

Entwurf

Gesetz

über die Schuldenbremse in Niedersachsen

Artikel 1

Änderung der Niedersächsischen Verfassung

Die Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2011 (Nds. GVBl. S. 210), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 58 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- b) Es wird der folgende Satz 2 angefügt:

„²Bei der Bemessung der den Gemeinden und Landkreisen zur Verfügung zu stellenden Mittel ist die Gleichwertigkeit der Aufgaben des Landes und der Gemeinden und Landkreise zu berücksichtigen.“

2. Artikel 71 erhält folgende Fassung:

„Artikel 71

Kreditaufnahme, Gewährleistungen, Schuldenbremse

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(2) Der Haushalt ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(3) ¹Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. ²Bei einer von der Normallage negativ abweichenden konjunkturellen Entwicklung ist der Ausgleich des Haushalts durch Einnahmen aus Krediten abweichend von Absatz 2 zulässig.

(4) ¹Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann abweichend von Absatz 2 aufgrund eines Beschlusses des Landtages der Haushalt durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. ²Der Beschluss bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. ³Er muss einen Tilgungsplan enthalten, der sicherstellt, dass die aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

3. Nach Artikel 77 wird der folgende Artikel 77 a eingefügt:

„Artikel 77 a

Übergangsvorschrift zur Schuldenbremse

¹Artikel 71 in der bis zum <xx>.<xxxx> 201<X> geltenden Fassung ist letztmals auf das Haushaltsjahr 2019 anzuwenden. ²Artikel 71 in der ab dem <xx>.<xxxx> 201<X> geltenden Fassung ist erstmals auf das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden.“

Artikel 2

Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung

Die Niedersächsische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30. April 2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 2013 (Nds. GVBl. S. 310), wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben nach Maßgabe der §§ 18 a bis 18 c,

2. zur Tilgung von am Kreditmarkt aufgenommenen Krediten und
3. zur Bereitstellung von Mitteln, die in vorangegangenen Haushaltsjahren anstelle bewilligter Kredite zur Vorfinanzierung der Tilgung bestehender Schulden vorübergehend in Anspruch genommen wurden.

(2) Die Ermächtigungen nach Absatz 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

b) In Absatz 3 wird die Angabe „Absatz 2“ durch die Angabe „Absatz 1“ ersetzt.

2. § 18 a erhält folgende Fassung:

„§ 18 a

Kreditaufnahme

(1) ¹Einnahmen und Ausgaben sind ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, soweit sich aus den §§ 18 b und 18 c nichts anderes ergibt. ²Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen nach Absatz 2 zu bereinigen.

(2) Aus den Ausgaben sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und für Tilgungen an den öffentlichen Bereich herauszurechnen und aus den Einnahmen die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich.“

3. Nach § 18 a werden die folgenden §§ 18 b bis 18 e eingefügt:

„§ 18 b

Konjunkturbereinigung

(1) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung

1. können im Fall negativer Auswirkungen auf den Haushalt in Höhe der Konjunkturkomponente (Absatz 2) Ausgaben nach Maßgabe des Absatzes 3 Sätze 3 und 4 durch Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage oder durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden und
2. müssen im Fall positiver Auswirkungen auf den Haushalt in Höhe der Konjunkturkomponente (Absatz 2) Einnahmen nach Maßgabe des Absatzes 3 Sätze 2 und 5 zur Tilgung von Krediten verwendet oder der Konjunkturbereinigungsrücklage zugeführt werden.

(2) ¹Zur Feststellung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ermittelt das Finanzministerium eine aus der für den Gesamtstaat berechneten Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten (Produktionslücke) abgeleitete Konjunkturkomponente. ²Diese wird mit dem Entwurf des jährlichen Haushaltsplans durch die Landesregierung beschlossen. ³Wird der Ansatz der Steuereinnahmen gegenüber dem Entwurf des Haushaltsplans geändert, so ist der Konjunkturkomponente eine Steuerabweichungskomponente hinzuzurechnen, um die Auswirkungen der veränderten konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zu berücksichtigen. ⁴Zur Ermittlung der Steuerabweichungskomponente ist die Abweichung um die finanziellen Wirkungen zwischenzeitlicher Rechtsänderungen und um die Wirkungen auf die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Landkreise nach § 1 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich zu bereinigen. ⁵Der absolute Betrag der Steuerabweichungskomponente ist auf höchstens 5 Prozent des Ansatzes der Steuereinnahmen im Entwurf des Haushaltsplans begrenzt. ⁶Beim Abschluss des Haushaltsjahres sind die tatsächlichen Auswirkungen der von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechend den Sätzen 3 bis 5 zu ermitteln.

(3) ¹Zum Ausgleich der nach Absatz 2 festgestellten Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ist eine Konjunkturbereinigungsrücklage zu bilden. ²Der Rücklage werden nach Maßgabe des Satzes 5 die Beträge zugeführt, die sich bei einer von der Normallage abweichenden positiven konjunkturellen Entwicklung als Auswirkungen auf den Haushalt ergeben. ³Aus der Rücklage darf nur entnommen werden, um die sich bei einer von der Normallage negativ abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ergebenden Auswirkungen auszugleichen. ⁴Soweit ihr Bestand zum Ausgleich nicht ausreicht, ist dieser durch Einnahmen aus Krediten zulässig. ⁵Beträge, die sich als Auswirkung einer von der Normallage positiv abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ergeben, sind zunächst zur Tilgung von Krediten zu verwenden, die in Vorjahren zum Ausgleich der Auswirkungen einer von der Normallage negativ abweichenden konjunkturellen Entwicklung aufgenommen wurden; danach verbleibende Beträge sind der Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen.

(4) ¹Die Ermittlung der Konjunkturkomponente ist unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft vom Finanzministerium regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln. ²Überschreitet der Bestand der Kon-

junkturbereinigungsrücklage 5 Prozent der Steuereinnahmen des Landes im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr, so ist zu überprüfen, ob die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Auf- und Abschwung symmetrisch berücksichtigt werden.

§ 18 c

Ausnahmesituationen

¹Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses des Landtages der Haushalt durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. ²Der Beschluss bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. ³Er muss einen Tilgungsplan enthalten, der sicherstellt, dass die aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraumes getilgt werden.

§ 18 d

Kontrollkonto

(1) ¹Abweichungen zwischen der mit dem Haushaltsabschluss festgestellten Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme, die sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres ergibt, sind vom Finanzministerium fortlaufend auf einem Verrechnungskonto zu erfassen (Kontrollkonto). ²Zur Feststellung der Kreditaufnahme im Haushaltsjahr ist neben den am Kreditmarkt aufgenommenen Krediten die Veränderung des Bestandes der zum Ausgleich des abgeschlossenen Haushaltsjahres nach § 25 Abs. 1 übertragenen Kreditermächtigungen und der aufgrund der Nutzung vorübergehend verfügbarer Mittel zur Tilgung bestehender Schulden im abgeschlossenen Haushaltsjahr nicht ausgeschöpften, nach den Regelungen des Haushaltsgesetzes ins Folgejahr übertragenen Kreditermächtigungen einzubeziehen. ³Kreditaufnahmen nach § 18 c Satz 1 und Tilgungen nach dem Tilgungsplan nach § 18 c Satz 2 sind von dem Betrag der mit dem Haushaltsabschluss festgestellten Kreditaufnahme abzusetzen.

