



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorab per E-Mail

Herrn Vorsitzenden
des Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Peter Sönnichsen, MdL
Landeshaus
24103 Kiel

Nachrichtlich:

Geschäftsführer des
Finanzausschusses des Schleswig-
Holsteinischen Landtages
Herrn Ole Schmidt
Landeshaus
24103 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 12/124

Telefon 0431 6641-3
Durchwahl 6641-454

Datum
16. März 2010

**Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein;
hier: Anhörung
Drucksachen 17/186, 17/193/, 17/205 sowie Umdruck 17/348**

Anlage: Umdruck 16/4622

Sehr geehrter Herr Sönnichsen,

der Landesrechnungshof nimmt zu den Vorschlägen zur Änderung der Verfassung
des Landes Schleswig-Holstein wie folgt Stellung:

Bereits mit Schreiben vom 01.09.2009 an den Vorsitzenden des Innen- und
Rechtsausschusses (Umdruck 16/4622) hat der Landesrechnungshof zu einer ge-
planten Änderung der Verfassung Stellung genommen und sich für die Einführung
der Schuldenbremse ausgesprochen. Diese Stellungnahme wird inhaltlich voll auf-
rechterhalten. Eine Schuldenbremse sollte sich so weit wie möglich an den Formulie-
rungen des Grundgesetzes orientieren.

Art. 53 der Verfassung nur teilweise streichen

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte Art. 53 Satz 1 Landesverfassung nicht gestrichen werden. Garantien, Bürgschaften und sonstige Gewährleistungen bedürfen weiterhin einer Ermächtigung durch Gesetz. Das gilt ebenso für Anschlussfinanzierungen und für ggf. neue Kredite, wenn diese dann in besonderen Situationen aufzunehmen sind.

Eindeutige Vorgaben machen

Durch eine Schuldenbremse können viele Fehler der Vergangenheit vermieden werden. Allerdings setzt dies voraus, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe und die Instrumente konkretisiert werden. Begriffe wie außergewöhnliche Notsituationen, Normallage, von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklungen lassen noch zu viel Interpretationsspielraum. Gleiches gilt für den Zeitraum der Tilgung bei Inanspruchnahme von Krediten. Der Gesetzgeber ist hier gefordert, klare restriktive Definitionen zu schaffen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Staatsverschuldung zunimmt, weil Lücken bei Bedarf unweigerlich genutzt würden.

Keine „Schlupflöcher“ zulassen

Umgehungen und Ausnahmetatbestände jedweder Art sind zu vermeiden. Die Verlagerung von Kreditaufnahmen, die normalerweise den Landeshaushalt belasten würden, auf Sondervermögen, Landesbetriebe, landeseigene Gesellschaften oder landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts ist auszuschließen. Die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten muss auf ein Mindestmaß reduziert werden. Der bestehende Investitionsbegriff darf auf keinen Fall ausgeweitet werden.

Zwischenschritt vor Änderung der Verfassung

Vor einer Änderung der Landesverfassung könnten zunächst Regeln für eine Schuldenbremse in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen werden. So wurde bereits in Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Sachsen und Thüringen verfahren.

Bemerkung genereller Art

Mit einer Schuldenbremse bewahrt sich das Land die Chance, Konsolidierungshilfen gem. Art. 143d GG zu erhalten. Wenn Schleswig-Holstein seine Landes-Schulden-

bremse aufweicht, riskiert es den Verlust dieser Hilfen von jährlich 80 Mio. € (insgesamt 720 Mio. €).

Eine konkrete Schuldenbremse ist die (letzte) Chance, das Ruder noch herumzureißen. Für Politiker und Regierungen sind dies schwere Zeiten. Es gibt immer weniger Mittel zu verteilen. Die Standards werden sinken. Das Anspruchsdenken muss heruntergeschraubt werden. Das ist dem Bürger zu erklären. Der Bürger wird dies verstehen. Er selbst hat in vielerlei Hinsicht identische Probleme. Die Einkommen steigen wenig, die Ausgaben dafür umso mehr. Ergo - die Ausgaben werden zwangsläufig der Einkommenslage angepasst. Dies muss auch in öffentlichen Haushalten möglich sein.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Aloys Altmann



