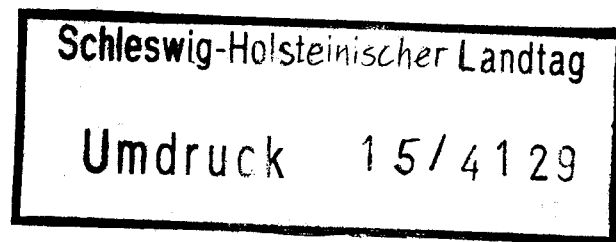




Kiel, 13. Januar 2004

Vorsitzende des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Frau Ursula Kähler, MdL
Landeshaus

24105 Kiel



**Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Grenze für die Kreditaufnahme
Finanzausschusssitzung am 13.02.2003 sowie Votum zur Tz. 7 der Bemerkungen 2003**

Anlage

Sehr geehrte Frau Kähler,

in der 93. Sitzung des Finanzausschusses am 13.02.2003 habe ich dem Finanzausschuss eine schriftliche Vorlage zur Definition des Investitionsbegriffs und der Verfassungsgrenze für die Neuverschuldung angekündigt.

Ich bitte Sie, die anliegende Vorlage als Umdruck den Mitgliedern des Finanzausschusses zur Verfügung zu stellen. Dem Finanzminister habe ich gleichzeitig ein Exemplar zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Klaus Qualen



**Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Grenze
für die Kreditaufnahme**

**Vorlage für den Finanzausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Geltende Kreditbegrenzungsregeln	4
2.1	Definitionen gem. Grundgesetz, Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung	5
2.2	Maastricht-Kriterien	7
3	Wirtschaftliche Bedeutung des Investitionsbegriffs und der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte	8
4	Neuere wissenschaftliche Ansätze zur Begrenzung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte	11
4.1	Generationenbilanzierung	11
4.2	Nachhaltige Finanzpolitik	14
5	Bewertung der Modellansätze durch den Landesrechnungshof	16
6	Auslegung der heute geltenden Bestimmungen	19
6.1	Welche Investitionen rechtfertigen Kreditaufnahmen?	19
6.1.1	Brutto- und Nettoinvestitionen des Landes	21
6.1.2	Wertgrenzen für Investitionen	22
6.1.3	Darlehen an öffentliche und sonstige Bereiche	22
6.2	Inanspruchnahme der Landes aus Gewährleistungen	24
6.2.1	Vermögenszuwachs bei Dritten	24
6.3	Welche Folgen hat die Zugrundelegung der „veranschlagten Investitionen“	25
6.4	Ermittlung der Kreditobergrenze	27
6.4.1	Absetzung von Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	27
6.4.2	Eigenfinanzierte Investitionen des Landes	28
6.4.3	Veräußerungserlöse	29
6.5	Welche Arten von Kreditaufnahmen bleiben durch Art. 53 LV unberücksichtigt?	30
6.5.1	Fokussierung von Art. 53 LV auf Finanzschulden	30
6.5.2	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte und wirtschaftlich dem Land zuzurechnende Kreditaufnahmen (Leasing, Mietkauf, Kreditaufnahmen von Töchtern)	32
7	Tendenzen in der Bundesrepublik Deutschland	33

8	Fazit des Landesrechnungshofs	35
8.1	Grundsätzliche Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Kreditaufnahme	37
8.2	Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Definition des Investitionsbegriffs	38
8.3	Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Ermittlung der Kreditobergrenze	39
8.4	Keine Begrenzung ausschließlich auf Einnahmen aus Kredit	40
8.5	Vorschläge des Landesrechnungshofs im Zusammenhang mit den Maastricht-Kriterien	40

1. **Einleitung**

Der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat in diversen Sitzungen eine Diskussion über eine Neufassung der die Kreditaufnahme begrenzenden Regelungen angestoßen und den Landesrechnungshof (LRH) gebeten, Anregungen und Vorschläge zu erarbeiten.

So diskutierte der Ausschuss in seiner Sitzung am 13.02.2003 im Zusammenhang mit dem Bericht der Landesregierung zum „Haushaltsvollzug im Jahre 2002“ vom 05.02.2003 (Umdruck 15/3002) die hohe Kreditaufnahme des Landes. Hierbei wurde angeregt, sich von der bestehenden Definition von investiven Maßnahmen zu lösen und dazu überzugehen, innerhalb eines festgesetzten Rahmens die Länder selbst über zukunftsweisende Investitionen - unter anderem in Kultur und Bildung - entscheiden zu lassen. Auch die Feststellungen des LRH zur Prüfung der Haushaltsrechnung 2001, dass konsumtive Ausgaben kreditfinanziert wurden, mündete in dem Votum, dass der Finanzausschuss sich mit dieser Thematik in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium und dem LRH widmen und das geltende Recht und insbesondere die Definition des Investitionsbegriffs überprüfen will.

Der LRH hat angeboten, zur Diskussion der Kreditbegrenzungsregeln und des Investitionsbegriffs eine schriftliche Vorlage zu erstellen. Hierbei greift er einerseits auf seine Ausführungen in seinen jährlichen Bemerkungen¹ und andererseits auf neuere Forschungsergebnisse und die Rechtsprechung zurück.

2. **Geltende Kreditbegrenzungsregeln**

Für die Bundesrepublik Deutschland gelten nicht nur die nationalen Verfassungsnormen für die Kreditaufnahme im Grundgesetz und den Länderverfassungen, sondern über die Mitgliedschaft in der Währungsunion der EU auch die sog. Maastricht-Kriterien. Beide Normen orientieren die Kreditaufnahme an unterschiedlichen Maßstäben. Während die nationalen Regeln eine Abhängigkeit der Kreditaufnahme von den Investitionen vorsehen, gelten für die Maastricht-Kriterien gesamtwirtschaftliche Rahmen-
daten. Im Einzelnen finden folgende Regelungen Anwendung:

¹ Insbesondere Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3, 1997, Nr. 8.8, 1999, Nr. 7.15.1, 2000, Nr. 10.3.2.

2.1 Definitionen gem. Grundgesetz, Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung

Gem. Art. 115 Grundgesetz (GG) und Art. 53 Landesverfassung (LV) bedarf die **Aufnahme von Krediten** durch den Bund bzw. das Land einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.² Die **Einnahmen aus Krediten** dürfen die **Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen** nicht überschreiten. Sinn dieser verfassungsrechtlichen Schranke ist, den haushaltswirtschaftlichen Vorgriff auf künftige Einnahmen dadurch zu begrenzen, dass Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunfts begünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden.³

Ausnahmen hiervon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes⁴.

Das GG verwendet den Begriff „Investitionen“ in seinem Abschnitt „Finanzverfassung“ nicht nur in Art. 115 GG, sondern auch noch in Art. 104 a Abs. 4 GG, nach dem der Bund den Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für besondere Investitionen gewähren kann. Auch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz⁵ spricht von Investitionen. In der Landesverfassung wird der Begriff „Investitionen“ ausschließlich in Art. 53 LV angewandt - eine Legaldefinition dieses unbestimmten Rechtsbegriffs haben Bundes- oder Landesgesetzgeber aber nicht vorgenommen, obwohl die Definition des Investitionsbegriffs zentrale Bedeutung für die Obergrenze für die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte hat. Sie ist entscheidend für die Entfaltung der Begrenzungsfunktion von Art. 53 LV für die Kreditaufnahme.

1990 - also nach dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerG) vom 18.04.1989 - hat es insofern eine Klarstellung in § 10

² Der LRH geht in seinen weiteren Ausführungen insbesondere auf die LV ein, die jedoch weitgehend mit dem GG übereinstimmt. Damit können auch Entscheidungen des BVerfG weitgehend auf die Rechtslage des Landes übertragen werden.

³ Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

⁴ Vor dem Hintergrund der Diskussion im Finanzausschuss geht der LRH in dieser Vorlage nicht gesondert auf die Problematik der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ein. Hierzu wird auf die Bemerkungen des LRH 2003, Nr. 8.2.3 verwiesen.

⁵ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967, BGBl I, S. 582, zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz - PTNeuOG) vom 14.09.1994, BGBl. I S. 2325.

Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG bzw. § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO gegeben, als die Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden,
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke

als gesondert darzustellende Investitionsausgaben klassifiziert werden. Hierbei handelte es sich um eine gesetzliche Übernahme der in der Praxis eingeführten Handhabung. Eine Klärung der schon damals offenen Fragen zum Investitionsbegriff, auf deren Notwendigkeit der LRH in seinen Bemerkungen des Öfteren hingewiesen hat, fand nicht statt.

Weitere Konkretisierung erhält der Investitionsbegriff in Schleswig-Holstein durch Nr. 2.6 und 2.9 der Verwaltungsvorschriften zu Haushaltssystematik des Landes (VV-HS)⁶:

- In Nr. 2.6 VV-HS heißt es:
„Wegen der überragenden finanz- und wirtschaftspolitischen Bedeutung der Ausgaben für Investitionen sind diese in besonderen Hauptgruppen zusammengefasst. Ausgaben für Investitionen sind Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern.
....
Die Ausgaben für Investitionen sind für die Kreditobergrenze nach Art. 115 GG von Bedeutung.“
- Gem. Nr. 2.9 VV-HS sind bewegliche Güter, deren Anschaffungswert im Einzelfall oder beim Erwerb einer größeren Menge je Kauf über der Wertgrenze von 5.000 € liegt, als Investition zu behandeln. Für Baumaßnahmen ergeben sich die Wertgrenzen aus den VV zu §§ 24 und 54 LHO und den besonderen baufachlichen Bestimmungen.

⁶ Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Schleswig-Holstein (VV-SH)
- Neufassung des Erlasses vom 23.07.1973, Gl. Nr. 6301.3, Amtsbl. Schl.-H. S. 1.

2.2 Maastricht-Kriterien

Neben den Normen von GG, LV und LHO legt der 1997 zwischen den EU-Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vereinbarte Stabilitäts- und Wachstumspakt mit sog. Maastricht-Kriterien die Grenzen der Kreditaufnahmen für die Mitgliedsländer mit Hilfe von gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren fest.

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert bereits heute ausgeglichene öffentliche Gesamthaushalte und begrenzt die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte in den sog. Maastricht-Kriterien auf maximal

- 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukt (BIP) für die jährliche Nettokreditaufnahme und
- 60 v. H. des BIP für den Schuldenstand eines Mitgliedsstaates.⁷

Sofern ein Mitgliedsstaat seinen Verpflichtungen nach Art. 104 EG-Vertrag nicht nachkommt, sieht der EG-Vertrag ein stufenweises Verfahren zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien vor, das mit Stellungnahmen und Fristsetzungen für das Mitgliedsland beginnt und bei weiterer Nichteinhaltung mit Sanktionszahlungen enden kann.

Gem. § 51 a HGrG kommen Bund und Länder ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung ihrer Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.

Die Maastricht-Kriterien stellen eine Obergrenze für die Schuldenaufnahme und den Schuldenstand für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt dar. Bund und Länder haben am 21.03.2002 Grundsätze eines nationalen Stabilitätspaktes vereinbart, mit dem das Defizit der Bundesrepublik abgebaut und im Jahr 2004 - entsprechend der Zusage des Bundesfinanzministers gegenüber der Europäischen Kommission - ein fast ausgeglichener Haushalt geschaffen werden soll. Darunter wurde ein gesamtstaatliches Defizit von 0,5 % des BIP, entsprechend rd. 10 Mrd. €, verstanden, das im Verhältnis von 55 : 45 auf Länder und den Bund verteilt wurde - unter der Voraussetzung eines jährlichen Wirtschaftswachstums von real 2,5 %. Der Finanzplanungsrat soll darüber wachen, ob Bund und Länder die Defizite entsprechend zurückführen.

