt die WIBank bei der Entschuldung der hessischen Kommunen nicht im Namen und für Rechnung des Landes Hessen, sondern im eigenen Namen und – jedenfalls zunächst – für eigene Rechnung.
- Eine Erforschung der Motive des hessischen Landesgesetzgebers anhand der Gesetzgebungsmaterialien bleibt unergiebig. Eine *Absicht* zur Umgehung oder zum Missbrauch der Regelungen zur „Schuldenbremse“ lässt sich jedenfalls nicht zweifelsfrei dokumentieren; dazu waren die Urheber des Programms mit Sicherheit zu versiert. So spricht § 1 Abs. 1 Satz 1 HessenkasseG nur davon, dass das Land die Entschuldung seiner Kommunen „organisiert“.

bb) Argumente für eine Zurechnung zum Land

Ein Abgleich der in Literatur und Rechtsprechung erarbeiteten Kriterien offenbart jedoch nicht nur Argumente, die gegen eine Zurechnung der Verschuldung der WIBank zum Land Hessen sprechen.

- Zunächst ist festzustellen, dass es sich bei der Finanzierung und bei der Entschuldung der hessischen Kommunen im Rahmen des Programms „Hessenkasse“ um eine Aufgabe des Landes Hessen handelt: Nach Art. 137 Abs. 5 HV hat das Land seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es muss ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung stellen. Und gemäß Art. 137 Abs. 6 HV sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen, Wenn die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Eine derart auskömmliche Finanzierung wird das Land seinen Kommunen gerade in den Jahren der Finanzkrise nicht gewährt haben. Mithin darf das Programm „Hessenkasse“ zur Entschuldung der Kommunen als die Erfüllung einer Art Folgenbeseitigungslast (im untechnischen Sinne) bezeichnet werden.

- Diese originär staatliche Aufgabe der Entschuldung seiner Kommunen hat das Land Hessen insoweit durch Gesetz und in der Folge durch vertragliche Vereinbarung(en) auf die WIBank verlagert, als die WIBank im eigenen Namen und auf eigene Rechnung (§ 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 HessenkasseG) die kommunalen Kassenkredite ablöste (bzw. deren verbleibenden Schuldendienst übernahm).
- Durch diesen vom hessischen Landesgesetzgeber gewählten „Bauplan“ der „Hessenkasse“ hat sich das Land unmittelbar die Leistung von Haushaltsausgaben im Sinne der zitierten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz erspart. Denn ohne die „Einschaltung“ der WIBank hätten die Mittel zur Ablösung der kommunalen Kassenkredite am 17. September sowie am 17. Dezember 2018 in Höhe von rund 5 Mrd. Euro als Ausgaben im hessischen Landeshaushalt 2018 veranschlagt und in etwa¹⁹⁶ gleicher Höhe durch Krediteinnahmen gedeckt werden müssen.
- Damit ist es dem Land Hessen gelungen, die Veranschlagung des Betrags von rund 5 Mrd. Euro getätigter Kreditablösungszahlungen dem Landeshaushalt 2018 und insoweit den Schuldenbegrenzungsregeln des Art. 141 HV a.F. vorzuenthalten.
- Diese Vorenthaltung befreit das Land Hessen freilich nicht von den entsprechenden Folgeverpflichtungen: Denn über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ hat das Land im Innenverhältnis zur WIBank den Schuldendienst aus deren Kreditaufnahme am Kapitalmarkt übernommen, und zwar voraussichtlich zu mindestens zwei Dritteln.¹⁹⁷
- Die Folge dieser Konstruktion ist ebenso eine langfristige wie betragsmäßig erhebliche Bindung des Landes Hessen: Denn über 30 Jahre, also bis zum Jahr 2048, werden im hessischen Landeshaushalt Ausgaben für laufende Zahlungsverpflichtungen an das Sondervermögen „Hessenkasse“ veranschlagt werden müssen, die von dort aus an die WIBank weitergereicht werden (§ 1 Abs. 2 Satz 5 und Abs. 3 Satz 3 HessenkasseG, § 2 Satz 2 Hessen-VermG). Diese Zahlungsverpflichtungen belaufen sich pro Jahr auf 145 Mio. Euro. Sie schränken das parlamentarische Budgetrecht künftiger hessischer Haushaltsgesetzgeber in gleicher Weise ein, wie wenn Zins- und Tilgungsleistungen für Schulden zu erbringen wären, die das Land unmittelbar aufgenommen hätte.
- Zugrunde liegt diesem „Bauplan“ ein Zurechnungszusammenhang zwischen dem Finanzierungsnutzen des Landes Hessen, d.h. dem Gegenwartsnutzen in Form der Ersparung von Ausgaben in Höhe von rund 5 Mrd. Euro im Jahr 2018, und der künftigen Finanzierungslast des Landes durch den Ersatz aller Finanzierungsaufwendungen der WIBank.
- Zudem zahlt das Land über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ der WIBank nicht nur alle ihre Aufwendungen, sondern darüber hinaus eine gewisse „Marge“. Eine Rechtsgrundlage für diese Vergütung findet sich in den einschlägigen Gesetzen nicht. Sie wird aber wohl aus der Indienstnahme der WIBank durch das Land abgeleitet, wofür der Finanzminister ermächtigt

¹⁹⁶ Vgl. dazu im Einzelnen unten bei Fragenkomplex 3 Frage a sub 2.

¹⁹⁷ Das verbleibende Drittel (jährlich ca. 70 Mio. Euro) sollen die entschuldeten hessischen Kommunen durch ihre „Beiträge“ nach Maßgabe von § 2 Abs. 3 HessenkasseG erbringen.

wurde, die erforderlichen Verträge abzuschließen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 HessenkVermG, § 13 HessenkassG, vgl. auch § 1 Abs. 2 Satz 1 und § 7 Abs. 1 Satz 3 HessenkassG).

- Zwar ist das Land Hessen selbst nur mit 8,1 % am Stammkapital der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) und damit an der WIBank beteiligt und auch nur insoweit deren Träger. Dies ließe sich mutatis mutandis als bloße „Streubesitzbeteiligung“ bezeichnen. 68,85 % hält indessen der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und der Dachverband der 49 Sparkassen in Hessen und Thüringen sowie von deren kommunalen Trägern, also den hessischen und thüringischen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Wegen dieser kommunalen Trägerschaft ist davon auszugehen, dass der Sparkassen- und Giroverband und das Land Hessen bei der Kommunalentschuldung gleichgerichtete Interessen verfolgen. Denn den kommunalen Sparkassen, erst recht aber den betroffenen Trägerkommunen war vermutlich sehr daran gelegen, die Kassenkreditverschuldung zu beseitigen. Dieses Interesse wird im Sparkassen- und Giroverband gebündelt. Insoweit dürfen die Beteiligungen des Landes Hessen und des Sparkassen- und Giroverbandes zusammengerechnet werden, was zu einer Beherrschungsquote an der Helaba einschließlich ihrer WIBank von 76,95 % führt.
- Verstärkend tritt hinzu, dass nach § 6 Abs. 1 Satz 1 und 3 WIBankG¹⁹⁸ das Land Hessen der Gewährträger der WIBank ist und für die Verbindlichkeiten der Bank unbeschränkt haftet. In diesem Zusammenhang wird im Schrifttum darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme der Gewährträgerhaftung einen Staatshaushalt auf lange Zeit „ruinieren“ könne. Dieses Risiko verlange nach einer strengen Aufsicht und Kontrolle sowie nach sehr engen gesetzlichen Vorgaben für die erlaubten Tätigkeiten und die Risiken, die die jeweiligen öffentlichen Banken eingehen dürfen. Dies sei in der Praxis aber „hoch defizitär“.¹⁹⁹
- Eine weitere Gewährträgerhaftung besteht gemäß Art. 6 Abs. 1 des einschlägigen Staatsvertrags,²⁰⁰ und zwar des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen zugunsten der Landesbank Hessen-Thüringen, der uneingeschränkt für die Verbindlichkeiten dieser Bank – und damit auch der WIBank – haftet.
- In einer dritten Dimension wird die Haftung für den vorliegenden Sachverhalt dadurch ausgebaut und abgesichert, dass das Land Hessen auch und gerade gegenüber der WIBank nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 HessekVermG unmittelbar für die Verbindlichkeiten seines Sondervermögens „Hessenkasse“ haftet.

cc) Schlussfolgerungen

Eine abwägende Anwendung der in Rechtsprechung und Lehre vorgetragene Argumente für und gegen die Übertragung der staatsschuldenrechtlichen Begrenzungsregelungen führt zu der Einsicht, dass es dem Land Hessen im Rahmen des Kommunalentschuldungsprogramms „Hessenkasse“ gelungen ist, die

¹⁹⁸ Nachw. in Fn. 49.

¹⁹⁹ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 18. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 9 f.

²⁰⁰ Staatsvertrag zwischen dem Land Hessen und dem Freistaat Thüringen über die Bildung einer gemeinsamen Sparkassenorganisation Hessen-Thüringen, Nachw. in Fn. 52.

dafür erforderliche Zahlung von rund 5 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2018 der WIBank zu überantworten. Damit konnten dem Landeshaushalt die Veranschlagung dieser Zahlung als Ausgabe sowie die dafür erforderliche Deckung durch Einnahmen vorenthalten und in der Konsequenz die unmittelbare Konfrontation mit den Schuldenbegrenzungsregeln des Art. 141 HV a.F. vermieden werden. Dies erfolgte indessen nur vorläufig, da das Land neben einer Vergütung für die WIBank („Marge“) auch den Schuldendienst (Verzinsung und Tilgung) übernimmt. Daraus wird der Landeshaushalt für 30 Jahre mit 145 Mio. Euro jährlich belastet.

