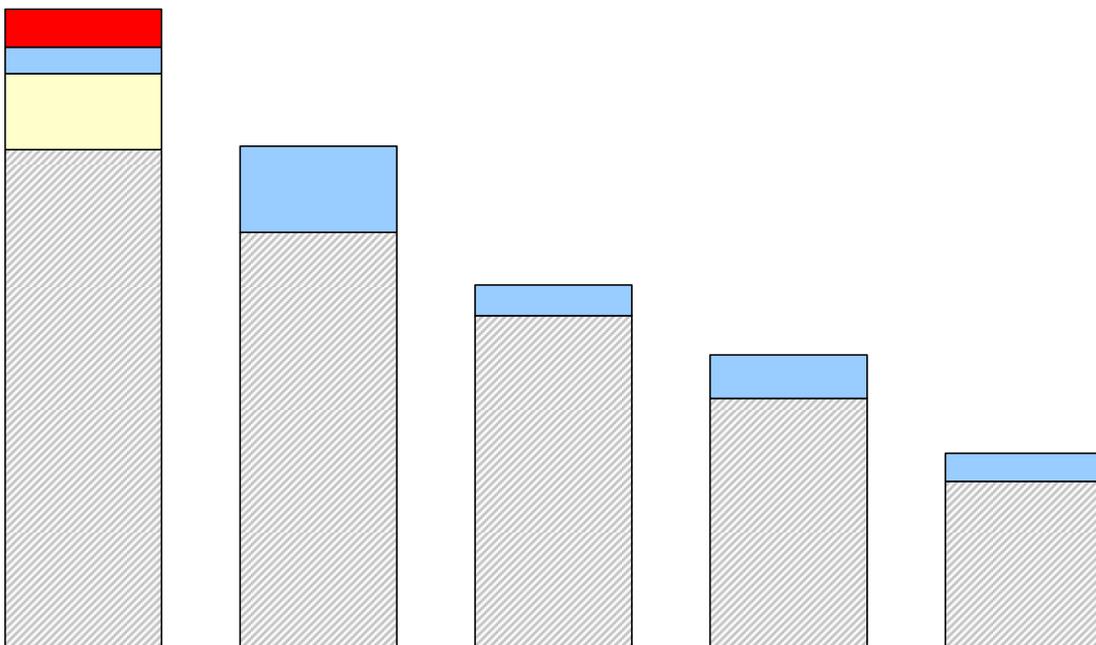


Stabilitätsbericht Niedersachsen 2014



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	3
2. Gesetzliche Grundlagen, Verfahrensstand	3
3. Haushaltsplanentwurf 2015 und Mipla 2014 – 2018	4
4. Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung	5
5. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen	10
6. Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen	11
7. Zusammenfassung	13

Anlage 1 – Tabellarische Zusammenfassung

Anlage 2 – Übersicht der Kennziffern für Niedersachsen für die Jahre 2012 – 2018

Anlage 3 – Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage

Anlage 4 – Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Herausgeber:
Niedersächsisches Finanzministerium
Schiffgraben 10
30159 Hannover
www.mf.niedersachsen.de

1. Einleitung

Im Rahmen der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern unterliegen die Länder einer fortlaufenden haushaltspolitischen Überwachung durch den zum 01.01.2010 eingerichteten Stabilitätsrat (Artikel 109a GG i.V.m. §§ 2 ff. StabiRatG).

Der Stabilitätsrat ist Teil des auf Nachhaltigkeit ausgerichteten neuen finanzpolitischen Leitbildes, das mit der zweiten Föderalismusreform im Jahr 2009 in der Verfassung verankert wurde. Er wirkt unterstützend bei der Verankerung der Stabilitätskultur im politischen Alltag: Konsolidierungserfordernisse wie -erfolge werden nach einheitlichen Kriterien öffentlich, transparent und vergleichbar.

Die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat erfolgt auf Grundlage eines jährlich zu erstellenden Berichtes der jeweiligen Gebietskörperschaft (Stabilitätsbericht), der die Darstellung

- einheitlich definierter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung (Abschnitt 4 Stabilitätsbericht Niedersachsen),
- einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen (Abschnitt 5) sowie
- der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen (Abschnitt 6)

enthalten soll (§ 3 Abs. 2 StabiRatG).

Hierfür legt die Niedersächsische Landesregierung den am 07.10.2014 beschlossenen fünften Stabilitätsbericht vor.

2. Gesetzliche Grundlagen, Verfahrensstand

Im Jahr 2009 wurden im Zuge der zweiten Föderalismusreform neue, an Stabilität und Nachhaltigkeit ausgerichtete Vorgaben für Bund und Länder verankert:

- Artikel 109 Abs. 3 GG verpflichtet Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- Für die Länder gilt nach einer Übergangsphase bis 2020 (Artikel 143d GG) ein strukturelles Verschuldungsverbot. Fünf Länder erhalten von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen zur Erreichung eines Haushaltsausgleiches ohne Nettokreditaufnahme. Für alle Länder gilt in der Übergangsphase die Verpflichtung, die Haushalte so aufzustellen, dass im Jahr 2020 die Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 GG eingehalten werden kann.
- Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagesituationen und zur fortlaufenden Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern wurde ein Stabilitätsrat eingerichtet (Artikel 109a GG, StabiRatG). Seine Aufgaben umfassen vor allem die regelmäßige Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern (§ 2 StabiRatG) sowie ggf. die Durchführung von Sanierungsverfahren (§ 5 StabiRatG).

Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf Basis jährlicher, von Bund und Ländern vorzulegender Stabilitätsberichte. Arbeitsweise und Methodik der Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern wurden durch Beschlüsse des Stabilitätsrates konkretisiert.

Auf der Grundlage des Stabilitätsberichts Niedersachsen 2013 hat der Stabilitätsrat am 5.12.2013 zum vierten Male festgestellt, dass in Niedersachsen eine Haushaltsnotlage nicht droht.

3. Haushaltsplanentwurf 2015 und Mipla 2014 – 2018

Die deutsche Wirtschaft ist im Jahr 2013 nur noch leicht gewachsen: Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt lag um 0,4 % höher als im Vorjahr. Dies war vor allem dem schwachen Winterhalbjahr 2012/13 geschuldet. Die deutsche Wirtschaft wurde weiterhin durch die anhaltende Rezession in einigen europäischen Ländern und einer allgemeinen gebremsten wirtschaftlichen Entwicklung belastet. Die Binnennachfrage konnte diese Entwicklung nur zum Teil kompensieren. Im Jahresverlauf stabilisierte sich die Entwicklung.

In ihrer Frühjahrsprojektion 2014 rechnet die Bundesregierung mit einem Wirtschaftswachstum von 1,8 % in diesem Jahr. Für 2015 wird ein Wachstum des BIP um 2,0 % prognostiziert. Die derzeitigen konjunkturellen Eintrübungen, insbesondere geprägt durch die geopolitischen Krisen, zeigen aber auch nicht unbedeutende Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands.

Insgesamt spiegeln sich die positiven gesamtwirtschaftlichen Prognosen in der Einnahmesituation des Landes wider. Steigende Steuereinnahmen sorgen für eine solide Einnahmehasis des Landes. Gleichwohl ergeben sich gegenüber den bisherigen Planungen kaum messbare Entlastungseffekte. Ursächlich hierfür ist, dass auch die vorangegangenen Prognosen bereits auf der unterstellten positiven Wirtschaftsentwicklung basierten. So zeigt auch die jüngste Steuerschätzung vom Mai 2014 lediglich eine Bestätigung der bisherigen Einnahmeerwartung für Niedersachsen. Aufgrund regionaler Besonderheiten ist nach derzeitigem Stand in Niedersachsen für das Jahr 2014 sogar mit einer Stagnation der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr zu rechnen.