⁷ Art. 104 EG-Vertrag.

Mit diesen Regelungen ist aber längst noch kein nationaler Stabilitätspakt, wie die föderale Struktur der Bundesrepublik und die Haushaltssituation von Bund, Ländern und Gemeinden es fordern, erreicht.⁸ Es stehen noch Regelungen aus, wie die Maastricht-Kriterien horizontal zwischen den Ländern und innerhalb der Länder auf die Kommunen verteilt werden. Auch fehlt es an einer Verbindlichkeit der Maßstäbe und einer Regelung, wie eventuelle Sanktionsmaßnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des derzeit laufenden Defizitverfahrens, das die EU-Kommission am 14.11.2002 mit der Feststellung der Überschreitung des ersten Kriteriums gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat, von Bedeutung.

Anders als die Verfassungsnorm des Art. 53 LV stufen die die Schulden begrenzenden Konvergenzkriterien nach dem Maastricht-Vertrag einzelne Nebenhaushalte als nicht zum Sektor Staat zugehörig ein. Dem Begriff „öffentliche Haushalte“ werden dabei die Abgrenzungen des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) zugrunde gelegt, das sich vom System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere in der unterschiedlichen Definition des Staates und der Zuordnung von Nebenhaushalten zu den übrigen Sektoren unterscheidet. Für die Berechnung der Maastricht-Kriterien spielen die Nebenhaushalte und ihre Schulden grundsätzlich keine Rolle. **Überführt also der Staat viele Aufgaben, Ausgaben und Schulden in Nebenhaushalte, so kann dies auch die Einhaltung der Maastricht-Kriterien begünstigen.**

Die weitere Ausdehnung dieser Praxis birgt die Gefahr, dass der zum 01.07.2002 in Kraft getretene § 51 a HGrG, der eine Rückführung der Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anstrebt und die Einhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sicherstellen soll, ins Leere läuft.

3. **Wirtschaftliche Bedeutung des Investitionsbegriffs und der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte**

Die heute geltenden Verfassungsnormen zur Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme in der Bundesrepublik Deutschland gehen zurück auf die Haushaltsreform 1969/1970, in deren Zuge das GG geändert wurde und

⁸ Peffekoven, R.: Ein nationaler Stabilitätspakt ist unverzichtbar, Gastbeitrag in „Die Welt“ vom 09.01.2003.

das Haushaltsgrundsätzegesetz sowie die Bundeshaushaltsordnung in Kraft traten. Die bis dahin geltenden maßgebenden Grundsätze der Reichshaushaltsordnung von 1922 wurden damit abgelöst.

Bis zur Haushaltsreform durften der Bund und das Land - kurz gefasst - Kredite für außerordentlichen Bedarf und für werbende Zwecke aufnehmen. Deren Definition und Abgrenzung waren nicht eindeutig. Ziel der Haushaltsreform war aber nicht eine eindeutige Definition der Zweckbestimmungen der Kreditaufnahmen, sondern vielmehr der Wechsel von der objektbezogenen zur situationsbezogenen Kreditaufnahme, um volkswirtschaftlichen Entwicklungen stärker Rechnung tragen zu können. Die Anpassung der Kreditaufnahme an gesamtwirtschaftliche Erfordernisse führte damit zwangsläufig zu einer vollständigen Umorientierung der staatlichen Kreditaufnahme und zu einer Neugestaltung der rechtlichen Kriterien für die Kreditaufnahme in Art. 115 GG. Darüber hinaus muss seitdem die Kreditaufnahme auch Art. 109 Abs. 2 GG berücksichtigen, nach dem Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben.

Es ist verfassungspolitisch gewollt, dass Bund und Länder mit einer konjunkturorientierten antizyklischen Finanzpolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung einwirken. Gerade in konjunkturschwachen Zeiten soll durch - kreditfinanzierte - Erhöhung der staatlichen Nachfrage nach Investitionsgütern aktive Konjunkturpolitik mit der Finanzpolitik betrieben werden. Umgekehrt sollten aber auch in Zeiten konjunktureller Hochphasen die Kreditaufnahmen getilgt werden. Dies ist jedoch verfassungsrechtlich nicht verankert.

Abgesehen von den Problemen, die die Definition des Investitionsbegriffs in der haushaltswirtschaftlichen Praxis mit sich brachte, und der Bereitschaft von Verwaltung und Politik, sich über sachlich begründete Interpretationen dieser Grenzen hinwegzusetzen, hat sich auch nicht bewährt, dass verfassungsrechtlich keine Pflicht zur Rückführung der aufgenommenen Kredite in konjunkturellen Hochphasen verankert wurde. Die Folge ist seit den 70er-Jahren eine nahezu unbegrenzte Steigerung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik. Es ist für die öffentlichen Haushalte zu einer Selbstverständlichkeit geworden, dass die zur Finanzierung der geplanten Ausgaben fehlenden Einnahmen über Kredite beschafft werden. Diese Kreditfinanzierungen haben die öffentli-

chen Haushalte in eine Schuldenfalle geführt, in der die neuen Kredite nicht einmal mehr für die Leistung der Zins- und Zinseszinsausgaben aufgrund des hohen Schuldenstands reichen. Die Schulden wurden bisher nie getilgt; bei den im Haushalt ausgewiesenen Tilgungen handelt es sich lediglich um Umschuldungen.

Wesentliche Ursache für das Versagen der Kreditbegrenzungsfunktion liegt darin, dass die Verbindung zwischen Investitionen und Kreditaufnahme im GG per se nicht auf die Nettoinvestitionen bezogen ist. Nur diese lösen Wachstumseffekte in einer Volkswirtschaft aus. Auch wirken sich nicht alle Investitionen auf die Produktion und die Produktivität einer Volkswirtschaft aus. Aus diesem Grunde hat sich z. B. auch die EU gegen die Aufnahme einer sog. goldenen Regel in den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU entschieden, die es ermöglichen sollte, Darlehen zugunsten von Investitionen aufzunehmen. Eine solche Regelung würde nach Auffassung der EU - abgesehen von Ermittlungsproblemen -

- Verzerrungen bei Ausgabeentscheidungen zugunsten von Sachkapital und zulasten von Humankapital (allgemeine und berufliche Bildung) oder anderen Wachstum und Beschäftigung fördernden Bereichen (Gesundheitswesen sowie Forschung und Entwicklung) zur Folge haben,
- durch die Orientierung an Bruttoinvestitionen zu deutlich höheren Defiziten führen und damit
- das Ziel tragfähiger öffentlicher Finanzen gefährden.

Die derzeitigen Probleme der Bundesrepublik, aber auch mehrerer Mitgliedsstaaten der EU, die Maastricht-Kriterien einzuhalten, zeigen jedoch, dass auch die allein an gesamtwirtschaftlichen Größen orientierten Begrenzungsregelungen mit möglichen Sanktionsmechanismen nicht zu einer wirksamen Eingrenzung beitragen, zumal mögliche Sanktionen von der Kommission nicht durchgesetzt werden können.

So haben die Wirtschaftsforschungsinstitute für die Bundesrepublik Deutschland gerade festgestellt, dass in den vergangenen Jahren die Finanzpolitik vier wichtige Ziele, die in den diversen Stabilitätsprogrammen beschrieben sind, nicht erreicht hat:

- Vom Budgetausgleich ist die Bundesrepublik weit entfernt.
- Die Beitragssätze zur Sozialversicherung steigen anstatt zu sinken.

- Die Staatsquote wurde nicht zurückgeführt.
- Die öffentlichen Investitionen wurden nicht erhöht, sondern zurückgeführt.⁹

4. **Neuere wissenschaftliche Ansätze zur Begrenzung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte**

Vor diesem Hintergrund gewinnen neuere wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Ansätze zur Kreditbegrenzung und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zunehmend an Bedeutung, die eine langfristige Betrachtung zugrunde legen.

Nicht allein das bereits heute hohe Niveau der Staatsverschuldung und die wachsenden Zinsausgaben zwingen zu einer langfristig angelegten und damit nachhaltigen Finanzpolitik. Auch gilt es, sich auf die zunehmenden Finanzierungslasten vorzubereiten, die sich künftig aus der Überalterung der Bevölkerung ergeben werden.

Derzeit werden insbesondere folgende Konzepte diskutiert:

- Generationenbilanzierung und
- nachhaltige Finanzpolitik.

Beide Konzepte gehen von den Grundgedanken aus, dass ausgeglichene Staatsfinanzen die politische Handlungsfähigkeit erhalten, Fairness zwischen den Generationen herzustellen und Wirtschaftswachstum zu fördern ist.

Nachhaltige Finanzpolitik ist also im Gegensatz zu den bisherigen Begrenzungsregelungen auf Betrachtungen über Zeiträume von mindestens 30 bis 40 Jahren ausgerichtet. Die Generationenbilanzierung geht sogar noch darüber hinaus.

4.1 **Generationenbilanzierung**

In die herkömmliche Analyse der Verschuldung des Staates werden nur solche Schulden einbezogen, die explizit als Staatsschulden bisher aufgelaufen sind. Damit können die zukünftigen Belastungen der öffentlichen Haushalte und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ebenso wenig vorher gesagt werden, wie das Ausmaß der Umverteilung

⁹ Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003; Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., Hamburg: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI), S. 70.

zwischen den verschiedenen Generationen, das durch die Staatstätigkeit hervorgerufen wird. Nicht Bestandteil der bisherigen Analysen sind diejenigen Schulden, die aus den Ansprüchen der älteren gegenüber der jüngeren Generation resultieren (sog. implizite Staatsverschuldung), die sich aus der ganz überwiegenden Umlagefinanzierung der sozialen Sicherungssysteme und der Tragung der Pensionslasten der öffentlichen Haushalte ergeben.¹⁰ Hierunter sind insbesondere die Rentenansprüche der heutigen und künftigen Rentner und Pensionäre zu verstehen, die durch die junge Generation über Beiträge und Steuern gedeckt werden müssen.

Bedingt durch die in der Vergangenheit deutlich gestiegenen impliziten Verbindlichkeiten als Folge des massiven Ausbaus umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme und aufgrund der demographischen Entwicklung werden die zukünftig fälligen impliziten Verbindlichkeiten stark zunehmen, während die Einnahmeentwicklung eher gedämpft wird.¹¹

Ziel der Generationenbilanzierung ist es, Umverteilungswirkungen der Finanzpolitik zwischen verschiedenen Generationen zu ermitteln und Aussagen über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu machen. Dahinter steht der Grundgedanke, dass jede Generation gleichbehandelt werden soll, z. B. mit einer gleichen Rendite der Rentenbeiträge und der gleichmäßigen Belastung im Bereich der Gesundheit und Pflege, also für Kranken- und Pflegeversicherung.

Die Generationenbilanzierung ist eine Art intertemporale Buchführung, die sämtliche Zahlungsströme zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor erfasst. Zum öffentlichen Sektor gehören dabei alle föderalen Ebenen, Parafiski¹² und die Sozialversicherungen. Sie bildet aber nicht nur die Fiskalpolitik ab, sondern berücksichtigt auch die aus ihrer Fortführung resultierenden Ansprüche an zukünftige Budgets. Im Gegensatz zu den traditionellen Indikatoren der staatlichen Aktivität, wie Budgetdefizit und Schuldenstand, werden in der Generationenbilanz auch die impliziten Zah-

¹⁰ Der LRH sieht in solchen künftigen Belastungen, die im Haushalt nicht dargestellt werden, Schattenhaushalte.

¹¹ Manzke, B.: Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, Diskussionspapier 10/02, Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank, S. 1 f.