Aufgrund dessen beeinträchtigt die geschilderte haushaltmäßige Konzeption der „Hessenkasse“ die Grundsätze der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit sowie der Vollständigkeit²⁰¹ im Sinne von Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV. Darüber hinaus ist sie wie eine Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits nach Art. 141 Satz 1 HV a.F. zu werten. Daran ändert die Tatsache nichts, dass dem hessischen Landeshaushalt dadurch keine Finanzmittel, also keine Krediteinnahmen i.e.S. zugeflossen sind, denn darin liegt gerade das Wesen einer „verdeckten Kreditaufnahme“.

3. Ergebnis

Eine Kreditaufnahme des Landes Hessen im Sinne des Art. 141 HV a.F. durch das Programm „Hessenkasse“ zur Entschuldung der hessischen Kommunen liegt vor.

Antwort zu Teilfrage 2:

Unter der Annahme, dass die Zahlung in Höhe von 5 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2018 zur Entschuldung der hessischen Kommunen eine Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits darstellte, ist Art. 141 Satz 1 HV a.F. verletzt,²⁰² wenn dafür kein außerordentlicher Bedarf und keine zumindest gleich hohen Ausgaben für werbende Zwecke vorlagen.

1. Auslegung

a) Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Der Wortlaut des Art. 141 Satz 1 HV a.F. ist bereits seit Jahrzehnten veraltet. Dies hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem zentralen Urteil

²⁰¹ Vgl. allg. für Sachverhalte einer „verdeckten Verschuldung“: Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG., Art. 115 Rn. 61 (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 65.

²⁰² Eine „grundsätzliche“ Verletzung, wie in der Fragestellung formuliert, ergibt juristisch keinen Sinn. Denn bei einer Verfassungsverletzung sind keine Ausnahmen denkbar, die zu einer Heilung führen könnten. Gemeint ist offenbar, ob Art. 141 HV a.F. „berührt“ ist, genauer: ob der Tatbestand der Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits erfüllt ist. In diesem Fall (nicht aber bei einer Verletzung) könnten dann Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden, nämlich wenn ein außerordentlicher Bedarf und Ausgaben für werbende Zwecke vorlagen. In diesem Sinne wird die Frage verstanden und beantwortet.

vom 12. Dezember 2005²⁰³ zu dieser Vorschrift feststellt und sich um eine zeitgemäße Auslegung anhand des auf Bundesebene seit 1969 geltenden Kredit-Investitions-Junktims bemüht, das seitdem auch von der hessischen Haushaltspraxis befolgt wurde. Die Ausführungen des Staatsgerichtshofs haben in Hessen insoweit maßstabbildend gewirkt. Sie können daher im Folgenden referiert werden (juris-Randnummern in eckigen Klammern):

„[85] Art. 141 HV folgt in seiner Formulierung dem historischen Vorbild des Art. 87 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 – Weimarer [Reichs-]Verfassung [...] –, der seinerseits wiederum auf die Regelungen der preußischen Verfassung von 1850 und der Reichsverfassung von 1871 zurückging. [...]

[86] Diesen Regelungen lag das frühere Staatshaushaltsrecht zugrunde, das die Trennung des Haushaltsplans in einen ordentlichen Teil, der die regelmäßig wiederkehrenden Staatsausgaben umfasste, und einen außerordentlichen Teil für die übrigen Ausgaben beinhaltete. [...]

[89] Der so beschriebene außerordentliche Bedarf stellte nicht auf die Finanzierungsbedürfnisse – also situative Elemente – ab, sondern auf die mit den aufgenommenen Krediten zu finanzierenden Ausgaben und beinhaltete insofern einen objektbezogenen Ansatz. Daran anschließend wurde aus dem Begriff des außerordentlichen Bedarfs der Grundsatz hergeleitet, der allgemeine Verwaltungsbedarf – laufende oder in kürzeren Abständen wiederkehrende Ausgaben – dürfe nicht durch Aufnahme von Krediten gedeckt werden. [...]

[90] Der aufgezeigte Grundsatz war allerdings auch unter der früheren Haushaltssystematik eher Programm als strikte Handlungsvorgabe. [...]

[96] Der Begriff des außerordentlichen Bedarfs war damit in seiner historischen Bedeutung zwar objektbezogen angelegt, wurde aber in der Haushaltspraxis und der Literatur damals schon situationsbezogen verstanden und angewandt. [...]

[97] Diese Entwicklung nahm ihren Fortgang durch die Reformen des Haushaltsrechts in den Jahren 1967 und 1969. 1967 wurde insbesondere der bis dahin nur aus einem Satz bestehende Art. 109 GG um die Absätze 2 bis 4 ergänzt. [...] Dies führte im Jahre 1969 zu einer weiteren Änderung des Grundgesetzes, mit der den Art. 109 Abs. 3, [Art.] 110 und 112 bis 115 GG ihre heute geltende Fassung gegeben wurde [...]. Hiermit verbunden war die Verabschiedung des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder [...]. Die als Grundlage für den Begriff des außerordentlichen Bedarfs dienende Unterteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt wurde in der Erkenntnis aufgegeben, dass die starre Bindung der Krediteinnahmen an bestimmte Ausgaben, der objektbezogene Deckungsgrundsatz, der gesamtwirtschaftlichen Funktion der öffentlichen Haushalte nicht mehr gerecht werde und außerdem ein einheitlicher Haushaltsplan nach wirtschaftlichen Kriterien zu gliedern sei. [...]

[99] Die Hessische Verfassung wurde nicht geändert. Der hessische Haushaltsgesetzgeber ging davon aus, den bundesrechtlichen Vorgaben auch ohne Verfassungsänderung genügen zu können, und beschränkte sich auf die einfachgesetzliche Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben. [...]

[102] Allerdings ist bei der Auslegung der Voraussetzungen des Art. 141 Satz 1 HV [a.F.] seine Einbettung in die bundesrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen. [...]

[106] Die Berücksichtigung der Intention des Art. 141 Satz 1 HV [a.F.] verlangt, dass ein Mindestmaß an effektiven Schranken für die staatliche Kreditaufnahme in jedem Fall erhalten bleibt. [...]

[108] In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist ein außerordentlicher Bedarf bei extremen finanziellen staatlichen Zwangslagen mehrfach anerkannt worden [...], sogar in einem Fall, in dem die Verfassung die Kreditfinanzierung allein zur Abwendung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorsieht [...].

[128] Unter Ausgaben zu werbenden Zwecken werden heutiger Auffassung zufolge allgemein Investitionsausgaben verstanden [...]. [...]

[134] 4. Art. 141 Satz 1 HV [a.F.] macht durch die Verwendung des Ausdrucks „in der Regel“ deutlich, dass die Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Höhe der veranschlagten Investitionsausgaben keine absolute Grenze darstellt, sondern Ausnahmen zulässt. [...]

[137] Der Haushaltsgesetzgeber ist in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2002 von dem Vorliegen

²⁰³ HessStGH, Urt. v. 12.12.2005, P.St. 1899, NVwZ-RR 2006, 657 ff.

einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgegangen und diese hinreichend dargelegt. [...]“

b) Schrifttum

Die zitierte Auslegung von Art. 141 Satz 1 HV [a.F.] war im Schrifttum vorbereitet worden.²⁰⁴ So hatte Höfling 1997 dargetan:

- „Eine generelle Vorgabe für jede Kreditaufnahme enthält Art. 109 Abs. 2 GG [a.F.]. Die Vorschrift verweist auf den jeweiligen Stand der Konjunktur als eine zentrale Kategorie der Staatsschuldenpolitik.
- Zulässig ist die Kreditaufnahme allerdings nur dann, wenn ein außerordentlicher Bedarf vorliegt.
- Schließlich dürfen im Regelfall, d.h. in der gesamtwirtschaftlichen Normallage, die Einnahmen aus der Kreditaufnahme die investiven Ausgaben („für werbenden Zwecke“) nicht übersteigen.“²⁰⁵

2. Anwendung

Unter der Voraussetzung, dass dem Land Hessen der Gesamtbetrag des Entschuldungsprogramms „Hessenkasse“ im Haushaltsjahr 2018 als Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits zuzurechnen ist, entsprach dies nur dann den Vorgaben von Art. 141 Satz 1 HV a.F.,

- wenn in gleicher Höhe, also in Höhe von rund 5 Mrd. Euro, Investitionsausgaben („Ausgaben zu werbenden Zwecken“) zumindest im Haushaltsplan veranschlagt wurden oder
- wenn im Jahr 2018 eine gesamtwirtschaftliche Störungslage vorlag, für deren Abwehr die Krediteinnahmen geeignet waren („außerordentlicher Bedarf“).

a) Keine gesamtwirtschaftliche Störungslage

Aufgrund der guten Konjunktur im Jahr 2018 in Gesamtdeutschland scheidet eine Rechtfertigung der Ausgestaltung des Programms „Hessenkasse“ zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts („außerordentlicher Bedarf“) von vornherein aus.

b) Kredit-Investitions-Junktim

Damit kommt eine Rechtfertigung der Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits im Rahmen des Programms „Hessenkasse“ gemäß Art. 141 Satz 1 HV a.F. nur in Betracht, wenn der Gesamtbetrag der im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018 veranschlagten Krediteinnahmen die dort veranschlagten Investitionsausgaben („Ausgaben zu werbenden Zwecken“) nicht übersteigt.

²⁰⁴ v. Zezschwitz, in: Zinn/Stein, Komm. z. Verf. des Landes Hessen, Stand: Juni 1999, Art. 141 Anm. IV.3.b; Hecker, Staats- und Verfassungsrecht, 2002, Rn. 514; Hinkel, Komm. z. Verf. des Landes Hessen, 1999, Erl. zu Art. 141; Höfling (sogl. Fn. 205). Vgl. jüngst bestätigend: Zeising, NJ 2016, 189 (196).

²⁰⁵ Höfling, Die Verschuldungsgrenze nach der Hessischen Verfassung, in: Eichel/Möller (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, S. 326 (333).

