

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 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.

IV. Verbandsanhörung

Die Landesregierung hat folgenden Stellen und Verbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben:

- Niedersächsischer Landesrechnungshof (im Folgenden: LRH)
- Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (im Folgenden: AG KSpV)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (im Folgenden: DGB)
- Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion (im Folgenden: NBB)
- Unternehmerverbände Niedersachsen e. V. (im Folgenden: UVN)
- Niedersächsischer Industrie- und Handelskammertag (im Folgenden: IHKN)
- Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V. (im Folgenden: BdSt).

Diese Stellen und Verbände haben – mit Ausnahme der UVN – eine fristgerechte Stellungnahme eingereicht. Zusammenfassend begrüßen die meisten Verbände die mit dem Gesetzentwurf unternommene Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in niedersächsisches Recht im Grundsatz (LRH, AG KSpV, IHKN, BdSt) oder aber sehen sie mit Blick auf die Vorgaben der Bundesverfassung als alternativlos an (NBB). Der DGB stellt in einem größeren Teil seiner Stellungnahme aufgrund einer ökonomischen Bewertung mit negativem Ergebnis nachdrücklich infrage, ob die Schuldenbremse der richtige Weg sei. Aufgrund der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 GG, die ab dem 1. Januar 2020 auch für die Länder unmittelbar und unabwendbar wirken, ist eine nähere Auseinandersetzung mit dieser Grundsatzfrage an dieser Stelle jedoch nicht zielführend, sodass hierauf im Folgenden nicht weiter eingegangen wird.

Die angehörten Verbände und Institutionen haben im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse unterschiedliche Vorstellungen und entsprechend verschiedene, teilweise auch gegensätzliche Änderungswünsche und Forderungen formuliert, die nachstehend zusammenfassend dargestellt werden. Soweit sich die vorgebrachten Vorschläge und Forderungen auf bestimmte Regelungen des Gesetzentwurfs beziehen, werden sie zudem im Zusammenhang mit der jeweiligen Vorschrift im Besonderen Teil der Begründung näher behandelt.

Die AG KSpV fordert den Verzicht auf die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Ergänzung des Artikels 58 NV zur Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben. Außerdem fordert sie die Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts in Artikel 58 NV sowie die Aufnahme einer Klarstellung in Artikel 71 NV, dass Artikel 58 NV von der Schuldenbremse unberührt bleibe.

Der LRH begrüßt – insbesondere aus Gründen der Justiziabilität und Rechtsklarheit – die Aufnahme des Verschuldungsverbots in Artikel 71 NV. Er empfiehlt eine ausdrückliche gesetzliche Festlegung des für die Einhaltung der Schuldenbremse als künftige Schuldenobergrenze relevanten Schuldenstandes. Bei der vorgesehenen Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sieht der LRH allerdings Vor- wie Nachteile und hält in diesem Zusammenhang eine fortlaufende Beobachtung der Wirkungen der Bereinigung um finanzielle Transaktionen für erforderlich. Der LRH erkennt im Übrigen an, dass Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage in Zukunft nicht mehr mit einer Einnahme aus Krediten gleichgestellt werden könnten, regt in diesem Zusammenhang aber Überlegungen zu einer genaueren Zweckbestimmung der Allgemeinen Rücklage an. Das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren hält der LRH für zweckmäßig, empfiehlt allerdings wegen dessen Komplexität eine Erhöhung der Transparenz durch die Implementierung verschiedener Berichtspflichten. Der LRH begrüßt zudem die regelmäßige Überprüfung der Ermittlung der Konjunkturkomponente. Im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Kontrollkonto regt der LRH eine Offenlegung der Berechnung des Saldos des Kontrollkontos an. Der LRH begrüßt zudem die vorgesehene Zweidrittelmehrheit bei der Inanspruchnahme von Ausnahmen von der Schuldenbremse im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang, den Rückführungszeitraum zumindest im Rahmen eine Obergrenze zeitlich zu fixieren.

Der LRH spricht sich allerdings gegen die vom Land vorgesehene Begrenzung der Steuerabweichungskomponente durch eine Abschneidegrenze von (+/- 5 Prozent) aus. Er vermisst – vor dem Hintergrund, dass es eine solche Regelung beim Bund und den übrigen Ländern nicht gibt – insbesondere die wissenschaftliche Begründung eines solchen niedersächsischen Alleinstellungsmerkmals. Im Übrigen hält der Rechnungshof das Bekenntnis der Landesregierung zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen für zu wenig ambitioniert und regt über die Begründung hinausgehend ausdrückliche Regelungen an.

Keine Bedenken hat der LRH gegen die in Artikel 58 NV vorgesehene Ergänzung des Verfassungstextes.

Der DGB lehnt die in Niedersachsen vorgesehene Verfassungsänderung entschieden ab. Er vertritt die Position, dass die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung das falsche ökonomische und politische Signal sei. Insgesamt hält er die Schuldenbremse, aber auch den europäischen Fiskalpakt für eine Wachstums- und Investitionsbremse. Gleichwohl hält der DGB es für erforderlich, die grundgesetzlich vorgesehenen Ausnahmetatbestände zu regeln. Nach Ansicht des DGB seien hier einfachgesetzliche Regelungen völlig ausreichend. Unabhängig davon wendet sich der DGB gegen die Festschreibung der Erforderlichkeit einer Zweidrittelmehrheit in den Ausnahmeregelungen zu Naturkatastrophen und Notsituationen und fordert stattdessen eine einfache Mehrheit. Außerdem kritisiert der DGB die weitgehende Orientierung des niedersächsischen Konjunkturbereinigungsverfahrens an dem Bundesverfahren und plädiert für ein stärker an den landesspezifischen Gegebenheiten orientiertes Verfahren. Er hält die im Gesetzentwurf vorgesehene Konjunkturbereinigungsrücklage nicht für sinnvoll und empfiehlt außerdem, die Regelung zum Kontrollkonto in Anlehnung an Regelungen unter anderem des Bundes dahingehend zu ändern, dass eine Verpflichtung zur Zurückführung eines negativen Saldos erst mit Erreichen einer bestimmten Höhe des negativen Saldos eintritt.