¹² Als Parafiski bzw. intermediäre Finanzgewalten werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur Institutionen bezeichnet, die öffentliche Aufgaben erfüllen und über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter verfügen. Insbesondere das zweite Merkmal deutet auf ständischen Fiskus, wie z. B. Kammern, Religionsgruppen u. ä. hin. (Kilian, Michael: Nebenhaushalte des Bundes, Berlin 1993, S. 209 ff.)

lungsverpflichtungen offen gelegt, die durch die gegenwärtige Finanzpolitik entstehen.¹³

Die Generationenbilanzierung erfolgt in drei Schritten:

1. Feststellung der Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenkategorien des Staates auf die einzelnen Altersjahrgänge
Hier werden Generationenkonto für jeden noch lebenden Geburtsjahrgang berechnet, mit dem die finanziellen Beziehungen des Staates zu einem durchschnittlichen Mitglied des Jahrganges über dessen restliche Lebenszeit beschrieben werden.
2. Fortschreibung der altersspezifischen Beträge in die Zukunft
Daraus wird abgelesen, inwieweit einzelne Jahrgänge in ihrer verbleibenden Lebenszeit von der staatlichen Aktivität positiv oder negativ finanziell betroffen sind.
3. Summierung der Effekte
Durch Summierung der sich aus den beiden vorgenannten Schritten ergebenden feststehenden und künftigen Belastungen je Generationenkonto werden die dem Staat zustehenden Mittel und der Schuldendienst des Staates ermittelt.

Reicht die so ermittelte Summe nicht aus, um die Staatsschulden zu bedienen, ergibt sich in der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates eine Finanzierungslücke, die als „Tragfähigkeitslücke“ bezeichnet wird. Sie gibt den Barwert des Konsolidierungsbedarfs an, also den Betrag, um den die staatlichen Einnahmen zu erhöhen oder die staatlichen Ausgaben zu senken sind. Aus diesem gesamten Konsolidierungsbedarf wird dann in Relation zum BIP der jährliche Konsolidierungsbedarf ermittelt.

Kern der Generationenbilanzierung ist also die intertemporale Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors, die zwar keinen jährlichen, aber einen intertemporalen Budgetausgleich fordert. Der Gegenwartswert der heutigen und zukünftigen Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden sowie aller zukünftigen Generationen insgesamt muss danach ausreichen, um die bestehende Staatsschuld abzudecken. Dies heißt, dass bei unendlichem Zeithorizont dem Gegenwartswert der zu erwartenden Staatsausgaben ein ebenso hoher Wert von Staatseinnahmen gegenüber stehen

¹³ Krimmer, P., Raffelhüschen, B.: Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999 bis 2005 – Die Perspektive der Generationenbilanz; Diskussionsbeitrag Nr. 105/03 des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, S. 4 ff.

muss. Jede Ausgabeerhöhung muss irgendwann durch eine spätere Ausgabesenkung oder durch eine Steuererhöhung gegenfinanziert werden.

4.2 Nachhaltige Finanzpolitik

Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern, ist eine zentrale Zukunftsaufgabe der Finanzpolitik.¹⁴ Diese Aufgabe kann mit einer nachhaltigen Finanzpolitik erreicht werden, die neben der Förderung von Wachstum und Beschäftigung den Abbau der Schulden und die Wahrung bzw. Herstellung der Generationengerechtigkeit zum Ziel hat. Das von der OECD entwickelte Konzept der „fiscal sustainability“¹⁵ geht - ebenso wie die Generationenbilanzierung - von der Budgetrestriktion aus, dass der Gegenwartswert aller heutigen und künftigen Ausgaben durch den Gegenwartswert aller heutigen und künftigen Einnahmen gedeckt werden soll.

Eine Finanzpolitik wird dann als nachhaltig bezeichnet, wenn ihre langfristige Anwendung dazu führt, dass die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraumes - trotz bevorstehender fiskalischer Mehrbelastungen - ihre heutige Höhe nicht übersteigt. Eine Finanzpolitik, die zu steigenden Schuldenstandsquoten führt, ist nicht nachhaltig. Eine Nachhaltigkeitslücke zeigt an, in welchem Umfang der Haushalt konsolidiert werden muss, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wieder herzustellen.

Ausgangspunkt des Konzepts der Nachhaltigkeit ist zunächst die Betrachtung des jährlichen Finanzierungsdefizits, das sich ohne Berücksichtigung von Kreditaktivitäten als Differenz zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zzgl. Zinsen auf die ausstehende Staatsschuld ergibt. Dabei wird die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen einer Periode als Primärsaldo bezeichnet.¹⁶ Nachhaltigkeit (sustainability) der Finanzpolitik liegt nach dem Konzept der OECD dann vor, wenn der Gegenwartswert aller Primärüberschüsse der Höhe der gegenwärtigen Staatsschuld entspricht. Ist der Gegenwartswert der Primärüberschüsse kleiner, besteht eine Nachhaltigkeitslücke.

¹⁴ Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 09.2003, S. 33.

¹⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte vom 07.12.2001.

¹⁶ Der LRH hat sich bereits mehrfach zum Ausweis des Primärsaldos im Finanzplan des Landes geäußert. Vgl. Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 8.7 sowie Tz. 5 dieser Vorlage.

Erste Studien der OECD zeigen gerade für Deutschland eine beträchtliche Nachhaltigkeitslücke.¹⁷

Vor diesem Hintergrund ist die nachhaltige Finanzpolitik für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt doppelseitig anzulegen. Auf der einen Seite muss ein klarer Konsolidierungskurs Ansatz zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit sein. Parallel zu der Konsolidierung der Staatsfinanzen müssen eine Verbesserung der Qualität des Budgets folgen und hierfür geeignete Kriterien entwickelt werden.

Zum Element der Haushaltskonsolidierung gehört nach der herrschenden Meinung, dass eine nachhaltige Finanzpolitik in konjunkturellen Normallagen Primärüberschüsse erwirtschaften soll, die ausreichen, um die Schulden zurückzuführen. Eine solche Konsolidierung kann dann, wenn die Abgabenlast bereits hoch ist und auf Widerstand stößt, nur an der Ausgabe-seite ansetzen. Wie das aktuelle Herbstgutachten der führenden Wirtschaftsinstitute ausführt,¹⁸ steht ein solcher Konsolidierungskurs nicht zwangsläufig im Widerspruch zu wachstumspolitischen Erfordernissen, wenn die Staatsquote nach und nach verringert wird. Es kommt nach Auffassung der Institute jedoch darauf an, dass bei den konsumtiven Ausgaben, nicht aber bei den Investitionen eingespart wird.

Bei der Beurteilung der Qualität der Staatsausgaben impliziert nachhaltige Finanzpolitik eine Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen, die das Wirtschaftswachstum als Fundament solider Staatsfinanzen stimuliert bzw. möglichst wenig hemmt. Dabei kann nicht allein auf die staatlichen Investitionsausgaben abgestellt werden, da daneben eine Vielzahl anderer Ausgaben zur Erfüllung wichtiger Zukunftsaufgaben ebenso notwendig sind. So kommt auch den Ausgaben in Bildung und Forschung sowie Ausgaben, die der sozialen Nachhaltigkeit dienen, eine hohe Bedeutung zu. Wesentlich für die Beurteilung der Qualität des Budgets muss daher die Wachstumsrelevanz der öffentlichen Ausgaben sein.

Schließlich kann als nachhaltige Finanzpolitik eine Politik gelten, die in den Dienst des umweltpolitischen Ziels, sorgsam mit den natürlichen Ressourcen umzugehen, gestellt wird. Hier geht es darum, durch ein geeignete

¹⁷ Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 01.2002, S. 49 ff.

¹⁸ Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003; Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., Hamburg: DIW Berlin, HWWA, ifo, IfWKiel, IfWHalle, RWI.

tes finanzpolitisches Instrumentarium die externen Effekte des Umweltverbrauchs zu internalisieren.

Zur Klärung dieses Problemkomplexes hat das BMF ein Forschungsvorhaben initiiert, dessen Ergebnisse im Herbst 2003 erwartet werden. Der wissenschaftliche Beirat des BMF hat 2002 regelmäßige Berichte zur Nachhaltigkeit und deren Veröffentlichung empfohlen, um die Nachhaltigkeitslücken im öffentlichen Bewusstsein deutlich zu machen und so die Chancen für eine langfristig orientierte Finanzpolitik zu verbessern.¹⁹ Das Bundesfinanzministerium hat im September 2003 angekündigt, bis zur Jahresmitte 2004 einen ersten Bericht vorzulegen.

5. **Bewertung der Modellansätze durch den Landesrechnungshof**

Die Diskussion über die Konzepte ist noch nicht abgeschlossen. Eine endgültige Positionierung des LRH ist vor diesem Hintergrund noch nicht möglich. Aufgrund der bislang vorliegenden Informationen kommt der LRH zu folgender vorläufiger Bewertung:

Sowohl das Konzept der Generationenbilanzierung als auch das Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik sind bislang sehr theoretische Konzepte und bedürfen der Weiterentwicklung, um für die Praxis anwendbar zu werden.

Gegenüber der kurzfristigen (auf Haushaltsjahre und Finanzplanungszeiträume ausgerichteten) Betrachtung der Wirkung der Finanzpolitik und der Verschuldung bieten sie den Vorteil der langfristigen Orientierung. Dies erfordern insbesondere die weit in die Zukunft reichenden politischen Entscheidungen.

Durch ihren gesamtsstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Ansatz bieten beide Modellansätze umfassende Grundlagen für die Bilanzierung der derzeitigen finanziellen Position einer Volkswirtschaft. Gegenüber dem Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik bietet die Generationenbilanzierung den Vorteil, dass sie modellhaft die Wirkungen unterschiedlicher struktureller Entscheidungen der Politik in ihrer Gesamtwirkung leichter abbilden kann.

¹⁹ Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht 01.2002, S. 49 ff.

Die Beschreibung der Methode der Generationenbilanzierung zeigt aber, dass es sich hierbei um ein sehr komplexes Modell handelt, dessen Qualität sehr von der Stimmigkeit der Grundannahmen über die Bevölkerungsentwicklung, den Diskontierungsfaktor und die Produktivitätssteigerung abhängt. Eine sorgfältige Auswahl der Ausgangswerte und des Basisjahres erhöht die Belastbarkeit der Ergebnisse, wobei auch hier die Ausgangsdaten von Sonderentwicklungen (z. B. Konjunkturbereinigung oder Bereinigung aufgrund besonderer Einnahmen, wie z. B. Veräußerungserlöse oder besondere Ausgaben wie z. B. Förderzinsrückzahlungen in Niedersachsen oder Rettung der Berliner Bank durch den Berliner Senat) zu bereinigen sind. Wenn davon ausgegangen wird, dass das für das Basisjahr geltende Recht auch weiterhin gilt, bedarf es insoweit keiner weiteren Prognosen.

Modifikationen der Ausgangsbasis ermöglichen dann, verschiedene Szenarien gegenüber dem Status-Quo-Szenario zu betrachten. So können Modellannahmen für Politik-Änderungen zu anderen Szenarien führen und deren Auswirkungen im Modell berechnet werden. Allerdings sind die Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten, da sie nur auf Schätzungen beruhen.²⁰

Operational ist eher das Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik handhabbar. Letztlich sind beide Konzepte nicht so weit ausgereift, dass sie durch die Verwaltung und Politik allein einsetzbar wären. Gänzlich fehlt es damit an operationalen Handlungsmaximen für die Bundesrepublik und deren Regionalisierung auf die Länder und Gemeinden, die die Konzepte in praktikable Handlungsnormen für die Regierungen und die Parlamente fassen.