§ 13 Abs. 1 Satz 1 des hessischen Haushaltsgesetzes 2018/2019 ermächtigte das hessische Ministerium der Finanzen, die im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 vorgesehenen Kredite aufnehmen. Allerdings weist der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2018 keine Nettoneuverschuldung aus.²⁰⁶

Dem standen veranschlagte (Brutto-)Investitionsausgaben in Höhe von 520 307 800 Euro für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) und in Höhe von 1 688 836 500 Euro für sonstige Investitionen (Hauptgruppe 8) gegenüber. In der Summe ergibt das einen Betrag von 2 209 144 300 Euro.²⁰⁷

Nicht berücksichtigt sind hierbei die investiven Ausgaben aus dem Programm zur Förderung von Investitionen der hessischer Kommunen in Verbindung mit der „Hessenkasse“ gemäß §§ 6 bis 12 HessenkasseG in Höhe von insgesamt rund 691 Mio. Euro.²⁰⁸ Denn diese Investitionsausgaben verteilen sich auf mehrere Jahre. Zudem sind dafür laut Haushaltsplan 2018/2019, Einzelplan 17 01, Titel 884 01, ohnehin erst für das Haushaltsjahr 2019 Ausgabeermächtigungen in Höhe von 56,5 Mio. Euro veranschlagt.²⁰⁹

Diesen Investitionsausgaben von rund 2,21 Mrd. Euro stehen die Zahlungen zur Ablösung der kommunalen Kassenkredite gemäß dem Programm „Hessenkasse“ in Höhe von rund 5 Mrd. Euro gegenüber, die nach hier vertretener Auffassung wie Krediteinnahmen zu behandeln sind. Hinter diesem Betrag bleiben die veranschlagten Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2018 um rund 2,79 Mrd. Euro zurück, was mit dem Kredit-Investitions-Junktum des Art. 141 Satz 1 HV a.F. nicht zu vereinbaren war.

3. Ergebnis

Im Haushaltsjahr 2018 wäre Art. 141 HV a.F. verletzt gewesen.

²⁰⁶ Siehe Gesamtplan 2018/2019, Teil II: Finanzierungsübersicht sub II 1: Nettoneuverschuldung am Kapitalmarkt 2018: –0,2 Mio. Euro. Dies entsprechend Teil III: Kreditfinanzierungsplan sub A III. Internet: https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gesetz_vorheft_0.pdf <20.3.2019>, Vorheft S. 25 und 26.

²⁰⁷ Hier ohne die Bereinigung durch Herausrechnung der Obergruppen 33 und 34 des Gruppierungsplans, vgl. Gröpl, in: ders. (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 18 Rn. 18.

²⁰⁸ Siehe oben sub B IV 3 e.

²⁰⁹ Siehe oben sub C: Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 c bb.

**Zu Fragenkomplex 2:
Schuldenregel tangiert?**

Durch die gewählte Konstruktion verschuldet sich die WIBank am Kapitalmarkt. Das Land verpflichtet sich gegenüber der WIBank, diese Schulden abzuführen.

b) Haben Art. 141 HV n.F. und das Artikel 141-Gesetz Einfluss auf die Fragestellung?**Antwort:**

Art. 141 HV n.F. und das Artikel 141-Gesetz hätten Einfluss auf die Fragestellung, wenn sie zum Zeitpunkt der Realisierung des Entschuldungsprogramms „Hessenkasse“ bereits Wirksamkeit entfaltet hätten.

1. Art. 141 HV n.F.**a) Wirksamkeit erst ab dem Haushaltsjahr 2020**

Nach Art. 161 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 HV n.F. ist bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 Art. 141 in der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung²¹⁰ anzuwenden. Damit entfaltet Art. 141 HV n.F. seine Wirksamkeit erst ab dem Haushaltsjahr 2020.

Das Programm „Hessenkasse“ wurde durch das Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) vom 25. April 2018²¹¹ auf den Weg gebracht, das gemäß seinem Art. 8 Satz 1 im Wesentlichen am 9. Mai 2018 in Kraft trat. Umgesetzt wurde dieses Programm im Wesentlichen im Haushaltsjahr 2018 in Form der Ablösung der kommunalen Kassenkredite. Demgemäß hätte es auch im hessischen Landeshaushaltsplan 2018/2019 für das Haushaltsjahr 2018 etatisiert werden müssen.²¹² Zu diesem Zeitpunkt musste Art. 141 HV n.F. noch nicht beachtet werden.

b) Nämlicher Begriff der Krediteinnahme

Ungeachtet von Art. 161 Satz 1 und 2 HV n.F. soll im Folgenden unterstellt werden, Art. 141 HV n.F. hätte bereits im Haushaltsjahr 2018 Wirksamkeit erlangt und damit Einfluss auf die staatsschuldenrechtliche Beurteilung des Programms „Hessenkasse“ gehabt. Dann wäre zu untersuchen, ob das Programm zur Folge gehabt hätte, dass der Landeshaushalt entgegen von Art. 141 Abs. 1 HV n.F. nicht „ohne Kredite“ ausgeglichen worden wäre.

Zu dieser vergleichsweise neuen hessischen Verfassungsvorschrift liegen, soweit ersichtlich, noch kaum Stellungnahmen in Rechtsprechung oder Literatur vor. Immerhin tut Schmitt unter Berufung auf die Gesetzgebungsmaterialien²¹³ dar, dass

²¹⁰ Siehe das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182).

²¹¹ GVBl. S. 59.

²¹² Siehe oben C: Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 c.

²¹³ Vgl. LT-Drs. 18/3441, S. 4 sub B I Abs. 1 („Netto-Kreditaufnahme“).

Art. 141 Abs. 1 HV n.F. das Nettoprinzip zugrunde liege, so dass Kredite, die zur Tilgung oder Umschuldung verwendet werden, für die Schuldenregel außer Ansatz blieben.²¹⁴ Auch wenn der Wortlaut von Art. 141 Abs. 1 HV n.F. („ohne Kredite auszugleichen“) vom Wortlaut der grundgesetzlichen Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG („ohne *Einnahmen aus* Krediten auszugleichen“) abweicht, ist nichts dafür ersichtlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber in Hessen strenger sein wollte als der im Bund.²¹⁵ Einen Hinweis darauf gibt auch der Wortlaut von § 1 Abs. 1 Satz 1 des Artikel 141-Gesetzes, der – wie das Bundesrecht – von „Einnahmen aus Krediten“ spricht.²¹⁶ Folglich erscheint es angezeigt, die Kommentierungen zu Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG insoweit auf Art. 141 Abs. 1 HV n.F. zu übertragen. Ihnen zugrunde liegt der verfassungsrechtlich hinlänglich geklärte Begriff der Krediteinnahmen, der bereits Basis des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in der Fassung bis zum 31. Juli 2009²¹⁷ war. Von diesem Verständnis ließ sich auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil vom 12. Dezember 2005 bei der Auslegung von Art. 141 Satz 1 HV a.F. leiten.²¹⁸

Damit aber können die Ergebnisse, die für die Anwendung von Art. 141 Satz 1 HV a.F. auf die „Kreditablösesumme“ des Programms „Hessenkasse“ gefunden wurden, auf die Anwendung von Art. 141 Abs. 1 HV n.F. übertragen werden.²¹⁹ In der Konsequenz läge eine Kreditaufnahme des Landes Hessen im Sinne des Art. 141 Abs. 1 HV n.F. insoweit vor. Auch hier ändert die Tatsache nichts am Ergebnis, dass dem hessischen Landeshaushalt im Rahmen des Programms keine Finanzmittel, also keine Krediteinnahmen i.e.S. zugeflossen sind, denn darin liegt gerade das Wesen einer „verdeckten Kreditaufnahme“.

Ob Art. 141 HV n.F. auch verletzt worden wäre, gehört zum Fragenkomplex 3 (siehe unten).

2. Art. 161 Satz 3 und 4 HV

Außerhalb der Fragestellung liegt Art. 161 Satz 3 und 4 HV n.F.,²²⁰ obwohl er bereits am 10. Mai 2011 in Kraft trat. Diese Vorschrift kann sich als von Relevanz für die Problematik erweisen. Denn nach Art. 161 Satz 3 beginnt der Abbau des bestehenden Defizits in den Landeshaushalten im Haushaltsjahr 2011. Und nach Art. 161 Satz 4 sind die Landeshaushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikel 141 Abs. 1 n.F. erfüllt wird.

²¹⁴ Schmitt, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Hessen, Beitrag A3 HE (im Erscheinen), Art. 141 HV Anm. 2 (Vorabzug mit freundl. Gen. d. Verlags); demnächst auch in Hinkel/Schmitt/Kallert/Braun, Komm. z. Verf. des Landes Hessen, voraussichtl. 2019.

²¹⁵ Vgl. LT-Drs. 18/3441.

²¹⁶ Zwar ist es methodisch nicht zulässig, eine niederrangige Norm (das Artikel 141-Gesetz) zur Auslegung einer höherrangigen Norm (des Art. 141 Abs. 1 HV) heranzuziehen. Allerdings stammen beiden Normen vom selben Gesetzgeber der 18. Wahlperiode des Hess. Landtags (2009–2014).

²¹⁷ Wortlaut abgedruckt in Fn. 177.

²¹⁸ HessStGH, Ur. v. 12.12.2005, P.St. 1899, siehe ausführlich sub C: Fragenkomplex 2 Frage a Teilfrage 1 sub 2 a.

²¹⁹ Siehe C: Fragenkomplex 2 Frage a Teilfrage 1 sub 3.

²²⁰ In der Fassung gemäß Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) v. 29.4.2011 (GVBl. I S. 182).

