



Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 15 / 4957

An die
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses
Fau Monika Schwalm, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 204
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Heiko Voß

Telefon (0431) 988-1022
Telefax (0431) 988-1037
parlamentsdienst@landtag.ltsh.de

16. September 2004

**Stellungnahme in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur
Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Feststellung eines
2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003**

Sehr geehrte Frau Schwalm,

als Anlage übersende ich Ihnen die Ablichtung eines Schreibens des Vorsitzenden
des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 08. September 2004 - 2
BvK 1/04 - mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Ich bitte, die Angelegenheit in Ihrem Ausschuss zu beraten und dem Landtag eine
Beschlussempfehlung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Heiko Voß

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Zweiter Senat
- Der Vorsitzende -
2 BvK 1/04

Karlsruhe, den 08.09.2004
Durchwahl 9101-377

1. Schleswig-Holsteinischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Düsternbrooker Weg 70 (Landeshaus), 24105 Kiel
2. Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 71 25, 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag				
Kiel				
15.09.2004 09:34				
Expl.:	Anl.: <i>div.</i>			
LP	L	L1	L2	L3



In dem Verfahren

über den Antrag festzustellen,

dass das schleswig-holsteinische Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2003 (Haushaltsgesetz 2003) in der Fassung des Gesetzes über die Feststellung eines 2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 vom 11. Dezember 2003 (GVOBl Schl.-H. S. 617) wegen Verstoßes gegen Art. 50 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 1, Art. 53 Satz 2 und Art. 56 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (in der Fassung vom 13. Juni 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2003, GVOBl Schl.-H. S. 280) nichtig ist.

Antragsteller:

1. Hans-Jörg A r p , MdL, Hauptstraße 25,
25596 Wacken,
2. Claus E h l e r s , MdL, Zum Forellensee 11,
24802 Emkendorf,
3. Uwe E i c h e l b e r g , MdL,
Bei den Rauhen Bergen 5, 22927 Großhansdorf,
4. Sylvia E i s e n b e r g , MdL, Niekoppel 10,
24161 Altenholz,
5. Jürgen F e d d e r s e n , MdL, Süderwisch 4,
25849 Pellworm,
6. Torsten G e e r d t s , MdL, Am Großen
Kamp 2b, 24537 Neumünster,
7. Thorsten G e i ß l e r , MdL, Moislinger
Allee 177, 23558 Lübeck,
8. Uwe G r e v e , MdL, KnooperWeg 51,
24103 Kiel,
9. Claus H o p p , MdL, Schipphorster Weg 2,
24619 Rendswühren,

10. Jost d e J a g e r , MdL, Jungfernstieg 77,
24340 Eckernförde,
11. Werner K a l i n k a , MdL, Schleser Weg 6,
24232 Dobersdorf,
12. Martin K a y e n b u r g , MdL, Eichen-
grund 27, 25524 Itzehoe,
13. Dr. Trutz G r a f K i e s s e n b r o c k ,
MdL, Hopfenstraße 2 e, 24114 Kiel,
14. Helga K l e i n e r , MdL, Am Waldrand 29,
23627 Groß Grönau,
15. Klaus K l i n c k h a m e r , MdL,
Dörpstraat 17, 23758 Gremersdorf/Neuratjensdorf,
16. Peter L e h n e r t , MdL, Alvesloher
Straße 21, 25485 Bilsen,
17. Heinz M a u r u s , MdL, Vogteiweg 29,
25980 Tinum,
18. Manfred R i t z e k , MdL, Apmannsweg 22,
22846 Norderstedt,
19. Ursula S a s s e n , MdL, Pestalozzistraße 17,
25826 St. Peter-Ording,
20. Jutta S c h e i c h t , MdL, Moislinger
Allee 61 H, 23558 Lübeck,
21. Klaus S c h l i e , MdL, Allensteiner
Ring 57, 23879 Mölln,
22. Brita S c h m i t z - H ü b s c h ,
MdL, Klaus-Groth-Straße 1, 24937 Flensburg,
23. Monika S c h w a l m , MdL, Theodor-
Storm-Allee 42, 25436 Uetersen,
24. Caroline S c h w a r z , MdL, Bahnhofstraße 4,
24837 Schleswig,
25. Berndt S t e i n c k e , MdL, Moorkamp 12,
25746 Heide,
26. Roswitha S t r a u ß , MdL, Fischwehr-
straße 22, 25486 Alveslohe,
27. Thomas S t r i z l , MdL, Caprivistraße 12 a,
24105 Kiel,
28. Frauke T e n g l e r , MdL, Treenering 26a,
24852 Eggebek,
29. Herlich Marie T o d s e n - R e e s e ,
MdL, Bruhnskoppeler Weg, 23714 Krummsee,
30. Dr. Johann W a d e p h u l , MdL,
Esmarchstraße 64, 24105 Kiel,
31. Joachim W a g n e r , MdL, Grüner Bogen 21,
22113 Oststeinbek,
32. Peter J e n s e n - N i s s e n ,
MdL, Neukrug 1, 24850 Schuby,
33. Rainer W i e g a n d , MdL,
Postfach 14 46, 22936 Bargtheheide

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Walther-
Rathenau-Straße 28, 72766 Reutlingen -

Diverse Anlagen

Anbei wird Ihnen ein Abdruck der Antragsschrift vom 7. April 2004 und der hier am 29. Juli 2004 eingegangenen Antragsbegründung nebst Anlagen übersandt. Es wird gebeten, bis zum 15. November 2004 Stellung zu nehmen und die Stellungnahme in 30 Stücken einzureichen.

Prof. Dr. Dres. h.c. Hassemer
Vizepräsident

Beglaubigt



(Heid)

Regierungsamtmann



Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Finanz- und Steuerrecht an der
Universität Tübingen

privat: Walther-Rathenau-Str. 28
72766 Reutlingen
Fax: 0 71 21/47 94 47
Tel.: 0 71 21/49 02 81

7. April 2004

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Namens und mit Vollmacht von 31 Abgeordneten des schleswig-holsteinischen Landtags (Anlage 1) erhebe ich

Normenkontrolle

gegen das schleswig-holsteinische Haushaltsgesetz 2003

und stelle den

Antrag,

das schleswig-holsteinische Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2003 (Haushaltsgesetz 2003) in der Fassung des Gesetzes über die Feststellung eines 2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 vom 11. Dezember 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 617) wegen Verstoßes gegen Art. 50 Abs. 1 und Abs. 4 S. 1, Art. 53 S. 2 und Art. 56 Abs. 1 S. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (i.d.F. v. 13.06.1990, zuletzt geändert durch Gesetz v. 16.05.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 280) für nichtig zu erklären.

1. Der Normenkontrollantrag ist nach Art. 99 GG, § 13 Nr. 10 BVerfGG und Art. 44 Nr. 2 schleswig-holsteinische Landesverfassung (= LV) zulässig. Zwar enthalten §§ 13 Nr. 10 und 73 ff. BVerfGG ausdrücklich nur Regelungen zu dem in Art. 44 Nr. 1 LV vorgesehenen Organstreitverfahren. Es ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber geklärt, dass über den vorrangigen Art. 99 GG alle Landesverfassungsstreitigkeiten durch Landesrecht dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen werden können. Art. 44 Nr. 2 LV sieht eine Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht vor. Das Prozessrecht bestimmt sich nach Art. 44 Nr. 2 LV und – subsidiär – nach den Vorschriften der §§ 76 BVerfGG für die Normenkontrolle im Bund.
2. Die Antragsteller halten das Haushaltsgesetz 2003 in der Fassung des 2. Nachtrags für nichtig, weil es gegen die im Antrag bezeichneten Vorschriften der Landesverfassung verstößt (Art. 44 Nr. 2 LV, § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG); die Normenkontrolle betrifft im Wesentlichen die Kreditaufnahme des Landes. Der Antrag wird von 31 Abgeordneten des schleswig-holsteinischen Landtags gestellt (s. Anlage 1). Der Landtag der 15. Wahlperiode besteht aus 89 Mitgliedern. Das Quorum eines Drittels seiner Mitglieder (Art. 44 Nr. 2 LV, § 76 Abs. 1 BVerfGG) ist mithin erreicht. Die Antragsteller rügen Verstöße gegen die Landesverfassung (Art. 44 Nr. 2 LV). Verfassungsrechtlich angegriffener Antragsgegenstand ist das Haushaltsgesetz 2003, d.h. Landesrecht i.S.d. Art. 44 Nr. 2 LV. Der Antrag richtet sich gegen das gesamte HG 2003, weil vor allem die verfassungswidrige Kreditaufnahme ihn insgesamt nichtig werden lässt und weil schwer erkennbare Kredite und zu hoch angesetzte Investitionen an zahlreichen Stellen im Haushalt auftauchen.
3. Obwohl das Haushaltsjahr 2003 mittlerweile abgeschlossen ist, bleibt ein Normenkontrollantrag zulässig, denn dem Haushaltsgesetz 2003 kommt weiterhin Rechtswirkung zu. Nach § 18 Abs. 3 LHO gelten die Kreditermächtigungen bis zum Ende des zweiten Haushaltsjahres, also bis Ende 2004, fort.

§ 2 Abs. 2 HG erlaubt eine Kreditaufnahme „im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres . . . bis zur Höhe von 5 % des . . . für die Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags“ und greift damit auf das Haushaltsjahr 2004 über. Die in § 2 Abs. 5 - 7 HG eingeräumten Kassenverstärkungskredite ohne Tilgungsfrist und Liquiditätsbeschaffungen durch Beleihung von Wertpapieren bestimmen ebenfalls den verfassungsrechtlichen Kreditrahmen des Landes für das Jahr 2004 (Anlage 2). Alle genannten Vorschriften betreffen vor allem das in der Normenkontrolle gerügte, verfassungswidrige Kreditverhalten des Landes.

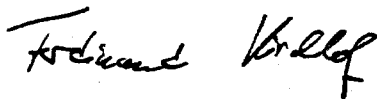
Überdies besteht ein besonderes öffentliches Interesse an der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Kreditaufnahme, weil das Land die Technik der Vorlage eines ursprünglich das Kreditlimit einhaltenden Haushaltsgesetzes bei nachträglicher Überschreitung der Verschuldungsgrenze durch Nachtragshaushalt im Dezember bereits im Jahr 2002 praktiziert hat. Die Antragsteller hegen die auf den Erfahrungen der Jahre 2002 und 2003 begründete Befürchtung, dass das Land in der finanziell ähnlich angespannten Haushaltslage 2004 in gleicher Weise ein „Dezembergesetz“ unter Verstoß gegen die Landesverfassung erlassen wird; deswegen ist die Verfassungsmäßigkeit derartiger Praktiken bereits beim HG 2003 zu prüfen. Gegen ein Haushaltsgesetz, das im Dezember ein Kreditlimit überschreitet, kann mit Aussicht auf (finanz-) wirksamen Rechtsschutz nicht mehr geklagt werden; ein gerichtliches Verbot der Kreditaufnahme stünde regelmäßig vor vollendeten Tatsachen.

