

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Parlamentarische Geschäftsführerin
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Frau Dr. Marret Bohn, MdL

im Hause

Mein Zeichen: L 20 – 90/18
Bearbeiterin: Elke Harms

Telefon (0431) 988-1102
Telefax (0431) 988-1250

elke.harms@landtag.ltsh.de

20. August 2013

Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens zur Sanierung und Instandhaltung von Landesstraßen - Drs. 18/927 -

Sehr geehrte Frau Dr. Bohn,

mit Schreiben vom 06. August 2013 haben Sie um Prüfung gebeten, ob § 5 des o.a. Gesetzentwurfs der FDP-Fraktion den Anforderungen des Art. 54 LV genügt. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

Gemäß Art. 54 LV hat der Landtag, wenn er Maßnahmen beschließt, die Kosten verursachen, gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen. Hinsichtlich der Einzelheiten zu Art. 54 LV wird zwecks Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen des Wissenschaftlichen Dienstes vom 5. August 2013, Umdruck 18/1531, verwiesen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion der FDP soll ein Sondervermögen zur Sanierung und Instandhaltung von Landesstraßen errichtet werden. Nach Art. 2 des Gesetzentwurfs tritt das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft. Verabschiedet der Landtag das Gesetz, handelt es sich um eine Maßnahme, die im laufenden Haushaltsjahr Kosten verursacht, so dass nach Art. 54 LV gleichzeitig für Deckung zu sorgen ist.

Für Deckung zu sorgen bedeutet, dass das Parlament einen konkreten Vorschlag zur Deckung unterbreitet, der gewährleistet, dass die erforderlichen Mittel zur Kostendeckung auch tatsächlich zur Verfügung stehen.¹

§ 5 des o.a. Gesetzentwurfs regelt die Finanzierung des Sondervermögens. Nach Satz 1 führt das Land der Investitionsbank Schleswig-Holstein zur Begründung des Sondervermögens den Betrag bis zum 31. Dezember 2013 zu, der sich aufgrund der Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich durch die Ergebnisse des Zensus 2011 für die Jahre 2011 und 2012 ergibt. Nach Satz 2 kann die Zuführung weiterer Mittel nach Maßgabe des Landeshaushalts erfolgen.

Zunächst könnten Bedenken bestehen, ob die Vorschrift hinreichend bestimmt ist, weil die konkrete Höhe der Zuführung des Landes an das Sondervermögen nicht beziffert ist. Die Errichtung des Sondervermögens verursacht jedoch keine betragsmäßig fest umrissenen Kosten. Vielmehr wird der Umfang der vom Sondervermögen erfüllbaren Aufgaben erst durch die Höhe der zur Finanzierung zugeführten Mittel bestimmt. Insofern ist es von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, dass die zur Finanzierung des Sondervermögens vorgesehenen Mittel der Höhe nach nicht konkret beziffert werden. Die Bestimmtheit der Norm wird gleichwohl dadurch gewährleistet, dass die Höhe der dem Sondervermögen zuzuführenden Mittel hinreichend konkret bestimmbar ist. Zugeführt werden sollen bis zum 31. 12.2013 die aus dem Zensusgewinn 2011 resultierenden Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich 2011 und 2012.

Insofern stellt sich jedoch die Frage, in welcher Höhe im laufenden Haushaltsjahr Zuführungen an die Investitionsbank zur Begründung des Sondervermögens zu leisten sind. Nach den Schätzungen des Finanzministeriums wird die Rückerstattung aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 rund 50 Mio. Euro für die Jahre 2011 und 2012 betragen². Die Rückerstattung für das Jahr 2012 in Höhe von rund 35 Mio. Euro wird sicher im laufenden Haushaltsjahr als Einnahme verbucht werden, ob die Rückerstattung für das Jahr 2011 im Haushaltsjahr 2013 oder erst 2014 kassenwirksam wird, steht nach Mitteilung des Finanzministeriums derzeit noch nicht fest.³

Nach § 5 Satz 1 führt das Land zur Begründung des Sondervermögens an die Investitionsbank „den Betrag bis zum 31.12. 2013 zu, der sich [...] für die Jahre 2011 und 2012 ergibt.“

¹ Vgl. *Medinger*, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 6 Rnr. 4; *Ewer*, in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 54 Rnr. 5.

² Vgl. zur Schätzung der Mehreinnahmen: Bericht des Finanzministeriums über die Auswirkungen des Zensus, Umdruck 18/1189.

³ Mitteilung des Finanzministeriums vom 13. August 2013, Umdruck 18/1585.