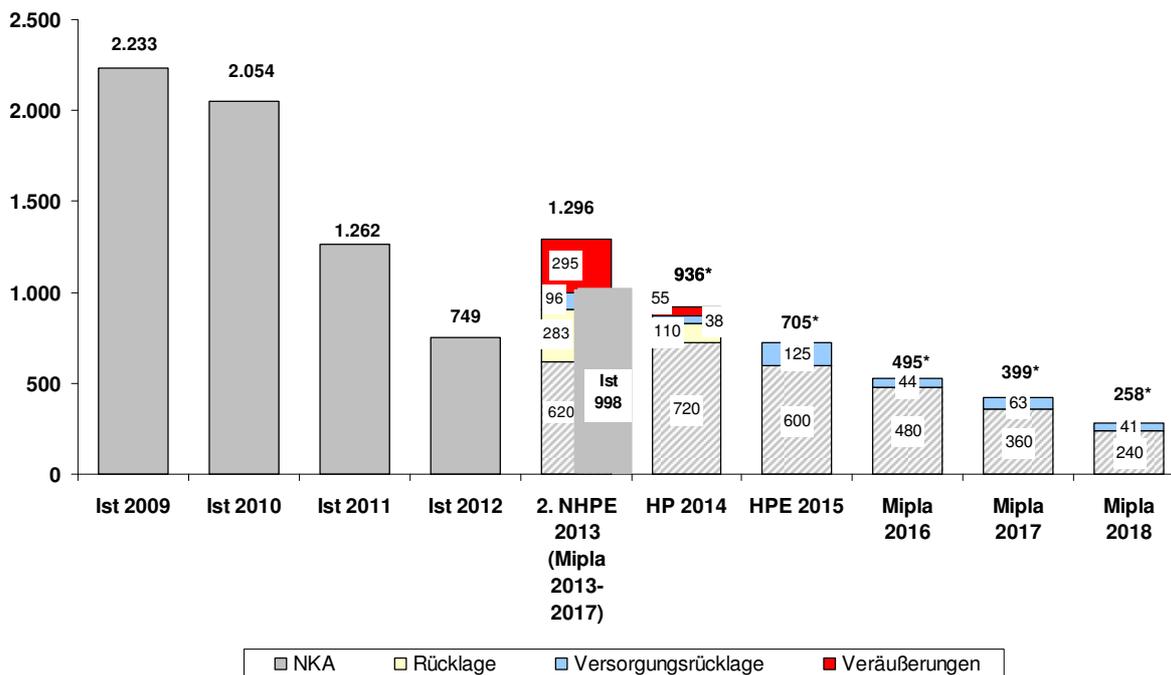
Eine der zentralen Aufgaben der Niedersächsischen Landesregierung bleibt daher der Abbau des bestehenden strukturellen Defizits, damit so früh wie möglich, spätestens jedoch 2020 ein Haushalt ohne neue Schulden aufgestellt werden kann. Nur durch dessen Rückführung, also Abbau der Nettokreditaufnahme bei gleichzeitigem Verzicht auf Einmaleffekte, kann die dauerhafte Basis für Haushalte ohne Neuverschuldung geschaffen werden. Entsprechend der vom Stabilitätsrat verwendeten Definition wird – anders als beim rein haushaltsrechtlichen Haushaltsausgleich – eine strukturelle Deckungslücke z.B. durch Beteiligungsveräußerungen nicht verringert, da diese Einnahmen nicht dauerhaft und damit nicht strukturell zur Verfügung stehen.

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage hat die Landesregierung mit ihren Beschlüssen zum Haushalt 2015 und zur Mipla 2014 – 2018 ihr finanzpolitisches Konzept, spätestens im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, nachhaltig abgesichert. Dabei stehen die Rückführung der Nettokreditaufnahme und des strukturellen Defizits gleichsam im Fokus. Für die Planungsjahre wurde zum zweiten Mal in Folge ein vollständiger Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben vorgenommen, so dass die Planungsjahre ohne offene Deckungslücken abschließen. Damit werden der feste politische Wille und die realistische Möglichkeit dokumentiert, Niedersachsens Haushaltswirtschaft in der laufenden Dekade unumkehrbar für das Erreichen der Verfassungsvorgabe der Schuldenbremse zu rüsten.

Das strukturelle Defizit sinkt von einem Ausgangswert in 2014 von -936 über -705 / -495 / -399 Mio. EUR in den Jahren 2015 bis 2017 auf -258 Mio. EUR im Jahr 2018. Ein struktureller Haushaltsausgleich mit Verzicht auf einnahmeseitige Einmaleffekte rückt damit in den Bereich des Möglichen.

Strukturelles Defizit (in Mio. EUR)

* Abweichungen zwischen Summen und Einzelpositionen durch sonstige Zu- und Abrechnungen in der Abgrenzung des Stabilitätsrates



Das aktuelle Zahlenwerk zum Haushalt 2015 und zur Mipla 2014 – 2018 ist insbesondere in der Mittelfristigen Planung Niedersachsen 2014 – 2018 (abrufbar unter www.mf.niedersachsen.de) ausführlich dargestellt.

4. Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Der Stabilitätsrat nimmt die haushaltspolitische Überwachung des Bundes und der Länder anhand der Bewertung von vier allgemein gültigen Kennziffern vor. Die Ausgestaltung dieser Kennziffern im Einzelnen ist vom Stabilitätsrat gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG in seiner konstituierenden Sitzung am 28.4.2010 beschlossen worden (ein Auszug dieses Beschlusses ist als Anlage 3 beigefügt). Für alle Kennziffern ergeben sich Schwellenwerte, deren Überschreitung unter Berücksichtigung der differenzierten Auslegungsregeln ein Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage sein kann.

Die Auswahl des Kennziffernbündels erfolgte unter der Zielstellung, eine gewisse Balance zwischen vergangenheits- und gegenwartsbezogenen Indikatoren zu erreichen, damit das Kennziffernbündel frühzeitig Hinweise auf drohende Haushaltsnotlagen geben kann. Kennziffern wie Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote bilden die heutigen Belastungen aus den Defiziten vergangener Jahre ab. Nettokreditfinanzierungsquote und struktureller Finanzierungssaldo zeigen die Defizit-/Überschusssituation für den jeweils aktuellen Haushalt. Diese Kennzahlen unterliegen daher deutlich stärkeren Schwankungen als die eher vergangenheitsbezogenen Kennziffern.

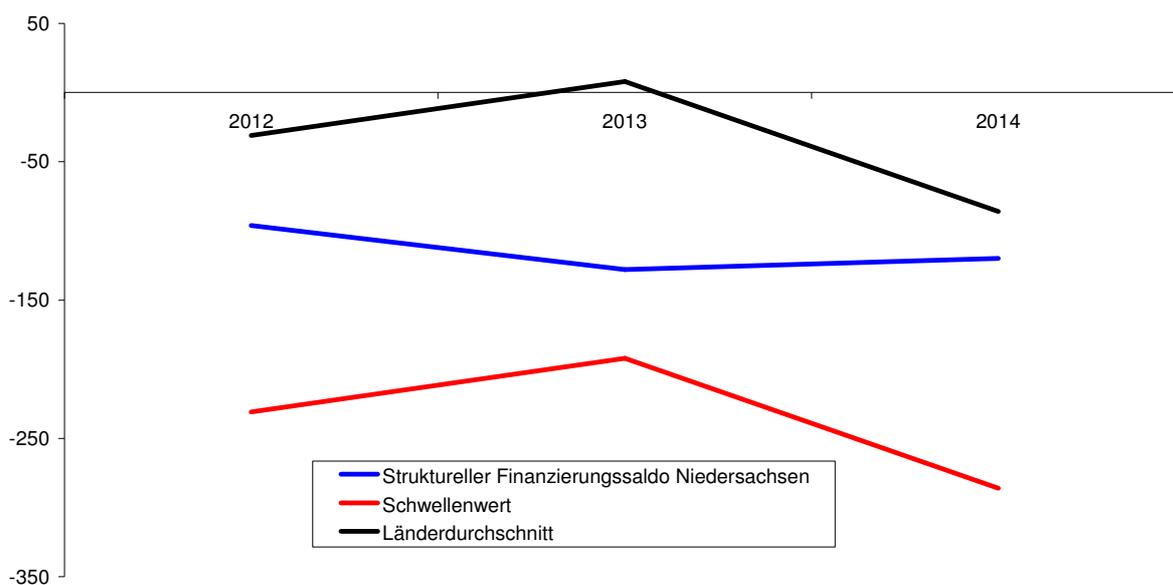
Damit sowohl lang- als auch kurzfristige Entwicklungen besser bewertet werden können, erstreckt sich der Beobachtungszeitraum des Stabilitätsrates auf die aktuelle Haushaltslage und auf den Zeitraum der Finanzplanung. Die Betrachtung der aktuellen Haushaltslage erfolgt dabei anhand der Sollwerte des aktuellen Jahres und der Istwerte der beiden vergangenen Jahre. Der Zeitraum der Finanzplanung umfasst das folgende Jahr und die drei Finanzplanungsjahre.