**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/4622**

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorab per E-Mail

Herrn Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Werner Kalinka, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Nachrichtlich:

Herrn Finanzminister
des Landes Schleswig-Holstein
Rainer Wiegard
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom
22.07.2009

Unser Zeichen
LRH 12

Telefon 0431 6641-3
Durchwahl 6641-454

Datum
01. September 2009

- a. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf des Abgeordneten Martin Kayenburg (CDU), Drucksache 16/2746
- b. **Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Verankerung der Schuldenregelung in Art. 109 Abs. 3 S. 1 5 GG**
Gesetzentwurf des Abgeordneten Martin Kayenburg (CDU), Drucksache 16/2747
- c. **Haushalt konsolidieren - Neuverschuldung auf Null reduzieren**
Antrag der Fraktionen von CDU und SPD, Drucksache 16/2771 Abs. 4

Sehr geehrter Herr Kalinka,

der Landesrechnungshof nimmt gern die Gelegenheit wahr, seine Auffassung zur geplanten Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung darzulegen.

Dabei stellt der Landesrechnungshof die Schuldenbremse und ihre mögliche Ausgestaltung in der Landesverfassung in den Mittelpunkt seiner Betrachtung (Drs. 16/2746). Von einer Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Frage, ob gegen die Schuldenregelung in Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG geklagt werden sollte, sieht der Landesrechnungshof ab (Abs. 4 von Drs. 16/2771 und Drs. 16/2747).

Seit langem weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass Art. 115 GG a. F. und Art. 53 LV die Schuldenaufnahme des Landes nicht wirksam begrenzen. Ausführlich hat er dies in seiner Stellungnahme „Investitionsbegriff und verfassungsmäßige Grenze für die Kreditaufnahme“ an den Finanzausschuss dargestellt.¹ Auch die übrigen Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben immer wieder die hohe Verschuldung der Gebietskörperschaften kritisiert.²

Seit die bisherige Kreditobergrenze 1969 eingeführt wurde, sind die Schulden der öffentlichen Haushalte beschleunigt, ja beinahe ungebremst gestiegen. Die Verschuldung ist mittlerweile dramatisch und hat ein nicht mehr zu verantwortendes Ausmaß angenommen. Inzwischen gibt das Land jedes Jahr mehr Geld für Zinszahlungen für die aufgelaufenen Schulden aus, als es investiert. Seit 1990 hat das Land 13,6 Mrd. € neue Kredite aufgenommen. Damit konnte es noch nicht einmal die in dieser Zeit angefallenen Ausgaben für Zinsen für alle Kredite des Landes von insgesamt 16,1 Mrd. € decken.

Diese Entwicklung wurde besonders durch eine unzureichende Definition der Investitionen begünstigt. Die von Bund und Ländern getroffenen Regelungen führten zur Belegung der Kreditaufnahme mit Investitionen, die unter wirtschaftlicher Betrachtungsweise keine Kreditaufnahme rechtfertigen, z. B. die Bruttoinvestitionen, Ersatzbeschaffungen, Darlehensvergaben. Auch wurden mit der Kreditaufnahme konsumtive Ausgaben und nicht nur Investitionen finanziert. Damit wurde eine ungenügende Begrenzungswirkung der verfassungsrechtlichen Normen geschaffen. Seit seiner Einführung 1969 dehnten die Politiker und die Verwaltung den Investitionsbegriff in der Haushaltspraxis immer weiter aus, die Kreditobergrenze wurde immer mehr als Regel- oder Normalgrenze „missverstanden“. Dies führte letztlich auch dazu, dass das Land heute noch Kredite für Investitionen bedienen muss, die schon längst nicht mehr vorhanden sind (z. B. für PKW).

Die bisherigen Regeln begrenzten die jährliche Aufnahme neuer Kredite durch die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen. Sie sahen aber nicht vor, dass die Kredite effektiv getilgt wurden. Bei den im Haushalt ausgewiesenen Tilgungen handelte

¹ Stellungnahme des Landesrechnungshofs an den Finanzausschuss, Umdruck 15/4129 vom 13.01.2004.

