



**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/596**

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Kiel, 18. März 2010

**Anhörung zur Schuldenbremse
Drucksachen 17/186, 17/193 und 17/205 sowie Umdruck 17/348**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Anhörung über die Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein bedanken wir uns sehr herzlich. Gerne nehmen wir teil.

Wir freuen uns auch über die Möglichkeit, Ihnen vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, die wir wie folgt wahrnehmen:

1. Grundsätzliche Vorbemerkungen

Offensichtlich besteht im Schleswig-Holsteinischen Landtag weitgehendes Einvernehmen, dass sich die bisherige Begrenzung der Neuverschuldung in der Landesverfassung nicht bewährt hat und durch eine Neuregelung ersetzt werden muss, die künftig eine übermäßige Verschuldung des Landes Schleswig-Holstein verhindern soll. Diese Auffassung teilen wir uneingeschränkt und begrüßen deshalb die weitgehende Einigkeit in dieser Frage im Landtag ausdrücklich.

Der Bundestag hat mit Zustimmung der Länder in diesem Sinne das Grundgesetz geändert. Die neu festgelegte Begrenzung der Neuverschuldung im Grundgesetz regelt die Kreditaufnahme von Bund und Ländern. Verfassungsrechtlich ist es umstritten, ob der Bundesgesetzgeber im Grundgesetz eine Regelung treffen darf, die das Haushaltsrecht der Landesparlamente einschränkt. Der Schleswig-Holsteinische Landtag strebt eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts an, die eine solche Wirkung für den Landesgesetzgeber für unzulässig erklärt. Gleichzeitig will man aber eine wirkungsgleiche Schuldenbremse auch in die Landesverfassung von Schleswig-Holstein aufnehmen.

Der Bund der Steuerzahler will sich zu den verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen nicht äußern. Für uns kommt es einzig und allein darauf an, dass eine Regelung gefunden wird, die die Neuverschuldung des Bundes sowie der Länder einschließlich ihrer Kommunen dauerhaft und wirksam begrenzt und deren Nichteinhaltung mit deutlich spürbaren Sanktionen belegt wird. Deshalb begrüßen wir eine Einführung in die Landesverfassung unabhängig von der Frage, ob die Regelung im Grundgesetz auch für den Haushaltsgesetzgeber in Schleswig-Holstein wirksam ist.

Die bisherige Begrenzung der Neuverschuldung in der Landesverfassung, die sich an den veranschlagten Ausgaben für Investitionen orientiert, hat sich als unwirksam erwiesen. Sie konnte die völlige Überschuldung des Landes Schleswig-Holstein nicht verhindern.

Nach unserer Auffassung weist die bisherige Verschuldungsgrenze vor allem die folgenden vier Fehler auf:

1. Eine Kreditaufnahme für Investitionen ist möglich, ohne dass es eine verbindliche Regelung für die Finanzierung von Tilgungs- und Zinsaufwendungen gibt. Somit war es möglich, dass sich die Verschuldung immer weiter erhöhte.
2. Der Investitionsbegriff ist schwammig und wurde im Laufe der Zeit immer weiter ausgehöhlt. Somit war es möglich, dass das Land Schleswig-Holstein auch Kredite aufgenommen hat für Ausgaben, die den Kapitalstock und damit das Landesvermögen nicht erhöht haben.
3. Die Verschuldungsgrenze gilt nur für die Haushaltsplanung. Eine Überschreitung der zulässigen Neuverschuldung im Haushaltsvollzug bleibt ohne Sanktionen für Parlament und Regierung. Auch die Feststellung einer Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts als Ausnahmetatbestand durch den Landtag wird nicht extern überprüft. Durch diese Unzulänglichkeiten wurde es möglich, dass in den letzten Jahren diese Bestimmung der Landesverfassung zunehmend überhaupt nicht mehr beachtet wurde.
4. Die Möglichkeit, kostenintensive Aufgaben vom Land auf die Kommunen zu verschieben und das Konnexitätsprinzip durch Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich zu unterlaufen, hat zu einer heute schon untragbaren, zumindest problematischen Finanzsituation der Kommunen geführt. Ob daher eine Formulierung „unter Wahrung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen“ ausreicht, erscheint zweifelhaft. Es müsste gewährleistet werden, dass Aufgabenverlagerungen, die geeignet sind, die Verschuldung der Kommunen zu erhöhen, unzulässig werden.

