

**Gesetzentwurf**

Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen

Hannover, den 11.06.2012

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz  
zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse in Niedersachsen**

## Artikel 1

Die Niedersächsische Landeshaushaltsordnung (NHO) vom 30. April 2001, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 15.12. 2006 (Nds. GVBL S. 597) wird wie folgt geändert.

Es wird nachfolgender Teil II mit den §§ 11 bis 19 eingefügt. Die bisherigen Teile II bis IX mit den §§ 11 bis 119 werden Teile III bis X mit den §§ 20 bis 128

## § 11 Ziel des Gesetzes

Nach Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes ist es den Ländern spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 grundsätzlich untersagt, ihre Ausgaben durch Einnahmen aus Krediten zu decken. Zur Erreichung dieses Ziels ist die Landesregierung verpflichtet, ihrer Verantwortung für die Einnahmen wie für die Ausgaben des Landes in gleicher Weise Rechnung zu tragen. Dem Grundsatz der Deckung der Ausgaben ohne zusätzliche Einnahmen aus Krediten ist Rechnung getragen, wenn die strukturellen Einnahmen und die strukturellen Ausgaben des Landes mindestens ausgeglichen sind. Dieses Gesetzes setzt Regelungen zur Ermittlung des strukturellen Saldos, zur Ausgestaltung des Verfahrens der Aufnahme von Krediten bei struktureller Unterdeckung und deren Rückführung fest. Ferner regelt es die Kontrolle des Haushaltsvollzugs und die Gestaltung des Übergangszeitraums, in dem das bestehende Defizit abzubauen ist, sowie die Aufnahme von Krediten in außergewöhnlichen Notsituationen.

## § 12 Grundsätze der Schuldenbremse

- (1) Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan bei der Haushaltsplanung grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen aus Krediten im Sinne des Satzes 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.
- (2) Dem Grundsatz in Absatz 1 ist entsprochen, wenn der strukturelle Saldo des Haushalts (strukturelle Einnahmen abzüglich struktureller Ausgaben) mindestens ausgeglichen ist.
- (3) Die strukturellen Einnahmen und Ausgaben ergeben sich durch:
  1. die Bereinigung der Einnahmen um die Konjunkturkomponente gemäß § 14.
  2. die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um die Entnahmen aus und Zuführung zu den Rücklagen, Überschüsse und Defizite aus finanziellen Transaktionen gemäß § 13, sowie Einnahmen und Ausgaben aus haushaltstechnischen Verrechnungen.
  3. die Bereinigung der Einnahmen um Einnahmen der Landesbetriebe aus Krediten und Krediten von juristischen Personen nach Absatz 1, Satz 2, sowie die Bereinigung der Ausgaben um die Nettotilgung der von Landesbetrieben aufgenommenen Kredite, sowie der Kredite von juristischen Personen nach Absatz 1, Satz 2.
  4. die Bereinigung der Ausgaben um die Tilgung von Krediten nach § 15.

5. die Bereinigung der Einnahmen um die Aufnahme von Krediten zur Beseitigung oder Milderung außergewöhnlicher Notsituationen oder von Naturkatastrophen nach § 15.
- (4) Der zulässige Saldo ist der Saldo der Bereinigungen gemäß Absatz 3. Ein negativer zulässiger Saldo ist mit Ausnahme der in § 15 genannten Gründe nicht möglich.
- (5) Bei einem positiven Saldo nach Absatz 4 ist eine Tilgung von Schulden des Landes in Höhe des positiven Saldos zu vorzusehen.
- (6) Investive Ausgaben die in Folgejahren aufgrund von privat vorfinanzierten öffentlichen Aufgaben im Rahmen eines Public-Private-Partnership entstehen, sind in dem Haushaltsjahr in dem ein entsprechender Vertrag geschlossen wird, in voller Höhe den strukturellen Ausgaben zuzurechnen. Die Mittel in Höhe der zu erwartenden Ausgaben in Folgejahren sind zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses dem Kontrollkonto nach § 6 Absatz 2 zuzuführen.

