



gez. Salzig

Justizbeschäftigte als Urkunds-
beamtin der Geschäftsstelle

VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Normenkontrollverfahren

der CDU-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzende Julia Klöckner, MdL,
Kaiser-Friedrich-Straße 3, 55116 Mainz,

Bevollmächtigter: Univ.-Prof. Dr. Christoph Gröpl,

w e g e n der Verfassungsmäßigkeit des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 (LHG 2014/2015), von Vorschriften des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG) sowie des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. Januar 2017, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Wünsch
Präsident des Finanzgerichts Dr. Mildner
Landrat Dr. Saftig
Rechtsanwältin Dr. Dr. Theis LL.M.
Univ.-Professor Dr. Hassemer
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.

für Recht erkannt:

1. § 1 und § 2 Absatz 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 vom 20. Dezember 2013 (GVBl. S. 515) in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 267) in Verbindung mit den Gesamtplänen und den beigefügten Haushaltsplänen 2014 und 2015 sind mit Art. 117 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 1) insoweit unvereinbar und daher nichtig, als die veranschlagten Einnahmen aus Krediten die Summe der Ausgaben für Investitionen überschreiten.
2. § 3c Satz 1 des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12. März 1996 (GVBl. S. 152), zuletzt geändert durch das Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes vom 18. August 2015 (GVBl. S. 196), ist mit Art. 117 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 1) unvereinbar und daher nichtig.
3. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
4. Das Land Rheinland-Pfalz hat der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu drei Vierteln zu erstatten.

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft vier Fragenkomplexe, die mit der Ausgestaltung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz – Finanzierungsfonds – zusammenhängen. Die Antragstellerin ist der Auffassung, die Veranschlagung der Zuführungen zu dem Fonds im Haushaltsgesetz 2014/2015 verstoße gegen die für einen Übergangszeitraum noch anwendbare investitionsbezogene Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 1). Das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz stehe außerdem mit dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot sowie dem Gebot der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit von Gesetzen nicht in Einklang. Soweit der Gesetzgeber bereits ein Ausführungsgesetz zu der ab 1. Januar 2020 anzuwendenden neuen Schuldenregel des Art. 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547) erlassen habe, verstoße die dort vorgesehene Behandlung des Finanzierungsfonds gegen das verfassungsrechtlich dann vorgeschriebene strukturelle Verschuldungsverbot. Die mit Wirkung zum 1. Januar 2016 vorgenommene veränderte Ausgestaltung des Finanzierungsfonds werde in das laufende Normenkontrollverfahren einbezogen. Alle verfassungsrechtlichen Probleme bestünden nämlich auch unter dem geänderten Gesetz weiter.

I.

1. Mit Landeshaushaltsgesetz vom 20. Dezember 2013 (GVBl. S. 515), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2015 vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 267) beschloss der Landtag den Haushalt für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 – LHG 2014/2015 –. § 1 Abs. 1 LHG 2014/2015 stellt den dem Gesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014 in Einnahmen und Ausgaben auf 23.670.200.700 Euro fest, § 1 Abs. 2 LHG 2014/2015 stellt den dem Gesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 in Einnahmen und Ausgaben auf 24.598.667.600 Euro fest. § 2 Abs. 1 LHG 2014/2015 ermächtigt das für die Finanzangelegenheiten zuständige Ministerium zur Deckung von Ausgaben des Landes, des Landesbetriebs „Liegenschafts- und

Baubetreuung“ und des Landesbetriebs „Mobilität“ zur Bruttokreditaufnahme in jeweils bestimmter Höhe.

Das Haushaltsgesetz 2014/2015 unterfällt noch der investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in der Fassung des Einundzwanzigsten Landesgesetzes zur Änderung der Landesverfassung vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 1) – Art. 117 LV1971 –. Die verfassungsrechtliche Schuldenobergrenze in Art. 117 LV wurde zwar durch das Siebenunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547 – LVÄndG37 –) neu gefasst. Von den Vorgaben dieser Neufassung darf aber gemäß Art. 2 LVÄndG37 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe des bisherigen Rechts abgewichen werden. Von dieser Möglichkeit hat der Haushaltsgesetzgeber für das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 Gebrauch gemacht.

Art. 117 Satz 2 LV1971 bestimmt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Dieses Erfordernis wird nach den Ansätzen des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 in Verbindung mit den Haushaltsplänen formal eingehalten. Für das Haushaltsjahr 2014 unterschreitet die sich aus dem Kreditfinanzierungsplan, der Übersicht über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben der Betriebshaushalte sowie den Haushaltsplänen zu entnehmende Nettoneuverschuldung die Ausgaben für Investitionen nach den von dem Rechnungshof im anhängigen Verfahren vorgelegten Berechnungen um etwa 236 Mio. Euro, für das Haushaltsjahr 2015 nach den ursprünglichen Veranschlagungen um etwa 335 Mio. Euro. In den für Investitionen veranschlagten Ausgaben sind die als Darlehen gewährten Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds enthalten. Wären die Investitionsausgaben aus verfassungsrechtlichen Gründen um die Höhe dieser Zuführungen zu kürzen, wäre nach der Haushaltsplanung die investitionsbezogene Kreditobergrenze für das Haushaltsjahr 2014 um etwa 278 Mio. und für das Haushaltsjahr 2015 um etwa 215 Mio. Euro überschritten. Durch die Veranschlagungen im Nachtragshaushalt würde die Überschreitung für das Haushaltsjahr 2015 nochmals höher ausfallen.

2. Die Veranschlagung der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds als Investitionsausgabe findet ihren Grund in den Bestimmungen des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz.

a) Durch das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12. März 1996 (GVBl. S. 152 – LFinFG1996 –) wurde ein Fonds mit dem Namen „Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz“ als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgte der Gesetzgeber mit der Einführung des Finanzierungsfonds drei Ziele: Die künftigen Versorgungsleistungen bestimmter Bediensteter sollten vollständig vorfinanziert werden. Hierzu sollte eine durch Einsparungen im Landeshaushalt zu finanzierende, anderen Verwendungen entzogene Rücklage für zukünftige Versorgungszahlungen des Landes gebildet werden. Die im Landeshaushalt für diese Bediensteten zu veranschlagenden Personalkosten sollten transparent ausgewiesen und die Kosten der Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten mit denen der Beschäftigung von Angestellten, Arbeiterinnen und Arbeitern des öffentlichen Dienstes vergleichbar werden (Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesgesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 27. November 1995, LT-Drucks. 12/7623, S. 1 und S. 6).

Die Aufgaben des Finanzierungsfonds waren ursprünglich auf die nach dem 30. September 1996 eingestellten Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter beschränkt. Zur Finanzierung ihrer Versorgung sowie der ihnen als Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern zu gewährenden Beihilfen sollte die Anstalt eine Rücklage aus monatlichen Zuführungen des Landes und den daraus erzielten Zinsen bilden (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 LFinFG1996). Aus dieser Rücklage hatte die Anstalt dem Land auf Anforderung die entsprechenden Haushaltsausgaben zu erstatten (§ 2 Abs. 1 Satz 2 LFinFG1996). Die Höhe der Zuführungen des Landes bestimmte sich nach Vomhundertsätzen der jeweiligen Besoldungsausgaben, die durch das fachlich zuständige Ministerium auf der Grundlage eines versicherungsmathematischen Gutachtens so festzusetzen waren, dass die Anstalt ihre Aufgaben dauerhaft erfüllen konnte (§ 3 Abs. 1 Satz 2 LFinFG1996). Die Zuführungen waren aus Ein-

sparungen im Landeshaushalt zu finanzieren (§ 3 Abs. 1 Satz 4 LFinFG1996, durch eine Gesetzesänderung im Jahr 2005 ohne inhaltliche Änderung in Satz 5 verschoben, GVBl. S. 81). Die Anstalt hatte nach der ursprünglichen Gesetzesfassung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln ausschließlich Schuldverschreibungen des Landes zu marktgerechten Konditionen zu erwerben, die das Land zum Nennwert zurückzunehmen hatte, soweit die Anstalt Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigte (§ 3 Abs. 2 LFinFG1996). Im Jahr 1999 (GVBl. S. 395) wurde ein neuer § 3 Abs. 2 LFinFG eingefügt, wonach der Rücklage auch Beträge zuzuführen waren, die dem Land für die Versorgungsausgaben des in Bezug genommenen Personenkreises gewährt wurden. Außerdem durfte das Land nach dem ebenfalls neu eingeführten § 3b Abs. 1 Satz 1 LFinFG bei einer günstigen Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben des Landeshaushalts zusätzliche Zuführungen zur Bildung einer weiteren Rücklage zur Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben leisten. Die Entnahme aus dieser weiteren Versorgungsrücklage hatte gemäß Absatz 1 Satz 3 der Vorschrift nach Maßgabe des Haushalts zu erfolgen.

Durch das Landesgesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 476 – LFinFG2002 –) wurden die Anlagemöglichkeiten des Finanzierungsfonds ausgeweitet auf Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheine des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten oder Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind, oder Emissionen anderer Emittenten aus den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, sofern sie vergleichbar besichert sind. Gleichzeitig wurde das für das finanzielle öffentliche Dienstrecht zuständige Ministerium ermächtigt, Anlagerichtlinien zu erlassen (§ 3 Abs. 3 LFinFG 2002). Durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 21. November 2006 (GVBl. S. 356) kamen noch Anlagemöglichkeiten in Forderungen an rheinland-pfälzische Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände hinzu.

b) Die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds waren zunächst als Personalausgaben und ab dem Jahr 2001 als besondere Finanzierungsausgaben veranschlagt und damit den nicht investiven Ausgaben zugeordnet. Mit dem

Zweiten Landesgesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 21. November 2006 (GVBl. S. 356) – LFinFG2006 – wurde folgende Bestimmung in das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz aufgenommen:

„§ 3c
Zuführungen

Die Zuführungen nach § 3 Abs. 1 und 2 und § 3b Abs. 1 Satz 1 werden der Anstalt als Darlehen gewährt. Die Darlehensrückzahlung erfolgt durch die von der Anstalt nach § 2 Abs. 1 und § 3b Abs. 1 zu leistenden Erstattungen.“

Der Gesetzgeber führte zur Begründung dieser Änderung aus, die Zuführungen würden bisher als Zuführungen an eine interne Rücklage qualifiziert. Der Finanzierungsfonds sei jedoch als Anstalt des öffentlichen Rechts rechtlich selbständig. Die Qualifizierung als Darlehen entspreche eher der wirtschaftlichen Ausrichtung. Die Zuführungen versetzten den Finanzierungsfonds erst in die Lage, durch eine entsprechende Vermögensanlage die gewünschte Vorsorge für die künftigen Versorgungsausgaben treffen zu können. Auch die lange Laufzeit der Überlassung der Mittel spreche für eine Darlehensqualifizierung. Wesentlich sei aber die dem Darlehen immanente Rückzahlungsverpflichtung / Tilgungsleistung, die durch die gesetzlich vorgesehenen Erstattungen der Versorgungsausgaben durch den Finanzierungsfonds an das Land erfolge. Die Zuführungen würden deshalb als zurückzuzahlende Leistungen an einen fremden Rechtsträger qualifiziert, während die gesetzlich vorgesehenen Erstattungen der Versorgungsausgaben durch den Finanzierungsfonds an das Land als Tilgungsleistungen gesehen würden. Soweit der Rechnungshof insbesondere auf die sich zwangsläufig daraus ergebende Erhöhung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze hingewiesen habe, sei die Landesregierung dem Grundanliegen des Rechnungshofs, den geltenden Investitionsbegriff bundeseinheitlich enger zu fassen, in dem zuständigen Gremium nachgekommen. Dort habe jedoch nicht das erforderliche Einvernehmen für den Paradigmenwechsel erreicht werden können (Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 12. September 2006, LT-Drucks. 15/253, S. 1 und 4).

Gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) der Landeshaushaltsordnung – LHO – wurden die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds fortan bei der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) und dort bei der Gruppe 861 (Darlehen an öffentliche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen) veranschlagt und somit zu den Investitionsausgaben gerechnet.

Mit nur unwesentlichen Änderungen, zuletzt durch das Landesgesetz vom 8. Juli 2014 (GVBl. S. 107 – LFinFG a.F. –), wurde das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz Gegenstand des am 8. Januar 2015 erhobenen Normenkontrollantrags.

c) Durch das Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes vom 18. August 2015 (GVBl. S. 196) wurde der Finanzierungsfonds mit Wirkung vom 1. Januar 2016 grundlegend umgestaltet – LFinFG n.F. –. Nach § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 2 LFinFG n.F. soll die bei der Anstalt gebildete Rücklage künftig der Finanzierung der Versorgungsausgaben aller Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter dienen. Der Anspruch einer Vollfinanzierung und die Beschränkung des Finanzierungsfonds auf eine bestimmte Gruppe versorgungsberechtigter Bediensteter wurden somit aufgegeben. Die Zuführungen erfolgen nicht mehr auf der Grundlage versicherungsmathematischer Gutachten, sondern nach Maßgabe des Haushalts und sollen 70 Mio. Euro im Haushaltsjahr nicht überschreiten (§ 3 Abs. 1 Satz 2 LFinFG n.F.). Höhe und Zeitpunkt der Entnahme werden durch Gesetz geregelt. Die Entnahmen haben sich am Finanzierungsbedarf der Versorgungsausgaben zu orientieren (§ 3 Abs. 2 Satz 3 und Satz 4 LFinFG n.F.). Die Rücklage ist ausschließlich zur Entlastung von Versorgungsausgaben zu verwenden. Sie darf ab dem 1. Januar 2020 für diesen Zweck eingesetzt werden (§ 3 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 LFinFG n.F.). Zusätzlich zu den bisherigen Möglichkeiten kann die Anstalt die Mittel auch in Aktien oder Aktienfonds anlegen (§ 3 Abs. 4 Satz 1 LFinFG n.F.) und die Anlageentscheidung auf Dritte übertragen (§ 3 Abs. 4 Satz 4 LFinFG n.F.). Die von dem für das finanzielle öffentliche Dienstrecht zuständigen Ministerium erlassenen Anlagerichtlinien bedürfen nunmehr der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages (§ 3 Abs. 4 Satz 5 LFinFG

n.F.). Die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 5 LFinFG a.F., wonach die Zuführungen aus Einsparungen im Landeshaushalt zu finanzieren waren, sowie die Vorschrift des § 3b LFinFG a.F., der zur Bildung einer weiteren Versorgungsrücklage berechnete, wurden gestrichen.

Die rechtliche Qualifizierung der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds ist demgegenüber unverändert geblieben: Die Zuführungen werden weiterhin als Darlehen gewährt (§ 3c Satz 1 LFinFG n.F.), die Darlehensrückzahlung erfolgt durch die von der Anstalt zu leistenden Erstattungen (§ 3c Satz 2 LFinFG n.F.). Soweit die Anstalt Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, hat das Land nach wie vor eigene Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheine zum Zeitwert zurückzunehmen (§ 3 Abs. 4 Satz 3 LFinFG n.F.).

