



An den
Schleswig-Holsteinischen Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z. Hdn. Frau Dörte Schönfelder
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, 02.03.2017

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7495

**Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zur
Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Drucksache 18/5035)**

Sehr geehrte Frau Schönfelder,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Ihrer Mail vom 20. Februar 2017 haben Sie mir die Gelegenheit eingeräumt, den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Drucksache 18/5035) Stellung zu kommentieren. Diese Möglichkeit greife ich gerne auf.

Inhaltsübersicht

I. Gegenstand und Inhalt des Vorschlags.....	2
II. Investitionen in der Haushaltsverfassung vor Einführung der Schuldenbremse.....	3
III. Die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse.....	3
1. Grundsatz.....	3
2. Modifikationen.....	3
3. Insbesondere: Die Fiktion von Investitionen auf der Ebene des Bundes.....	4
IV. Kritik an der Schuldenbremse: keine Verbindung zwischen Staatsausgaben und Investitionen.....	4
V. Effekt des Vorschlags.....	5

VI. Verfassungsrechtliche Vorgaben	5
1. Prüfungsmaßstab	5
2. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben der Schuldenbremse	6
3. Landesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen.....	6
a) Demokratieprinzip und Haushaltsautonomie.....	6
b) Einschränkungen der Haushaltsautonomie	8
c) Auswirkung des Vorschlags auf die Haushaltsautonomie des Parlaments	8
d) Ermächtigung zu einer einfachgesetzlichen Präzisierung des Investitionsbegriffs.....	10
VII. Fazit.....	10

I. Gegenstand und Inhalt des Vorschlags

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung soll eine „weiche“ Verpflichtung in das Haushaltsverfassungsrecht des Landes Schleswig-Holstein dahingehend eingefügt werden, dass ab dem Jahr 2020 ein Anteil von 10%, ab dem Jahr 2025 von 12,5% der im Haushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben für Investitionen vorzusehen ist.

Es ist eine politische Binsenweisheit, dass staatliche Investitionen in die Infrastruktur ökonomisch wichtig, politisch aber schwierig sind, weil die entsprechenden Ausgaben sofort anfallen, die positiven Effekte aber erst in den kommenden Wahlperioden sichtbar werden.

Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung für den Haushaltsgesetzgeber zur Eingehung von Investitionen kann diese politisch fast zwingende Fokussierung auf kurzfristige Erfolge, die konsumtive gegenüber investiven Ausgaben vorzugswürdig erscheinen lässt, überwinden.

Aus ökonomischer und rechtspolitischer Sicht spricht also einiges für den zu begutachtenden Änderungsvorschlag. Dieser greift allerdings auch in nicht unerheblichem Ausmaß in die Gestaltungsfreiheit des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber ein und berührt damit das verfassungsrechtlich besonders gegen Veränderungen geschützte Demokratieprinzip sowie die Haushaltshoheit als dessen zentrales Element.

Die Notwendigkeit, verstärkt über staatliche Investitionen nachzudenken, hat sich nicht zuletzt aus den Veränderungen des Haushaltsverfassungsrechts von Bund und Ländern im Zusammenhang mit der sog. Schuldenbremse ergeben.

II. Investitionen in der Haushaltsverfassung vor Einführung der Schuldenbremse

Vor Einführung der auch für die Länder geltenden Schuldenbremse im Grundgesetz war dort – ebenso wie in den meisten Bundesländern – das Maß der verfassungsrechtlich zulässigen Verschuldung im konjunkturellen Normalfall nicht der Höhe nach, sondern insoweit sachlich begrenzt, als nach Art. 115 Abs. 1 GG a.F. das Maß der auf der Ebene des Bundes zulässigen Verschuldung grundsätzlich an die „Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ gebunden war.

Ausnahmen von dieser Begrenzung waren *vor allem* für den Fall zugelassen, dass dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sein sollte (Art. 115 GG a.F.). Das Vorliegen einer solchen Störung wurde auf der Ebene von Bund und Ländern zur Rechtfertigung einer verstärkten Aufnahme von Schulden in inflationärem Umfang angenommen. Das Bundesverfassungsgericht hatte – anders als einige Landesverfassungsgerichte – seine Kontrolldichte mit Blick auf die Verschuldungsgrenze massiv zurückgenommen.¹

III. Die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse

1. Grundsatz

Nach Einführung der Schuldenbremse durch Art. 109 Abs. 3 GG im Jahr 2009 gilt die grundsätzliche (zurzeit noch für die Länder suspendierte, aber in mehrfacher Hinsicht Vorwirkungen entfaltende) Vorgabe, dass die Haushalte von Bund *und* Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Hierbei handelt es sich nicht nur – wie in Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 58 Abs. 1 Satz 2 LVerf SH – um ein haushaltstechnisches Ausgleichsgebot. Vielmehr enthält Art. 109 Abs. 3 GG ein Verbot struktureller Neuverschuldung als *materielle Vorgabe* für die Aufstellung des Haushalts.

