

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Stenographischer Dienst und Ausschusssdienst

# **N i e d e r s c h r i f t**

## **Finanzausschuss**

17. WP - 11. Sitzung

## **Innen- und Rechtsausschuss**

17. WP - 18. Sitzung

am Donnerstag, dem 25. März 2010, 10 Uhr,  
in Sitzungszimmer 142 des Landtags

### **Anwesende Abgeordnete des Finanzausschusses**

Peter Sönnichsen (CDU) Vorsitzender  
Johannes Callsen (CDU)  
Astrid Damerow (CDU)  
Tobias Koch (CDU)  
Hans Hinrich Neve (CDU)  
Birgit Herdejürgen (SPD)  
Olaf Schulze (SPD)  
Jürgen Weber (SPD)  
Oliver Kumbartzky (FDP)  
Katharina Loedige (FDP)  
Monika Heinold (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
Ulrich Schippels (DIE LINKE)  
Lars Harms (SSW)

### **Anwesende Abgeordnete des Innen- und Rechtsausschusses**

Astrid Damerow (CDU)  
Petra Nicolaisen (CDU)  
Dr. Kai Dolgner (SPD)  
Birgit Herdejürgen (SPD) i. V. von Thomas Rother  
Thorsten Fürter (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

### **Weitere Abgeordnete**

Rasmus Andresen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
Dr. Robert Habeck (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

### **Fehlende Abgeordnete**

Dr. Michael von Abercron (CDU)  
Werner Kalinka (CDU)  
Barbara Ostmeier (CDU)  
Serpil Midyatli (SPD)  
Ingrid Brand-Hückstädt (FDP)  
Gerrit Koch (FDP)  
Heinz-Werner Jezewski (DIE LINKE)  
Silke Hinrichsen (SSW)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

<b>Tagesordnung:</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Anhörung zum Thema „Verankerung der Schuldenbremse in der Landes- verfassung“</b>	<b>5</b>
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD Drucksache 17/186	
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP Drucksache 17/193	
Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 17/205	
Änderungsantrag der Fraktion des SSW Umdruck 17/348	
<b>2. Verschiedenes</b>	<b>18</b>

Der Vorsitzende des Finanzausschusses, Abg. Sönnichsen, eröffnet die gemeinsame Sitzung um 10:05 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des federführenden Finanzausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Anhörung zum Thema „Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung“**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
Drucksache 17/186

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP  
Drucksache 17/193

Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 17/205

Änderungsantrag der Fraktion des SSW  
Umdruck 17/348

**Institut für Weltwirtschaft**

Dr. Alfred Boss  
Umdruck 17/593

**Institut für Volkswirtschaftslehre der CAU**

Prof. Dr. Ulrich Schmidt  
Umdruck 17/597

**Universität Flensburg**

Prof. Dr. Gerd Grözinger  
Umdruck 17/592

**Lorenz-von-Stein-Institut**

Prof. Dr. Utz Schliesky  
Umdrucke 17/599, 16/4571

Dr. Boss trägt die Stellungnahme des **Instituts für Weltwirtschaft** vor, Umdruck 17/593. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland habe es finanzpolitische Großtaten wie die Einführung der Mehrwertsteuer gegeben, aber auch gravierende Fehler wie die Schaffung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes aus dem Jahre 1976 und die große Finanzreform aus dem Jahre 1969. Mit den Maßnahmen der Föderalismuskommissionen I und II seien strukturelle Maßnahmen beschlossen worden. Die Einführung einer Schuldenbremse für Bund und Länder sei eine finanzpolitische Großtat. Neue Schulden zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben bedeuteten, künftige Generationen über den Zinsendienst zu belasten. Eine Schuldenfinanzierung öffentlicher Ausgaben bedeute darüber hinaus eine Beeinträchtigung öffentlicher Investitionen und eine Schwächung des wirtschaftlichen Wachstums und damit eine Reduzierung des Realeinkommens der Bürger. Zu dem gelungenen Schritt der Schuldenbremse gehöre aber eine Maßnahme, die die Autonomie der Länder und der Gemeinden im Bereich der Steuerpolitik ermögliche.

Prof. Dr. Schmidt referiert die Haltung des **Instituts für Volkswirtschaftslehre der CAU**, Umdruck 17/597. Die Einführung einer Schuldenbremse sei aus ökonomischer Sicht kein Königsweg, weil lohnende Zukunftsinvestitionen behindert würden, angesichts der Finanzlage des Landes aber erwägenswert. Eine Schuldenbremse lohne nur, wenn sie zu einer nachhaltigen Änderung der Haushaltspolitik führe. Am Beispiel Griechenlands und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sei aktuell zu erkennen, eine Regelung ohne Sanktionen helfe nicht weiter. Der bestehende Artikel 53 der Landesverfassung greife, vielleicht auch aufgrund fehlender Sanktionen, nicht.