Zur Begründung der Umgestaltung des Finanzierungsfonds führte der Gesetzgeber aus, Rheinland-Pfalz sei das einzige westdeutsche Flächenland, in dem die Versorgungsausgaben der vom Pensionsfonds erfassten Bediensteten vollständig nach versicherungsmathematischen Gutachten über den Fonds finanziert würden. Eine Teilfinanzierung künftiger Versorgungsausgaben erscheine im Ländervergleich angemessener. Zentrales Element der Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben sei ein strukturell ausgeglichener Haushalt. Aus diesem würden aktuelle und kommende Pensionszahlungen nachhaltig finanziert. Der Pensionsfonds stelle hierzu eine sinnvolle Ergänzung dar. Die Transparenz beim Vergleich von Beamtinnen und Beamten einerseits und Beschäftigten andererseits sowie die generationsgerechte Erfassung würden beibehalten und durch die Anpassungen beim Pensionsfonds und eine ergänzend vom Ministerium der Finanzen zu erstellende Prognose der künftigen Versorgungsausgaben neu gestaltet (Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drucks. 16/4896, S. 1 ff.).

d) Nach der bislang geübten Praxis legt der Finanzierungsfonds die ihm zugeführten Mittel ganz überwiegend in Schuldverschreibungen des Landes an. Die Ausgabe der Schuldverschreibungen erfolgt im Rahmen der allgemeinen Kreditermächtigung durch das jeweilige Landeshaushaltsgesetz. Die Mittel, die dem Landeshaushalt aus diesen Schuldverschreibungen zufließen, werden als Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt veranschlagt.

3. Sofern die Antragstellerin Normen des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 LV zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens macht, bezieht sich dieses Gesetz auf das künftig geltende strukturelle Verschuldungsverbot des neu gefassten Art. 117 LV.

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) wurde mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG eine neue Schuldenregel eingeführt, die Bund und Länder zur Aufstellung strukturell ausgeglichener Haushalte verpflichtet und den Landeshaushalten Nettokreditaufnahmen jedenfalls im Grundsatz verbietet. Gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG dürfen die Länder in einem Übergangszeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Bestimmungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen.

Zur Umsetzung der neuen Schuldenregel fasste das Siebenunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547) Art. 117 LV mit Wirkung vom 31. Dezember 2010 neu. Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV ist der Haushaltsplan künftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Nähere regelt das Ausführungsgesetz zur Art. 117 LV vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert am 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 279) – LVArt117AG –. Gemäß § 1 Abs. 2 LVArt117AG ist dem Verschuldungsverbot entsprochen, wenn der strukturelle Saldo des Haushalts, also die strukturellen Einnahmen abzüglich der strukturellen Ausgaben, mindestens ausgeglichen ist. Das Ausführungsgesetz regelt die Berechnung des strukturellen Saldos im Einzelnen und bereinigt dabei die Einnahmen und Ausgaben insbesondere um nichtstrukturelle Einflüsse. Im Rahmen einer so genannten Konzernbetrachtung werden sowohl Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds als auch Erstattungen des Finanzierungsfonds an das Land im Ergebnis aus dem strukturellen Saldo getilgt. Dies bedeutet einerseits, dass der strukturelle Saldo durch finanzielle Transaktionen zwischen Finanzierungsfonds und Land nicht beeinflusst wird, andererseits, dass diese Transaktionen von dem Verbot struktureller Neuverschuldung nicht erfasst sind (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 3 i.V.m. § 2 Abs. 2 und § 1 Abs. 3 Nr. 5 LVArt117AG). Finanzpositionen, die aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet werden, werden in dem so genannten zuläs-

sigen Saldo erfasst, dem sich entnehmen lässt, in welchem Umfang Kredite aufgenommen werden dürfen oder getilgt werden müssen. In die Ermittlung des zulässigen Saldos fließt auch der Saldo des Finanzierungsfonds ein. Die Zuführungen des Landes an den Fonds vergrößern daher im Ergebnis die Möglichkeit des Landes, Kredite aufzunehmen, während Erstattungen des Fonds diese Möglichkeit verkleinern beziehungsweise zu einer Tilgungspflicht führen können (§ 1 Abs. 4 LVArt117AG).

II.

Mit Schriftsatz vom 8. Januar 2015 stellte die Antragstellerin zunächst sinngemäß folgende Anträge:

1. § 3c Satz 1 LFinFG a.F. verstößt gegen Art. 117 Satz 2 LV1971 und ist daher nichtig.
2. Das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 in Verbindung mit den Gesamtplänen und den beigefügten Haushaltsplänen 2014 und 2015 verstößt insoweit gegen Art. 117 Satz 2 LV1971, als die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten. Insoweit sind das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 in Verbindung mit den Gesamtplänen und den beigefügten Haushaltsplänen nichtig.
3. § 2 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 und 3 LFinFG a.F. verstößt gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit aus Art. 120 Abs. 2 Satz 1 LV. Die Vorschriften sind daher nichtig.
4. § 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 verstößt in Verbindung mit den Haushaltsplänen 2014 und 2015 gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit aus Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV, soweit dort von „Deckung künftiger Versorgungsausgaben der nach dem 30.09.1996 eingestellten Beamten (Richter)“ die Rede ist. Im Zusammenhang damit verstoßen § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 sowie § 3c Satz 1 LFinFG a.F. gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sowie gegen das rechtsstaatliche Gebot der finanzrechtlichen Widerspruchsfreiheit aus Art. 77 LV. Daher sind § 1 des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 in Verbindung mit den genannten

Veranschlagungen in den Haushaltsplänen 2014 und 2015 sowie § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 sowie § 3c Satz 1 LFinFG a.F. nichtig.

5. § 1 Abs. 3 Nr. 5 des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 LV verstößt gegen Art. 117 Abs. 1 LV. Er ist daher nichtig.

Nachdem das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz im Laufe des anhängigen Verfahrens geändert worden war, machte die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 1. Dezember 2015 auch die Neufassung der Vorschriften zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens. Alle verfassungsrechtlichen Probleme blieben unberührt.

Die Antragstellerin begründet ihre Anträge im Einzelnen wie folgt:

1. § 3c Satz 1 LFinFG verstoße gegen die investitionsbezogene Kreditobergrenze aus Art. 117 Satz 2 LV1971, wenn er vorschreibe, dass die Zuführungen des Landes an den Fonds als „Darlehen“ zu qualifizieren seien. Darlehen zählten nämlich zu den Investitionsausgaben und erhöhten die Regelkreditobergrenze, so dass das Land in Höhe der Zuführungen weitere Kredite am Kreditmarkt aufnehmen könne. Bei den Zuführungen handele es sich in der Sache aber nicht um Investitionsausgaben. Der Begriff der „Investitionsausgabe“ werde durch das Haushaltsrecht des Bundes vorgegeben. Daraus folge, dass dieser Begriff im Kreis des Bundes und der Länder vergleichbar gehandhabt werden müsse. Eine solche Vergleichbarkeit werde beeinträchtigt, wenn in Rheinland-Pfalz die Zuführungen zum Pensionsfonds als Darlehen und somit als investive Ausgaben erfasst würden, während andere Länder solche Zuführungen als konsumtive Ausgaben einordneten. Davon abgesehen mache die ganz überwiegende Meinung im Schrifttum schwerwiegende Bedenken gegen die Weite des Investitionsbegriffs geltend und fordere eine enge, an volkswirtschaftlichen Kriterien orientierte Auslegung. Danach dürften Darlehen nur dann als Investitionen berücksichtigt werden, wenn sie künftige Haushalte tatsächlich entlasteten. Da der Fonds aber sein Vermögen ganz überwiegend in Schuldverschreibungen des Landes anlege, trete dieser Effekt nicht ein. Der Fonds baue keine werthaltige Rücklage auf, die angeblichen Finanztransaktionen wandelten sich zu einem Insichgeschäft. Wirtschaftlich betrachtet müsse das Land nämlich in dem Augenblick, in dem es auf die Rück-

lage des Pensionsfonds zugreifen wolle, zunächst seine Schulden an den Pensionsfonds zurückzahlen, so dass es im Ergebnis nichts erhalte. Letztlich werde die Staatsverschuldung für spätere Versorgungs- und Beihilfeleistungen auf das laufende Haushaltsjahr vorgezogen, allerdings „getarnt“ als Investitionsausgaben.

Damit sei auch das Haushaltsgesetz 2014/2015 verfassungswidrig, da die veranschlagten Einnahmen aus Krediten die Ausgaben für Investitionen überschritten.

2. Die Bildung der so genannten Rücklage des Pensionsfonds aus Zuführungen des Landes verstoße außerdem gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot aus Art. 120 Abs. 2 Satz 1 LV. Dies gelte, weil das Land in den Haushaltsjahren, in denen es Zuführungen an den Pensionsfonds geleistet habe, stets neue Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen habe. Ungeachtet dessen verletze die konkrete Ausgestaltung des Pensionsfonds auch deshalb das Wirtschaftlichkeitsgebot, weil der Fonds kein reales Vermögen aufbaue, sondern überwiegend Schuldverschreibungen des Landes erwerbe. Daraus folge die wirtschaftlich beklemmende Quintessenz, dass das Land in dem Zeitraum, in dem es größere Summen aus der „Rücklage“ zu entnehmen plane, darauf verwiesen sei, zunächst seine eigenen Schulden gegenüber dem Fonds zu tilgen. Das Land Rheinland-Pfalz stehe nicht besser als ein Land, das in dieser Hinsicht keinerlei Vorsorge betreibe.

3. Verstöße gegen die verfassungsrechtlichen Gebote der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Widerspruchsfreiheit von Gesetzen lägen vor, sofern das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von der Bildung einer „Rücklage“ zur Finanzierung der Versorgung der Beamten (Richter) des Landes spreche. Aus dem gleichen Grunde seien die Veranschlagungen in den Haushaltsplänen verfassungswidrig, soweit dort von „Deckung künftiger Versorgungsausgaben“ die Rede sei. Ebenso verfassungswidrig sei § 3 Abs. 1 Satz 5 LFinFG a.F., weil er vorgebe, die Zuführungen des Landes an den Fonds würden aus Einsparungen im Landeshaushalt finanziert. Die angegriffenen Vorschriften seien geeignet, auch dem sachkundigen Leser, der die konkreten Hintergründe nicht kenne, den Eindruck zu vermitteln, der Finanzierungsfonds verfüge über ein werthaltiges Sondervermögen, das künftige

Haushalte entlaste. Schließlich verstoße auch § 3c Satz 1 LFinFG gegen die Gebote der Haushaltswahrheit und -klarheit, da er die Zuführungen des Landes an den Fonds als Darlehen qualifiziere, was sie bei juristischer Betrachtungsweise nicht seien.

4. Das zu dem neuen strukturellen Verschuldungsverbot bereits erlassene Ausführungsgesetz verstoße gegen Art. 117 Abs. 1 LV. Der Finanzierungsfonds führe dazu, dass sich das Land strukturell verschulden könne. Die vom Pensionsfonds empfangenen Zuführungen flössen infolge des Erwerbs von Schuldverschreibungen des Landes wieder an das Land zurück. Umgekehrt refinanzieren der Pensionsfonds die Ausgaben, die ihm durch die „Erstattung“ gegenüber dem Land entstünden, zuvor durch die Rückgabe von Schuldverschreibungen an das Land. Diese Transfers blieben aber nach dem Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV außer Ansatz. Die rechtliche Behandlung der Finanztransfers zwischen Land und Fonds ermögliche dem Land daher Krediteinnahmen, ohne dass dafür die Voraussetzungen der „Schuldenbremse“ vorlägen.

5. Mit der Neugestaltung des Pensionsfonds seien die Ziele, die zur Rechtfertigung der Konstruktion angegeben worden seien (Vorsorgefunktion, Transparenzfunktion, Steuerungsfunktion), gescheitert. Diese Ziele würden zwar von der Landesregierung nach wie vor auch in ihren aktuellen Stellungnahmen in Anknüpfung an die Gesetzesmaterialien vorgebracht, könnten aber nicht mehr erreicht werden, nachdem sich die Höhe der Zuführungen nicht mehr nach versicherungsmathematischen Grundsätzen richte, sondern politisch und damit dezisionistisch auf einen bestimmten Betrag festgesetzt würde. Damit sei dem Pensionsfonds vollends jegliche Existenzberechtigung entzogen.

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag, der Landesregierung sowie dem Rechnungshof Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

1. Der Landtag hält den Normenkontrollantrag für nicht begründet.

a) Ein Verstoß gegen die investitionsbezogene Kreditobergrenze durch die Qualifizierung der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds als Darlehen liege nicht vor. Darlehen seien definitionsgemäß Investitionsausgaben im Sinne der Schuldenregel des Art. 117 Satz 2 LV1971. Die Zuführungen des Landes an den Fonds würden auch zu Recht als Darlehen qualifiziert. Ein Darlehen sei ein Vertrag, durch den einem Darlehensnehmer Geld oder andere vertretbare Sachen auf Zeit zum Gebrauch überlassen würden. Die Behandlung der Zuführung an den Finanzierungsfonds als Personalausgabe oder besondere Finanzierungsausgabe spiegele die wirtschaftliche Bedeutung der Mittel hingegen nicht hinreichend wider. Wesentlich für ein Darlehen sei die immanente Rückzahlungsverpflichtung, die durch die gesetzlich vorgesehene Erstattung der Versorgungsausgaben durch den Fonds erfolge. Eine Qualifizierung als Personalausgaben könne diese Rückzahlungsverpflichtung nicht hinreichend erklären und käme allenfalls dann in Betracht, wenn der Fonds unmittelbar die späteren Pensionszahlungen zu erbringen hätte. Dies entspreche aber nicht dem vom Gesetzgeber gewählten Fondsmodell.

b) Auch ein Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot liege nicht vor. Bei haushaltsrechtlichen Grundentscheidungen herrsche ein Primat der Politik, so dass die Ausfüllung des gegebenen Rahmens durch den Gesetzgeber von dem Verfassungsgerichtshof nur eingeschränkt überprüft werden könne. Es treffe außerdem schon im Ansatz nicht zu, dass die Zuführungen zu der Rücklage stets durch Kredite finanziert worden seien. Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung sei dies nur in Höhe der allgemeinen Kreditfinanzierungsquote der Fall. In seiner Ausgestaltung bis zum 31. Dezember 2015 habe der Finanzierungsfonds neben der Vorsorge auch zur periodengerechten, transparenten Ausweisung der Personalkosten gedient und die Vergleichbarkeit dieser Kosten mit denen von Angestellten und Arbeitern hergestellt. Die neue Ausgestaltung habe zu einem

Systemwechsel geführt. Die bisherigen Ziele der Vorsorge, Transparenz und Steuerung würden gleichwohl erfüllt, neben der neuen Warn- und Gewährleistungsfunktion. Die Zuführungen an den Pensionsfonds nach Maßgabe des Haushaltsplans führten dem Gesetzgeber bei jeder Haushaltsaufstellung die zukünftige Verpflichtung des Landes aus seinen Pensionslasten vor Augen.

c) Es liege auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit von Gesetzen vor. Der Fonds bilde tatsächlich eine Rücklage, die einerseits in Form eines angesparten Vorsorgevermögens bestehe und andererseits die bislang implizite Staatsverschuldung durch eine explizite, also offen ausgewiesene, ersetze. Dies gehe aus den von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen hinreichend deutlich hervor.

Auch § 1 LHG 2014/2015 i.V.m. den jeweiligen Haushaltsplänen verstoße nicht gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Es sei insbesondere nicht zutreffend, dass der Fonds ein werthaltiges Sondervermögen zur Entlastung künftiger Haushalte suggeriere, das weitgehend nicht vorhanden sei. Die vom Fonds jeweils erworbenen Schuldscheindarlehen würden zu den am Abschlusstag am Markt geltenden Konditionen verzinst. Der Fonds werde damit genauso behandelt wie ein dritter Anleger. Die Entlastungswirkung künftiger Haushalte ergebe sich bereits aus der Offenlegung der bislang impliziten Staatsverschuldung.

d) Schließlich sei auch ein Verstoß gegen das strukturelle Verschuldungsverbot des Art. 117 Abs. 1 LV nicht ersichtlich. Die von der Antragstellerin angegriffene Regelung des § 1 Abs. 3 Nr. 5 LV Art 117 AG halte sich innerhalb des Regelungs- und Konkretisierungsauftrags des Gesetzgebers und diene im Sinne einer umfassenden, nicht auf den Kernhaushalt beschränkten Betrachtungsweise der Bildung des strukturellen Saldos des „Konzernhaushalts“ durch Bereinigung des Kernhaushalts um die Bestandsveränderungen der außerhalb des Kernhaushalts geführten Vermögensmassen des Landes. Die Vergabe von Darlehen ändere für sich genommen das Finanzvermögen des Landes nicht.