Der NBB akzeptiert, dass Niedersachsen ohne eigene Regelungen an die ab 2020 auch für die Länder absolut geltenden Regelungen des Grundgesetzes gebunden ist. In diesem Zusammenhang ist es auch für den NBB alternativlos, dass Niedersachsen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben Ausnahmeregelungen zu dem grundgesetzlich vorgegebenen Verschuldungsverbot trifft. Der NBB sieht die mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehenen Regelungen im grundgesetzlichen Rahmen. Auch er kritisiert aber die Festlegung eines Quorums von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, wünscht andererseits aber die Verankerung eines solchen Quorums in Artikel 71 Abs. 5 NV, um sicherzustellen, dass eine breite Mehrheit des Landtags die Ausführungsgesetzgebung trägt.

Der NBB weist unter Bezugnahme auf die mit der Schuldenbremse gerade nicht verbundene Rechtsverpflichtung zur Tilgung von Altschulden auf die auf dem Landeshaushalt liegenden Pensionsverpflichtungen des Landes Niedersachsen hin. Er fordert – ohne einen konkreten Vorschlag zu formulieren – den Gesamtbetrag der bis zum 31. Dezember 2019 auflaufenden Pensionsverpflichtungen zu ermitteln und für Haushaltszwecke so festzuschreiben, dass eine jederzeitige uneingeschränkte Finanzierung gewährleistet und diese von der Schuldenbremse nicht beschränkt wird.

Die IHKN begrüßt die Verankerung des Neuverschuldungsverbots in der Niedersächsischen Verfassung ausdrücklich und heißt die Nutzung der vom Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeiten zur Sicherung finanzieller Handlungsfähigkeit des Staates bei konjunkturellen Einbrüchen oder Notsituationen durch entsprechende landesrechtliche Regelungen gut. Die IHKN vermisst in Artikel 71 Abs. 3 NV jedoch zum einen eine rechtliche Festlegung, was unter einer Normallage bzw. unter einer von dieser abweichenden konjunkturellen Entwicklung zu verstehen sei. Zum anderen fehlt der IHKN dort eine Darstellung der Auswirkungen einer positiv abweichenden konjunkturellen Entwicklung als verfassungsrechtlich untermauertes Bekenntnis zu Tilgung bzw. Rücklagenzuführung. Darüber hinaus erachtet sie allgemeine Rechtsbegriffe für näher bestimmungsbedürftig und stellt auch die Frage nach der Abgrenzung zwischen „gewöhnlichen“ Abweichungen von der konjunkturellen Normallage und Notsituationen, welche aufgrund der Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe ebenfalls eine Abweichung von der Normallage erwarten ließen. Schließlich erachtet die IHKN die Festlegung der Abschneidegrenze der Steuerabweichungskomponente auf +/- 5 Prozent als nicht überzeugend und regt ein Monitoring der Schuldenbremse durch den LRH an.

Nach Ansicht des BdSt entspricht der Gesetzentwurf dem Sinn und Zweck der im Grundgesetz vorgegebenen Schuldenbremse. Er empfiehlt jedoch, die Regelungen zur Bereinigung der finanziellen Transaktionen restriktiver und eindeutiger zu fassen. Außerdem erachtet der BdSt das vom Gesetzentwurf im Rahmen der Konjunkturbereinigung vorgesehene Produktionslückenverfahren insoweit als problematisch, als es für Außenstehende wenig transparent und daher gestaltungsanfällig sei, und favorisiert seinerseits die Anwendung eines Trendsteuerverfahrens. Er schlägt außerdem vor, bei der Regelung zur regelmäßigen Überprüfung der Konjunkturkomponente in § 18 b Abs. 4 Satz 1 LHO des Entwurfs ein festes Datum für eine erstmalige Überprüfung zu ergänzen. Darüber hinaus fordert er, dass die Wirkung struktureller Steuerrechtsänderungen bereits bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente im Haushaltsplanentwurf herausgerechnet werde. Schließlich plädiert der BdSt dafür, sogenannte Eigenanstrengungen der Landesregierung in die niedersächsischen Regelungen zur Schuldenbremse aufzunehmen – darunter versteht er eine „Abschneidegrenze“ bei 99 Prozent einer negativen Konjunkturkomponente – und die Landesregierung zur Unterrichtung des Landtags und der interessierten Öffentlichkeit über wichtige Daten des neuen Schuldenregimes zu verpflichten.

Im Ergebnis haben die eingegangenen Stellungnahmen und ihre Empfehlungen aus unterschiedlichen Gründen keine Änderungen des in die Anhörung gegebenen Gesetzentwurfs erforderlich gemacht. Für die im Zusammenhang mit bestimmten Regelungen des Gesetzentwurfs vorgebrachten Vorschläge finden sich die Erwägungen und Gründe jeweils im besonderen Teil der Begründung.

Der Vorschlag des LRH, den für die Einhaltung der Schuldenbremse als künftige Schuldenobergrenze relevanten Schuldenstand gesetzlich festzuschreiben, hat nicht zu einer Aufnahme einer entsprechenden Regelung in den Gesetzentwurf geführt, weil er insgesamt nicht zielführend erscheint. Zwar zielt die Schuldenbremse ohne Zweifel zumindest auf eine langfristige Stabilisierung des Schuldenstandes und eine Absenkung der Schuldenstandsquote. Sie ist aber in ihrer durch das Grundgesetz vorgegebenen Ausgestaltung nicht als eine Schuldenstandsgrenze, sondern als ein auf das jeweilige Haushaltsjahr bezogenes strukturelles Neuverschuldungsverbot konzipiert. Ein im niedersächsischen Landesrecht zusätzlich fixierter Höchstschuldenstand würde im Einzelnen hierzu querlaufen, wobei er aus verschiedenen Gründen sowohl höher als auch niedriger liegen könnte als die Verschuldungsentwicklung, die sich nach den Vorgaben der Schuldenbremse als zulässig ergibt. Aus diesem Grunde würde ein gesetzlich fixierter Schuldenstand nicht zu einem Gewinn an Transparenz führen. Selbstverständlich bleibt die Entwicklung des Schuldenstandes – neben der Einhaltung der Schuldenbremse selbst – ein wichtiges zusätzliches Kriterium der Nachhaltigkeit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung. Deswegen wird er – in auf die veränderten rechtlichen Vorgaben abgestimmter Form – auch künftig in der Haushaltsrechnung transparent dargestellt werden und der Anregung des LRH entsprechend in die zeitlich vor der Erstellung der Haushaltsrechnung liegende Berichterstattung einbezogen werden.

