



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Innen- und Rechtsausschuss -
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70

24105 K i e l

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oefrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 22.02.2017

per Mail

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7431

Schriftliche Anhörung

zum Entwurf eines 'Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein'
(Drucks. 18/5035)

Unterzeichner ist augenscheinlich als verfassungsrechtlicher Experte zur Anhörung gebeten worden. Für eine politische Bewertung des Behandlungsgegenstandes hätte er ja auch keinerlei demokratische Legitimation.

Verfassungsrechtlich sind zu dem Gesetzentwurf lediglich zwei Aspekte anzusprechen.

1. Grundsätzlich stellt sich die Frage – und wurde so auch bereits in der Landtagsdebatte angesprochen (Abg. *Andresen*, PlenProt. 18/11582 f.; Abg. *Schmidt*, PlenProt. 18/11583, 11587) –, ob und wie weit verfassungsmäßige **Einschränkungen des parlamentarischen Budgethoheit** gehen dürfen.

Tatsächlich sind hier verfassungsrechtlich kaum Grenzen gesetzt, denn der Wirkungsradius eines jeden Staatsorgans entfaltet sich immer und von vornherein nur innerhalb der Verfassung. Im hiesigen Fall zudem wäre es ja auch das Parlament selber, das seine verfassungsrechtliche Beschränkung festlegt. Eine definitive rechtliche Grenze wäre wohl erst dann erreicht, wenn die (haushälterischen) Gestaltungsmöglichkeiten des demokratischen

Zentralorgans sich auf ein Minimum zubewegen. Davon kann hier aber – auch im Zusammenspiel mit der schon vorhandenen ‘Schuldenbremse’ (Art. 61 III LV) – sicher noch nicht die Rede sein, zumal wenn sich das Parlament – wie die Frau Finanzministerin (PlenProt. 18/11591) vermutet – auch bei der vom Gesetzentwurf intendierten Investitionsfestlegung nur „im Prinzip“ danach richten müsste.

Verfassungspolitisch freilich ist stets darauf zu achten, dass die Selbstbeschränkungen eines Parlaments seine aktuell-konkreten Gestaltungs- und Reaktionsmöglichkeiten nicht zu sehr beschneiden. Ein solch kritisches Ausmaß ist hier jedoch gewiss noch nicht erreicht.

2. Argwöhnen könnte man im Übrigen, ob als verfassungsrechtliches Tatbestandmerkmal vielleicht der **Begriff der „Investitionen“ zu unscharf** sei – so in der Landtagsdebatte insb. der Abg. Harms (PlenProt. 18/11584 f.). Rein rechtsmethodisch ist das jedoch eindeutig nicht der Fall. Nur quasi ‘governance-systematisch’ und damit verfassungspolitisch mag man das spezifisch staatsschuldenrechtliche, enge Verständnis von „Investitionen“ anzweifeln bzw. kritisieren.

Als im Grundgesetz mit dem 20. ÄndG v. 12.5.1969 (BGBl. I S. 357) – damals neuer Art. 115 I 2 GG – die nominale Kreditaufnahmegrenze bei “der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ angesetzt wurde, gab es zum maßgeblichen Investitionsbegriff immer feste Vorstellungen. Und an deren Verbindlichkeit ist auch – unbeschrieben der chronisch verfassungswidrig werdenden Staatspraxis – bis zur Neufassung des Art. 115 GG durch das ÄndG v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248, ‘Föderalismusreform II’), wonach nun die staatliche Kreditaufnahmebegrenzung an einem bestimmten Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt festmacht, normativ nie gerüttelt worden. Klar war und ist nämlich, dass der Investitionsbegriff im Rahmen haushaltsrechtlicher Restriktionen einen staatsschuldenrechtlich spezifischen Inhalt haben muss, der eben nur solche Ausgaben dazurechnet, deren für die Zukunft zu erwartende Positivwirkung für den Kapitalstock dessen durch die Schuldendienstverpflichtung aktuell vorgenommene Minderung ausgleichen kann (vgl. Höfling/Rixen 2003, Bonner Kommentar, Rn. 278 ff. zu Art. 115; oder Pünder, Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 33 ff.).

Dem Auftrag zur Konkretisierung des Investitionsbegriffs (Art. 115 I 3 GG a.F.) ist der einfache Gesetzgeber 1989 nachgekommen. In § 10 III Nr.2 Satz 2 HGrG (entspr. § 13 III Nr. 2 Satz 2 BHO) hat er den Investitionsbegriff zwar nicht abstrakt definiert, aber doch gegenständlich ausdifferenziert.

Danach sind „Ausgaben für Investitionen (nur) die Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen;
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt;
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen;
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen;
- e) Darlehen;
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen;
- g) Zuwendungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke“.

Und obwohl hieran immer wieder Detailkritik geübt wurde, ist diese Begriffsbestimmung – bei gleichzeitig noch engerer Fassung, d.h. Ablehnung einer Einbeziehung auch von Bruttoinvestitionen oder Ersatzinvestitionen – vom Bundesverfassungsgericht 2007 ausdrücklich bestätigt worden (BVerfGE 119, 96, 143 f.). Selbst seitdem nun für die staatliche Kreditaufnahmebegrenzung im Grundgesetz nicht mehr auf die Summe der veranschlagten Investitionen abgestellt wird, gilt die staatsschuldenrechtliche Begriffsbestimmung von „Investitionen“ in § 10 III 2 Satz 2 HGrG heute unverändert weiter – und übrigens auch in § 13 III Nr. 2 Satz 2 LHO Schleswig-Holstein.

3. Verfassungsrechtlich begegnet der vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung mithin keinerlei Bedenken. Ob (und wie) man ihm folgen möchte, ist allein eine politische Entscheidung.

gez. **Edzard Schmidt-Jortzig**