#### § 13 Finanzielle Transaktionen

- (1) Einnahmeseitige finanzielle Transaktionen nach § 12 Absatz 3, Nr. 2 sind Einnahmen aus Veräußerungen von Beteiligungen, Liegenschaften und sonstigem Kapitalvermögen, aus Kapitalrückzahlungen sowie aus der Bereitstellung von Gewährleistungen.
- (2) Ausgabenseitige finanzielle Transaktionen nach § 12, Absatz 4, Nr.1 sind Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Liegenschaften und sonstigem Kapitalvermögen, für die Darlehensvergabe sowie für die Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

#### § 14 Konjunkturbereinigung

- (1) Die im Auf- und Abschwung symmetrische Konjunkturkomponente ergibt sich aus der Differenz zwischen den veranschlagten Steuereinnahmen und den im Rahmen des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens berechneten Steuereinnahmen in konjunktureller Normallage.
- (2) Das Verfahren zur Ermittlung der Einnahmen des Landes in konjunktureller Normallage und der Konjunkturkomponente wird vom zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung festgelegt. Dabei ist ein wissenschaftlich anerkanntes Verfahren zu wählen dessen Anwendung für den Verlauf eines Konjunkturzyklus ex post zu einem ausgeglichenen Saldo der Konjunkturkomponente führt.

#### § 15 Kredite bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen

- (1) Zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs in Folge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen kann durch Landtagsbeschluss ein Betrag festgelegt werden, der vom zulässigen Saldo gemäß § 12 Absatz 4 abgezogen wird. Die Gründe sind gesondert darzulegen.
- (2) Für die Kreditaufnahme nach Absatz 1 ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen.

#### § 16 Abweichungen im Haushaltsvollzug, Kontrollkonto

- (1) Nach Ende des Haushaltsjahres ist die zulässige Kreditaufnahme oder die notwendige Tilgung auf Grundlage der tatsächlichen Werte erneut zu bestimmen. Die Vorschriften der §§ 12 bis 15 finden entsprechend Anwendung.
- (2) Abweichungen der tatsächlichen Einnahmen aus Krediten oder der tatsächlichen Tilgung von der zulässigen Kreditaufnahme oder der notwendigen Tilgung sowie in Folgejahren

zu erwartende Ausgaben aufgrund von Public-Private-Partnership-Projekten werden auf einem Kontrollkonto erfasst.

- (3) Der negative Wert des Kontrollkontos aufgrund von Abweichungen im Haushaltsvollzug gemäß Absatz 1, aufgrund der Konjunkturbereinigung nach § 14 und der Aufnahme von Krediten aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen gemäß § 15 darf 10% der durchschnittlichen Steuereinnahmen des Landes der vergangenen drei Haushaltsjahre nicht überschreiten.

#### §17 Einrichtung einer Finanzkommission

- (1) Das Land und die kommunalen Spitzenverbände richten eine gemeinsame Finanzkommission ein. Die Finanzkommission hat die Aufgabe, für eine sach- und aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen einzutreten. Sie berät Landtag und Landesregierung bei allen die niedersächsischen Kommunen betreffenden finanzpolitischen Fragen.
- (2) Die Finanzkommission setzt sich zusammen aus:
  - Der Finanzministerin oder dem Finanzminister.
  - Je einer Vertreterin/ einem Vertreter des Niedersächsischen Landkreistages, des Niedersächsischen Städtetages und des Niedersächsische Städte- und Gemeindebundes sowie
  - Je einer Vertreterin/ einem Vertreter der im Landtag vertretenen Fraktionen.
- (3) Die Finanzkommission wird von der Finanzministerin/ dem Finanzminister einberufen
  1. Vor Entscheidungen des Kabinetts über steuerpolitische Entscheidungen der Landesregierung im Bundesrat.
  2. Vor Beginn und vor Abschluss der Haushaltsberatungen des Niedersächsischen Landtages
  3. Auf Verlangen von mindestens 2 kommunalen Spitzenverbänden.

#### § 18 Gerichtliche Kontrolle

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof entscheidet auf Antrag einer Fraktion des niedersächsischen Landtages über die Vereinbarkeit des Haushaltsgesetzes mit den Vorgaben dieses Gesetzes und der Artikel 109, 115 und 143d GG.