(2) ¹Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. ²Dieser soll in gleich großen Schritten innerhalb von zwei Haushaltsjahren beginnend mit dem Haushaltsjahr erreicht werden, das auf die Feststellung des negativen Saldos folgt.

§ 18 e

Verordnungsermächtigung

Das Finanzministerium legt Einzelheiten zur Ermittlung der Konjunkturkomponente, zur Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme und zu den auf dem Kontrollkonto zu erfassenden Abweichungen durch Verordnung fest.“

4. Es wird der folgende neue § 117 eingefügt:

„§ 117

Übergangsbestimmung zur Schuldenbremse

¹§ 18 Abs. 1 bis 3 sowie § 18 a in der bis zum <xx>.<xxxx> geltenden Fassung sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2019 anzuwenden. ²§ 18 Abs. 1 bis 3 und § 18 a in der ab dem <xx>.<xxxx> geltenden Fassung und die §§ 18 b bis 18 d sind erstmals auf das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziel des Gesetzes

Die Schulden des Landes Niedersachsen sind seit 1970 stark gewachsen. Höhe und Entwicklung des bisher aufgelaufenen Schuldenstandes haben gezeigt, dass die geltenden Regeln der Finanzverfassung eine Begrenzung der Verschuldung nicht haben sicherstellen können.

Bund und Länder haben die Entwicklung ihrer Schuldenstände im Rahmen der Föderalismuskommission II zum Anlass genommen, mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (im Folgenden: GG) vom 29. Juli 2009 einen Paradigmenwechsel vorzunehmen und einen neuen bundesrechtlichen Rahmen zu setzen. Eigenfinanzierte Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung veranschlagte Ausgaben sollen für die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme nicht mehr maßgeblich sein. Nach der Neuregelung in Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG gilt nun das Gebot, den Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen und damit ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot.

Nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG können Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen sowie eine Ausnahmeregelung im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen, vorsehen.

Macht ein Land hiervon keinen Gebrauch, dann gilt das in Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG normierte Neuverschuldungsverbot ausnahmslos.

Zu Artikel 1 (Änderung der Niedersächsischen Verfassung):

Während die Neuregelung für den Bund schon ab dem Haushaltsjahr 2011 galt, war es für die Länder ohne eine Übergangszeit nicht möglich, die neuen Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 GG einzuhalten. Deshalb ermöglicht Artikel 143 d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG den Ländern, im Zeitraum bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den neuen Vorgaben abzuweichen. Die Länder haben ihre Haushalte in der Übergangszeit dabei so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird. Der niedersächsische Landeshaushalt wird seit dem Haushaltsjahr 2017 ohne Nettokreditermächtigungen aufgestellt.

Der vorliegende Gesetzentwurf verankert ein eigenständiges Neuverschuldungsverbot in der Niedersächsischen Verfassung und nutzt zugleich die vom Bundesrecht eröffneten Spielräume im Interesse der erforderlichen finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes. Die vorgeschlagene Änderung der Niedersächsischen Verfassung beschränkt sich dem Charakter der Verfassung gemäß auf grundsätzliche Regelungen; die konkrete technische Ausgestaltung der neuen Schuldenregel bleibt der ausführenden Gesetzgebung vorbehalten.

Die nachhaltige Begrenzung der Verschuldung auf Landesebene darf nicht zur Verschiebung finanzieller Lasten auf die Gemeinden und Landkreise führen. Die verfassungsrechtliche Finanzverantwortung des Landes gegenüber den Kommunen bleibt durch die neuen Regeln unberührt. Die Verankerung des Neuverschuldungsverbots gibt zugleich Anlass, die Maßstäbe dieser Verantwortung im Interesse der Gemeinden und Landkreise zu präzisieren.

Das Land hat seine Nettoneuverschuldung und sein Finanzierungsdefizit vor Ablauf der Übergangszeit und ohne Eingriffe zulasten der Kommunen auf Null zurückgeführt. Die Einhaltung der Schuldenbremse gebietet eine Finanzpolitik, die sich dauerhaft an strukturell ausgeglichenen Haushalten orientiert. Das Zusammenwirken der Schuldenbremse mit den sich insbesondere an einer vergleichenden Betrachtung der Finanzierungssalden orientierenden Maßstäben der Verteilungssymmetrie im Kommunalen Finanzausgleich führt zu einem effektiven Schutzmechanismus zugunsten der Kommunen. Dieser Schutzmechanismus wird noch dadurch unterstützt, dass Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, geschaffen werden. Den Landeshaushalt beeinflussende konjunkturelle Schwankungen auf der Einnahmeseite werden dadurch geglättet und ermöglichen eine stärkere Kontinuität auf der Ausgabeseite.

Für die Schutzwirkung dieses Mechanismus zugunsten der Kommunen ist das an Verlässlichkeit und Planbarkeit ausgerichtete Verfahren der Anpassung der Konjunkturkomponente im Prozess der Haushaltsaufstellung von besonderer Bedeutung. Die Einbeziehung einer Konjunkturkomponente zur Bereinigung konjunktureller Wirkungen auf den Haushalt in der mittelfristigen Finanzplanung und in der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs sorgt für eine langfristige Orientierung der Ausgabenentwicklung des Landes an konjunkturunabhängig erwartbaren Einnahmen. Nach Aufstellung eines Haushaltsplanentwurfs wird dieser Ausgaberrahmen grundsätzlich nicht mehr verändert; Änderungen der Einnahmeerwartung, die sich nach dem Beschluss über den Entwurf ergeben, können im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens aufgefangen werden. Da sie sachgerecht und unter Wahrung der

Symmetrie abgedeckt werden, ist die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes insoweit gegen kurzfristig auftretende Einnahmeschwankungen gesichert.

Zu Artikel 2 (Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung):

Zur Sicherstellung der erforderlichen finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes setzt der vorliegende Gesetzentwurf den vom Bundesrecht eröffneten und in Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung (im Folgenden: NV) nachvollzogenen Handlungsrahmen in der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung (LHO) um. Zugleich trifft das Gesetz entsprechend Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG in Verbindung mit Artikel 71 Abs. 5 NV (neu) weitere Regelungen zur näheren Ausgestaltung, abgestimmt auf das niedersächsische Haushaltsrecht, welche zur Ausführung und Kontrolle des Neuverschuldungsverbots in der Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug und der Haushaltsrechnung erforderlich sind.

II. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Nach Ablauf der Übergangsfrist gilt die Schuldenbremse des Grundgesetzes für Niedersachsen – wie für alle anderen Länder auch – unmittelbar. Ohne eine Ausgestaltung der Schuldenbremse im Landesrecht würde in Niedersachsen ab dem Haushaltsjahr 2020 ein ausnahmsloses und absolutes Verschuldungsverbot gelten. Das Land könnte dann weder auf eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung noch auf Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen reagieren.

Die Länder bestimmen entsprechend ihrer föderalen Haushaltsautonomie selbst, ob und in welchem Umfang sie im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen Regelungen zur Schuldenbremse ausgestalten.

Die für Niedersachsen vorgesehenen Regelungen orientieren sich – dem Charakter der Verfassung entsprechend – an einer grundlegenden Normierung der Schuldenbremse in Artikel 71 Abs. 2 bis 5 NV und der konkreten technischen Abbildung in einer ausführenden einfachgesetzlichen Gesetzgebung.