Die Herleitungen der Kennziffern und Schwellenwerte für die Länder in der aktuellen Haushaltslage (2012 – 2014) sind in vereinfachter Form der folgenden Tabelle zu entnehmen. Die Schwellenwerte für die Jahre der Finanzplanung (2015 – 2018) werden auf Basis des Schwellenwertes für das laufende Jahr mit Auf-/Abschlägen versehen. Für den Bund gelten eigene Schwellenwerte.

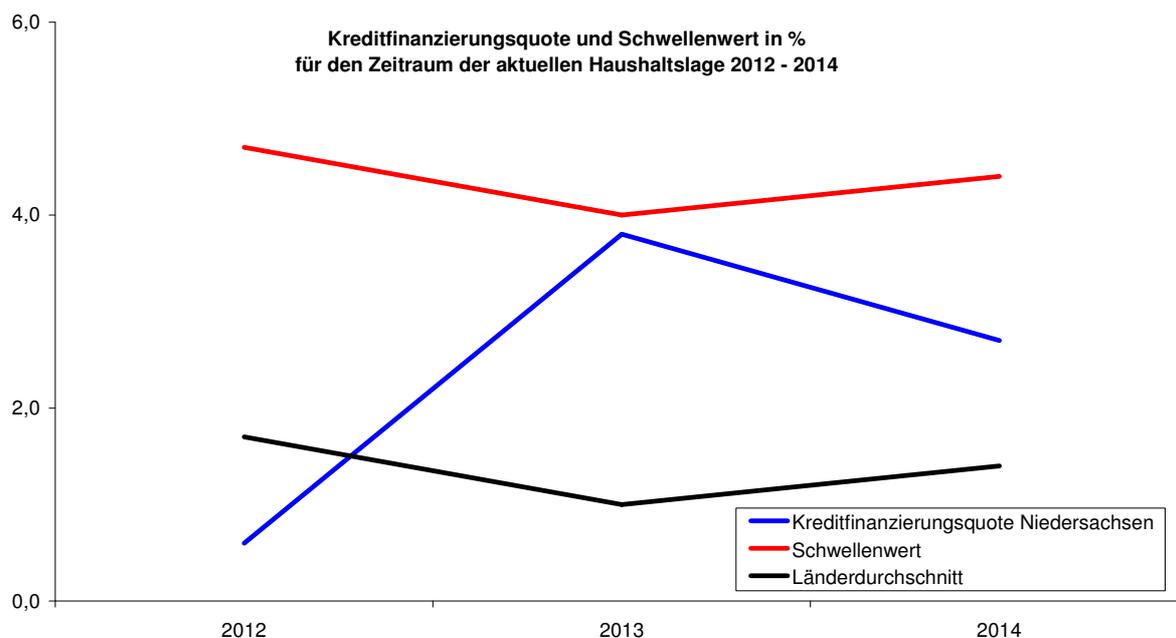
	Schwellenwert aktuelle Haushaltslage (2012 – 2014)	Schwellenwert Finanzplanung (2015 – 2018)
Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner Defizit des aktuellen Haushaltes. Rücklagenentnahmen und Beteiligungsverkäufe werden wie Nettokreditaufnahme behandelt. Der Indikator bildet deutlicher als die Kreditfinanzierungsquote die „strukturelle“ Haushaltssituation ab.		
	Länderdurchschnitt je Einwohner -200 EUR	Schwellenwert 2014 -100 EUR je Einwohner
Kreditfinanzierungsquote Nettokreditaufnahme in Prozent der Ausgaben. Zeigt, welcher Anteil der Ausgaben im aktuellen Haushalt durch Nettokreditaufnahme finanziert wird.		
	Länderdurchschnitt + 3 Prozentpunkte	Schwellenwert 2014 + 4 Prozentpunkte
Zins-Steuer-Quote Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Zeigt, welcher Teil der aktuellen Steuereinnahmen durch Zinsen bereits gebunden ist.		
	140 % des Länderdurchschnitts für Flächenländer, 150 % für Stadtstaaten	Schwellenwert 2014 + 1 Prozentpunkt
Schuldenstand je Einwohner Zeigt die Vorbelastung durch frühere Defizite gewichtet nach der Einwohnerzahl.		
	130 % des Länderdurchschnitts für Flächenländer, 220 % für Stadtstaaten	Schwellenwert 2014 + 200 EUR je Einwohner und Jahr

Die Schwellenwerte zur Bewertung der Kennziffern werden für die Länder aus den Länderdurchschnitten abgeleitet. Damit spiegelt sich im Verlauf der Schwellenwerte die konjunkturelle Entwicklung wider, die wegen der gleichen Betroffenheit aller Länder entsprechend abgebildet wird. Durch diese Kopplung bleibt die Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet. Entwicklungen einzelner Länder, die nicht parallel zur allgemeinen Situation verlaufen, werden so im direkten Vergleich zum Länderdurchschnitt und den Schwellenwerten sichtbar. Dies ist auch beabsichtigt, um den Stabilitätsrat haushaltspolitische Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen zu lassen.

**Struktureller Finanzierungssaldo und Schwellenwert je Einwohner in EUR
für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage 2012 - 2014**



Ein Vergleich der Schwellenwerte des Soll 2013 aus dem Vorjahresbericht mit den Werten Ist 2013 zeigt besonders für die kurzfristig reagierenden Kennziffern „Kreditfinanzierungsquote“ und „Struktureller Finanzierungssaldo“ eine erhebliche Verschärfung. Dies spiegelt die positive wirtschaftliche Entwicklung des Jahres 2013 wider. So reduzieren sich die jeweiligen Schwellenwerte bei den Kennziffern „Struktureller Finanzierungssaldo“ von Soll 2013 von -329 Euro im Vorjahr auf ein Ist 2013 von -192 Euro und „Kreditfinanzierungsquote“ von einem Sollwert 2013 mit 5,6 % auf einen Istwert 2013 mit 4,0 %.