Prof. Dr. Grözinger schildert die Auffassung der **Universität Flensburg**, Umdruck 17/592, und ergänzt, vor wenigen Tagen sei eine durch das BMBF finanzierte Studie veröffentlicht worden, nach der Investitionen in Bildung eine Rendite von 8 bis 10 % erbrächten. Bildung sei somit das Ertragreichste, was eine Gesellschaft auf legalem Wege realisieren könne. Ein Hochschulabsolvent habe gegenüber jemandem mit einer Berufsausbildung einen um 15.000 € höheren Jahresbruttoverdienst, wovon 6.000 € an Steuern und Sozialabgaben bei der öffentlichen Hand verblieben. Weil Deutschland im OECD-Vergleich und Schleswig-Holstein wiederum im Bundesvergleich sehr niedrige Bildungsausgaben hätten, führe eine Schuldenbremse in der vorgeschlagenen radikalen Form zu keiner Verbesserung dieser Position. Der nach den vorgelegten Gesetzentwürfen ab 2020 erforderliche Abbau der Altschulden im Laufe von sieben bis acht Jahren sei völlig unrealistisch. Die vorgeschlagene Schuldenbremse sei für den Normalfall viel zu hart und für den Ausnahmefall viel zu weich formuliert.

Prof. Dr. Schliesky erläutert die Stellungnahme des **Lorenz-von-Stein-Instituts**, Umdruck 17/599, und führt einleitend aus, das Ob der Schuldenbremse stehe nicht mehr zur Debatte,

denn die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse einschließlich des erforderlichen Konsolidierungspfads gälten für den Bund sowie alle Bundesländer, und es gehe nur noch darum, welchen Ausgestaltungsspielraum der Schleswig-Holsteinische Landtag habe und wie er diesen nutzen wolle. Das Grundproblem rühre aus der Föderalismuskommission II, in der keine grundlegende Neuregelung der Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Kommunen erreicht worden sei. Ob ein unzulässiger Übergriff in die Budgethoheit der Landtage vorliege, sei Gegenstand der Klage des Landes Schleswig-Holstein vor dem Bundesverfassungsgericht. Ohne eine eigene Schuldenbremse sei eine Begründetheit der Klage vermutlich nicht gegeben. Ausnahmeregelungen, die über das Grundgesetz hinausgingen, seien verfassungsrechtlich unzulässig und wegen Verstoßes gegen Artikel 31 des Grundgesetzes nichtig und damit unbeachtlich.

Die vorgelegten Gesetzentwürfe lägen nahe beieinander, denn sie seien von dem Ziel getragen, eine Schuldenbremse im Land zu verankern. Der Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP sei verfassungskonform, da er die Formulierungen des Grundgesetzes übernehme. Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD sei verfassungskonform, abgesehen vom Vorbehalt in Artikel 53 Abs. 2 Satz 5 der Landesverfassung, denn dieser Vorbehalt sei keine in Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes vorgesehene Ausnahme und verstoße damit gegen das Grundgesetz. Zudem sei die genaue Höhe der zulässigen Kreditaufnahme nicht bestimmbar, weil nicht vorhergesagt werden könne, welche Kosten durch die Bundesgesetzgebung tatsächlich entstünden. Beim Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN könne die „angemessene Finanzausstattung“ entweder als Kompetenz für eine zusätzliche Kreditaufnahme gedeutet werden, was verfassungswidrig sei, oder als Signal, die Schuldenbremse dürfe nicht zulasten der Kommunen gehen. Verfassungssystematisch der richtige Ort für dieses Anliegen sei jedoch Artikel 49 Abs. 1 der Landesverfassung. Um die praktischen Probleme im Land beim Umgang mit dem Konnexitätsprinzip zu lösen, könne der Landtag ein Konnexitätskonkretisierungsgesetz verabschieden. Dies schaffe auch für die kommunale Familie eine solidere Position als ein Programmsatz in der Verfassung und biete Hilfe in der Zeit bis 2019. Im Gesetzentwurf der Fraktion des SSW werde zusätzlich ein Weisungsrecht des Landtags gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung im Bundesrat vorgeschlagen, dies sei jedoch mit Artikel 51 des Grundgesetzes nicht vereinbar.