Die Ziele des nun vorliegenden Gesetzentwurfs sind:

- Mit Wirkung zum 1. Januar 2020 die landesverfassungsrechtliche Regelung zur Kreditaufnahme mit einer Neufassung des Artikels 71 NV an die Regelungen des Grundgesetzes zur Schuldenbremse anzupassen. Den dortigen Vorgaben folgend soll wirkend ab dem Haushaltsjahr 2020 an die Stelle der herkömmlichen, punktuell im Haushaltsgesetz greifenden Schuldenbegrenzungsregel ein geschlossenes System von Vorgaben gesetzt werden, das neue Verschuldung umfassend im Soll und im Ist erfasst und grundsätzlich verbietet.
- Ebenfalls mit Wirkung zum 1. Januar 2020 die im Grundgesetz für den Landesgesetzgeber eröffneten Möglichkeiten zur näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse zu nutzen. Durch eine Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung sollen wirkend ab dem Haushaltsjahr 2020 Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, geschaffen werden.
- Durch eine Anpassung in Artikel 58 NV mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes klarzustellen, dass Land und Kommunen (Gemeinden und Landkreise) entsprechend ihrer Aufgaben im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleichgewichtig an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu beteiligen sind und die Schuldenbremse nicht zu einer Verschiebung von finanziellen Lasten auf die kommunalen Ebenen führen kann.

Diese Ziele werden durch den Gesetzentwurf erreicht.

Die Entscheidung, ob die landesrechtliche Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung und/oder in einfachem Landesgesetz erfolgt, hat lediglich Einfluss auf die Normenhierarchie. Die Aufnahme in die Verfassung unterstreicht das Bekenntnis zum Verzicht auf Neuverschuldung und ermöglicht die Justiziabilität der Schuldenregel vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof. Die Entscheidung für ein Konjunkturbereinigungsverfahren ermöglicht in Abschwungphasen Verschuldung, der in Aufschwungphasen entsprechende rechtliche Verpflichtungen zum Abbau von bzw. Vorsorge gegen weitere Neuverschuldung gegenüberstehen. Die Feststellung der Konjunkturkomponente erfordert komplexe Schätzungen; hierfür existiert kein allgemeines ideales Modell für Bund und alle Länder. Die für Niedersachsen diesbezüglich getroffene Regelung ist in sich geschlossen und stimmig und beachtet dabei unter anderem folgende Punkte: Verfassungsrechtliche Vorgabe der Symmetrie, Nachvollziehbarkeit und Transparenz, geringe Manipulationsanfälligkeit, Rücksicht auf die Besonderheit der Länder, Planungssicherheit, Kompatibilität zu anderen Regelsystemen sowie Anpassungsmöglichkeiten.

In Bezug auf Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen haben Bund und Länder grundsätzlich vergleichbare Regelungen.

III. Haushaltmäßige Auswirkungen

Zu Artikel 1:

Die Regelung des Neuverschuldungsverbots soll in der vorgeschlagenen Fassung ab dem Haushaltsjahr 2020 gelten. Kurzfristige haushaltmäßige Auswirkungen sind nicht erkennbar. Mit der Klarstellung in Artikel 58 NV sind keine haushaltmäßigen Auswirkungen verbunden.

Zu Artikel 2:

Kurzfristige haushaltmäßige Auswirkungen sind nicht erkennbar.

IV. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf die Belange von Menschen mit Behinderungen und auf Familien

Auswirkungen auf die vorgenannten Bereiche sind nicht erkennbar.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Die Regelung ergänzt Artikel 58 NV um einen zweiten Satz, der mit der Gleichwertigkeit der Landesaufgaben und der kommunalen Aufgaben den grundsätzlichen Maßstab für die verfassungsrechtliche Finanzverantwortung des Landes für Gemeinden und Landkreise benennt. Er unterstreicht, dass das Neuverschuldungsverbot der Landesverfassung sich ausschließlich an das Land richtet und die Finanzgarantien zugunsten der Kommunen nicht berührt. Gemeinden und Landkreise bilden mit dem Land eine Schicksalsgemeinschaft; im Hinblick auf insgesamt knappe Ressourcen kann keine Seite einen absoluten Vorrang ihrer Finanzierungsbedürfnisse beanspruchen. Dies bringt schon Artikel 58 Satz 1 NV klar zum Ausdruck, indem er einerseits das Land verpflichtet, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen zu gewährleisten, andererseits auf die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes Bezug nimmt.

Landes- und Kommunalaufgaben sind prinzipiell gleichwertig. Es entspricht der organisationsrechtlichen Einordnung der Kommunen als Teile der Länder, beide Ebenen entsprechend ihren Aufgaben gleichgewichtig an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu beteiligen. Dies gilt selbstverständlich auch nach Abbau der Neuverschuldung unter der nunmehr in volle Wirkung tretenden Schuldenregelung des Artikels 109 Abs. 3 GG. Der finanzwirtschaftliche Paradigmenwechsel, der sich für das Land aus dem Neuverschuldungsverbot ergibt, darf auch weiterhin nicht zu einer Verschiebung von finanziellen Lasten auf die Kommunen führen. Vielmehr ist die Gleichwertigkeit der Landesaufgaben und der kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen. Gleichwohl werden von der kommunalen Ebene Verschiebungen finanzieller Lasten auf die Kommunen befürchtet. Die die Niedersächsische Landesregierung in der 18. Legislaturperiode tragenden Parteien von SPD und CDU haben diese Befürchtungen aufgenommen und in ihrer Koalitionsvereinbarung beschlossen, in Artikel 58 NV eine eindeutig klarstellende Anpassung vorzunehmen. Damit besteht Anlass, den aus der organisationsrechtlichen Einordnung der Kommunen als Teile der Länder herzuleitenden – vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof insbesondere in seiner letzten Entscheidung zum Kommunalen Finanzausgleich von 2008 präzisierten – Maßstab in der Verfassung explizit zu bezeichnen. Danach entspricht es der organisationsrechtlichen Einordnung der Kommunen als Teile der Länder, beide Ebenen entsprechend ihren Aufgaben gleichgewichtig an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu beteiligen. Im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs sind also die finanziellen Belange von Land und kommunaler Ebene im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleich zu gewichten. Zur Beurteilung der Verteilungssymmetrie ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs eine Bewertung der Finanzsituation anhand der Entwicklung der jeweiligen Finanzierungssalden anerkannt, welche sich auf die Einnahmen und Ausgaben ohne Kredite bezieht. Die Verteilungssymmetrie ist damit ein funktionsfähiger effektiver Mechanismus, der die Kommunen auch und gerade in angespannter finanzieller Lage gegen Eingriffe vonseiten des Landes schützt. Indem Artikel 58 Satz 2 - neu - NV den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben bekräftigt, stellt er die verfassungsrechtliche Position der Kommunen gegenüber dem Landesgesetzgeber klar und sichert sie gegen Relativierungen unter dem Aspekt der Schuldenbremse des Artikels 71 NV.

Zu Nummer 2:

Zu Artikel 71 Abs. 1:

Der bisherige Wortlaut des Artikels 71 Satz 1 NV wird Artikel 71 Abs. 1 NV.