Im Hinblick auf die sowohl vom LRH als auch vom BdSt erhobenen Forderungen nach der Aufnahme von Berichts- und Unterrichtungspflichten in den Gesetzentwurf ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Landtag ohnehin auf Grundlage bereits bestehender Regelungen (vgl. nur Artikel 24 NV) jederzeit die gewünschten Informationen bei der Landesregierung abfordern kann. Darüber hinaus ist es mit Blick auf die neuen zukünftigen Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse in Niedersachsen zweifellos auch erforderlich, die bisherigen Darstellungen in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung um die nach den gesetzlichen Regelungen relevanten Daten und Informationen zu den dahinführenden Rechenschritten und Berechnungen sowie Operatoren zu ergänzen. Dies erfordert aber im Sinne von Transparenz und Nachvollziehbarkeit bereits der Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit und bedarf aus Sicht der Landesregierung keiner gesonderten gesetzlichen Regelung.

Soweit die IHKN darüber hinausgehend ein Monitoring der Schuldenbremse durch den LRH ähnlich dem in der Freien und Hansestadt Hamburg etablierten Verfahren anregt, ist Adressat dieser Anregung aus Sicht der Landesregierung nicht sie selbst, sondern der LRH. Der LRH hat seinerseits in seiner Stellungnahme unterstrichen, dass die Einhaltung der Schuldenbremse künftig Bestandteil der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den LRH sein wird.

Hinsichtlich der Kritik des DGB, wonach es einer Änderung der Niedersächsischen Verfassung nicht bedürfe und es völlig genüge, die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse in einfachem Landesrecht umzusetzen, wird darauf hingewiesen, dass die verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse es ermöglicht, die Einhaltung der Schuldenbegrenzungsregelung vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof zu überprüfen. Dies wird beispielsweise vom LRH in seiner Stellungnahme ausdrücklich begrüßt. Darüber hinaus ist es erforderlich, die bisherige, zukünftig nicht mehr systemgerechte Regelung zur Schuldenbegrenzung des Artikels 71 NV in der geltenden Fassung anzupassen, soll diese nicht zusätzlich zu den neuen Regelungen zur Zulässigkeit der Kreditaufnahme gelten und damit den finanziellen Handlungsspielraum des Landes ggf. weiter beschränken als nach den Regelungen des Grundgesetzes zur Schuldenbremse erforderlich. Schließlich wird durch die Anpassung des Artikels 71 NV der Anknüpfungspunkt für eine im neuen System der Schuldenbremse überholte Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs gestrichen, wonach Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage zur Deckung von Haushaltsausgaben im Jahr ihrer Veranschlagung wie eine Kreditaufnahme zu rechtfertigen sind. Diese Rechtsprechung knüpft an die herkömmliche Schuldenbegrenzungsregelung an. Das Land vollzieht mit der neuen Schuldenregel nunmehr einen grundlegenden Systemwechsel, welcher Anlass gibt, ihn auch bei der verfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzungsregelung nachzuvollziehen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 (zu Artikel 71 Abs. 2 NV) verwiesen.

Soweit der NBB zur Bildung von Rückstellung im Zusammenhang mit den auf dem Landeshaushalt liegenden Pensionsverpflichtungen auffordert, ist festzustellen, dass Rückstellungen der kameralen Haushaltssystematik fremd sind. Es handelt sich bei den Pensionsverpflichtungen auch nicht um zu bereinigende finanzielle Transaktionen im Rahmen von Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich. Die auf dem Landeshaushalt liegenden Rechtsverpflichtungen sind unter Einhaltung der Schuldenbremse mit jedem Haushalt zu finanzieren.

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.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigte Vorschläge der AG KSpV:

Die AG KSpV wendet sich in ihrer Stellungnahme gegen die im Entwurf vorgesehene Ergänzung des Artikels 58 NV um die Festschreibung der Gleichwertigkeit der kommunalen und der Landesaufgaben. Die insoweit vorgesehene Verfassungsänderung führe zu einer Überbetonung der Gleichwertigkeit der Aufgaben und verkenne die unterschiedliche Qualität von Land und Kommunen in der Staatsorganisation. Denn es sei immerhin das Land, das einseitig einen Großteil der (Pflicht-)Aufgaben der Kommunen bestimme und insoweit auch die Verwendung der den Kommunen zu Verfügung stehenden finanziellen Mittel vorgebe. Daraus resultiere aber die Notwendigkeit eines verfassungsrechtlichen finanziellen Schutzes der Kommunen für den Kernbereich der kommunalen Aufgaben wenigstens in Form einer Mindestfinanzausstattungsgarantie. Diese werde mit diesem Gesetzentwurf jedoch nicht gewährt. Zudem werde mit dem vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof als Maßstab herangezogenen Grundsatz der Verteilungssymmetrie, wie er aus dem Grundsatz der Aufgabenparität abgeleitet werde, dem Land für den Fall schlechter werdender Finanzlage ein permanentes Eingriffsrecht in die Kommunalfinanzen gesichert. Vor diesem Hintergrund fordert die AG KSpV – zusätzlich zur Streichung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ergänzung des Artikels 58 NV – die Streichung des Vorbehalts der Leistungsfähigkeit des Landes in Artikel 58 des geltenden Rechts. Dieser und die dazu ergangene Auslegung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs verstießen gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 28 Abs. 2 GG, welche eine absolute Mindestfinanzausstattung der Kommunen fordere, die einer weiteren Abwägung bzw. Relativierung nicht mehr zugänglich sei. Mit der gleichen Argumentation drängt die AG KSpV zudem auf eine Klarstellung in Artikel 71 NV, dass Artikel 58 NV von der Schuldenbremse unberührt bleibe.

Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ergänzung des Artikels 58 NV sollte wie oben ausgeführt als Reaktion auf entsprechende Befürchtungen der Kommunen eine Klarstellung in der Niedersächsischen Verfassung vorgenommen werden, dass es aufgrund der Prämisse der Gleichwertigkeit der Aufgaben des Landes und der Kommunen dem Land nach wie vor und eben auch unter Geltung der Schuldenbremse verwehrt ist, finanzielle Lasten einseitig auf die Kommunen abzuschieben. Letztlich sollte damit nur die bereits aufgrund der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zu Artikel 58 NV geltende Rechtslage ausdrücklich im Verfassungsrecht verankert

und somit die Fortgeltung der geltenden Rechtslage auch unter der Schuldenbremse verdeutlicht werden. Eine darüber hinausgehende Bedeutung der Regelung war nicht beabsichtigt. Wird diese im Interesse der Kommunen aufgenommene Regelung als solche vonseiten der Kommunen nicht gutgeheißen, so bestehen aus Sicht der Landesregierung keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, auf die im Gesetzentwurf vorgesehene Ergänzung des Artikels 58 NV zur Aufgabenparität zu verzichten und insoweit die bisherige Fassung der Verfassungsbestimmung beizubehalten.

Der Forderung der AG KSpV nach einer Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts in Artikel 58 NV des geltenden Rechts kann jedenfalls nicht nachgekommen werden. Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (vgl. nur Nds. Staatsgerichtshof, Urteil vom 16. Mai 2001, Az.: 6/99 u. a., zitiert nach juris, Rn. 132) wird durch den Leistungsfähigkeitsvorbehalt ein Ausgleich zwischen den finanziellen Interessen der Kommunen und denen des Landes hergestellt. Durch ihn wird die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgabe zum Ausdruck gebracht. Aus Sicht des Landes verhindert der Vorbehalt somit, dass in Zeiten knapper Finanzen anstelle einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits primär das Land betroffen wäre. Dies würde eine einseitige Begünstigung kommunaler Belange gegenüber anderen, gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung bedeuten, die nach Auffassung der Landesregierung verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen wäre.

Auch wird die Auffassung der AG KSpV nicht geteilt, dass der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes in Artikel 58 NV, der nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung durch das Land insoweit einschränkt (vgl. die bereits erwähnte Entscheidung zum Kommunalen Finanzausgleich aus dem Jahr 2008, Nds. Staatsgerichtshof, Urteil vom 7. März 2008, Az.: 2/05), mit der in Artikel 28 Abs. 2 GG normierten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Widerspruch steht.

Auch die von der AG KSpV für ihre Argumentation zum Vorliegen eines Verstoßes gegen Bundesverfassungsrecht herangezogenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts führen nach Einschätzung der Landesregierung nicht zur Aufgabe dieser Rechtsauffassung. Die beiden angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 21. November 2017, Az.: 2 BvR 2177/16, sowie BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, Az.: 2 BvF 1/15, 2/15) treffen zu der hier interessierenden Frage, ob eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zum Gewährleistungsgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 Abs. 2 GG gehört, gerade keine Aussage. Ihnen ist vielmehr nur die insoweit unstrittige Feststellung zu entnehmen, dass zu den für die Länder zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes Artikel 28 Abs. 2 GG gehört und dass das Landes(verfassungs)recht daher keine Regelungen enthalten darf, die mit Artikel 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. November 2017, Az.: 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris, Rn. 49). Die darüber hinausgehende Frage, ob zu der durch Artikel 28 Abs. 2 GG gewährleisteten kommunalen Finanzhoheit auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört, hat das Bundesverfassungsgericht bislang ausdrücklich offen gelassen (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 20.12.2007, Az.: 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, zitiert nach juris, Rn. 142; BVerfG, Nichtannahmebeschluss, Az.: 2 BvR 2215/01, zitiert nach juris, Rn. 20; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, Az.: 2 BvF 1/15, 2/15, zitiert nach juris, Rn.188).

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, Az.: 8 C 1.12) hingegen, auf das sich die AG KSpV beruft, bestätigt einen in Artikel 28 Abs. 2 GG garantierten Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung. Das Bundesverwaltungsgericht bezieht sich dabei ausdrücklich auf die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder (einschließlich derjenigen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs), – und dies unter Erwähnung der den Landesverfassungen zum Teil entnommenen Leistungsfähigkeitsvorbehalte – und pflichtet dieser Rechtsprechung für das Bundesverfassungsrecht zunächst explizit bei. Im Weiteren führt es dann aus, dass diese finanziellen Voraussetzungen der gemeindlichen Selbstverwaltung vom Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 GG geschützt seien, und „stellt klar“, dass dieser Kerngehalt „die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – bezeichnet, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich [sei]. Der Landesgesetzgeber könnte also eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden in diesem Sinne nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend [sei]. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen [stelle] vielmehr einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar.“ (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, Az.: 8 C 1.12, zitiert nach juris, Rn. 22). Hierauf stützt die AG KSpV ihre Rechtsauffassung, wonach die niedersächsische Verfassungsregelung mit ihrem Leistungsfähigkeitsvorbehalt gegen das Bundesverfassungsrecht verstieße.

Doch bei genauer Betrachtung und Einbeziehung des gesamten Urteilstextes wird die vorgehend zitierte, die Ansicht der kommunalen Spitzenverbände vermeintlich stützende Textstelle durch mehrere andere im Urteil getroffene Aussagen relativiert. So hat das Bundesverwaltungsgericht der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zur Gewährleistung einer Mindestausstattung ausdrücklich beigeplichtet, und dies in Kenntnis und bei Erwähnung der landesverfassungsrechtlichen Leistungsfähigkeitsvorbehalte. Hierzu passt, dass auch nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs der Landesgesetzgeber, wenn die Leistungsfähigkeit des Landes so weit absinkt, dass die Zuweisungen an die Kommunen die „freie Spitze“ für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr gewährleisten können, andere Finanzierungsinstrumente (nämlich Erschließung neuer Steuerquellen und insbesondere Aufgabenreduktion) einzusetzen hat, um diesen Zustand zu beenden (vgl. Nds.