² Vgl. Bemerkungen des Landesrechnungshofs 2005, Tz. 4 „Präsidentinnen und Präsidenten des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung“.

es sich lediglich um Umschuldungen und Anschlussfinanzierungen. Alte Kredite wurden nur durch neue Kredite abgelöst. Der Schuldenstand wurde damit nicht verringert. Im Ergebnis wurden Jahr für Jahr zusätzliche Schulden hinzugefügt, ohne die alten Schulden abzubauen.

Art. 115 GG a. F. und Art. 53 LV ließen Überschreitungen der Kreditobergrenze im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts der Bundesrepublik und des Landes Schleswig-Holstein zu. Seit 1997 wurde die Kreditobergrenze häufig überschritten. Allerdings waren Situationen, die eine höhere Kreditaufnahme verfassungskonform rechtfertigten, nicht immer gegeben. Die vom Parlament beschlossenen Haushalte waren damit verfassungswidrig.

Mit der neuen Schuldenbremse in Art. 109 und 115 GG sowie den Instrumentarien des Begleitgesetzes sollen die Schwächen der bisherigen Regelungen beseitigt werden.

- Ein Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten trägt den Forderungen des Landesrechnungshofs Rechnung; das Land muss endlich seine Ausgaben seinen Einnahmen - ohne Kreditaufnahme - anpassen.
- Das Verbot der Kreditaufnahme für die Länder wird hoffentlich ein wirksames Instrument zur Vermeidung weiterer Staatsverschuldung sein.
- Bei problematischer konjunktureller Entwicklung, bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen dürfen Kredite aufgenommen werden. Gleichzeitig sind Regelungen zu deren Tilgung vorzusehen.
- Auf einem Kontrollkonto werden die konjunkturbedingten Kreditaufnahmen den konjunkturbedingten Tilgungen gegenüber gestellt. Dies schafft Transparenz.
- Begleitet wird der Prozess von einem Stabilitätsrat, der darüber wachen soll, dass kein Land „aus dem Ruder läuft“.

Die neue Schuldenbremse wird von vielen Wirtschaftswissenschaftlern und Verfassungsrechtlern begrüßt. Die überwiegende Mehrheit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sieht in der Schuldenbremse ein geeignetes Instrument, der weiteren Verschuldung des Staates konjunkturrecht, d.h. antizyklisch, entgegen zu wirken. Für die Ausgestaltung der volkswirtschaftlichen Instrumente hat der Sachverständigenrat eine Reihe von Vorschlägen

gemacht.³ In der Praxis müssen diese Instrumente ihre Wirksamkeit noch unter Beweis stellen.

Der Landesrechnungshof befürwortet eine neue, in der Verfassung verankerte Schuldenbremse.

Er geht davon aus, dass damit in Zukunft viele Fehler der Vergangenheit vermieden werden könnten. Allerdings setzt dies voraus, dass die Instrumente konkretisiert werden. Die Formulierungen sowohl im GG als auch im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform sind teilweise zu unbestimmt und lassen noch zu viel Interpretationsspielraum. Es stellen sich z. B. die folgenden Fragen:

- Wie wird die Normallage definiert?
- Wann liegt eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung vor?
- Wann wird die Finanzlage durch Naturkatastrophen erheblich beeinträchtigt?
- Wie verbindlich wird die Tilgung der Kredite geregelt und in welchem Zeitraum muss die Tilgung erfolgt sein?
- Gilt die Schuldenbremse auch für Sondervermögen und sonstige rechtlich selbstständige Einrichtungen des Landes? Welche Grenzen bestehen für die Schuldenaufnahme in Beteiligungen?

Es besteht die Gefahr, dass durch großzügige Auslegung der Begriffe höhere Verschuldungsspielräume als bisher geschaffen werden. Es gilt also, klare restriktive Definitionen zu treffen. Andernfalls drohen ähnliche Folgen zunehmender Staatsverschuldung, wie sie aus der unzureichenden Definition des Investitionsbegriffs resultierten.