#### § 19 Übergangsregelung

- (1) Dieses Gesetz findet erstmals für das Haushaltsjahr 2013 Anwendung. Bis zum 31. Dezember 2019 darf von den Grundsätzen nach § 2 Absätze 1 und 2 abgewichen werden.
- (2) Das strukturelle Defizit, das sich für das Haushaltsjahr 2012 unter Anwendung des Konjunkturbereinigungsverfahrens nach § 14 ergibt, bildet den Ausgangspunkt der Absenkung des strukturellen Defizits zur Erreichung des Ziels nach § 12 im Haushaltsjahr 2020. Ab dem Haushaltsjahr 2013 sind die jährlichen Haushaltspläne so aufzustellen, dass ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorgesehen wird. Zur Sicherstellung der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Maßgabe soll bereits im Haushaltsjahr 2019 eine Nettokreditaufnahme vermieden werden. Das in den jährlichen Haushaltsplänen bis zum Haushaltsjahr 2019 auszuweisende strukturelle Defizit wird unter Anwendung des Konjunkturbereinigungsverfahrens nach § 14 ermittelt.
- (3) Mit dem Haushaltsplan ist jährlich eine detaillierte Planung vorzulegen, wie das Ziel nach § 12 im Haushaltsjahr 2020 erreicht werden soll.

## Artikel 2

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

---

Begründung**A. Allgemeiner Teil****I. Anlass, Ziel und Schwerpunkt des Gesetzes**

Nach Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes sind die Haushalte des Bundes und der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Grundgesetz räumt den Ländern außerdem ein, gesetzliche Regelungen für eine im wirtschaftlichen Auf- und Abschwing symmetrische Berücksichtigung der Einnahmesituation, für außergewöhnliche Notsituationen oder Naturkatastrophen zu treffen, die eine begrenzte und zurückzuführende Aufnahme von Krediten ermöglichen. Von diesem Grundsatz dürfen die Länder nach Artikel 143 d des Grundgesetzes bis zum 31. Dezember 2019 abweichen. Dabei sind die Haushalte im Übergangszeitraum so aufzustellen, dass die Vorgabe des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes spätestens im Haushaltsjahr 2020 erfüllt wird.

Das vorliegende Gesetz greift den, den Ländern in Artikel 109 Absatz 3 eingeräumten Spielraum auf und schreibt Regelungen zur konjunkturgerechten Aufstellung des Haushalts, sowie für den haushaltswirtschaftlichen Umgang mit außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen fest. Es formuliert klare Vorgaben zur Ermittlung des strukturellen Saldo des Landeshaushalts sowie zur Einhaltung dieser Vorgaben im Haushaltsvollzug. Es sieht ferner wirkungsvolle Mechanismen vor, um die haushaltswirksamen Auswirkungen für folgende Haushaltsjahre von Entscheidungen außerhalb des Landeshaushalts dem Haushaltsjahr zuzuordnen, in dem sie getroffen werden, unabhängig davon wann diese Entscheidungen tatsächlich haushaltswirksam werden. Es schließt damit mögliche Schlupflöcher des Haushaltsgesetzgebers, den aktuellen Haushalt zu Lasten zukünftiger Haushalte zu entlasten. Mit der Einrichtung einer Finanzkommission von Land und Kommunen werden die Mitsprachemöglichkeiten der Kommunen bei den Kommunen betreffende Entscheidungen der Landesregierung und des Haushaltsgesetzgebers wirksam gestärkt. Mit Einrichtung dieser Kommission wird zudem Befürchtungen der Kommunen entgegen gewirkt, das für die Länder, nicht aber für die Kommunen geltende grundsätzliche Verbot der Neuverschuldung könnte zu einer stärkeren haushaltswirtschaftlichen Belastung der Kommunen durch das Land führen.

**II. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum, die Landesentwicklung, Familien und die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern**

Angesichts einer geplanten Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben von 2,05 Mrd. € im Haushaltsjahr 2012 und eines langjährigen strukturellen Defizits von rund 1,8 Mrd. € ist für eine aufgabengemäße Finanzausstattung des Landes eine deutliche Erhöhung der Steuereinnahmen erforderlich, um erhebliche negative Auswirkungen auf Belange der Umwelt, des ländlichen Raumes, der Landesentwicklung, auf Familien und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu vermeiden.

**B. Zu den einzelnen Bestimmungen**

Zu § 12

Absatz 1 enthält den Grundsatz eines ohne Nettokreditaufnahme aufzustellenden Haushalts und nimmt damit die Vorgabe des Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes auf. Unter die Vorgabe der neuen Schuldenregel für den Landeshaushalt fällt auch die Nettokreditaufnahme von Landesbetrieben, Betrieben an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist und Stiftungs Hochschulen, sofern

Zins und Tilgung mittelbar oder unmittelbar aus dem Landeshaushalt aufgebracht werden müssen. Eine bloße Risikoabdeckung durch das Land für Kredite (z.B. durch Bürgschaften, Gewährleistungen oder eine vom Land zu tragende Anstaltslast) fällt nicht unter die Kreditaufnahme im Sinne des Satzes 2.