Zu Artikel 71 Abs. 2:

Artikel 71 Abs. 2 NV orientiert sich an dem Regelungsgehalt des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 GG.

Die für Bund und Länder verbindliche Verschuldungsregel des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 GG hat die Begrenzung struktureller Kreditaufnahmen zum Ziel. Nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG ist die nähere Ausgestaltung dieser Regelung den Ländern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe überlassen, dass keine (neuen) Einnahmen aus Krediten zugelassen werden dürfen. Damit gilt für Niedersachsen anders als für den Bund – dem Artikel 109 Abs. 3 Satz 4 GG noch eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von jährlich 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt einräumt – ab dem Haushaltsjahr 2020 das Gebot, einen Haushaltsausgleich nicht mehr durch Einnahmen aus Krediten herbeizuführen, die zu einer Erhöhung der strukturellen Verschuldung führen. Die Umschuldung bestehender Kredite durch die Aufnahme von Krediten vom Kreditmarkt wird durch Artikel 71 Abs. 2 NV und Artikel 109 Abs. 3 GG nicht berührt; die Schuldenbremse ist keine Rechtsverpflichtung zur Tilgung von Altschulden. In welcher Geschwindigkeit Altschulden abgebaut werden können und sollen, bleibt auch unter der Schuldenbremse eine politische Entscheidung, die unter Berücksichtigung der vorhandenen finanzwirtschaftlichen Spielräume und in Abwägung mit anderen Prioritäten und Zielsetzungen zu treffen ist.

Das Neuverschuldungsverbot bezieht sich ausschließlich auf Einnahmen aus Krediten. Soweit der Niedersächsische Staatsgerichtshof zur bisherigen Fassung des Artikels 71 NV entschieden hat, dass Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage zur Deckung von Haushaltsausgaben im Jahr ihrer Veranschlagung wie eine Kreditaufnahme zu rechtfertigen seien, ergibt sich diese Anforderung aus der herkömmlichen Bindung an die veranschlagten Investitionen bzw. die herkömmliche Ausnahme und ist überholt. Die Auslegung des Staatsgerichtshofs erfolgte eindeutig als Korrektiv für die im alten Regime fehlende Kontrolle der Schuldenbegrenzung im Haushaltsvollzug, die verhindern sollte, dass eine einmal bewilligte Kreditaufnahme im Ist in Rücklagen umgewandelt und in folgenden Haushaltsjahren ohne weitere staatsschuldenrechtliche Rechtfertigung genutzt werden konnte. Der Verfassungsgeber vollzieht mit der neuen Schuldenregel einen grundlegenden Wechsel. An die Stelle der herkömmlichen, punktuell im Haushaltsgesetzgebungsprozess greifenden alten Schuldenbegrenzungsregel setzt er ein geschlossenes System von Vorgaben, das neue Verschuldung umfassend im Soll und im Ist erfasst und grundsätzlich verbietet. Innerhalb dieses Systems ist eine Verschuldung allenfalls im Rahmen fest definierter Ausnahmen temporär zulässig, aber stets mit einer Tilgungspflicht verbunden. Die Tilgung ist im Ist nachzuweisen, sodass kein Spielraum für einen dauerhaften Aufwuchs der Neuverschuldung besteht.

Soweit künftig am Ende des Haushaltsjahres Zuführungen an die allgemeine Rücklage geleistet werden, ist nachzuweisen, dass diese Zuführung ohne Aufnahme neuer, verbotener Kredite finanziert ist. Damit werden im geschlossenen Regelkreis der Schuldenbremse bereits Zuführungen zum Aufbau der Rücklage engen Vorgaben unterworfen. Dadurch ist das Ziel der Schuldenbremse, einen Aufbau von Verschuldung zu verhindern, gesichert; der Gesetzgeber kann seine Kreditaufnahme nicht über das erlaubte Ausmaß der Verschuldung hinaus ausdehnen. Eine spätere Entnahme aus der allgemeinen Rücklage wie eine Einnahme aus Krediten zu behandeln und nochmals eine Rechtfertigung zu fordern, käme damit einem systematisch widersinnigen doppelten Rechtfertigungszwang gleich.

Das Neuverschuldungsverbot gilt für das Land einschließlich seiner rechtlich unselbständigen Untergliederungen. Sofern gegebenenfalls in Zukunft Sondervermögen, Landesbetriebe oder sonstige Untergliederungen mit einer gesonderten Kreditermächtigung ausgestattet werden sollten, wäre diese im Plan und im Ist dem Land zuzurechnen und nur unter Beachtung des Neuverschuldungsverbots zulässig. Dagegen gilt die Regelung nicht für Kredite, welche Dritte mit eigener Rechtspersönlichkeit aufnehmen. Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte entfaltet Artikel 71 NV nur insoweit Wirkung, als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen. Wenn die Umgehung im Einzelfall feststellbar ist, ist die Kreditaufnahme wie eine Kreditaufnahme des Kernhaushalts zu bewerten und bei Überschreitung der Schuldengrenze verboten. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.

Mit den neuen Regelungen in Artikel 71 Abs. 3 und 4 NV werden die in Artikel 109 Abs. 3 GG eröffneten Spielräume einer landesrechtlichen Regelung genutzt. Die vorgesehenen Regelungen entsprechen dem Rahmen des Artikels 109 Abs. 3 Satz 2 GG; sie ermöglichen, Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung zu berücksichtigen und eröffnen die Möglichkeit zu Ausnahmeregelungen bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen.

Zu Artikel 71 Abs. 3:

Artikel 71 Abs. 3 NV bestimmt, dass die aus Artikel 71 Abs. 2 NV abgeleitete (Null-)Neuverschuldungsgrenze die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung berücksichtigen soll (Konjunkturbereinigung). Damit schreibt die Verfassung fest, dass Niedersachsen die in Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG gebotene Möglichkeit zur Konjunkturbereinigung nutzt (Satz 1). Zur Vermeidung eines volkswirtschaftlich schädlichen prozyklischen Ausgabeverhaltens ist es erforderlich, Einnahmen aus Krediten zum Ausgleich konjunkturell bedingter Defizite zuzulassen und zu verhindern, dass konjunkturell bedingte Überschüsse in höhere Ausgaben fließen. Der Ausgleich des Haushalts durch Einnahmen aus Krediten ist nach Satz 2 deshalb abweichend von dem vorgehend in Absatz 2 normierten Grundsatz des Verbots einer Neuverschuldung in dem Umfang zuzulassen, in dem sich der Landeshaushalt im Vergleich zur konjunkturellen Normallage verschlechtert (und diese Verschlechterung

nicht aus vorhandenen, aus konjunkturellen Überschüssen gebildeten Rücklagen aufgefangen werden kann, vgl. zur Konjunkturbereinigungsrücklage Artikel 2 Nr. 3 – § 18 b Abs. 3 LHO des Entwurfs), um die sogenannten automatischen Stabilisatoren zur Wirkung kommen zu lassen. Umgekehrt ist in konjunkturell guten Zeiten dafür Sorge zu tragen, dass die konjunkturell bedingte Verbesserung des Landeshaushalts im Vergleich zur konjunkturellen Normallage zur Tilgung konjunkturell bedingter Schulden aus Vorjahren (bzw. zur Vermeidung künftiger konjunktureller Verschuldung in Form einer Konjunkturbereinigungsrücklage) verwendet wird. Über einen kompletten Konjunkturzyklus hinweg darf dabei keine neue konjunkturbedingte Verschuldung entstehen (Symmetrie).