Prof. Dr. Schliesky betont auf Frage der Abg. Herdejürgen, es sei wichtig, dass der Landtag Schleswig-Holstein eine eigene Schuldenbremse verankere und seine Haushaltsautonomie ernst nehme. Dies sei ein wichtiges Signal für die Klage in Karlsruhe. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes werde nach Auslaufen des Solidarpakts im Jahre 2017 neu verhandelt werden müssen. Der sauberste Weg, die Finanzausstattung der Kommunen zu sichern, sei ein Konnexitätsprinzip im Grundgesetz. Damit gäbe es ein Konnexitätsprinzip zwischen allen

Bundesländern und ihren Kommunen sowie zwischen dem Bund und den Ländern und somit Stimmigkeit im System. Das in Artikel 84 des Grundgesetzes neu aufgenommene Verbot des Durchgriffs des Bundes auf Aufgaben der Kommunen sei sinnvoll und stärke das Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen. Ebenso sei es möglich, die Finanzverfassung zum Beispiel bei der Umsatzsteuerverteilung zu ändern.

Dr. Boss erwidert der Abg. Herdejürgen, durch die feste Aufteilung bei der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer mit je 42,5 % für den Bund und die Länder sowie dem Rest für die Kommunen gebe es keine Autonomie der Länder bei den relevanten Steuern, auch wenn die Länder bei der Gewerbesteuer oder neuerdings auch der Grunderwerbsteuer Spielräume hätten. Weil die Präferenzen der Bürger regional verschieden seien, spreche alles dafür, einem Bundesland zu erlauben, Zuschläge zur Einkommensteuer zu erheben und damit hohe Ausgaben zu tätigen.

In Bezug auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse müsse man sich die Regelungen des Grundgesetzes näher ansehen. Auch gegenwärtig sei das Steueraufkommen je Einwohner in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Das Argument, Schleswig-Holstein könne im Wettbewerb mit Bundesländern, die reicher seien, nicht mithalten, könne nicht überzeugen. Man sollte es darauf ankommen lassen.

Konkret schlage er, Dr. Boss, vor, alle marginalen und durchschnittlichen Steuersätze um 57,5 % zu senken, was dem gegenwärtigen Bundesanteil entspreche. Dem Bund verblieben wie bisher 42,5 % des Aufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer. Die Länder könnten einen Zuschlag erheben, der im Ausgangspunkt so hoch sein könne, wie es dem gegenwärtigen Anteil am Steueraufkommen entspreche, mithin 100 %. Auch die Kommunen könnten einen Zuschlag erheben. Damit entspreche die Verteilung des Steueraufkommens der bisherigen, Länder und Kommunen hätten aber die Freiheit, die Zuschläge festzusetzen. Es entstünde ein vorteilhafter Steuerwettbewerb unter den Ländern. Die Verantwortlichkeiten würden gestärkt, denn ein Land, das einen hohen Zuschlag erhebe, müsse dies vor seinen Bürgern rechtfertigen. Für eine Übergangszeit sei denkbar, Höchstgrenzen für die Zuschläge festzusetzen. Ein derartiges Steuersystem führe zu mehr Ausgabendisziplin auf Landes- und Bundesebene und, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, mittel- und langfristig zu niedrigeren Staatsausgaben.

P Dr. Altmann plädiert dafür, Schuldenbremse und Schuldenabbau getrennt zu behandeln. Der von Prof. Dr. Grözinger genannte Altschuldenabbau ab 2020 innerhalb von sieben bis acht Jahren sei nicht durchführbar. Die Altschulden des Landes von gegenwärtig 25 Milliarden € würden bis zum Jahre 2020 auf 40 Milliarden € ansteigen, der Zinsdienst steige in die-



ser Zeit von 10 % des Haushalts auf 20 %. Die Schuldenbremse im Grundgesetz und die Ergebnisse der Föderalismuskommission II seien Realität. Die Altschuldenproblematik sei nicht kurzfristig zu lösen und sollte Gegenstand zukünftiger Verhandlungen über die föderalen Finanzbeziehungen sein.

Prof. Dr. Schliesky weist ebenfalls auf die Föderalismuskommission II hin und merkt an, deren Ergebnisse seien im Wesentlichen von Vertretern des Bundes und der Landesregierungen und weniger von den Landtagen verhandelt worden und gingen durchaus zulasten der Landtage. Entsprechende Beschlüsse der Kommission der Präsidenten der Landesparlamente seien verhallt.