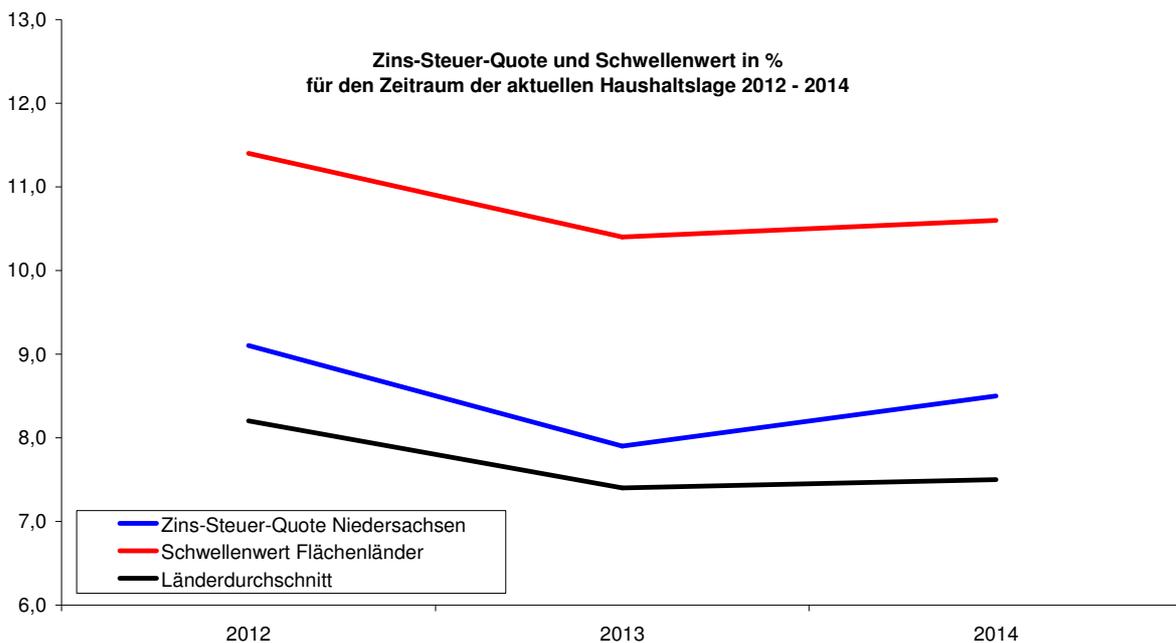


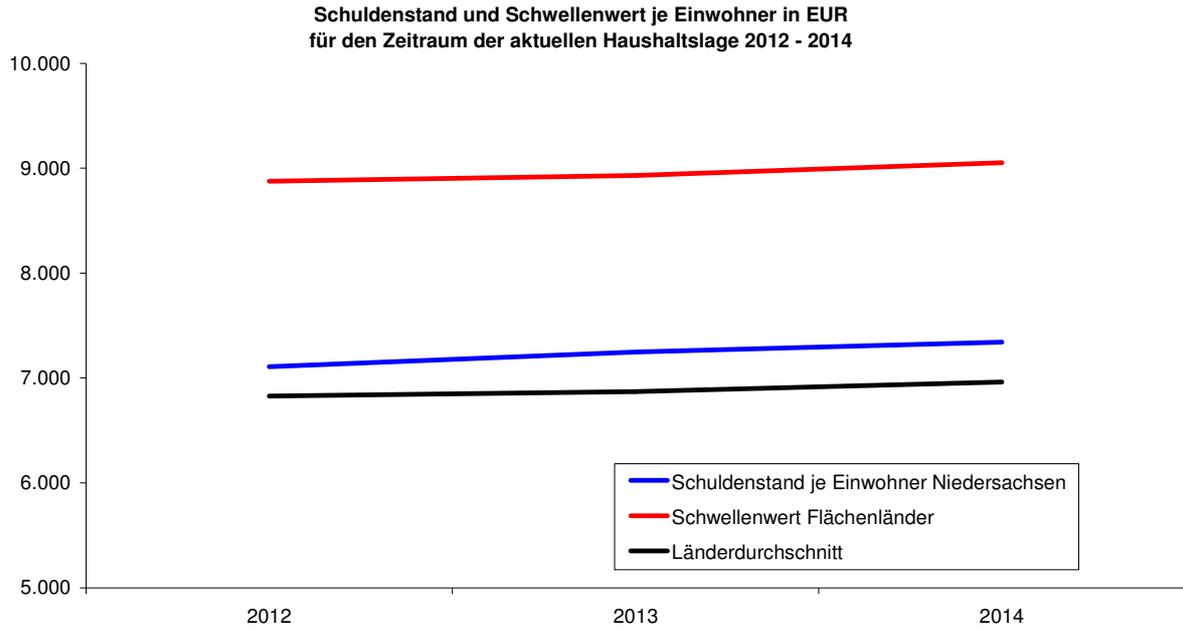
Die kurzfristig sensibel reagierenden Kennziffern erreichen für 2013 in Niedersachsen im Ist mit einem Finanzierungssaldo je Einwohner von -128 EUR und einer

Kreditfinanzierungsquote von 3,8 % höhere Werte als noch 2012. Zu bedenken ist jedoch, dass bereits die Planzahlen für 2013 von einem höheren Niveau ausgegangen waren. Der Sollwert beim Finanzierungssaldo lag mit -167 EUR je Einwohner sogar über dem jetzt erreichten Istwert.

Für die gegenläufige Entwicklung in Niedersachsen zum Länderdurchschnitt im Vergleich von 2012 zu 2013 zeichnen sich insbesondere abrechnungstechnische Modalitäten beim Länderfinanzausgleich verantwortlich, die zu einer Phasenverschiebung führen. Während in den Vorjahren diese Phasenverschiebung im Ist zu einer Entlastung des strukturellen Finanzierungssaldos bzw. der Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 700 Mio. EUR (2011) bzw. rd. 120 Mio. EUR (2012) führte, wirkt sie im Ist 2013 belastend in Höhe von rd. 460 Mio. EUR. Ohne diese Belastung aus der Phasenverschiebung hätte sich ein Finanzierungssaldo von -70 EUR je Einwohner bzw. eine Kreditfinanzierungsquote von 2,1 % ergeben.

Ungeachtet dessen liegen beide Kennziffern weiterhin zum Teil deutlich unterhalb des jeweiligen Schwellenwertes. Daneben zeigt sich, dass nach den Planzahlen für 2014 – 2018 wieder nennenswerte Verbesserungen der Kennziffern zu erwarten sind. Der Finanzierungssaldo fällt 2014 auf -120 EUR je Einwohner, die Kreditfinanzierungsquote auf 2,7 %. Diese Werte liegen weit unter den Schwellenwerten und nähern sich dem Länderdurchschnitt an. Bis 2018 werden sich die Kreditfinanzierungsquote auf 0,9 % und der Finanzierungssaldo auf -33 EUR je Einwohner reduzieren.





Eher langfristig reagieren die Kennziffern „Zins-Steuer-Quote“ und „Schuldenstand je Einwohner“. Die jeweiligen Schwellenwerte sind an die Durchschnittswerte der Länder zu den einzelnen Kennziffern gekoppelt, so dass die insgesamt positive Entwicklung hin zu einem kontinuierlichen Abbau der Neuverschuldung zu einer Verschärfung der Schwellenwerte führt. Niedersachsen kann auch unter Berücksichtigung dieser höher werdenden Anforderungen einen sicheren Platz im Mittelfeld unterhalb der jeweiligen Schwellenwerte halten.

Gegenstand des aktuellen Beobachtungszeitraumes sind die Jahre 2012 bis 2018. Die folgende Tabelle enthält die Werte des Kennziffernbündels für Niedersachsen, die auf Basis der vom Stabilitätsrat beschlossenen Definitionen und dem Datenstand der Mipla 2014 – 2018 vom 25.7.2014 berechnet wurden:

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Niedersachsen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2012	Ist 2013	Soll 2014		HPE 2015	FPI 2016	FPI 2017	FPI 2018	
Struktureller Finanzierungssaldo EUR je Einw.	-96	-128	-120	nein	-91	-64	-51	-33	nein
<i>Schwellenwert</i>	-231	-192	-286		-386	-386	-386	-386	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-31	8	-86						
Kreditfinanzierungsquote %	0,6	3,8	2,7	nein	2,5	1,8	1,4	0,9	nein
<i>Schwellenwert</i>	4,7	4,0	4,4		8,4	8,4	8,4	8,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	1,7	1,0	1,4						
Zins-Steuer-Quote %	9,1	7,9	8,5	nein	8,1	8,1	7,9	7,7	nein
<i>Schwellenwert</i>	11,4	10,4	10,6		11,6	11,6	11,6	11,6	
<i>Länderdurchschnitt</i>	8,2	7,4	7,5						
Schuldenstand EUR je Einw.	7.108	7.248	7.340	nein	7.417	7.479	7.525	7.556	nein
<i>Schwellenwert</i>	8.875	8.929	9.051		9.251	9.451	9.651	9.851	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.827	6.869	6.962						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

Für Niedersachsen sind wiederholt keine Überschreitungen der Schwellenwerte zu verzeichnen und für den aktuellen Beobachtungszeitraum auch nicht zu erwarten.

5. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Neben der Darstellung der aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung sieht § 3 Abs. 2 StabiRatG auch eine mittelfristige Projektion über den Finanzplanungshorizont hinaus als Bestandteil des Stabilitätsberichts vor. Diese wird auf Basis einheitlicher Annahmen gefertigt und soll ebenfalls drohende Haushaltsnotlagen erkennen lassen. Der Stabilitätsrat hat in diesem Zusammenhang einen Schuldenstand in Höhe von 130 % des Länderdurchschnitts als Zustand am Rande der Haushaltsnotlage definiert.