Zu Artikel 71 Abs. 4:

Bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, ist die Handlungsfähigkeit des Landes sicherzustellen. Insoweit wird in Absatz 4 eine weitere Ausnahme von dem Grundsatz des Verbots der Neuverschuldung zugelassen. Diese Ausnahmeregelungen sind gegenüber der Regel zur Stabilisierung konjunktureller Schwankungen deutlich enger gefasst.

Da eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung potenzieller Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Naturkatastrophen sind in Orientierung an der Staatspraxis zur Amtshilfe nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen). Außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- Besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikels 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG, das heißt Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise die Finanzkrise der Jahre 2008/2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe erforderte.

Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden.

Zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung sind demgegenüber keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen ist im Rahmen der neuen Schuldenregel allein durch die Konjunkturbereinigung Rechnung zu tragen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

Artikel 71 Abs. 4 setzt einen Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags voraus; dies kann ein Gesetzesbeschluss oder ein Parlamentsbeschluss sein. Er ist mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Tilgung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme binnen eines angemessenen Zeitraums verbindlich regelt. Für die Angemessenheit des Tilgungszeitraums ist dabei neben Art und Ausmaß der Notsituation und dem Ausmaß der zusätzlichen Kreditaufnahme auch die Einschätzung der konjunkturellen Lage von Bedeutung. Zugleich stellt die Tilgung sicher, dass die in der Ausnahmesituation aufgenommenen Schulden zeitnah zurückgeführt werden und kein Anreiz für eine extensive Auslegung der Ausnahmeregelung geschaffen wird.

Zu Artikel 71 Abs. 5:

Die Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung bedürfen einer inhaltlichen und verfahrensmäßigen Konkretisierung durch ein Ausführungsgesetz. Die Regelungen dienen der Umsetzung der Schuldenbremse – abgestimmt auf das niedersächsische Haushaltsrecht. Dabei sind insbesondere Regelungen erforderlich

- zum Verfahren der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme unter Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt,
- zu den Einnahmen und Ausgaben sowie zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen,
- zum Verfahren im Fall einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation,

- zum Verfahren zur Feststellung und zum Ausgleich der Abweichungen der mit dem Haushaltsabschluss festgestellten Kreditaufnahme des Haushaltsjahres von der zulässigen Obergrenze auf einem Kontrollkonto, einschließlich der Berücksichtigung der vorübergehenden Nutzung vorhandener Mittel im Rahmen des Liquiditätsmanagements.

Die erforderlichen Regelungen sollen in die Niedersächsische Landeshaushaltsordnung aufgenommen werden.

Zu Nummer 3:

Artikel 77 a NV regelt den Übergang von der bisherigen zur neuen Schuldenregel. Die neue Regelung soll ab dem Haushaltsjahr 2020 volle Wirksamkeit erhalten.

Zu Artikel 2:

Zu Nummer 1:

§ 18 Abs. 1 Nr. 1 LHO verweist für die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten auf das Haushaltsgesetz (bisher § 18 Abs. 2 Satz 1 LHO). Zugleich wird die bisher in § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO enthaltene Regelung über die Tilgungskreditermächtigung neu verortet. Da Artikel 109 Abs. 3 GG lediglich die Neuverschuldung verbietet, bleibt sie in der Sache bestehen, wird aber künftig – wie auf Bundesebene und in den anderen Ländern – wieder in das jeweilige Haushaltsgesetz aufgenommen, auf das § 18 Abs. 1 Nr. 2 LHO ausdrücklich verweist. Entsprechendes gilt für die erstmals mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 aufgenommene Regelung über im Haushaltsjahr aufgrund des Einsatzes vorübergehend verfügbarer Mittel nicht genutzte Kreditermächtigungen (§ 18 Abs. 1 Nr. 3 LHO). § 18 Abs. 1 Nr. 3 LHO bietet den Rahmen für ein umfassendes, an Wirtschaftlichkeit orientiertes Liquiditätsmanagement ohne haushaltsrechtliche Folgeprobleme und grenzt mit Blick auf die ab 2020 in vollem Umfang greifende Schuldenbremse die notwendigen haushaltswirtschaftlichen Spielräume in sachgerechter Weise ab.

§ 18 Abs. 2 LHO normiert entsprechend der bisherigen Regelung die Geltungsdauer der im Haushaltsgesetz zu erteilenden Kreditermächtigungen nach § 18 Abs. 1 LHO (bisher § 18 Abs. 2 Satz 3 LHO).

Zu Nummer 2:

§ 18 a Abs. 1 Satz 1 LHO konkretisiert das in Artikel 71 Abs. 2 NV niedergelegte grundsätzliche Neuverschuldungsverbot unter Verweis auf die Regelungen der §§ 18 b und 18 c.

Dem Wortlaut des Artikels 109 Abs. 3 GG entsprechend stellt das Neuverschuldungsverbot nach Artikel 71 NV auf das Verbot der Nettokreditaufnahme und nicht auf den Finanzierungssaldo ab. Ziel der Schuldenbremse ist die Verhinderung weiterer struktureller Verschuldung. Dieser Zielrichtung folgend sind Einnahmen und Ausgaben nach § 18 a Abs. 1 Satz 2 LHO um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Die Regelung lehnt sich an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und damit auch an den Vorgaben zur Berechnung der Verschuldungsvorgaben auf europäischer Ebene an. Dort, wie auch in anderen Regelungen zur Umsetzung des Artikels 109 Abs. 3 GG in Bund und Ländern, werden typischerweise nicht vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel bereinigt, eine Finanzierung dauerhafter struktureller Belastungen aus finanziellen Transaktionen zu verhindern.

§ 18 a Abs. 2 LHO definiert die beim Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme nach Absatz 1 Satz 2 zu bereinigenden Einnahmen und Ausgaben. Danach dürfen als ausgabeseitige finanzielle Transaktionen der Erwerb von Beteiligungen und die Tilgungen an den öffentlichen Bereich aus Krediten finanziert werden. Im Gegenzug führen als Einnahmen aus finanziellen Transaktionen der Erlös aus Veräußerung von Beteiligungen und Einnahmen aus Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich nicht zu einer Vergrößerung des Spielraums für strukturell und nachhaltig belastende Ausgaben. Ausgaben und Einnahmen aus Vergabe und Rückfluss von Darlehen sind in die Bereinigung nicht einbezogen. Eine kreditfinanzierte Gewährung von Darlehen durch das Land ist damit nicht möglich.

Eine Bereinigung um Rücklagenbewegungen findet dagegen nicht statt. Der Aufbau von Rücklagen ist bereits zum Zeitpunkt der Zuführung zu rechtfertigen. Damit können Rücklagenbestände in späteren Haushaltsjahren im Rahmen ihrer Zweckbindung verwendet werden, ohne als neue Verschuldung angerechnet zu werden. Die vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof zur herkömmlichen Fassung des Artikels 71 NV entwickelte Anforderung an Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage hat im neuen, geschlossenen System des Neuverschuldungsverbots nach Artikel 109 Abs. 3 GG keine Grundlage mehr.

Zu Nummer 3:

Zu § 18 b LHO:

Artikel 71 Abs. 3 Satz 1 NV (neu) regelt, dass bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind.

