

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU
Fraktion der FDP

Hannover, den 05.03.2013

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung**

Artikel 1

Änderung der Niedersächsischen Verfassung

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

1. In Artikel 58 werden die Worte „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“ gestrichen.
2. Artikel 71 erhält folgende Fassung:

„Artikel 71

Kreditaufnahme, Gewährleistungen

(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) ¹Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. ²In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) ¹Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 1 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. ²Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraumes regelt.

(4) 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.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

3. Nach Artikel 71 wird der folgende Artikel 71 a eingefügt:

„Artikel 71 a

Übergangsvorschrift für die Kreditaufnahme in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016

(1) ¹Abweichend von Artikel 71 Abs. 1 können bis zum Ende des Haushaltsjahres 2016 Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe von

620 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2014,
470 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2015 und
220 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2016

zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben eingesetzt werden. ²Artikel 71 Abs. 3 und 4 bleiben unberührt.

(2) ¹Kredite nach Absatz 1 dürfen die für eigenfinanzierte Investitionen veranschlagten Ausgaben nicht überschreiten. ²Ausnahmen von Satz 1 sind nur zulässig zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Ziel des Gesetzes

Der Schuldenstand des Landes Niedersachsen ist seit 1970 stark gewachsen und hat 2012 den Stand von 56 Mrd. Euro erreicht. Die darauf entfallenden Zinszahlungen stellen eine Vorbelastung für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik dar. Der Niedersächsische Landtag hat bereits in seiner Entschließung vom 2. Juli 2008 (Drs. 16/323) gefordert, die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Verschuldung zu verschärfen und ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot zu verankern.

Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, welches die Ergebnisse der Föderalismuskommission II umsetzte, hat den bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen verändert. Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) (neu) statuiert für die Länder ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot. Die Länder können hiervon in zwei Fällen abweichen: Zum einen kann das Landesrecht Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normlage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen. Zum anderen kann es eine Ausnahmeregelung vorsehen, welche die Handlungsfähigkeit des Landes im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen, gewährleistet.

Da die vollständige Einhaltung der neuen Grenzen der Nettokreditaufnahme, insbesondere mit Blick auf die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, derzeit noch nicht möglich ist, gestattet Artikel 143 d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG den Ländern, im Zeitraum bis zum 31. Dezember 2019 von den neuen Vorgaben abzuweichen. Sie müssen ihre Haushalte so aufstellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Verankerung eines eigenständigen Neuverschuldungsverbots in der Niedersächsischen Verfassung und gestaltet dieses zugleich so aus, dass die vom Bundesrecht eröffneten Spielräume im Interesse der erforderlichen finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes genutzt werden. Dieser Entwurf bringt die Landesverfassung zeitnah in Übereinstimmung mit den geänderten Vorgaben des Grundgesetzes. Das grundsätzliche Verbot der Neuverschuldung setzt dem weiteren Wachstum der Landesschuld eine wirksame Grenze. Inhaltlich und verfahrensmäßig eng begrenzte Abweichungsrechte ermöglichen eine sachgerechte Reaktion auf besondere Problemlagen, ohne die Wirksamkeit der Schuldenbremse infrage zu stellen.

Die Notwendigkeit einer Schuldenbremse wird von allen im 17. Niedersächsischen Landtag vertretenen Parteien bejaht. Ministerpräsident Weil bekannte sich in der Regierungserklärung am 19. Februar 2013 für die Landesregierung ausdrücklich zur Schuldenbremse. Weil die ungelösten Probleme nicht schlichtweg an die nächste Generation weitergegeben werden dürften, haben die Fraktionen der CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen einem ähnlichen Gesetzentwurf mit der gleichen Zielsetzung bereits in der 16. Wahlperiode zugestimmt.