Staatsgerichtshof, Urteil vom 7. März 2008, Az.: 2/05, zitiert nach juris, Rn. 63). Sinkt die Leistungsfähigkeit des Landes jedoch so weit ab, dass keine freie Spitze mehr geboten werden kann, ohne dass das Land finanziell überfordert und nicht mehr in der Lage wäre, andere, gleichwertige Güter sicherzustellen, so stellt die Unterschreitung dieser finanziellen Mindestausstattung der Kommunen dann keinen Verstoß gegen Artikel 58 NV dar, wenn das Land insoweit den Grundsatz der Verteilungssymmetrie beachtet hat und keine Seite im Hinblick auf die Verteilung der knappen Ressourcen einseitig bevorzugt wird (gleichmäßige Lastenverteilung; vgl. Nds. Staatsgerichtshof, Urteil vom 7. März 2008, Az.: 2/05, zitiert nach juris, Rn. 68). Insoweit konstatiert aber auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil ausdrücklich, dass sich aus dem Grundgesetz keine Vorrangpositionen herleiten ließen. Vielmehr habe der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang. Weder komme dem Land für seinen eigenen Finanzbedarf ein Vorrang gegenüber dem kommunalen Bereich zu noch lasse sich aus Artikel 28 Abs. 2 GG umgekehrt ein Vorrang des kommunalen Finanzbedarfs gegenüber demjenigen des Staates herleiten. Ein solcher Vorrang des kommunalen Finanzbedarfs wäre aber aus Sicht der Landesregierung die Konsequenz einer unter allen Umständen unantastbaren Mindestausstattung der Kommunen. Und schließlich lässt das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil im Anschluss an seine Ausführungen zur Abwägungsfestigkeit des kommunalen Mindestfinanzbedarfs gerade ausdrücklich offen, „ob etwas anderes gelten kann, wenn das Land selbst unter Ausschöpfung aller eigenen Steuerquellen und unter möglicher Verminderung ausgaben trächtiger öffentlicher Aufgaben des Landes und der Kommunen zur Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Mindestpflicht außerstande wäre“. Es bedürfe in der vorliegenden Konstellation keiner Entscheidung dieser Frage, weil der Beklagte – ein Landkreis – nur eine eigene Haushaltsnotlage, nicht aber einen Haushaltsnotstand des gesamten Landes geltend gemacht habe.

In der Zusammenschau sieht sich die Landesregierung daher auch durch das Bundesverwaltungsgerichtsurteil nicht gehalten, ihre Rechtsauffassung zur Grundgesetzkonformität des in Artikel 58 NV verankerten Leistungsfähigkeitsvorbehalts des Landes aufzugeben und seine Streichung vorzusehen.

Zu Nummer 2:

Zu Artikel 71:

Zu Absatz 1:

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

Zu Absatz 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 ge-

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 Kreditemächtigung 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.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag des LRH:

Der LRH erkennt in seiner Stellungnahme ausdrücklich an, dass sich die Schuldenbremse allein auf den Kernhaushalt bezieht, regt in diesem Zusammenhang aber ausdrückliche Regelungen an, um eine Umgehung der Schuldenbremse, z.B. durch Verlagerungen von Kreditaufnahmen auf rechtliche selbstständige Einheiten, zu unterbinden. Die Landesregierung hält die vorgehenden Ausführungen und Auslegungshilfen für ausreichend, um Ziel und Wirkweise der Schuldenbremse zu beschreiben. Auch der LRH sieht in seiner Stellungnahme, dass nicht alle möglichen Umgehungstatbestände benannt und ausdrücklich ausgeschlossen werden können. Damit wäre auch bei einer ausdrücklichen Regelung weiterhin ein Dunkelfeld vorhanden. Die Erforderlichkeit einer Teilregelung sieht die Landesregierung nicht.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag des DGB:

Der DGB hingegen fordert mit dem Ziel einer weniger restriktiven Auslegung der Verschuldung von rechtlich selbständigen Dritten, in der Begründung des Gesetzentwurfs die Darstellung möglicher Umgehungstatbestände zu streichen. Die Landesregierung hält gerade diese Darstellung für zwingend, aber auch ausreichend, um eine Beschreibung möglicher – nicht abschließend zu regelnder – Fallkonstellationen vorzunehmen und damit eine Auslegungshilfe für die Rechtsanwendung zu geben.

Zu Absatz 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).

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigte Vorschläge der IHKN:

Die IHKN regt die Aufnahme einer rechtlichen Festlegung zu den Begriffen der Normallage und der davon abweichenden konjunkturellen Entwicklung an, um sie transparent und justizierbar zu machen. Die Landesregierung weist darauf hin, dass die „Festlegung“ dieser Begriffe gezielt nicht in der verfassungsrechtlichen Grundsatz-Regelung,

sondern letztlich – mittelbar – im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung erfolgt, soweit dort die Konjunkturbereinigung bzw. die Ermittlung der Konjunkturkomponente geregelt wird (vgl. § 18 b Abs. 2 LHO in der Entwurfsfassung: Ableitung der Konjunkturkomponente aus der für den Gesamtstaat berechneten Produktionslücke). Insoweit das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren auf dem auch beim Bund angewandten Verfahren basiert, gelten die gleichen Prämissen wie dort. Soweit das vorgesehene Verfahren von dem des Bundes abweicht, finden sich die entsprechenden erläuternden Ausführungen in der Gesetzesbegründung. Die einzelnen technischen Regelungen zur Ermittlung der Produktionslücke sind der in § 18 e LHO des Entwurfs vorgesehenen Verordnung vorbehalten, welche ebenso wie die gesetzlichen Regelungen öffentlich zugänglich sein wird.

Von einer gesonderten Darstellung der Auswirkungen nicht nur einer negativ, sondern auch einer positiv abweichenden konjunkturellen Entwicklung, wie die IHKN sie wünscht, ist abzusehen, weil Artikel 71 Abs. 3 Satz 2 NV dazu dient, insoweit eine ausdrückliche Ausnahme von dem im vorgehenden Absatz aufgestellten Neuverschuldungsverbot zu statuieren. Bei einer positiv von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kommt eine Ausnahmeregelung nicht infrage.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigte Vorschläge des BdSt:

Der BdSt plädiert dafür, in Anlehnung an eine entsprechende Regelung in der Sächsischen Verfassung in die niedersächsische Regelung aufzunehmen, dass die festgestellte „Konjunkturlücke“ lediglich zu 99 Prozent durch Entnahmen aus der Konjunkturbereinigungsrücklage bzw. durch konjunkturell bedingte Kredite geschlossen werden dürfe, sodass in der Folge 1 Prozent durch Sparanstrengungen der Ressorts gedeckt werden müsse. Die Landesregierung möchte von der Implementierung einer solchen Regelung absehen. Sie ist in ihrer Wirkung nahezu bedeutungslos und mit Blick auf Sparanstrengungen auch nicht erforderlich. Denn während die in Aussicht genommene Gesetzesregelung im Fall positiver Konjunkturkomponenten eine Verpflichtung zur Zuführung zur Konjunkturbereinigungsrücklage vorsieht, besteht im Fall einer negativen Konjunkturkomponente lediglich die Möglichkeit zur Kreditaufnahme, eine Verpflichtung jedoch nicht. Dem Haushaltsgesetzgeber bleibt es somit unbenommen, auf die Inanspruchnahmen einer konjunkturell zulässigen Kreditaufnahme ganz oder teilweise zu verzichten und stattdessen durch andere Maßnahmen wie Einsparungen den Haushaltsausgleich herzustellen. Inwieweit dieses geschehen soll, sollte unter Berücksichtigung der jeweiligen haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation und Abwägung aller haushaltspolitischen Gesichtspunkte der jeweilige Haushaltsgesetzgeber verantworten.

Zu Absatz 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.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag des LRH:

Der LRH empfiehlt, eine maximale Frist für die vollständige Rückführung von notfallbedingten Kreditaufnahmen gesetzlich zu normieren. Die Landesregierung hält dies nicht für erforderlich, da der Tilgungsplan eine genaue Frist zu definieren hat, in der die aufgenommenen Kredite zurückzuführen sind, und auch dieser Beschluss der Zweidrittelmehrheit unterliegt und damit in der Regel von Teilen der Opposition mitzutragen ist.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag des DGB und des NBB:

Der DGB schlägt vor, die im Fall des Beschlusses über Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorgesehene Zweidrittelmehrheit in eine einfache Mehrheit zu ändern. Der DGB fürchtet eine Beeinträchtigung der schnellen Handlungsfähigkeit, wenn mit der Beschaffung der erforderlichen Mehrheit ein erheblicher Zeitaufwand verbunden ist. Auch der NBB hält das vorgesehene Quorum mit Blick auf aktuelle Entwicklungen in Bezug auf die Zusammensetzung von Landesparlamenten, die eine Erreichung des Quorums nicht einfach machen, für bedenklich. Die Landesregierung sieht gerade in der Zweidrittelmehrheit eine notwendige Absicherung, dass die Einnahme aus Krediten zum Haushaltsausgleich nur in wirklichen Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen zur Verfügung steht. Wenn hier regelmäßig Teile der Opposition mit in die Verantwortung genommen werden müssen, stellt das aus Sicht der Landesregierung eine Stärkung und keine Schwächung dar. Eine Opposition, die sich aus machtpolitischen Gründen in echten Notlagen zulasten der niedersächsischen Bevölkerung der Mitwirkung verweigert, wird ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag nicht gerecht.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag der IHKN:

Die IHKN regt an, eine stärkere Unterscheidung zwischen einer wirtschaftlichen Notlage aufgrund einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks und einer gewöhnlichen Abweichung von der Normallage vorzunehmen. Die Landesregierung weist darauf hin, dass nach der Konzeption der gesetzlichen Regelungen und den Ausführungen in der Begründung bei Vorliegen eines plötzlichen außergewöhnlichen Ereignisses, welches eine Notsituation im vorgehend definierten Sinne verursacht, die daraus resultierenden finanziellen Belastungen gerade nicht auf zyklische Konjunkturverläufe zurückzuführen sind. Insoweit sieht die Landesregierung keinen Bedarf für eine „stärkere Unterscheidung“.

Darüber hinaus erachtet die IHKN in Artikel 71 Abs. 4 NV des Entwurfs verwandte allgemeine Rechtsbegriffe wie „außergewöhnliche Notsituation“, „erheblich beeinträchtigen“ oder „angemessener Zeitraum“ für näher bestimmungsbedürftig. Die Landesregierung sieht von einem solchen Vorhaben ab und weist darauf hin, dass unbestimmte Rechtsbegriffe gerade dann Verwendung finden, wenn handhabbare Konkretisierungen aufgrund der Vielfalt und Variabilität des in Betracht kommenden Geschehens kaum möglich sind bzw. nicht erkennbar ist, dass sie die Orientierungsfunktion der gesetzlichen Vorgaben sachgerecht verbessern würden. Es ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für solche Fälle anerkannt, dass auf Präzisierungen insoweit verzichtet werden kann und nur in der Gesetzesbegründung exemplarisch Beispiele aufgeführt werden, die zur Orientierung dienen können (vgl. BVerfGE 133, 241 (265 f.)).

Zu Absatz 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.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag des NBB:

Der NBB hält es für angebracht, die Ausführungsgesetzgebung ebenfalls einem Quorum von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags zu unterwerfen. Die Landesregierung weist darauf hin, dass die Zweidrittelmehrheit allein für die Ausnahmeregelungen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen vorgesehen ist. Dieses Erfordernis wird im Entwurf zu § 18 c LHO wiederholt. Das Konjunkturbereinigungsverfahren ist in seiner symmetrischen Grundannahme bereits in der Verfassung verankert und unterliegt insoweit einer Zweidrittelmehrheit. Die Landesregierung sieht insoweit also keinen Änderungsbedarf.

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.

Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag des BdSt:

Der BdSt empfiehlt, die Regelungen zur Bereinigung der finanziellen Transaktionen restriktiver und eindeutiger zu fassen. Er ist der Ansicht, die Regelungen des Gesetzentwurfs seien insoweit nicht hinreichend, um einen anhaltenden oder dauerhaften strukturellen Belastungszuwachs für den Landeshaushalt zu verhindern, und verweist dazu auf den nach diesen Regelungen möglichen kreditfinanzierten Erwerb von Beteiligungen, welche nicht werthaltig seien, sodass es sich gerade nicht um „nicht vermögenswirksame Transaktionen“ handle. Die Landesregierung möchte aus den im Gesetzentwurf dargestellten Gründen an der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen festhalten und hält die vom BdSt vorgetragenen Bedenken nicht für durchgreifend. Die vom BdSt beschworene Gefahr besteht zuvörderst deswegen nicht, weil der wissentliche oder sorgfaltswidrige Erwerb nicht werthaltiger Beteiligungen in aller Regel gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, vgl. § 7 LHO, verstoßen dürfte. Anlass für eine Änderung der Regelungen sieht die Landesregierung daher nicht.