2. Modifikationen

Das generelle Verschuldungsverbot erfährt Modifikationen: Zum einen können Bund und Länder Ausnahmen für eine „im Auf- und Abschwung symmetrische [...] Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung

¹ BVerfGE 79, 311 (343).

sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

Der Bund hat sich entsprechende Regelungen in Art. 115 Abs. 2 GG und dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115)² gegeben. Das Land Schleswig-Holstein hat diese Option in Art. 61 Abs. 2 LVerf SH und dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (VerfArt53AG SH)³ realisiert.

3. Insbesondere: Die Fiktion von Investitionen auf der Ebene des Bundes

Der Haushalt des Bundes gilt allerdings nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG und Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG bereits dann als „ohne Kredite“ ausgeglichen, wenn dieser noch Einnahmen aus Krediten in Höhe von 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts erzielt. Diese verfassungsrechtliche Fiktion bildet die Typisierung eines vermuteten Mindestniveaus beständig getätigter Zukunftsinvestitionen.⁴ Allerdings konstituiert diese Norm für den Bund eine verfassungsrechtliche Ausnahme ohne Begründungsverpflichtung; er kann Einnahmen aus Krediten auch zu konsumtiven Zwecken einsetzen. Eine verfassungsrechtliche Kopplung an tatsächliche Investitionen wäre hier aus rechtspolitischer Sicht sinnvoller gewesen. Den Ländern ist allerdings kraft Bundesverfassung nicht einmal eine solche Mindestquote an Einnahmen aus Krediten erlaubt – unabhängig davon, ob das geliehene Geld für Investitionen oder konsumtive Zwecke ausgegeben wird.

IV. Kritik an der Schuldenbremse:

keine Verbindung zwischen Staatsausgaben und Investitionen

Die Schuldenbremse wendet damit den Blick fort von den Zwecken einer staatlichen Kreditaufnahme (Investitionen, Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) hin zu deren Tragfähigkeit.

Angesicht dessen wird an der gegenwärtigen, durch das Verfassungsrecht des Bundes geprägten Schuldenbremse bemängelt, dass sie für die Landesebene eine ggfs. sachlich eng begrenzte Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen gänzlich ausschließt und auf Bundes-

² Gesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), zuletzt durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert.

³ Gesetz vom 29. März 2012 (GVObI. 2012, 427), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2015 (GVObI. S. 500) geändert.

⁴ Reimer, in: BeckOK (31. Edition), GG, Art. 109 Rn. 36.

ebene eine entsprechende Zweckbindung nur fingiert, indes sie auf eine zwingende Vorgabe der Mittelverwendung verzichtet.

V. Effekt des Vorschlags

Der vorgelegte Vorschlag zur Verfassungsänderung ändert diesen Zustand – wenn auch nur partiell.

An Stelle einer – aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen auch auf der Ebene des Landesrechts nicht mehr zulässigen – Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers durch Einräumung einer an Investitionen gebundenen Option zur Kreditaufnahme (so wie dies noch vor Einführung der Schuldenbremse zulässig war) wird nunmehr der Handlungsspielraum des Landes, der ohnehin schon durch das in der Schuldenbremse liegende Verbot der Eingehung neuer Schulden begrenzt wird, durch weitere inhaltliche Vorgaben für die Verwendung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel noch einmal verengt, indem ein nicht unerheblicher Anteil der Gesamtausgaben zwingend für Investitionen vorzusehen ist.

VI. Verfassungsrechtliche Vorgaben

1. Prüfungsmaßstab

Da der Vorschlag eine Verfassungsänderung zum Gegenstand hat, ist lediglich seine Vereinbarkeit mit den für das Land verbindlichen Vorgaben des Grundgesetzes sowie mit den identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung Schleswig-Holsteins zu überprüfen, da auch der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die Verfassung domestiziert ist und deshalb ihre Grundlagen zu wahren hat.⁵

Die dabei zu entwickelnden Grundsätze werden bundesverfassungsrechtlich durch die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG abgesichert.