Diese Regelung könnte einerseits dahingehend verstanden werden, dass die Zuführung der Gesamtsumme der Rückerstattung für zwei Jahre (2011 und 2012) erfolgen soll, andererseits kann die Regelung einschränkend interpretiert werden, dass nur die bis Ende des Jahres 2013 dem Landeshaushalt erstatteten Beträge dem Sondervermögen zugeführt werden.

Eine extensive Auslegung erscheint problematisch. Dies folgt aus Wortlaut und Sinn der Vorschrift. So lässt § 5 Satz 1 des Gesetzentwurfs den konkreten Zuführungsbetrag ausdrücklich offen und begrenzt gleichzeitig die Zuführung auf den Betrag, der sich bis zum 31.12.2013 ergibt.⁴ Auch der Regelungszweck, auf das laufende Haushaltsjahr entfallende Mehreinnahmen für das Sondervermögen zu nutzen, spricht für ein enges Verständnis der Norm, da im laufenden Haushaltsjahr noch nicht vereinbarte Mehreinnahmen nicht zur Deckung der in diesem Haushaltsjahr tatsächlich entstehenden zusätzlichen Kosten herangezogen werden können.

Die Erwartung der Antragsteller ist allerdings darauf gerichtet, dem Sondervermögen die gesamte Rückerstattung von rund 50 Mio. Euro, die das Land für die Jahre 2011 und 2012 aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 erhält, zuzuführen.⁵ Die Intention der Antragsteller steht jedoch nicht im Widerspruch zu dem gefundenen Ergebnis.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG kommt es für die Auslegung eines Gesetzes auf den objektivierten Willen des Gesetzgebers an, so wie er sich aus dem Wortlaut des Gesetzes und dem Sinnzusammenhang ergibt.⁶ „Der sogenannte Wille des Gesetzgebers bzw. der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten kann hiernach bei der Interpretation insoweit berücksichtigt werden, als er in dem Gesetzestext selbst einen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat.“⁷ Der „Wille des Gesetzgebers“ ist der im Gesetz objektivierte Wille.⁸ Der in der parlamentarischen Debatte angedeutete Wille der Antragsteller hat keine konkrete Entsprechung im Gesetzestext gefunden, da es gerade keine Festlegung eines genau bezifferten Betrages gibt.

⁴ Art. 54 LV betrifft nur Beschlüsse des Parlaments, die im laufenden Haushaltsjahr Kosten verursachen. Kosten, die erst in folgenden Haushaltsjahren wirksam werden, sind hingegen im neuen Haushaltsplan zu veranschlagen.

⁵ Abgeordneter Vogt (FDP) in der 30. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 18. Juni 2013, Plenarprotokoll S. 2419: „Wir schlagen deshalb vor, die Mittel zu verwenden, die das Land als Nachzahlung für die Jahre 2011 und 2012 aufgrund der Ergebnisse des Zensus 2011 bei den Bevölkerungszahlen erhalten wird. [...]. Wir gehen jedoch stark davon aus, dass es keine wesentlichen Änderungen mehr bei dieser Verabredung, die zwischen den Ländern getroffen worden ist, geben wird. [...] Es ist von daher zu erwarten, dass beim Zensus alles beim bisher Geplanten bleibt. Dann hat das Land aller Voraussicht nach rund 50 Millionen Euro, die in ein Sondervermögen für die Landesstraßen überführt werden könnten.“

⁶ BVerfGE 11, 126, 130; 48, 246, 256.

⁷ BVerfGE 62, 1, 64.

⁸ BVerfGE 11, 126, 130.

Die Intention der Antragsteller stellt somit lediglich eine (folgenlose) Erwartung dar, die bei der Auslegung der Vorschrift keine Berücksichtigung finden kann.

Vor diesem Hintergrund ist § 5 Satz 1 einschränkend auszulegen. Nur die bis Ende des Jahres 2013 dem Landeshaushalt tatsächlich erstatteten Beträge aus dem Ergebnis des Zensus 2011 sind dem Sondervermögen zuzuführen.⁹

Dies zu Grunde gelegt, genügt der Finanzierungsvorschlag den Anforderungen des Art. 54 LV, da letztlich nicht in Höhe der erwarteten Kosten, sondern lediglich in Höhe der tatsächlichen Einnahmen im laufenden Haushaltsjahr für Deckung zu sorgen ist.

Wunschgemäß leiten wir das Prüfungsergebnis unmittelbar dem Finanzausschuss zu.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Elke Harms

⁹ Unabhängig davon können dem Sondervermögen in kommenden Haushaltsjahren weitere Mittel nach Maßgabe des Haushalts zugeführt werden, § 5 Satz 2 des Gesetzentwurfs.