Eine Neuregelung der Schuldenbremse muss die aus der Vergangenheit erkannten Fehler ausschließen.

Die unwirksame Schuldenbegrenzung der Vergangenheit hat dazu geführt, dass sich Schleswig-Holstein heute in der sogenannten „Schuldenfalle“ befindet. Für Landesaufgaben aufgenommene Kredite sind niemals ordentlich getilgt worden. Dies hat zu einer Kumulation der Verschuldung geführt, die es heute nicht einmal mehr möglich macht, die notwendigen Zinsleistungen aus dem laufenden Haushalt aufzubringen. Damit befindet sich das Land Schleswig-Holstein in einer Situation, in der privaten Haushalten nichts anderes übrig bleibt, als mit Hilfe einer Schuldenberatung die Privatinsolvenz zu beantragen. Dem Landtag ist jeglicher politischer Handlungsspielraum genommen. Dem Land fehlt es an der finanziellen Leistungsfähigkeit, die notwendigen Zukunftsaufgaben zu bewältigen.

Bei der Diskussion über die Neuformulierung einer wirksamen Schuldenbegrenzung ist aber strikt zwischen der oben dargestellten Altschuldenproblematik und der Verhinderung einer weiteren nicht finanzierbaren Verschuldung zu trennen. In Grundgesetz und Landesverfassung lassen sich nach unserer Auffassung nur Regeln verankern, die die Fortsetzung der unverantwortlichen Verschuldungspolitik verhindern. Eine optimale und wirksame Schuldenbremse kann also nur erreichen, dass die erkannten Verschuldungsprobleme von Bund und Ländern nicht weiter wachsen. Sie ist nicht in der Lage, eine zukunftsweisende Lösung für die Altschuldenproblematik auch der Kommunen zu liefern. Die Entschuldung von Bund und Ländern, also das Nachholen der über Jahrzehnte versäumten Tilgung alter Kredite, muss auf anderem Wege vereinbart werden. Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler sind hier in der Tat neue Instrumente erforderlich, wie zum Beispiel ein Altschuldentilgungsfonds. Solche Lösungen können aber nach unserer Einschätzung einfachgesetzlich geregelt werden und müssen deshalb nicht in Grundgesetz oder Landesverfassung aufgenommen werden. Insofern sollten sie unabhängig von der Formulierung der Schuldenbremse in den Verfassungen diskutiert werden.

2. Investitionsbegriff

Die bisherige Verschuldungsgrenze lässt Kreditfinanzierungen soweit zu, wie den Krediteinnahmen Ausgaben für Investitionen gegenüberstehen. Die Verfassungsgesetzgeber sind damals offensichtlich davon ausgegangen, dass öffentliche Investitionen ähnlich wie private Investitionen Erträge abwerfen, mit denen die Zinsen und die Tilgung der aufgenommenen Kredite beglichen werden können. Gelingt diese Finanzierung, belastet die Kreditaufnahme weder die öffentlichen Haushalte noch die Steuerzahler. Zudem wird die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen als gerecht angesehen, wenn man annimmt, dass Zins- und Tilgungszahlen alle die Steuerzahler zur Finanzierung öffentlicher Investitionen heranziehen, die während der Nutzungsdauer von ihrer Existenz profitieren.