Der Landesgesetzgeber hat sich damit entschieden, von der in Artikel 109 Abs. 3 GG gegebenen Möglichkeit einer Konjunkturbereinigung Gebrauch zu machen. Zur Vermeidung eines volkswirtschaftlich schädlichen prozyklischen Ausgabeverhaltens ist es erforderlich, eine Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunkturell bedingter Defizite zuzulassen und zu verhindern, dass konjunkturell bedingte Überschüsse in höhere Ausgaben fließen. Eine Kreditaufnahme ist deshalb in dem Umfang zuzulassen, in dem sich die Haushaltslage im Vergleich zur konjunkturellen

Normallage verschlechtert und diese Verschlechterung nicht aus vorhandenen, aus konjunkturellen Überschüssen gebildeten Rücklagen aufgefangen werden kann, um die sogenannten automatischen Stabilisatoren zur Wirkung kommen zu lassen. Umgekehrt ist in konjunkturell guten Zeiten dafür Sorge zu tragen, dass die konjunkturell bedingte Verbesserung des Landeshaushalts im Vergleich zur konjunkturellen Normallage zur Tilgung konjunkturell bedingter Schulden aus Vorjahren bzw. zur Vermeidung künftiger konjunktureller Verschuldung in Form einer Konjunkturbereinigungsrücklage verwendet wird. Über einen kompletten Konjunkturzyklus hinweg darf dabei keine neue konjunkturbedingte Verschuldung entstehen (Symmetrie).

Absatz 1 normiert die im Rahmen des hierzu erforderlichen Konjunkturbereinigungsmechanismus bestehenden Möglichkeiten zur Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage bzw. zur Kreditaufnahme im Fall negativer Auswirkungen auf den Haushalt und die spiegelbildliche Verpflichtung zur Zuführung an die Konjunkturbereinigungsrücklage bzw. zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite im Fall positiver Auswirkungen auf den Haushalt. In diesem Rahmen können bei einer schwachen Wirtschaftsentwicklung Ausgaben zunächst aus der Konjunkturbereinigungsrücklage, danach aus Krediten gedeckt werden; bei besonders positiver Entwicklung ist zunächst dafür Sorge zu tragen, dass konjunkturbedingte Kredite aus Vorjahren abgebaut werden, darüber hinausgehend ist ein neuer Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage aufzubauen.

Absatz 2 regelt die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Grundsätze zur Feststellung der Auswirkung einer Abweichung der konjunkturellen Entwicklung von der Normallage auf den Haushalt durch die Bestimmung einer Konjunkturkomponente. Die Konjunkturkomponente wird vom Finanzministerium ermittelt und mit dem Beschluss über den Entwurf des Haushaltsplans durch die Landesregierung beschlossen.

Die Ermittlung der Komponente im Haushaltsaufstellungsverfahren erfolgt durch Ableitung der Wirkung der für den Gesamtstaat berechneten Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten (Produktionslücke) auf die Steuereinnahmen des Landes. Während etwa auf Bundesebene und kommunaler Ebene konjunkturelle Entwicklungen sich grundsätzlich auf Einnahme- und Ausgabeseite auswirken, weisen die Landeshaushalte kaum konjunkturell beeinflusste Ausgaben auf. Es ist daher sachgerecht, dass sich die Ermittlung der Konjunkturkomponente für den Landeshaushalt auf die konjunkturellen Wirkungen auf der Einnahmeseite konzentriert. Insoweit basiert die landesrechtliche Regelung auf dem Verfahren, in dem der Bund gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 5 GG in Verbindung mit § 5 des Artikel 115-Gesetzes die für den Bundeshaushalt gültige Konjunkturkomponente ermittelt. Dieses Verfahren orientiert sich seinerseits an den auf EU-Ebene etablierten Methoden und Vorgaben zur Berücksichtigung konjunktureller Wirkungen auf öffentliche Haushalte. Ein im Grundsatz einheitliches Vorgehen hat nicht nur Vorteile im Blick auf die Einbindung des Landes in die haushaltspolitische Überwachung auf europäischer und gesamtstaatlicher Ebene, sondern ist auch weniger anfällig für Manipulationen und methodische Eingriffe.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung können die Konjunkturkomponente ebenso wie die erwarteten Steuereinnahmen lediglich als Schätzung ermittelt werden. Um die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Haushaltsaufstellungsprozess und später im Haushaltsvollzug konsequent verfolgen und einhalten zu können, ist allerdings ein hohes Maß an Planungssicherheit erforderlich. Aus diesem Grund wird die als Teil der Planungsgrundlage ermittelte Konjunkturkomponente im Entwurf des Haushaltsplans gemäß Satz 3 bei späteren Änderungen der Steuereinnahmenseite des Haushaltsplans sowie auch für den Haushaltsabschluss und die Haushaltsrechnung um eine Steuerabweichungskomponente ergänzt. Diese Komponente erfasst die Abweichung späterer Steuererwartungen bzw. der Entwicklung der Steuern im Jahresverlauf von den ursprünglichen Ansätzen im Haushaltsplanentwurf und bringt zum Ausdruck, inwieweit diese konjunkturell oder strukturell bedingt ist. Sollte zum Beispiel ein Haushaltsplanentwurf auf der Annahme einer schwachen Steuereinnahmeentwicklung eine konjunkturell erlaubte Neuverschuldung vorgesehen haben, spätere Schätzungen aber durchschnittliche Steuereinnahmen erwarten lassen, ist die Konjunkturkomponente zwingend anzupassen und parallel zur Anpassung des Ansatzes der Steuern die Ermächtigung zur Neuverschuldung zu verringern, gegebenenfalls zu streichen oder sogar durch eine Tilgung zu ersetzen. Auf diese Weise stellt die zweigliedrige Konjunkturkomponente sicher, dass konjunkturelle Steuererhöhungen nicht zu gegebenenfalls dauerhaft wirkenden Ausgabensteigerungen verwendet werden – und spiegelbildlich bei ausbleibenden konjunkturellen Mehreinnahmen die Verpflichtung zur konjunkturellen Tilgung entfällt.

Die Verknüpfung der zur Haushaltsaufstellung aus der geschätzten gesamtstaatlichen Produktionslücke abgeleiteten Konjunkturkomponente im Haushaltsplanentwurf mit der Steuerabweichungskomponente dient der Sicherung und Verstärkung des haushaltspolitischen Rahmens als Voraussetzung einer geordneten und konsequenten Haushaltsplanung und -führung unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgabe. Brechen die Steuereinnahmen gegenüber den zur Haushaltsaufstellung getroffenen Annahmen ein und ergibt sich deswegen eine negative Steuerabweichungskomponente, so können die fehlenden Mittel in der entsprechenden Höhe durch Entnahmen aus der nach Absatz 3 zu bildenden Konjunkturbereinigungsrücklage oder durch konjunkturell bedingte Kreditaufnahme aufgefangen werden. Umgekehrt führt im Fall unerwarteter Mehreinnahmen eine positive Steuerabweichungskomponente zu der Verpflichtung, vorhandene konjunkturell bedingte Verschuldung zu tilgen oder die Mittel der Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen; zusätzliche Ausgaben können nicht finanziert werden. In Übereinstimmung mit der übergreifenden Zielsetzung der Schuldenbremse schränkt dieses Verfahren Ausgabenspielräume in konjunkturell günstiger Situation ein und erhält sie in wirtschaftlich schlechten Zeiten.