Mit der Einführung von Artikel 71 a NV setzt der Landesgesetzgeber stringente verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Übergangszeitraums. Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts ohne Nettokreditaufnahme erfordert erhebliche Konsolidierungsanstrengungen, die nur über mehrere Jahre verteilt zu leisten sind. Vorgesehen ist deswegen eine schrittweise abgesenkte Obergrenze der Nettokreditaufnahme bis zum Erreichen des Haushaltsausgleichs mit dem Haushaltsjahr 2017. Mit dem Gesetz zur Rückführung der Nettoneuverschuldung wurde die Neuverschuldung für den Doppelhaushalt 2012/2013 bereits um 855 Mio. Euro gesenkt. Die Neuverschuldung im Jahr 2013 beträgt demnach 620 Mio. Euro. Dieses Niveau darf in Zukunft mit dem in Artikel 71 a Abs. 1 Satz 1 NV vorgesehenen Abbaupfad nicht mehr überschritten werden und wird ab 2015 schrittweise abgesenkt. Mit dieser Regelung wird Niedersachsen die Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 GG drei Jahre früher erfüllen als nach der bundesrechtlichen Übergangsregelung notwendig. Niedersachsen kann damit drei Jahre früher auf die Ausnahme des Artikels 143 d Abs. 1 GG vom Neuverschuldungsgebot verzichten. Die Vorgabe des Grundgesetzes in Artikel 143 d Abs. 1 Satz 4 den Landeshaushalt so aufzustellen, dass die grundgesetzliche Schuldenbremse eingehalten wird, wird durch den Abbaupfad in Artikel 71 a Abs. 1 Satz 1 NV abgesichert.

Ergänzend wird sichergestellt, dass der im Rahmen der Übergangsregelung in den Haushaltjahren 2014 bis 2016 noch bestehende Spielraum der Neuverschuldung nicht über denjenigen hinausgeht, der im Rahmen der geltenden Schuldenregel nach Artikel 71 NV bestünde.

Die Verankerung des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots lässt die Staatsgrundsätze und Staatsziele des ersten Abschnitts der Niedersächsischen Verfassung unberührt. Sie verändert allerdings im Interesse des langfristigen Erhalts der finanziellen Handlungsfähigkeit die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen der Gesetzgeber diese Ziele verfolgt. Die neuen Regeln sollen das Fundament einer generationengerechten und nachhaltigen Haushaltspolitik sein und dazu beitragen, dem weiteren Aufwuchs der Staatsverschuldung und der aus ihnen folgenden Vorbelastungen ein Ende zu setzen. Sie schaffen damit notwendige Voraussetzungen dafür, dass das Land auch in Zukunft die in Artikel 1 NV enthaltenen Staatsgrundsätze mit Leben füllen und seiner Verantwortung für alle durch die Staatszielbestimmungen der folgenden Artikel hervorgehobenen Bereiche gerecht werden kann.

Der vorliegende Gesetzentwurf verändert die Voraussetzungen einer Neuverschuldung des Landes. Die „Schuldenbremse“ gilt weder für die Kommunen, noch greift sie in bestehende Regelungen des Finanzausgleichs ein. Die verfassungsrechtliche Finanzierungsverantwortung des Landes gegenüber den Kommunen bleibt durch die neuen Regeln unberührt. Die Verankerung und Umsetzung des Neuverschuldungsverbots durch das Land ist zugleich unerlässliche Vorbedingung seiner dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit zur Erfüllung seiner Verpflichtungen gegenüber den Kommunen.

2. Haushaltmäßige Auswirkungen

Durch den Gesetzentwurf werden die rechtlichen Voraussetzungen für die Konsolidierung des Landeshaushalts gestärkt, die Möglichkeit zur Kreditfinanzierung der Landesausgaben in engen Bahnen kontinuierlich reduziert und zukünftig auf wenige Ausnahmen begrenzt.

3. Auswirkungen auf die Umwelt, die Verwirklichung der Gleichstellung von Männern und Frauen, auf schwerbehinderte Menschen und auf Familien

Derartige Auswirkungen sind nicht erkennbar.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1:

Artikel 1 Nr. 1 unterstreicht, dass das ausschließlich an das Land gerichtete Neuverschuldungsverbot die Finanzgarantien der Niedersächsischen Verfassung zugunsten der Kommunen nicht berührt. Angesichts der mit dem Neuverschuldungsverbot verbundenen Konsolidierungserfordernisse auf Landesebene sind jedoch Befürchtungen laut geworden, dass es zu einer bloßen Verlagerung

von Konsolidierungslasten auf die Kommunen kommen könnte. Die vorgeschlagene Straffung im Wortlaut des Artikels 58 NV tritt diesen Befürchtungen entgegen und stellt klar, dass die strikere Ausrichtung der Finanzwirtschaft des Landes auf langfristige Tragfähigkeit nicht um den Preis einer Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation umgesetzt werden darf.