Für Zwecke der Projektion werden, ausgehend vom Ergebnis der letzten mittelfristigen Steuerschätzung, die Einnahmen schematisch fortgeschrieben; hierbei werden aktuell für die Steuereinnahmen ein Zuwachs von nominal +2,6 % p.a. und für die übrigen Einnahmen unverändert +1 % p.a. zugrunde gelegt. Parallel dazu wird die Ausgabensteigerungsrate ermittelt, die ausgehend von der heutigen Ausgabenbasis den Schuldenstand pro Einwohner auf 130 % des Länderdurchschnitts führt.

Maßgeblich für die Bewertung ist wiederum der Länderdurchschnitt. Als bedenklich gilt die Ausgabensteigerungsrate dann, wenn sie um mehr als drei Prozentpunkte unterhalb des Länderdurchschnitts liegt.

Das Projektionsverfahren ist in Anlage 4 im Anhang ausführlich dargestellt.

Die nachstehende Tabelle zeigt das Ergebnis der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung für das Land Niedersachsen. Die Zuwachsraten liegen für das Basisjahr 2013 mit 4,3 % und für das Basisjahr 2014 mit 4,1 % mit deutlichem Abstand zum Schwellenwert knapp oberhalb des Länderdurchschnitts. Für beide Ausgangsjahre ergeben sich damit keine Auffälligkeiten.

Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion Niedersachsen	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2013-2020 %	4,3	1,2	4,2
2014-2021 %	4,1	1,0	4,0
Ergebnis der Projektion	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.		

Zielvorgabe für die Finanzpolitik ist gleichwohl nicht die drohende „Absturzkante“ in die Haushaltsnotlage, sondern die Verfassungsvorgabe des Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme spätestens 2020. Bezogen auf dieses Ziel dürfen die Ausgaben unter den gegebenen Annahmen und ausgehend vom Niveau des Haushaltsplanentwurfes 2015 mit rd. 2,3 % p. a. nur moderat wachsen. Die in der Mittelfristprojektion enthaltene schematisierte Steigerungsrate kann in der Realität nicht für alle Ausgabenbereiche zugrunde gelegt werden. Vielmehr erhöhen sich etwa die Ausgaben im Kommunalen Finanzausgleich „systembedingt“ analog zu den – stärker wachsenden – Steuereinnahmen. Angesichts eines hohen Personalausgabenanteils schlagen auch Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen besonders zu Buche. Die zunehmende Zahl der Versorgungsempfänger ist ein weiteres Beispiel für die „innere Dynamik“ in der Ausgabenentwicklung. Durch diese ergeben sich zwangsläufige Ausgabenzuwächse, die nur bedingt steuerbar sind. Im Ergebnis führt dies dazu, dass für Ausgabenzuwächse in anderen Bereichen kaum Raum ist.

Im Hinblick auf die Aussagekraft dieser einfachen Projektion ist Vorsicht geboten: Die Ergebnisse einer derartigen rein schematischen Projektion reagieren sehr sensibel auf Veränderungen des jeweiligen Ausgangsniveaus: Einmaleffekte, Steuerrechtsänderungen, Entwicklungsbrüche oder abweichende gesamtwirtschaftliche Entwicklungen können auf der Einnahmeseite sprunghafte Veränderungen der Projektionsergebnisse bewirken. Die Einnahmeprojektion hat keinen Prognosecharakter. Auch die Variation der Ausgabenbasis kann zu deutlichen Verzerrungen führen. Es empfiehlt sich daher, die Ergebnisse auf Basis eines einzelnen Jahres mit entsprechendem Abstand zu bewerten und dieses Instrument stärker über mehrere Jahre zu beobachten.

6. Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Im Zuge der zweiten Föderalismusreform wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) ein neues Regelungskonzept umgesetzt, nach dem Bund und Länder ihre Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen haben (Schuldenbremse). Da die sofortige Einhaltung der neuen Schuldenregel wegen der bestehenden Haushaltsstrukturen und der zusätzlichen Belastungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise für den Bund und die Mehrzahl der Länder nicht möglich war, hat der Verfassungsgeber mit Artikel 143d Abs. 1 Satz 3 GG (n. F.) bestimmt, dass diese bis zum 31.12.2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikel 109 Abs. 3 GG (n. F.) abweichen können.

Für den niedersächsischen Landeshaushalt ergibt sich aus der vorgenommenen Änderung des Grundgesetzes, dass für den Übergangszeitraum bis Ende 2019 die landesrechtliche Regelung des Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung (NV) Bestand hat. Artikel 71 Satz 2 NV bestimmt, dass eine Nettokreditaufnahme grundsätzlich nur bis zur Höhe der Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen veranschlagt werden darf. Ausnahmen sind nach Artikel 71 Satz 3 NV zulässig zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Im Rahmen der Entscheidung über einen Normenkontrollantrag gegen das 3. Nachtragshaushaltsgesetz 2009 und das Haushaltsgesetz 2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof am 16. Dezember 2011 zudem entschieden, dass auch Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage als Kredit im Sinne des Artikels 71 NV anzusehen sind und damit ebenfalls den staatsschuldenrechtlichen Begrenzungen unterliegen.

Einhaltung der Regelgrenze des Artikel 71 NV

in Mio. EUR	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenfinanzierte Investitionen (HGr. 7 und 8 abzüglich OGr. 33 und 34)	866	829	808	826	858
Nettokreditaufnahme (OGr. 31 und 32 abzüglich OGr. 58 und 59)	720	600	480	360	240
Nettokreditaufnahme und Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage	830	600	480	360	240

In allen Jahren übersteigen die eigenfinanzierten Investitionen die geplanten Nettokreditaufnahmen. Damit wird die Regelgrenze des Artikels 71 NV durchgängig eingehalten.

Neben der Regelgrenze des Artikel 71 NV müssen künftige Haushaltsbeschlüsse darüber hinaus ebenso beachten, dass sich der verfassungsrechtliche Rahmen der Haushaltswirtschaft des Landes durch die Änderung des Grundgesetzes im Zuge der zweiten Föderalismusreform im Jahr 2009 entscheidend geändert hat.

Für den niedersächsischen Haushaltsgesetzgeber ergibt sich daraus, dass die landesverfassungsrechtliche Regelung fortbesteht, er aber zugleich mit den Anforderungen des Artikels 143d Abs. 1 Satz 4 GG konfrontiert ist, welcher einer grundsätzlich anderen, zurückhaltenden Orientierung im Hinblick auf die Rechtfertigung staatlicher Verschuldung folgt. Während Artikel 71 NV eine hohe, nahezu konstante Obergrenze der Kreditaufnahme auf dem Niveau der eigenfinanzierten Investitionen bis 2019 zieht, verpflichtet Artikel 143d Abs. 1 Satz 4 GG das Land dazu, das langfristig verfestigte Niveau der Neuverschuldung kontinuierlich abzusenken.

Das Grundgesetz gibt den Ländern dabei zu Recht „keinen konkreten Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite“ vor (Gesetzesbegründung, BT Drs. 16/12410, S. 13). Gleichwohl ergibt sich für das Land Niedersachsen eine unmittelbare verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Haushalte und Finanzpläne in den kommenden Jahren so aufzustellen, dass die Vorgaben des Artikel 109 Abs. 3 Sätze 2, 3 und 5 GG im Jahr 2020 eingehalten werden.

Vor diesem Hintergrund entspricht die Haushalts- und Finanzplanung den verfassungsrechtlichen Anforderungen dann, wenn sie unterhalb der landesverfassungsrechtlich bestimmten Obergrenze des Artikels 71 NV einen gleichmäßigen Fortschritt in Richtung auf das Ziel des grundsätzlichen Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme erreicht. Aus Artikel 143d Abs. 1 Satz 3 GG lässt sich als inhaltliche Anforderung an diesen Abbaupfad der Nettokreditaufnahme ableiten, dass die erforderlichen Schritte der Größe nach realistisch über den Übergangszeitraum verteilt werden und den Haushaltsausgleich in 2020 mit großer Sicherheit gewährleisten müssen.

Diesen Anforderungen werden sowohl der Haushalt 2015 als auch die Mipla 2014 – 2018 gerecht.