Laut den Finanzierungsübersichten der Landeshaushaltspläne seit dem Inkrafttreten der Neufassung von Art. 161 HV entwickelten sich die Finanzierungssalden wie folgt:

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo (Soll)
2012	-1,594 Mrd. Euro
2013	-1,480 Mrd. Euro
2014	-1,238 Mrd. Euro
2015	-1,189 Mrd. Euro
2016	-0,943 Mrd. Euro
2017	-0,538 Mrd. Euro

Für das Haushaltsjahr 2018 wurde der Finanzierungssaldo im Haushaltsplan 2018/2019 mit +105,7 Mio. Euro angegeben. Dabei wurde allerdings der Gesamtbetrag der Ablösezahlungen aus dem Programm „Hessenkasse“ in Höhe von rund 5 Mrd. Euro nicht eingestellt. Wäre dies berücksichtigt worden, hätte sich ein Finanzierungssaldo von rund -4,894 Mrd. Euro ergeben. Dies wäre mit der kontinuierlichen Verringerung der Haushaltsdefizite bis zum Haushaltsjahr 2019 nicht zu vereinbaren gewesen. Damit wäre Art. 161 Satz 3 HV n.F. verletzt worden.

3. Artikel 141-Gesetz

Das hessische Artikel 141-Gesetz ist nach seinem § 11 Satz 1 erstmals auf den Haushalt des Jahres 2015 anzuwenden. Allerdings statuiert § 11 Satz 2 des Gesetzes eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung. So durfte die zulässige Kreditaufnahme im Jahr 2018 ein Fünftel der Kreditaufnahme des Jahres 2014 betragen. Dieser Betrag ist allerdings um die Konjunkturkomponente nach § 5 des Gesetzes, den Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 4 des Gesetzes sowie den Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ zu bereinigen. Die Berechnung dazu leistet der Haushaltsplan 2018/2019 gesondert für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 in seiner Anlage 1.²²¹ Gemäß dieser Ableitungsrechnung beträgt die zulässige Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2018 höchstens 324,6 Mio. Euro. Da das Land Hessen laut dieser Ableitungsrechnung im Haushaltsjahr 2018 eine Nettotilgung bewerkstelligen konnte, ergab sich ein „Abstand zur zulässigen Nettokreditaufnahme“ in Höhe von 454,8 Mio. Euro. Dieser Höchstbetrag liegt freilich deutlich unter der Summe von rund 5 Mrd. Euro, die im September und im Dezember 2018 im Rahmen des Programms „Hessenkasse“ zur Ablösung der kommunalen Kassenkredite gezahlt wurde und die nach hier vertretener Auffassung staatsschuldenrechtlich zu berücksichtigen gewesen wäre.

²²¹ Umdruck S. 28, https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gesetz_vorheft_0.pdf <15.3.2019>.

4. Ergebnis

Bei Anlegung der Maßstäbe des Art. 141 HV n.F. auf das Haushaltsjahr 2018 hätten die geleisteten Ablösezahlungen von rund 5 Mrd. Euro gemäß dem Programm „Hessenkasse“ wie Krediteinnahmen gewertet werden müssen.

Diese dem Land Hessen im Rahmen des Programms „Hessenkasse“ zuzurechnenden Krediteinnahmen im Haushaltsjahr 2018 überschreiten die vom Artikel 141-Gesetz gesetzten Grenzen.

Zu Fragenkomplex 2: Schuldenregel tangiert?

Durch die gewählte Konstruktion verschuldet sich die WIBank am Kapitalmarkt. Das Land verpflichtet sich gegenüber der WIBank, diese Schulden abzuführen.

c) Falls der Auftragnehmer zu dem Ergebnis kommt, dass die Schuldenregel nicht verletzt ist: Könnte das Land Hessen durch eine entsprechende Konstruktion künftig Finanzierungen ermöglichen, denen das Verbot der Aufnahme neuer Kredite nicht entgegensteht?

Antwort:

entfällt, da in der Antwort zu Frage a das Ergebnis erzielt wurde, dass die Schuldenregel des Art. 141 Satz 1 HV a.F. verletzt wurde.

Zu Fragenkomplex 3:

Besteht – falls die Schuldenregel grundsätzlich tangiert ist – im Falle der Hessenkasse eine Ausnahme zur Anwendung der Schuldenregel?

a) Ergibt sich eine solche Ausnahme aus dem Artikel 141-Gesetz?

Antwort:

0. Methodische Vorbemerkungen**a) Normenhierarchie**

Aus sich heraus vermag das Artikel 141-Gesetz aus normenhierarchischen Argumenten keine Ausnahmen zu den staatsschuldenrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und der Hessischen Verfassung zu begründen. Im deutschen Bundesstaat geht bereits mit Blick auf Art. 31 GG jede Art von Bundesrecht (Verfassung, Parliamentsgesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen) dem Landesrecht vor. Abgesehen davon steht die Hessische Verfassung normenhierarchisch über dem einfachen hessischen Landesrecht, auch über den Gesetzen, die der Hessische Landtag verabschiedet. Dieser Stufenbau der Rechtsordnung wird in Art. 131 Abs. 1 sowie in Art. 132 und 133 Abs. 1 HV vorausgesetzt. Somit müssen – um die Formulierung der Frage aufzugreifen – „Ausnahmen zur Anwendung der Schuldenregel“ im Grundgesetz oder in der Hessischen Verfassung selbst angelegt sein.

Art. 141 Satz 1 HV a.F. kannte als Ausnahmen zum grundsätzlichen Verbot der Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits den „außerordentlichen Bedarf“ und „werbende Zwecke“.²²² Art. 141 HV n.F. wird von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 2, 3 und 5 GG dirigiert und lässt demgemäß Krediteinnahmen nur zu

- bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, soweit deren Haushaltsauswirkungen symmetrisch berücksichtigt werden (Absatz 3), sowie
- bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatlichen Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Absatz 4).

Das Nähere bestimmt nach Art. 141 Abs. 5 HV n.F. das Gesetz, d.h. das Artikel 141-Gesetz. Allerdings darf sich dieses Ausführungsgesetz nicht über die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinwegsetzen, sondern sie nur konkretisieren. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu verstehen.

b) Normgeltungszeiträume – Normkonkurrenzen in der Übergangszeit**aa) Maßgeblichkeit des Jahres 2018**

Die maßgeblichen Bestimmungen zur „Hessenkasse“ finden sich in dem Artikelgesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen

²²² Siehe ausführlich oben die Antwort zu C: Fragenkomplex 2 Frage a Teilfrage 2.

Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG [i.w.S.]).²²³ Dieses Gesetz datiert nicht nur aus dem Jahr 2018 (25. April),²²⁴ sondern es trat nach seinem Art. 8 auch im Wesentlichen im Jahr 2018 in Kraft (am 9. Mai²²⁵). Zudem wurde dieses Gesetz in seinen Kernbestandteilen auch im Jahr 2018 umgesetzt, insbesondere durch die Ablösung der kommunalen Kassenkredite zu den Stichtagen des 17. September und des 17. Dezember 2018.²²⁶

bb) Anwendbares Recht

Auf das Haushaltsjahr 2018 fand, wie oben bereits herausgearbeitet,²²⁷ wegen Art. 161 Satz 2 HV n.F. noch Art. 141 HV a.F. Anwendung. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe ist jedoch im Zusammenhang mit Artikel 141-Gesetz zu sehen, das gemäß seinem § 11 Satz 1 prinzipiell bereits erstmals auf den Haushalt des Jahres 2015 anzuwenden war. Diese zeitliche „Überlappung“ von „altem“ Staatsschuldenrecht (Art. 141 HV a.F.) und „neuem Staatsschuldenrecht“ (Artikel 141-Gesetz) in der Übergangszeit von 2015 bis einschließlich 2019, mit anderen Worten: die Geltung des Artikel 141-Gesetzes unter dem eigentlich damit nicht vereinbaren Art. 141 HV a.F., kann mit Art. 161 Satz 3 und 4 HV n.F. gerechtfertigt werden, wonach das 2010 bestehende Defizit des Landeshaushalts ab dem Jahr 2011 abgebaut werden muss. Damit wird der nach Art. 161 Satz 2 HV n.F. fortgeltende Art. 141 HV a.F. durch Art. 161 Satz 3 und 4 HV n.F. modifiziert, was sich mit Rücksicht auf die gleiche Rangstufe (nämlich Landesverfassungsrecht) sowie den lex-specialis- und den lex-posterior-Charakter von Art. 161 Satz 3 und 4 HV n.F. im Verhältnis zu Art. 141 HV a.F. begründen lässt.

Vor dem Hintergrund von Art. 161 Satz 3 und 4 HV n.F. ist die Ausnahmeregelung des § 11 Satz 2 des Artikel 141-Gesetzes zu sehen, die den Abbau des Haushaltsdefizits in den Jahren 2015 bis 2018 ausgehend von der bereinigten Kreditaufnahme des Jahres 2014 vorschreibt.

c) Zwischenfazit

Für die Beantwortung der Frage, ob das Artikel 141-Gesetz eine Ausnahme zur „Schuldenregel“ etablieren kann, ist zu beachten,

- dass als „Schuldenregel“ für die Jahre 2018 und 2019 Art. 141 HV a.F., modifiziert durch Art. 161 Satz 3 und 4 HV n.F., für die Jahre ab 2020 hingegen Art. 141 HV n.F. heranzuziehen ist und
- dass das Artikel 141-Gesetz für das Jahr 2018 mit der Maßgabe seines § 11 Satz 2 Nr. 4 Anwendung fand.

²²³ Siehe oben sub B IV 2 a.

²²⁴ GVBl. S. 59.

²²⁵ Siehe die Verkündung des Gesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen des Jahres 2018, Nummer 5, v. 8.5.2018.

²²⁶ Siehe oben sub B IV 3.

²²⁷ Siehe oben C: Fragenkomplex 2 Frage a Teilfrage 1 sub 1.