Nach Satz 4 müssen bei der Ermittlung der Steuerabweichungskomponente die Wirkungen zwischenzeitlicher Rechtsänderungen berücksichtigt werden. Strukturelle, insbesondere durch Steuerrechtsänderungen hervorgerufene Mindereinnahmen müssen durch Einsparungen aufgefangen werden.

Die Abweichung der Steuereinnahmeansätze spiegelt die Auswirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt des Landes unter Einbeziehung der Einnahmen wider, die im Rahmen des Steuerverbundes an die Kommunen fließen, da Steuerverbundeinnahmen und -ausgaben brutto veranschlagt werden. Die Konjunkturkomponente insgesamt soll aber nur diejenigen konjunkturellen Wirkungen darstellen und ausgleichen, welche das Land dauerhaft be- und entlasten.

So darf zum Beispiel eine positive Steuerabweichung nur in Höhe des endgültig beim Land verbleibenden Anteils der Steuerabweichung zu einer Verpflichtung zur Zuführung an die Konjunkturbereinigungsrücklage oder zur Tilgung führen. Die Mehreinnahme gegenüber dem Ansatz der Steuereinnahmen im Haushaltsplanentwurf führt spätestens im Folgejahr im Rahmen der Spitzabrechnung als zeitlich verschobene Auswirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zu Mehrausgaben, die in der Konjunkturkomponente für das Folgejahr jedoch nicht aufgefangen werden. Deswegen ordnet Satz 4 auch die Bereinigung der Steuerabweichung um die Wirkung auf den Kommunalen Finanzausgleich an.

In Satz 5 wird eine Begrenzung der Steuerabweichungskomponente auf einen absoluten Betrag festgelegt. Diese Abschneidegrenze wurde vor dem Hintergrund gewählt, dass sich aus der im Vergleich der aufeinanderfolgenden Schätzungen der Steuereinnahmen sehr hohe Steuerabweichungskomponenten ergeben können; in Simulationsrechnungen wurden für einzelne vergangene Jahre in Niedersachsen Abweichungskomponenten von weit über 1 Mrd. Euro errechnet. Derartig hohe Abweichungen lassen sich überzeugend nicht allein konjunkturell begründen, vielmehr sind dahinter auch strukturelle Ursachen bzw. Schätzunsicherheiten zu vermuten. Daher soll die Steuerabweichungskomponente auf eine gewisse Bandbreite beschränkt werden. Minder- bzw. Mehreinnahmen, die außerhalb dieser Bandbreite liegen, sind ohne Kreditaufnahme auszugleichen bzw. dürfen zur Aufgabenfinanzierung eingesetzt werden. Als angemessene Bandbreite für die Annahme rein konjunktureller Wirkungen werden +/- 5 Prozent der Steuereinnahmen festgesetzt.

Das Neuverschuldungsverbot ist auch im Haushaltsvollzug einzuhalten. Dies bedingt, dass nach Satz 6 spätestens zum Haushaltsabschluss eine Steuerabweichungskomponente zu ermitteln ist, welche nunmehr im Vergleich des Ansatzes der Steuereinnahmen im Haushaltsplanentwurf mit den im Haushaltsjahr vereinnahmten Steuern bestimmt wird. Dabei sind die Wirkungen zwischenzeitlicher Rechtsänderungen sowie die Wirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich entsprechend zu berücksichtigen.

Absatz 3 Satz 1 integriert in Übereinstimmung mit dem Ziel der Schuldenbremse und unter strenger Beachtung der Symmetrie eine Konjunkturbereinigungsrücklage in den Konjunkturbereinigungsmechanismus. Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG und Artikel 71 Abs. 3 NV (neu) haben eine konjunkturelle Neuverschuldung und symmetrische konjunkturelle Tilgung zum Gegenstand. An die Stelle einer konjunkturellen Neuverschuldung und Tilgung treten – soweit ein Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage in konjunkturell guten Jahren aufgebaut werden konnte – ausschließlich Entnahme und gegebenenfalls Wiederaufbau der Konjunkturbereinigungsrücklage. Eine Erweiterung der finanziellen Handlungsmöglichkeiten und Überdehnung der Schuldenbremse ist ausgeschlossen.

Gemäß Satz 4 ist bei einer negativen Abweichung von der konjunkturellen Normallage, soweit keine zweckentsprechenden Mittel aus der Konjunkturbereinigungsrücklage zur Verfügung stehen, eine Kreditaufnahme zulässig, um die Wirkungen auf den Haushalt auszugleichen.

Die Konjunkturbereinigungsrücklage dient damit der möglichst weitgehenden Vermeidung von Neuverschuldung, der Dämpfung von Schwankungen im Schuldenstand und der besseren Transparenz hinsichtlich der strukturellen Verschuldungssituation. Aus der Einbindung in das Verfahren der Konjunkturbereinigung ergeben sich zwingend die Vorgaben für die Zuführungen und Entnahmen aus der Konjunkturbereinigungsrücklage. Bei negativer Abweichung von der konjunkturellen Normallage auf den Haushalt sind die nach den in Absatz 2 beschriebenen Grundsätzen ermittelten negativen Wirkungen auf den Haushalt des Landes vorrangig durch Entnahmen aus der Konjunkturbereinigungsrücklage auszugleichen; nur ergänzend kann darüber hinaus eine Kreditaufnahme erfolgen. Bei positiver Abweichung hingegen sind zunächst die aus der negativen Abweichung durch Kreditaufnahme aufgewachsenen konjunkturell bedingten Schulden zu tilgen. Sind darüber hinausgehend konjunkturell bedingte Überschüsse vorhanden, sind diese als Vorsorge zur Begrenzung künftiger Neuverschuldung verpflichtend der Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen. Dort haben sie entsprechend ihrer Zweckbindung zu verbleiben, bis sie zum Ausgleich einer negativen Wirkung der Konjunktur auf den Haushalt benötigt werden und zur Vermeidung von – verfassungsrechtlich erlaubter, aber unerwünschter – Neuverschuldung beitragen.

Die Symmetrie, also der im Konjunkturzyklus sich aufbauende und in Form von Tilgungspflichten wieder abbauende konjunkturell begründete temporäre Verschuldungsspielraum ist die zentrale rechtliche Vorgabe des Konjunkturbereinigungsverfahrens. Ob sie gewährleistet ist, lässt sich anhand einer saldierten Darstellung der Konjunkturkomponenten der aufeinanderfolgenden Haushaltsjahre darstellen. Auf dieser Basis ist das Konjunkturbereinigungsverfahren nach Absatz 4 Satz 1 unter Berücksichtigung des aktuellen Standes der Wissenschaft regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln. Eine solche Überprüfung insbesondere im Hinblick auf die Symmetrie der Wir-

kungen ist vom Finanzministerium gemäß Satz 2 jedenfalls dann vorzunehmen, wenn der Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage 5 Prozent der Steuereinnahmen des Landes im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr übersteigt. Dadurch soll verhindert werden, dass der Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage allein aufgrund eines Systemfehlers über das systemgerechte Maß hinaus anwächst und die betreffenden Mittel zu Unrecht auf Dauer einer Verwendung entzogen werden.