Auch die Ansätze des Landes Schleswig-Holstein, in der Finanzplanung den jährlichen Primärsaldo auszuweisen, reichen nicht aus, um darzulegen, wo das Land langfristig finanziell steht und wie hoch der Primärüberschuss sein müsste, um die heutigen Schulden in Zukunft tragen zu können, insbesondere dann nicht, wenn sie nicht von einmaligen Veräußerungserlösen bereinigt wurden. Daher hat der LRH diesen isolierten Ausweis abgelehnt²¹, da er so den Nachteil hat, die Haushaltslage zu beschö-

²⁰ So auch die Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2001: Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte - eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung.

²¹ Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 8.7.

nigen und den Eindruck zu vermitteln, dass die Zinslasten nicht zu tragen seien.²²

Beide Modelle haben weiterhin den Vorteil, dass sie sich nicht auf die Wirkung von bestimmten Ausgabengruppen beziehen, auch wenn es für beide Modelle von Bedeutung ist, Wachstum fördernde Ausgaben in den Vordergrund zu stellen. Entscheidend sind die Zukunftswirkungen und nicht die Zuordnung zu einer bestimmten Ausgabeposition.

Die Modelle sind geeignet, insbesondere langfristige Probleme der Haushaltsentwicklung aufzudecken, denen die Regierungen mit Konsequenzen für den Haushaltsprozess begegnen können (oder müssen).

Dabei darf allerdings keinesfalls übersehen werden, dass die Modelle mit einer Reihe von Risikofaktoren und durch ihre langfristigen Betrachtungszeiträume mit Unsicherheiten verbunden sind, die dazu führen, dass die Ermittlung ebenso wie die Interpretation der Ergebnisse der Nachhaltigkeitsindikatoren große Vorsicht gebieten. Die langen Prognosezeiträume, die Projektion der Finanzpolitik auf diese Zeiträume und schwierige Fragen der Abgrenzung kennzeichnen die Probleme dieser Methoden.

Diese Instrumente sind noch nicht so weit entwickelt, dass sie von Politik und Verwaltung praktisch angewandt werden können. Sie sollten von unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten oder dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in regelmäßigen Zeitabständen und regionalisiert erarbeitet werden.

Der LRH begrüßt, dass die Bundesregierung im kommenden Jahr einen Nachhaltigkeitsbericht vorlegen will und regt an zu prüfen, ob ein derartiger Bericht, aus dem die zukünftigen Belastungen des Landes hervorgehen, auch für das Land Schleswig-Holstein sinnvoll wäre. Bereits im Zusammenhang mit der Diskussion über Neben- und Schattenhaushalte hat der LRH darauf hingewiesen, dass ein derartiger Ausweis unumgänglich ist und nur mit Offenlegung aller künftigen Belastungen eine Bilanzierung des heutigen Status' möglich ist.²³

²² Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 8.7.

²³ Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.5.

6. **Auslegung der heute geltenden Bestimmungen**

Ungeachtet der in der wissenschaftlichen Diskussion befindlichen neuen Ansätze für eine Begrenzung der Schuldenaufnahme der öffentlichen Haushalte kann festgehalten werden, dass aufgrund des katastrophalen Schuldenstandes der Bundesrepublik insgesamt und des Landes Schleswig-Holstein speziell jede neue Regelung nicht zu einer Erhöhung der Kreditaufnahmemöglichkeiten führen wird. – Im Gegenteil, mit Sicherheit ist eine Senkung der Kreditaufnahme und des Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte überfällig. Bis es aufgrund der wissenschaftlichen Diskussion aber zu einer neuen Definition der Kreditbegrenzung kommt, gelten sowohl die oben ausgeführten bisherigen Kreditbegrenzungsnormen von GG und LV als auch daneben die Maastricht-Kriterien. Die folgenden Ausführungen gehen daher auf die heute bestehenden materiellen Definitionsprobleme beim Investitionsbegriff und deren Auswirkungen auf die Obergrenze für die Kreditaufnahme ein und enthalten Vorschläge für eine restriktivere Handhabung.

Folgende Problembereiche werden hier näher untersucht:

- Welche Investitionen rechtfertigen eine Kreditaufnahme?
- Welche Folgen hat die Zugrundelegung der veranschlagten Investitionen?
- Was ist bei der Ermittlung der Kreditobergrenze darüber hinaus zu beachten?
- Welche Arten von Kreditaufnahmen bleiben durch Art. 53 LV unberücksichtigt?

6.1 **Welche Investitionen rechtfertigen Kreditaufnahmen?**

Wie der LRH in seinen Bemerkungen 2000 ausgeführt hat, ist die Zuordnung bestimmter Ausgaben zu den Investitionen - auch wenn sie formal in § 10 HGrG bzw. § 13 LHO den Forderungen des BVerfG in seinem Urteil vom 18.04.1989 gefolgt ist - bei wirtschaftlicher Betrachtung unzureichend.²⁴ Mit dieser Definition orientiert sich der Gesetzgeber im Wesentlichen lediglich an der Praxis der Veranschlagung von Bund und Ländern vor dem Urteil des BVerfG. Der Forderung des BVerfG nach enger Auslegung des Investitionsbegriffs wurde damit nicht Rechnung getragen.²⁵

²⁴ Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.2.

²⁵ Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3.

Der allgemeine volkswirtschaftliche Investitionsbegriff bezieht sich auf die von der öffentlichen Hand finanzierten Sachinvestitionen im Inland zur Erhaltung, Vermehrung oder Verbesserung des Produktionspotenzials der Volkswirtschaft. Dabei ist es unerheblich, ob die Investitionen im öffentlichen oder im privaten Bereich getätigt werden. Dieser Investitionsbegriff für die öffentlichen Haushalte hat damit - neben rein betriebswirtschaftlicher Betrachtung - eine gesamtwirtschaftliche Dimension. Die gesamtwirtschaftliche Sichtweise hat auch zur Folge, dass es nicht auf die Rentabilität eines einzelnen Vorhabens ankommt, sondern auf seine gesamte ökonomisch positive Auswirkung.²⁶

Der verfassungsrechtliche Investitionsbegriff ist, wie das BVerfG ausführt²⁷, enger. Seine Eingrenzung ist danach schon deshalb vorzunehmen, weil er einer Staatsverschuldung vorbeugen soll, die den Haushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber über Gebühr beschneidet.

Das bereits 1980 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen erstellte „Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen“²⁸, das sich für eine restriktive Auslegung des Investitionsbegriffs aussprach, fand nicht hinreichend Eingang in die 1990 getroffenen Regelungen im HGrG.

Die Deutsche Bundesbank hat 1999 die Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen untersucht und kam zu dem Ergebnis, „dass bei weitem nicht alle öffentlichen Investitionen das künftige Wachstumspotenzial vergrößern und dass ihre Kreditfinanzierung zu erheblichen Belastungen führen kann“²⁹. Wie die Bundesbank für die Bundesrepublik insgesamt nachgewiesen hat, so zeigte sich auch für das Land Schleswig-Holstein, dass auch die Investitionsausgaben gemessen am BIP des Landes nicht immer antizyklisch verliefen, sondern eher einen prozyklischen Verlauf nahmen. Insbesondere vor dem Hintergrund der künftigen demographischen Entwicklung hat sich die Bundesbank eher für eine verstärkte Steuerfinanzierung öffentlicher Investitionen ausgesprochen. Auch führe die weite Auslegung des Investitionsbegriffs dazu, dass

²⁶ von Mutius, in: von Mutius, Wuttke, Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 53, Rdn. 21.

²⁷ Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

²⁸ Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen - Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 GG - erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, verabschiedet am 26.04.1980, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29.

²⁹ Deutsche Bundesbank: Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, Monatsbericht April 1999, S. 29 ff.

die Wachstumswirkung einer Reihe von Investitionen fraglich oder gar nicht vorhanden sei. Als Beispiel wurden hierfür u. a. Finanzinvestitionen in Form eines Beteiligungserwerbs, Investitionsförderungsmaßnahmen, die nur zu Mitnahmeeffekten führten, und Ersatzinvestitionen genannt.

Insbesondere die im Folgenden aufgeführten Problemfelder belegen, dass die heutige Praxis bei der Anwendung des Investitionsbegriffs im Zusammenhang mit der Ermittlung der Kreditobergrenze zu Fehlentwicklungen führt.

6.1.1 **Brutto- und Nettoinvestitionen des Landes**

Investitionen ist eigen, dass ihre Nutzung einem längeren Zeitraum, z. B. mehreren Haushaltsjahren, zugute kommt und somit auch ihre Finanzierung über mehrere Haushaltsjahre gerechtfertigt ist. Sie vermehren das Vermögen in dem Moment, in dem sie getätigt werden. Je nach Art ihrer Finanzierung vermindert sich bei Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln das Finanzvermögen, bei der Finanzierung über Kreditaufnahme erhöht sich der Schuldenstand.

Im Laufe der Zeit nutzt das Vermögen durch seine bestimmungsgemäße Verwendung ab und verliert an Wert. Da das Land in den vergangenen Jahren bei der Finanzierung der Investitionen bis an die Obergrenze für die Kreditaufnahme von Art. 53 LV herangegangen ist, aber in der Regel effektiv keine Schulden getilgt hat, steht diesem Wertverlust und damit dem Vermögensverlust ein gleich bleibender Schuldenstand gegenüber, der zu dauerhaften Zinsbelastungen führt.

Um eine dauerhafte Nutzung des Anlagegutes zu erreichen und den Wertverlust des Anlagevermögens auszugleichen, sind Ersatzinvestitionen erforderlich. Diese werden aufgrund ihrer bisherigen Veranschlagung als Investitionen erneut über Kreditaufnahmen mit dauerhaften Zinsausgaben finanziert. Auf diese Weise zahlt das Land z. B. heute noch Zinsen für Pkws, die schon längst ausgesondert wurden.

Die Verfassungsnormen von Art. 53 LV basieren auf dem Grundgedanken, dass der Neuverschuldung ein adäquater Vermögenszuwachs gegenüber stehen soll.³⁰ Insbesondere

³⁰ Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

- die nicht vorgenommene Tilgung von Kreditaufnahmen in gleichem Maß, wie die mit ihnen finanzierten Investitionsgüter durch die Nutzung an Wert verlieren (d. h. abgeschrieben sind),
 - die Finanzierung von Ersatzinvestitionen über Kreditaufnahme und
 - das Vernachlässigen der Reduzierung des Schuldenstandes bei Veräußerung von Vermögen des Landes
- stehen diesem Grundsatz entgegen.

6.1.2 Wertgrenzen für Investitionen

Die Finanzierung von beweglichen Sachen

- im Einzelfall - ohne Berücksichtigung von deren Lebensdauer - bereits ab 5.000 € und
 - beim Erwerb einer größeren Menge ab 5.000 € je Kauf
- über Kreditaufnahme ist unter betriebswirtschaftlichen Betrachtungen nicht sachgerecht.

Die seit 1996 festgelegte Wertgrenze³¹ sollte vor dem Hintergrund der Preissteigerungen in den vergangenen Jahren und der Verkürzung der Lebensdauer der Investitionen (z. B. im PC-Bereich) mit dem Ziel einer Anhebung überprüft werden.

Die Finanzierung einer größeren Menge von Einzelgegenständen, deren jeweiliger Einzelwert unterhalb der Wertgrenze von zz. 5.000 € liegt, über Kreditaufnahmen ist weder betriebswirtschaftlich, noch volkswirtschaftlich vertretbar.