Grundsätzlich ist aus ökonomischer Perspektive gegen diese Bindung der Kreditaufnahme an die Investitionen nichts einzuwenden. Bei der Investition handelt es sich um eine einmalige Ausgabe in der Gegenwart, die durch einen laufenden Zahlungs-

strom in der Zukunft finanziert wird. Wenn die positiven Zahlungsströme in der Zukunft höher sind als die Ausgaben für Zinslasten und Tilgung der Kreditfinanzierung, ist die Investition im kaufmännischen Sinne rentabel. In der Praxis der öffentlichen Finanzwirtschaft hat es diesen positiven Zahlungsstrom aber nie tatsächlich gegeben. Die Nutzer der öffentlichen Investitionen haben niemals die Finanzmittel zur Verfügung gestellt, die für Zins und Tilgung der ursprünglichen Investitionsfinanzierung notwendig waren. In der Vergangenheit wurden allenfalls noch die Zinsen aufgebracht, getilgt wurde nie. Gegenwärtig ist der Landeshaushalt von Schleswig-Holstein nicht einmal mehr in der Lage, die Zinslasten zu tragen. Insofern handelt es sich bei der finanzwirtschaftlichen Begründung der Kreditaufnahme für Investitionen um eine Illusion.

Bei dem Vorschlag im Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/205) in den Jahren 2011 bis 2019 auch Ausgaben für Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen als Investitionen anzurechnen, muss darauf geachtet werden, nicht ebenfalls dieser Illusion zu unterliegen. Eine Anrechnung der genannten Ausgaben als Investitionen wäre nur dann verantwortbar, wenn nachgewiesen würde, dass die Ausgaben dazu führten, künftig zusätzliche Einnahmen im Landeshaushalt zu erzielen, die die Zins- und Tilgungsleistungen abdecken könnten. Praktisch bedeutete dieses, dass die Bildungsinvestitionen dazu beitragen, den Absolventen einen höheren Abschluss zu gewähren, der zu einer besser bezahlten Tätigkeit führt, die dann (mit Wohnsitz in Schleswig-Holstein) zu einer höheren Steuerzahlung führte. Diese Mehreinnahmen bei den Steuern müssten schon heute verbindlich für die Finanzierung von Zins- und Tilgungsleistungen gebunden werden. Nur unter diesen Voraussetzungen wäre eine entsprechende Erweiterung des Investitionsbegriffes ökonomisch zu rechtfertigen. Nur wenn man sicher sein könnte, dass ein solches Modell tatsächlich erreichbar ist, wäre eine Kreditfinanzierung nachhaltig verantwortbar.

Dem Bund der Steuerzahler ist kein Beispiel bekannt, in dem eine solche Wirkungskette nachweislich umgesetzt worden wäre. Bislang fehlt es nach unserem Kenntnisstand selbst an einer konkreten Modellvorstellung, mit welchen Bildungs-„Investitionen“ letztlich Mehreinnahmen bei den Landessteuern erreicht werden könnten. Solange hier nicht zumindest plausible Modellvorstellungen vorliegen, die es Wert wären, einem Praxistest unterzogen zu werden, lehnen wir eine entsprechende Ausweitung des Investitionsbegriffes auf Ausgaben für Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen vehement ab. Sie würde im Ergebnis dazu führen, dass die Kinder und Jugendlichen später über reduzierte staatliche Leistungen selbst die Zinslasten und Tilgungen aufbringen müssten.

3. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP (Drucksache 17/193)

Die vorgeschlagene Neuregelung des Artikel 53 in der Landesverfassung wird von uns im Grundsatz begrüßt. Sie stellt eine wesentliche Verbesserung der bisherigen

Schuldenbegrenzung dar. Dennoch sollte sie an einigen Stellen nachgebessert werden bzw. durch entsprechende Regelungen in dem nach Absatz 4 vorgesehenen Landesgesetz ergänzt werden.