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 von der Landesregierung 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 Steuermehreinnahmen 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 Verstetigung 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 Ausgabesperrräume 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. Derartige 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 Wirkungen ist von der Landesregierung 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.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigte Vorschläge des LRH:

Der LRH empfiehlt im Hinblick auf Regelungen zur Steuerabweichungskomponente in Absatz 2, in Anbetracht der mangelnden Erfahrung mit der Symmetrie des EU-Modells in Niedersachsen von der Abschneidegrenze in Satz 5 Abstand zu nehmen. Wenigstens solle aber eine Regelung aufgenommen werden, nach der die Beträge, die durch die Abschneidegrenze im Fall positiver Konjunkturentwicklung freigesetzt würden, zur Schuldentilgung zu verwenden seien. Die Landesregierung hält jedoch an der Regelung zur Abschneidegrenze fest. Der Hintergrund für eine Begrenzung der Steuerabweichungskomponente wird in der Gesetzesbegründung erläutert und fußt auf durchgeführten Simulationsrechnungen. Das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren unterstellt vereinfachend, dass alle nach der Veranschlagung der Steuereinnahmen im Haushaltsplanentwurf eintretenden Änderungen der Steuereinnahmen konjunkturell verursacht sind, soweit sie nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind. Diese Annahme akzentuiert die Planungssicherheit und folgt der gesicherten Erkenntnis, dass die Länderhaushalte primär auf der Steuereinnahmeseite konjunkturtauglich sind. Simulationsrechnungen haben jedoch gezeigt, dass sich in einzelnen Jahren sehr hohe Steuerabweichungskomponenten ergeben können. Diese lassen sich überzeugend nicht allein konjunkturell begründen. Es erscheint plausibel, dass sie auch auf anderen strukturellen Effekten außerhalb von Rechtsänderungen und auf Schätzunsicherheiten bei der Schätzung der Steuereinnahmen basieren. Folglich ist es sinnvoll, die oben genannte vereinfachende Annahme in Ausnahmefällen in ihrer Wirkung zu mäßigen und eine Begrenzung der Steuerabweichungskomponente der Höhe nach vorzunehmen. Da die Begrenzung in beide Richtungen gleichermaßen gilt, ist die Symmetrie des Verfahrens weiterhin gewahrt. Der ergänzenden Anregung zur Aufnahme einer Regelung, wonach die Beträge, die durch die Abschneidegrenze im Fall positiver konjunktureller Auswirkungen freigesetzt werden, zur Schuldentilgung einzusetzen sind, wird ebenfalls nicht gefolgt. 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.

Der LRH regt außerdem an, die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten auf einem sogenannten Konjunkturausgleichskonto zu erfassen, um so die Möglichkeit zu geben, das Konjunkturbereinigungsverfahren transparent zu überwachen. Die nach § 18 e LHO der Entwurfsfassung durch das Finanzministerium zu erstellende Verordnung wird eine Regelung enthalten, wonach in der Haushaltsrechnung die Konjunkturkomponenten, die sich im Abschluss der einzelnen Haushaltsjahre ergeben, fortlaufend nachzuweisen sind. Die gewünschte transparente Überwachung des Konjunkturbereinigungsverfahrens ist somit gegeben. Der Stand und die Veränderung der Konjunkturbereinigungsrücklage werden darüber hinaus im Rahmen des Haushaltsplans abzubilden sein.

In seiner Stellungnahme begrüßt der LRH, dass die Ermittlung der Konjunkturkomponente regelmäßig überprüft und fortentwickelt werden soll. Er stellt sich allerdings die Frage, warum Absatz 4 Satz 2 eine Überprüfung der

Symmetrieeigenschaft nur für den Fall regelt, dass der Bestand der Konjunkturbereinigungsrücklage 5 Prozent der Steuereinnahmen überschreitet. Absatz 4 Satz 2 nennt lediglich einen besonderen Fall einer verpflichtenden Überprüfung, ohne eine abschließende Aufzählung zu kodifizieren. Die Überprüfung der Symmetrie erfolgt fortdauernd. Sie 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 regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln. Dies gilt auch für den Fall, dass sich fortlaufend hohe negative Konjunkturkomponenten einstellen. Sollte die Überprüfung zu dem Ergebnis kommen, dass das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren nicht symmetrisch wirkt, widerspricht es der verfassungsrechtlichen Vorgabe und ist abzuändern.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag der IHKN:

Die IHKN hingegen erhebt – anders als der LRH – keine Bedenken gegen die Abschneidegrenze als solche, sondern hinterfragt die Festlegung der Begrenzung der Steuerabweichungskomponente der Höhe nach. Die Landesregierung hält an der Begrenzung der Steuerabweichungskomponente auf 5 Prozent des Ansatzes der Steuereinnahmen fest. In dieser Höhe ist die Abschneidegrenze aus Sicht der Landesregierung geeignet, den oben beschriebenen Zusammenhängen, welche die Begrenzung der Steuerabweichungskomponente nahelegen, Rechnung zu tragen. Zudem sollte die Abschneidegrenze so festgelegt sein, dass sie nur in Ausnahmefällen greift. Mit der Festlegung auf 5 Prozent des Ansatzes der Steuereinnahmen ist dies sichergestellt.

Soweit die IHKN Erläuterungen zum Begriff der Produktionslücke sowie Angaben zur Berechnungsweise vermisst, ist darauf hinzuweisen, dass Absatz 2 Satz 1 eine Legaldefinition der Produktionslücke enthält. Ihre Ermittlung wird als Teil der Regelungen über das technische Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente in der nach § 18 e LHO des Entwurfs vorgesehenen Verordnung geregelt und erläutert werden.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigte Vorschläge des BdSt:

Der BdSt ist der Auffassung, dass ein Produktionslückenverfahren, wie es nach Absatz 2 Satz 1 vorgesehen ist und das auf Basis von mathematischen Produktionsfunktionen gesamtwirtschaftliche Produktionslücken sowie Budgetsemielastizitäten schätzt, für Außenstehende wenig transparent sei, wo hingegen Trendsteuerverfahren leichter nachvollziehbar und damit weniger gestaltungsanfällig seien. Diese Auffassung teilt die Landesregierung nicht. Das mit dem Gesetzentwurf für Niedersachsen vorgesehene Verfahren stellt entsprechend der verfassungsrechtlichen Symmetrievorgabe ein in Aufstellung, Führung und Rechnung des Haushalts geschlossenes symmetrisches System dar. Es orientiert sich an den auf EU-Ebene etablierten Methoden und Vorgaben zur Berücksichtigung konjunktureller Wirkungen auf öffentliche Haushalte, welche nachhaltig und öffentlich dokumentiert sind, und gewährleistet insoweit Nachvollziehbarkeit und Transparenz. Gleichzeitig berücksichtigt es die Besonderheit der Länderhaushalte, welche vorrangig durch Wirkungen auf die Steuereinnahmen betroffen sind, und dient durch die Ausrichtung auf Planungssicherheit der Verstetigung der Ausgabenpolitik. Zudem knüpft es an öffentlich dokumentierte Daten an, ist damit in geringem Maße manipulationsanfällig und bietet einen hohen Grad der Vergleichbarkeit zum Verfahren im Stabilitätsrat. Es stellt ein zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und inhaltlichen Anforderungen geeignetes Verfahren der Konjunkturbereinigung dar, welches in wesentlichen Elementen bereits im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz über die Gewährung von Konsolidierungshilfen seit Jahren zur Anwendung kommt. Bessere Alternativen zu der mit dem Gesetzentwurf gewählten Variante eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sind derzeit nach Einschätzung der Landesregierung nicht ersichtlich.

Der BdSt fordert in seiner Stellungnahme außerdem, vergleichbar der Regelung zur Bereinigung der Steuerabweichungskomponente in Absatz 2 Satz 4 die Wirkungen von strukturellen Steuerrechtsänderungen bereits bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Eine solche Bereinigung ist in diesem Verfahrensschritt nicht erforderlich. Die Ermittlung der Konjunkturkomponente im Rahmen der Haushaltsaufstellung basiert auf einem rein produktionslückenbasierten Verfahren. In diesem Verfahrensschritt erfolgt keine Ableitung nach Maßgabe der Steuereinnahmeentwicklung des Landes. Geringere Steuereinnahmeerwartungen aufgrund von Steuerrechtsänderungen werden veranschlagt und reduzieren den Ausgaberahmen, während sie für die Konjunkturkomponente keine Rolle spielen und keine konjunkturelle Neuverschuldung begründen können.

Schließlich regt der BdSt an, in Absatz 4 Satz 1 eine Regelung aufzunehmen, wonach erstmals im Vorfeld der Beschlüsse zum Haushaltsjahr 2023 eine Überprüfung und Fortentwicklung der Ermittlung der Konjunkturkomponente vorzunehmen sei. Diese Ergänzung ist nicht notwendig. Das Wort „Regelmäßigkeit“ beinhaltet eine fortwährende und andauernde Überprüfung des Verfahrens. Ein konkret benannter Zeitpunkt ist damit entbehrlich. Außerdem ist mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene Symmetrie darauf hinzuweisen, dass diese sich auf einen ganzen Konjunkturzyklus bezieht. Ein Konjunkturzyklus umfasst nach aktuellem wissenschaftlichen Stand mindestens einen Zeitraum von acht Jahren.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigte Vorschläge des DGB:

Die vom DGB geäußerte Kritik an der Orientierung des Verfahrens an der gesamtstaatlichen Produktionslücke anstatt an einer spezifisch für Niedersachsen ermittelten Produktionslücke wird nicht geteilt. Die Einnahmeentwicklung Niedersachsens ist nicht zuletzt aufgrund der nivellierenden Wirkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

maßgeblich durch die gesamtdeutsche Konjunktur bestimmt, sodass die Ermittlung eigenständiger länderspezifischer Produktionslücken nicht erforderlich ist. Mit der gewählten Quotierung der gesamtstaatlichen Produktionslücke anhand des Anteils des Landes am Steueraufkommen der Ländergesamtheit erfolgt eine geeignete Aufteilung auf Niedersachsen. Auch dem vom DGB in diesem Zusammenhang geäußerten Vorschlag, dem Land die anteilige Konjunkturkomponente der Gemeinden hinzuzurechnen, folgt die Landesregierung nicht. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf (Artikel 58 NV) hat die Landesregierung klargestellt, dass sich das Neuverschuldungsverbot ausschließlich an das Land richtet und die Finanzgarantie zugunsten der Kommunen nicht berührt. Eine Hinzurechnung der Konjunkturkomponente der Gemeinden würde dem widersprechen. Im Übrigen wird auf die (weiteren) Ausführungen in dieser Gesetzesbegründung verwiesen.

Mit Blick auf die Äußerung des DGB, dass es nicht ersichtlich sei, warum konjunkturell bedingte Überschüsse grundsätzlich einer Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen seien, statt sie „beispielsweise“ zur Tilgung von Altschulden zu verwenden, weist die Landesregierung darauf hin, dass vor einer Rücklagenzuführung die vollständige Tilgung konjunkturell bedingter Schulden zu erfolgen hat und darüber hinaus ausschließlich die Tilgung von Altschulden zulässig wäre, zu der die Schuldenbremse nicht verpflichtet. Das Ziel, Zinsausgaben zu minimieren, wird durch eine Rücklage im Rahmen eines klugen Liquiditätsmanagements nicht gefährdet.

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.

Zum Ergebnis der Anhörung – nicht berücksichtigter Vorschlag des DGB:

Der DGB schlägt vor, anstelle des vorgesehenen schnellen Abbaus eines negativen Saldos des Kontrollkontos in zwei schnellen Schritten die Regelungen aus Rheinland-Pfalz oder des Bundes zum Vorbild zu nehmen. Hier wird eine Zielvorgabe für die Höhe des negativen Saldos aufgestellt, bei deren Erreichen eine Verpflichtung eintritt, den Saldo konjunkturgerecht zurückzuführen. Die Landesregierung hat zum Ziel, das Kontrollkonto im Sinne der Schuldenbremse von negativen Salden freizuhalten und nicht erst bei einem der Höhe nach bestimmten negativen Saldo in eine Rückführungsverpflichtung einzutreten. Bei diesem Antritt erscheint der Zeitraum von zwei Jahren ausreichend.

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.