6.1.3 Darlehen an öffentliche und sonstige Bereiche

Darlehen, die das Land an Bund, Länder oder Gemeinden, öffentliche oder private Unternehmen oder auch an Privatpersonen gibt, werden als öffentliche Investitionen veranschlagt. Hierbei ist es bislang unerheblich, was mit diesen Darlehen finanziert wird. Der LRH stellt insbesondere infrage, dass Darlehen für solche Fälle, bei denen aufseiten Dritter keine Investitionen getätigt werden, als Investition des Landes gewertet werden dürfen.

Da die Darlehen z. B. auch als Ausbildungsdarlehen im Rahmen der Förderung nach dem BAföG gegeben werden, stellt sich in diesem Zusam-

³¹ Neunte Änderung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Schleswig-Holstein (VV-HS), Erlass des Ministeriums für Finanzen und Energie vom 03.06.1996, Amtsbl. Schl.-H. S. 443.

menhang auch die Frage der Behandlung des sog. Humankapitals (Ausgaben für Bildung und Gesundheit) als Investition. Hiermit hat sich bereits 1980 der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums auseinander gesetzt³² und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Investitionen in Humankapital nicht unter die öffentlichen Investitionen subsumiert werden dürften. Dies wurde wie folgt begründet:

- Derartige Investitionen seien letztlich nur willkürlich zu erfassen. Inwieweit Investitionen in Menschen zur Hebung des Produktionspotenzials der Gesamtwirtschaft beitragen, bleibe unbestimmbar.
- Die Einbeziehung dieser Ausgaben als Investitionen führe zu einer erheblichen Ausweitung der öffentlichen Investitionen - und damit auch der Kreditaufnahme. Nicht nur die Ausgaben für den Schul- und Hochschulbereich sondern auch sämtliche Ausgaben für die Gesundheit der Bevölkerung erhöhen das gesamtwirtschaftliche Produktionskapital und könnten dann die öffentliche Kreditaufnahme rechtfertigen.

Gerade die Trennung von konsumtiven und produktiven Bestandteilen und deren Bewertungen seien nur mit großer Unsicherheit und auch nur willkürlich möglich. Die Zurechnung sei nicht immer eindeutig nachzuvollziehen. Die Ausreifungszeiten, also die Zeit von der Investition bis zur Erhöhung des Produktionspotenzials, seien außerordentlich lang und eine adäquate Periodisierung sei kaum möglich.

Auch das BVerfG kam 1989 zum dem Ergebnis, dass sich für eine Ausweitung des Investitionsbegriffs z. B. auf Ausgaben für Ausbildung weder aus der Entstehungsgeschichte noch aus Sinn und Zweck der Vorschrift ein Anhaltspunkt ergibt. Eine derartige Ausweitung des Investitionsbegriffs „würde der normativen Intention dieser Bestimmung, die Staatsverschuldung zu begrenzen, geradewegs zuwiderlaufen.“³³

Mit dieser Argumentation ist auch die Einbeziehung von Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz³⁴ als Investitionen nicht gerechtfertigt.

³² Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen - Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 GG - erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, verabschiedet am 26.04.1980, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29.

³³ Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

³⁴ Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 06.06.1983, BGBl. I, S. 645, ber. S. 1680, zuletzt geändert durch das 20. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (20. BAföGÄndG) vom 07.05.1999, BGBl. I S. 850.

6.2 Inanspruchnahme der Landes aus Gewährleistungen

Auch die Einbeziehung der Inanspruchnahme des Landes aus der Übernahme aus Gewährleistungen in den Investitionsbegriff und deren Anrechnung auf die Kreditobergrenze widerspricht dem Grundsatz der - kreditfinanzierten - Investitionsförderung in dem Maß, wie mit diesen Landesmitteln keine Investitionen gefördert werden. Dabei ist insbesondere bei der Inanspruchnahme des Landes aus Gewährleistungen davon auszugehen, dass es sich hier in der Regel nicht um Investitionsausgaben, sondern vielmehr um die Übernahme von Personal- und Sachausgaben handelt.

6.2.1 Vermögenszuwachs bei Dritten

Das Land fördert in großem Umfang Kommunen sowie öffentliche und private Unternehmen. Den dort geförderten Investitionen steht zwar beim Land selbst kein Wertzuwachs gegenüber, aber unter gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist die Förderung der Investitionen Dritter im Inland auch als Investition des Landes anzusehen. Es kommt also bei der Kreditfinanzierung von Investitionsförderungen entscheidend darauf an, dass es sich bei diesen bei Dritten geförderten Maßnahmen auch tatsächlich um Investitionen handelt, da nur dann auch eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt ist.

So hat der LRH bereits mehrfach die Veranschlagung der Wettbewerbshilfen für die Werften als Investitionen beanstandet, da mit ihnen keine Investitionen sondern Produktionskostenzuschüsse gefördert werden.³⁵ Auch der Bund veranschlagt diese Wettbewerbshilfen nicht als Investitionen.³⁶

Ein ähnlich gelagerter Fall einer sachlich ungerechtfertigten Ausweisung als Investition und damit Ausweitung der Kreditobergrenze des Landes wird durch die Vorschrift des § 7 Abs. 2 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) bewirkt, nach der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch die Kommunen „*von den Schlüsselzuweisungen [...] 8,5 v. H. für Investitionen zu verwenden*“ sind. Im Hinblick auf diese Vorschrift unterteilt das Land die Schlüsselzuweisungen in einen Anteil für laufende Zwecke (91,5 v. H.; Kapitel 1102 - 613 06) und einen Anteil für Investitionsmaß-

³⁵ Stellungnahme des LRH zum Entwurf des Landeshaushalts 2002 vom 19.10.2001, Umdruck 15/1541 und Bemerkungen des LRH 2002, Nr. 9.6.6.

³⁶ Epl. 09 - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Kapitel 0902 Allgemeine DIW Berlin, HWWA, ifo, IfWKiel, IfWHalle, RWI Bewilligungen, TG 10, Titel 683 74 - HH 2003.

nahmen (8,5 v. H.; Kapitel 1102 - 883 15). Im Gegensatz hierzu sind die Schlüsselzuweisungen auf der kommunalen Ebene nach dem Gruppierungsplan in der Hauptgruppe 0 „Steuern, allgemeine Zuweisungen“ und damit vollständig im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen und nicht bei den Einnahmen des Vermögenshaushalts (Hauptgruppe 3) wie beispielsweise zweckgebundene Investitionszuweisungen. Dies entspricht zum einen der allgemeinen finanzwirtschaftlichen Bewertung der Schlüsselzuweisungen als zur freien Disposition der Kommunen zur Verfügung gestellte Mittel als auch der - insoweit folgerichtigen - Gliederung der Vorschriften des FAG, die die Schlüsselzuweisungen im Abschnitt III des Gesetzes (§§ 8 ff. FAG) unter der Überschrift „Allgemeine Finanzzuweisungen“ regelt und **nicht** im Abschnitt IV. „Zweckzuweisungen“ (vgl. §§ 17 ff. FAG).

In einem ähnlich gelagerten Fall hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden, dass die veranschlagten Beträge nicht bei der Ermittlung der Regelgrenze für die Kreditaufnahme hätten berücksichtigt werden dürfen.³⁷

6.3 Welche Folgen hat die Zugrundelegung der „veranschlagten Investitionen“

Nicht nur der Investitionsbegriff selbst, sondern auch die Orientierung der Höhe der möglichen Kreditaufnahme an den „**veranschlagten Investitionen**“ in Art. 53 LV ist umstritten und stößt zunehmend auf Kritik. Nach enger Auslegung kommt es nur darauf an, dass die Verfassungsgrenze bei der Aufstellung des Haushalts durch das Parlament eingehalten wird. Der Vollzug des Haushalts durch die Regierung spielt dabei keine Rolle.

Nicht nur der Bundesrechnungshof und verschiedene Landesrechnungshöfe haben sich kritisch mit dieser Auffassung auseinander gesetzt. In ihrer Kritik dieser engen Auslegung finden sie auch zunehmend Unterstützung in der wissenschaftlichen Literatur.³⁸

Mit der Orientierung der Investitionen an den veranschlagten Investitionen erhält die Exekutive mehr Befugnisse als der Gesetzgeber. Muss der Gesetzgeber sich bei der Verabschiedung des Haushalts streng an die Normen von Art. 53 LV halten und die Kreditaufnahme unterhalb der veranschlagten Investitionen begrenzen, so spielt diese Norm - nach der eng

³⁷ Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 10.07.1997, StGH 10/95.

³⁸ Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 7.15.2.

am Wortlaut ausgelegten Auffassung - für die Exekutive keine Rolle mehr. Sie kann, da der Haushalt nur Ausgabeermächtigungen enthält, Investitionen zurückstellen und dennoch die Kreditaufnahme in der veranschlagten Weise durchführen.

Auch die hohe Veranschlagung globaler Minderausgaben kann zu einer Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug führen.

In den vergangenen Jahren sind in zunehmendem Maß globale Minderausgaben zur Herstellung des Haushaltsausgleichs in den Haushaltsplänen veranschlagt worden. Sofern diese nicht explizit als globale Minderausgaben für Investitionen ausgewiesen werden, haben sie auf die Berechnung der Kreditobergrenze bei der Haushaltsaufstellung keinen Einfluss. Im Haushaltsvollzug werden dann aber die globalen Minderausgaben in großem Umfang durch Minderausgaben bei Investitionen erbracht mit der Gefahr, dass nach Vollzug des Haushalts die Kreditobergrenze überschritten wird und den im Haushaltsjahr aufgenommenen Krediten keine Investitionen gegenüber stehen.

Die Kredit begrenzenden Normen laufen damit ins Leere.

Auf diese Weise bleiben bis heute Überschreitungen der bei der Aufstellung des Haushalts strikt einzuhaltende Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug ohne Konsequenzen.

Auch berücksichtigt die eng am Wortlaut der Verfassung haftende Auslegung nicht die Rechtsprechung des BVerfG, nach der Kredite „nur im Umfang der Ausgaben mit zukunfts begünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden (dürfen)“³⁹. Der Schutzzweck der Verfassungsnormen zur Kreditbegrenzung erfüllt sich nur dann, wenn das Kreditlimit den Haushaltsvollzug mit einschließt. Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung können nämlich nicht die Etatansätze erlangen, sondern „erst die Praxis der Staatsausgaben und -einnahmen, also das Handeln der Exekutive“⁴⁰.

³⁹ Urteil vom 18.04.1989, in BVerfGE 79, S. 311 ff.

⁴⁰ Isensee, J.: Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug, in DVBl. 1996, S. 173.

6.4 **Ermittlung der Kreditobergrenze**

Für die Ermittlung der Kreditobergrenze werden von den im Haushaltsplan ausgewiesenen Investitionen Einnahmen, die das Land zur Finanzierung von Investitionen erhält, abgesetzt, um zu verhindern, dass die Investitionen noch einmal kreditfinanziert werden.

Dieses Grundprinzip erfordert insbesondere die Absetzung der folgenden Positionen von der Summe der Investitionen:

- Alle Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen zur Vermeidung doppelter Kreditfinanzierung ein und derselben Investition. Da die Zuweisung gebende Gebietskörperschaft (z. B. der Bund) die Zuweisung bereits in ihrem eigenen Haushalt Kredit finanzieren kann, gilt es hiermit zu verhindern, dass auch der Zuweisungsempfänger dieselbe Investition über Kredite finanziert.
- Investitionen, die bereits aus anderen Quellen finanziert wurden und deren Einbeziehung in die Kreditobergrenze und in die Kreditfinanzierung zu einer doppelten Finanzierung dieser Investition führen würde bzw. durch diese Doppelfinanzierung eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben ermöglicht würde und
- Erlöse aus der Veräußerung von Anlagevermögen, Kapitalrückzahlungen und sonstigen Vermögen, deren Anschaffungen bereits über Kredite finanziert wurden.