1. Faktoren zur Ermittlung der Schuldenobergrenze („Ausnahmen“)

a) Konjunkturkomponente; Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben

§ 1 Abs. 1 des Artikel 141-Gesetzes geht von einem Haushaltsausgleich ohne Krediteinnahmen aus. Bereits begrifflich nicht unter Krediteinnahmen fallen dabei Kredite zur Umschuldung und Kassenverstärkungskredite (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 des Artikel 141-Gesetzes). Im Übrigen sind folgende Faktoren einzubeziehen:

- ein Spielraum für eine Verschuldung im konjunkturellen Abschwung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. der Konjunkturkomponente gemäß § 5 des Gesetzes (in Anlehnung an Art. 141 Abs. 3 HV n.F.) sowie
- die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben
 - um finanzielle Transaktionen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 4 des Gesetzes und
 - um Zuführungen zum und Entnahmen aus dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes.

Diese Faktoren stellen nach dem maßgebenden Konzept der „Schuldenbremse“ gemäß Art. 109 Abs. 3 GG keine „Ausnahmen“ vom Verbot der Nettoneuverschuldung dar, weil dieses Konzept nur eine strukturelle Nettokreditaufnahme verhindern möchte.²²⁸ Daher werden diese Faktoren bereits bei der Ermittlung der relevanten Verschuldungsgrenze berücksichtigt bzw. herausgerechnet (bereinigt). Im Sinne der hier vorliegenden Fragestellung dürfen diese Faktoren allerdings als „Ausnahmen“ zum grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung bezeichnet und gewertet werden.

b) Notlagen – Verschuldung der Kommunen mit Kassenkrediten

Eine echte Ausnahme zu dem soeben umschriebenen Verbot der Nettoneuverschuldung stellen die sog. Notlagenkredite dar: Nach Maßgabe von § 2 des Artikel 141-Gesetzes und in Umsetzung von Art. 141 Abs. 4 HV n.F. dürfen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Hessischen Landtages Krediteinnahmen beschlossen werden. Zu ergänzen ist, dass diese Krediteinnahmen die Abwehr oder Beseitigung der beschriebenen Notlagen bezwecken müssen.

Die Verschuldung vieler hessischer Kommunen mit Kassenkrediten und die daraus resultierenden Zins- und Tilgungsbelastungen für die betroffenen kommunalen Haushalte stellt offensichtlich keine Notlage in diesem Sinne dar: Zum einen entzog sich die Aufnahme der kommunalen Kassenkredite nicht der Kontrolle des Landes Hessen: Die Schwierigkeit vieler und das Unvermögen mancher Kommunen, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, ist seit rund zehn

²²⁸ Siehe nur Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 49 f., 64 ff. m.w.N.

Jahren bekannt.²²⁹ Für die zuständigen staatlichen Kommunalaufsichtsbehörden wäre es nicht nur möglich, sondern auch angezeigt gewesen, diesen vielfachen Missbrauch des Instruments der kommunalen Kassenkredite mit kommunalaufsichtlichen Mitteln zu verhindern oder zu unterbinden. Zudem hätte der Landesgesetzgeber frühzeitig durch eine Verschärfung der einschlägigen kommunalgesetzlichen Vorschriften ein Ende dieser Missbrauchspraxis einleiten können, wie dies durch das Gesetz vom 16. Dezember 2011²³⁰ eingeleitet und sodann durch Art. 4 des HessenkasseG (i.w.S.) vom 25. April 2018²³¹ auch erfolgt ist. Zum anderen wurde die Finanzlage des Landes Hessen durch die kommunale Verschuldung mit Kassenkrediten nicht in einer „Erheblichkeit“ beeinträchtigt, die für die Bejahung der Voraussetzungen von § 2 Satz 1 des Artikel 141-Gesetzes ausreicht. Dafür spricht bereits der Betrag von rund 5 Mrd. Euro, der im Jahr 2018 ausreichte, um die kommunalen Kassenkredit abzulösen, im Vergleich zu einem Volumen des Landeshaushalts von über 36 Mrd. Euro.

c) Betonung des kommunalen Finanzausgleichs sowie der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung von Landtag und Landesregierung

Von vornherein keine Ausnahme zum Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung vermag Art. 141 Abs. 2 HV n.F. zu begründen, der auf Art. 137 Abs. 5 HV verweist. Nach dieser Vorschrift hat das Land seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Darüber hinaus muss ihnen das Land für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung stellen. Hierzu bemerkt die neueste Kommentarliteratur:

„Der jetzige Abs. 2 war noch nicht im Gesetzentwurf vom 30.8.2010 (Drs 18/2732) enthalten, sondern wurde erst im Änderungsantrag vom 6.12.2010 (Drs. 18/3441) hinzugefügt. Ausweislich der Begründung zum Änderungsantrag (Seite 4) soll hierdurch deutlich gemacht werden, dass das Verschuldensverbot die „finanzielle Fürsorgepflicht des Landes gegenüber den Kommunen nicht einschränkt“. Dieser Hinweis ist zutreffend. Unzutreffend gibt die Begründung jedoch sodann den Inhalt des Art. 137 Abs. 5 HV wi[e]der, indem der Eindruck erweckt wird, der kommunale Finanzausgleich werde nur „im Rahmen seiner (d.h. der des Landes) Leistungsfähigkeit“ gewährt, und die notwendigen Mittel seien (nur) „nach Maß seines (d.h. desjenigen des Landes) Leistungsvermögens bereitzustellen“. Richtig ist vielmehr, dass Art. 137 Abs. 5 HV – im Gegensatz zu einigen anderen Landesverfassungen – gerade keinen solchen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes enthält und jedenfalls die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen vom Land vorbehaltlos sicherzustellen ist, während lediglich jenseits dieser Mindestausstattung die Leistungsfähigkeit des Landes dessen Finanzierungspflicht reduzieren kann (siehe dazu Schmitt, DÖV 2013 S. 452, 455 f., m.w.N.). Das Land wird also nicht dadurch von seiner Pflicht, den Kommunen die finanzielle Mindestausstattung zu gewähren, befreit, dass hierzu eine Kreditaufnahme notwendig wäre. Vielmehr hat es auf andere Weise sicherzustellen, dass es den Kommunen die von Verfassungen wegen notwendige Mindestausstattung gewähren kann, z.B. durch anderweitige Einsparungen.“²³²

²²⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden nur Gröpl/Heinemann/Kalb, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2010, 178 ff. m.w.N.

²³⁰ GVBl. I S. 786.

²³¹ Näher oben sub B IV 1 und 2 a.

²³² Schmitt, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Hessen, Beitrag A3 HE (im Erscheinen), Art. 141 HV Anm. 3 (Vorabzug mit freundl. Gen. d. Verlags); demnächst auch in Hinkel/Schmitt/Kallert/Braun, Komm. z. Verf. des Landes Hessen, voraussichtl. 2019. Ähnlich auch Rentsch, Die Schuldenbremse in Hessen ..., in: Wallmann/Nowak/Mühlhausen/Steingässer (Hrsg.), Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, 2013, S. 395 (409);

Deutlich wird daraus, dass es nicht das Ziel von Art. 141 Abs. 2 i.V.m. Art. 137 Abs. 5 HV ist und auch nicht sein kann, entgegen den Vorgaben von Art. 109 Abs. 3 GG eine Nettoneuverschuldung des Landes mit dem Argument zuzulassen, seiner Fürsorgepflicht für die Kommunen nachzukommen. Die verfassungsrechtlich notwendige Finanzierung der Kommunen muss vielmehr ungeachtet der „Schuldenbremse“, notfalls durch Einnahmeerhöhungen oder Ausgabekürzungen in anderen Bereichen, sichergestellt werden.

Ebenso wenig geeignet, die Verpflichtungen aus der „Schuldenbremse“ rechtlich zu relativieren, ist die in Art. 141 Abs. 1 HV n.F. angebrachte Einfügung „ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung“. Diese als „Innovation“ gepriesene Klarstellung soll die Staatsleitung daran erinnern, für die Behebung der Verschuldung die Einnahmenseite des Haushalts in den Blick zu nehmen, sich insbesondere um eine ausreichende Steuerquote zu bemühen.²³³ Wenn überhaupt, so könnte diese Passage Auswirkungen auf das Abstimmungsverhalten des Landes Hessen im Bundesrat haben, wenn dort über Steuersenkungen ohne entsprechenden Ausgleich Beschluss gefasst werden soll.

2. Haushaltsjahr 2018

Bei Anwendung der oben sub 1 a genannten Ermittlungsfaktoren sowie der Abweichungsregelung des § 11 Satz 2 Nr. 4 des Artikel 141-Gesetzes auf das Haushaltsjahr 2018 ergibt sich folgendes Bild:

- Ausgangspunkt für die zulässige Nettoneuverschuldung des Landes Hessen war ein Fünftel der Kreditaufnahme des Jahres 2014 (109 Mio. Euro).
- Zu berücksichtigen war die Konjunkturkomponente.
- Anschließend war eine Bereinigung um den Saldo der finanziellen Transaktionen vornehmen.
- Zudem war der Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ herauszurechnen.
- Schließlich ist festzustellen, dass im Haushaltsjahr 2018 keine Notlage im Sinne des § 2 des Artikel 141-Gesetzes vorlag.

Auf dieser Grundlage wurde im Haushaltsplan 2018/2019 der Höchstbetrag einer zulässigen Nettokreditaufnahme von 324,6 Mio. Euro ermittelt (Anlage 1).²³⁴ Da Hessen – ebenfalls laut der Ableitungsrechnung als Anlage 1 zum Haushaltsplan 2018/2019 – im Haushaltsjahr 2018 eine Nettotilgung seiner Schulden vornehmen wollte, betrug der Abstand zur zulässigen Nettokreditaufnahme 454,8 Mio. Euro.

Bis zu dieser Höhe hätten im Haushaltsjahr 2018 nach dem Programm „Hessenkasse“ Zahlungen zur Ablösung der kommunalen Kassenkredite geleistet werden

Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (211.). Allg. zur „Schuldenbremse“ auf die Kommunen Schmidt, DÖV 2019, 92 ff.

²³³ Hierzu und zum Folgenden: Zypries/Kaiser, Recht und Politik 2011, 24 (26).