4. Mit dem 2. Nachtrag zum HG 2003, der Kredite in Höhe von 3.985.341.800 € vorsieht, wird das nach Art. 53 LV zulässige Kreditvolumen um ca. 608 Mio. € überschritten; die zusätzlichen, unbenannten und schwer erkennbaren Kreditermächtigungen des § 2 HG 2003 erhöhen diese Überschreitung weiter. Zudem sind im Haushalt 2003 weitere Schulden gezielt nicht als Kredite aus-

gewiesen und Investitionen bewusst zu hoch angesetzt worden. Globale Minderausgaben in Höhe von ca. 90 Mio. € werden z.B. nicht auf die veranschlagten Investitionen mit angerechnet. Trotz Erklärung einer Ausnahmelage gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verwendet das Land die überhöhte Krediteinnahme nicht zur Beseitigung der Störung, sondern zu ökonomisch ungezielten Deckung bereits entstandener Haushaltslücken. Die Störung des Gleichgewichts ist nicht hinreichend begründet worden. Hierin liegen Verstöße gegen Art. 51 und 53 LV.

Die Teilfinanzierung des Haushalts in Höhe von 50 Mio. € aus einer kreditfinanzierten Rücklage des Jahres 2002 verstößt ebenfalls gegen Art. 53 LV und zusätzlich gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 56 Abs. 1 S. 2 LV). Außerdem werden durch haushaltsübergreifende Maßnahmen nach § 2 HG die Grundsätze der Jährlichkeit oder des zeitlichen „Bepackungsverbots“ nach Art. 50 Abs. 1 und 4 S. 1 LV verletzt.

Die Antragsteller werden nach Sichtung und Zusammenstellung der Unterlagen und Gesetzesmaterialien zur materiellen Begründung in einem ausführlichen Schriftsatz demnächst Stellung nehmen.



(Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof)

Telefon 0431-988-1420
Telefax 0431-988-1406
e-mail: heinz.maurus@cdu.ltsh.de
Internet: <http://www.cdu.ltsh.de>

Sekretariat: Ilona Dost
Telefon: 0431-988-1421
Telefax: 0431-988-1406
e-mail: ilona.dost@cdu.ltsh.de

V o l l m a c h t

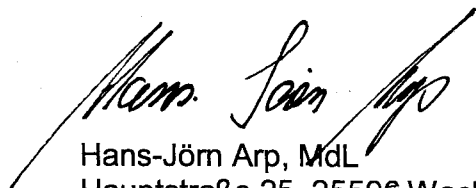
Hiermit erteilen wir, die nachstehenden Abgeordneten der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag,

Herrn Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Walther-Rathenau-Straße 28, 72766 Reutlingen,

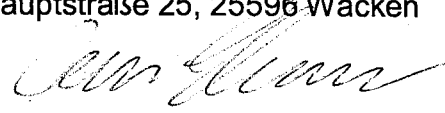
Vollmacht, ein Normenkontrollverfahren nach Art. 44 Nr. 2 der Landesverfassung Schleswig-Holstein zur Überprüfung des Haushaltsgesetzes 2003 für das Land Schleswig-Holstein einschließlich seiner Nachträge sowie des Haushaltsgesetzes 2004 mit eventuellen Nachträgen beim Bundesverfassungsgericht einzureichen und uns in dem Normenkontrollverfahren zu vertreten.

Kiel, den 9. März 2004

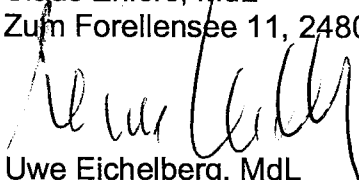
1.


Hans-Jörn Arp, MdL
Hauptstraße 25, 25596 Wacken

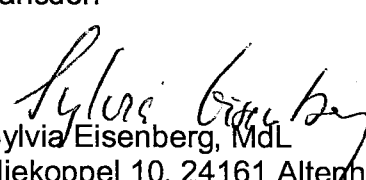
2.


Claus Ehlers, MdL
Zum Forellensee 11, 24802 Emkendorf

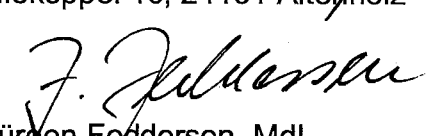
3.


Uwe Eichelberg, MdL
Bei den Rauhen Bergen 5, 22927 Großhansdorf

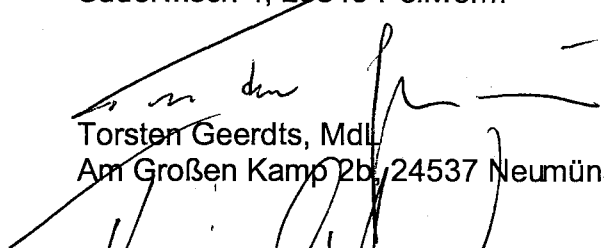
4.


Sylvia Eisenberg, MdL
Niekoppel 10, 24161 Altenholz

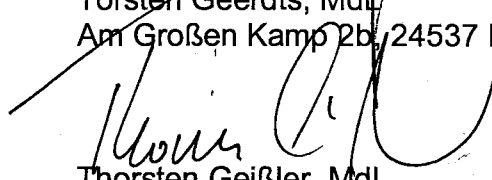
5.


Jürgen Feddersen, MdL
Süderwisch 4, 25849 Pellworm

6.


Torsten Geerds, MdL
Am Großen Kamp 2b, 24537 Neumünster

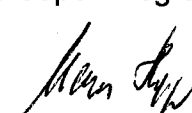
7.


Thorsten Geißler, MdL
Moislinger Allee 177, 23558 Lübeck

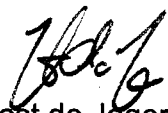
8.


Uwe Greve, MdL
Knooper Weg 51, 24103 Kiel

9.


Claus Hopp, MdL
Schipphorster Weg 2, 24619 Rendswühren

10.


 Jost de Jäger, MdL
 Jungfernstieg 77, 24340 Eckernförde

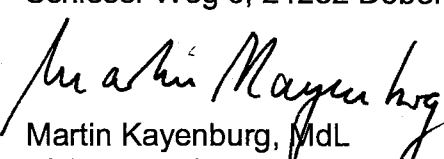
11.


 Peter Jensen-Nissen, MdL
 Neukrug 1, 24850 Schuby

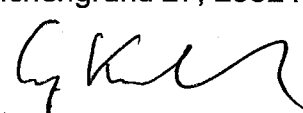
12.


 Werner Kalinka, MdL
 Schleser Weg 6, 24232 Dobersdorf

13.


 Martin Kayenburg, MdL
 Eichengrund 27, 25524 Itzehoe

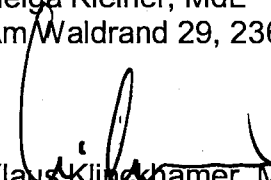
14.


 Dr. Trutz Graf Kerksenbrock, MdL
 Hopfenstr. 2 e, 24114 Kiel

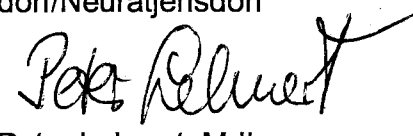
15.


 Helga Kleiner, MdL
 Am Waldrand 29, 23627 Groß Grönau

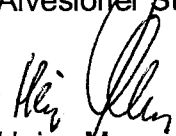
16.


 Klaus Klitzsch, MdL
 Dörpstraat 17, 23758 Gremers-
 dorf/Neuratjensdorf

17.


 Peter Lehnert, MdL
 Alvesloher Straße 21. 25485 Bilsen

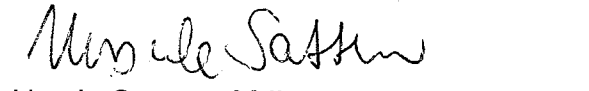
18.


 Heinz Maurus, MdL
 Vogteiweg 29, 25980 Tinum

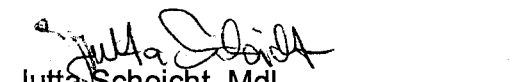
19.


 Manfred Ritzek, MdL
 Apmannsweg 22, 22846 Norderstedt

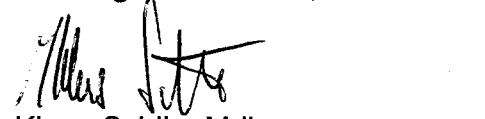
20.


 Ursula Sassen, MdL
 Pestalozzistr. 17, 25826 St. Peter-Ording

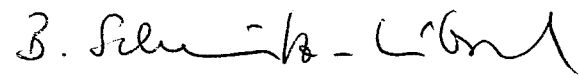
21.


 Jutta Scheicht, MdL
 Moislinger Allee 61 H, 23558 Lübeck

22.


 Klaus Schlie, MdL
 Allensteiner Ring 57, 23879 Mölln

23.


 Brita Schmitz-Hübsch, MdL
 Klaus-Groth-Straße 1, 24937 Flensburg

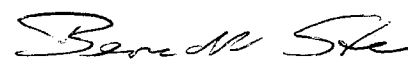
24.


 Monika Schwalm, MdL
 Theodor-Storm-Allee 42, 25436 Uetersen

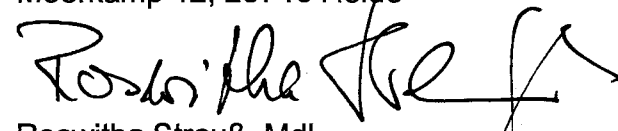
25.


 Caroline Schwarz, MdL
 Bahnhofstraße 4, 24837 Schleswig

26.


 Berndt Steincke, MdL
 Moorkamp 12, 25746 Heide

27.


 Roswitha Strauß, MdL
 Fischwehrstraße 22, 25486 Alveslohe

28.


Thomas Stritzl, MdL
Caprivistraße 12 a, 24105 Kiel

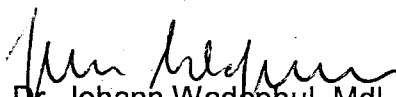
29.


Frauke Tengler, MdL
Treenering 26a, 24852 Eggebek

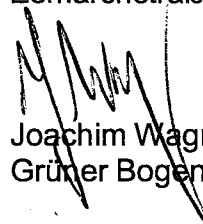
30.


Herlich Marie Todsen-Reese, MdL
Bruhnskoppeler Weg, 23714 Krummsee

31.


Dr. Johann Wadephul, MdL
Esmarchstraße 64, 24105 Kiel

32.


Joachim Wagner, MdL
Grüner Bogen 21, 22113 Oststeinbek

33.



Rainer Wiegard, MdL
Postfach 14 46, 22936 Bargteheide

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Finanz- und Steuerrecht an der
Universität Tübingen

privat: Walther-Rathenau-Str. 28
72766 Reutlingen
Fax: 0 71 21/47 94 47
Tel.: 0 71 21/49 02 81

14. Juni 2004

An das
Bundesverfassungsgericht
- 2. Senat -
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

In dem Normenkontrollverfahren

gegen das schleswig-holsteinische Haushaltsgesetz 2003

– Az. 2 BvK 1/04 –

füge ich in der Anlage 1 die Vollmachtsurkunde von zwei weiteren Abgeordneten des schleswig-holsteinischen Landtags für das Normenkontrollverfahren bei, die an der Unterzeichnung der ersten Urkunde wegen Krankheit verhindert waren. Damit sind sämtliche Abgeordnete der CDU-Fraktion im schleswig-holsteinischen Landtag der Normenkontrolle beigetreten.

Zur Begründung des Normenkontrollantrags erlaube ich mir folgendes vorzutragen:

1. a) § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2003 (Haushaltsgesetz 2003) vom 18.12.2002 (GVObI. Schl.-H. S. 311 - Anlage 2 -) erlaubte dem schleswig-holsteinischen Ministerium für Finanzen und Energie, Kredite bis zum Höchstbetrag von 3.336.472.900,-- Euro aufzunehmen. Die Kreditermächtigung erhöht sich, soweit die bei Titel 1111 bis 13103 veranschlagten Einnahmen nicht oder nicht in vollem Umfang

erreicht werden. Ein erster Nachtrag durch Gesetz vom 7.05.2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 206 - Anlage 3 -) erhöhte dieses Kreditvolumen um 16 Mio. Euro auf 3.352.472.900 Euro. Das Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 vom 11.12.2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 617 - Anlage 4 -) setzte erneut die Verschuldungsbefugnis um 632.868.900 Euro auf insgesamt 3.985.341.800 Euro hoch.