2. Die Landesregierung hält den Normenkontrollantrag ebenfalls für unbegründet.

a) Ein Verstoß gegen die investitionsbezogene Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971 sei nicht ersichtlich. Der Landesgesetzgeber halte sich an den bundesrechtlich vorgegebenen Begriff der Investitionsausgaben. Er habe mit der Verbuchung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds als Darlehen die ökonomischen Zusammenhänge des Finanzierungsfonds zutreffend erfasst. In groben Strichen beschrieben geschehe nichts anderes, als dass aus dem Kernhaushalt dem Finanzierungsfonds als fremdem Rechtsträger Mittel zugeführt würden. Der Finanzierungsfonds seinerseits lege dieses Geld an und erwirtschafte Zins und Zinseszins. Der Kernhaushalt habe den Anspruch an den Finanzierungsfonds auf die Rückzahlung mit Zins und Zinseszins, wenn der Alimentationsbedarf entstehe und die Pensionen fällig würden. Auch die ökonomisch korrekte Beschreibung des Verhältnisses des Kernhaushalts zum Finanzierungsfonds sei, dass ein Darlehen gegeben werde.

Selbst wenn man – entgegen der Auffassung der Landesregierung – unterstellen wollte, dass es sich bei den Zuführungen an den Finanzierungsfonds nach Maßgabe des § 3c LFinFG nicht um Investitionsausgaben im Sinne des Art. 117 Satz 2 LV1971 handele, bliebe hiervon die Verfassungskonformität des § 3c LFinFG unberührt. Der Sachgesetzgeber sei in der Qualifikation finanzieller Transaktionen nicht an deren haushaltsverfassungsrechtliche Einordnung gebunden; Art. 117 Satz 2 LV1971 stelle allein auf die Veranschlagung im Haushaltsplan ab und richte sich daher nur an den Haushaltsgesetzgeber.

b) Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot bestehe nicht. Der Verfassungsgerichtshof habe das Gebot im Gemeinwohlprinzip verortet und dem Gesetzgeber folgerichtig einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt. Wenn der Gesetzgeber die politische Grundentscheidung treffe, zukünftige Pensions- und Versorgungslasten gegenwärtig explizit und transparent zu machen, indem er einen rechtlich selbständigen Finanzierungsfonds einrichte, sei diese Entscheidung nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit, sondern allenfalls auf ihre verfassungsrechtliche Legitimität hin zu prüfen.

c) Die Grundsätze der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit von Gesetzen seien nicht verletzt. Die Normen des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz verschleierte keine Tatbestände, sondern bildeten die Dotierung des Finanzierungsfonds realitätsgerecht ab. Bei § 3 Abs. 1 Satz 5 LFinFG a.F., also der Verpflichtung, die Zuführungen aus Einsparungen zu finanzieren, handele es sich lediglich um einen politischen Programmsatz. Unabhängig davon werde diese Verpflichtung von der Landesregierung aber wahrgenommen.

d) Die neue Schuldenregel des Art. 117 Abs. 1 LV sei durch das Ausführungsgesetz verfassungskonform ausgestaltet worden. Darlehensvergaben, Beteiligungserwerbe oder Zuführungen zu Rücklagen veränderten den Vermögensstand des Landes nicht, weil ein Gegenwert erworben werde. Es handele sich daher um nichtstrukturelle Ausgaben, die kreditfinanziert erfolgen könnten. Spiegelbildlich verhalte es sich bei nichtstrukturellen Einnahmen wie Darlehensrückflüssen. Der dieser Bereinigung zu Grunde liegende Gedanke, bloße Vermögensumschichtungen unberücksichtigt zu lassen, sei vom Gesetzgeber auch für die Nebenhaushalte umgesetzt worden. Der Fonds könne daher weder zu einer rein optischen Verschlechterung, noch zu einer optischen Verbesserung des Haushalts genutzt werden.

3. Der Rechnungshof hat seinen Standpunkt zu den Gesichtspunkten „Zuführungen an den Finanzierungsfonds als investive Ausgaben im Sinne der noch zu beachtenden Kreditobergrenze“, „Berücksichtigung der Transaktionen zwischen Land und Finanzierungsfonds in der Systematik der neuen Schuldenregelung“ und „Wirtschaftlichkeit des Finanzierungsfonds“ dargelegt.

a) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds als Darlehen und damit als investive Ausgaben die Nettokreditaufnahmen des Landes die Investitionsausgaben nach der Haushaltsplanung 2007, 2008, 2012, 2013, 2014 und 2015 überschritten hätten, ohne dass die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Überschreitung vorgelegen hätten. In den Jahren 2009 bis 2011 sei die Kreditobergrenze ohnehin überschritten worden, weil eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angenommen worden sei.

Die Zuführungen sollten im Ergebnis der Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben, also konsumtiver Zwecke dienen. Folgerichtig seien sie zunächst als konsumtive Ausgaben veranschlagt worden. Die bis ins Jahr 2005 vorgenommene Veranschlagung als besondere Finanzierungsausgaben der Hauptgruppe 9 habe der Empfehlung des von dem Bund und den Ländern eingerichteten Arbeitsausschusses Haushaltsrecht und Haushaltssystematik entsprochen, der die überwiegende Zahl der Länder folge. Lediglich der Bund, Bremen und Sachsen ordneten solche Ausgaben der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) und Hamburg der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) zu. Rheinland-Pfalz nehme mit der seit dem Jahr 2006 vorgenommenen Zuordnung der Zuführung zu den investiven Ausgaben in der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) eine Sonderstellung ein, ohne dass dies im Hinblick auf die Zweckbestimmung der Zuführungen gerechtfertigt sei. Der rechtlichen Konstruktion eines Darlehens hätte es nicht bedurft. Die Verpflichtung des Finanzierungsfonds, dem Land aus der Rücklage Haushaltsausgaben für Versorgungsleistungen zu erstatten, habe schon seit dessen Errichtung bestanden. Im Ergebnis habe die Gesetzesänderung im Wesentlichen die Möglichkeit eröffnet, in Höhe der Zuführungen zusätzliche Kredite aufzunehmen.

b) Auch nach der neuen Schuldenregelung des Art. 117 Abs. 1 LV bleibe gemäß § 1 Abs. 4 LV Art 117 AG eine Kreditaufnahme bis zur Höhe des Betrags eines negativen zulässigen Saldos möglich. In die Ermittlung des zulässigen Saldos fließe auch der Saldo des Finanzierungsfonds ein. Der Saldo der Rücklage werde folglich die Höhe des zulässigen Saldos und damit die zulässige Nettokreditaufnahme erheblich beeinflussen. Allerdings sei bei einer Bewertung zu berücksichtigen, dass der Finanzierungsfonds die Nettozuflüsse zu der Rücklage regelmäßig in Schuldverschreibungen des Landes anlege. Verbriefte Forderungen gegen das Land stellten aus Sicht des Finanzierungsfonds Finanzvermögen dar, selbst wenn dieses zum Teil mit darlehensweise überlassenen Mitteln erworben worden sei. In einer Konzernbetrachtung von Land und Finanzierungsfonds führe dies dazu, dass sich jahresbezogen die Transaktionen neutralisierten.

c) Sofern die Wirtschaftlichkeit des Fondsmodells angesprochen sei, würden die mit dem Finanzierungsfonds verfolgten Ziele in der Ausgestaltung bis zum 31. Dezember 2015 nur insoweit erreicht, als die Personalkosten der in den Finanzierungsfonds einbezogenen Beamten transparenter und implizite Staatsverschuldung explizit gemacht würde. Allerdings lasse sich eine vergleichbare Transparenz mit geringerem Aufwand erreichen. Im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin komme dem Finanzierungsfonds keine entscheidende Bedeutung mehr zu, nachdem die Zuführungen seit 2006 die Kreditobergrenze erhöhten. Ein wesentliches Ziel, nämlich die Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben im Sinne einer Haushaltsentlastung, könne nicht erreicht werden, solange die Möglichkeit bestehe, die Zuführungen faktisch durch zusätzliche Kredite zu finanzieren. Nach der Ausgestaltung des Finanzierungsfonds ab dem 1. Januar 2016 würden auch die Ziele erhöhter Transparenz und generationengerechter Erfassung von zukünftig anfallenden Ausgaben für Pensionszahlungen aufgegeben. Stattdessen solle die Belastung durch künftige Versorgungsausgaben prognostiziert und das Ergebnis veröffentlicht werden. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Weiterführung eines letztlich kreditfinanzierten Fondsmodells.

B.

Der Normenkontrollantrag ist überwiegend zulässig. Er ist statthaft (I.) und bezieht sich mit dem Landeshaushaltsgesetz 2014/2015, dem Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und dem Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV auf zulässige Antragsgegenstände (II.). Auch sofern die angegriffenen Normen zum Teil bereits außer Kraft getreten sind, besteht gleichwohl ein objektives Klarstellungsinteresse (III.). Der Normenkontrollantrag erweist sich aber in Bezug auf das Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV als unzulässig, weil der Gesetzgeber Art. 117 Abs. 1 LV, der insofern den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab bildet, noch keine Wirksamkeit hat zukommen lassen (IV.).

I.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 135 Abs. 1 Nr. 1 LV, § 2 Nr. 1 a), § 23 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – statthaft. Nach diesen Vorschriften ist die Antragstellerin als eine Fraktion des Landtags berechtigt, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber zu beantragen, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist. Der Antrag ist auch nicht dadurch unzulässig geworden, dass der 16. Landtag inzwischen nicht mehr besteht. Ein einmal wirksam gestellter Normenkontrollantrag unterfällt nicht dem Diskontinuitätsgrundsatz, erledigt sich mithin nicht mit Ablauf der Legislaturperiode (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [327]; Urteil vom 10. Juli 1990 – 1 BvR 984/87 u.a. –, BVerfGE 82, 286 [297]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [116]; Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 23; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, EL Juli 2012, § 76 Rn. 11; Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 15).

II.

Zulässiger Antragsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 130 LV sind alle förmlichen Landesgesetze (VerfGH RP, Urteil vom 28. September 1953 – VGH 3/53 –, AS 2, 245 [252]; Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 54 ff.). „Gesetz“ in diesem Sinne ist auch das Haushaltsgesetz, durch das gemäß Art. 116 Abs. 2 LV der Haushaltsplan aufgestellt wird. Durch den Haushaltsplan werden zwar Rechte gegenüber Dritten weder begründet noch aufgehoben (§ 3 Abs. 2 LHO). Seine rechtliche Bedeutung liegt aber darin, dass er die „Bewilligung“ der im Haushaltsplan ausgeworfenen Mittel, also die Ermächtigung an die Regierung enthält, diese Mittel für die im Haushaltsplan festgelegten Zwecke auszugeben. Diese Ermächtigung schafft Befugnisse und Verantwortlichkeiten im organschaftlichen Rechtskreis, die ohne das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan nicht bestünden (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, Urteilsabdruck S. 8 [in AS 25, 387 insoweit nicht abgedruckt]; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56 [89]; Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF

1/82 –, BVerfGE 79, 311 [326]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [117]).

Nichts anderes gilt für das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz. Auch dieses Gesetz begründet keine Ansprüche Dritter, sondern steuert lediglich die Verwendung bestimmter Haushaltsmittel über mehrere Haushaltsperioden hinweg (§ 2 Abs. 2 LFinFG a.F. und n.F.). Damit zeitigt es aber – ähnlich wie ein Landeshaushaltsgesetz – Rechtswirkungen im organschaftlichen Rechtskreis.

Zulässiger Antragsgegenstand ist schließlich auch das am 3. Juli 2012 vom Landtag beschlossene Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV.

III.

Auch das für die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags notwendige objektive Klarstellungsinteresse besteht hinsichtlich aller angegriffenen Rechtsnormen.

1. Ein Normenkontrollantrag setzt ein objektives Interesse an der Klarstellung der Geltung der Norm voraus. Es muss ein konkreter Anlass bestehen, die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes dem Verfassungsgerichtshof zu unterbreiten (vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90 u.a. –, BVerfGE 88, 203 [334]; Beschluss vom 24. Juni 1997 – 2 BvF 1/93 –, BVerfGE 96, 133 [137]; Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167 [193]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [117]; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, EL Juli 2012, § 76 Rn. 58 ff.). Das Klarstellungsinteresse ist beim Normverwerfungsantrag grundsätzlich indiziert, wenn ein Antragsteller von der Unvereinbarkeit geltenden Rechts mit Verfassungsrecht überzeugt ist (VerfGH RP, Urteil vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 u.a. –, AS 42, 229 [253]; BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1997 – 2 BvF 1/93 –, BVerfGE 96, 133 [137]; Beschluss vom 15. Januar 2008 – 2 BvF 4/05 –, BVerfGE 119, 394 [410]; Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 39 ff. m.w.N.).

Wird eine Norm während eines Normenkontrollverfahrens zwar neu gefasst, bleibt aber inhaltlich im Wesentlichen gleich, wird sie ohne Weiteres Verfahrensgegenstand (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 – 2 BvF 3/56 –, BVerfGE 6, 104 [110]; Urteil vom 3. November 1982 – 1 BvL 4/78 –, BVerfGE 61, 291 [306]; Beschluss vom 8. November 1983 – 1 BvL 8/81 –, BVerfGE 65, 237 [243 f.]; Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33 [44]; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, EL Juli 2012, § 76 Rn. 18).

Ist eine Norm bereits außer Kraft getreten, fehlt das objektive Klarstellungsinteresse nur dann, wenn von der Norm Rechtswirkungen für die Zukunft nicht mehr ausgehen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1952 – 1 BvF 1/52 –, BVerfGE 1, 396 [400]; Urteil vom 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90 u.a. –, BVerfGE 88, 203 [334 ff.]; Beschluss vom 2. März 1999 – 2 BvF 1/94 –, BVerfGE 100, 249 [263]; Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33 [45]; Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167 [193]; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, EL Juli 2012, § 76 Rn. 18; Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 23 ff.).