Innerhalb der Schicksalsgemeinschaft des Landes mit den Kommunen sind die jeweiligen Finanzbedürfnisse unter Achtung der prinzipiellen Gleichwertigkeit der Landes- und der kommunalen Aufgaben in Einklang zu bringen. Im Hinblick auf insgesamt knappe Ressourcen kann keine Seite absoluten Vorrang beanspruchen, vielmehr muss die Aufteilung dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie entsprechen. Zur Beurteilung der Verteilungssymmetrie hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof eine Bewertung der Finanzsituation des Landes und der Kommunen anhand der Entwicklung der jeweiligen Finanzierungssalden anerkannt, welche sich auf die jeweiligen Ausgaben und Einnahmen ohne Kredite bezieht. In dieser Ausgestaltung durch die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs bietet die Verteilungssymmetrie auch weiterhin einen durchgreifenden Schutz gegen die Verschiebung von Konsolidierungslasten. Zugleich ist es vor dem Hintergrund des bestehenden strukturellen Defizits auf Landesebene und des Ziels der Nullneuerschuldung ab dem Jahr 2017 zwingend, dass sich der Finanzierungssaldo des Landes mittelfristig eindeutig positiv gegen Null entwickeln muss. Die schrittweise Annäherung an eine strukturell ausgeglichene Haushaltssituation auf Landesebene unter Wahrung der Verteilungssymmetrie ohne Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation bedeutet keine Störung des finanziellen Gleichgewichts zwischen Land und Kommunen.

Zu Nummer 2:

Artikel 1 Nr. 2 verankert das Neuverschuldungsverbot entsprechend der grundgesetzlichen Vorgabe in der Landesverfassung und eröffnet dem Landesgesetzgeber somit die den Ländern gemäß Artikel 109 Abs. 3 GG nach Maßgabe des Landesrechts offen stehenden Spielräume.

Die nach Artikel 71 Abs. 2 NV (neu) fakultativ vorgesehene Konjunkturkomponente ermöglicht, Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung zu berücksichtigen. Konjunkturelle Schwankungen können zu Einnahmeeinbrüchen bzw. zu deutlichen Einnahmesteigerungen gegenüber dem langjährigen Trend führen. Eine Konjunkturkomponente zielt darauf, prozyklisches Ausgabeverhalten als Folge dieser Einnahmeschwankungen zu verhindern. Fehlende Einnahmen dürfen durch Kreditaufnahmen ausgeglichen werden. Diese müssen aus über dem Trend liegenden Einnahmen zurückgeführt werden, dem Gebot der Symmetrie folgend. Die Konjunkturkomponente dient somit der Verstärkung der Ausgaben.

Bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen nach Artikel 71 Abs. 3 NV (neu) wird die Handlungsfähigkeit des Landes durch eine Ausnahmeregel sichergestellt, die zwingend mit einem Tilgungsplan zu verbinden ist. Um eine exzessive Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelung zu vermeiden, ist für die Entscheidung über ihre Nutzung eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags erforderlich.

Die schon vorhandenen Regelungen der Landesverfassung zu Bürgschaften und Garantien sowie sonstigen Gewährleistungen bleiben unverändert.

Artikel 71 Abs. 5 NV (neu) enthält einen Regelungsvorbehalt für eine künftige Ausführungsgesetzgebung. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein, die Schuldenbremse insbesondere im Hinblick auf das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente näher auszugestalten. Entsprechende Regelungen sollen auf der Basis der Erfahrungen des Bundes und anderer Länder zu gegebener Zeit auch in Niedersachsen getroffen werden können.