Das Haushaltsgesetz 2003 sah letztlich zu Ende des Jahres nach den Eckwerten für den Haushaltsentwurf (Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 15/3985 - Anlage 5 -) eine Nettokreditaufnahme von 1.213.436.300,-- Euro vor. Hinzu traten 5 Mio. Euro Schulden aus dem Kieler Liegenschaftsmodell, dessen Einnahmen nach dem Beschluss des 2. Senats vom 17.9.1998 - 2 BvK 1/98 -, BVerfGE 99 S. 57 ff., als Einnahmen aus Krediten zu behandeln sind. Dieser Nettokreditaufnahme von insgesamt 1.218.436.300,-- Euro standen 609.966.500,-- Euro veranschlagte Investitionen gegenüber. Damit ist im Haushaltsjahr 2003 das Kreditlimit des Art. 53 S. 2 1. HS der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13.6.1990 (GVOBl. Schl.-H. S. 391, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.2.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 54) um 608.469.400,-- Euro überschritten.

- b) § 2 Abs. 1 S. 2 Haushaltsgesetz 2003 erhöht diese Kredtermächtigung, denn Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen oder Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen, die in den Titeln 1111 bis 13103 veranschlagt sind, können ausbleiben oder nicht die geplante Höhe erreichen. Fehlende Einnahmen werden dann aber gleichsam automatisch durch erhöhte Kreditbefugnisse ausgeglichen. Diese Technik verfehlt bereits im Ansatz das Bezifferungsgebot des Art. 53 S.1 Landesverfassung für die Schuldenaufnahme und die Kreditlimitierung des Art. 53 S. 2 Landesverfassung am Maßstab der veranschlagten Investitionen; es liegt auf der Hand, dass ausbleibende Einnahmen keine Investitionen sind.

2. § 2 Haushaltsgesetz 2003 enthält noch weitere Kreditermächtigungen, die zu einer höheren Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung führen. Das Land kreiert in § 2 Abs. 2 bis 8 Haushaltsgesetz 2003 neue Formen der befristeten Liquiditätsschöpfung, um sie aus dem Kreditlimit des Art. 53 S. 2 Landesverfassung herauszuhalten, obwohl sie ausnahmslos ebenfalls Kredite im Sinne dieses Artikels sind.

- a) Nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2003 darf das Ministerium für Finanzen und Energie ab Oktober des Haushaltsjahres im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres Kredite in Höhe von weiteren 5 % des Gesamtvolumens der Beträge von Einnahmen und Ausgaben ausgeben; die Basiszahl geht also nicht vom Kreditlimit, sondern vom erheblich höheren Gesamthaushaltsvolumen von 10.585.276.200 Euro aus. Diese Schulden sind zwar auf die Kreditbefugnis des nächsten Haushaltsjahres anzurechnen; inhaltlich ermächtigen sie aber dazu, schon im Jahre 2003 eine Verschuldung um weitere 529 Mio. Euro einzugehen. § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2003 erhöht die rechtliche Möglichkeit zur Verschuldung über das Kreditlimit des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung hinaus ein weiteres Mal.

Die Anrechnung auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres würde zwar dafür sorgen, dass im Zweijahresrhythmus die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze eingehalten wird. Das beseitigt indessen nicht den Verfassungsverstoß, denn das in Art. 50 Abs. 1 S. 1 Landesverfassung niedergelegte Jährlichkeitsprinzip und das in Art. 50 Abs. 4 S. 1 Landesverfassung verankerte zeitliche Bepackungsverbot konzentriert die Kreditgrenze auf jeweils ein einziges Rechnungsjahr, das nach § 4 LHO das Kalenderjahr ist (v. Mutius/Wuttke/Hübner, Komm. zur Landesverfassung, 1995, Rn. 20 zu Art. 50 f.). In einer kontinuierlichen Haushaltswirtschaft ergeben Kreditgrenzen nur einen limitierenden Sinn, wenn sie zeitlich entsprechend dem Haushaltsjahr segmentieren. Die Neuverschuldung muss der Summe der gerade für dieses

Jahr veranschlagten Investitionen entsprechen (z.B. Isensee, FS Friauf, 1996, S. 705, 714).

Das Haushaltsgesetz 2003 dispensiert sich damit selbst von der Bindung an das Jährlichkeitsprinzip in der Landesverfassung. § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2003 verstößt mithin gegen Art. 50 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 1 sowie Art. 53 S. 2 Landesverfassung.

- b) Nach § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 darf das Ministerium für Finanzen und Energie im Eigenbestand befindliche Wertpapiere des Landes vorübergehend Kreditinstituten gegen Entgelt überlassen. Diese Befugnis überschreitet ebenfalls das Kreditlimit des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung. Eine vorübergehende Überlassung gegen Entgelt führt zu Einnahmen aus der Überlassung. Bei derartigen Wertpapierpensionsgeschäften werden beim Verkauf der Wertpapiere aber zugleich fest terminierte Rückkäufe vereinbart. Im wirtschaftlichen Ergebnis handelt es sich um eine Liquiditätsbeschaffungsmaßnahme des Landes, die einem Kredit des Pensionsnehmers entspricht, der durch die übergebenen Wertpapiere des Pensionsgebers gesichert wird.

Unter einem Kredit versteht man wirtschaftlich eine vorübergehende Liquiditätsbeschaffung, die eine Rückzahlungspflicht des aufgenommenen Kapitals auslöst. Ob dafür Zinsen gezahlt werden, ist nicht definitionswesentlich, wie das Beispiel subventionierender, zinsloser Darlehen belegt (z.B. F. Kirchhof, DÖV 1999, S. 242, 245-247; v. Mutius/Wuttke/Hübner, Komm. zur Landesverfassung, 1995, Rn. 8 zu Art. 53). Nach dem Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin fallen z.B. unter den Begriff des Kredits alle Geldmittel, die zurückgezahlt werden müssen, ohne Rücksicht auf die Methode der befristeten Liquiditätsbeschaffung (LVerfGE 6, S. 66, 77). Ökonomisch ist der Kredit eine Leihe von Kapital auf Zeit, die zu einem Liquiditätszufluss mit anschließender Rückzahlungspflicht führt.

§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 ermächtigt zur weiteren Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 lässt sich nicht mit einem Hinweis auf die üblichen Kassenverstärkungskredite rechtfertigen. Zum einen stehen selbst jene nicht außerhalb der Kreditgrenze des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung (dazu zugleich unter c). Zum zweiten entsprechen die Wertpapierpensionsgeschäfte des § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 nicht den üblichen Kassenverstärkungskrediten, die nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 schleswig-holsteinische Landeshaushaltsordnung spätestens sechs Monate nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahr zurückgezahlt sein müssen, denn § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 ermächtigt zu einer zeitlich „vorübergehenden“ – d.h. nicht terminlich fixierten - Liquiditätsschöpfung, die sich nach dem Gesetzeswortlaut über Jahre erstrecken kann.

§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 verstößt gegen die Kreditlimitierung des Art. 53 S. 2 1. HS, gegen das Jährlichkeitsprinzip des Art. 50 Abs. 1 S. 1 und das zeitliche Bepackungsverbot des Art. 50 Abs. 4 S. 1 Landesverfassung.

Die Kreditermächtigung verzichtet auf jegliche Begrenzung ihres Volumens. Sie kann nach Maßgabe der verfügbaren Wertpapiere des Landes ausgenutzt werden. Art. 53 S. 1 Landesverfassung verlangt aber eine „der Höhe nach bestimmte oder bestimmbare Ermächtigung durch Gesetz“. Diese Bezifferung fehlt § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 völlig. Die Literatur fordert bei Krediten grundsätzlich eine bestimmte Ermächtigung und lässt nur für Bürgschaften und Gewährleistungen eine Bestimmbarkeit ausreichen (z.B. v. Mutius/Wuttke/Hübner, Komm. z. Landesverfassung, 1995, Rn. 7 zu Art. 53; Heuer, Komm. zum Haushaltsrecht, Loseblatt Stand Nov. 2000, Erl. 5 zu Art. 115). Bestimmbar wäre § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 nur nach dem aktuellen Bestand an Wertpapieren des Landes, der dem Parlament unbekannt war und sich im Laufe des Haushaltsjahres ändern kann. Das Parlament

selbst muss aber über die Höhe des Kredits im Gesetzesbeschluss entscheiden, d.h. die Höhe zu diesem Zeitpunkt abschließend festsetzen. Eine Ausnahme von der konkreten Bezifferung wäre allenfalls zulässig, wenn der Befugnistatbestand unmittelbar an in gleicher Weise tatbestandlich exakt benannte, wenngleich unbezifferte „veranschlagte Ausgaben für Investitionen“ anknüpfte und für einen Gleichlauf beider Bemessungsgrößen sorgte. Wertpapierpensionen sind aber in keinem Fall Investitionen, sondern Ausleihvorgänge zur Liquidationsbeschaffung und zur Sicherheitsleistung.

§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 hält weder das ausdrückliche Gebot des Art. 53 S. 1 Landesverfassung zur Bezifferung des Schuldenvolumens noch das inhärente Gebot des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung ein, zur Einhaltung und Kontrolle des Kreditlimits die haushaltsgesetzliche Verschuldungsbefugnis zu beziffern und den veranschlagten Investitionen gegenüber zu stellen. Die Ermächtigung ist in den parlamentarischen Beratungen unter diesem Aspekt nicht erörtert worden. Der Landtag muss aber in seinem Haushaltsgesetz das Kreditlimit einhalten und deren jährliches Volumen festlegen (z.B. Isensee, FS Friauf, 1996, S. 705, 712).

- c) Nach § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2003 darf das Ministerium für Finanzen und Energie Kassenverstärkungskredite (auch durch Ausgabe von Schatzwechseln oder Schatzanweisungen) bis zu 8 % des gesamten Haushaltsvolumens 2003 aufnehmen. Damit erhält das Land ein weiteres Mal eine Verschuldungsbefugnis in zusätzlicher Höhe von 847 Mio. Euro über dem Kreditlimit des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung.

Kassenverstärkungskredite werden (wie Verwaltungsschulden) von einer Auffassung im Finanzverfassungsrecht nicht in die Kreditobergrenze eingerechnet, weil man in ihnen nur eine begrenzte Liquiditätsschöpfung für kurzfristige Schwankungen des staatlichen Kassenbestands innerhalb eines Haushalts-

jahres sieht (z.B. Isensee, FS Friauf, S.705, 713; Birk, DVBl. 1984, S. 745, 747; dagegen z.B. Korthals in Schmalz/Ewer/v. Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Staats- u. Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 2002, S. 53, 87). Die andere Ansicht bezieht zu Recht die Kassenverstärkungskredite in die Kreditlimitierung ein, weil sie zur dauerhaften Liquiditätsschöpfung eingesetzt werden (zur „gezielten Geldbeschaffungsfunktion“ von Verwaltungsschulden in Schleswig-Holstein, LRH, LT-Umdruck 15/4129 - Anlage 6 -, S. 30 f.), denn sie werden mittlerweile nach dem einfachen Gesetz des § 18 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 schleswig-holsteinische Landeshaushaltsordnung erst sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres fällig und üblicherweise tatsächlich nicht zu Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt. Der über die Haushaltsjahre hinaus kontinuierlich gehaltene Bestand an Kassenverstärkungskrediten belegt seine Funktion dauerhafter Staatskreditierung.