Der Begriff der Kreditaufnahme – eine Frage des Abg. Weber – könne konkretisiert werden. Auch müsse nicht alles in der Landesverfassung geregelt werden. Bei einigen modernen Finanzierungsinstrumenten sei nicht klar, ob sie zur Kreditaufnahme zählten. Bis Ende des Jahres gebe es auch Spielräume bei Sondervermögen. Kreditermächtigungen, die bis zum 31. Dezember 2010 gesetzlich begründet seien, zählten bei der Kreditaufnahme nicht. Beim Bund habe es letztlich nicht zum Tragen gekommene Überlegungen gegeben, die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise verursachten Schulden in ein Sondervermögen auszulagern. Damit wäre die Praxis fortgesetzt worden, trotz der Begrenzung durch den Investitionsbegriff weitere Schulden aufzunehmen, zumal es keine konkretisierenden Regelungen gegeben habe. Eine Verfassung und auch eine Schuldenbremse seien immer nur so gut, wie sie konkretisiert und ernst genommen würden. Weitere Spielräume für das Land bei der Ausgestaltung gebe es beim Umgang mit dem Kontrollkonto. Der einfache Gesetzgeber auf Landesebene sei nicht daran gebunden, was Artikel 115 des Grundgesetzes für den Bund vorsehe.

Eine Definition von Notsituationen und das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit – eine Frage des Abg. Harms – seien möglich. Der Bund sehe in Artikel 115 des Grundgesetzes für sich lediglich eine einfache Mehrheit vor. Strengere Regelungen auf Landesebene seien verfassungsrechtlich zulässig. Bundestag und Bundesrat hätten mit Zweidrittelmehrheit einen für den Bund größeren Spielraum beschlossen. In der gemeinsamen Sachverständigenanhörung von Bundestag und Bundesrat habe es Stimmen gegeben, die auf dieses Ungleichgewicht hingewiesen hätten, aber untergegangen seien.

Ein Weisungsrecht sei nur auf Grundgesetzebene verankerbar, weil es sich beim Bundesrat um eine Vertretung der Landesregierungen und um ein Bundesorgan handele. So könne im Grundgesetz formuliert werden, durch eine Landesverfassung könne geregelt werden, dass eine Landesregierung einer Weisung durch den Landtag unterliege, die Weisung könne auch auf bestimmte Fälle beschränkt werden. Es sei aber unwahrscheinlich, dass Landesregierun-

gen mit Zweidrittelmehrheit im Bundesrat entschieden, sich einem Weisungsrecht ihres Landtages zu unterwerfen.

Prof. Dr. Grözinger antwortet auf eine Frage des Abg. Harms, es gebe durch die Vorschriften im Grundgesetz bereits einen Abbau der Altschulden. Die Vorschrift: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“, sei klar und gelte für die Länder ab 2020. Mit „Einnahmen aus Krediten“ seien alle Einnahmen aus Krediten gemeint. Das heißt, ein Land dürfe nach 2020, abgesehen von einem Notfall, keinen Cent Kredit mehr aufnehmen. Die Altschulden hätten eine durchschnittliche Laufzeit von sieben bis acht Jahren. Dementsprechend schnell werde der Abbau der Altschulden erfolgen. Im Jahr 2020 werde Schleswig-Holstein bei einem Haushaltsvolumen von 9 Milliarden € Kredite in Höhe von 3 Milliarden € tilgen müssen.

Auf Wunsch des Abg. Koch stellt sich Prof. Dr. Grözinger noch einmal vor. Er arbeite am Internationalen Institut für Management an der Universität Flensburg im Fachgebiet Sozial- und Bildungsökonomie.

Prof. Dr. Schmidt bestätigt Abg. Koch, die meisten der diskutierten Regelungen könnten außerhalb der Verfassung in Gesetzen geregelt werden.

Prof. Dr. Schliesky beantwortet eine Frage des Abg. Koch dahin, eine Formulierung zugunsten der Kommunen sei in Artikel 49 Abs. 1 der Landesverfassung nicht zwingend erforderlich. Dieser Artikel sei in Schleswig-Holstein schwächer formuliert als in anderen Bundesländern, aber für eine verfassungsrechtliche Absicherung der Finanzhoheit der Kommunen gemäß Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes ausreichend. Durch eine Änderung könne das politische Signal ausgesandt werden, eine auskömmliche Finanzausstattung insgesamt zu garantieren. Die Tendenz der Landesverfassungsgerichte gehe dahin, eine allgemeine Mindestfinanzausstattung der Kommunen anzunehmen, sei aber umstritten. Eine weitere Möglichkeit, dem Anliegen der kommunalen Familie Rechnung zu tragen, sei ein Gesetz zur Konkretisierung des Konnexitätsprinzips, denn die Schicksalsgemeinschaft von Ländern und Kommunen sei auf der Einnahmenseite durch das Grundgesetz nicht geregelt worden.