Nach Absatz 2 ist der Vorgabe eines im Grundsatz ohne Nettokreditaufnahme aufzustellenden Haushalts entsprochen, wenn der strukturelle Saldo des Haushalts mindestens ausgeglichen ist, also kein negatives Vorzeichen aufweist. Der strukturelle Saldo des Haushalts ist die Differenz zwischen strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben.

Absatz 3 enthält grundsätzliche Vorschriften zur Ermittlung der strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben. Hierzu werden die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushalts Schritt für Schritt bereinigt. Nach Nummer 1 sind die Einnahmen des Landes stets um ihre konjunkturelle Komponente zu bereinigen. In einer konjunkturellen Delle können die strukturellen Einnahmen somit über den tatsächlichen Einnahmen, in einem konjunkturellen Hoch unter den tatsächlichen Einnahmen liegen. Nummer 2 stellt klar, dass weder die Entnahmen aus Rücklagen – etwa aus nicht in Anspruch genommene Mittel aus Vorjahren - den strukturellen Einnahmen, noch die Bildung von Rücklagen – etwa Versorgungsrücklagen – den strukturellen Ausgaben zuzurechnen ist. Außerdem stellt der Saldo aus Erwerb und Veräußerung von Landesvermögen bei positivem Ergebnis keine Einnahme dar, wie er auch bei positivem Ergebnis keine Ausgabe darstellt, da in gleicher Höhe entweder Vermögen des Landes ab- oder aufgebaut wird. Ebenso unterfallen den strukturellen Einnahmen und Ausgaben weder die Einnahmen aus Bürgschaften, wie auch die Ausgaben für fällig gewordenen Bürgschaften. Diese Regelung stellt sicher, dass für die Vergabe sinnvoller Bürgschaften durch Land aufgrund der Schuldenbremse weder positive noch negative Anreize gesetzt werden. Nummer 3 stellt sicher, dass Landesbetriebe, Betriebe an denen das Land maßgeblich beteiligt ist und Stiftungshochschulen auch weiterhin unabhängig vom Landeshaushalt Kredite aufnehmen können, ohne damit die Einnahme- und Ausgabensituation des Landes zu berühren, sofern Zins und Tilgung aus dem eigenen Haushalt geleistet werden. Die Aufnahme von Krediten zu Lasten des Landeshaushalts ist nach Absatz 1 ausgeschlossen. Mit den Nummern 4 und 5 wird klargestellt, dass Kredite aufgrund zur Deckung eines erheblichen Finanzbedarfs aufgrund von außergewöhnlichen Notsituationen oder Naturkatastrophen, wie auch deren Tilgung nicht im Sinne dieses Gesetzes strukturell einnahme- oder ausgaberelevant werden.

Absatz 4 definiert den zulässigen Saldo als den Saldo der nach Absatz 3 ermittelten strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben und stellt klar, dass dieser zulässige Saldo nicht negativ sein darf.

Absatz 5 schreibt vor, dass ein positiver zulässiger Saldo in vollem Umfang zur Tilgung von Krediten einzusetzen ist. Die Tilgung kann sowohl zum Ausgleich des Kontrollkontos nach § 16 Absatz 2, wie auch zur Tilgung von Schulden am Kapitalmarkt eingesetzt werden.

Nach Absatz 6 müssen durch private Investoren im Rahmen eines Public-Private Partnership vorfinanzierte öffentliche Aufgaben in ihrer vollständigen Haushaltswirksamkeit, das heißt in voller Höhe der in den folgenden Jahren zu erwartenden Ausgaben in dem Haushaltsjahr wirksam, in dem ein entsprechender Vertrag geschlossen wird. Die Ausgaben der Folgejahre sind in voller Höhe in das Kontrollkonto nach § 16 Absatz 2 einzustellen.

Zu § 14

Diese Regelung stellt klar, dass die Steuereinnahmen des Landes jeweils konjunkturell zu bereinigen und in der Höhe einer angenommenen konjunkturellen Normallage als Einnahmen in den Haushalt einzustellen sind. Die konjunkturelle Bereinigung muss über ein vom Finanzministerium anzuwendendes wissenschaftliches Verfahren vorgenommen werden. Um möglichen Bestrebungen vorzubeugen, dass in verschiedenen Haushaltsjahren jeweils ein Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt wird, das dem gewünschten Ergebnis am nächsten kommt, wird an dieses Verfahren die Anforderung gestellt, dass dieses fiktiv auf die Haushalte der zurückliegenden Jahre angewandt über den Verlauf eines Konjunkturzyklus zu einem ausgeglichenen Ergebnis über den

tatsächlichen Einnahmen und unter den tatsächlichen Einnahmen liegenden konjunkturbereinigten Einnahmen führen muss.