²³⁴ Umdruck S. 28, https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gesetz_vorheft_0.pdf <15.3.2019>. Siehe im Übrigen bereits oben sub C: Fragenkomplex 2 Frage b sub 3.

dürfen, ohne dass dagegen staatsschuldenrechtliche Einwände hätten erhoben werden können. Tatsächlich belief sich der Ablösebetrag des Programms „Hessenkasse“ im Haushaltsjahr 2018 hingegen auf rund 5 Mrd. Euro.

3. Haushaltsjahr 2019

Die Faktoren des Haushaltsjahres 2018 lassen sich auf das Haushaltsjahr 2019 übertragen mit Ausnahme der Tatsache, dass § 11 Satz 2 des Artikel 141-Gesetzes für dieses Jahr keine Nettoneuverschuldung mehr zulässt. Vor diesem Hintergrund wurde im Haushaltsplan 2018/2019 für das Haushaltsjahr 2019 ein Höchstbetrag für eine zulässige Kreditaufnahme von 254,2 Mio. Euro festgestellt, der sich durch eine veranschlagte Nettotilgung auf 426,7 Mio. Euro erhöhen soll.

4. Ergebnis

Aus dem Artikel 141-Gesetz ergeben sich keine Ausnahmen bei der Anwendung der Schuldenregel, welche den gewählten Weg der Ablösung der kommunalen Kassenkredite rechtfertigen könnten.

Zu Fragenkomplex 3:

Besteht – falls die Schuldenregel grundsätzlich tangiert ist – im Falle der Hessenkasse eine Ausnahme zur Anwendung der Schuldenregel?

b) Gibt es ungeschriebene Ausnahmen, beispielsweise aus den folgenden Argumenten:

- wegen des zweistufigen Staatsaufbaus sind kommunale Kassenkredite quasi Landesschulden;
- durch die Umschuldung Kommunen – Land wächst die gesamtstaatliche Verschuldung nicht an?

Antwort:

1. Grundsätzliche Vorbehalte gegen „ungeschriebene Ausnahmen“ im demokratischen Rechtsstaat

Um „ungeschriebene Ausnahmen“ zur Schuldenregel (zur Schuldenobergrenze) zu statuieren, bedürfte es eines signifikant erhöhten Argumentationsaufwandes.

a) Rechtsstaatlichkeit

Für hohe Begründungsanforderungen spricht bereits ein eher formaler Grund, der aus dem Wesen der Bundesrepublik Deutschland als Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) resultiert: Die schriftliche Fixierung trägt nicht nur im individuell-grundrechtlichen, sondern auch im föderativen und staatsinternen (organschaftlichen) Bereich ganz erheblich zur Rechtssicherheit bei.²³⁵ Gerade das Staatsorganisationsrecht, zu dem das Finanzverfassungsrecht, das Staatsschuldenrecht und die „Schuldenbremse“ zählen, sichert – jedenfalls im

²³⁵ Vgl. nur Gröpl, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018, Rn. 422 ff., 468 ff.

Ausgangspunkt – keine individuellen Freiheiten gegen den Staat; anders als das Zivilrecht hat es auch nicht die Funktion, individuelle Rechtspositionen einander zuzuordnen und auszugleichen. Auf diesen Gebieten mag der Rechtsanwender, d.h. in aller Regel der Richter, über Spielräume verfügen, das geschriebene Recht zugunsten der Freiheit und des Interessenausgleichs durch ungeschriebenes Recht zu ergänzen, idealerweise zu vervollständigen. Das Staatsorganisationsrecht hingegen verteilt öffentlich-rechtliche Kompetenzen²³⁶ an Bund, Länder und an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie an Staats- und Verwaltungsorgane im Sinne einer vielgliedrigen horizontalen wie vertikalen Gewaltenteilung.²³⁷ Es zeichnet sich durch eine Formenstrenge aus.²³⁸ Für einen Ausgleich individueller Freiheiten besteht hier in aller Regel kein Anlass.

So verhält es sich auch beim Staatsschuldenrecht: Geregelt wird dabei unter anderem, bis zu welcher Höhe sich ein öffentlich-rechtlicher Rechtsträger (Bund, Land, Kommune u.a.) verschulden darf und wie diese Schulden abzubauen sind. Angesprochen werden damit Kompetenzen, insbesondere des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber, aber auch von Regierung und Verwaltung. Diese Kompetenzen müssen klar geregelt, d.h. möglichst schriftlich fixiert sein. Bei der „Schuldenbremse“ ist dies der Fall: Sowohl die verfassungsändernden Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene als auch die einfachen Gesetzgeber haben ein Konzept zur Schuldenbegrenzung im öffentlichen Bereich erdacht und umgesetzt, das im Grundgesetz, in der Hessischen Verfassung sowie in verschiedenen Ausführungsgesetzen seinen Niederschlag gefunden hat. Die Umsetzung dieses Konzepts der „Schuldenbremse“ reicht nicht viele Jahre in die Vergangenheit zurück und könnte deshalb korrekturbedürftig sein, sondern ist jüngerer Datums: Auf Bundesebene erfolgte die Verfassungsänderung im Jahr 2009, auf der hessischen Landesebene im Jahr 2011. Auch daher liegt es fern, im Jahr 2018 oder 2019, sogar noch vor dem Eintritt der vollen Wirksamkeit der „Schuldenbremse“ auf der Landesebene²³⁹ einen tiefgreifenden Wandel der Verhältnisse anzunehmen, der eine Korrektur, zumindest aber eine Ergänzung der Vorschriften zur „Schuldenbremse“ durch „ungeschriebene Ausnahmen“ erforderlich machen könnte.

b) Demokratie

Gegen die Annahme „ungeschriebener Ausnahme“ spricht neben rechtsstaatlichen Erwägungen auch das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 65, 70 bis 72 HV). Wenn im Staat – im Bund und in den Ländern – alle Gewalt vom Volk ausgeht,²⁴⁰ sind die Äußerungen des „Volkswillens“ umso maßgeblicher, je unmittelbarer sie erfolgen. Abgesehen von der Volksgesetzgebung (Art. 116 Abs. 1 Buchst. a, Art. 124 HV) drückt sich der „Volkswille“ am ursprünglichsten in Verfassungsänderungen aus, die in Hessen der Zustimmung des Volkes bedürfen (Art. 123 Abs. 2 HV), in zweiter Linie durch Parlamentsgesetze, die durch die Abgeordneten als unmittelbare Volksvertreter beschlossen werden (Art. 116 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 2 sowie Art. 87, 88 HV).

²³⁶ Vgl. nur Gröpl, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018, Rn. 95 ff., 520.

²³⁷ Vgl. nur Gröpl, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018, Rn. 422 ff., 430, 566 ff., 867 ff., 887 ff.

²³⁸ Siehe nur BVerfG, Beschl. v. 13.4.2017, 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (181 Rn. 26).

²³⁹ Siehe Art. 143d Abs. 1 GG, Art. 161 Satz 1 und 2 HV n.F.

²⁴⁰ Vgl. nur Gröpl, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018, Rn. 248 ff., 431.

Vor diesem Hintergrund begegnete es Problemen, wenn die verfassungsrechtlichen wie einfachgesetzlichen Bestimmungen der „Schuldenbremse“ ohne besonders wichtige Gründe durch „ungeschriebene Ausnahmen“ modifiziert werden dürften. Denn solche Ausnahmen wären mit dem Legitimationsproblem konfrontiert, dass sie ihre Urheberschaft nicht in einem formal klar feststellbaren Verfahren aus dem „Volk“ oder wenigstens in einem Mehrheitsbeschluss der Volksvertreter fänden.

Aus diesen Erwägungen heraus wäre eine Korrektur der geschriebenen Regeln der „Schuldenbremse“ – wenn überhaupt – nur aufgrund von „zwingenden Gründen“ vertretbar, die im vorliegenden Fall nicht ersichtlich sind.

2. „Zweistufiger Staatsaufbau“: kommunale Kassenkredite als Landes-schulden?

Die Bundesrepublik Deutschland ist zweistufig aufgebaut: Staatsrechtlich besteht sie aus dem Bund und den Ländern.²⁴¹ Zu diesem zweistufigen Staatsaufbau stehen die kommunalen Kassenkredite indessen in keinem Verhältnis: Sie berühren nicht die Beziehungen zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen dem Bund und dem Land Hessen, sondern allenfalls die Beziehungen zwischen dem Land Hessen und den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kommunen). Dieses Verhältnis beruht allerdings nicht auf einem „zweistufigen Staatsaufbau“. Denn im staatsrechtlichen wie auch im kommunalrechtlichen Verständnis kommt den Kommunen keine Staatsqualität zu. Sie sind vielmehr als juristische Personen des öffentlichen Rechts Gebietskörperschaften unter der Aufsicht des jeweiligen Landes mit dem Recht auf Selbstverwaltung ihrer, d.h. der örtlichen Angelegenheiten (Art. 28 Abs. 2, Art. 106 Abs. 7 und 9 GG sowie Art. 137, 138 HV).²⁴² Verwaltungsorganisationsrechtlich lassen sich die Kommunen aufgrund ihres Status als rechtlich verselbständigte juristische Personen des öffentlichen Rechts der mittelbaren Landesverwaltung zuordnen.

Dieses staats- und kommunalrechtliche Verständnis führt allerdings nicht dazu, dass das Land und „seine“ Kommunen in eins fallen, sozusagen konfundieren. Denn auch wenn die Kommunen keine dritte föderative Ebene und auch keine zweite oder dritte staatliche Stufe darstellen, verfügen sie gleichwohl über rechtliche Selbständigkeit (§ 1 HGO²⁴³). Damit kommt ihnen unter anderem eine eigene Vermögenssphäre zu (§§ 108, 109 HGO). Auch haushaltsrechtlich herrscht das Rechtsträgerprinzip, wonach (zumindest) jede rechtlich selbständige juristische Person ihren eigenen Haushalt aufstellt, ausführt und verantwortet.²⁴⁴ Deswegen lassen sich die kommunalen Schulden nicht dem Land zurechnen, unter dessen Aufsicht sie stehen.