7. Zusammenfassung

Das Land Niedersachsen kann hinsichtlich der Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, zur Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung sowie zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen die Anforderungen des Stabilitätsrates ebenso wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllen. Mit den Beschlüssen zum Haushalt 2015 und zur Mipla 2014 – 2018 hat die Landesregierung ihr finanzpolitisches Konzept, spätestens im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, nachhaltig abgesichert. Eine Haushaltsnotlage droht nicht.

Zusammenfassung der Kennziffern und der Projektion als Grundlage für den Bericht an den Stabilitätsrat gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG (Stabilitätsbericht)

NIEDERSACHSEN

1. Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Niedersachsen	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung	
	Ist 2012	Ist 2013	Soll 2014		Entwurf 2015	FPI 2016	FPI 2017	FPI 2018		
Struktureller Finanzierungssaldo	EUR je Einw.	-96	-128	-120	nein	-91	-64	-51	-33	nein
<i>Schwellenwert</i>		-231	-192	-286		-386	-386	-386	-386	
<i>Länderdurchschnitt</i>		-31	8	-86						
Kreditfinanzierungsquote	%	0,6	3,8	2,7	nein	2,5	1,8	1,4	0,9	nein
<i>Schwellenwert</i>		4,7	4,0	4,4		8,4	8,4	8,4	8,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>		1,7	1,0	1,4						
Zins-Steuer-Quote	%	9,1	7,9	8,5	nein	8,1	8,1	7,9	7,7	nein
<i>Schwellenwert</i>		11,4	10,4	10,6		11,6	11,6	11,6	11,6	
<i>Länderdurchschnitt</i>		8,2	7,4	7,5						
Schuldenstand	EUR je Einw.	7.108	7.248	7.340	nein	7.417	7.479	7.525	7.556	nein
<i>Schwellenwert</i>		8.875	8.929	9.051		9.251	9.451	9.651	9.851	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6.827	6.869	6.962						
Auffälligkeit im Zeitraum		nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

a) Standardprojektion

Standardprojektion Niedersachsen	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2013-2020 %	4,3	1,2	4,2
2014-2021 %	4,1	1,0	4,0
Ergebnis der Projektion	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.		

b) Qualitative Bewertung

Die Projektion ergibt keine Entwicklung, die auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist.

Übersicht der Kennziffern für Niedersachsen für die Jahre 2012 - 2018
(für die Jahre 2012 bis 2014 auch für die Ländergesamtheit (Lges), für die Jahre ab 2015 liegen für die Ländergesamtheit noch nicht alle Zahlen vor)

Lfd. Nr.	Kennziffer und Daten	Ist 2012		Ist 2013		HP 2014		HP 2015	Mipla 2016	Mipla 2017	Mipla 2018
		Nds.	Lges	Nds.	Lges	Nds.	Lges		Niedersachsen		
100	Kreditfinanzierungsquote	0,6%	1,7%	3,8%	1,0%	2,7%	1,4%	2,5%	1,8%	1,4%	0,9%
101	Nettokreditaufnahme in StabiRat-Abgrenzung	151	4.987	1.012	2.961	741	4.508	709	509	410	268
102	Schuldenaufnahme in StabiRat-Abgrenzung	6.241	90.846	7.065	91.741	8.357	96.132	600	480	360	240
103	Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	6.241	91.024	7.065	90.465	8.357	96.132	600	480	360	240
104	Aufgeschobene bewilligte Kredite im Haushaltsjahr (+/-)	0	822	0	1.276						
105	Schuldentilgung am Kreditmarkt	5.952	84.273	6.493	85.673	7.638	88.611	0	0	0	0
106	Konsolidierte Ausgaben	26.571	295.839	26.679	305.020	27.524	316.705	28.213	28.921	29.726	30.479
200	Zins-Steuer-Quote	9,1%	8,2%	7,9%	7,4%	8,5%	7,5%	8,1%	8,1%	7,9%	7,7%
201	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1.884	18.583	1.673	17.505	1.874	18.323	1.862	1.915	1.954	1.968
202	Steuern in StabiRat-Abgrenzung	20.720	227.432	21.258	236.779	21.979	243.151	22.946	23.783	24.645	25.528
203	Steuereinnahmen	18.893	214.975	19.993	224.295	20.327	231.424	21.238	22.062	22.900	23.742
204	Förderabgabe	682	827	589	743	450	594	440,0	400,0	400,0	400,0
205	Kfz-Steuer-Kompensation	896	8.992	896	8.992	896	8.992	896,0	896,0	896,0	896,0
206	Länderfinanzausgleich, Einnahmen	173	7.925	106	8.459	220	8.206	262,0	299,0	316,0	347,0
207	Länderfinanzausgleich, Ausgaben	0	7.925	0	8.459	0	9.188				
208	Allg. BEZ	55	2.886		3.187	86	3.125	110,0	126,0	133,0	143,0
300	Schulden je Einwohner (Land) / Schulden in Relation zum BIP (Bund)	7.108	6.827	7.248	6.869	7.340	6.962	7.417	7.479	7.525	7.556
301	Schulden am Ende des lfd. Jahres in StabiRat-Abgrenzung	55.334	548.860	56.454	553.516	57.174	561.037	57.774	58.254	58.614	58.953
302	Schulden am 31.12. des Vorjahres in StabiRat-Abgrenzung	55.334	542.287	56.454	545.836	56.454	553.516	57.174	57.774	58.254	58.614
303	Schulden am Kreditmarkt am 31.12. des Vorjahres (SFK-4)					56.454	545.836	57.174	57.774	58.254	58.614
304	Aufgeschobene bewilligte Kredite (Bestand am 31.12. des Vorjahres)		6.573		7.680						
305	Nettokreditaufnahme					720	7.680	600	480	360	240
306	Aufgeschobene bewilligte Kredite im Haushaltsjahr (+/-)										
307	Bruttoinlandsprodukt, nominal geschätzt										

400	Saldo der Phasenverschiebung Länderfinanzausgleich	Mio. €	119	-618	-458	-333
410	Einnahmen	Mio. €	119	-873	-458	-151
411	darunter: Länderfinanzausgleich, Kasse	Mio. €	116	8.289	175	8.334
412	Umsatzsteuer, Kasse	Mio. €	8.493	87.033	9.134	88.269
413	Allg. BEZ, Kasse	Mio. €	13	3.148	63	3.026
414	Länderfinanzausgleich, Abrechnung	Mio. €	173	7.925	106	8.459
415	Umsatzsteuer, Abrechnung	Mio. €	8.512	86.785	8.808	87.831
416	Allg. BEZ, Abrechnung	Mio. €	55	2.886	0	3.187
420	Ausgaben	Mio. €	0	-255	0	181
421	darunter: Länderfinanzausgleich, Kasse	Mio. €	0	8.181	0	8.278
422	Länderfinanzausgleich, Abrechnung	Mio. €	0	7.925	0	8.459

Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage		
<ul style="list-style-type: none"> - Das Kennziffernbündel beinhaltet vier Kennziffern. Der Betrachtungszeitraum umfasst die Ist-Werte der zwei vergangenen Jahre, den Soll-Wert des laufenden Jahres, den Soll/Entwurfs-Wert des folgenden Jahres sowie die Ansätze der Finanzplanung. - Der Betrachtungszeitraum wird in zwei Teilzeiträume unterteilt: den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage, der die Ist-Werte der zwei vergangenen Jahre und den Soll-Wert des laufenden Jahres beinhaltet, und den Zeitraum der Finanzplanung, der den Soll/Entwurfs-Wert des folgenden Jahres sowie die Ansätze der Finanzplanung beinhaltet. - Eine Kennziffer gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten. Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. - Der Stabilitätsrat leitet die Evaluation einer Gebietskörperschaft ein, wenn mindestens einer der beiden Zeiträume auffällig ist. - Ausgelagerte Einheiten, soweit sie zum Sektor Staat gehören, werden aus systematischen Gründen einbezogen, sobald das Schalenkonzept vollständig zum Zwecke der Abgrenzung des Staatssektors in der vierteljährlichen Kassenstatistik realisiert ist. - Das hier gefundene Kennziffernbündel ist für Zwecke der Haushaltsüberwachung nach § 3 Stabilitätsratsgesetz zusammengestellt worden. Die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote in der vorliegenden Abgrenzung sind für vertikale Vergleiche der Ebenen nicht geeignet. 		
Kennziffer	Definitionen/Bezüge	Schwellenwert
Struktureller Finanzierungssaldo	<p>Finanzierungssaldo in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen und bereinigt um konjunkturelle Einflüsse</p> <p>Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert.</p>	<p>Der konjunkturbereinigte, strukturelle Finanzierungssaldo ist eine zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Solange keine Entscheidungen über Konjunkturbereinigungsverfahren getroffen sind, wird für die Länder die implizite Bereinigung durch Ländervergleich vorgesehen. Nach Ablauf des ersten Berichtsturnus ist im Lichte der bis dahin gewonnenen Erkenntnisse zu entscheiden, wie für konjunkturbereinigte Werte absolute Schwellenwerte sachgerecht festgelegt werden.</p> <p><u>Länder:</u> Der Schwellenwert bei der impliziten Bereinigung durch Ländervergleich für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn der Finanzierungssaldo um mehr als 200 € je Einwohner ungünstiger ist als der Länderdurchschnitt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. eines Aufschlags von 100 € je Einwohner. Auf diesen Aufschlag kann verzichtet werden, wenn die Steuerschätzung des laufenden Jahres wesentlich bessere Ergebnisse erbringt als die vorangegangene Schätzung.</p> <p><u>Bund:</u> Der Bund hat einen Abbaupfad für den strukturellen Finanzierungssaldo festgelegt. Der Schwellenwert des Bundes gilt als nicht eingehalten, wenn der Abbaupfad um 50 € je Einwohner überschritten wird.</p>

Kennziffer	Definitionen/Bezüge	Schwellenwert
Kreditfinanzierungsquote	<p>Verhältnis der Nettokreditaufnahme in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs zu den bereinigten Ausgaben</p> <p>Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert.</p> <p>Landesrechtliche Regelungen zur Aufschreibung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt.</p>	<p><u>Länder:</u> Der Schwellenwert gilt im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage als über-schritten, wenn die Kreditfinanzierungsquote um mehr als 3 Prozentpunkte ungünstiger ist als der Länderdurchschnitt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. eines Aufschlags von 4 Prozentpunkten. Auf diesen Aufschlag kann verzichtet werden, wenn die Steuerschätzung des laufenden Jahres wesentlich bessere Ergebnisse erbringt als die vorangegangene Schätzung.</p> <p><u>Bund:</u> Als Schwellenwert im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage wird die Kreditfinanzierungsquote eines gleitenden Jahresdurchschnitts der letzten fünf Jahre des Bundes zzgl. 8 Prozentpunkte verwendet. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres.</p>
Schuldenstand	<p>Schuldenstand zum Stichtag 31.12. (fundierte Schulden am Kreditmarkt)</p> <p>Landesrechtliche Regelungen zur Aufschreibung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt.</p> <p>Der Schuldenstand des betrachteten Jahres im Soll und im Finanzplanungszeitraum errechnet sich aus dem Schuldenstand des vorausgegangenen Jahres zzgl. der Nettokreditaufnahme des betrachteten Jahres.</p>	<p><u>Länder:</u> Der Schwellenwert im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage gilt als über-schritten, wenn der Schuldenstand je Einwohner 130 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 220 % des Länderdurchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. 200 € je Einwohner je Jahr.</p> <p><u>Bund:</u> Als Schwellenwert im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage wird der gleitende Jahresdurchschnitt der letzten fünf Jahre des Schuldenstandes des Bundes in Relation zum BIP zzgl. 8 Prozentpunkte verwendet. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres.</p>
Zins-Steuer-Quote	<p>Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen</p> <p>Zinsausgaben: in der Abgrenzung analog zum Schuldenstand</p> <p>Steuereinnahmen: abzgl. LFA-Leistungen und zzgl. erhaltene LFA-Zahlungen in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, allg. BEZ, Förderabgabe und Kompensationszahlungen, soweit diese im LFA berücksichtigt werden (Kfz-Steuer-Kompensation)</p>	<p><u>Länder:</u> Der Schwellenwert gilt für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage als überschritten, wenn die Zins-Steuer-Quote 140 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 150 % des Länderdurchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. eines Aufschlags von 1 Prozentpunkt.</p> <p><u>Bund:</u> Als Schwellenwert im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage wird der gleitende Jahresdurchschnitt der Zins-Steuer-Quote des Bundes der letzten fünf Jahre zzgl. 8 Prozentpunkte verwendet. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres.</p>

Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

1. Grundlage

Im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung nach § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz berät der Stabilitätsrat jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der u.a. eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Gemäß § 4 Absatz 2 Nummer 2 Stabilitätsratsgesetz leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein, ob beim Bund oder einem Land eine Haushaltsnotlage droht, wenn bei der Mehrzahl der Kennziffern die Schwellenwerte überschritten werden oder die Projektion eine entsprechende Entwicklung ergibt.

2. Darstellung im Bericht

Die Gebietskörperschaften können im Bericht eine eigene Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorlegen. Diese kann entweder in Form einer auf die Einführung der neuen Schuldenregel zielbezogene Ausgabenentwicklung oder einer mittelfristigen Haushaltprojektion auf Grundlage einer differenzierten Fortschreibung von Einnahmen und Ausgaben oder einer Fortschreibung der Haushaltsentwicklung über den Finanzplanzeitraum hinaus vorgenommen werden. Dabei sind einheitliche Annahmen zu berücksichtigen.

- Ziel der Projektion „**Zielbezogene Ausgabenentwicklung**“ ist es, das maximal mögliche jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstum zu ermitteln, das bei standardisierten Einnahmeerwartungen die Einhaltung der neuen Schuldenregel gewährleistet.
- Ausgehend von der aktuellen Haushaltslage ist es die Aufgabe der Projektion „**Fortschreibung von Einnahmen und Ausgaben**“, unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen mit Hilfe von konsistenten und einheitlichen Annahmen die mittel- bzw. längerfristige Haushaltsentwicklung abzubilden und so eine möglicherweise drohende Haushaltsnotlage frühzeitig offen zu legen.
- Die „**Fortschreibung des Finanzplans**“ zielt darauf ab, die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vom jeweiligen Land entsprechend den individuellen tatsächlichen Gegebenheiten und politischen Zielsetzungen zu erstellen.

Der Bericht nach § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz muss außerdem eine „**Standardprojektion**“ der Haushaltsentwicklung, die gerade noch eine drohende Haushaltsnotlage vermeidet, enthalten. Im Rahmen dieser Projektion stellen die Länder die Zuwachsrate der Ausgaben zur Vermeidung einer drohenden Haushaltsnotlage im Endjahr der Projektion, die Rate der Referenzgruppe sowie die daraus abgeleitete Schwelle gemäß dem Abschnitt „Prüfmaßstab der Standardprojektion“ dar. Der Bund stellt die Zuwachsrate der Ausgaben dar, die die Schuldenstandsquote ab dem Jahr 2017 auf dem Niveau des Jahres 2016 stabilisiert, das auf Basis der Einhaltung der Schuldenregel ermittelt wird. Diese Rate wird der Ausgabenrate gegenübergestellt, die im Abschnitt „Prüfmaßstab der Standardprojektion“ erläutert wird.

Dieses Verfahren ist die Grundlage der Beurteilung, ob eine Prüfung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz erfolgt.

3. Ziel der Standardprojektion

Die Überschreitung der Schwellenwerte der Kennziffern weist nach § 4 Absatz 1 Stabilitätsratsgesetz auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen verfolgt nach § 4 Absatz 2 Nummer 2 das Ziel, im Hinblick auf eine drohende Haushaltsnotlage eine „entsprechende Entwicklung“ aufzuzeigen.

Die Standardprojektion konzentriert sich auf die Kennziffer Schuldenstand, die als Resultat langfristiger Entwicklung eine zentrale Größe zur Beurteilung der Haushaltslage darstellt. Einerseits ist diese Größe mit der Zins-Steuer-Quote verknüpft und andererseits dienen Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote stärker zur Beurteilung der jeweils aktuellen Lage. Im Rahmen finanzwissenschaftlicher Analysen ist die Stabilisierung des Schuldenstands im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt für die Beurteilung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik mit entscheidend.