#### Zu § 15

Die hier getroffene Regelung entspricht den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes. Demnach muss durch Beschluss des Landtages festgestellt werden, dass eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt. Darüber hinaus sind zusätzliche, über Kredite finanzierte Ausgaben nur zulässig, wenn diese gleichzeitig geeignet sind, die außergewöhnliche Notsituation abzuwenden oder diese und die Folgen von Naturkatastrophen zumindest abzumildern. Dieses ist explizit zu begründen, wie auch mit dem Beschluss über eine Kreditaufnahme eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen ist.

#### Zu § 16

In Absatz 1 ist klar gestellt, dass die Regelungen der §§ 12 bis 15 nicht nur bei der Aufstellung des Haushaltes, bei dem von Prognosen der zu erwartenden Einnahmen – in der Regel auf Grundlage der jeweils jüngsten Steuerschätzung – und der zu erwartenden Ausgaben ausgegangen wird, sondern auch im Haushaltsvollzug anzuwenden sind. Die in den §§ 12-15 bei der Haushaltsaufstellung geforderten Schritte und Festlegungen sind daher auch mit Abschluss des Haushaltsjahres zu vollziehen. Abweichungen des Saldos der tatsächlichen Zahlen vom Haushaltsentwurf sind in einem Kontrollkonto zu verbuchen. Ein auf diese Weise ggf. entstehender positiver Saldo des Kontrollkontos kann nur zum späteren Ausgleich einer Unterdeckung des Kontrollkontos, nicht aber zur Deckung struktureller Ausgaben künftiger Haushaltsjahre genutzt werden.

Absätze 2 und 3 legen fest, dass sowohl die Abweichungen von Haushaltsplan im Rahmen des Haushaltsvollzugs, wie auch Kredite aufgrund der Konjunkturbereinigung nach § 14, Kredite zu Abwendung außergewöhnlicher Notsituationen oder von Naturkatastrophen nach § 15 sowie Ausgaben die in Folgejahren aufgrund von Verträgen im Rahmen des Public-Private-Partnership zu erwarten sind, auf einem Kontrollkonto verbucht werden müssen. Der negative Saldo dieses Kontrollkontos darf 10% der durchschnittlichen Steuereinnahmen des Landes der zurück liegenden drei Jahre nicht überschreiten. Derzeit wäre das Kontrollkonto damit bei rund 1,8 Mrd. € gedeckelt.

#### Zu § 17

Da die Kommunen, die verfassungsrechtlich Teil des Landes sind, bisher keine über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bei Aufstellung des Haushaltes hinausgehenden Möglichkeiten der Mitsprache bei den sie betreffenden haushaltswirksamen Entscheidungen der Landesregierung im Bundesrat und den Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers auf Landesebene haben, schreibt Absatz 1 die Einrichtung einer Finanzkommission vor. Nach Absatz 2 besteht die Finanzkommission aus der Finanzministerin/ dem Finanzminister als Vertreterin/ Vertreter der Landesregierung, den Fraktionen des Landtages und den kommunalen Spitzenverbänden. Diese Kommission hat in beratender Funktion für eine sach- und aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen Sorge zu tragen. Aufgrund der beratenden Funktion der Kommission muss sie nicht entsprechend der Mehrheitsverhältnisse des Landtages besetzt werden. Nach Absatz 3 ist die Kommission vor allen bei den die Kommunen betreffenden haushaltswirksamen Entscheidungen der Landesregierung oder des Landtages bzw. auf Verlangen von zwei der drei kommunalen Spitzenverbände von der Finanzministerin/ dem Finanzminister einzuberufen.

#### Zu § 18

Die Vorschrift macht von der Möglichkeit des Art. 54 Nr. 6 Niedersächsische Verfassung Gebrauch und gibt Landtagsfraktionen das Recht, die Einhaltung dieses Gesetzes durch den Haushaltsgesetzgeber vor dem niedersächsischen Staatsgerichtshof überprüfen zu lassen.

Fraktionsvorsitzender