2. Nach diesen Maßstäben ist das objektive Klarstellungsinteresse hinsichtlich aller angegriffenen Normen gegeben.

a) Das gilt zunächst hinsichtlich des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 in Verbindung mit dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Ein Haushaltsgesetz entfaltet auch nach Ablauf des Haushaltsjahres noch insofern Rechtswirkungen, als die Kreditermächtigungen bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes gelten (§ 18 Abs. 3 LHO). Davon abgesehen besteht auch für im Übrigen zulässig erhobene Normenkontrollanträge, die sich auf Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes beziehen, im Hinblick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ausnahmsweise ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der eigentlichen Rechtswirkung hinaus. Der begrenzten zeitlichen Geltung des Haushaltsgesetzes entspricht die Wiederkehr eines Gesetzes gleicher Art, die aus der Budgetpflicht des Parla-

ments (Art. 116 LV) folgt. Damit besteht die Möglichkeit, dass eine mit einem Normenkontrollantrag zur Prüfung gestellte verfassungsrechtlich zweifelhafte Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers von Jahr zu Jahr wiederholt wird. Sie könnte, würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelung des Haushaltsgesetzes auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichts entfallen, gleichwohl kaum je überprüft werden. Das Haushaltsgesetz würde damit einer verfassungsrechtlichen Kontrolle praktisch entzogen. Dies widerspricht jedoch der Intention des Normenkontrollverfahrens (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [328]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [117]).

b) Auch hinsichtlich der Normen des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz besteht ein objektives Klarstellungsinteresse. § 3c LFinFG hat sich durch die Neufassung nicht wesentlich verändert und wird daher ohne Weiteres in dieser Fassung Gegenstand des anhängigen Normenkontrollverfahrens. Von den außer Kraft getretenen Vorschriften gehen im Übrigen insofern noch Rechtswirkungen aus, als sie die Grundlage für die im vorliegenden Verfahren zu prüfenden Veranschlagungen im Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 und die Zuführungen zum Finanzierungsfonds darstellen. In ihrer Neufassung sind die Vorschriften von der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 1. Dezember 2015 wirksam in das Verfahren einbezogen worden (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33 [45] m.w.N.; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, 38. EL Juli 2012, § 76 Rn. 18).

c) Schließlich besteht auch hinsichtlich des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 LV ein objektives Klarstellungsinteresse, da das Gesetz seit der Antragstellung nur unwesentliche Änderungen erfahren hat und die Antragstellerin von seiner Verfassungswidrigkeit überzeugt ist.

IV.

Der Antrag ist allerdings insofern unzulässig, als die Antragstellerin schon heute die Überprüfung von Normen des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 LV am Maßstab des Art. 117 Absatz 1 LV begehrt, obwohl diese Verfassungsnorm bis zum

Ablauf des Übergangszeitraums am 31. Dezember 2019 von dem derzeit geltenden Verfassungsrecht derogiert wird.

1. Art. 117 Abs. 1 LV ist zwar bereits am 31. Dezember 2010 in Kraft getreten, entfaltet aber derzeit und absehbar noch bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2019 keine Wirksamkeit. Diese – ungewöhnliche, und mit der üblichen Situation des verkündeten, aber noch nicht in Kraft getretenen Rechts nicht vergleichbare – Konstellation beruht auf der Regelungssystematik des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547). Mit diesem Gesetz hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Einführung der neuen Schuldenregel zwar beschlossen und in Kraft gesetzt, die materielle Geltung der Schuldengrenze aber bis zum 31. Dezember 2019 in die Hände des Gesetzgebers gelegt (Art. 2 Satz 1 und Satz 2 LVÄndG37; vgl. hierzu Koriath, JZ 2009, 729 [730]: „Verfassungsänderung auf Vorrat“). Von der Möglichkeit zur Derogation der Geltung der neuen Schuldenregel hat der Gesetzgeber Gebrauch gemacht (vgl. § 18 Abs. 1 LHO), so dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung derzeit allein Art. 117 Satz 2 LV1971 zu entnehmen sind und sich die behauptete Nichteinhaltung der Vorgaben des Art. 117 Abs. 1 LV dementsprechend derzeit nicht als verfassungswidrig erweisen würde.

Würde der Verfassungsgerichtshof das einfache Recht bereits an einer noch nicht in diesem Sinne wirksamen Verfassungsnorm messen, liefe dies auf eine „präventive Normenkontrolle unter umgekehrten Vorzeichen“ hinaus. Dabei beruhte der präventive Charakter nicht darauf, dass der Verfahrensgegenstand noch nicht existent ist, sondern darauf, dass die Verfassungsregelung, zu der der Verfahrensgegenstand in Widerspruch stehen soll, (noch) keine verfassungsrechtlich bindenden Vorgaben formuliert. Daher käme derzeit auch nicht die beantragte Verwerfung einer Norm als nichtig, sondern allenfalls die Feststellung, dass das einfache Recht mit einer künftig einzuhaltenden Schuldenregel nicht in Einklang steht, in Betracht. Solche – in der Sache gutachterlichen – Stellungnahmen gehören aber nicht mehr zu den Aufgaben des Verfassungsgerichtshofs, seit der verfassungsändernde Gesetzgeber die ursprünglich in Art. 120 Abs. 1 LV vorgesehene Kontrolle von Gesetzesvorlagen im Jahr 1970 bewusst abgeschafft hat (vgl.

dazu Schunk, JöR N.F. 20 [1971], 241 [254]; Jutzi, LKRZ 2015, 91 [96]; zu dem Aspekt der Stellungnahme bei noch nicht bestehendem Recht auch BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1952 – 1 BvF 1/52 –, BVerfGE 1, 396 [404]; zur nicht vorgesehenen präventiven Normenkontrolle ebd. S. 410; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, EL Juli 2012, § 76 Rn. 15).

Hinzu kommt folgendes: Sowohl die Verfassung als auch das Ausführungsgesetz können bis zum Eintritt gleichzeitiger Normwirksamkeit noch geändert werden (vgl. hierzu Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 366; Koriath, JZ 2009, 729 [730]; Stern, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung 1982, Art. 93 Rn. 260). In Bezug auf das Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV ist dies während des laufenden Normenkontrollverfahrens auch bereits geschehen (GVBl. 2015 S. 279). Es steht damit nicht fest, dass Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Normverwerfung erstmals in Betracht kommt, überhaupt noch in der jetzt vorliegenden Form existieren.

2. Das Verfassungsrecht stellt im Übergangszeitraum – von der derogierten Vorschrift des Art. 117 Abs. 1 LV abgesehen – auch keine sonstigen Maßstäbe zur Verfügung, an denen die angegriffenen Vorschriften des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 LV gemessen werden könnten. In Art. 2 Satz 4 und Satz 5 LVÄndG37 ist zwar aufgenommen, dass mit dem Abbau des bestehenden strukturellen Defizits im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden soll und dass die jährlichen Haushalte so aufzustellen sind, dass nach regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV erfüllt wird. Dieser Vorschrift lassen sich aber jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine verbindlichen Maßstäbe entnehmen, anhand derer das einfache Recht als verfassungswidrig verworfen werden könnte. Dies ergibt sich zum einen aus der fehlenden Festlegung, zu welchem Zeitpunkt mit dem Abbau des strukturellen Defizits begonnen werden muss. Die Soll-Regelung trägt ausweislich der Gesetzesbegründung dem vom Bund gewährten Übergangszeitraum sowie den nach wie vor bestehenden Unsicherheiten vor dem Hintergrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise Rechnung (LT-Drucks. 15/4966, S. 8). Zum anderen ist das Land zwar im Übergangszeitraum gehalten, keine Situation

herbeizuführen, die das Erreichen des Ziels eines ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2020 unmöglich macht (vgl. zur Übergangsvorschrift im Grundgesetz Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke [Hrsg.], GG, 13. Aufl. 2014, Art. 143d Rn. 18; Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2014, Art. 143d Rn. 9 f.; Kube, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG, EL Januar 2010, Art. 143d Rn. 14; Heintzen in: v.Münch/Kunig [Hrsg.], GG, 6. Aufl. 2012, Art. 143d Rn. 9). Eine solche Konstellation ist vorliegend aber nicht zur Prüfung gestellt. Sie könnte zu befürchten sein, wenn der Gesetzgeber sich in zeitlicher Nähe zum Ablauf der Übergangsphase irrigerweise strukturelle Einnahmen zu Gute halten würde oder verfassungsrechtlich gebotene strukturelle Ausgaben nicht in seine Berechnung einstellte, er deshalb den strukturellen Saldo zu seinen Gunsten falsch berechnete und ohne Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Gefahr liefe, unter Geltung der neuen Schuldenregel den Haushaltsausgleich zu verfehlen. Die Zuführungen des Landes zum Finanzierungsfonds sowie die Rückführungen des Finanzierungsfonds an das Land neutralisieren sich nach den Vorschriften des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 LV aber jahresbezogen und nehmen daher gerade keinen Einfluss auf den strukturellen Saldo. Sollte sich die Veranschlagung der zwischen Finanzierungsfonds und Land stattfindenden finanziellen Transaktionen unter Geltung der neuen Schuldenregel als verfassungswidrig herausstellen, wäre die Folge, dass Zuführungen zum Fonds und Rückführungen vom Fonds anders behandelt werden müssten. Verzichtete der Gesetzgeber für diesen Fall ganz auf Zu- und Rückführungen, wie dies nach der Neufassung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz möglich ist, ergäbe sich derselbe strukturelle Saldo, mit dem derzeit ohnehin gerechnet wird.

Es ist der Antragstellerin unbenommen, ihren Antrag insoweit zu einem Zeitpunkt erneut zu stellen, zu dem Art. 117 Abs. 1 LV Wirksamkeit entfaltet. Zu diesem Zeitpunkt besteht eine Kongruenz zwischen dem Antragsgegenstand und dem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab und damit auch die Möglichkeit für den Verfassungsgerichtshof, das einfache Recht an wirksamem Verfassungsrecht zu messen.

C.

Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, erweist er sich ganz überwiegend als begründet. Das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 verstößt gegen die investitionsbezogene Schuldenobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971, weil die veranschlagten Einnahmen aus Krediten die Ausgaben für Investitionen überschreiten (I). Auch das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz erweist sich als mit Art. 117 Satz 2 LV1971 unvereinbar, sofern § 3c LFinFG die Zuführungen zum Finanzierungsfonds als Darlehen qualifiziert. Vor diesem Hintergrund kann die Frage eines zusätzlichen Verstoßes gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot dahinstehen. Die von der Antragstellerin darüber hinaus in Bezug auf § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 und Abs. 2 LFinFG geltend gemachten Verstöße gegen das Gebot der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit von Gesetzen liegen nicht vor (II).

I.

Das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 verstößt gegen die investitionsbezogene Schuldenobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971, weil die veranschlagten Einnahmen aus Krediten die Ausgaben für Investitionen überschreiten. Dieser Verstoß ergibt sich allerdings nicht schon daraus, dass Darlehen generell nur unter bestimmten Bedingungen zu den Investitionsausgaben zu zählen sind. Es ist vielmehr an dem bundeseinheitlichen Begriff der Investitionsausgaben festzuhalten (1). Im vorliegenden Fall hätten die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds als rechtlich selbständiges, aber vom Land eingerichtetes Vermögen, das die Funktion einer Rücklage zur Deckung künftiger konsumtiver Ausgaben einnimmt, jedoch nicht als Darlehen qualifiziert und damit auch nicht als Investitionsausgaben veranschlagt werden dürfen. Eine solche Qualifikation verstößt gegen Art. 117 Satz 2 LV1971, weil sie dazu führt, dass der Begriff der Investitionsausgaben jede begrenzende Wirkung verliert und die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Ergebnis leerläuft (2). Die Frage, ob zugleich ein Verstoß gegen das Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit vorliegt, kann vor diesem Hintergrund dahinstehen (3).

1. Ein Verstoß des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 ergibt sich nicht schon daraus, dass der Begriff des „Darlehens“ im Sinne des § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO generell einer einschränkenden Auslegung unterliegt und der Haushaltsgesetzgeber deshalb Darlehen nur teilweise oder nur unter bestimmten Bedingungen als Investitionsausgabe im Sinne des Art. 117 Satz 2 LV1971 veranschlagen darf.

Nach Art. 117 Satz 2 LV1971 dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer – vorliegend vom Haushaltsgesetzgeber nicht geltend gemachten – Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Der Begriff der Investitionsausgaben wird von der Landesverfassung nicht definiert. Gemäß Art. 117 Satz 3 LV1971 ist es vielmehr Aufgabe des Gesetzgebers, „das Nähere“ und damit auch den Begriff der Investitionsausgaben durch Gesetz zu regeln (vgl. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 117 Rn. 19; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvR 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [352]; Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [139]). Im Landesrecht wird diese Begriffsbestimmung durch § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO vorgenommen, nach dessen Buchstabe e) auch Darlehen zu den Investitionsausgaben zu zählen sind.

Nach dem Wortlaut der Norm und dem darin zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers handelt es sich bei dem Begriff des „Darlehens“ im Sinne des § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO um einen formalen, keinen inhaltlichen Einschränkungen unterworfenen Begriff (a). Mit der gesetzlichen Definition hat der Investitionsbegriff zwar eine Weite erlangt, die dazu führt, dass die investitionsbezogene Schuldenregelung sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität als nur teilweise wirksam erweist (b). Sofern der Landesgesetzgeber gleichwohl an einem entsprechend weiten Investitionsbegriff festhält, ist der Verfassungsgerichtshof nicht dazu berufen, eine hiervon abweichende Definition an die Stelle des Gesetzgebers zu setzen (c). Im Übrigen stünde eine abweichende Definition der Investitionsausgaben im Sinne des Art. 117 Satz 2 LV1971 auch nicht in Einklang mit höherrangigem Bundesrecht (d).

a) Gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO sind grundsätzlich sämtliche Darlehen in voller Höhe als Investitionsausgabe im Haushaltsplan zu veranschlagen. Neben dem Wortlaut der Norm ergibt sich dies insbesondere aus der Gesetzgebungshistorie, da sich der Bundes- wie Landesgesetzgeber und das Bundesverfassungsgericht bereits eingehend mit der hier aufgeworfenen Frage auseinandergesetzt haben.

Die investitionsbezogene Kreditobergrenze wurde in Bund und Ländern als Ergebnis der Finanz- und Haushaltsreform der Jahre 1967 und 1969 eingeführt. Ziel dieser Reform war es, die staatliche Haushaltswirtschaft und Haushaltspolitik sowie das Haushaltsrecht auch in den Dienst einer konjunktursteuernden Wirtschafts- und Finanzpolitik zu stellen. Bis dahin waren Kredite nur zur Finanzierung außerordentlicher Ausgaben oder solcher Ausgaben zulässig, die in der Zukunft einen Ertrag brachten. Dementsprechend bestimmte Art. 117 LV in der Fassung vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209 [S. 221]), dass Kreditaufnahmen nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden (d.h. gewinnbringenden) Zwecken erfolgen dürfen (vgl. Süsterhenn/Schäfer, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 117 Anm. 2). Auf der Grundlage der ökonomischen Theorie von J.M. Keynes setzte sich nach und nach die Auffassung durch, der Ablauf der seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beobachteten kontinuierlichen Konjunkturzyklen lasse sich durch fiskalpolitische Maßnahmen des Staates beeinflussen; daher sei es ökonomisch angezeigt und politisch geboten, die staatliche Haushalts- und Finanzpolitik im Interesse der Konjunkturstabilisierung auf eine antizyklische Steuerung des Konjunkturablaufs auszurichten und ihr die dazu notwendigen rechtlichen Instrumentarien zu verschaffen. So wurden durch den im Jahr 1967 geänderten Art. 109 Abs. 2 GG (BGBl. I S. 581) Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft künftig den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Im Jahr 1969 wurde sodann auf Bundesebene mit Art. 115 GG (BGBl. I S. 357, – Art. 115 GG1969 –) die investitionsbezogene Kreditobergrenze eingeführt, deren inhaltliche Regelung der Landesgesetzgeber durch Änderung des Art. 117 LV am 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 1) nachvollzog (vgl. zur Entwicklung auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [332 ff.]; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1275, 1277; Kube, in:

Maunz/Dürig [Hrsg.], GG, Art. 115, EL Oktober 2009, Rn. 24 ff.; Heun, in: Dreier [Hrsg.], GG, 2. Aufl. 2008, Art. 115 Rn. 4).