Die Standardprojektion ermittelt gemessen an der Kennziffer Schuldenstand, bei welcher Zuwachsrates der Ausgaben am Ende des Projektionszeitraums eine Auffälligkeit im Sinne einer Überschreitung des entsprechenden, für die kennzifferngestützte Analyse geltenden Schwellenwerts gerade noch vermieden wird. Diese Zuwachsrates wird an einem geeigneten Referenzwert gemessen. Durch den Verzicht auf eine detaillierte Schätzung einzelner Ausgabepositionen ist die Projektion weniger anfällig gegenüber Annahmen über die längerfristige zukünftige Entwicklung einzelner gesamt- und finanzwirtschaftlicher Größen. Eine Scheingenauigkeit von langfristigen Prognosen wird vermieden. Zudem kann jede präjudizierende Wirkung einzelner, unterstellter Ausgabesteigerungen vermieden werden. Bei dem Verfahren wird die Einnahmeentwicklung auf Basis einheitlicher technischer Annahmen geschätzt. Der zur Vermeidung einer auffälligen Kennziffer Schuldenstand im Projektionsendjahr mögliche Finanzierungssaldo determiniert dann den Ausgabenzuwachs, der sich als Residuum ergibt.

Die Standardprojektion knüpft lediglich aus Vereinfachungsgründen nur auf der Ausgabenseite der Haushalte an. Etwaige Konsolidierungserfordernisse können aber grundsätzlich sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmeseite der Haushalte bewältigt werden.

Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushaltssituation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen.

4. Verfahren der Standardprojektion

Für jedes **Land** wird ermittelt, wie hoch der Schuldenstand am Ende des Projektionszeitraums sein darf, damit die Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ gemäß der festgelegten Schwellenwerte gerade nicht auffällig wird. Der Referenzwert der Schwellenwerte am Ende des Projektionszeitraums wird im Sinne einer technischen Annahme, die gleichzeitig dem Postulat einer tragfähigen finanzpolitischen Entwicklung Rechnung trägt, so bestimmt, dass der Schuldenstand der Ländergesamtheit in Relation zum BIP auf dem Niveau des Ausgangsjahres der Projektion stabilisiert wird. Die Differenz zwischen dem im Sinne des Kennziffernbündels auffälligen Schuldenstand je Einwohner im Endjahr der Projektion und dem Schuldenstand je Einwohner des jeweiligen Landes im Ausgangsjahr der Projektion ergibt den rechnerischen Wert für die kumulierte Kreditaufnahme je Einwohner, bei der die drohende Haushaltsnotlage gerade noch vermieden wird. Diese kann positiv oder negativ ausfallen. Die Ausgaben im Endjahr werden auf die Ausgaben des Ausgangsjahres der Projektion bezogen und eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der Ausgaben ermittelt, die rechnerisch die Ausgaben im Endjahr der Projektion ergibt.

Beim **Bund** wird ab dem Jahr 2017 die Schuldenstandsquote des Jahres 2016 stabilisiert, die sich auf Basis einer Modellrechnung des Übergangspfads der Schuldenregel ergibt. Zusammen mit den Annahmen zur Einnahmeentwicklung ergeben sich auf Basis der vom Bund angestrebten Finanzierungssalden die Ausgaben und damit auch ihre jahresdurchschnittliche Zuwachsrate als endogene Größe. Die Projektionsrechnungen im ersten Bericht bilden die Referenz für den Vergleich für die folgenden Jahre.

Die Projektion stellt auf die Verschuldung der Haushalte im engeren Sinne ab (Frage der Sektorzuordnung). Damit sollen Verzerrungen der Projektionsbasis beispielsweise durch die eingegangene Verschuldung aufgrund der Finanzmarktkrise verhindert werden.

Die Projektionsrechnungen werden für das Standardverfahren auf Grundlage der aktuellen Haushaltssituation gemessen am Ist-Ergebnis des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres und am Haushalts-Soll gemäß der Meldung an den Stabilitätsrat nach § 12 Absatz 3 GO Stabilitätsrat durchgeführt.

Das Modell wird nach Ablauf von spätestens zwei Berichtsperioden einer Evaluierung unterzogen. Dabei sind gegebenenfalls alternative Verfahren zu prüfen, da die geltenden Finanzausgleichsregelungen bis zum Jahr 2019 befristet sind und ansonsten streitanfällige technische Annahmen über die zukünftige bundesstaatliche Einnahmeverteilung erforderlich werden.

5. Prüfmaßstab der Standardprojektion

Die Entscheidung über die Prüfung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz erfolgt zweistufig:

- Stufe I.** Es wird geprüft, ob die ermittelte Ausgabenzuwachsrate
- eines **Landes** den Durchschnitt der Ländergesamtheit um mehr als drei Prozentpunkte
 - des **Bundes** die im Berichtsjahr 2010 ermittelte niedrigere jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der beiden Berechnungen um mehr als zwei Prozentpunkte

sowohl in der Berechnung aufbauend auf dem Ist-Ergebnis des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres als auch auf dem Soll-Ansatz des laufenden Jahres unterschreitet.

Zusätzlich wird geprüft, ob die ermittelte Ausgabenzuwachsrate der Ländergesamtheit auffällig gering ist. Fällt diese Zuwachsrate geringer aus als der Deflator der privaten Konsumausgaben (gemäß der zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Eckwerte), wird der Stabilitätsrat über die Haushaltsentwicklung der Länder insgesamt beraten.

Die Verwendung von zwei Ausgangsjahren hat den Vorteil, dass einmalige Schwankungen in den Ausgaben oder Einnahmen nicht zu einer negativen Einschätzung der Haushaltslage führen. Wenn in beiden Jahren die Schwellenwerte unterschritten werden, deutet dies zunächst auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

- Stufe II.** Das Ergebnis der Referenzrechnung einer Gebietskörperschaft wird einer qualitativen Bewertung unterzogen. Dabei werden u. a. die eigenständige Projektionsrechnung der Gebietskörperschaft und die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen nach § 2 Konsolidierungshilfengesetz berücksichtigt.

6. Annahmen der Standardprojektion

- Der Projektionszeitraum umfasst 7 Jahre.
- Für den Zeitraum der Finanzplanung wird für die Einnahmenseite die mittelfristige gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung zugrunde gelegt. Dabei wird unterstellt, dass das Endjahr der Mittelfrist ein konjunkturelles Normaljahr ist. Zur weiteren Fortschreibung wird das nominale Wachstum des Produktionspotentials herangezogen, so dass auch das Endjahr der Projektion konjunkturneutral ist.
- Bei den Ländern wird unterstellt, dass sich die Steuereinnahmen einschließlich Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zunächst entsprechend der mittelfristigen Steuerschätzung entwickeln. Anschließend wird ein Anstieg in Übereinstimmung mit dem nominalen Produktionspotential angenommen.

Bei der Projektionsrechnung auf Grundlage des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres werden für das laufende Jahr die Einnahmen des Haushalts-Solls gemäß Meldung an das Sekretariat verwendet. Für die sonstigen Einnahmen wird ein Zuwachs von 1% jährlich unterstellt.

- Beim Bund entsprechen die Steuereinnahmen der aktuellen Steuerschätzung und werden nach dem Ende des Finanzplanungszeitraums entsprechend der nominalen BIP-Entwicklung fortgeschrieben (nach Schließung der Output-Lücke mit dem Potentialwachstum). Die sonstigen Einnahmen nehmen mit einer jährlichen Rate von 1% zu. Der Investitions- und Tilgungsfonds wird berücksichtigt.
- Für die ostdeutschen Länder wird eine Entwicklung der SoBEZ entsprechend der Regelung in § 11 Abs. 3 FAG unterstellt. Auch die übrigen SoBEZ werden gemäß FAG fortgeschrieben.
- Die Abgrenzung von Einnahmen, Ausgaben und Schuldenstand erfolgt analog zur Definition bei den Kennziffern.