⁵ So zuletzt das Hamburgische Verfassungsgericht, Urteil vom 13. Oktober 2016 (HVerfG 2/16), NordÖR 2017, 20 ff. Die Verfassung soll in ihren tragenden Institutionen und Grundsätzen eine auf Dauer bestehende Ordnung sein, die nicht zur Verfügung aktueller politischer Mehrheiten stehen will (so zu Art. 79 Abs. 3 GG, der nur einen „allgemeinen Gedanken“ aufgreift: *Badura*, in: Hdb. d. Staatsrechts XII (3. Aufl. 2014), § 270 Rn. 33).

2. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben der Schuldenbremse

Da die vorgeschlagene Regelung ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Vorgaben der landes- wie der bundesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse steht („vorbehaltlich des Artikels 61 und der Verpflichtungen aus Artikel 109 des Grundgesetzes“), sind insoweit allerdings keine verfassungsrechtlichen Bedenken vorzutragen.

3. Landesverfassungsrechtliche Grundentscheidungen

a) Demokratieprinzip und Haushaltsautonomie

Zu den zentralen Grundentscheidungen der Verfassung Schleswig-Holsteins gehört auch das Demokratieprinzip (Art. 2 LVerf SH). Die Haushaltsautonomie des Parlaments ist ein wichtiger Bestandteil dieses Prinzips (Art. 58 LVerf SH).⁶ Durch die Wendung zum Sozial- und Interventionsstaat hat sich die Bedeutung des parlamentarischen Haushaltsrechts als Grundlage politischer Gestaltung noch verstärkt.⁷

Allerdings ist auch zu beachten, dass bereits ohne verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwendung der staatlichen Finanzmittel das „freie“ Haushaltsvolumen und damit wirkliche politische Gestaltungschancen eher gering zu veranschlagen sind, da ein beachtlicher Anteil der staatlichen Ausgaben bereits durch dauerhafte Personalkosten, Kreditaufnahmen, Verpflichtungsermächtigungen und sonstige Dauerverpflichtungen in Form von Selbstbindungen des Parlaments gebunden ist.⁸ Diese Bindungen beruhen zumeist auf einfachgesetzlicher Grundlage.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der „Rettung“ Griechenlands die Bedeutung der Haushaltsautonomie für das grundgesetzliche Demokratieprinzip, das sich insoweit nicht von dem in der schleswig-holsteinischen Verfassung gewährleisteten Demokratieprinzip unterscheidet, deutlich unterstrichen:

„Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der de-

⁶ Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, § 79 Rn. 182.

⁷ Waldhoff, in: Hdb. d. Staatsrechts V (3. Aufl. 2007), § 116 Rn. 122.

⁸ Ebd., Rn. 123.

mokratischen Willensbildung dar. ... Im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplanes beteiligten Verfassungsorganen kommt dem gewählten Parlament eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplanes liegt nach Art. 110 Abs. 2 GG ausschließlich beim Gesetzgeber. Diese besondere Stellung findet auch darin Ausdruck, dass Bundestag und Bundesrat berechtigt und verpflichtet sind, nach Art. 114 GG den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren.

Der Haushaltsplan, der nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird, ist nicht nur ein Wirtschaftsplan, sondern zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform. Er ist zeitlich begrenzt und aufgabenbezogen. Die Staatsaufgaben stellen sich im Haushaltsplan als Ausgaben dar, die nach dem Ausgleichsgebot durch Einnahmen gedeckt werden müssen. Umfang und Struktur des Haushaltsplans spiegeln damit die Gesamtpolitik wider. Zugleich begrenzen die erzielbaren Einnahmen den Spielraum für die Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsaufgaben (vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt - einschließlich des Maßes der Verschuldung - als politische Generaldebatte verstanden.⁹

Die Sensibilität in diesem Bereich lässt sich durch einen vergleichenden Blick auf das Problem der zweckgebundenen Steuern verdeutlichen. Das mit Verfassungsrang¹⁰ ausgestattete Prinzip der Gesamtdeckung streitet im Grundsatz für ein Verbot jeglicher Zweckbindung von Steuereinnahmen durch einfaches Parlamentsgesetz. Es fußt in der Erwägung, dass die aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Haushaltsautonomie eine parlamentarische Gesamtentscheidung über Haushalt und Staatshandeln fordert;¹¹ „Durch Aufkommensbindungen von Steuern wird diese parlamentarische Gesamtentscheidung eingeschränkt und behindert.“¹²

Auch wenn die vorgeschlagene landesverfassungsrechtliche Regelung über dem Range eines einfachen Steuergesetzes steht, unterstreichen diese Überlegungen die Bedeutung der Haushaltsautonomie für das Demokratieprinzip.