Der Investitionsbegriff – eine Frage der Abg. Heinold – könne vom Land definiert werden, denn es gebe keine verfassungsrechtliche Definition. Im Sinne der Nachhaltigkeit könnten Ausgaben für Bildung einbezogen werden. Ein solches Vorgehen sei bis zum Jahre 2019 verfassungsrechtlich zulässig. Ebenfalls zulässig sei die Formulierung im Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Die Landesregierung berücksichtigt ...“, da die Kernkompetenz der Verfassungsorgane nicht berührt werde. In Artikel 23 des Grundgesetzes gebe es eine

ähnliche Formulierung. Berücksichtigung könne aber auch Ablehnung bedeuten. In jedem Fall werde der Begründungsaufwand höher und zwingen zum Nachdenken.

VP Dopp geht auf die Äußerung von Prof. Dr. Grözinger zum Altschuldenabbau ein und erklärt, die Vorschriften des Grundgesetzes bedeuteten nicht, Altschulden bei Ablauf der Zinsbindung nicht zu verlängern und mit Zinsen zu bedienen. Eine Tilgung der Altschulden in Höhe von 25 Milliarden € beziehungsweise 40 Milliarden € jeweils bei Fälligkeit sei nicht möglich. Es gehe vielmehr darum, das strukturelle Defizit von 1,25 Milliarden € bis 2020 abzubauen und den Haushalt ab diesem Zeitpunkt nicht mehr durch zusätzliche Kredite auszugleichen.

Prof. Dr. Grözinger erhält seine Interpretation des Altschuldenabbaus aufrecht und verweist auf Artikel 109 des Grundgesetzes, in dem es „Einnahmen aus Krediten“ heiße. Genau diese Formulierung finde sich auch im Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein. Unabhängig davon schlage er vor, die Schulden, die über etwa 40 Jahren aufgebaut worden seien, auch über etwa 40 Jahre zu tilgen. Wenn der Investitionsbegriff um Bildungsausgaben erweitert werde, entstehe für die künftigen Generationen eine zusätzliche Belastung, der eine Entlastung durch die fortschreitende Tilgung gegenüberstehe.

Prof. Dr. Schliesky führt auf eine Frage der Abg. Herdejürgen zum Verhältnis von kommunalen Finanzen und Landesfinanzen aus, Kommunen würden als Bestandteil der Länder betrachtet. Der Bund und die Länder seien bestrebt, deutlich zu machen, die Kommunen seien keine dritte Ebene, was verfassungsrechtlich richtig sei. In der Föderalismuskommission II seien die Kommunen nicht vorgekommen. Die kommunalen Schulden seien aber Bestandteil der Maastricht-Kriterien. In einigen Fällen könnten Verwaltungshaushalte nur durch Rückgriff auf Rücklagen ausgeglichen werden. Es stelle sich die Frage, wie mit den kommunalen Schulden umgegangen werden müsse und ob eine kommunale Schuldenbremse erforderlich sei. Diese Situation werde, da eine grundlegende Neuordnung der Finanzströme ausstehe, bis 2019 anhalten.

Eine Schuldenbremse einschließlich einer Erweiterung des Investitionsbegriffs um Bildungsausgaben – eine Frage der Abg. Loedige – könne schnell auch in der Landeshaushaltsordnung umgesetzt werden und gehöre nicht zwingend in die Landesverfassung.

(Unterbrechung von 11:15 bis 11:25 Uhr)

### **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände**

Jochen von Allwörden, Städteverband

Jörg Bülow, Gemeindetag

Jan-Christian Erps, Landkreistag,

Umdruck 17/609

### **Landesrechnungshof**

Dr. Aloys Altmann

Umdruck 17/542 (neu)

### **Bund der Steuerzahler**

Dr. Hartmut Borchert

Umdruck 17/596

Herr von Allwörden trägt den ersten Teil der Stellungnahme der **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** vor, Umdruck 17/609. Herr Erps fährt mit der Stellungnahme fort und ergänzt, die Landesregierung habe gesagt, sie hätte eine Kompensation der Mindereinnahmen durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz auf Bundesebene in Höhe von 100 Millionen € erreicht. Trotz zahlreicher Nachfragen sei der kommunalen Ebene bisher nicht klar, wie die Mindereinnahmen der kommunalen Ebene mit Ausfällen in Höhe von circa 60 Millionen bis 70 Millionen € kompensiert werden sollten. Von einem Garanten beziehungsweise Treuhänder wäre angesichts der desaströsen Finanzlage der Kommunen zu erwarten, darüber auf entsprechender Ebene zu verhandeln. Die Schulden in den kommunalen Haushalten würden weiter steigen und die Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften in Schleswig-Holstein unverantwortbar eingeschränkt.

Auf der Ausgabenseite würden die demografischen Folgen einer rapide älter werdenden Generation jährliche Steigerungsraten bewirken, und die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt würden weiterhin unmittelbar Einfluss auf die Ausgaben im Sozialbereich haben.