Eine Exemption solcher Kredite von der verfassungsrechtlichen Limitierung ist konstitutionell nicht legitimiert. Die materielle Rechtfertigung mit dem Hinweis, zu Ende des Haushaltsjahres werde trotz zwischenzeitlicher Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten das Kreditlimit eingehalten, weil die Verstärkungskredite zurückgezahlt würden, erweist sich nach dem einfachen Gesetz in § 18 LHO und nach der tatsächlichen Praxis als nicht gerechtfertigt. Im Gegenteil werden Kassenverstärkungskredite dauerhaft über die Haushaltsjahre hinaus als fester Bestandteil der Liquiditätsschöpfung eingesetzt, indem man sie voll ausschöpft und über die Jahre einen entsprechenden, zusätzlichen Schuldensockel aufbaut und stehen lässt. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2003 sieht überdies sogar vor, dass die Kassenverstärkungskredite, die nach ursprünglichem Konzept nur über wenige Monate laufen sollten, gegen Ausgaben von Schatzanweisungen aufgenommen werden können. Deren Laufzeiten betragen in der Bankenpraxis begrifflich bis zu zwei Jahren. Diese Kredite sind somit vom Haushaltsgesetz 2003 auf mehrjährige Liquiditätsschöpfung ausgerichtet werden.

Selbst die andere Meinung geht davon aus, dass diese Schuldenart nicht re-volvierend zur dauerhaften Kreditierung eingesetzt, werden dürfe. In diesem Falle sei sie auf die verfassungsrechtliche Schuldengrenze anzurechnen (z.B. Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 178 f.). Der klare Text der Verfassung sowie die einfachgesetzlich angelegte und in der Praxis geübte Nutzung von Kassenverstärkungskrediten zur dauerhaften Schuldenaufnahme belegen, dass sie heute in die Kreditlimitierung einzurechnen sind.

§ 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2003 verstößt somit gegen das Kreditlimit des Art. 53 S. 2 1. HS und gegen das Jährlichkeitsprinzip und das zeitliche Bepackungsverbot des Art. 50 Abs. 1 und 4 Landesverfassung.

- d) Nach § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2003 darf das Ministerium für Finanzen und Energie „zur Deckung eines nicht vorhergesehenen Liquiditätsbedarfs Vereinbarungen mit Kreditinstituten abschließen, die eine kurzfristige Liquiditätsbeschaffung durch Beleihung von im Eigenbestand des Landes befindlichen Wertpapieren bis zu einem Betrag von 500.000.000 Euro ermöglichen.“ Im Gegensatz zu den Wertpapierpensionsgeschäften des § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2003 werden hier die Wertpapiere des Landes nicht in einem einheitlichen Vertrag verkauft und zu einem bestimmten Termin wieder zurückgekauft, sondern dem jeweiligen Kreditinstitut nur als Sicherheit überlassen, d.h. das Eigentum geht nicht über.

Das Gesetz gibt eine im Betrag, aber kaum in den Tatbestandsvoraussetzungen begrenzte Ermächtigung zur Schuldenaufnahme, die gegen Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung verstößt. Die Tatbestandsvoraussetzung des nicht vorhergesehenen Liquiditätsbedarfs ist ein von subjektiven Wertungen abhängiger, völlig offener unbestimmter Rechtsbegriff, der in der Staatspraxis keine Konturen erhalten hat. Die Ermächtigung zur „kurzfristigen Liquiditäts-

beschaffung“ ermöglicht eine mehrjährige Verschuldung über die veranschlagten Investitionen hinaus. § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2003 verstößt deswegen gegen die Art. 50 Abs. 1 und 4 und 53 Landesverfassung.

- e) Nach 2 Abs. 8 S. 1 Haushaltsgesetz 2003 darf das Ministerium für Finanzen und Energie zweckgebundene Darlehen des Bundes „mit dem auf Schleswig-Holstein entfallenden Anteil“ aufnehmen. Diese Kreditermächtigung betrifft zwar nur Darlehen des Bundes an das Land, ändert aber nichts an der Tatsache, dass das Land sich hier ein weiteres Mal ohne jegliche Höhenbegrenzung über die Kreditgrenze des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung hinaus verschulden kann.

Die Höhe der möglichen Verschuldung hängt sogar vom Willen eines Dritten, nämlich von dem aktuellen Darlehensangebot des Bundes, ab. Entgegen Art. 53 S. 1 Landesverfassung hat nicht das Landesparlament zur Zeit des Gesetzesbeschlusses das Kreditvolumen gebilligt, sondern diese Entscheidung in die Hände der Exekutive des Bundes gegeben, obwohl das Budgetrecht in dieser Hinsicht dem Parlament, nicht der Exekutive zusteht (BVerfGE 67, S. 256, 281). Das begründet einen Verstoß gegen Art. 53 S. 1 und 2 Landesverfassung.

- f) Nach § 2 Abs. 8 S. 2 Haushaltsgesetz 2003 darf das Ministerium für Finanzen und Energie in ähnlicher Weise Darlehen „aus dem sonstigen öffentlichen Bereich aufnehmen“, wenn die damit zu finanzierenden Maßnahmen im Haushaltsplan veranschlagt und die Kredite zinsgünstiger als Kapitalmarktdarlehen sind. Entgegen Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung wird die Kreditgrenze ein weiteres Mal erhöht.

Unter dem „sonstigen öffentlichen Bereich“ dürften sämtliche Darlehen von Seiten des Staates und seiner Körperschaften, vor allem aller Staats-, Lan-

desbanken oder kommunalen Kreditinstitute, zu verstehen sein. Statt einer abschließenden Entscheidung durch das Landesparlament liefert sich der Haushalt im Volumen dieser Kredite sogar der Festsetzung durch öffentliche Banken u.ä. aus. Hierin liegt ein weiterer Verstoß gegen Art. 53 S. 1 und 2 Landesverfassung. Die zusätzlichen Tatbestandsvoraussetzungen der Zinsgünstigkeit und der Zweckbindung enthalten weder eine volumenmäßige noch eine effektive und konturenscharfe Barriere gegen eine übermäßige Verschuldung. Da die damit zu finanzierenden Maßnahmen vom Gesetz nicht auf Investitionen begrenzt werden, ist diese Kreditermächtigung nicht der Höhe nach i.S.d. Art. 53 S. 1 Landesverfassung bestimmt oder bestimmbar.

g) Ein Überblick über die gesamten Kreditermächtigungen des § 2 Haushaltsgesetz 2003 ergibt folgendes:

- Die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 S. 1 überschreitet die Kreditaufnahmegrenze um etwa 608 Mio. Euro, § 2 Abs. 2 gestattet die Aufnahme weiterer 529 Mio. Euro, § 2 Abs. 6 befugt zur Neuverschuldung in Höhe von 847 Mio. Euro und § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2003 gibt eine weitere Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Höhe von 500 Mio. Euro. Würden alle genannten Befugnisse vollständig ausgenutzt, so hätte das Land sich im Jahr 2003 um 2.484.000.000,-- Euro über dem Kreditlimit des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung verschulden können.
- Die Gestattung von Wertpapierpensionsgeschäften in § 2 Abs. 5, die Aufnahme von Darlehen des Bundes oder aus dem öffentlichen Bereich nach § 2 Abs. 8 S. 1 und 2 sowie die gleitende Erhöhung der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 S. 2 Haushaltsgesetz 2003 erlauben dem Land nach dem Haushaltsgesetz eine weitere übermäßige Verschuldung in unbekannter Höhe. Hier macht das Haushaltsgesetz 2003 nicht einmal den Versuch, Art. 53 S. 1 und 2 Landesverfassung durch Angabe von Höchstvolumina dieser Kreditermächtigungen einzuhalten. Die Befugnisse nach §

2 Abs. 8 S. 1 und 2 Haushaltsgesetz liefern die Bestimmung der möglichen Kredithöhe sogar dem Willen Dritter, nämlich des Bundes oder des sonstigen öffentlichen Bereichs, aus. Das Parlament des Landes hat gar nicht abschließend entschieden.

- Die Kreditermächtigungen in § 2 Abs. 2, 5, 6, 7 und 8 S. 1 und 2 Haushaltsgesetz 2003 geben Verschuldungsbefugnisse, die entgegen Art. 50 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 1 Landesverfassung das Haushaltsjahr überschreiten und damit die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze, die notwendigerweise für die einzelnen Haushaltsjahre ausgeworfen wird, schon strukturell negieren.

3. a) Der Normenkontrollantrag wendet sich gegen das Haushaltsgesetz 2003 als die Norm, die dem Land entgegen seinen finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften eine Höherverschuldung gestattet. Die Erteilung dieser Befugnisse im Gesetz enthält bereits den Verfassungsverstoß. Es kommt nicht darauf an, ob diese Kreditbefugnisse im Laufe des Haushaltsjahres 2003 tatsächlich ausgenutzt oder ob sie zu Ende des Jahres zurückgeführt wurden.

Da Kredite die Gesamteinnahmen wesentlich bestimmen und im Haushalt ein Rechenwerk bildet, dessen Einnahmen insgesamt seine Ausgaben zu decken haben, wird der Gesamthaushalt nach ständiger Rechtsprechung nichtig, wenn seine Kreditermächtigung das Verfassungslimit überschreiten. Die Verfassungswidrigkeit des § 2 Haushaltsgesetz 2003 führt demnach zur Ungültigkeit des gesamten Haushaltsgesetzes.

- b) Das verfassungsrechtliche Kreditlimit begrenzt die staatliche Schuldenaufnahme nach ihrem Volumen pro Zeit. Wenn Art. 53 Landesverfassung die Höhe der veranschlagten Subventionen eines Haushaltsjahrs zum Maßstab potentieller Staatsverschuldung macht und eine der Höhe nach be-

stimmte oder bestimmbare Kreditbefugnis im Landesgesetz verlangt, begrenzt er die Staatsverschuldung nach zwei Größen, nämlich der Schuldenhöhe und der Zeit der Schuldenaufnahme. Beide Maßstäbe sind bereits in Art. 53 S. 1 und 2 1. HS Landesverfassung enthalten. Das zeitliche Tatbestandselement wird durch das Jährlichkeitsprinzip des Art. 10 Abs. 1 S. 1 und das (zeitliche) Bepackungsverbot des Art. 50 Abs. 4 S. 1 Landesverfassung nochmals aufgenommen.

Die Kredite nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2003 werden zwar auf die Kreditermächtigung des Jahres 2004 angerechnet. Diese Rechenoperation darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die haushaltsrechtliche Norm dem Land Schleswig-Holstein im Jahr 2003 erlaubt, mehr an Schulden aufzunehmen, als Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung gestattet.

4. Das Haushaltsgesetz 2003 setzt die veranschlagten Investitionen als Maßstab für die zulässige Kreditaufnahme zu hoch an. Nach BVerfGE 79, S. 311, 334, haben die z. Zt. geltenden finanzverfassungsrechtlichen Kreditobergrenzen ein Grundelement der alten Deckungsregel aus der Zeit vor 1969 beibehalten, dass nur Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter zu den Investitionen gezählt werden dürfen. Damit soll gewährleistet werden, dass den rückzahlungspflichtigen Krediten ein Kapitalstock gegenübersteht und nicht über Generationen hinaus ein steigender Schuldensockel ohne Gegenwert aufgebaut wird (vgl. ferner z.B. Christian Jahndorf, NVwZ 2001, S. 620, 621; F. Kirchhof in FS Vogel, 2000, S. 241 f.).