Zu § 18 c LHO:

§ 18 c eröffnet entsprechend der Regelung in Artikel 71 Abs. 4 NV (neu) die Möglichkeit, im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Kredite aufzunehmen. Diese Ausnahme soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten.

Zu § 18 d LHO:

Das Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Abs. 3 GG gilt nicht nur für die Veranschlagung im Haushaltsplan, sondern auch für den Haushaltsvollzug. Die Ansätze des Haushaltsplans basieren auf einer Prognose der erwarteten Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage und ihrer Wirkung auf den Haushalt; nach Ablauf des Haushaltsjahres sind diese Annahmen anhand der tatsächlich eingegangenen Steuereinnahmen im Haushaltsjahr zu aktualisieren und die Konjunkturkomponente sowie die sich daraus ableitende zulässige Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr im Abschluss festzustellen. Im Haushaltsvollzug kann die festgestellte Kreditaufnahme von der endgültig, insbesondere unter Heranziehung der Steuerabweichungskomponente nach § 18 b Abs. 2 Satz 6 ermittelten zulässigen Kreditaufnahme abweichen. Die Einrichtung eines Kontrollkontos erlaubt es, diese Abweichungen in transparenter Weise zu erfassen und zurückzuführen, um auf diese Weise das Verbot der Neuverschuldung im Vollzug nachhaltig abzusichern.

Absatz 1 Satz 2 regelt die Feststellung der Kreditaufnahme im Haushaltsjahr und die Buchungen auf dem Kontrollkonto abgestimmt auf den in Niedersachsen durchgeführten Sollabschluss (§ 25 Abs. 1 LHO). Auf dem Kontrollkonto ist deshalb – neben den im Haushaltsjahr am Kreditmarkt tatsächlich aufgenommenen und gebuchten bzw. rückgebuchten Krediten – auch die Veränderung des Bestandes der zum Ausgleich des abgeschlossenen Haushaltsjahres noch erforderlichen Kreditermächtigungen und der weiteren, aufgrund der Nutzung vorübergehend verfügbarer Mittel zur Tilgung bestehender Schulden im abgeschlossenen Haushaltsjahr nicht ausgeschöpften, nach den Regelungen des Haushaltsgesetzes ins Folgejahr übertragenen Kreditermächtigungen einzubeziehen. Die Regelung stellt damit klar, dass der Begriff der Kreditaufnahme – anders als es der Auslegung zu Artikel 71 NV bisheriger Fassung (Nds. StGH 1/10, Tz. 119) entspricht – nicht in allen Fällen einen tatsächlichen Mittelzufluss voraussetzt. Auch Kreditermächtigungen, die zum Ausgleich einer konkreten, bereits haushaltsmäßig veranschlagten Belastung des Landeshaushalts vorgesehen sind, sind der Verschuldung im Sinne der neuen Schuldenregel zuzurechnen. Dies betrifft etwa Kreditermächtigungen, welche im Rahmen des Sollabschlusses zum Ausgleich der übertragenen Ausgabeermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen werden. Ferner trifft es auf diejenigen Kreditermächtigungen zu, die seit dem Haushaltsgesetz 2017/2018 jeweils in das nächste Haushaltsjahr fortgeschrieben werden, weil sie zur Ablösung einer Vorfinanzierung von Haushaltsausgaben aus vorübergehend genutzten Mitteln im Rahmen der Liquiditätssteuerung notwendig sind. Mit der sofortigen Einbeziehung dieser Kredite im Rahmen der neuen Schuldenregel wird die vorhandene Belastung des Landes transparenter, als es durch eine ausschließlich an den Vorgaben der amtlichen Schuldenstatistik orientierte Darstellung möglich ist. Diese Ermächtigung, die nicht zur Zuführung an Rücklagen genutzt werden kann, stellt ebenfalls die Ausfinanzierung bereits vorhandener Haushaltsbelastungen sicher und ist damit keine Neuverschuldung im Sinne der neuen Schuldenregel. Zugleich entspricht die veränderte Abgrenzung insgesamt der Tatsache, dass die neue Schuldenregel nunmehr den gesamten Haushaltskreislauf in Planung, Vollzug und Abrechnung umfassend dem Neuverschuldungsverbot unterwirft. Die bisherige Schuldenregel dagegen bezog sich als Rechtsvorgabe lediglich auf die Haushaltsaufstellung und war, abhängig von den Rahmenbedingungen und Planungen des jeweiligen Haushaltsjahres, für eine Neuverschuldung grundsätzlich offen. Unter diesem Regime war eine größere Gefahr gegeben, dass Spielräume zur Schuldenaufnahme zeitlich verschoben und dadurch insgesamt eine umfassende Ausschöpfung einmal, gegebenenfalls auf temporäre Ausnahmesituationen bezogen, veranschlagter Verschuldungsmöglichkeiten ermöglicht wurde. Diese Gefahr besteht unter der neuen Schuldenregel nicht, da jede temporäre Neuverschuldung auch im Vollzug erfasst wird und mit engen Fristen zurückzuführen ist.

Absatz 1 Satz 3 stellt klar, dass die auf dem Kontrollkonto zu erfassende Kreditaufnahme um die besondere, nach eigenem Tilgungsplan zurückzuführende Kreditaufnahme nach § 18 c LHO zur Bewältigung von Ausnahmesituationen zu bereinigen ist, um eine Doppelerfassung zu vermeiden.

Ein negativer Saldo des Kontrollkontos dokumentiert eine unzulässige Neuverschuldung im Vollzug und zieht deshalb gemäß Absatz 2 grundsätzlich eine Pflicht zum Abbau der Verschuldung durch Verzicht auf sonst zulässige Verschuldung bzw. durch verstärkte Tilgung nach sich. Absatz 2 Satz 2 konkretisiert diese Pflicht; danach soll der Abbau spätestens innerhalb von zwei Jahren erfolgen. Diese Frist beginnt mit dem Haushaltsjahr, das auf das Jahr folgt, in dem der negative Saldo mit dem Abschluss eines Haushaltsjahres festgestellt wird. Die Abbauschritte sollen gleichmäßig so bemessen sein, dass der Saldo am Ende des Zweijahreszeitraums ausgeglichen ist.

Zu § 18 e LHO:

Die Verordnung trifft notwendige Regelungen zur Bestimmung des nach den §§ 18 a bis 18 c LHO eröffneten Spielraums zur Veranschlagung einer Kreditaufnahme vom Kreditmarkt bzw. der erforderlichen Tilgung. Zur Haushaltsaufstellung muss aus dem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot des § 18 a Abs. 1 LHO die konkrete Obergrenze für die Veranschlagung von Krediten abgeleitet werden. Die Grundzüge der dazu erforderlichen Bereinigungsverfahren sind in den §§ 18 a bis 18 c LHO geregelt. Zu ihrer Anwendung müssen diese jedoch durch weitere Festlegungen konkretisiert werden. Des Weiteren sind ergänzende Regelungen über die Anwendung der Schuldenbremse im Haushaltsabschluss einschließlich der Führung des Konjunkturbereinigungs- und des Kontrollkontos nach § 18 d LHO notwendig.

Zu Nummer 4:

Der neue § 117 LHO regelt den Übergang zum neuen Recht. Die neue Regelung soll ab dem Haushaltsjahr 2020 volle Wirksamkeit erhalten.

Zu Artikel 3:

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.