Daran ändert die Tatsache nichts, dass das jeweilige Land gegenüber seinen Kommunen insofern in einer Finanzierungsverantwortung steht, als es sie mit Geldmitteln ausstatten muss, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben wirkungsvoll

²⁴¹ Vgl. nur Gröpl, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018, Rn. 531, 646.

²⁴² Vgl. nur Gröpl, Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018, Rn. 646 ff.; Lange, Kommunalrecht, in: Hermes/F. Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2019, § 4 Rn. 1 ff.

²⁴³ Nachw. in Fn. 38.

²⁴⁴ Nachw. in Fn. 155; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Komm. z. GG, Art. 110 Rn. 170 (Stand der Bearb.: Sept. 2015).

zu erfüllen (Art. 28 Abs. 2 Satz 3, Art. 106 Abs. 7 GG, Art. 137 Abs. 5 HV).²⁴⁵ Diese Finanzierungsverantwortung setzt die verwaltungs-, vermögens- und haushaltsrechtliche Trennung zwischen Land und Kommunen gerade voraus. Das Gleiche gilt für die fehlende Insolvenzfähigkeit der hessischen Gemeinden nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 der Insolvenzordnung (InsO)²⁴⁶ i.V.m. § 146 HGO und die sich daraus ergebenden Folgen, etwa gemäß § 12 Abs. 2 InsO.

3. Kein Aufwuchs der gesamtstaatlichen Verschuldung durch eine Umschuldung von den Kommunen auf das Land

Das Argument, die gesamtstaatliche Verschuldung wachse bei einer bloßen Schuldenverlagerung von den Kommunen auf das Land nicht an, bedient sich der unionsrechtlichen Vorgaben zur Begrenzung der Staatsverschuldung.²⁴⁷ Nach Art. 126 Abs. 1 AEUV vermeiden die EU-Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite. Der Begriff des öffentlichen Defizits wird im sog. Defizitprotokoll definiert. Gemäß dessen Art. 2 bedeutet „öffentlich“ zum Staat, d.h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. In diesem Sinne zählen die Nettoneuverschuldung wie auch der Schuldenstand der Kommunen als „lokale Gebietskörperschaften“ in der Tat zur Gesamtverschuldung des jeweiligen Mitgliedstaats. Ceteris paribus ließe sich die Übernahme der Schulden „lokaler Gebietskörperschaften“ durch eine „regionale Gebietskörperschaft“ (wie etwa die Ablösung der Kassenkredite der hessischen Kommunen durch das Land Hessen) als bloßer Schuldnerwechsel auffassen, ohne dass sich die Gesamtverschuldung des jeweiligen Mitgliedstaats allein dadurch erhöhte.

Indessen stehen das Gleichbleiben oder Veränderungen des mitgliedstaatlichen Defizits oder Gesamtschuldenstands der Bundesrepublik Deutschland in der vorliegenden Analyse nicht in Rede. Untersuchungsmaßstab ist nicht das Unionsrecht, sondern die „Schuldenbremse“ nach Maßgabe des Grundgesetzes, der Hessischen Verfassung sowie der nationalen Ausführungsgesetze, insbesondere des hessischen Artikel 141-Gesetzes. Unionsrecht und nationales Recht bilden miteinander zwar ein „Mehrebenensystem“ mit mannigfachen Überschneidungen und erheblichem Koordinationsbedarf.²⁴⁸ Dies ändert nichts daran, dass Unionsrecht und nationales Recht unterschiedliche Rechtskreise bleiben, zumal die Europäische Union keinen Bundesstaat darstellt, sondern einen Staatenverbund, dessen Kompetenzen sich aus einzelnen Übertragungen durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der unionsrechtlichen Verträge speisen.²⁴⁹ Nach Art. 4 Abs. 2 des Vertrags über die Europäischen Union (EUV)²⁵⁰ achtet die Union namentlich die

²⁴⁵ Vgl. nur HessStGH, Ur. v. 21.5.2013, P.St. 2361, NVwZ 2013, 1151 ff., juris-Rn. 88; Dreßler, VR 2014, 263 (265 f.).

²⁴⁶ Insolvenzordnung vom 5.10.1994 (BGBl. I S. 2866) mit spät. Änd.

²⁴⁷ Näher hierzu oben sub B II 1, dort m.w.N.

²⁴⁸ Vgl. nur die verschiedenen Beiträge in den Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 66: Bundesstaat und Europäischen Union zwischen Konflikt und Kooperation, 2007, oder Bd. 75: Verfassung als Ordnungskonzept, 2016, jew. m.w.N.

²⁴⁹ Ausführl. BVerfG, Ur. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267 (339 ff.) – Lissabon.

²⁵⁰ In der Fassung des Vertrags von Lissabon v. 13.12.2007 (ABI EU Nr. C 306, S. 1 mit Berichtigungen).

nationale Identität der Mitgliedstaaten, ihre grundlegenden verfassungsmäßigen Strukturen sowie ihre grundlegenden Funktionen. Dies gilt – ungeachtet des Art. 126 AEUV – auch für das nationale Haushaltsrecht und das Staatsschuldenrecht.²⁵¹

Angesichts dessen käme es einer Vermengung des unionsrechtlichen mit dem deutschen Rechtskreis gleich, wenn zur Rechtfertigung der Ablösung der kommunalen Kassenkredite auf Veranlassung des Landes Hessen am Maßstab des nationalen Staatsschuldenrechts Kriterien des Unionsrechts herangezogen werden dürften. Dies ist nicht statthaft. Daher ist der Aufwuchs der Verschuldung des Landes Hessen hier anhand der Vorgaben des Grundgesetzes und der Hessischen Verfassung zu beurteilen, nicht aber anhand des Unionsrechts.

4. Ergebnis

Die vorgetragenen Argumente der Ineinssetzung von Schulden der hessischen Kommunen mit denen des Landes Hessen können nicht als „ungeschriebene Ausnahmen“ zu den Schuldenregeln des Grundgesetzes und der Hessischen Verfassung dienen.

Andere „ungeschriebene Ausnahmen“, die sich als tragfähiger erweisen könnten, sind nicht ersichtlich.

Zu Fragenkomplex 3:

Besteht – falls die Schuldenregel grundsätzlich tangiert ist – im Falle der Hessenkasse eine Ausnahme zur Anwendung der Schuldenregel?

c) Führt die Tatsache, dass das Sondervermögen und nicht der Kernhaushalt die Schulden gegenüber der WIBank übernimmt, dazu, dass die Schuldenregel nicht einschlägig ist?

Antwort:

Bereits in der Antwort zu Fragenkomplex 1 Frage a sub 4 a und b wurde festgestellt, dass die Zahlungsverpflichtungen des Sondervermögens „Hessenkasse“ mit Blick auf die §§ 1 und 3 HessenkVermG dem Land Hessen zuzurechnen sind. Hierauf darf verwiesen werden, ebenso auf das dort herausgearbeitete Ergebnis, dass Sondervermögen auch bundesrechtlich vollständig in die Vorgaben der „Schuldenbremse“ einbezogen werden.

Gemäß § 1 Abs. 3 des Artikel 141-Gesetzes sind Kreditermächtigungen namentlich für Sondervermögen ausgeschlossen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist. In den Regelungen zum Sondervermögen „Hessenkasse“ findet sich keine Berechtigung zur Aufnahme von Schulden.

²⁵¹ Laut BVerfGE 123, 267 (Fn. 249, dort S. 359 und 361) gelten als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaats die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand sowie das Budgetrecht des Bundestags (und, so darf man ergänzen, der Landesparlamente).

Mithin führt die Tatsache, dass das Sondervermögen „Hessenkasse“ und nicht der hessische „Kernhaushalt“ (Landeshaushalt) die Schulden der WIBank refinanziert, nicht dazu, dass die Schuldenregeln nicht einschlägig sind. Positiv gewendet: Die für das Land Hessen geltenden Schuldenregeln sind auf sein Sondervermögen „Hessenkasse“ ohne Ausnahme anwendbar.

Ergebnisse

Fragenkomplex 1: Schuldenübernahme durch das Land als Letztschuldner

- a) Ist die gegenüber der WIBank übernommene Zahlungsverpflichtung des Landes grundsätzlich eine Haushaltsschuld (siehe Anlage 9 zur Haushaltsrechnung)?

Die gegenüber der WIBank übernommene Zahlungsverpflichtung des Landes ist *grundsätzlich* keine Haushaltsschuld im Sinne der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung.

- b) Ändert sich ggf. daran etwas, weil sich das Sondervermögen Hessenkasse auf Seiten des Landes gegenüber der WIBank zur Abzahlung der übernommenen Schulden verpflichtet hat?

Soweit sich das Land Hessen über sein Sondervermögen „Hessenkasse“ gegenüber der WIBank verpflichtet hat, deren Schulden aus der Refinanzierung am Kapitalmarkt abzuzahlen, ist der sich daraus ergebende Gesamtbetrag (ggf. abgezinst) als Haushaltsschuld im Sinne der Anlage 9 der Haushaltsrechnung auszuweisen. Die jährlichen Abzahlungsverpflichtungen des Landes sind im Landeshaushalt als Tilgungs- bzw. Zinsausgaben im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 LHO zu veranschlagen.

- c) Muss diese Zahlungsverpflichtung als Haushaltsschuld bei der Übersicht über die Staatsschulden gemäß Art. 144 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ausgewiesen werden (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung)?

Siehe die Antwort zu Buchstabe b.

Fragenkomplex 2: Schuldenregel tangiert?

Durch die gewählte Konstruktion verschuldet sich die WIBank am Kapitalmarkt. Das Land verpflichtet sich gegenüber der WIBank, diese Schulden abzuzahlen.