In zahlreichen Gemeinden des Landes gebe es bereits die Situation, dass die Gemeinden ohne Vernachlässigung ihrer pflichtigen Aufgaben keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrnehmen könnten. Diese Gemeinden finanzierten sich über Kredite. Im Rahmen des Konjunkturpakets II würden Haushalte genehmigt, die normalerweise nicht mehr genehmigt werden dürften. Nach einem Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg finde der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers seine Grenze, wenn der Anspruch der Gemeinden

auf finanzielle Mindestausstattung und damit das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt würden und es den Gemeinden infolge unzureichender Finanzausstattung unmöglich gemacht werde, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Aus Artikel 28 des Grundgesetzes ergebe sich, dass die Selbstverwaltungshoheit nicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehe.

In der Rechtsprechung sei wiederholt klargestellt worden, dass die kommunale Finanzausstattung zur Wahrung der Aufgaben des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht nur nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes bestehe. Deshalb stehe das Land in der Pflicht, auf eine etwaige Unterfinanzierung der Kommunen durch Aufgaben- oder Pflichtreduzierung oder Finanzmittelzuwendung zu reagieren, zumindest aber den Kommunen ihren eigenen verfassungsrechtlichen Anspruch aus dem kommunalen Finanzausgleich uneingeschränkt zur Verfügung zu stellen.

Maßgabe für die Entscheidungen des Schleswig-Holsteinischen Landtags sollte das vom Landtag vor einigen Jahren in Auftrag gegebene Gutachten von Dr. Paul Kirchhof sein. Darin werde festgestellt, die unterschiedslose Finanzierung von freien, pflichtigen und staatlichen Aufgaben der Kreise durch FAG-Mittel berge die Gefahr, dass staatliche Landesaufgaben unter der Hand mit Selbstverwaltungsmitteln bestritten würden, die verfassungsrechtlich zur Stärkung kommunaler Autonomie statt staatlich-hierarchischen Verwaltens bestimmt seien. So zeige sich am Beispiel der Kreisumlage, dass mit einem Finanzierungsinstrument mittelbar Staatsaufgaben finanziert würden und damit die kommunale Selbstverwaltung mit in Haftung genommen werde. Der Verfassungsgeber sollte sich daher dazu entschließen, die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen verfassungsrechtlich ausdrücklich zu regeln und klarzustellen, dass die finanzielle Mindestausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes gewährleistet sei.

Die in § 49 der Landesverfassung verankerte Konnexität werde unterlaufen, indem man Kommunen ihnen zustehende Finanzmittel entziehe. Das dadurch entstehende Ungleichgewicht müsse durch die verfassungsrechtliche Verankerung der finanziellen Mindestausstattung aufgelöst werden.

Herr Bülow fügt hinzu, die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Ausgabeentscheidungen des Landtags würden nur dann Erfolg haben, wenn die Länder daran gehindert wären, den Kommunen ohne entsprechende Entlastung von Aufgaben Finanzmittel zu entziehen und gleichzeitig mit der Begrenzung der Schulden des Landes die Verschuldung der Kommunen zu erhöhen. Dies erfordere einen wirksamen verfassungsrechtlichen Schutz der aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung um-

fasse auch das Bedürfnis einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Diese sei erforderlich, weil zu geringe Finanzen die Investitionen senkten, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze kosteten und zu einer Auszehrung der Infrastruktur führten. Das in den Kommunen wachsende Vertrauen in den Staat und die Handlungsfähigkeit des Staates insgesamt müssten geschützt werden.

Eine Regelung der Ausstattungsgarantie sei auch dann notwendig, wenn es nicht zu einer Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung komme, denn Artikel 109 des Grundgesetzes gelte in vollem Umfang.

P Dr. Altmann präsentiert die Stellungnahme des **Landesrechnungshofs**, Umdruck 17/542 (neu), und widerspricht der von Prof. Dr. Grözinger vorgenommenen Interpretation der Schuldenbremse des Grundgesetzes in Bezug auf die Tilgung. Eine solche Interpretation führe zu einem Ende der Möglichkeiten der Haushaltsgestaltung und finde sich so auch nicht im Grundgesetz wieder.

Dr. Borchert stellt die Stellungnahme des **Bundes der Steuerzahler** vor, Umdruck 17/596. Mit der vom Bund der Steuerzahler vorgeschlagenen Möglichkeit, die Nichteinhaltung einer Schuldenbremse vor dem Landesverfassungsgericht überprüfen zu lassen, könnten sich die Abgeordneten vor dem Vorwurf schützen, einen verfassungswidrigen Zustand herbeizuführen und auf Jahre zu dulden und den Kommunen oder zukünftigen Abgeordneten Gestaltungsspielräume zu nehmen. Gegenwärtig nehme der Bund dem Land und das Land den Kommunen Gestaltungsspielraum. Der Demokratie sei gedient, wenn diesem Zustand durch eine stringente Schuldenbremse ein Ende gemacht werde.