In der gesamtwirtschaftlichen Normallage ist seither – unter Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, das grundsätzlich auch die Rückführung der Verschuldung gebieten kann – eine Aufnahme von Krediten höchstens bis zur Höhe der Investitionsausgaben zulässig. Die Investitionssumme bildet somit eine Obergrenze, die weder aus Gründen der Bedarfsdeckung noch aus wirtschaftspolitischen oder sonstigen Erwägungen überschritten werden darf. Grundgedanke dieser betragsmäßigen Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionsausgaben ist deren Zukunftsnützigkeit. Da ein künftig zurückzahlbarer Kredit gegenwärtige Staatsleistungen in die Zukunft verschiebt (vgl. ausführlich Pünder, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 7), soll der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen, der die Entscheidungsfreiheit des Parlaments in den Folgejahren einschränkt und die Gefahr des Eintretens von Haushaltsnotlagen in sich trägt, begrenzt sein. Kredite dürfen daher nur im Umfang der Ausgaben mit „zukunftsbegünstigendem“ Charakter in Anspruch genommen werden (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [334 und 354] und Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [138]).

Solange keine gesetzliche Definition des Begriffs der Investitionsausgaben bestand, hatte sich zunächst lediglich eine einheitliche Staatspraxis herausgebildet, wonach Investitionen öffentliche Ausgaben für Maßnahmen darstellten, die bei makro-ökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern (vgl. die Regierungsbegründung zur Neufassung des Art. 115 GG, BT-Drucks. V/3040, S. 47 Rn. 134). Nach dieser Praxis wurden unter anderem auch Darlehen zu den Investitionsausgaben gerechnet.

In seinem Urteil vom 18. April 1989 mahnte das Bundesverfassungsgericht nachdrücklich ein gesetzgeberisches Tätigwerden an. Das normative Regelungskonzept der Schuldenregel ziele auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung und habe fundamentale Bedeutung für die Sicherung und Handlungsfähigkeit des modernen Leistungs- und Sozialstaates. Zu seiner vollen Realisierung sei es an die verfassungsrechtlich vorgesehene ausführende Gesetzgebung gebunden.

Nötig sei vor allem eine nähere Präzisierung des Investitionsbegriffs, damit dieser seiner Funktion, einer den Haushalt zu stark belastenden Staatsverschuldung vorzubeugen, möglichst gerecht werden könne. Der Investitionsbegriff könne jedenfalls nicht weiter verstanden werden als in der bisherigen Staatspraxis. Eine Ausweitung würde der normativen Intention der investitionsbezogenen Schuldenregel, die Staatsverschuldung zu begrenzen, nämlich geradewegs zuwiderlaufen (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311, 2. Leitsatz sowie S. 337 und S. 352 ff.; bestätigt im Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [139 f.]).

Der Bundesgesetzgeber nahm im Jahr 1990 eine Definition der Investitionsausgaben in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG auf (BGBl. I S. 1446), die er in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung – BHO – nachvollzog (BGBl. I S. 1447). Inhaltlich schrieb er damit allerdings lediglich die bereits bestehende Staatspraxis fest (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [143]). Zur Begründung führte der Gesetzgeber aus, auch nach nochmaliger ausführlicher Befassung mit der Thematik werde keine Notwendigkeit für eine umfassende Neuabgrenzung des Begriffs der öffentlichen Investitionen gesehen. Ein allen Aspekten der Konjunktur-, Wachstums- und Haushaltspolitik gerecht werdender Begriff der öffentlichen Investitionen lasse sich nicht bilden. Seine Einengung empfehle sich nicht (Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, BT-Drucks. 11/6940, S. 1 und 4 f.). In Bezug auf Darlehen erklärte der Bundesgesetzgeber: „Darlehen sind ohne Rücksicht auf ihren Verwendungszweck als Finanzinvestitionen anzusehen“ (Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 19. April 1990, BT-Drucks. 11/6939, S. 6). Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundeshaushaltsordnung, die inhaltsgleich übernommen werden sollten, definierte der rheinland-pfälzische Gesetzgeber sodann den Investitionsbegriff mit Gesetz vom 14. Juli 1993 (GVBl. S. 394) in § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO. Hierbei bekräftigte er nochmals, dass für den Begriff der Investitionsausgaben an der bislang geübten Staatspraxis festgehalten werden solle (LT-Drucks. 12/2350, S. 7).

b) Es kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, dass das derzeit noch gültige finanzverfassungsrechtliche Schuldenregime seiner Aufgabe, Staatsverschuldung zu begrenzen und rational zu steuern, nur teilweise gerecht wird. Die Verpflichtung auf die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hat nicht dazu geführt, dass die staatliche Verschuldungspolitik antizyklisch agiert. Vielmehr wurden Schulden praktisch durchgehend vermehrt. Auch der sehr weite Begriff der Investitionsausgaben trägt dazu bei, dass es nur unvollkommen gelungen ist, staatliche Neuverschuldung wirksam zu begrenzen (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [142]). Entsprechend einmütig wird der Begriff der Investitionsausgaben in der finanzverfassungsrechtlichen Literatur und von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder kritisiert. Das gilt gerade auch für die voraussetzungslose Einbeziehung von Darlehen. Problematisch sei, dass Darlehen zum Zeitpunkt ihrer Hingabe die Summe der Investitionsausgaben und damit den Spielraum zur Aufnahme von Krediten erhöhten, zum Zeitpunkt ihres Rückflusses aber unberücksichtigt blieben, da sie weder Einnahmen aus Krediten darstellten noch nach der geübten Staatspraxis als „Desinvestitionen“ von der Summe der Investitionsausgaben abgezogen würden. Würden Darlehen beim Empfänger nicht zu investiven Zwecken genutzt und die Darlehensrückläufe zu konsumtiven Zwecken ausgegeben, sei eine Zukunftsnützigkeit der Darlehensvergabe nicht erkennbar. Insofern bestehe ein erhebliches Missbrauchs- und Umgehungspotential (vgl. Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 41; Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 282). In der Literatur wird daher verbreitet die Forderung erhoben, nur solche Darlehen als Investitionsausgaben anzuerkennen, die vom Darlehensnehmer zu investiven Zwecken gebraucht werden (Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 213 f.; Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 166 ff.; Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 41; siehe auch abweichende Meinung des Richters Landau zu BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [177 f.]). Daneben wird gefordert, dass Darlehensrückflüsse von der jeweiligen investitionsbezogenen Kreditobergrenze abgezogen werden, also im Jahr der Fälligkeit des Darlehens die Möglichkeit zur Nettoneuverschuldung verringern (Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 213 f.; Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2002, LT-Drucks. 14/1880, S. 26;

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 76; Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drucks. 14/1667, S. 59; Engels/Hugo, DÖV 2007, 445 [451]; Tappe, DÖV 2009, S. 881 [884]; siehe auch abweichende Meinung des Richters Landau zu BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [177 f.]).

c) Die vor dem Hintergrund dieser Kritik auf den ersten Blick naheliegende Schlussfolgerung, dass die Dichte der verfassungsgerichtlichen Kontrolle in Bezug auf eine allgemeine Definition der Investitionsausgaben erhöht werden müsste, führt indes in die Irre. Weist Art. 117 Satz 3 LV1971 den Regelungsauftrag zur Definition der Investitionsausgaben dem einfachen Gesetzgeber zu, ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, eine eigene, engere Definition der Investitionsausgaben an dessen Stelle zu setzen. Eine vom Verfassungsgerichtshof selbst vorgenommene Definition der Investitionsausgaben erhöhte auch nicht die Chance auf eine sachgerechte, den Zielen der Finanzverfassung bestmöglich entsprechende Entscheidung. Die Auswahl und Institutionalisierung von Regeln, die in geeigneter Weise dem Anreiz zur Verschiebung von Ausgleichslasten auf nachfolgende Legislaturen entgegenwirken, ist eine komplexe Aufgabe, für die eine Bandbreite an möglichen Lösungen in Betracht kommt. Für die Frage, welcher dieser Lösungswege tatsächlich zielführend ist und beschränkt werden sollte, enthält die Landesverfassung jedoch keine hinreichenden Direktiven. Diese Frage kann daher nur durch den demokratisch legitimierte Gesetzgeber in einem parlamentarischen Prozess erfolgen, der gerade zur Bewältigung entsprechend schwieriger und auf unsicherer Prognosegrundlage zu treffender Problemlagen geschaffen ist (so für das Bundesrecht ausdrücklich BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [336] und Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [139 und 143]).

d) Für das Landesrecht kommt ein weiteres hinzu: Nach Art. 109 Abs. 4 GG kann der Bundesgesetzgeber durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufstellen. Von dieser ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz hat der Bund durch Erlass des Haushaltsgrundsätzegesetzes Gebrauch gemacht.

Gemäß § 1 Satz 2 dieses Gesetzes sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den dort niedergelegten Grundsätzen zu regeln. Da aber § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG – wie gezeigt wurde – Darlehen ohne weitere Einschränkungen zu den Investitionsausgaben zählt, würde eine Auslegung des Landesverfassungsrechts, die in Bezug auf die Investitionsausgaben zu einem engeren Darlehensbegriff gelangte, in Widerspruch zu höherrangigem Bundesrecht geraten (vgl. auch NdsStGH, Urteil vom 10. Juli 1997 – 10/95 –, NVwZ 1998, 1288 [1289] und VerfGH NRW, Urteil vom 24. April 2007 – 9/06 –, DÖV 2007, 698).

e) Für den Begriff der Investitionsausgaben im Sinne des Art. 117 Satz 2 LV1971 ist daher von der Definition des § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO auszugehen, nach dem Darlehen im Haushaltsplan als Investitionsausgaben zu veranschlagen sind. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat auf die nicht ausreichende Wirksamkeit der investitionsbezogenen Schuldenregel reagiert und auf Bundes- wie Landesebene eine grundlegende Revision des Finanzverfassungsrechts vorgenommen. Solange in einem Übergangszeitraum die investitionsbezogene Schuldenregel des Art. 117 Satz 2 LV1971 noch Anwendung findet, hat die verfassungsrechtliche Prüfung indes von dem Regelungsgehalt dieser Norm auszugehen und den in der Staatspraxis etablierten Investitionsbegriff zugrunde zu legen.

2. Das Haushaltsgesetz 2014/2015 verstößt aber deshalb gegen die investitionsbezogene Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971, weil die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds im konkreten Fall nicht als Darlehen hätten qualifiziert werden dürfen. Der Gesetzgeber darf keine gesetzliche Ausgestaltung wählen, die dazu führt, dass die Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971 ihren normativen Zweck verfehlt, weil der auf eine Begrenzung der Staatsverschuldung angelegte Begriff der Investitionsausgaben jede einschränkende Wirkung verliert. Eine Gesetzesgestaltung, die zwar formal eine gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO als Investitionsausgabe zu qualifizierende Ausgabenart aufgreift, die begrenzende Wirkung des Investitionsbegriffs aber im Ergebnis leerlaufen lässt, erweist sich daher als verfassungswidrig (vgl. zu diesem Maßstab auch VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003 – 6/02 –, DÖV 2004, 121 [123]).

Das normative Regelungskonzept des Art. 117 Satz 2 LV1971 zielt auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung (a). Mit dem Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde eine rechtliche Ausgestaltung gewählt, die die begrenzende Wirkung des Art. 117 Satz 2 LV1971 entfallen lässt (b). Für die gewählte Ausgestaltung sprechen auch keine Gründe, die vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Schuldenobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971 beachtlich wären (c).

a) Das normative Regelungskonzept der investitionsbezogenen Kreditobergrenze in Art. 117 Satz 2 LV1971, der Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG1969 entspricht (vgl. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 117 Rn. 2) zielt auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [352] und Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [138]). Gemäß Art. 117 Satz 2 LV1971 wird hierzu die Nettokreditaufnahme auf die Höhe zukunftsbegünstigender Ausgaben begrenzt. Damit die Norm ihrer Funktion gerecht werden kann, darf der Begriff der Investitionsausgaben nicht zu weit ausgelegt werden (vgl. Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 38; Maunz, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG, EL September 1981, Rn. 32 und Rn. 35; Wendt in: v.Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2005, Art. 115 Rn. 42; Höfling/Rixen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Juli 2003, Art. 115 Rn. 82 ff. und 279; Isensee, in: Festschrift für Friauf, 1996, S. 705 [713]). Der aus der bisherigen Staatspraxis überkommene – ohnehin sehr weite – Begriff der Investitionsausgaben stellt deshalb die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen dar und darf nicht nochmals ausgeweitet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit bereits in seiner Entscheidung vom 18. April 1989 ausgeführt: „Der Investitionsbegriff des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG kann nicht weiter verstanden werden als in der bisherigen Staatspraxis. Für seine Ausweitung – etwa im Hinblick auf Ausgaben für Ausbildung („human capital“) oder investive Verteidigungsausgaben – ergibt sich weder aus der Entstehungsgeschichte noch aus Sinn und Zweck der Vorschrift ein Anhaltspunkt; sie würde der normativen Intention dieser Bestimmung, die Staatsverschuldung zu begrenzen, geradewegs zuwiderlaufen“ (BVerfG, Urteil vom 18. April

1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [337]; bestätigt im Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [139 f.]).

Dies gilt nicht nur für die Schaffung neuer Kategorien von Investitionsausgaben, sondern auch für die Anwendung der überkommenen Staatspraxis. Mit Art. 117 Satz 2 LV1971 ist es deshalb ebenfalls nicht zu vereinbaren, wenn der Anwendungsbereich einer gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO formal als Investitionsausgabe zu qualifizierenden Ausgabenart in einer Weise erweitert wird, durch die die investitionsbezogene Kreditobergrenze ihre Wirkung nicht mehr zu entfalten vermag. Auch eine solche gesetzliche Ausgestaltung läuft der normativen Intention des Art. 117 Satz 2 LV1971 nämlich geradewegs zuwider.

Der Einhaltung der investitionsbezogenen Kreditobergrenze im jeweiligen Haushaltsjahr kommt unter dem Regime des Art. 117 Satz 2 LV1971 deshalb besondere Bedeutung zu, weil sie sich letztlich als das einzig wirksame verfassungsrechtliche Mittel erweist, um den Anstieg staatlicher Gesamtverschuldung einzudämmen. Die investitionsbezogene Kreditobergrenze erfasst nur die Nettoneuverschuldung. Übersteigt diese die Summe der Investitionsausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr nicht, erscheint die Kreditaufnahme unbedenklich und gerechtfertigt zu sein. Der absolute Schuldenstand wird demgegenüber von der investitionsbezogenen Kreditobergrenze nicht mehr in den Blick genommen. Der Ablösung von Altschulden und dem damit verbundenen Aufrechterhalten eines Schuldensockels aus vergangenen Haushaltsjahren steht Art. 117 Satz 2 LV1971 deshalb nicht entgegen (vgl. Tappe, DÖV 2009, 881 [883]; siehe auch Heintzen, JZ 2016, 1039 [1043]; Wendt, in: v.Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2005, Art. 115 Rn. 35; Höfling/Rixen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Juli 2003, Art. 115 Rn. 269). Da sich auch die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht letztlich als nicht wirksam erwiesen hat (vgl. hierzu die Ausführungen unter C.I.1.a. und b.), läuft das verfassungsrechtliche Regime zur Begrenzung staatlicher Verschuldung in dem Maße leer, in dem der Investitionsbegriff seine begrenzende Wirkung nicht zu entfalten vermag (vgl. zu den Bindung des europäischen Rechts Tappe, DÖV 2009, 881 [883]).

b) Dies zugrunde gelegt, steht Art. 117 Satz 2 LV1971 einer gesetzlichen Konstruktion entgegen, die Zuführungen des Landes an ein zwar rechtlich

selbständiges, aber vom Land eingerichtetes Vermögen, das die Funktion einer Rücklage für Versorgungsausgaben hat, als Darlehen und damit als Investitionsausgaben qualifiziert.

aa) Mit der Einrichtung von Vorsorgevermögen hat sich Rheinland-Pfalz – wie eine Reihe weiterer Bundesländer und der Bund – dazu entschlossen, die Finanzierung an sich erst künftig entstehender Versorgungslasten zeitlich vorzuziehen und hierfür eine Rücklage zu bilden (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 LFinFG a.F). Der Gesetzgeber ist nicht grundsätzlich gehindert, erst künftig entstehende Zahlungspflichten materiell vorzuziehen und so – im laufenden Haushaltsjahr – gesetzliche Zahlungspflichten zu begründen (vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – 20/10 –, NVwZ 2011, 805 [810 f.] sowie Tappe, Stellungnahme zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss am 25. Juni 2015, LT-Vorlage 16/5446, S. 8 f.). Wird ein entsprechendes Vorsorgevermögen als unselbständige Rücklage im Haushalt eingerichtet, wie dies dem Vorgehen der weiteren Bundesländer und dem Bund entspricht, erweist sich die investitionsbezogene Kreditobergrenze insofern als wirksam, als zusätzliche Kredite zur Finanzierung der Zuführungen allenfalls in Höhe der im jeweiligen Haushaltsjahr anfallenden Investitionsausgaben veranschlagt werden können. Gleiches gilt, wenn das Vorsorgevermögen zwar als selbständiges Vermögen eingerichtet wird, die Zuführungen allerdings – wie im Falle des Finanzierungsfonds bis zum Haushaltsjahr 2005 – nicht als investive Ausgaben qualifiziert werden.