- a) Liegt eine Kreditaufnahme des Landes im Sinne des Art. 141 HV a.F. vor? Ist Art. 141 HV a.F. grundsätzlich verletzt?

Eine Kreditaufnahme des Landes Hessen im Sinne des Art. 141 HV a.F. durch das Programm „Hessenkasse“ zur Entschuldung der hessischen Kommunen liegt vor.

Im Haushaltsjahr 2018 wäre Art. 141 HV a.F. verletzt gewesen.

- b) Haben Art. 141 HV n.F. und das Artikel 141-Gesetz Einfluss auf die Fragestellung?

Bei Anlegung der Maßstäbe des Art. 141 HV n.F. auf das Haushaltsjahr 2018 hätten die geleisteten Ablösezahlungen gemäß dem Programm „Hessenkasse“ wie Krediteinnahmen gewertet werden müssen.

Die dem Land Hessen im Rahmen des Programms „Hessenkasse“ zuzurechnenden Krediteinnahmen im Haushaltsjahr 2018 überschreiten die vom Artikel 141-Gesetz gesetzten Grenzen.

- c) **Falls der Auftragnehmer zu dem Ergebnis kommt, dass die Schuldenregel nicht verletzt ist: Könnte das Land Hessen durch eine entsprechende Konstruktion künftig Finanzierungen ermöglichen, denen das Verbot der Aufnahme neuer Kredite nicht entgegensteht?**

Antwort entfällt, da die Antwort zu Frage a zu dem Ergebnis kam, dass die Schuldenregel des Art. 141 Satz 1 HV a.F. verletzt wurde.

Fragenkomplex 3:

Besteht – falls die Schuldenregel grundsätzlich tangiert ist – im Falle der Hessenkasse eine Ausnahme zur Anwendung der Schuldenregel?

- a) **Ergibt sich eine solche Ausnahme aus dem Artikel 141-Gesetz?**

Aus dem Artikel 141-Gesetz ergeben sich keine Ausnahmen bei der Anwendung der Schuldenregel, welche den gewählten Weg der Ablösung der kommunalen Kassenkredite rechtfertigen könnten.

- b) **Gibt es ungeschriebene Ausnahmen, beispielsweise aus den folgenden Argumenten: wegen des zweistufigen Staatsaufbaus sind kommunale Kassenkredite quasi Landes-schulden; durch die Umschuldung Kommunen – Land wächst die gesamtstaatliche Verschuldung nicht an?**

Die vorgetragenen Argumente der Ineinsetzung von Schulden der hessischen Kommunen mit denen des Landes Hessen können nicht als „ungeschriebene Ausnahmen“ zu den Schuldenregeln des Grundgesetzes und der Verfassung des Landes Hessen dienen.

- c) **Führt die Tatsache, dass das Sondervermögen und nicht der Kernhaushalt die Schulden gegenüber der WIBank übernimmt, dazu, dass die Schuldenregel nicht einschlägig ist?**

Die für das Land Hessen geltenden Schuldenregeln sind auf sein Sondervermögen „Hessenkasse“ ohne Ausnahme anwendbar.

gez. Gröpl

Literaturverzeichnis

- Balk, Jörg/Eckes, Matthias, Das Hessische Landesschuldenrecht und der Landesschuldenaus-schuss, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karten/Mühlhausen, Peter/Steingässer, Karl-Heinz, Mo-derne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, 2013, S. 13 ff.
- Birk, Dieter, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschul-dung, DVBl 1984, 745 ff.
- Bröcker, Klaus T., Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, 1997.
- Bucher, Annegret, Privatisierung von Bundesfernstraßen, Diss. jur. 1994.
- Dreßler, Ulrich, Der Verteilungskampf zwischen dem Land Hessen und seinen Kommunen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, in: Verwaltungsrundschau 2014, 263 ff.
- Gröpl, Christoph (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen. Staatliches Haus-haltsrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2019, zit. nach Bearbeiter.
- Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, 401 ff.
- Schritte zur Europäisierung des Haushalts, Der Staat (Zeitschrift), Bd. 52 (2013), S. 1 ff.
- Staatsrecht I, 10. Aufl. 2018.
- Gröpl, Christoph/Heinemann, Friedrich/Kalb, Alexander, Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2010, S. 178 ff.
- Grupp, Klaus, Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, DVBl 1994, 140 ff.
- Hecker, Wolfgang, Staats- und Verfassungsrecht, 2002.
- Heintzen, Markus, Kommentierungen zu Art. 115, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundge-setz, Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, 6. Aufl. 2012.
- Henneke, Hans-Günter, Kommentierungen zu Art. 109, 115, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.); Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2018.
- Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 ff.
- Hermes, Georg/Reimer, Franz (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2018, zit. nach Bearbeiter.
- Hinkel, Karl Reinhard, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, 1999.
- Heun, Werner, Kommentierungen zu Art. 109, 115, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kom-mentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018.
- Höfling, Wolfram, Die Verschuldungsgrenze nach der Hessischen Verfassung – Zum Geltungsan-spruch des Art. 141 HV, in: Eichel, Hans/Möller, Klaus Peter (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, S. 326 ff.
- Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtli-ches Problem?, DÖV 1995, 141 ff.
- Staatsschuldenrecht, 1993.
- Höfling, Wolfram/Rixen, Stephan, Kommentierungen zu Art. 115, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand der Bearb.: Juli 2003.
- Jahndorf, Christian, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzie-rungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003.
- Jarass, Hans D., Kommentierungen zu Art. 109, 115, in: ders./Pieroth, Bodo, Grundgesetz, Kom-mentar, 15. Aufl. 2018.
- Kloepfer, Michael, Finanzverfassungsrecht, 2014.
- Korbmacher, Andreas, Kommentierungen zu Art. 87, in: DrieHaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Verfas-sung von Berlin, Kommentar, 1. Aufl. 2002, 3. Aufl. 2009.
- Korioth, Stefan, Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Junkern-heinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.), Jahr-buch für öffentliche Finanzen (JöR) 2009, 2009, S. 389 ff.
- Kube, Hanno, Kommentierungen zu Art. 109, 115, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand der Bearb.: Art. 109: Mai 2011, Art. 115: Okt. 2009.
- Mayer, Astrid, Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz, Diss. jur., 2014.
- Fischer-Menshausen, Herbert, Kommentierungen zu Art. 115, in: v. Münch, Inog/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996.
- Müller, Udo, Geltung der verfassungsrechtlichen Kredithöchstgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG im Haushaltvollzug – Zur Frage der parlamentarischen Haushaltsrechte im Vollzug des hes-sischen Landeshaushalts –, DÖV 1996, 490 ff.
- Osterloh, Lerke, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, NJW 1990, 145 ff.

- Patzig, Werner, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, 1991.
- Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte, DÖV 1985, 293 ff.
- Puhl, Thomas, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996.
- Püttner, Günter, Die Privatfinanzierung öffentlicher Vorhaben – Weg oder Irrweg?, in: Wendt, Rudolf/Höfling, Wolfram/Karpen, Ulrich (Hrsg.), Staat – Wirtschaft – Steuern, Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, 1996, S. 729 ff.
- Reimer, Ekkehart, Kommentierungen zu Art. 109, 115, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Komm. zum Grundgesetz, Stand der Bearbeitung: Art. 109: 15.2.2018, Art. 115: 1.3.2015.
- Rentsch, Florian, Die Schuldenbremse in Hessen – Ein Paradigmenwechsel: Eine politische Retrospektive, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karten/Mühlhausen, Peter/Steingässer, Karl-Heinz (Hrsg.), Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, 2013, S. 395 ff.
- Saemisch, Ernst Moritz, Das Staatsschuldenwesen, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1932, Bd. II, S. 435 ff.
- Schmidt, Thorsten Ingo, Nachhaltigkeitssatzungen, Generationenbeitrag und Bürgerdividende, DÖV 2019, 92 ff.
- Siekmann, Helmut, Kommentierungen zu Art. 109, 115, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003, 8. Aufl. 2018.
- Stüber, Stephan, Die Schuldenbremse im Haushaltsvollzug, DÖV 2018, 654 ff.
- Tappe, Henning, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 ff.
- Tappe, Henning/Wernsmann, Rainer, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019.
- Arnim, Hans Herbert v./Weinberg, Dagmar, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986.
- Wendt, Rudolf, Kommentierungen von Art. 115, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl. 2001; ab der 7. Aufl. 2018 übernommen von Voßkuhle, Andreas/Huber, Peter M. (Hrsg.).
- Haushaltsrechtliche Problem der Kapitalbeteiligung Privater an öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, in: Ipsen, Jörg (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1994, S. 37 ff.
- Zeisig, Michael, Grundlagen des Finanzverfassungsrechts und neuen Schuldenbremse, in: Neue Justiz (Zeitschrift) 2016, 189 ff.
- Zejschwitz, Friedrich von, Kommentierung von Art. 141 HV, in: Zinn, Georg August/Stein, Erwin (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen, Stand: Januar 1999.
- Zypries, Brigitte/Kaiser, Zeno, Die hessische Schuldenbremse – eine verfassungsrechtliche Innovation, in: Recht und Politik (Zeitschrift) 2011, 24 ff.

Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen

ABI EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Begr.	Begründer
BGBI. I / //	Bundesgesetzblatt Teil I / II
Bln	Berlin
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Diss. jur.	rechtswissenschaftliche Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
FS	Festschrift
GVBl. (I)	Hessisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Teil I)
Hrsg.	Herausgeber
HV	Verfassung des Landes Hessen, Hessische Verfassung
JöR	Jahrbuch für öffentliche Finanzen
Komm.	Kommentar
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalverwaltung Hessen Rheinland-Pfalz Saarland
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
StAnz.	Staatsanzeiger
StGH	Staatsgerichtshof (des Landes Hessen)
Verf	Verfassung
VR	Verwaltungs-Rundschau
VV	Verwaltungsvorschriften
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