Auf Frage der Abg. Heinold zur Einbeziehung von Bildungsausgaben in einen Investitionsbegriff mit klaren Grenzen wiederholt P Dr. Altmann seine Auffassung, der Investitionsbegriff dürfe auf keinen Fall ausgeweitet werden. Eine finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden – ebenfalls eine Frage der Abg. Heinold – könne nicht unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes festgelegt werden. In der Vergangenheit habe es Rückgriffe des Landes in die kommunalen Haushalte gegeben, um die Lage des Landes zu verbessern. Die Haushaltslage des Landes stelle sich ernster dar als die der Kommunen insgesamt. Die Verschuldung der schleswig-holsteinischen Gemeinden liege im bundesweiten Vergleich am unteren Ende. Bei strengen Regeln bestehe immer die Gefahr, dass der Regelungsgeber Probleme auf andere Ebenen verlagere. Dies gelte sowohl für die Beziehungen des Bundes zu den Ländern als auch für die Beziehungen des Landes zu den Kommunen. Unbestimmte Rechtsbegriffe – eine Frage der Abg. Herdejürgen – müssten unabhängig davon, ob eine Schulden-

bremse auf Bundes- oder Landesebene verankert sei, durch Ausführungsgesetze näher bestimmt werden. Der Landesrechnungshof biete an dieser Stelle seinen Rat an.

Dr. Borchert warnt ebenfalls davor, den Investitionsbegriff auszudehnen. Auch mit der bestehenden Landeshaushaltsordnung gebe es mehr Investitionsvorhaben als Finanzmittel, um diese durchzuführen. Schwerpunkte in der Bildungspolitik könnten unabhängig vom Investitionsbegriff jederzeit gesetzt werden. Eine Finanzausstattung der Kommunen könne es nur im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Landes geben. Bei einem schwachen Land könnten die Kommunen nicht reich sein.

Herr Erps widerspricht P Dr. Altmann und führt aus, das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Artikel 28 des Grundgesetzes sei nicht ohne eine finanzielle Mindestausstattung denkbar. Mehrere Landesverfassungsgerichte hätten diese Auffassung bestätigt. Das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Kommune und Land, bei dem von Treuhänder und Schicksalsgemeinschaft gesprochen werden könne, bedinge einen Mindestgestaltungsspielraum der Kommunen zur Wahrnehmung ihrer örtlichen Angelegenheiten. Wer dies infrage stelle, stelle die kommunale Selbstverwaltung und damit Artikel 28 des Grundgesetzes infrage. Eine Schuldenbremse führe zu immer mehr Gemeinden, die keine aufgabenangemessene Finanzausstattung hätten, und zwingen sie, die Verfassungsgerichte anzurufen. Es müsse eine Diskussion darüber geben, wie auf die Kommunen übertragene Aufgaben finanziert werden sollten. Die Schlüsselzuweisungen an die Kommunen reichten für diese Aufgaben schon lange nicht mehr aus.

Herr von Allwörden bekräftigt, es genüge nicht, wenn das Land den Kommunen lediglich das gebe, was es entbehren könne. Notwendig sei sowohl ein Konnexitätsausführungsgesetz als auch die Verankerung in der Landesverfassung.

Auf Fragen des Abg. Harms erwidert P Dr. Altmann, eine Zweidrittelmehrheit für Ausnahmen bei der Verschuldung könne bewirken, dass die Landesregierung nicht mehr wie bisher Entscheidungen allein treffe, entbinde aber den Landtag als Volkssouverän nicht von seiner Verantwortung, Haushalte vorzulegen, die nicht verfassungswidrig seien. Die Problematik der Altschulden dürfe nicht aus dem Auge verloren werden, denn im Jahre 2020 müssten 40 Milliarden € zu heute noch nicht vorstellbaren Zinssätzen bedient werden, reiche aber über die Landesgrenzen hinaus, sodass an eine Föderalismuskommission III gedacht werden könne. Der Landesrechnungshof sei bei der Suche nach Lösungen gern behilflich. Um die Angelegenheit nicht zu überfrachten, sollte in einem ersten Schritt die Schuldenbremse und danach in einem zweiten Schritt die Altschuldenproblematik behandelt werden.