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei den Investitionsbegriff nicht abschließend bestimmt, aber im Höchstumfang zumindest auf die Nummern 7 und 8 des Gruppierungsplans nach dem Stand von 1989 (Baumaßnahmen u. sonstige Ausgaben für Investitionen) begrenzt (BVerfGE 79, S.

311, 337 u. 355), ohne ihn damit abschließend zu definieren. Der niedersächsische StGH hat auf der Basis der Karlsruher Entscheidung festgestellt, dass u.a. nur eigenfinanzierte und haushaltsrechtlich unmittelbar an einen Investitionszweck gebundene Ausgaben darunter fallen (NVwZ 1998, S. 1288, 1289). In der Literatur geht man allgemein davon aus, dass der Investitionsbegriff enger zu fassen ist (gerade für Schleswig-Holstein Korthals, in Schmalz/Ewer/v. Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.) Staats- u. Verwaltungsrecht für Schl.-H., 2002, S. 53, 87). Das Haushaltsgesetz 2003 hat aber ausweislich des Gesetzentwurfs für den zweiten Nachtrag zum Haushaltsplan 2003 (LT-Drs. 15/3048 - Anlage 4 - Gruppierungsübersicht Nachtrag 2003, S. 5 und 9) folgende unter a) bis d) dargestellte Positionen falsch angesetzt, die die Investitionen des Landes zu hoch veranschlagen, weil sie entweder gar nicht zu den Nrn. 7 und 8 des Gruppierungsplans zählen oder den Investitionsbegriff entgegen der ratio constitutionis über die Eigenfinanzierung von Gegenwerten hinaus dehnen. Das Land geht entgegen den Mahnungen Dritter von einem zum weitgefassten Investitionsbegriff aus (dazu schl.-h. LRH, LT-Umdruck 15/4129, - Anlage 6 - S. 20). Die Kreditobergrenze für das Jahr 2003 liegt deshalb um die genannten Beträge niedriger.

Zudem sind allgemein die Investitionsansätze im Haushaltsgesetz 2003 zu hoch angesetzt und im 2. Nachtrag nicht korrigiert worden, obwohl im Dezember 2003 dem Landtag bekannt war, dass von 800 Mio. Euro Investitionsmitteln bis Ende November nur 560 Mio. Euro ausgegeben worden waren (Abg. Wiegand, Plenarprot. 102. Sitzung, 15. WP, S.7924).

- a) In der Hauptgruppe 85 werden 15 Mio. Euro Darlehen an den öffentlichen Bereich und in der Hauptgruppe 86 26,6 Mio. an den sonstigen Bereich ausgewiesen und als Investitionen verbucht (vgl. 2. Nachtragshaushalt, Gruppierungsübersicht, - Anlage 4 -, S. 8). Darlehen an Dritte erhöhen a-

ber nicht den Kapitalstock; sie können zudem von Dritten für konsumtive Personal- oder andere Sachausgaben jenseits der Investition eingesetzt werden. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hatte in seiner Stellungnahme (LT-Umdruck 15/4129 - Anlage 6 -) zuvor ausdrücklich gerügt, dass die Haushaltspläne des Landes einen zu weit gefassten Investitionsbegriff mit dem Ziel einer Erhöhung des Kreditlimits verwenden; z.B. dürfen nicht BAFöG-Ausgaben hierzu gezählt werden (LRH, a.a.O., S. 22f.), weil sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Investitionen in „Humankapital“ nicht dem verfassungsrechtlichen Investitionsbegriff der Kreditlimitierungen unterfallen (so auch Isensee, FS Friauf, S.705, 713). Die veranschlagten Investitionen müssten hier also um 41,6 Mio. Euro, mindestens aber um den in diesem Betrag enthaltenen Darlehen für Nichtinvestitionszwecke gemindert werden.

- b) Der Haushalt rechnet in ähnlicher Weise von Dritten finanzierte Investitionen als eigenfinanzierte Investitionen ein, obwohl sie eine Kreditaufnahme nicht rechtfertigen, denn derartige von Dritten finanzierte Investitionen sind bereits monetär gedeckt (LRH, a.a.O., S. 24, 27 f.; nds. StGH, NVwZ 1998, S. 1288, 1289; Birk, DVBl. 1984, S. 745, 747; Schwarz, DÖV 1998, S.721, 723). Zudem werden solche Zuschüsse bereits vom Investitionsgeber in seinem staatlichen Haushalt als Investitionsausgaben abgerechnet, d.h. erhöhen bei ihm die Kreditobergrenze. Eine doppelte Berechnung würde allein wegen des Kapitaltransfers von der einen zur anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts die allgemeine Staatsverschuldung in Deutschland verdoppeln können (vgl. Birk, DVBl. 1984, S. 745, 747). Das Haushaltsgesetz 2003 berechnet in den Hauptgruppen 33 und 34 insgesamt 190,5 Mio. Euro auf diese Weise ungerechtfertigt ein, um das Kreditlimit des Art. 53 S. 2 Landesverfassung scheinbar zu erhöhen (2. Nachtragshaushalt, Gruppierungsübersicht - Anlage 4 -, S. 4).

- c) In ähnlicher Weise wird das veranschlagte Investitionsvolumen zu hoch angesetzt, wenn in Hauptgruppe 87 Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen in Höhe von etwa 21 Mio. Euro angesetzt werden (2. Nachtragshaushalt, Gruppierungsübersicht - Anlage 4, LT-Drs. 14/3048, S.8). Sie darf man nicht zu den Investitionen zählen, weil sie in der Regel wegen eines ausgefallenen Schuldners à fonds perdu geleistet und zudem meistens für aufgelaufene Schulden oder auf Personalkosten u.ä. gezahlt werden, d.h. gar nicht mehr Investitionszwecken für die Zukunft dienen (LRH, a.a.O., S. 24).
- d) Zuletzt weist der Gruppierungsplan (Anlage 4, a.a.O.) unter Nr. 972 fast 61,2 Mio. Euro globale Minderausgaben aus. Globale Minderausgaben werden üblicherweise vorrangig bei Investitionen erwirtschaftet. Der Teil dieser globalen Minderausgabe, der bei den Investitionen abgesetzt wurde, ist ebenfalls von den veranschlagten Investitionen abzurechnen (LRH, a.a.O., S. 25 f.; ebenso Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung, 2003, S. 175-177, sogar für den vollständigen Abzug der Minderausgaben). Hier ordnet der Haushaltsplan selbst an, dass Investitionsausgaben trotz ihres Ansatzes in einem anderen Ausgabentitel letztlich nicht in dieser Höhe getätigt werden sollen. Ein entsprechender Anteil ist zumindest von den „veranschlagten Investitionen“ i.S.d. Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung abzuziehen.

Insgesamt sind also in einer Summe von insgesamt ca. 307 Mio. Euro Beträge nichtinvestiver Art oder Abschläge von den veranschlagten Investitionen bereits im Haushaltsplan enthalten. Ohne dass sich diese Beträge genau beziffern ließen, wird schon aus diesen Ansätzen erkenntlich, dass die Kreditobergrenze in jedem Fall zu hoch angesetzt ist. Dies ergibt sich nicht erst aus dem späteren tatsächlichen Haushaltsverzug, sondern bereits aus den Ansätzen des Haushaltsplans 2003. Auf die in Rechtspre-

chung und Literatur unterschiedlich beantwortete Frage, ob Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung nur auf die veranschlagten oder auf die tatsächlichen Investitionsmaßnahmen abstellt, kommt es mithin nicht an.

5. Unter Gruppe Nr. 353 sehen die Gruppierungsübersicht (Anlage 4, a.a.O., S. 5) zum Haushaltsgesetz 2003 und Titel 1111-353 01 des 1. Nachtrags zum Haushaltsgesetz 2003 (Anlage 7, S. 28) eine „Entnahme aus der Schuldendienstrücklage“ in Höhe von 50 Mio. Euro vor. Diese Rücklage ist aus Krediten gebildet worden, welche das Land im Jahr 2002 aufgenommen hatte. Da der Haushalt des Jahres 2002 ebenfalls über Kredite mitfinanziert wurde, stammt die Rücklage aus den Krediten dieses Jahres, die aufgenommen wurden, obwohl im Jahr 2002 kein entsprechender Ausgabenbedarf bestand. Diese Technik der verfrühten Liquiditätsschöpfung unter Ausnutzung abgelaufener Kreditlimite ist unzulässig (vgl. Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 89 ff.). Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof führt in seinem Urteil vom 2.9.2003 (Az. VerfGH 6/02, NVwZ 2004, S. 217 ff.) zu den ähnlich lautenden Vorschriften der nordrhein-westfälischen Landesverfassung aus, dass derartige Rücklagenbildungen nicht nur zu einem Verstoß desjenigen Haushaltsgesetzes gegen die Finanzverfassung führt, in welchem die Rücklage aus Krediten gebildet worden ist, sondern auch zu einer Verletzung der Finanzverfassung durch dasjenige Haushaltsgesetz, welches aus der kreditfinanzierten Rücklage Beträge entnimmt. Da diese Einnahmen aus Krediten stammten, hätten sie bei der Entnahme aus der Rücklage ebenfalls auf die Kreditobergrenze der Landesverfassung des Entnahmejahres angerechnet werden müssen (ähnlich Isensee, FS Friauf, S. 705, 714). Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen stellt fest, dass durch diese Technik sowohl die Kreditobergrenze des Entnahmejahres als auch das als Prüfungsmaßstab für die Landesrechnungshöfe in

den Landesverfassungen verankerte, aber auch als materielle Norm für den Haushaltsgesetzgeber geltende Wirtschaftlichkeitsprinzip verletzt wird, weil im Jahr der Rücklagenbildung kein tatsächlicher Ausgabenbedarf bestand. Die Verrechnung zwischen den beiden Haushaltsjahren verstößt zusätzlich gegen das Jährlichkeitsprinzip des Staatshaushaltsrechts. Die aus der Entnahme der verwendeten Kreditmittel müssen in die Kreditlimite für das Entnahmehjahr eingerechnet werden.

Durch die Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage im schleswig-holsteinischen Haushaltsgesetz 2002 und der Entnahme von 50 Mio. Euro daraus durch das Haushaltsgesetz 2003 verstößt das letztere gegen Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung, weil durch diese jahresüberschreitende Technik der Liquiditätsbevorratung im Haushaltsjahr 2003 Kredite in Höhe von 50 Mio. Euro über die Ansätze für Investitionen hinaus geschöpft worden sind. Rücklagenbildung und Entnahme sind als einheitliches Geschehen über zwei Jahre zu werten; das Land nimmt im ersten Jahr Kredite vom Markt auf und „parkt“ diese Gelder in einer Rücklage, um sie im nächsten Jahr ausgeben zu können. Eine Aufnahme von Krediten in einem Haushaltsjahr, nur um im zweiten Haushaltsjahr unter Umgehung der Kreditlimitierung Liquidität schöpfen zu können, verstößt gegen Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung sowie ferner gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip, das wie in Nordrhein-Westfalen auch in Schleswig-Holstein als Prüfungsmaßstab für den Landesrechnungshof in Art. 56 Abs. 1 S. 2 schleswig-holsteinische Landesverfassung niedergelegt ist und ebenfalls als materieller Handlungsmaßstab für den kontrollierten Staatshaushalt gilt. Der Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip betrifft dabei nicht nur die Bildung der Rücklage durch das Haushaltsgesetz 2002, welches nicht Antragsgegenstand ist, sondern auch das Haushaltsgesetz 2003 in seiner Technik, die von vorneherein auf zwei Haushaltsjahre – mithin auch auf das Jahr 2003 – angelegt ist. Eine zu frühe Kreditaufnahme verursacht

auch in diesem Jahr unwirtschaftliche Zinsbelastungen. Zuletzt liegt darin ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip des Art. 50 Abs. 1 S. 1 und das zeitliche Bepackungsverbot des Art. 50 Abs. 4 S. 1 schleswig-holsteinische Landesverfassung.