Zu Nummer 3:

Artikel 1 Nr. 3 schafft eine Übergangsregelung, welche die Rückführung der Nettoneuerschuldung für den Landeshaushalt im Zeitraum der Haushalte 2014 bis 2017 vorsieht. Der Vorschlag sieht eine Obergrenze der Nettokreditaufnahme vor, Artikel 71 a Abs. 1 Satz 2 NV stellt klar, dass auch im Rahmen der Übergangsvorschrift die Möglichkeit der Berücksichtigung einer Konjunkturkomponente sowie einer Ausnahmeregelung für den Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen im Sinne der Absätze 2 und 3 des Artikel 71 (neu) NV besteht.

Artikel 71 a Abs. 2 NV bestimmt ergänzend, dass die herkömmliche Beschränkung der Kreditaufnahme auf die Höhe der Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen als zusätzliche Grenze für die im Rahmen des Absatzes 1 mögliche Nettoneuverschuldung fort gilt. Zielsetzung der Neuregelung des Artikel 71 NV ist der zukünftige Verzicht auf strukturelle Neuverschuldung; ausgerichtet auf dieses Ziel dient Artikel 71 a NV als Übergangsregelung dazu, für den notwendigen Abbau der Nettokreditaufnahme bis zur tatsächlichen Verwirklichung dieses Ziels einen strengen und zugleich realistischen verfassungsrechtlichen Rahmen zu setzen, der durch die schrittweise abgesenkte Obergrenze beschrieben wird. Artikel 71 NV (neu) und Artikel 71 a Abs. 1 NV folgen dabei einem grundsätzlich anderen Ansatz in Bezug auf die Rechtfertigung staatlicher Verschuldung, als der herkömmlichen Schuldenregel des Artikel 71 Satz 2 und 3 NV zugrunde liegt.

Um auszuschließen, dass es in der Übergangszeit bis zur vorbehaltlosen Geltung des Artikels 71 NV (neu) im Rahmen der in den Übergangsjahren noch zugelassenen Verschuldung zu einer Ausweitung der in den einzelnen Haushaltsjahren gegebenen Verschuldungsspielräume gegenüber dem bisher geltenden Recht kommen kann, wird in Artikel 71 a Abs. 2 NV als ergänzende zusätzliche Grenze die herkömmliche, bislang in Artikel 71 Satz 2 und 3 NV enthaltene Grenze der Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen formuliert. Sie wird dabei ohne inhaltliche Änderung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zum Begriff der „Investition“ aus dem Artikel 71 Satz 2 und 3 NV verlagert.

Im Übergangszeitraum hat der Gesetzgeber zur verfassungskonformen Gestaltung des Haushalts neben der sich aus Artikel 71 a Abs. 1 NV ergebenden Obergrenze auch die zusätzliche Grenze aus Artikel 71 a Abs. 2 zu beachten: er kann den durch Artikel 71 a Abs. 1 NV bestimmten Rahmen daher in der Regel nur bis zur Höhe der im Haushalt veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen ausschöpfen. Nur im Ausnahmefall, namentlich zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, kann er über die eigenfinanzierten Investitionen hinaus Kredite aufnehmen, wobei in jedem Fall die Anforderungen des Artikel 71 a Abs. 1 NV zu beachten sind. Die Feststellung einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beeinflusst die nach Absatz 1 gezogene Grenze der NV nicht. Diese wird insoweit ausschließlich nach Maßgabe der ihr zugeordneten Ausnahmegestaltung nach Artikel 71 a Abs. 1 Satz 2 durch eine - gegebenenfalls nach der Vorgabe des Artikels 71 Abs. 2 NV (neu) festzustellende und dessen Anforderungen genügende - symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt oder eine auf Artikel 71 Abs. 3 NV (neu) gestützte Ausnahme für eine Notsituation berührt.

Zu Nummer 4:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der Verfassungsänderung.

Für die Fraktion der CDU

Björn Thümler
Fraktionsvorsitzender

Für die Fraktion der FDP

Christian Dürr
Fraktionsvorsitzender