Die in Artikel 53 Abs. 2 vorgesehene symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung ist durchaus mit Mängeln und Gefahren behaftet. Sie geht nämlich von der Annahme aus, dass auf längere Sicht gesehen die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Abschwung ausgeglichen werden können durch entsprechende Mehreinnahmen und Minderausgaben im Aufschwung. Die Hoffnung auf einen Ausgleich dieser beiden gegengerichteten Entwicklungen erfüllt sich jedoch nur dann, wenn es ebenso häufig Haushaltsjahre mit Konjunkturaufschwung gibt wie Haushaltsjahre mit Abschwung und/oder die Aufschwünge mindestens genauso stark ausgeprägt sind wie die Abschwünge. Ansonsten entstünde die Folge, dass die Kreditaufnahmen des Landes zum Ausgleich konjunktureller Unterdeckungen einen größeren Umfang besitzen als die zu ihrer Tilgung bestimmten konjunkturellen Mehreinnahmen. Dann drohte der Schuldenstand langfristig wieder anzusteigen und die Belastung des Haushalts mit Zinsausgaben weiter zuzunehmen.

Eine besondere Bedeutung bei der Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen kommt der Prognose der Konjunktorentwicklung und ihrer Wirkungen auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben zu. In der Vergangenheit haben wir es mehrfach erlebt, dass zu optimistische Steuerschätzungen dazu geführt haben, dass überplanmäßige Kreditaufnahmen notwendig wurden. In der Zukunft ist durch das im Absatz 4 vorgesehene Gesetz sicherzustellen, dass ein festgestellter Schätzfehler nicht nur zu einem Korrekturvermerk führt, sondern den Finanzminister und das Parlament zur gleichzeitigen und wirkungsgleichen Korrektur der Ausgabenansätze verpflichtet.

Der in Artikel 53 Abs. 3 vorgesehene Ausnahmetatbestand bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ist auch aus unserer Sicht unvermeidlich. In solchen Fällen gehört es zur vornehmlichen Aufgabe des Staates, die Auswirkungen einer Notsituation auf die Bürger zu begrenzen. Dazu muss es auch möglich sein, kurzfristig die Kreditaufnahme über das Normalmaß hinaus zu erhöhen.

Allerdings sollten die Ausnahmen auf wirklich besondere Notsituationen beschränkt werden. Um dieses sicherzustellen, empfehlen wir hierfür die Beschlussfassung mit verfassungsändernder Mehrheit (Zweidrittelmehrheit). Handelt es sich tatsächlich um einen außergewöhnlichen Notstand, so wird es kein Problem bereiten, diese Mehrheit im Landtag zu erreichen. Ein entsprechendes Quorum bietet aber die Sicherheit, dass diese Ausnahmesituation nicht missbräuchlich aus tagespolitischen Erwägungen genutzt wird.

Die Verbindung mit einem Tilgungsplan für diese „Notkredite“ ist richtig und notwendig. Der angemessene Zeitraum, in dem die Kredite zurückgeführt werden sollen, sollte jedoch präzisiert werden. Wir schlagen hierzu vor, die Worte einzufügen: „Spätestens innerhalb von 10 Jahren“.

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit befürchten wir, dass auch die Neuregelung der Schuldenbegrenzung an Wirksamkeit verliert, wenn ihre Nichteinhaltung nicht mit einem spürbaren Sanktionsmechanismus belegt wird. Hierzu schlagen wir vor, jeder Fraktion des Landtages, Körperschaften des öffentlichen Rechts, die unmittelbar durch den Landeshaushalt betroffen sind, kommunale Landesverbände und dem Landesrechnungshof ein Klagerecht vor dem Landesverfassungsgericht zu ermöglichen. Der Finanzminister des Landes sollte verpflichtet werden, eine Feststellungsklage zu erheben, wenn er einen Verstoß gegen die Schuldenbremse erkennt. Eine solche Bestimmung könnte in etwa lauten:

„Fraktionen des Landtages, Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Sitz in Schleswig-Holstein, kommunale Landesverbände und der Landesrechnungshof sind berechtigt, beim Landesverfassungsgericht die Überprüfung der Einhaltung der Schuldenbegrenzung zu beantragen. Der Finanzminister ist verpflichtet, eine Klage zu erheben, wenn er der Auffassung ist, dass ein Verstoß gegen die Schuldenbremse vorliegt. Stellt das Landesverfassungsgericht fest, dass die Erteilung von Kreditermächtigungen, die Verwendung von Kreditmitteln, oder die Tilgung von außergewöhnlichen Kreditaufnahmen nach Artikel 53 Abs. 3 nicht den Regeln der Landesverfassung und der dazu erlassenen Gesetze entspricht, ist im laufenden Haushalt ein Überschuss zu erzielen und zur zusätzlichen Tilgung zu verwenden. Die Höhe dieses Überschusses wird vom Landesverfassungsgericht festgesetzt, sie entspricht mindestens dem unzulässig in Anspruch genommenen Kreditbetrag. Der Finanzminister ist ermächtigt und verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen im Haushalt durchzuführen.“

4. Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 17/205)

Die vorgeschlagene Erweiterung des Artikel 53 Abs. 1 um die Worte „unter Wahrung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen“ begrüßen wir ausdrücklich. Einen Hinweis in der Landesverfassung auf die Finanzsituation der Kommunen im Lande halten wir für richtig und dringend geboten. Die Einhaltung der Schuldengrenze durch das Land darf nicht dazu führen, dass sich die Schuldsituation bei Gemeinden, Städten und Kreisen des Landes Schleswig-Holstein verschlechtert. Insofern ist zusätzlich zu dem verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip in der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung ein entsprechender Hinweis in Artikel 53 sinnvoll.

Die Erweiterung des Textes in Artikel 59 a um den letzten Satz „Die Landesregierung berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und an der europäischen Gesetzgebung die Verpflichtung aus Satz 2.“ wird von uns ebenfalls begrüßt. Diese Formulierung macht deutlich, dass die Einhaltung der Schuldenbegrenzung ab 2020 zur obersten Priorität der Landesregierung wird. Sie muss deshalb auch bei allen Gesetzgebungsvorhaben auf Bundes- und europäischer Ebene Berücksichti-

gung finden. Ein entsprechender Hinweis in der Landesverfassung ist sinnvoll und geboten.

Zur Erweiterung des Investitionsbegriffes für die Jahre 2011 bis 2019 um die Ausgaben für Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen haben wir uns bereits unter Ziffer 2. unserer Stellungnahme geäußert. Wir sehen derzeit keine Möglichkeit, entsprechende Ausgaben so zu gestalten, dass sie dem ökonomischen Begriff einer Investition entsprechen. Solange der Nachweis nicht geführt ist, dass Ausgaben für Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen zu einem künftigen positiven Zahlungsstrom im Landeshaushalt führen, der die Aufwendungen für Zins- und Tilgungsleistungen mindestens deckt, sollte eine solche Ausweitung des Investitionsbegriffes nicht vorgenommen werden.

5. Änderungsantrag des Südschleswigschen Wählerverbandes (Umdruck 17/348)

Die vorgeschlagene Änderung des Artikel 53 mit der vom Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen übernommenen Einfügung der Finanzausstattung der Kommunen stimmen wir zu, wie unter Ziffer 4. bereits ausgeführt.

Die vorgeschlagene Einfügung des Absatzes 2 in den Artikel 54, der die Mitwirkung der Landesregierung an der Bundesgesetzgebung an eine Steuerneutralität bindet, halten wir für nicht praktikabel. In dem derzeitigen föderalen System mit einer Vielzahl von Mischfinanzierungen und Steuererlegungen wird es kaum möglich sein, jede Gesetzesänderung im Bundesrat auf eine absolute Auswirkung auf den Landeshaushalt von Schleswig-Holstein zu überprüfen und ggf. eine entsprechende Kompensation in gleicher Höhe festzulegen. Deswegen bevorzugen wir für die grundsätzlich notwendige Bindung der Landesregierung den Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen mit der Formulierung des letzten Satzes in Artikel 59 a (siehe Ziffer 4).