6. a) Nach Art. 53 S. 2 2. HS Landesverfassung ist die Aufnahme von Neuschulden über die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nur zulässig „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes“. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist sich mittlerweile einig, dass derartige Ausnahmen nur bei einer abweichenden Konjunkturentwicklung, also bei einem Abweichen von der Normallage, zulässig sind. Wie das Bundesverfassungsgericht zum ähnlich formulierten Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. HS GG festgestellt hat, orientiert sich der Tatbestand der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts an dem „magischen Viereck“ des § 1 S. 2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, das ein Gleichgewicht bei Stabilität des Preisniveaus, hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum annimmt (BVerfGE 79, S. 311, 338 f.). Die Rechtsprechung geht davon aus, dass dieses gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stets prekär und in allen vier Zielpunkten nicht gleichzeitig erreichbar sei. Eine Störung liege erst vor, wenn die wirtschaftliche Gesamttendenz statt einzelner Zielpunkte in eine andere Richtung deute (BVerfGE 79, S. 311, 339). Der Haushaltsgesetzgeber besitze bei der Einschätzung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen Spielraum (BVerfGE 79, S. 311, 343 f.). Um dennoch den Ausnahmecharakter einer Verschuldung über die Investitionen hinaus zu wahren, obliege dem Gesetzgeber eine Darlegungslast, die zuerst die Diagnose stellen müsse, dass ein Ausnahmefall vorliege (BVerfGE 79, S. 311, 343).

Diese Diagnose müsse vor dem Hintergrund der Aussagen der verantwortlichen Organe nachvollziehbar und vertretbar dargelegt sein (BVerfGE 79, S. 311, 344; Nds. StGH, NVwZ 1998, S. 1288, 1290; vgl. ferner Isensee, FS Friauf, S. 705, 715). Sodann müsste der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren die Absicht erklären, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, und die Prognose aufstellen, dass und wie diese Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit den über das Normallimit hinausgehenden Finanzmitteln bekämpft wird (BVerfGE 79, S. 311, 345; nds. StGH, NVwZ 1998, S. 1288, 1291). Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht nur Tatbestandsvoraussetzung für eine über die Investitionen hinausgehende Neuverschuldung sei, sondern auch das Ziel für den Einsatz der über diese Grenze hinaus gewonnenen Liquidität darstelle, d.h. die Mittel müssen final zur Bekämpfung der Störung eingesetzt werden (BVerfGE 79, S. 311, 339; vgl. ferner Birk, DVBl. 1984, S. 745, 749).

- b) Art. 53 S. 2 2. HS schleswig-holsteinische Landesverfassung räumt eine erhöhte Kreditaufnahme wegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – entsprechend der Formulierung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 2. HS GG – und zusätzlich wegen einer Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ein. Hinsichtlich ihres Charakters als Tatbestandsvoraussetzung und als Zielsetzung erweiterter Kreditschöpfung sowie bezüglich der Darlegungslasten für das Vorliegen einer solchen Störung und die Prognose zu ihrer Überwindung dürfte angesichts der identischen Struktur von Art. 115 GG und Art. 53 schleswig-holsteinische Landesverfassung das Gleiche wie im Bund gelten.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine über die Investitionsansätze hinausgehende Verschuldung im Haushaltsjahr 2003 nur bei einer Störung der Stabilität des Preisniveaus, des hohen Beschäftigungsstands, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und des angemessenen Wirtschaftswachstums oder bei einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zulässig ist.

- c) In der Literatur besteht Streit darüber, ob wegen der Verpflichtung nach Art. 109 Abs. 2 GG für Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in einem Land erst festgestellt werden kann, wenn im gesamten Bund eine derartige Störung besteht oder ob die Störung allein im jeweiligen Land aufgetreten sein muss (vgl. z.B. nds. StGH, NVwZ 1998, S. 1288, 1289 f.; Schwarz, DÖV 1998, S. 721, 724).

Wegen der Eigenständigkeit der Landesverfassungen, der Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder und der Autonomie des Haushaltsgesetzgebers in jedem Land müssen für eine überhöhte Verschuldung die Vorgaben des Art. 53 S. 2 2. HS Landesverfassung gerade im Land Schleswig-Holstein erfüllt sein. Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Bunde trotz exzellenter Wirtschaftsentwicklung in Schleswig-Holstein würde sonst ohne sachlichen Grund dem Land eine höhere Verschuldung erlauben. Art. 109 Abs. 2 GG steht dem nicht entgegen, denn einer bundesweiten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann das Land auch mit anderen Mitteln als einer erhöhten Kreditaufnahme begegnen. Zudem wären die in der identischen Vorschrift in Schleswig-Holstein zusätzlich aufgenommene schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung anders zu behandeln als die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Jede Verfassung

und jeder Haushaltsgesetzgeber muss aber für seinen Bereich die wirtschaftliche Lage einschätzen und entsprechend handeln.

- d) Es ist zu bezweifeln, dass in Schleswig-Holstein im Jahr 2003 eine solche schwerwiegende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestand. Zwar ist einzuräumen, dass die wirtschaftliche Entwicklung im Land Schleswig-Holstein in diesem Jahr unerfreulich verlief. Das Land gibt in seinem Entwurf zum zweiten Nachtrag zum Haushaltsplan für das Jahr 2003 (LT-Drs. 15/3048 - Anlage 8 -, Begründung S. 1 ff.) nach der allgemein gehaltenen Behauptung, es sei „offensichtlich, dass gegenwärtig sowohl das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in der Bundesrepublik gestört ist als auch eine schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein besteht“ (a.a.O. S. 2), als Beleg dafür nur an, dass in Gesamtdeutschland das Bruttoinlandsprodukt in den beiden vorausgehenden Jahren um 0,6 und 0,2 % gestiegen und im ersten Halbjahr 2003 leicht zurückgegangen sei. Es geht von Prognosen für das Jahr 2003 aus, die zu einem Wachstum um 0 % tendieren, erwartet aber schon für das Jahr 2004 einen verhaltenen Aufschwung (a.a.O., S. 2 f.). Ferner soll ohne nähere Angaben das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandards im Bundesbereich „schwerwiegend verfehlt“ worden sein.

Sodann kommt der Gesetzentwurf (a.a.O., S. 3 f.) für das Bruttoinlandsprodukt in Schleswig-Holstein zu ähnlichen Werten wie in der gesamten Bundesrepublik. Es wird eine Arbeitslosenquote im Schleswig-Holstein von 9,3 % angeführt, ohne dass weitere Gründe für eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Schwergewichts oder einer schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung im Lande genannt werden.

Der Gesetzentwurf kommt mit diesen marginalen Bemerkungen seiner Darlegungslast nicht nach. Eine gründliche Analyse der Wirtschaft des Landes ist nicht zu erkennen. Auch in den parlamentarischen Beratungen werden nur formelhafte Klagen über eine schlechte Wirtschaftssituation ohne Substanz, wie „konjunkturrell schwierige Zeiten“ oder „Stagnation“ vorgetragen, oder letztlich der Text der Gesetzesbegründung rezipiert (Plenarprot. 102. Sitzung, 15. WP, S. 7918, 7932, 7935).

Von den vier Teilzielen des „magischen Vierecks“ des § 1 S. 2 Stabilitätsgesetz greift der Gesetzentwurf nur das angemessene Wirtschaftswachstum und den hohen Beschäftigungsstand heraus; er muss zugeben, dass das Wirtschaftswachstum lediglich stagniert. Zu beiden Punkten werden im wesentlichen nur wenige Zahlen für den Bundesbereich, aber kaum konkrete Daten für den Landesbereich angeführt. Die beiden anderen Teilziele der Stabilität des Preisniveaus und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts werden überhaupt nicht genannt oder erörtert.

Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber hat nicht in sorgfältiger Analyse eine Diagnose des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung vorgenommen, sondern sich zwei Daten herausgepickt, die beiden anderen Bestandteile des stabilen Preisniveaus und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts aber beiseite gelassen, weil jene im Jahr 2003 zu ausgezeichneten Ergebnissen gekommen wären. Deutschland hat in diesem Jahr eine hervorragende Stellung als Exportnation mit einem entsprechenden außenwirtschaftlichen Gleichgewicht aufgewiesen. Das Preisniveau ist mit einer Inflation nahe der Nullgrenze stabil geblieben, in bestimmten Branchen sogar zurückgegangen. Von vier Parametern eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts weisen zwei deutlich für das Jahr 2003 nach oben, ein drittes stagniert, lediglich der Beschäftigungsstandard war nicht optimal ausgefallen. Angesichts ei-

nes grundsätzlich labilen Gleichgewichts zwischen allen vier sich teilweise widersprechenden Teilzielen kann von einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Jahr 2003 nicht die Rede sein.

- e) Dasselbe gilt für die schleswig-holsteinische Besonderheit einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. Auch hier bilden die Arbeitslosenzahlen zwar ein Indikator für eine unzureichende Beschäftigungsentwicklung. Im Gegensatz zur bloßen „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ fordert Art. 53 S. 2 2. HS Landesverfassung hier jedoch eine „schwerwiegende“ Störung der „Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung“ im Lande. Das Abstellen allein auf den Arbeitsmarkt genügt nicht den Anforderungen der Verfassungsvorschrift, die ein über die Investitionsansätze hinausgehende Neuverschuldung nur erlaubt, wenn sowohl Wirtschafts- als auch Beschäftigungsentwicklung gestört sind. Zu einer Störung der Wirtschaftsentwicklung in Schleswig-Holstein wird nichts vorgetragen. Zur Frage, ob das Gewicht einer „schwerwiegenden“ Störung erreicht wäre, findet sich nichts. Der Tatbestand des Art. 53 S. 2 2. HS schleswig-holsteinische Landesverfassung ist damit nicht erfüllt. Ein Überschreiten des Kreditlimits der Normallage im Jahr 2003 ist unzulässig.
- f) Die verfassungsrechtlich notwendigen Abwägungen und Darlegungen zu den Voraussetzungen und Zielen einer Ausnahmesituation des Art. 53 S. 2 2. HS Landesverfassung sind nicht in den Berichten der Landesregierung über den Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein an den Landtag erfolgt; die Finanzpläne für 1999 bis 2003 sehen für 2003 eine Kreditaufnahme in folgender Höhe vor:

Finanzplan 1999 bis 2003 vom 6. Juli 1999 (LT-Drs. 14/2342 - Anlage 9 -, S. 32 f.)	424,4 Mio. €
Finanzplan 2000 bis 2004 vom 15. Juli 2000 (LT-Drs. 15/337 - Anlage 10 -, S. 26 f.)	475,5 Mio. €
Finanzplan 2001 bis 2005 vom 16. Juli 2001 (LT-Drs. 15/1166 - Anlage 11, S. 22 f.)	442,3 Mio. €
Finanzplan 2002 bis 2006 vom 2. Juli 2002 (LT-Drs. 15/2057 - Anlage 12 -, S. 22 f.)	512,0 Mio. €
Finanzplan 2003 bis 2007 vom 2. Juli 2003 (LT-Drs. 15/2819 - Anlage 13 -, S. 24)	584,7 Mio. €

Der Landtag hatte angesichts dieser Zahlen keinen Anlass, sich mit erhöhten Kreditaufnahmen und einer Ausnahmesituation i.S.d. Art. 53 S. 2 2. HS Landesverfassung zu befassen. Der Haushaltsplan 2003 und der erste Nachtragshaushalt 2003 hielten mit einem Kreditvolumen von 568,6 respektive 584,6 Mio. € den Rahmen des Finanzplans 2003 ein. Erst der 2. Nachtragshaushalt vom 11.12.2003 führte zur extremen Überschreitung des verfassungsrechtlichen Kreditlimits; dort wurde aber – wie vorgetragen – nicht genügend abgewogen und dargelegt.