Werden die Zuführungen zu einem rechtlich selbständigen Vermögen, das die Funktion einer Rücklage zur Vorfinanzierung konsumtiver Ausgaben einnimmt, hingegen als Darlehenshingabe qualifiziert, ist ein Weg geschaffen, auf dem konsumtive Ausgaben in nahezu beliebiger Höhe durch Kredite finanziert werden können. Obwohl die Versorgungsausgaben als konsumtive Ausgaben im Jahr ihrer Fälligkeit nämlich die Kreditobergrenze nicht ausweiten würden, erscheinen Ausgaben zur Deckung eben dieses Bedarfs dadurch als Investitionsausgaben, dass sie durch den Gesetzgeber vorgezogen und durch Darlehen vorfinanziert werden. Da Darlehen als Investitionsausgaben die Regelkreditgrenze erhöhen, können in der Konsequenz einer solchen gesetzlichen Ausgestaltung weitere Kredite in Höhe der jeweils gemachten Zuführungen aufgenommen werden. Eine

praktische Grenze ergibt sich hierbei allenfalls aus der Tragfähigkeit des Haushalts in Bezug auf die Höhe der Kreditzinsen.

bb) Der Wertung, wonach die Qualifizierung der Zuführungen an ein Sondervermögen als Darlehenshingabe im Ergebnis die Kreditfinanzierung dieser Zuführungen ermöglicht, steht der Grundsatz der Gesamtdeckung nicht entgegen. Nach diesem einfachrechtlich in § 8 LHO niedergelegten Grundsatz gelten alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Bestimmte Einnahmen, auch solche aus Krediten, können danach nicht bestimmten Ausgaben zugeordnet werden. Dies vermag aber nichts an dem Umstand zu ändern, dass die Vergabe von Darlehen die Kreditobergrenze ausweitet. Denkt man sich die Qualifizierung der Zuführung als Darlehenshingabe weg und nimmt an, die investitionsbezogene Kreditobergrenze sei in einem Haushaltsjahr ausgeschöpft, stünden Mittel für weitere Zuführungen nicht mehr zur Verfügung. Sofern die Zuführungen aber als Investitionsausgabe qualifiziert werden, können in entsprechender Höhe Einnahmen aus Krediten in den Haushaltsplan eingestellt werden. Mögen Kredite daher auch technisch zunächst in den Haushalt eingeflossen und die Zuführungen an den Finanzierungsfonds sodann dem Gesamtaufkommen entnommen worden sein, bleibt es dabei, dass entsprechend qualifizierte Zuführungen dem Landeshaushalt die Möglichkeit eröffnen, zusätzliche Kredite aufzunehmen (vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003 – 6/02 –, DÖV 2004, 121 [123] und Tappe, Stellungnahme zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss am 25. Juni 2015, LT-Vorlage 16/5446, S. 7). Im konkreten Fall wird dies dadurch augenfällig, dass die Haushaltsgesetze die investitionsbezogene Kreditobergrenze des Jahres 2007, aber auch der Jahre 2008, 2012, 2013, 2014 und 2015 formal nur deshalb einhalten konnten, weil die Zuführungen zum Finanzierungsfonds als Investitionsausgaben veranschlagt wurden.

cc) Der Umstand, dass der Investitionsbegriff im vorliegenden Fall seine beschränkende Wirkung verliert und die Kreditobergrenze im Ergebnis leerläuft, ist nicht nur dem ohnehin sehr weiten Begriff der Investitionsausgaben geschuldet. Die gesetzliche Konstruktion der Gewährung von Darlehen an ein vom Land eingerichtetes Vermögen, das die Funktion einer Rücklage zur Deckung künftiger konsumtiver Ausgaben hat, weist nämlich in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten

auf, die einer üblichen Darlehensvergabe nicht zu eigen sind und die die überkommene und verfassungsrechtlich noch hinzunehmende Staatspraxis (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [336 ff.] und Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 [139 ff.]) in Bezug auf den Investitionsbegriff substantiell ausweiten.

(1) Das gilt zunächst für das Element der Zukunftsnützigkeit. Die Vergabe eines Darlehens an einen Darlehensnehmer ist üblicherweise zumindest insofern zukunftsnützig, als mit der Hingabe des Darlehens ein Rückzahlungsanspruch erworben wird und die Mittel dem künftigen Haushaltsgesetzgeber – in der Regel gemehrt um eine vereinbarte Zinszahlung – wieder zur freien Verfügung stehen. Aus Sicht der investitionsbezogenen Kreditobergrenze wird die Zukunftsnützigkeit einer Darlehenshingabe regelmäßig erst fragwürdig, wenn der künftige Haushaltsgesetzgeber sich entscheidet, Darlehensrückläufe zur Deckung konsumtiver Ausgaben zu verwenden. Demgegenüber steht im vorliegenden Fall der Darlehensvergabe an das zweckgebundene Sondervermögen schon zum Zeitpunkt der Hingabe rechtlich bindend fest, dass die Rückflüsse gerade zur Deckung konsumtiver Ausgaben verwendet werden müssen. Nach dem Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2015 dient die Rücklage nämlich ausschließlich zur Finanzierung der Versorgung der einbezogenen Beamtinnen und Beamten und ist nach dem Willen des Gesetzgebers einer anderen Verwendung entzogen (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 2 LFinFG a.F.; vgl. auch LT-Drucks. 12/7623, S. 6). Damit ist die Frage der Zukunftsnützigkeit der Darlehenshingabe vorliegend nicht offen, sondern im negativen Sinne beantwortet: In der Sache handelt es sich nämlich lediglich um die zeitlich vorgezogene Deckung konsumtiver, gerade nicht zukunftsnütziger Ausgaben.

(2) Es gilt sodann in Bezug auf die Grenzen einer Darlehensvergabe. Üblicherweise wird durch die Vergabe eines Darlehens ein aktueller Kapitalbedarf des Darlehensnehmers gedeckt, der sich aus sachgesetzlichen Gründen ergibt und der aus dieser Sachgesetzlichkeit heraus auch seine Begrenzung findet. Künftiger Finanzierungsbedarf, der vom Gesetzgeber gewillkürt vorfinanziert wird, ist demgegenüber potentiell grenzenlos. Es liegt nämlich allein in der Entscheidung des

Gesetzgebers, für welche künftigen Ausgabenpositionen Vorsorge getroffen werden soll. Das zeigt sich gerade auch im konkreten Fall des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2015: Die Entscheidung, die Versorgungskosten der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern, deren Beamten- oder Richter Verhältnis nach dem 30. September 1996 erstmalig begründet worden ist, vollständig aufgrund versicherungsmathematischer Berechnungen vorzufinanzieren, begründete bereits für sich genommen einen auch im Ländervergleich weit überdurchschnittlichen Finanzierungsbedarf (vgl. hierzu LT-Drucks. 16/4896, S. 1). Darüber hinaus erlaubte § 3b LFinFG a.F. den Aufbau einer weiteren Versorgungsrücklage, wobei Zuführungen an diese Rücklage ebenfalls durch § 3c LFinFG a.F. als Darlehenshingabe qualifiziert wurden. Zwar machte § 3b Abs. 1 LFinFG a.F. solche Zuführungen von einer günstigen Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben des Landeshaushalts abhängig. Sofern in Höhe der Zuführungen aber weitere Kredite aufgenommen werden können, vermag die Haushaltslage praktisch keine begrenzende Wirkung zu entfalten. Das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz eröffnete daher bereits in seiner Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2015 die rechtliche Möglichkeit, der Anstalt Zuführungen in nahezu beliebiger Höhe zu machen und die Verschuldung des Landeshaushalts entsprechend auszuweiten.

(3) Schließlich weist die Darlehensvergabe an ein vom Land eingerichtetes Vorsorgevermögen eine dritte Besonderheit auf. Wird ein Darlehen zur Befriedigung eines aktuellen Kapitalbedarfs vergeben, steht es dem Darlehensgeber für die Laufzeit des Darlehens nicht mehr zur Verfügung. Da der Finanzierungsfonds aber lediglich eine Rücklage bildet, bleibt ihm das Kapital bis zur Fälligkeit des Darlehens als Anlagevermögen erhalten. Der Finanzierungsfonds ist in seiner Anlageentscheidung aber wiederum an den von dem Land durch Gesetz und Anlage Richtlinien vorgegebenen Rahmen gebunden (vgl. § 3 Abs. 3 LFinFG a.F.). Damit eröffnen sich für einen Landeshaushalt durch die Errichtung eines rechtlich selbständigen Vermögens Möglichkeiten, die einer Darlehensvergabe üblicherweise nicht zu eigen sind: Zum einen kann das Vermögen – wie dies der Finanzierungsfonds bislang überwiegend getan hat – die Zuführungen wieder bei dem Land selbst anlegen. Für diesen Fall stehen die Mittel dem Landeshaushalt wieder

zur Verfügung und können verausgabt werden. Eine Finanzierung der Zuführungen am externen Kreditmarkt ist nicht notwendig, da sich die Darlehenshingabe und die Rückanlage der Mittel in landesinternen Buchungen erschöpfen. Zum anderen kann das Land eine am externen Kreditmarkt finanzierte Rücklage aufbauen und – vermittelt durch das Sondervermögen – zur Anlage nutzen lassen. Da die investitionsbezogene Schuldenregel jahresbezogen nur die Nettoneuverschuldung begrenzt, sich auf Altschulden somit nicht auswirkt, kann über die Laufzeit des Darlehens im Wege der Umschuldung auch zwischen beiden Varianten gewechselt werden. So kann das Land vom Finanzierungsfonds aufgenommene und auslaufende (oder nach sondergesetzlichen Vorschriften wie § 3 Abs. 3 Satz 3 LFinFG a.F. zurückzunehmende) Schuldscheine umschulden, also zur Ablösung der Schuld gegenüber der Anstalt Kredite am externen Kreditmarkt aufnehmen. In diesem Sinne können durch eine Aufnahme von Schuldverschreibungen des Landes durch den Finanzierungsfonds im Wege reiner Buchungsvorgänge gleichsam Altschulden „auf Vorrat“ gemacht werden, die bei entsprechendem Kapitalbedarf des Vorsorgevermögens zu einem späteren Zeitpunkt ohne Bindung an die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze am externen Kreditmarkt umgeschuldet werden können.

c) Für die vorliegend gewählte gesetzliche Ausgestaltung des Finanzierungsfonds lassen sich keine verfassungsrechtlich beachtlichen Gründe anführen, die die Ausweitung der Schuldenobergrenze gegebenenfalls als hinnehmbar erscheinen lassen könnten.

Die Setzung von Recht ist ureigene Aufgabe des Parlaments. Welchen verfassungsrechtlichen Beschränkungen der Gesetzgeber hierbei unterliegt, hängt wesentlich vom Regelungsgegenstand und der Eingriffsintensität des Gesetzes ab (vgl. beispielhaft BVerfG, Beschluss vom 16. März 1971 – 1 BvR 52/66 u.a. –, BVerfGE 30, 292 [317]; Beschluss vom 5. März 1974 – 1 BvL 27/72 –, BVerfGE 37, 1 [20 f.]; Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 883 m.w.N.). Grundsätzlich kommt dem Gesetzgeber im vorliegenden Fall ein weiter Gestaltungsspielraum zu, da das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz keine Rechtswirkungen im Verhältnis von Staat zu Bürger entfaltet. Es begründet insbesondere keine unmittelbaren Rechte

von Beamtinnen und Beamten, denen der Dienstherr die Versorgung nach dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation bereits unmittelbar aus dem Dienstverhältnis schuldet (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 27. September 2005 – 2 BvR 1387/02 –, BVerfGE 114, 258 [298]). Allerdings ist dem Gesetzgeber auch im Bereich des staatlichen Innenrechts, in dem die Grundrechte nicht gelten, durch die Verfassung ein verbindlicher Rahmen gesetzt, den er nicht überschreiten darf (VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, AS 43, 307 [319 f.]; BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 [342]; Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83 u.a. –, BVerfGE 72, 330 [388]; siehe auch Isensee, in: Festschrift für Friauf, 1996, S. 705 [709]). Zu diesem Rahmen gehört insbesondere auch die finanzverfassungsrechtliche Begrenzung der Nettoneuverschuldung, wie Art. 117 Satz 2 LV1971 sie vorgibt (vgl. nur Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 31; Maunz, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG, Art. 115, EL September 1981, Rn. 29 f.; Wendt, in: v.Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 5. Aufl. 2005, Art. 115 Rn. 42).

Der Verfassungsgerichtshof kann offenlassen, ob über die in Art. 117 Satz 2 LV1971 ausdrücklich geregelte Ausnahme hinaus überhaupt Fälle denkbar sind, in denen eine Ausweitung der Kreditobergrenze in Frage kommt (vgl. hierzu VerfGH Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2003 – 125/02 –, NVwZ 2004, 210 sowie VerfGH NRW, Urteil vom 24. April 2007 – 9/06 –, DÖV 2007, 689). Eine Berufung auf den Entscheidungs- und Abwägungsspielraum des Gesetzgebers beziehungsweise den „Primat der Politik“ käme vorliegend nämlich allenfalls dann in Betracht, wenn der Gesetzgeber für die von ihm gewählte gesetzliche Ausgestaltung verfassungsrechtlich beachtliche Gründe anführen könnte, vor deren Hintergrund sich die finanzverfassungsrechtlichen Konsequenzen als hinnehmbar erweisen könnten. Dies ist aber nicht der Fall. Die Qualifikation der Zuführungen als Darlehen war weder zur Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Finanzierungsfonds und Land (aa), noch zur Erreichung der Ziele des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz notwendig (bb).

aa) Die Qualifikation der Zuführungen als Darlehen war zur Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Finanzierungsfonds und Land nicht notwendig. Sofern der Gesetzgeber die Einführung des § 3c LFinFG mit der rechtlichen Selbst-

ständigkeit des Finanzierungsfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts begründete (vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 12. September 2006, LT-Drucks. 15/253, S. 1) hätte das Vermögen zur Vermeidung der finanzverfassungsrechtlichen Folgen zum einen – wie dies in anderen Bundesländern und im Bund der Fall ist und angesichts des Vermögenszwecks auch nicht fernliegt – als einfache Rücklage im Landeshaushalt eingerichtet werden können. Zum andern hätte der Gesetzgeber es aber auch nach Einrichtung eines rechtlich selbständigen Vermögens bei der bereits vorhandenen Regelung über die Zuführungspflicht des Landes sowie die Erstattungspflicht des Finanzierungsfonds belassen können, wie sie § 2 Abs. 1 Satz 2 LFinFG a.F. und § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 LFinFG a.F. ohnehin vorsahen. Der zusätzlichen Qualifikation der Zahlungsströme als Darlehenshingabe und Darlehenstilgung ab dem Jahr 2006 hätte es daher nicht bedurft.

bb) Ein beachtlicher Grund für die Gesetzesgestaltung lässt sich auch nicht aus den Zielen des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz ableiten. Diese standen der Einführung des § 3c LFinFG eher entgegen.