VP Dopp weist darauf hin, eine Zweidrittelmehrheit könne an tatsächlichen Verhältnissen nichts ändern, nur weil es eine Zweidrittelmehrheit sei. In der Vergangenheit sei mit Mehrheitsbeschluss eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt worden, obwohl dies möglicherweise nicht der Fall gewesen sei. Die Änderungen in den Haushaltsordnungen der Länder, die es bereits gebe, hätten nur die Regelungen des Grundgesetzes darstellend beschrieben. Für die sogenannten Schlupflöcher wie Auslagerungen, Sale-and-lease-back oder ÖPP gebe es in den Landeshaushaltsordnungen keine Regelungen. Der Landesgesetzgeber müsse sich darüber klar werden, ob Kredite verhindert und dafür ÖPP-Modelle geschaffen oder ob ÖPP-Modelle verhindert werden sollten. Vonseiten des Bundesrechnungshofs und der Landesrechnungshöfe werde es Vorschläge geben, wo Zurückhaltung angebracht sei, weil Probleme nur in die Zukunft verlagert würden. Eine Schuldenbremse allein reiche bei dem vorhandenen Erfindungsreichtum nicht aus.

Der Vorsitzende, Abg. Sönnichsen, vermisst in den Aussagen der Vertreter der kommunalen Landesverbände eine konkretere Aussage darüber, ob die Schuldenbremse der richtige Weg sei, denn wenn die bestehende Verfassungsregelung beibehalten und die Bildungsinvestitionen einbezogen würden, könnten mehr Schulden gemacht werden.

Herr Erps entgegnet, der Landkreistag begrüße die beschlossene Schuldenbremse und halte sie für einen notwendigen und längst überfälligen Schritt, um die öffentlichen Haushalte nicht völlig aus dem Ruder laufen zu lassen. Die Kommunen benötigten aber einen wirksamen Schutz vor dem Wegdrücken von Lasten auf die Kommunen. Die Kommunen hätten große Sorgen, dass die Länder ihre Haushaltsnöte auf Kosten der Kommunen lösen könnten. Das Land Schleswig-Holstein praktiziere dies seit Jahren ohne Schuldenbremse und ohne Finanz- und Wirtschaftskrise. Der Druck auf Schleswig-Holstein werde steigen, da die Kommunen vom Bund und von den Ländern Konsolidierungshilfe erwarteten. Die Kommunen brauchten neben der Absicherung der finanziellen Mindestausstattung mehr eigengestaltbare Spielräume vor Ort und eine Abkehr von der bundes- und landesrechtlichen Durchnormierung von Aufgaben, die die kommunale Ebene belasteten.

Herr von Allwörden fügt an, bundesweit werde aus der kommunalen Familie auf den Schleswig-Holsteinischen Landtag gesehen. Eine Schuldenbremse werde begrüßt, wenn die in der heutigen Sitzung vorgetragenen Schutzmechanismen griffen.

Herr Bülow ergänzt, die Kommunen würden wahrscheinlich unter den Einsparungen leiden, die das Land nach Abschluss der Arbeit der Haushaltsstrukturkommission mit Blick auf die Schuldenbremse durchführen werde. Gleichwohl sei es notwendig und richtig, eine Schuldenbremse zu haben, unabhängig davon, wo sie rechtlich verankert sei, sie müsse aber um die



Garantie der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen ergänzt werden. Die derzeitige Verfassungslage habe das Land nicht daran gehindert, sich Ausgaben zuzumuten, die es sich in Wirklichkeit nicht leisten könne, was zu dem Rückgriff in die kommunalen Haushalte geführt habe. Eine Schuldenbremse stelle auf Landesebene eine Angleichung an das dar, was auf kommunaler Ebene schon heute gemacht werde, nämlich eigene Leistungen nur insoweit vorzunehmen, als sie ohne Verschuldung finanziert werden könnten.

Der Vorsitzende, Abg. Sönnichsen, dankt den Anzuhörenden und teilt mit, der Finanzausschuss werde sich in seinen Sitzungen am 22. und 29. April mit der Schuldenbremse befassen. Der Innen- und Rechtsausschuss werde gleichermaßen verfahren.

Punkt 2 der Tagesordnung:

### **Verschiedenes**

Der Vorsitzende, Abg. Sönnichsen, bittet die Landesregierung darum, die Termine für die Haushaltsaufstellung so zu legen, dass die Fraktionen Zeit für ihre Klausurtagungen und weitere Vorbereitungen hätten.

St Dr. Bastian teilt mit, der herkömmliche Zeitplan solle eingehalten werden. Bei einer Beratung des Haushalts im September bedeute dies die Vorlage des Haushalts vor der Sommerpause. Die Eckwerte würden am 1. April oder eine Woche später vorgetragen.

Der Vorsitzende, Abg. Sönnichsen, schließt die Sitzung um 12:30 Uhr.

gez. Peter Sönnichsen

Vorsitzender

gez. Ole Schmidt

Geschäftsführer