⁹ BVerfGE 129, 124 (177 f.); Zitate zur besseren Lesbarkeit des Texts entfernt.

¹⁰ Waldhoff, Die Zwecksteuer, StuW 2002, 285, 298 ff.

¹¹ Waldhoff, in: Hdb. d. Staatsrechts V (3. Aufl. 2007), § 116 Rn. 141.

¹² Ebd.

b) Einschränkungen der Haushaltsautonomie

Die Bedeutung der Haushaltsautonomie für die Stellung des Parlaments in der geltenden Verfassungsordnung streitet für eine größtmögliche Freiheit und Ungebundenheit bei ihrer Ausübung.

Wenn die Haushaltsautonomie als Element des Prinzips demokratischer Legitimation im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG in ihrem Kerngehalt gegen eine Supranationalisierung geschützt ist, so gehört sie sicherlich auch zu den strukturbildenden Elementen der Landesverfassung. Sie steht daher nicht unbegrenzt zur Disposition; auch nicht zur Disposition der Verfassung selbst.

Im Zusammenhang mit der Lissabon Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht die Grenze der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Übertragung solcher Kompetenzen (und damit die Grenze einer Beschränkung der Haushaltsautonomie) auf die europäische Union gerade in diesem Bereich – wenn auch nur vage – identifiziert.

„Eine das Demokratieprinzip ... in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt verletzende Übertragung des Budgetrechts des Bundestages läge vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde. Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürger entscheiden. Entsprechendes gilt für wesentliche Ausgaben des Staates. In diesem Bereich obliegt gerade die sozialpolitische Verantwortung dem demokratischen Entscheidungsprozess, auf den die Bürger mit der freien und gleichen Wahl einwirken wollen. Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen.“¹³

Diese Aussage lässt sich auf eine nationale verfassungsrechtliche Bindung des Haushaltsgesetzgebers übertragen.

c) Auswirkung des Vorschlags auf die Haushaltsautonomie des Parlaments

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung würde die Haushaltsautonomie des Schleswig-Holsteinischen Parlaments weiter einschränken. In Anbetracht der ohnehin schon bestehenden rechtlichen (Schuldenbremse) und faktischen Bindungen des Haushaltsgesetzgebers rufen (weitere) Einschränkungen der parlamentarischen Ausgabenhoheit einen erheblichen Rechtfertigungsbedarf hervor, selbst wenn sie auf verfassungsrechtlicher Ebene erfolgen.

¹³ BVerfGE 123, 267 (361 f.).

Wie an der hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nicht mehr bezweifelten Schuldenbremse erkennbar wird, bedeutet indessen nicht jede Einschränkung der Haushaltsautonomie durch den Verfassungsgeber selbst bereits eine Verletzung ihres Kerngehalts durch verfassungswidriges, weil gegen die Kernelemente des Demokratieprinzip verstoßendes Verfassungsrecht.

Auch in dieser Hinsicht hat das Bundesverfassungsgericht im Zuge der Lissabon Entscheidung eine vorsichtige Grenze gezogen:

„Nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung gefährdet die Gestaltungsfähigkeit des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber. ... Entscheidend ist aber, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann.“¹⁴

Auch diese Aussage lässt sich auf eine nationale verfassungsrechtliche Bindung des Haushaltsgesetzgebers übertragen. Ähnliches dürfte daher für eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers durch die Verfassung gelten, soweit die Vorgaben – wie etwa eine Investitionsquote – dem Parlament noch einen ausreichenden Gestaltungsspielraum bei der Aufstellung des Haushalts lassen, um die vom Bundesverfassungsgericht erwähnten politischen Grundentscheidungen zu treffen.

In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass eine Investitionsquote von letzten Endes 12,5 % der Gesamtausgaben eine ganz erhebliche Vorabbindung von Haushaltsmitteln bedingt, deren Einsatz damit der politischen Gestaltungsfreiheit des Parlaments zumindest insoweit entzogen sind, als sie nicht mehr für konsumtive Ausgaben eingesetzt werden können. Eine solche Vorgabe dürfte sich in dieser Höhe am Rande des unter dem Blickwinkel des auch durch Verfassungsänderung nicht veränderbaren Demokratieprinzips noch zulässigen bewegen.

Eine Absenkung der in dem Vorschlag genannten Höhe der Investitionsquote – etwa auf die durchschnittliche Investitionsquote einer vergangenen Periode – würde die Haushaltsautonomie des Parlaments daher deutlich schonen und sich damit im verfassungsrechtlich sicherem Fahrwasser bewegen.

Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass die Investitionsquote nach dem zu begutachtenden Vorschlag lediglich festgelegt werden „soll“ und nicht festgelegt werden „muss“. Diese Formulierung räumt dem Haushaltsgesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Investitionsquote ein. Zwar ist bei einer solchen Gestaltung der Norm grund-

¹⁴ Ebd.

sätzlich davon auszugehen, dass die festgelegte Investitionsquote einzuhalten ist. Aber wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen, wenn also zum Beispiel überhaupt kein Investitionsbedarf im Land (in dieser Höhe) besteht oder wenn eine konjunkturelle oder sonstige (soziale) Notsituation mehr konsumtive Ausgaben bedingt, so könnte der Haushaltsgesetzgeber angesichts der vorgeschlagenen Formulierung auch eine geringere Investitionsquote veranschlagen.

d) Ermächtigung zu einer einfachgesetzlichen Präzisierung des Investitionsbegriffs

In jedem Fall erscheint allerdings eine Ergänzung des Vorschlags zum Zwecke der besseren Anwendbarkeit der Verfassungsnorm geboten:

Der Vorschlag sollte eine ausdrückliche Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber enthalten, den Begriff der Investitionen näher zu umschreiben. Der Begriff war bereits im Zusammenhang mit Art. 115 GG a.F. äußerst umstritten gewesen, so dass das Bundesverfassungsgericht eine Präzisierung hatte annehmen müssen.¹⁵

Wenn der Vorschlag nicht entsprechend ergänzt wird, ist ein jährlicher verfassungsgerichtlicher Streit um die Einhaltung der Vorschrift im Haushaltsgesetz vorprogrammiert.

VII. Fazit

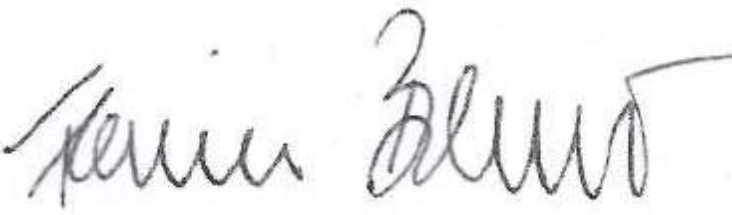
1. Staatliche Investitionen (vor allem in die Infrastruktur) sind ökonomisch wichtig, aber aus politischen Gründen nicht einfach durchzusetzen.
2. Ob und inwieweit der Haushaltsgesetzgeber Ausgaben für konsumtive oder investive Zwecke vorsieht, ist grundsätzlich Gegenstand der parlamentarischen Haushaltsautonomie.
3. Auch die Frage, ob und inwieweit der Haushaltsgesetzgeber bei der Gestaltung seiner Ausgaben durch die Verfassung vorab gebunden werden soll, ist zunächst einmal verfassungspolitisch, nicht verfassungsrechtlicher Natur.
4. Die Haushaltsautonomie gehört allerdings zum Kernbestand parlamentarischer Gestaltungsbefugnisse in der parlamentarischen Demokratie und damit zu den zentralen Grundentscheidungen der Verfassung Schleswig-Holsteins.

¹⁵ BVerfGE 79, 311 (337 f., 353).

- a. Damit ist sie auch gegen Änderungen auf der Ebene des Verfassungsrechts geschützt, soweit diese sich zu einer Verletzung des Demokratieprinzips auswirken.
 - b. Allerdings ist nicht jede Ausgestaltung und Einschränkung der Haushaltsautonomie auch zugleich eine Verletzung.
 - c. Diese kann nur dann vorliegen, wenn dem Parlament ganz erhebliche Einschränkungen dergestalt auferlegt werden, dass ihm in einem erheblichen Maße die Möglichkeit zu politischer Gestaltung fehlt.
5. Der vorgelegte Vorschlag bewegt sich hinsichtlich der Höhe der Investitionsquote wohl am äußeren Rand einer noch zulässigen Beschränkung der parlamentarischen Haushaltsautonomie.
 6. Dieser Umstand wird allerdings durch die „weiche“ Formulierung, dass ein entsprechender Anteil von Investitionen an den Gesamtausgaben vorgesehen werden „soll“, abgemildert.
 7. In jedem Fall empfiehlt sich die zusätzliche Aufnahme einer Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers, den Begriff der Investitionen spezifisch für die vorgeschlagene Verfassungsnorm zu präzisieren.

Sollten Sie weitere Fragen in dieser Angelegenheit haben, stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Florian Becker', written in a cursive style.

Professor Dr. Florian Becker