6.4.1 **Absetzung von Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen**

Das Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein praktiziert diese Abgrenzung wie viele Bundesländer durch Absetzung der Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33) und der Beiträge und sonstigen Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34).

Nicht berücksichtigt wird hierbei, dass einige Investitionen bereits durch Schuldenaufnahme beim Bund, den Ländern, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder Sondervermögen finanziert sind. Diese werden in der OGr. 31 veranschlagt und auch von einigen Bundesländern bei der Ermittlung der Kreditobergrenze abgesetzt. Mit dieser Praxis des Landes werden Investitionen doppelt kreditfinanziert, einmal durch die Kreditaufnahme bei der anderen Gebietskörperschaft und ein zweites Mal über Kreditaufnahme des Landes. Da der LRH die doppelte Kreditfinanzierung bei seiner Berechnung der Kreditobergrenze eliminiert, kommt es immer zu den in den Bemerkungen des LRH dargestellten Abweichungen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze.

Weiterhin werden im Landeshaushalt Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nicht als solche ausgewiesen.⁴¹ Sie werden zum Teil fälschlicherweise als Zuweisungen für laufende Zwecke in der OGr. 23 veranschlagt. Eine überschlägige Betrachtung der nicht korrekt veranschlagten Zuschüsse im Haushaltsplan 2002 führt zu mindestens rd. 33 Mio. €, die in der OGr. 33 anstatt in OGr. 23 hätten veranschlagt werden müssen (z. B. Erstattungen des Bundes für Baumaßnahmen der Hochschulen - Kapitel 1212 - 231 02 mit 29.677.400 €, Zuweisungen des Bundes für Großgeräte von mehr als 3 Mio. € in den Kapiteln 0721 und 0722). Mindestens um diesen Betrag war die Kreditobergrenze 2002 durch das Finanzministerium zu hoch ausgewiesen worden.

6.4.2 **Eigenfinanzierte Investitionen des Landes**

Darüber hinaus werden bereits durch Einnahmen finanzierte Investitionen, wie z. B. Investitionszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich oder Investitionen, die aus Zuweisungen Dritter finanziert werden, zur Legitimation von Kreditaufnahmen herangezogen, obwohl sie bereits finanziert sind.

Der LRH hat in einer umfangreichen Untersuchung für den Haushalt 1995⁴² festgestellt, dass unter ökonomischer Betrachtungsweise - ungeachtet des Kostendeckungsprinzips - der größte Teil der Investitionen keine Kreditfinanzierung rechtfertigt, da die Investitionen, die für die Ermittlung der Kreditobergrenze herangezogen werden und damit kreditfinanziert werden, zu einem erheblichen Teil bereits über andere Einnahmen finanziert sind. Nur in geringem Umfang würden eigene Investitionen des Landes getätigt, für die eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt war. So entfielen im Haushalt 1995 weniger als die Hälfte auf eigenfinanzierte Investitionen (48,6 v. H.), die aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert wurden. Die übrigen Investitionen waren bereits durch Steuereinnahmen (z. B. im kommunalen Finanzausgleich, Feuerschutzsteuer), aus Zuweisungen des Bundes und der EU (Gemeinschaftsaufgaben, etc.), aus Sonderabgaben (Grundwasser-, Abwasser-, Landesabfall, Fehlbelegungs-, Schwerbehindertenabgabe) oder sonstigen zweckgebundenen Einnahmen (Zweckerträge Lotto, Toto, Spiel 77) finanziert.

⁴¹ Bemerkungen des LRH 1992, Nr. 5.17, und 1994, Nr. 8.3.

⁴² Bemerkungen des LRH 1997, Nr. 8.8.

Von den eigenfinanzierten Investitionen entfiel ein großer Teil auf Investitionen, denen beim Land kein Wertzuwachs gegenüber steht, da es sich hier um die Finanzierung von Investitionen bei Dritten handelt.

Mit dieser Untersuchung konnte der LRH belegen, dass das Land mit seiner Kreditaufnahme nicht nur Investitionen sondern auch laufende konsumtive Ausgaben über Kredite finanziert.

Das Finanzministerium hat seinerzeit darauf verwiesen, dass weder Art. 53 LV, noch die Definition in § 10 HGrG und § 13 LHO eine Begrenzung der Investitionen auf eigenfinanzierte Investitionen vorsehe.⁴³

Derartige Beschränkungen der Kreditaufnahme auf eigenfinanzierte Investitionen des Landes sehen z. B. die niedersächsische Landesverfassung und seit Sept. 2000 die Thüringer LHO vor. Ziel einer derartigen Normierung ist es, die doppelte Kreditaufnahme ein und derselben Investition durch unterschiedliche Gebietskörperschaften, aber auch letztlich die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben zu verhindern. Das Land sollte in die LHO eine entsprechende Formulierung aufnehmen.⁴⁴

6.4.3 Veräußerungserlöse

Das Land vereinnahmt die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen als Verwaltungseinnahmen (HGr. 1) oder - entgegen der Haushaltssystematik - als globale Mehreinnahmen in der OGr. 37. Damit bleiben diese Erlöse bei der Ermittlung der Investitionen und der Kreditaufnahmegrenze unberücksichtigt. Gerade weil das Land die veräußerten Vermögen bei deren Anschaffung in der Regel kreditfinanziert hat, wäre eine Absetzung der Veräußerungserlöse von der Kreditobergrenze erforderlich, um die für die Anschaffung aufgenommenen Kredite zurückzuführen. Bei der Praxis des Landes fließen die Veräußerungserlöse in die allgemeine Deckung des Haushalts ein, z. T. sogar mit der Ermächtigung zur Anrechnung auf die Erwirtschaftung globaler Minderausgaben. Auf diesem Umweg werden dann konsumtive Ausgaben letztlich über Kredite finanziert.

⁴³ Bemerkungen des LRH 1996, Nr. 8.11.4.

⁴⁴ Seit dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines 2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Jahr 2003 (Landtagsdrucksache 15/3048 vom 20.11.2003) und den Änderungsvorschlägen der Landesregierung zum Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 (Umdruck 15/3985 vom 21.11.2003) spricht die Landesregierung in ihren Haushaltsvorlagen von eigenfinanzierten Investitionen. Diese Bezeichnung entspricht nicht dem Inhalt, da in diesen Investitionen auch vom Bund, der EU oder aus anderen zweckgebundenen Mitteln finanzierte Investitionen, wie z. B. aus Bundesmitteln finanzierte Hochschulbaumaßnahmen, enthalten sind. Der LRH hat in seinen Bemerkungen 1997, Nr. 8.9, die Investitionen des Landes auf ihre Eigenfinanzierung durch das Land untersucht und kam zu dem Ergebnis, dass seinerzeit mehr als die Hälfte der veranschlagten Investitionen bereits aus anderen Finanzierungsquellen gedeckt waren.

Da das Land keine Objektbezogenheit der Kreditaufnahme praktiziert, lässt sich in keinem Fall exakt bestimmen, welche Investition über Kreditaufnahme finanziert wurden. In den letzten Jahren hat das Land jedoch die Kreditobergrenze nahezu ausgeschöpft und diese z. T. sogar im Haushaltsvollzug überschritten. Daher kann davon ausgegangen werden, dass alle Investitionen letztlich kreditfinanziert sind und dass somit alle Veräußerungserlöse von Vermögen des Landes zur Vermeidung der Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben bei der Ermittlung der Kreditobergrenze von den Investitionen abzusetzen sind.

6.5 Welche Arten von Kreditaufnahmen bleiben durch Art. 53 LV unberücksichtigt?

Der verfassungsrechtliche Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ umfasst grundsätzlich nur diejenigen Geldmittel, die dem Staat aus der Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt zufließen.⁴⁵ Die Definition von Art. 53 LV bezieht sich damit ausschließlich auf Finanzschulden. Verwaltungsschulden, kreditähnliche Rechtsgeschäfte oder die Kreditaufnahme von rechtsfähigen Unternehmen des Landes - egal welcher Rechtsform - sind hierin nicht eingeschlossen, obwohl sie wirtschaftlich dem Land zuzurechnen sind.

6.5.1 Fokussierung von Art. 53 LV auf Finanzschulden

Art. 53 LV bezieht sich auf die Beschaffung von Geldmitteln, aus der Finanzschulden resultieren. Verwaltungsschulden stellen Verbindlichkeiten des Landes aus den Waren- und Dienstleistungsgeschäften, dem Eingehen von Zahlungsverprechen des Landes oder dgl. hervorgehende Verwaltungsschulden dar. Diese werden anders als die Kreditaufnahme am Kreditmarkt nicht summarisch und transparent ausgewiesen und stellen nach der Definition des LRH Schattenhaushalte dar.⁴⁶

Der zunehmende Umfang derartiger Schattenhaushalte⁴⁷ macht deutlich, dass sie eine gezielte Geldbeschaffungsfunktion übernehmen und damit in ihrer „vorbelastenden Wirkung für künftige Haushaltsperioden“⁴⁸ den Finanzschulden vergleichbar werden. Dies gilt insbesondere für solche Ver-

⁴⁵ Höfling, W.: Staatsschuldenrecht, Heidelberg 1993, S. 185.

⁴⁶ Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.5.

⁴⁷ Seien es die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte, wie Leasing, Kaufverträge mit weit hinaus geschobener Zahlungsverpflichtung, aber auch der zunehmende Einsatz von weit in die Zukunft reichenden Verpflichtungsermächtigungen (z. B. anstelle von Investitionsförderungen). Vgl. Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.5.

⁴⁸ Höfling, W.: Staatsschuldenrecht, Heidelberg 1993, S. 32.

waltungsschulden, die langfristig mit weit in die Zukunft gelegtem Zahlungsziel vereinbart wurden. Hier stellt sich die Frage, ob diese nicht bereits heute als unter Art. 53 LV fallende Kreditaufnahmen zu werten sind.⁴⁹

Der LRH sieht als reale Gefahr eine Staatsverschuldung über die Grenzen von Art. 53 LV hinaus dadurch, dass durch eine Ausweitung der Schattenhaushalte weitere Verbindlichkeiten des Landes eingegangen werden, deren Ausmaß nicht erkennbar ist.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Staatsverschuldung und den bestehenden Anzeichen für eine gefährliche Ausweitung von Verbindlichkeiten in Schattenhaushalten ist es daher unerlässlich, einem weiteren Ausweichen auf „Ersatzschulden“ durch den transparenten Ausweis dieser Verbindlichkeiten entgegenzuwirken - zumal die Verfassung für derartige Verbindlichkeiten keine Begrenzung vorsieht.

Eine weitere Gefahr für den Aufbau einer verdeckten Verschuldung, die nicht unter die Obergrenze von Art. 53 LV fällt, besteht in der seit dem Haushaltsgesetz 2003 ermöglichten Ausweitung der Ermächtigung des Landes zur Aufnahme von Liquiditätskrediten. Das Land kann danach im laufenden Haushaltsjahr bei Liquiditätsengpässen zusätzliche Kassenverstärkungskredite in Höhe von 500 Mio. € - durch Wertpapierbeleihung gesichert - aufnehmen und dies zusätzlich zu den bereits nach der üblichen Begrenzungsregelung revolvingierenden Kassenverstärkungskrediten und zu der im Haushalt veranschlagten Nettokreditaufnahme. Wie die Tilgung dieser neuen Kreditaufnahme am Jahresende erfolgen soll, wird nicht dargestellt. Damit wird die Kreditaufnahmemöglichkeit des Landes zusätzlich um den Betrag von 500 Mio. € angehoben und damit erneut verdoppelt.