Mit der Errichtung eines Finanzierungsfonds im Jahr 1996 verfolgte der Gesetzgeber von Anbeginn an drei Ziele, die bis in das Jahr 2015 hinein im Wesentlichen unverändert geblieben sind: Die künftigen Versorgungsleistungen der nach dem 30. September 1996 eingestellten versorgungsberechtigten Bediensteten sollten vollständig vorfinanziert werden. Die im Landeshaushalt zu veranschlagenden Personalkosten für diese Personengruppe sollte transparenter gemacht werden. Schließlich sollten die Kosten der Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten mit denen von Beschäftigten, für die das Land als Arbeitgeber schon während des aktiven Berufslebens Beiträge zur Rentenversicherung und Umlagen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder abführte, vergleichbarer werden (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 2 LFinFG a.F.; Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 27. November 1995, LT-Drucks. 12/7623, S. 1 und S. 6).

(1) Das gesetzgeberische Ziel einer „vollständigen Vorfinanzierung“ der zukünftigen Versorgungsleistungen bedarf zunächst der Auslegung, um seinen Inhalt bestimmen zu können.

Die Bildung einer kapitalgedeckten Rücklage, die künftige Haushalte auch per Saldo vollständig von den Versorgungskosten hätte freistellen können, war dem Land von Anfang an nicht möglich, da es seit Errichtung des Finanzierungsfonds zum Ausgleich des Haushalts in jedem Haushaltsjahr der Nettokreditaufnahme bedurfte. Die Zuführungen des Landes zu dem Finanzierungsfonds waren daher jedenfalls in Höhe der Kreditfinanzierungsquote fremdfinanziert. Dieser Umstand war dem Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes ebenso bewusst wie die Tatsache, dass der Aufbau einer vollständig fremdfinanzierten Vermögensposition künftige Haushalte nicht wirksam würde entlasten können, weil der Vermögensposition des Fonds dann eine Verschuldung des Landeshaushalts in gleicher Höhe gegenübersteht. In den Gesetzesberatungen war deshalb Gegenstand der Diskussion, ob die Zuführungen an den Finanzierungsfonds durch Aufnahme „zusätzlicher“ Kredite finanziert würden. Befürworter des Gesetzes gaben der Erwartung Ausdruck, dass eine permanente und kritische Aufgabenüberprüfung Einsparpotentiale identifizieren würde und durch eine stringenteren Haushaltspolitik eine dauerhaft solide Finanzierung sichergestellt werden könne (LT-PlenarProt. 12/124, S. 9860, S. 9866 und S. 9873 sowie LT-PlenarProt. 12/129, S. 10248, S. 10249, S. 10252). Nachdem der Gesetzentwurf an den Haushalts- und Finanzausschuss verwiesen worden war, empfahl dieser, der geäußerten Absicht auch im Gesetzestext Ausdruck zu verleihen und § 3 Abs. 1 des Gesetzes einen Satz 4 anzufügen, wonach die Zuführungen „aus Einsparungen im Landeshaushalt“ zu finanzieren seien. In der abschließenden Beratung wurde diese Ergänzung begrüßt (LT-PlenarProt. 12/129, S. 10247, 10249, 10250 und 10252) und der damalige § 3 Abs. 1 Satz 4 LFinFG in das Gesetz aufgenommen. Nach seiner fachgesetzlichen Ausgestaltung war es somit Ziel des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, Zuführungen in einer Höhe sicherzustellen, die die versicherungsmathematisch berechneten zu erwartenden Versorgungskosten in voller Höhe abdecken und diese Zuführungen aus Einsparungen im Haushalt zu finanzieren, so dass wegen der Einrichtung des Finanzierungsfonds keine zusätzlichen Kredite aufgenommen werden mussten.

Bis zur Qualifizierung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds als Darlehen im Jahr 2006 war das Gesetz dank der investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971 in der Lage, dieses Ziel zu fördern und in bestimmten

Haushaltssituationen Einsparungen zu erzwingen. Lag die veranschlagte Nettokreditaufnahme nur knapp unterhalb der investitionsbezogenen Kreditobergrenze, wie dies beispielsweise 1997 und 1998 sowie in nochmals verschärfter Form in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 der Fall war (vgl. die Jahresberichte des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz 1998, LT-Drucks. 13/3970, S. 43 ff.; 1999, LT-Drucks. 13/5380, S. 28 f.; 2003, LT-Drucks. 14/2900, S. 34 f.; 2004, LT-Drucks. 14/3830, S. 33 f. und 2005, LT-Drucks. 14/4810, S. 39 f.), konnte der Haushaltsgesetzgeber die ihm durch das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vorgegebenen Zuführungen an den Fonds nicht durch eine weitere Kreditaufnahme finanzieren und musste daher Ausgaben an anderer Stelle einsparen (oder die sonstigen Einnahmen erhöhen). Nach Einführung des § 3c LFinFG im Jahre 2006 bestand aus haushaltsrechtlicher Sicht hingegen keine Veranlassung mehr, um der Zuführung zum Finanzierungsfonds willen Haushaltsdisziplin walten zu lassen. Die nunmehr eröffnete Möglichkeit, in Höhe der veranschlagten Zuführungen zusätzliche Kredite aufzunehmen, lief dem gesetzlichen Ziel des Finanzierungsfonds daher zuwider.

(2) Die weiteren Ziele der Anstalt, nämlich die transparente Veranschlagung von Personalkosten sowie die Herstellung der Vergleichbarkeit von Kosten der Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten mit denen von Beschäftigten, stellen ebenfalls keinen Grund dar, der die Ausweitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze als hinnehmbar erscheinen lässt. Zum einen sollten auch diese Ziele ihrerseits dazu beitragen, Kostenbewusstsein zu schaffen und letztlich zu mehr Zurückhaltung bei künftigen Personalplanungen führen (vgl. LT-PlenarProt. 12/129, S. 10249). Auch insofern stand die Einführung des § 3c LFinFG dem Anliegen des Gesetzes, Haushaltsdisziplin zu erreichen, entgegen. Davon abgesehen lässt sich Transparenz und Vergleichbarkeit durch den Transfer von Finanzmitteln nur herstellen, sofern diese Mittel finanzverfassungsrechtlich zur Verfügung stehen. Ist dies nicht der Fall, muss der Gesetzgeber Alternativen wählen. Dass dies möglich ist, zeigt das Gesetz in seiner Gültigkeit ab dem 1. Januar 2016. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Transparenz künftig durch zu veröffentliche Prognosen hergestellt werden (vgl. LT-Drucks. 16/4896, S. 7).

cc) Im Ergebnis stand Art. 117 Satz 2 LV1971 im vorliegenden Fall der Qualifizierung der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds als Darlehen und damit als Investitionsausgaben entgegen. Stellen die Zuführungen aber keine Investitionsausgaben dar, überschreiten die in den Haushaltsplänen 2014 und 2015 veranschlagten Einnahmen aus Krediten die Investitionsausgaben. Das Haushaltsgesetz 2014/2015 erweist sich insoweit mit der investitionsbezogenen Kreditobergrenze als unvereinbar und damit nichtig.

3. Ob die Veranschlagung der Zuführungen zum Finanzierungsfonds, wie von der Antragstellerin geltend gemacht, auch einen Verstoß gegen das Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit darstellt, kann hier dahinstehen, weil bereits der Verstoß gegen Art. 117 Satz 2 LV1971 insoweit zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes 2014/2015 führt.

II.

Neben dem Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 ist auch das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz mit Art. 117 Satz 2 LV1971 unvereinbar, sofern es die Zuführungen zum Finanzierungsfonds als Darlehen qualifiziert (1.). Vor diesem Hintergrund kann die Frage eines zusätzlichen Verstoßes gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot dahinstehen (2). Soweit die Antragstellerin darüber hinaus einen Verstoß gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit und Bestimmtheit von Normen durch andere Bestimmungen des Gesetzes geltend macht, liegt dieser nicht vor (3).

1. Das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz ist mit Art. 117 Satz 2 LV1971 teilweise unvereinbar. Die Verfassungsnorm entfaltet vorliegend Bindungswirkung nicht nur für den Haushaltsgesetzgeber, sondern auch für den Fachgesetzgeber (a). Sofern das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds Rheinland-Pfalz Zuführungen zum Fonds als Darlehen qualifiziert, verstößt es daher gegen Art. 117 Satz 2 LV1971 (b).

a) Art. 117 Satz 2 LV1971 entfaltet nicht nur Bindungswirkung für den Haushaltsgesetzgeber, sondern auch für den Gesetzgeber des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz.

aa) Aus dem in Art. 77 Abs. 2 LV normierten Rechtsstaatsprinzip, das auch im Bereich des staatlichen Innenrechts Geltung beansprucht (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 15. Juli 2003 – 2 BvF 6/98 –, BVerfGE 108, 169 [181] und Urteil vom 7. Mai 1998 – 2 BvR 1991/95 u.a. –, BVerfGE 98, 106 [119]), folgt das Gebot der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit von Gesetzen. Danach sind Rechtsnormen so zu formulieren, dass die Normadressaten die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Welchen Anforderungen der Gesetzgeber hierbei unterliegt, richtet sich insbesondere auch nach der sachlichen Eigenart des Regelungsgegenstandes. Der Gesetzgeber ist gehalten, Normen so bestimmt und widerspruchsfrei zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Sachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. September 1978 – 1 BvR 525/77 –, BVerfGE 49, 168 [181]; Beschluss vom 20. Oktober 1981 – 1 BvR 640/80 –, BVerfGE 58, 257 [277 f.]; Beschluss vom 24. November 1981 – 2 BvL 4/80 –, BVerfGE 59, 104 [114]; Beschluss vom 9. August 1995 – 1 BvR 2263/94 u.a. –, BVerfGE 93, 213 [238]; Grzeszick, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG, EL November 2006, Art. 20, VII Rn. 60). Dabei dürfen sich Regelungen nicht nur innerhalb eines Gesetzes, sondern auch mit Blick auf die Rechtsordnung insgesamt nicht widersprechen, um zu vermeiden, dass der Normadressat sich widersprüchlichen Verhaltensbefehlen ausgesetzt sieht (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 – 2 BvR 1991, 2004/95 –, BVerfGE 98, 106 [118]; Sommermann, in: v.Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Abs. 3 Rn. 298).

bb) Gemessen daran hatte vorliegend auch der Gesetzgeber des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz Art. 117 Satz 2 LV1971 zu beachten und die finanzverfassungsrechtlichen Folgen seiner Gesetzesgestaltung in den Blick zu nehmen.

Das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz regelt die Einrichtung und Bewirtschaftung eines Vorsorgevermögens und steuert damit die Verwendung der Mittel des Landeshaushalts über mehrere Haushaltsperioden hinweg. Es begründet keine Ansprüche Dritter (§ 2 Abs. 2 LFinFG a.F. und n.F.), sondern zeitigt Rechtswirkungen im organschaftlichen Rechtskreis und richtet sich in erster Linie an den Haushaltsgesetzgeber. Da

Darlehen gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 e) LHO als Investitionsausgaben zu veranschlagen sind und Art. 117 Satz 2 LV1971 für die investitionsbezogene Kreditobergrenze gerade auf die entsprechende Veranschlagung im Haushaltsplan abstellt, stand fest, dass die rechtliche Qualifikation der Zuführungen im Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz darüber entscheiden würde, ob die Zuführungen als Investitionsausgaben veranschlagt würden oder nicht. Dementsprechend setzt sich der Gesetzesentwurf zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Begründung auch mit der sich „zwangsläufig daraus ergebenden Erhöhung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze“ auseinander (vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 12. September 2006, LT-Drucks. 15/253, S. 4).

Angesichts des haushaltsspezifischen Regelungsgegenstandes und des Umstandes, dass Adressat des Gesetzes in erster Linie der Haushaltsgesetzgeber ist, ist es dem Gesetzgeber des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz daher verwehrt, Finanzströme als Darlehen zu qualifizieren, die vor dem Hintergrund des Art. 117 Satz 2 LV1971 nicht als Investitionsausgaben in den Haushalt eingestellt werden dürfen.

b) Vor diesem Hintergrund erweist sich § 3c Satz 1 LFinFG mit Art. 117 Satz 2 LV1971 als unvereinbar.

Für den unverändert gebliebenen § 3c Satz 1 LFinFG n.F. gilt im Ergebnis nichts anderes als für § 3c Satz 1 LFinFG a.F. (vgl. hierzu die Ausführungen unter C.I.2.). Die Norm führt auch im Rahmen der Neufassung des Gesetzes dazu, dass die investitionsbezogene Kreditobergrenze ihre begrenzende Wirkung verliert und im Ergebnis leerläuft (aa), ohne dass sich verfassungsrechtlich beachtliche Gründe für die gewählte Ausgestaltung finden ließen (bb). Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass Entnahmen aus dem Finanzierungsfonds nach dem Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Gültigkeit ab dem 1. Januar 2016 erst unter Geltung der neuen Schuldengrenze gestattet sind (cc).

aa) Das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz führt auch in der Gültigkeit ab dem 1. Januar 2016 dazu, dass der Begriff der Investitionsausgaben seine begrenzende Wirkung verliert.

Nicht anders als vor der Gesetzesänderung dient die von dem Finanzierungsfonds gebildete Rücklage gemäß § 2 Abs. 1 LFinFG n.F. der Finanzierung der Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 LFinFG n.F. ist sie ausschließlich zur Entlastung von Versorgungsausgaben und damit zur Deckung von rein konsumtiven Ausgaben zu verwenden. Gleichwohl werden Zuführungen gemäß § 3c Satz 1 LFinFG n.F. als Darlehen gewährt, so dass sie nach der gesetzlichen Konstruktion die investitionsbezogene Kreditobergrenze in entsprechender Höhe ausweiten.

Für das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Gültigkeit ab dem 1. Januar 2016 kommt hinzu, dass nunmehr eine Rücklage zur Finanzierung der Versorgung aller Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes und der diesen als Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger zu gewährenden Beihilfen gebildet werden soll und die Zuführungen nicht mehr in einer bestimmten Höhe der prognostizierten Versorgungsausgaben, sondern „nach Maßgabe des Haushalts“ gemacht werden sollen (§ 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Satz 2 LFinFG n.F.). Damit entfallen nunmehr auch diejenigen sachgesetzlichen Begrenzungen, die sich – wenn man von der Möglichkeit zur Bildung einer zusätzlichen Rücklage nach § 3b LFinFG a.F. absieht – unter der Gesetzesfassung in der Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2015 zumindest durch den Bezug zu bestimmten Personen ableiten ließen. Die Höhe des Vermögens, das dem Finanzierungsfonds zur Anlage überlassen wird, ist damit ebenso wie die Höhe der Verschuldung des Landes allein in die Entscheidung des Gesetzgebers gestellt, ohne dass Art. 117 Satz 2 LV1971 begrenzende Wirkung entfalten könnte.

bb) Für die gewählte Ausgestaltung lassen sich auch keine verfassungsrechtlich beachtlichen Gründe anführen, vor deren Hintergrund sich die finanzverfassungsrechtlichen Konsequenzen als hinnehmbar erweisen könnten.