Die Einführung der Schuldenbremse in das GG bedeutet nicht, dass die Länder die Grenze bereits ab 2010 einhalten müssen. Vielmehr ist für die Länder eine lange Übergangsfrist bis zum 31.12.2019 vorgesehen. Diese Übergangsfrist lässt ihnen Zeit, ihren Haushalt sukzessive zu sanieren. Dennoch muss besonders das hoch verschuldete Schleswig-Holstein sofort auf das Bremspedal treten. Nur so kann es erreichen, sein strukturelles Defizit von 600 Mio. € bis 2020 auf Null zurück zu führen.

³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen; März 2007

Zur Unterstützung auf diesem Weg erhält Schleswig-Holstein bis dahin 800 Mio. € Konsolidierungshilfen, jährlich 80 Mio. €.

Die Haushaltssanierung ist nicht auf der Einnahmenseite des Haushalts möglich. Daher müssen die Landesausgaben bis 2020 pro Jahr um 60 Mio. € abgebaut werden. Die mit Drs. 16/2771 beschlossenen Maßnahmen sind bestenfalls erste Schritte auf dem Weg, den Haushalt zu sanieren. Diese Maßnahmen werden nicht ausreichen, um den Haushalt ab 2020 ohne Kreditaufnahme ausgleichen zu können.

Selbst wenn es gelingt, bis 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, fällt der Schuldendienst für die bis dahin aufgelaufenen Altschulden weiterhin an und belastet künftige Haushalte.

Mit der neuen Schuldenbremse und den Begleitgesetzen sind eine wirksamere Schuldenbegrenzung und auch eine Schuldentilgung über einen Konjunkturzyklus möglich. Dies setzt allerdings voraus, dass die Verfassung auch eingehalten wird. In Schleswig-Holstein war das in der Vergangenheit nicht immer selbstverständlich. Der Landesrechnungshof hat hier bereits 2005 „eine bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue“ festgestellt.⁴

Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG bestimmt, dass die Länder die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse in ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz regeln. Der Gesetzesentwurf von MdL Kayenburg stellt die konsequente Umsetzung der Schuldenbremse in Landesverfassungsrecht dar.⁵ Es steht auf Bundesebene auch noch die Anpassung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) aus. Auf Landesebene bedarf es noch einer Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie eines Gesetzes, das dem Art. 115-Gesetz - G 115 entspricht. Hierfür müssten noch entsprechende Entwürfe folgen.

Schleswig-Holstein wäre mit der Einführung dieser Schuldenbremse in die Landesverfassung das erste Land, das die Änderungen des GG in Landesrecht umsetzt. Im Vorgriff auf die Schuldenbremse hat es bereits entsprechende Regelungen im 2. Nachtragshaushalt zum Haushaltsplan 2009 und 2010 eingeführt. Konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen sollen durch konjunkturabhängige Steuermehreinnahmen

⁴ Stellungnahme des Landesrechnungshofs zum Entwurf des Nachtragshaushalts 2005, Umdruck 16/150 vom 12.08.2005 sowie Bemerkungen des Landesrechnungshofs 2006, Nr. 8.2.3, S. 67.

⁵ Drs. 16/2746 vom 30.06.2009.

getilgt werden (§ 2 Abs. 8 HG). Hierbei darf allerdings nicht übersehen werden, dass es Länder gibt, die bereits seit einigen Jahren in ihre Haushaltsordnung aufgenommen haben, dass ihre jährlichen Haushalte ohne Neuverschuldung ausgeglichen werden müssen - und dies lange vor der Schuldenbremse im Grundgesetz. Diese Länder tilgen schon heute ihre Altschulden, während Schleswig-Holstein noch nicht weiß, wie es 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne neue Schulden erreicht.

Die besten Regeln und Modelle helfen nicht, wenn sie nicht eingehalten werden. Der Landesrechnungshof wiederholt daher seinen eindringlichen Appell an den Landtag und die Landesregierung, endlich Aufgaben, Ausgaben und Personal dauerhaft abzubauen. Der Landesrechnungshof hat hierzu in seinem offenen Brief vom 24.02.2009 an den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages und an den Ministerpräsidenten sowie in seinen Bemerkungen 2009 den Weg aufgezeigt.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Aloys Altmann