Auch der Möglichkeit des Landes zur Übernahme zusätzlicher Risiken steht keine verfassungsmäßige Begrenzung gegenüber. Insbesondere die Eventualverbindlichkeiten hat das Land in den vergangenen Jahren langfristig erheblich erhöht. Hier sind besonders die Eventualverbindlichkeiten gegenüber der Gesellschaft zur Verwaltung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein (GVB) zu nennen, mit denen das Land die Kreditaufnahme der GVB zur Tätigkeit von stillen Einlagen bei den Landesbanken Schleswig-Holstein und Hamburg verbürgt.

⁴⁹ Höfling, W.: Staatsschuldenrecht, Heidelberg 1993, S. 43.

6.5.2 **Kreditähnliche Rechtsgeschäfte und wirtschaftlich dem Land zuzurechnende Kreditaufnahmen (Leasing, Mietkauf, Kreditaufnahmen von Töchtern)**

Leasing, Mietkauf und Factoring, etc. stellen bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise kreditähnliche Rechtsgeschäfte dar, deren gesamte finanzielle Auswirkungen unzureichend transparent gemacht werden. Sie fallen nicht unter die Begrenzung von Art. 53 LV. Da sie aber in ihrer langfristigen Bindung und den Zahlungsverpflichtungen einer Kreditaufnahme gleich kommen, sollten sie verfassungsrechtlich wie eine Kreditaufnahme behandelt werden, wenn der Finanzierungsaspekt im Vordergrund steht. Sie könnten dann auch vom Tatbestand dieser Vorschrift erfasst sein.⁵⁰

Die aus solchen Verträgen entstehenden künftigen Belastungen des Landes geben weder der Haushalt noch die Haushaltsrechnung einschließlich des Vermögensnachweises transparent wieder. Zwar werden im Haushalt die entsprechenden Jahresausgaben für solche Zahlungen dargestellt, es fehlt jedoch an der Darstellung der Gesamtverpflichtung aus den kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

Die Sicherstellung der Dispositionsfreiheit des Parlaments erfordert die Kenntnis der Belastungen künftiger Haushalte durch kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Daher muss neben einer gesonderten Veranschlagung im Haushalt auch die Haushaltsrechnung bzw. der Vermögens- und Schuldennachweis Aufschluss darüber geben, welche feststehenden Zahlungsverpflichtungen künftig zu erfüllen sind. Dies schließt auch eine Darstellung möglicher Optionsrechte (z. B. Verlängerungs- oder Kaufoptionen) und der finanziellen Auswirkung einer Ausübung bzw. Nichtausübung auf nachfolgende Haushalte ein.

Eine Besonderheit stellt die Finanzierung über Mietkaufverträge dar. Solche Verträge beinhalten Bestandteile von Miet-/Darlehensverträgen sowie Kauf-/Werkverträgen; der Vermieter finanziert und errichtet nach den Wünschen des späteren Mieters beispielsweise ein Bauvorhaben und tritt gegenüber dem Land als Bauherr und Finanzier auf. Die haushaltsmäßige Veranschlagung von Vor- und Leasingfinanzierungen erfolgt nach den Leasinggrundsätzen des Landes.⁵¹ Vergleichbare Regelungen für Miet-

⁵⁰ Sachs, M.: Grundgesetz - Kommentar, München 1996, Art. 115, Rdn. 11 und 19.

⁵¹ Grundsätze für die Durchführung von Hochbauvorhaben des Landes Schleswig-Holstein durch private Investoren (vgl. Anlage zu VV Nr. 1.5 zu § 24 LHO).

kaufverträge fehlen bislang. Die Veranschlagung der sog. Kaufpreisanteile als Investition hat zur Folge, dass in voller Höhe die Kreditaufnahmemöglichkeit des Landes erweitert wird, obwohl die Maßnahme bereits im Wege des Mietkaufs durch das kreditähnliche Rechtsgeschäft finanziert wurde. Damit besteht bereits eine kreditähnliche Verpflichtung, die durch die zu leistenden Raten materiell getilgt wird. Diese sog. Kaufpreisanteile stellen faktisch eine Tilgungsausgabe dar, und führen lediglich zum Austausch des Gläubigers. Um neben der bestehenden Zahlungsverpflichtung aus dem kreditähnlichen Rechtsgeschäft nicht noch zusätzlich eine Kreditaufnahmemöglichkeit zu schaffen, fordert der LRH, die Rückzahlung von Schuldverpflichtungen aus Mietverträgen als konsumtive Ausgaben auszuweisen.⁵²

7. **Tendenzen in der Bundesrepublik Deutschland**

Auf der Grundlage der heute geltenden Verfassungsnormen gibt es auch eine Reihe von Vorschlägen, die zu einer restriktiven Handhabung der Kreditaufnahme beitragen können.

So stellte der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag in seinem Gutachten vom 12.07.1995 fest, dass das Finanzverfassungsrecht des Bundes und der Länder keine ausreichend konkrete Regelung enthält, die der seit Jahrzehnten wachsenden Gesamtverschuldung eine wirksame Grenze setzt. Im Einzelnen diskutiert der Beratungsdienst verschiedene Ansätze zu einer wirksameren Begrenzung der Kreditaufnahme durch Änderung der Finanzverfassung:

- Verbot der Neuverschuldung und Rückführung des heutigen Schuldenstandes, wobei unterstellt wurde, dass eine derartige Lösung nur mittelfristig erreicht werden kann,
- Finanzautonomie der Länder und klare Zuordnung von Kostenverursachung und Finanzierungsverantwortung
- Institutionelle Reformen zur Begrenzung der Verschuldung, z. B. Entscheidung über die Kreditaufnahme durch Volksabstimmung, durch qualifizierte Mehrheiten im Parlament oder durch sachverständige Dritte,
- Umsetzung der Maastricht-Kriterien in die Finanzverfassung oder alternativ dazu

⁵² Vgl. Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 21.5.4.

- Modifizierung der Finanzverfassung durch
 - betragsmäßige oder prozentuale Bindung der Verschuldung,
 - „Normalverschuldung Null“,
 - Begrenzung der Verschuldung durch die Bindung der Kreditaufnahme an bestimmte Vorhaben,
 - Begrenzung der Neuverschuldung durch Einengung des Investitionsbegriffs.

Folgende verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Besonderheiten in einzelnen Ländern zeigen Entwicklungen, die darauf zielen, die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte stärker zu begrenzen als dies die schleswig-holsteinische Verfassung vorsieht.

Nach der **niedersächsischen Landesverfassung** dürfen Kredite die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für **eigenfinanzierte** Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung nicht überschreiten.⁵³ Die Investitionen müssen aus Landesmitteln erbracht sein und haushaltsrechtlich an den Investitionszweck gebunden sein.⁵⁴

Auch die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern bindet in Art. 65 Abs. 2 die Kreditaufnahme an die im Haushalt veranschlagten **eigenfinanzierten** Investitionen.

In der seit 28.07.2000 geltenden Fassung der **Thüringer LHO** dürfen gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 Einnahmen aus Kredit die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für **eigenfinanzierte** Investitionen nicht überschreiten.

Diese Regelungen sind ein Zeichen in die richtige Richtung und können, wenn sie konsequent angewandt werden, eine weitergehende Begrenzung der Kreditaufnahme bewirken.

Der Freistaat Bayern hat seit 2000 das **Ziel eines Staatshaushalts ohne Neuverschuldung** in der bayerischen Haushaltsordnung verankert. In ihrer Fassung ab 01.01.2006 sieht die bayerische Haushaltsordnung vom 22.12.2000 in § 18 Abs. 1 vor, dass der Haushaltsplan regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll. Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder aus einem vergleichbar schwer-

⁵³ Art. 71 Satz 2 Verfassung des Landes Niedersachsen vom 19.05.1993.

⁵⁴ Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 10.07.1997, StGH 10/95.

wiegenden Grund, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Darüber hinaus sieht § 18 Abs. 5 BayHO vor, dass Ausgaben, die ggf. durch Einnahmen aus Kredit gedeckt werden sollen, im Haushaltsplan zu bezeichnen sind.

8. **Fazit des Landesrechnungshofs**

Wie die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte zeigt, ist seit Einführung der Kreditobergrenze 1969 durch die noch heute geltenden verfassungsrechtlichen Normen die Kreditaufnahme ungebremst, ja z. T. noch beschleunigt gestiegen.⁵⁵ Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist dramatisch und hat ein nicht mehr zu verantwortendes Ausmaß angenommen. Die in der Vergangenheit getätigten Investitionen haben zu zukunftsbelastenden Zinsausgaben geführt, die in Schleswig-Holstein sowohl über den jährlichen Investitionsausgaben liegen, als auch die Einnahmen aus Krediten im Landeshaushalt weit übersteigen. Diese Entwicklung wurde durch eine unzureichende Definition der Investitionen und eine ungenügende Begrenzungswirkung der verfassungsrechtlichen Normen ermöglicht und begünstigt.

Vernachlässigt wurde darüber hinaus, in wirtschaftlich guten Zeiten die Kreditaufnahme zurückzuführen. Bei allen Diskussionen über Definitionen und Abgrenzungen wurde bislang nicht hinreichend berücksichtigt, dass die in Art. 53 LV normierte Obergrenze für die Kreditaufnahme eine Obergrenze darstellt, nicht aber eine „Normallage“ für die Schuldenaufnahme. Gesamtwirtschaftlich betrachtet muss sich die Kreditaufnahme über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen. Mittelfristig muss die gesamte konjunkturell bedingte Nettoneuverschuldung null sein.⁵⁶ Eine Kreditaufnahme, die über einen Konjunkturzyklus hinweg höher ist als die Summe der Investitionen, ist verfassungswidrig.⁵⁷ Die Praxis der vergangenen Jahre auch in Schleswig-Holstein zeigt, dass diese Obergrenze ungeachtet der konjunkturellen Situation ausgeschöpft wurde und die Kreditaufnahme bis an die Verfassungsgrenze heran, z. T. auch darüber hinaus getätigt wurde.

⁵⁵ Siehe auch Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.2.

⁵⁶ Sachs, M.: Grundgesetz -Kommentar, München 1996, Art. 115 Rdn. 36.

⁵⁷ Ebenda.

„Insgesamt kann daher Art. 115 GG in Verbindung mit dem Sachinvestitionsbegriff wohl nur eine Art finanzpolitischer Notbremse darstellen, die Regierung und Parlament nicht der Pflicht entheben sollte, die Praxis der Verschuldung anhand volkswirtschaftlicher Kriterien laufend kritisch zu überprüfen.“⁵⁸

Vor dem Hintergrund der unaufhörlich steigenden Staatsverschuldung, der aufgeführten Probleme in der Praxis und der für die Bundesrepublik notwendigen Anpassung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte an die Maastricht-Kriterien hält der LRH - bis zur Einführung neuer die Kreditaufnahme begrenzenden Regelungen - an seinem Vorschlag fest, **die bisherigen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme restriktiver anzuwenden**.⁵⁹ Gefordert sind eine enge Definition des Investitionsbegriffs und eine sachgerechten Ermittlungsmethode für die Kreditobergrenze.

Der LRH unterbreitet im Folgenden konkrete Vorschläge für eine engere Definition der Investitionen und die Ermittlung der Kreditobergrenze, die als Diskussionsgrundlage in den Gremien der Regierungen (z. B. Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“, Finanzministerkonferenz) und der Parlamente dienen können. Diese wurden vom Parlament bereits begrüßt.⁶⁰

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in der Präsidentenkonferenz 2001 in einem einstimmigen Beschluss eine engere Auslegung des Investitionsbegriffs gefordert. Danach sollen Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und Inanspruchnahmen von Gewährleistungen Berücksichtigung finden und Doppelzählungen vermieden werden. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass die Höhe der aufgenommenen Kredite durch die im Haushaltsjahr tatsächlich getätigten (und nicht nur veranschlagten) Investitionen begrenzt wird.