Wie schon nach alter Gesetzeslage hätte es auch nach der Neuregelung der Begründung eines Darlehensverhältnisses zur Regelung der Zu- und Rückführungspflichten der Mittel nicht bedurft. Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds haben bereits durch § 3 Abs. 1 LFinFG n.F., die Rückführungen durch § 3 Abs. 2 LFinFG n.F. eine normative Ausgestaltung erfahren.

Ein beachtlicher Grund für die Gesetzesgestaltung lässt sich auch nicht aus den Zielen des Gesetzes ableiten. Die grundsätzliche Aufgabe des Fonds, eine Rücklage zur (nunmehr teilweisen) Finanzierung der Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern des Landes zu bilden und damit Vorsorge für künftig zu erwartende Ausgaben zu betreiben, ist unverändert geblieben (§ 2 Abs. 1 LFinFG n.F.; vgl. auch StM Ahnen in der Beratung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung, LT-PlenarProt 16/94, S. 6220 und 6221). Wie bereits unter der bis zum 31. Dezember 2015 gültigen Gesetzeslage kann der Finanzierungsfonds auch nach seiner Neugestaltung das Ziel einer künftige Haushalte entlastenden Vorfinanzierung aber nur erreichen, wenn den Vermögenspositionen des Finanzierungsfonds nicht Verschuldungspositionen des Landeshaushalts in gleicher Höhe gegenüberstehen. Auch nach der neuen Gesetzeslage steht die Qualifizierung der Zuführungen als Darlehen, die die Ausweitung der Verschuldung des Landes in Höhe der Zuführungen zum Finanzierungsfonds gerade ermöglicht, dem gesetzlichen Ziel des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz daher entgegen.

Die weiteren Teilziele der Transparenz und besseren Vergleichbarkeit von Personalkosten werden nach der gesetzlichen Neugestaltung ohnehin nicht mehr durch die Zuführungen zum Finanzierungsfonds erreicht, da sich diese nicht mehr nach der Höhe der versicherungsmathematisch prognostizierten künftigen Versorgungsausgaben, sondern nach Maßgabe des Haushalts richten (§ 3 Abs. 1 LFinFG n.F.). Damit entfallen alle Informationen über die zu erwartenden Belastungen künftiger Haushalte. Die Transparenz in Bezug auf die Versorgungsausgaben soll deshalb künftig nach dem Willen des Gesetzgebers auch anders, nämlich durch die Veröffentlichung von Prognosen sichergestellt werden (vgl. LT-Drucks. 16/4896, S. 7).

cc) Dem Ergebnis, wonach das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in der Gültigkeit ab dem 1. Januar 2016 die schuldenbegrenzende Wirkung des Art. 117 Satz 2 LV1971 wirkungslos werden lässt, kann nicht entgegengehalten werden, dass Entnahmen nach der Neuregelung erst ab dem 1. Januar 2020 gestattet sind und dass dann bereits das strukturelle Verschuldungsverbot des Art. 117 Abs. 1 LV Anwendung findet.

Unter Geltung des Art. 117 Satz 2 LV1971, also voraussichtlich bis zum Haushaltsjahr 2019, bleibt es zunächst dabei, dass Zuführungen an den Finanzierungsfonds die investitionsbezogene Kreditobergrenze ausweiten. Da die neue Schuldenregel des Art. 117 Abs. 1 LV ebenso wie Art. 117 Satz 2 LV1971 lediglich die jahresbezogene Neuverschuldung in den Blick nimmt, also grundsätzlich weder zum Abbau von Altschulden verpflichtet noch einer Umschuldung von Altschulden entgegensteht (vgl. Heintzen, JZ 2016, 1039 [1043]; Kube, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG, EL Oktober 2009, Art. 115 Rn. 125; Siekmann, in: Sachs [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 31 ff.; Wendt, in: v.Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 35; Tappe, Stellungnahme zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss am 25. Juni 2015, LT-Vorlage 16/5446, S. 7), ermöglicht das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Gültigkeit ab dem 1. Januar 2016 den Aufbau einer auch von der neuen Schuldenregel des Art. 117 Abs. 1 LV grundsätzlich nicht erfassten Altverschuldung in nahezu beliebiger Höhe. Dies lässt sich nicht nur mit der noch geltenden investitionsbezogenen Kreditobergrenze des Art. 117 Satz 2 LV1971 nicht vereinbaren, sondern ist darüber hinaus geeignet, gleichsam im Vorgriff die Wirksamkeit des strukturellen Verschuldungsverbots aus Art. 117 Abs. 1 LV zu beeinträchtigen.

Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2, § 1 Abs. 3 Nr. 5 und § 1 Abs. 4 LVArt117AG ein positiver Saldo des Finanzierungsfonds den zulässigen Saldo vergrößert und somit unter Geltung des Art. 117 Abs. 1 LV die Kreditaufnahmemöglichkeiten des Landes verringert, so dass hohe Rückflüsse vom Finanzierungsfonds an das Land dieses im Ergebnis zur Tilgung von Schulden des Landes am Kreditmarkt verpflichten können. Zunächst handelt es sich bei dieser rechtlichen Einordnung der Finanzströme

zwischen Fonds und Land lediglich um eine einfachrechtliche Vorgabe. Sodann steht das Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV in einem schwer auflösbaren Widerspruch zu dem gesetzlichen Ziel des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz. Die Anstalt bildet eine Rücklage zur Finanzierung der Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes, die ausschließlich zur Entlastung von Versorgungsausgaben eingesetzt werden darf (§ 3 Abs. 2 Satz 1 LFinFG n.F.). Wird der Gesetzgeber dieser Zweckbindung gerecht und nutzt die Mittel zur Deckung von Versorgungsausgaben, stehen sie aber nicht mehr zur Tilgung von Schulden am Kreditmarkt zur Verfügung. Tilgt er demgegenüber Schulden am Kreditmarkt, werden künftige Haushalte nicht von Versorgungsausgaben entlastet. Es ist nicht ersichtlich, wie ein künftiger Haushaltsgesetzgeber beiden Ansprüchen gerecht werden kann.

Schließlich könnten die Regelungen des Ausführungsgesetzes zur Art. 117 LV über den Finanzierungsfonds ohnehin erst dann zu einer Schuldentilgung verpflichtet, wenn Mittel aus dem Vermögen des Finanzierungsfonds zurückgeführt werden. Solche Rückführungen sind nach der Ausgestaltung des Gesetzes in seiner Wirksamkeit ab dem 1. Januar 2016 aber in Bezug auf die Höhe und den Zeitpunkt in die Entscheidung des Gesetzgebers gestellt (§ 3 Abs. 2 Satz 3 LFinFG n.F.). Bis zur Rückführung der Mittel könnte der Finanzierungsfonds und damit mittelbar das Land die Anlagemöglichkeiten aus dem zugeführten Vermögen für sich nutzen, obwohl Art. 117 Satz 2 LV 1971 zuvor den (kreditfinanzierten) Aufbau dieses Vermögens nicht wirksam begrenzen konnte. Dass hierdurch erhebliche Spielräume eröffnet werden, macht gerade das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Gültigkeit ab dem 1. Januar 2016 deutlich, das nunmehr auch die Anlage der Mittel des Finanzierungsfonds in Aktien und Aktienfonds zulässt (§ 3 Abs. 4 Satz 1 LFinFG).

2. Ob sich aus der durch § 3c LFinFG bedingten Ausweitung der investitionsbezogenen Kreditobergrenze und der damit verbundenen Möglichkeit, die Rücklage des Finanzierungsfonds ganz überwiegend in Schuldverschreibungen des Landes anzulegen, auch ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche

Wirtschaftlichkeitsgebot ergibt, kann vorliegend dahinstehen, da die Verfassungswidrigkeit der Norm schon aus einem Verstoß gegen Art. 117 Satz 2 LV1971 folgt.

Die darüber hinausgehende Frage, ob die Einrichtung eines Vorsorgevermögens unabhängig von dem Vorgesagten mit dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot zu vereinbaren wäre, falls die Zuführungen nicht als investive Ausgabe veranschlagt werden, ist im Rahmen des anhängigen Normenkontrollverfahrens nicht zu prüfen. Die Wirtschaftlichkeit eines Gesetzes kann nur beurteilt werden, wenn die zur Erreichung bestimmter Ziele eingesetzten Mittel bekannt sind (vgl. hierzu VerfGH RP, Urteil vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 –, AS 25, 387 [403 f.]). Ohne Einführung des § 3c LFinFG hätte der Haushaltsgesetzgeber aber deutlich weniger Mittel für die Zuführungen zu dem Vorsorgevermögen veranschlagen können. Aller Voraussicht nach hätte das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz daher spätestens im Jahr 2006 grundlegend umgestaltet werden müssen, da andernfalls ab dem Haushaltsjahr 2007 die investitionsbezogene Kreditobergrenze überschritten worden wäre. Es steht dem Verfassungsgerichtshof nicht an, Mutmaßungen darüber anzustellen, ob und gegebenenfalls in welcher konkreten Ausgestaltung der Gesetzgeber den Finanzierungsfonds unter diesen veränderten Rahmenbedingungen fortgeführt hätte.

3. Ebenfalls dahinstehen kann vorliegend, ob die Qualifizierung der Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds als Darlehen durch § 3c LFinFG gegen das Gebot der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit von Gesetzen verstößt, da die Verfassungswidrigkeit dieser Norm schon wegen Verstoßes gegen Art. 117 Satz 2 LV1971 feststeht. Hinsichtlich der von der Antragstellerin außerdem gerügten § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 und Abs. 2 LFinFG a.F. und n.F. liegt ein Verstoß gegen dieses Gebot nicht vor.

a) Wie bereits dargelegt, folgt das Gebot der Bestimmtheit und Widerspruchsfreiheit von Gesetzen aus dem in Art. 77 Abs. 2 LV normierten Rechtsstaatsprinzip. Der Gesetzgeber ist gehalten, Normen so bestimmt und widerspruchsfrei zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Sachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei dürfen sich Regelungen nicht wider-

sprechen, um zu vermeiden, dass der Normadressat sich widersprüchlichen Verhaltensbefehlen ausgesetzt sieht (vgl. die Ausführungen unter C.II.1.a.aa.).

b) Gemessen daran liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Bestimmtheit oder Widerspruchsfreiheit von Gesetzen nicht vor. Adressat des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz ist in erster Linie der Haushaltsgesetzgeber. Das Gesetz verstieße somit erst dann gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, wenn der Haushaltsgesetzgeber ihm nicht mehr entnehmen könnte, welche Vorgaben für den Haushalt gemacht werden sollen. Dies ist aber nicht der Fall.

Die Antragstellerin rügt einen Gesetzeswiderspruch, sofern § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 Abs. 1 Satz 1 LFinFG a.F. und n.F. von der Bildung einer „Rücklage zur Finanzierung der Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes“ sprechen. Tatsächlich existiere aber keine Versorgungsrücklage, weil diese im Wesentlichen nicht werthaltig sei. Aus dem gleichen Grund sei die Bezeichnung „Finanzierungsfonds“ verfassungswidrig, da dieser Begriff ebenfalls ein werthaltiges Vermögen suggeriere.

Die aufgezeigte Verwendung einzelner Begriffe begründet keinen Verfassungsverstoß, weil sich der Regelungsgehalt der Norm aus dem jeweiligen Normkontext bestimmen lässt. Das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz legt offen, woraus die Rücklagen gebildet werden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 LFinFG a.F. und n.F.), wie die entsprechenden Zuführungen rechtlich zu qualifizieren sind (§ 3c LFinFG) sowie bei wem und in welchen Titeln der Finanzierungsfonds sein Vermögen anlegen darf (§ 3 Abs. 3 LFinFG a.F. und § 3 Abs. 4 LFinFG n.F.). Damit sind dem Gesetz für jeden sachkundigen Leser, hier insbesondere für den Haushaltsgesetzgeber, die Konstruktion des Finanzierungsfonds und die ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu entnehmen.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin liegt auch nicht darin ein Verstoß gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit von Gesetzen, dass § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LFinFG a.F. und n.F. von „Rücklage“ sprechen und damit Eigenkapital suggerierten, während die Zuführungen des Landes gemäß

§ 3c Satz 1 LFinFG als Darlehen qualifiziert werden. Auch insofern entstehen bei der Lektüre des Gesetzes keine Missverständnisse über dessen inhaltliche Regelung, insbesondere über Konstruktion des Finanzierungsfonds sowie der zwischen Land und Finanzierungsfonds vorzunehmenden finanziellen Transaktionen.

Schließlich liegt auch kein Verstoß gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit von Gesetzen vor, sofern die Zuführungen nach § 3 Abs. 1 Satz 5 LFinFG a.F. aus Einsparungen im Landeshaushalt zu finanzieren waren. Das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in seiner Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2015 kannte nämlich keinen dieser Aufforderung widersprechenden Gesetzesbefehl. Ein solcher ließ sich insbesondere nicht der Vorschrift des § 3c LFinFG entnehmen.

D.

Der festgestellte Verstoß des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 gegen Art. 117 Satz 2 LV1971 hat vorliegend nur eine Teilnichtigkeit zur Folge (I.). Gleiches gilt in Bezug auf das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (II).

I.

Die Vorschriften des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 in Verbindung mit dem Gesamtplan und den beigefügten Haushaltsplänen erweisen sich vorliegend insoweit als verfassungswidrig und nichtig, als die Einnahmen aus Krediten die Investitionsausgaben überschreiten (vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 24. April 2007 – 9/06 –, juris und StGH Niedersachsen, Urteil vom 10. Juli 1997 – 10/95 –, juris).

II.

In Bezug auf das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz erweist sich die Vorschrift des § 3c Satz 1 LFinFG mit Art. 117 Satz 2 LV1971 als unvereinbar und nichtig. Hiervon ist zwar die rechtliche Qualifikation der dem Finanzierungsfonds gemachten Zuführungen betroffen, nicht aber der Finanzierungsfonds in seinem Bestand. Dieser verwaltet auch die Versorgungsrücklage nach bisherigem Bundesrecht, bei der sich die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen nicht stellen (§ 3a LFinFG n.F.). Im Übrigen kommt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, den Finanzierungsfonds entweder aufzulösen oder aber verfassungskonform auszugestalten. Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Beibehaltung einer Versorgungsrücklage im Sinne des § 2 LFinFG n.F., wird er zur Herstellung verfassungsgemäßer Zustände jedenfalls darauf zu achten haben, dass Vermögenspositionen des Finanzierungsfonds und Schuldenpositionen des Landes, die unter Beachtung des finanzverfassungsrechtlichen Rahmens nicht hätten aufgebaut werden können, rückabgewickelt werden.

E.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist gemäß § 21 Abs. 1 VerfGHG kostenfrei. Die Anordnung der teilweisen Auslagenerstattung zugunsten der Antragstellerin folgt aus § 21a Abs. 3 VerfGHG.

gez. Dr. Brocker

gez. Graefen

gez. Dr. Saftig