Die vorgeschlagenen Ergänzungen von Artikel 55 Abs. 1 halten wir für sinnvoll und zielführend. Die Landesregierung sollte gezwungen werden, jährlich über die Konzeption zum Abbau der Neuverschuldung und zum Schuldenabbau zu berichten. Eine entsprechende Kontrolle der Konzeption durch den Landesrechnungshof ist geboten. Insofern begrüßen wir diese Einfügung ausdrücklich.

6. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drucksache 17/186)

Den Formulierungsvorschlag zur Erweiterung des Artikel 53 um einen neuen Absatz 2 halten wir für nicht ausreichend. Seine Bindungswirkung ist deutlich geringer als die Formulierung im Gesetzesvorschlag von CDU und FDP. Somit ist die Gefahr größer, dass die Schuldenbremse nicht die beabsichtigte Wirkung erzielt.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die vorgeschlagene Formulierung in ihrer Bindungswirkung für den Landesgesetzgeber deutlich schwächer ausfällt als die beschlossene Regelung im Grundgesetz. Wenn man als Land Schleswig-Holstein gegen die Bindungswirkung des Grundgesetzes auf die eigene Gesetzgebung Klage vor dem Bundesverfassungsgericht führt, gleichzeitig aber in der eigenen Landesverfassung eine deutlich schwächere Regelung beschließt, verliert die Klagebegründung an Glaubwürdigkeit. Es wird dann der deutliche Eindruck erweckt, hier ginge es nicht um die Grundsätze des Demokratieprinzips, sondern ausschließlich um eine Befreiung von der Verpflichtung zur nachhaltigen und verantwortlichen Haushaltsbewirtschaftung. Deshalb sollte die Regelung in der Landesverfassung in ihrer Wirkung nicht schwächer ausfallen als im Grundgesetz.

Der zusätzlich aufgenommene Ausnahmetatbestand, dass die Schuldengrenze keine Anwendung findet, soweit und solange Regelungen des Bundes zu Einnahmeverlusten des Landes oder zu sonstigen Belastungen des Landeshaushaltes führen, die nicht anderweitig ausgeglichen werden, ist entweder nicht praktikabel oder führt zu einem Verstoß gegen die Schuldenbremse als Regelfall. Denn bei der Verpflichtung von Bund und Ländern im föderalen System mit einer Reihe von Mischfinanzierungen und Steuererlegungen hat nahezu jede bundesgesetzliche Regelung auch finanzielle Folgen für das Land Schleswig-Holstein. Die Diskussionen und Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass es in vielen Fällen im voraus nicht möglich ist, diese finanziellen Auswirkungen bis ins letzte Detail zu ermitteln. Häufig wird erst im konkreten Gesetzesvollzug deutlich, wie groß die finanziellen Auswirkungen tatsächlich sind. Selbst dann gibt es häufig noch Streit zwischen Bund und Land über die korrekte Berechnung dieser Wirkungen. Vor diesem Hintergrund ist die Umsetzung des entsprechenden Formulierungsvorschlages für die Landesverfassung entweder praktisch gar nicht möglich, oder sie kann missbräuchlich verwendet werden, um nahezu jede Überschreitung der Schuldengrenze zu rechtfertigen. Ein solcher Ausnahmetatbestand ist damit geeignet, die Wirksamkeit der Schuldenbegrenzung und damit die Verantwortung für die künftigen Generationen zu unterhöhlen. Wir lehnen sie deshalb ab.

Zu Ergänzungen und Erläuterungen stehen wir während der mündlichen Anhörung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Hartmut Borchert)