7. a) Im Gegenteil indiziert das zeitliche Vorgehen des Landes im Haushaltsjahr 2002 und 2003, dass ganz andere Gründe als eine fehlende wirtschaftliche Stabilität zur Überschreitung des Kreditlimits führten. In beiden Jahren hatte der Gesetzgeber zu Anfang einen hinsichtlich der Kreditobergrenze ausreichenden Haushalt vorgelegt, ihn aber im letzten Monat des Haushaltsjahres unter Hinweis auf wirtschaftliche Fehlentwicklungen mit einer

überhöhten Neuverschuldung beendet. Das wiederholte Verfahren indiziert, dass in beiden Jahren das Land eine zu luxuriöse Ausgabenpolitik betrieben hat und die Kreditgrenze nur anheben wollte, weil zum Schluss des Haushaltsjahres nicht genügend Deckungsmittel für die Ausgaben und für den notwendigen rechnerischen Haushaltsausgleich vorhanden waren.

Die Begründung des Gesetzentwurfs zum zweiten Nachtrag zum Haushaltsgesetz für das Jahr 2003 nimmt (LT-Drs. 15/3048 - Anlage 8 -, S. 1) zuerst nur auf einen hohen Fehlbetrag im Haushaltsvollzug Bezug und beklagt Steuerausfälle, Einnahmeausfälle, Ausfälle aus Nachzahlungen, Verlagerung von Nachzahlungen und Mehrausgaben, die den Haushalt 2003 in Höhe von etwa 630 Mio. Euro belasten würden. Gleichgewicht und Entwicklung der Wirtschaft werden von dieser finanziellen Situation des Staats überhaupt nicht berührt. Die dem Unterzeichner vorliegenden Erkenntnisse über die tatsächliche Aufnahme von Krediten im Laufe des Jahres geben zu der Vermutung Anlass, dass das Land die von § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2003 gezogene Kreditgrenze unter Ausnutzung der verfassungswidrigen Zusatzermächtigungen in § 2 Abs. 2 bis 8 Haushaltsgesetz 2003 über Gebühr erhöht hat und dann mit Hilfe der Ausrufung eines vermeintlich gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im zweiten Nachtragsgesetz vom Dezember 2003 das Kreditlimit über die Investitionsansätze hinaus zu steigern und so den Haushalt wieder ausgleichen zu können; in der Realität wären dann über die Verfassungsgrenze hinaus aufgenommene Kredite durch spätere Änderung des Haushaltsgesetzes wieder auf sein Limit zurückgeführt und so der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben erreicht worden. Das gesamte Verfahren hat nur der Deckung eines bereits im Verlauf des Rechnungsjahres eingegangenen Defizits gedient, ohne irgendetwas mit einem gestörten, wirtschaftlichen Gleichgewicht oder einer schwerwiegenden Störung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu tun zu haben.

- b) Hinzu kommt, dass die noch in der Begründung zum 2. Nachtrag im Dezember 2003 beklagten Steuerausfälle zu diesem Zeitpunkt gar nicht eingetreten waren; das federführende Finanzministerium muss nach den tatsächlichen Steuereinnahmen aus den Monaten Januar bis November davon Kenntnis gehabt haben. Während im Gesetzentwurf des zweiten Nachtrags zum Haushaltsgesetz 2003 vom Dezember (LT-Drs. 15/3048 - Anlage 8 -, S. 1) noch Steuerausfälle in Höhe von 281,7 Mio. Euro erwartet wurden, d.h. das Land sich gegenüber dem Parlament als arm an Steuereinnahmen dargestellt hat, wird bereits wenige Monate später vom Finanzministerium im Schreiben vom 24.02.2004 (Umdruck 15/4246 - Anlage 14 -, S. 3) das Gegenteil formuliert: „Die Steuereinnahmen des Landes ohne Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sind im Jahr 2003 um 5,7 v.H. oder 277,9 Mio. Euro gestiegen. Schleswig-Holstein weist damit das zweitbeste Ergebnis aller Flächenländer auf.“

Beim Länderfinanzausgleich ist Schleswig-Holstein nach der Abrechnung des Steueraufkommens des vierten Quartals 2003 wieder Nehmerland geworden. Die Finanzkraft hat 99,3 % betragen. Schleswig-Holstein erhält dadurch 19,1 Mio. Euro Finanzausgleichszahlungen und 24,3 Mio. Euro Fehlbetragszahlungen bei den Bundesergänzungszuweisungen, die jedoch erst 2004 haushaltsmäßig erfasst werden.“

8. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (und in Schleswig-Holstein eine schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung im Lande) nicht nur Tatbestandsvoraussetzung für ein Überschreiten des Kreditlimits der Normallage, sondern Zielsetzung des Einsatzes der dadurch gewonnenen Kreditmittel (BVerfGE 79, S. 311,

339). Das Land trägt auch für die Verwendung der Mittel zur Bekämpfung der Störung eine Darlegungslast.

- a) Die Begründung des zweiten Nachtragsgesetzes zum Haushaltsjahr 2003 (Anlage 8) verfolgt dieses Ziel überhaupt nicht. Auf S. 1 wird ausgeführt: „Die Landesregierung schlägt dem Landtag vor, auf einen Ausgleich dieser Haushaltsbelastungen (Anm. d. Unterzeichners: der angeblichen Einnahmeausfälle) durch Einsparungen zu verzichten. Solche Einsparungen müssten insbesondere die unmittelbaren Personalausgaben des Landes und die Zuwendungsempfänger, die wiederum vorrangig Personalausgaben einsparen müssten, treffen. Einsparungen zum Ausgleich des Haushalts 2003 hätten somit gravierende Auswirkungen auf die Beschäftigung im Lande. Sie würden das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zusätzlich negativ beeinflussen. Hinzu kommt, dass aufgrund rechtlicher Bindung die benötigten Einsparungen bis zum Ende des Haushaltsjahres auch nicht mehr realisiert werden könnten.“

Mit diesen Formulierungen gesteht das Land selbst ein, dass die Frage einer Ersetzung einer überhöhten Kreditaufnahme durch Einsparungen bei den Ausgaben gar nicht mehr geprüft werden konnte, weil das Land sich bezüglich dieser Ausgaben bereits rechtlich gebunden hatte. Ferner zeigt die Erklärung, dass man auf Einsparungen verzichte, weil sie gravierende Auswirkungen auf die Beschäftigung im Lande hätten, keine detaillierte Planung einer Abwehr des angeblich gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf. Der Gesetzentwurf beschränkt sich letztlich auf die Aussage, Einsparungen würden Personalausgaben und damit auch die Beschäftigtenzahl senken. In einer derartig undifferenzierten, überhaupt nicht an einer Abwehr von Störungen ausgerichteten Argumentation ist ein Ziel der Abwehr des gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht zu erkennen.

- b) Auf S. 4 des Gesetzentwurfs greift das Land sein angebliches Konzept zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nochmals auf. Es will Reformvorhaben auf Bundesebene unterstützen (Sozialreform, Subventionsabbau, Gemeindefinanzreform, Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform, Überprüfung von Leistungsgesetzen des Bundes und der Länder); diese Reformvorhaben betreffen fast ausnahmslos gesetzgeberische Maßnahmen des Bundes, die gar keiner Finanzmittel des Landes – also auch nicht einer überhöht geschöpften Liquidität aus Krediten – bedürfen. Zu den bundesgesetzlichen Vorhaben wird nichts Weiteres vorgebracht. Damit wird überhaupt nicht dargelegt, inwieweit die Finanzmittel aus der überhöhten Verschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingesetzt werden.
- c) Sodann werden eigene Maßnahmen des Landes zur Belebung der Binnennachfrage genannt. Hier läge an sich ein geeigneter Ansatzpunkt zur finalen Bekämpfung einer Störung wirtschaftlichen Ungleichgewichts. Hierfür nennt die Landesregierung ein Zukunftsinvestitionsprogramm mit einem Auftragsvolumen von 800 Mio. Euro über die nächsten drei Jahre. Wie der gegenwärtige Zustand der Wirtschaft damit geändert werden kann, bleibt völlig offen. Das Land gibt lediglich an, in den kommenden drei Jahren 800 Mio. Euro investieren zu wollen. Konkrete Maßnahmen oder der Einsatz gerade der im Jahr 2003 über die Investitionsansätze hinaus gewonnenen Kreditmittel für diese Zwecke werden überhaupt nicht genannt. Die Gerichte fordern aber, „im einzelnen darzulegen, welchen Inhalt und Umfang die jeweiligen Programme haben, wie sie zeitlich geplant sind, wer sie durchführt und welcher Ausgleichseffekt erwartet wird“ (nds. StGH, NVwZ 1998, S. 1288, 1291).

Überdies ist stark zu bezweifeln, dass man mit Kreditmitteln, die zu Mitte Dezember 2003 haushaltsrechtlich bereitgestellt werden, für dieses Haushaltsjahr überhaupt noch Gefahrenabwehr im wirtschaftlichen Bereich bewirken kann.

Der Gesetzentwurf fährt fort (S. 4): „Weitere „Zukunftsinvestitionen“ erfolgen durch eine klare Prioritätensetzung im Bereich Bildung zu Lasten anderer Aufgabenbereiche, insbesondere durch zusätzliche Mittel zu Bekämpfung des Unterrichtsausfalls, durch neue Lehrerstellen und durch eine Modernisierung des Schulsystems.“

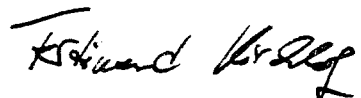
Es ist bezeichnend, dass im Gesetzentwurf selbst die „Zukunftsinvestitionen“ in Anführungszeichen gesetzt werden, d.h. eine Distanzierung von dem an sich falsch gewählten Wort durchschimmert. Zudem ist nicht erkennbar, wie wirtschaftliche Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung hervorgerufen werden können, wenn man im Bereich Bildung investiert, dieses aber „zu Lasten anderer Aufgabenbereiche“ geschieht. Der Bildung wird das dienen, wirtschaftliche Effekte für die Wirtschaft ruft das aber per saldo nicht hervor. Zwar wird eine Bekämpfung des Unterrichtsausfalls oder eine Modernisierung des Schulsystems im Kulturbereich sicherlich zu Verbesserungen führen, zeigt aber in keiner Weise, wie dadurch in Einzelmaßnahmen gezielt eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bekämpft werden soll. Der Entwurf stellt kein Abwehrprogramm gegen wirtschaftliche Störungen auf, sondern berichtet nur über die geplante Verwendung der Mittel für politische und kulturelle Zwecke. Das entspricht der üblichen Zweckbestimmung bei Ausgabetiteln, aber nicht dem verfassungsrechtlich geforderten Finalprogramm des Art. 53 S. 2 2. HS Landesverfassung.