In seiner Sitzung am 17./18.09.2003 hat sich der Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ der Finanzministerien auf Anregung des rheinland-pfälzischen Rechnungshofs mit diesem

⁵⁸ Tietmeyer, H.: In welchem Umfang darf sich ein Staat verschulden?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 18 /93 vom 30.04.1993.

⁵⁹ Vgl. auch Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.2.

⁶⁰ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu den Bemerkungen des LRH 2000, Landtagsdrucksache Nr. 15/346 vom 28.09.2000.

Beschluss befasst.⁶¹ Dem Vernehmen nach wurde hier jedoch kein Richtungweisender Beschluss gefasst, da die Sorge überwiegt, mit einem derartigen Beschluss bereits heute die Obergrenze für die Kreditaufnahme permanent zu überschreiten.

Der LRH ist sich darüber im Klaren, dass

- die derzeitige Finanzsituation der öffentlichen Haushalte eine denkbar ungünstige Ausgangslage für eine Senkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand ist und
- bei Anwendung des engeren Investitionsbegriffs und der Einschränkungen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze das Land die Kreditaufnahmegrenze bereits heute weit überschritten hätte.

Diese Situation darf jedoch nicht daran hindern, das richtige Ziel der Rückführung der Kreditaufnahme und der Aufnahmemöglichkeiten zu verfolgen. Im Gegenteil, weil es in „guten Jahren“ nicht gelungen ist, die Schuldenaufnahme zurückzuführen, gibt es jetzt gar keine Alternative! Auch das vom Finanzministerium in früheren Jahren geäußerte Argument, dass bei einer derartig engen Auslegung die Bremswirkung der Kreditobergrenze verloren gehen würde (Anmerkung des LRH: Weil sie bereits überschritten wäre) und dann ein stärkeres Steigen der Kreditaufnahme die Folge sein könnte,⁶² ist nicht zu verstehen und nicht zu vertreten. Schließlich wäre bei einer frühzeitigen Reaktion auf die durch zu hohe Kreditaufnahmemöglichkeiten eingetretenen Fehlentwicklungen im Landeshaushalt in Zeiten guter Konjunkturlage die heutige Finanzsituation weniger dramatisch. Es muss daher das Ziel aller öffentlichen Haushalte sein, die Kreditaufnahme wesentlich stärker zu begrenzen und den bislang aufgelaufenen Schuldenstand zu verringern.

8.1 Grundsätzliche Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Kreditaufnahme

Folgende generelle Vorschläge auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts hat der LRH bereits zur Kreditaufnahme von Investitionen unterbreitet:⁶³

⁶¹ Das Sitzungsprotokoll liegt noch nicht vor.

⁶² Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3.

⁶³ Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 10.3.

- **Grundsätzlich** ist anzustreben, eine **Nettokreditaufnahme** zu vermeiden.
- **Kreditaufnahme für große Investitionsmaßnahmen** - also für **Sachinvestitionen** -, die von späteren Generationen genutzt werden und deren Lasten daher auch auf diese anteilig verteilt werden sollen, stellt der LRH dabei grundsätzlich nicht infrage. Die Kreditaufnahme sollte auf die Nutzungsdauer der Investitionen begrenzt werden und der Werteverzehr der Investitionen sollten kreditmindernd berücksichtigt werden.
- Nur solche **Investitionen, die eine Steigerung der Produktionsmöglichkeiten im Inland** bewirken, dürfen mit Krediten finanziert werden.
- **Konjunkturrell bedingte Kreditaufnahme** wird grundsätzlich nicht infrage gestellt, sofern sichergestellt wird, dass in wirtschaftlichen Erholungsphasen die Kreditaufnahme effektiv getilgt wird.
- Bei den bisherigen Vorschlägen zur Reform der öffentlichen Kreditaufnahme und des Schuldenmanagements fallen Vorschläge ins Auge, die darauf abstellen, die **öffentliche Kreditaufnahme in die Entscheidung einer unabhängigen Instanz** außerhalb von Regierung und Parlament oder einer Zweidrittelmehrheit im Parlament zu stellen.⁶⁴

8.2 **Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Definition des Investitionsbegriffs**

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen schlägt der LRH vor, dass das Land sich bei seiner Kreditaufnahme nicht nur von gesamtwirtschaftlichen Erwägungen leiten lässt, sondern künftig stärker auch betriebswirtschaftliche Überlegungen bei seiner Kreditaufnahme berücksichtigt. Folgende Änderungen sind hierfür notwendig:

- Nur noch die **Nettoinvestitionen** (Erstbeschaffungen unter Berücksichtigung der Abschreibungen der Investitionen) sollten über Kreditaufnahmen finanziert werden. Mit der Einführung der Anlagenbuchführung sind die entsprechenden Abschreibungen ermittelbar, sodass dieser Vorschlag auch in der Praxis umsetzbar ist.
- **Erlöse aus Vermögensveräußerungen** sind nur zur Schuldenreduzierung einzusetzen. Da das Land in den vergangenen Jahren die Kreditaufnahme dicht an die Grenze von Art. 53 LV herangeführt hat, muss dieser Vorschlag für alle Vermögensveräußerungen gelten, unabhängig

⁶⁴ Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag: Verstößt die nach dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans ... gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Verfassungsrecht? Wie kann die Staatsverschuldung begrenzt werden? vom 12.07.1995, S. 72 ff.

davon, wie die Vermögen bei der Beschaffung im Einzelnen finanziert wurden.

- Die **Wertgrenze für Investitionen** ist zu erhöhen und die Finanzierung des Kaufs von größeren Mengen von beweglichen Sachen, deren Einzelwert unterhalb der Wertgrenze liegt, über Kreditaufnahme sollte unterbunden werden.
- Zu den Investitionen sollten nur solche **Darlehen** gerechnet werden, die für die Finanzierung von Sachinvestitionen bei Dritten eingesetzt werden.
- Nur solche **Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen** sollten zu den Investitionen gerechnet werden, die für die Finanzierung von Sachinvestitionen bei Dritten eingesetzt werden.
- **Rückflüsse aus Darlehen und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen** müssen als Desinvestitionen von den Investitionen abgesetzt werden.
- Die bislang in der HGr. 8 veranschlagten **Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen** sind dahingehend zu überprüfen, ob mit ihnen tatsächlich Investitionen bei Dritten gefördert werden. Sofern dies - wie bei der Werftenhilfe - nicht zutrifft, ist die Veranschlagung richtig zu stellen.
- Der LRH fordert Regierung und Parlament auf, zu einer sachlichen Veranschlagung zurückzukehren und die Veranschlagung von **globalen Minderausgaben** auf ein Minimum zu beschränken. Dennoch notwendige globale Minderausgaben für Investitionen sollten gesondert veranschlagt werden. Diese können dann auch sachgerecht in die Berechnung der Kreditobergrenze bei Aufstellung des Haushalts einfließen.
- Bei drohender Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug ist das **Parlament unverzüglich zu unterrichten**, um dem Haushaltsgesetzgeber rechtzeitig Gelegenheit zu geben, seiner Verantwortung gerecht zu werden.⁶⁵

8.3 **Vorschläge des Landesrechnungshofs zur Ermittlung der Kreditobergrenze**

Bei der Ermittlung der Kreditobergrenze sind folgende Positionen von den Investitionen abzusetzen:

- Neben den OGr. 33 und 34 ist auch die OGr. 31 bei der Berechnung der Obergrenze abzusetzen, um eine **doppelte Kreditfinanzierung von Investitionen** zu vermeiden.

⁶⁵ Vgl. auch Bemerkungen des LRH 2003, Nr. 7.10.8.

- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind in der OGr. 33 zu veranschlagen. Insbesondere die Veranschlagungen in der OGr. 23 sind mit dem Ziel einer **korrekten Veranschlagung** in der OGr. 33 zu überprüfen und dann künftig bei der Ermittlung der Kreditobergrenze von den Investitionen abzusetzen.
- Auch wenn die LV keine explizite Begrenzung des Investitionsbegriffs auf **eigenfinanzierte Investitionen des Landes** vorsieht, ist aus ökonomischen Gründen eine andere Auslegung nicht zu vertreten. Bei der Ermittlung der Kreditobergrenze sollte sichergestellt werden, dass nur eigenfinanzierte Investitionen über Kredite finanziert werden.
- Der LRH schlägt vor, dass Schleswig-Holstein - ähnlich wie Thüringen - eine Bestimmung in § 18 der **LHO** aufnimmt, nach der nur eigenfinanzierte Investitionen kreditfinanziert werden dürfen.

Keine Begrenzung ausschließlich auf Einnahmen aus Kredit

Neben der Darstellung der Einnahmen aus Kredit in den Gesamtübersichten zum Haushalt sollten auch folgende Kredite und kreditähnliche Verpflichtungen transparent gemacht werden, um das Gesamtausmaß der Verpflichtungen aus Kreditaufnahmen und kreditähnlichen Geschäften des Landes transparent zu machen:

- **Kassenverstärkungskredite**, die am Jahresende nicht abgebaut wurden und nicht bereits zur Finanzierung von Ausgaben des neuen Haushaltsjahres gebraucht wurden, sind auf die Kreditaufnahme anzurechnen. Auch sollte die Zeit für den Abbau dieser Kredite verkürzt werden.
- **Kreditaufnahme der Sondervermögen und Tochterunternehmen** der öffentlichen Haushalte sind insgesamt darzustellen. Inwieweit eine Anrechnung auf die Kreditobergrenze von Art. 53 LV erfolgen muss, hängt davon ab, inwieweit die zugrunde liegenden Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt sind. Die Konvergenzkriterien von Maastricht, die auf einige Nebenhaushalte nicht anzuwenden sind, sollten nicht zu weiteren Ausgliederungen führen.

8.4 Vorschläge des Landesrechnungshofs im Zusammenhang mit den Maastricht-Kriterien

Neben den Normen von Art. 115 GG bzw. der jeweiligen Landesverfassungen **verlangt** der **Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt** bereits heute **ausgeglichene Haushalte** der Mitgliedsstaaten.

- Für die Neuverschuldung und die Verschuldung stellen die **Maastricht-Kriterien Obergrenzen** dar. Zu regeln ist noch, wie diese innerstaatlich horizontal auf Länder und Gemeinden umgesetzt werden und wie ggf. fällige Sanktionsmaßnahmen verteilt werden.⁶⁶
- Die **Maastricht-Kriterien können Art. 115 GG bzw. Art. 53 LV nicht ersetzen**. In der Rückschau bis 1970 hat sich gezeigt, dass zumindest das Maastricht-Kriterium für die Neuverschuldung (nicht größer als 3 v. H. des BIP) eine wirksamere Begrenzung der Kreditaufnahme als die genannten Verfassungsnormen dargestellt hätte. Dennoch besteht auch hier die Gefahr, dass konsumtive Ausgaben über Kredite finanziert werden. Die daraus resultierenden Belastungen sind künftigen Generationen nicht zuzumuten. Die ausschließliche Orientierung an den Maastricht-Kriterien birgt darüber hinaus das Risiko, dass mit der Ausschöpfung dieser Grenzen ein prozyklisches Verhalten der Finanzpolitik erfolgt.
- Die mit dem **Maastricht-Kriterium** für den Schuldenstand erstmals eingeführte **Begrenzung des Gesamtschuldenstandes** ist grundsätzlich zu begrüßen; die Grenze von 60 v. H. des BIP ist sehr hoch, da sie sich an heutigen Gegebenheiten orientiert.

⁶⁶ Siehe auch Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 7.15.3.