Zudem nimmt der Gesetzentwurf auf Seite 5 das zuvor vorgestellte Investitionsprogramm, dass durch vermehrte Subventionen die Wirtschaft anregen sollte, wieder zurück. Er führt aus: „Im Landesbereich werden die Konsolidierungsbemühungen deutlich durch Verminderung der Landesmittel für Förderprogramme in den Jahre 2004 und 2005 in zwei Stufen um jeweils 10 %, die Begrenzung der Personalkostenbudgets mit der Folge, dass Stellennachbesetzungen und Beförderungen verschoben oder ausgesetzt werden müssen, an umfangreichen Einsparungen in allen Einzelplänen (u.a. Eingriffe in Sonderzuwendungen), . . . durch einen Stellenabbau in der Ministerialverwaltung.“ Im Folgenden werden personalwirtschaftliche und personalrechtliche Maßnahmen, z.B. eine „Wiedereinführung der Altersteilzeit mit Stellenabbau“ vorgesehen. Der Gesetzentwurf fährt weiter fort (S. 6): „Bei den Zuwendungsempfängern im Rahmen von Förderprogrammen sind in den Jahren 2004 und 2005 Kürzungen der Landesmittel in Höhe von zweimal 10 % vorgesehen. Bereits diese Maßnahme wird eine Reihe von Zuwendungsempfänger vor Probleme stellen, die vor allem das Personal betreffen werden.“ Das Land räumt damit selbst ein, dass sein angeblich Geldmittel in die Wirtschaft einbringendes und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bekämpfendes Zukunftsinvestitionsprogramm per saldo nicht diesem Ziel dienen kann, weil das Land dieses Programm durch Einsparungen in anderen Bereichen auflegt und in anderen Haushaltsbereichen gezielt eigenes Personal abbaut und Zuwendungen an Dritte verringert, obwohl es selbst erkennt, dass diese Einsparungen dort zu einem Abbau von Beschäftigung führen wird.

Gerade der Gesetzentwurf zum zweiten Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2003 belegt, dass das Land nicht wegen wirtschaftlicher Störungen eine Höherverschuldung zum Ziel einer Verbesserung der Wirtschaft in Kauf nimmt, sondern dass es mit Hilfe überhöhter Kreditaufnahmen lediglich

sein luxuriöses Ausgabeverhalten bestreiten und die schon während des Jahres 2003 über die Kreditgrenze des Art. 53 S. 2 1. HS Landesverfassung hinausgewachsenen Defizite abdecken will. Eine hohe Staatsverschuldung berechtigt aber nicht zur weiteren Kreditaufnahme (BVerfGE 79, S. 311, 339 f.)

9. Die Ausführungen im Gesetzentwurf zum zweiten Nachtragshaushalt 2003 zur angeblichen Störung wirtschaftlicher Gleichgewichte und deren Abwehr beziehen sich im übrigen allein auf die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 2003. Von den weiteren in § 2 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 bis 8 Haushaltsgesetz 2003 enthaltenen Befugnissen zur Neuverschuldung ist nicht die Rede. Wie die auf ihrer Grundlage gewonnenen Kreditmittel zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingesetzt werden sollen, bleibt völlig unklar. Hinsichtlich dieser Ermächtigungen, die ausnahmslos über das Kreditlimit des Art. 53 S. 2 1. HS schleswig-holsteinische Landesverfassung hinausgehen, hat der Gesetzgeber sich nicht einmal Gedanken über ihre verfassungsrechtlich notwendige Verwendung gemacht. Bei diesen Kreditermächtigungen ist – selbst bei Bestehen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – Art. 53 S. 2 2. HS Landesverfassung in jedem Fall verletzt.


(Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof)

Telefon 0431-988-1420
Telefax 0431-988-1406
e-mail: heinz.maurus@cdu.lsh.de
Internet: <http://www.cdu.lsh.de>

Sekretariat: Ilona Dost
Telefon: 0431-988-1421
Telefax: 0431-988-1406
e-mail: ilona.dost@cdu.lsh.de

V o l l m a c h t

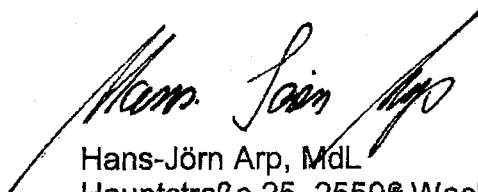
Hiermit erteilen wir, die nachstehenden Abgeordneten der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag,

Herrn Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Walther-Rathenau-Straße 28, 72766 Reutlingen,

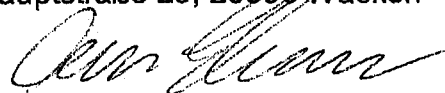
Vollmacht, ein Normenkontrollverfahren nach Art. 44 Nr. 2 der Landesverfassung Schleswig-Holstein zur Überprüfung des Haushaltsgesetzes 2003 für das Land Schleswig-Holstein einschließlich seiner Nachträge sowie des Haushaltsgesetzes 2004 mit eventuellen Nachträgen beim Bundesverfassungsgericht einzureichen und uns in dem Normenkontrollverfahren zu vertreten.

Kiel, den 9. März 2004

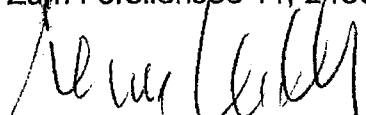
1.


Hans-Jörn Arp, MdL
Hauptstraße 25, 25596 Wacken

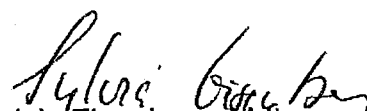
2.


Claus Ehlers, MdL
Zum Forellensee 11, 24802 Emkendorf

3.


Uwe Eichelberg, MdL
Bei den Rauhen Bergen 5, 22927 Großhansdorf

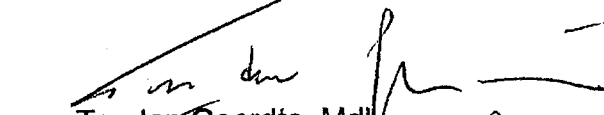
4.


Sylvia Eisenberg, MdL
Niekoppel 10, 24161 Altenholz

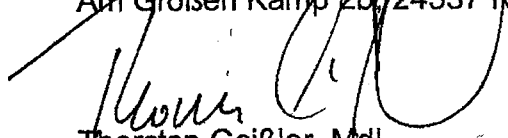
5.


Jürgen Feddersen, MdL
Süderwisch 4, 25849 Pellworm

6.


Torsten Geerds, MdL
Am Großen Kamp 2b, 24537 Neumünster

7.


Thorsten Geißler, MdL
Moisliger Allee 177, 23558 Lübeck

8.


Uwe Greve, MdL
Knooper Weg 51, 24103 Kiel

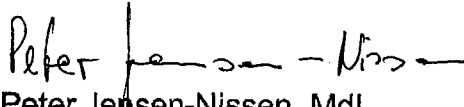
9.


Claus Hopp, MdL
Schipphorster Weg 2, 24619 Rendswühren

10.


 Jost de Jager, MdL
 Jungfernstieg 77, 24340 Eckernförde

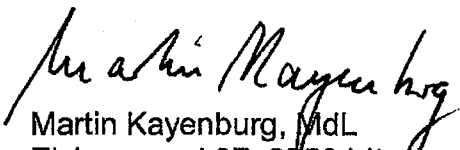
11.


 Peter Jensen-Nissen, MdL
 Neukrug 1, 24850 Schuby

12.


 Werner Kalinka, MdL
 Schleser Weg 6, 24232 Dobersdorf

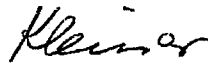
13.


 Martin Kayenburg, MdL
 Eichengrund 27, 25524 Itzenhoe

14.


 Dr. Trutz Graf Kerksenbrock, MdL
 Hopfenstr. 2 e, 24114 Kiel

15.


 Helga Kleiner, MdL
 Am Waldrand 29, 23627 Groß Grönau

16.


 Klaus Kleinhammer, MdL
 Dörpstraat 17, 23758 Gremers-
 dorf/Neuratjensdorf

17.


 Peter Lehnert, MdL
 Alvesloher Straße 21, 25485 Bilsen

18.


 Heinz Maurus, MdL
 Vogteiweg 29, 25980 Tinum



19.

Manfred Ritzek, MdL
Apmannsweg 22, 22846 Norderstedt



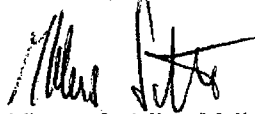
20.

Ursula Sassen, MdL
Pestalozzistr. 17, 25826 St. Peter-Ording



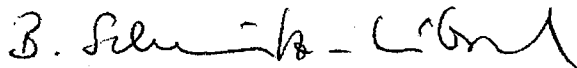
21.

Jutta Scheicht, MdL
Moislinger Allee 61 H, 23558 Lübeck



22.

Klaus Schlie, MdL
Allensteiner Ring 57, 23879 Mölln



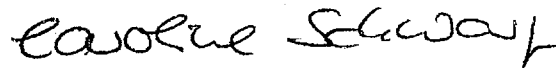
23.

Brita Schmitz-Hübsch, MdL
Klaus-Groth-Straße 1, 24937 Flensburg



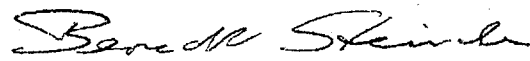
24.

Monika Schwalm, MdL
Theodor-Storm-Allee 42, 25436 Uetersen



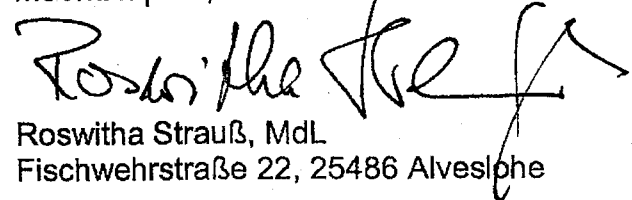
25.

Caroline Schwarz, MdL
Bahnhofstraße 4, 24837 Schleswig



26.

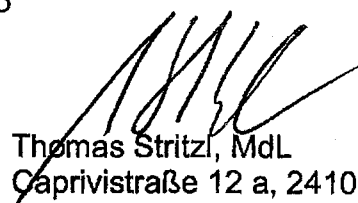
Berndt Steincke, MdL
Moorkamp 12, 25746 Heide



27.

Roswitha Strauß, MdL
Fischwehrstraße 22, 25486 Alveslohe

28.



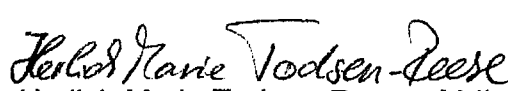
Thomas Stritzl, MdL
Caprivistraße 12 a, 24105 Kiel

29.



Frauke Tengler, MdL
Treenering 26a, 24852 Eggebek

30.



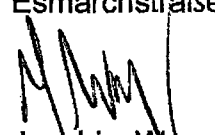
Herlich Marie Todsen-Reese, MdL
Bruhnskoppeler Weg, 23714 Krummsee

31.



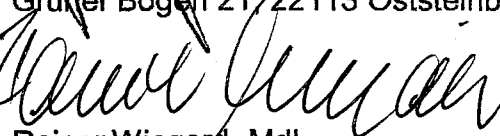
Dr. Johann Wadephul, MdL
Esmarchstraße 64, 24105 Kiel

32.



Joachim Wagner, MdL
Grüner Bogen 21, 22113 Oststeinbek

33.



Rainer Wiegard, MdL
Postfach 14 46, 22936 Bargteheide