

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 17/7772 neu

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 17/8029

Berichterstatter: Abg. Markus Brinkmann (SPD)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt Ihnen in der Drucksache 17/8029 mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den Gesetzentwurf mit wenigen Änderungen anzunehmen. Die Ausschussmitglieder der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion haben auf die noch nicht abgeschlossene Meinungsbildung in ihren Fraktionen hingewiesen und sich deshalb der Stimme enthalten. Die mitberatenden Ausschüsse für Wissenschaft und Kultur sowie für Rechts- und Verfassungsfragen haben sich dieser Empfehlung mit denselben Stimmverhältnissen angeschlossen.

Der am 7. April 2017 direkt an die Ausschüsse überwiesene Gesetzentwurf der Landesregierung wurde in der Sitzung des federführenden Haushaltsausschusses am 26. April 2017 von einer Vertreterin des Finanzministeriums eingebracht. Sie führte aus, dass von einer Arbeitsgruppe für die Hochschulkliniken ein Investitionsbedarf von rund 2,1 Milliarden Euro festgestellt worden sei. Auch bei den anderen staatlichen Hochschulen bestehe ein Sanierungstau, für den 150 Millionen Euro bereitgestellt werden sollten. Im laufenden Jahr sollten die Bauabschnitte konkret geplant und im Jahr 2018 hierfür jeweils der genaue Finanzbedarf ermittelt werden. Mit dem Gesetz solle der Planungs- und Finanzierungsrahmen für die vorgesehenen Maßnahmen festgelegt werden.

In einem ersten Schritt solle das Sondervermögen mit einem Betrag von 750 Millionen Euro ausgestattet werden, der sich aus dem Jahresabschluss 2016 ergebe und auf Steuermehreinnahmen beruhe; der Betrag sei zunächst der allgemeinen Rücklage zugeführt worden. Da diese Mittel nicht alsbald, sondern schrittweise nach Baufortschritt benötigt würden, sollten sie zunächst vorübergehend zinsbringend der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft zur Refinanzierung von Kreditfälligkeiten zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof hat ausgeführt, der Gesetzentwurf greife ein von ihm schon länger hervorgehobenes Problem auf. Die Erstreckung des Sondervermögens auf einen Anteil auch für den allgemeinen Hochschulbau sehe der Rechnungshof kritisch, weil Sondervermögen nur in außergewöhnlichen Ausnahmefällen errichtet werden sollten. Der Landesrechnungshof hat sich insbesondere näher zu den weiteren Planungsschritten für die beiden Hochschulkliniken geäußert.

Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und Grünen haben den Gesetzentwurf begrüßt und die Auffassung vertreten, dass hierdurch mit einem großen Schritt auf langjährige Unterlassungen im Hochschulbau reagiert werde. Dass dieser Schritt dringlich sei, werde offenbar allgemein anerkannt. Die Beratungen hätten gezeigt, dass die Errichtung des Sondervermögens und die Verankerung des Maßnahmenfinanzierungsplans in § 5 dafür eine solide Grundlage legten.

Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion erklärte dazu, grundsätzlich werde die Bereitstellung der Mittel für die Hochschulkliniken begrüßt. Der Gesetzentwurf weise aber Schwächen auf. Zunächst einmal werde mit dem Sondervermögen aber nur Geld zur Seite gelegt, das überwiegend erst in einigen Jahren benötigt werde. Das Ausschussmitglied sprach sich dafür aus, die vorgesehenen Maßnahmen mit einem Nachtragshaushalt auf der Grundlage einer genaueren und durchfinanzierten Planung in Angriff zu nehmen und auch in der mittelfristigen Finanzplanung abzubilden. Kritisch

gesehen werde die lange Laufzeit der Planung; es müsse angestrebt werden, die Planungen innerhalb von zehn und nicht von zwanzig Jahren abzuschließen. Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion hat sich dieser Bewertung im Grundsatz angeschlossen und ausgeführt, es seien noch zu viele Fragen ungeklärt geblieben.

Die Änderungsempfehlungen des Haushaltsausschusses sollen vor allem die §§ 5 und 6 mit den allgemeinen Vorschriften in den §§ 24 und 38 der Landeshaushaltsordnung (LHO) abstimmen.

Im mitberatenden Ausschuss für Wissenschaft und Kultur ist der Gesetzentwurf eingehend, auch bezüglich der haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Folgewirkungen beraten worden. Auf die Nachfragen dort wurde u. a. von den Vertreterinnen des Fachministeriums klargestellt, dass bezüglich der beiden Hochschulkliniken derzeit mit einem Investitionsbedarf von gut 2 Milliarden Euro gerechnet werde, der sich etwa hälftig auf die beiden Standorte Göttingen und Hannover aufteile. Mit der Errichtung des Sondervermögens werde aber die Veranschlagung von Mitteln und Verpflichtungsermächtigungen in dem in § 8 bezeichneten Kapitel des Einzelplans 06 nicht entbehrlich; Ausnahmen davon sähen nur § 6 Abs. 2 für die kleineren Maßnahmen an den sonstigen Hochschulen sowie der neue Satz 3 des § 6 Abs. 1 für vorbereitende (Planungs-)Arbeiten vor; dabei handele es sich um Verpflichtungsermächtigungen im haushaltsrechtlichen Sinne. Der Gesetzentwurf führe nicht dazu, eine Kreditaufnahme zu erleichtern oder neben dem Landeshaushalt zu ermöglichen.

Den Änderungsempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu § 3 (Finanzierung des Sondervermögens):

Der Ausschuss empfiehlt zur Bestimmung über die Finanzierung des Sondervermögens eine Konkretisierung der Überschrift sowie zu Satz 1 die Anpassung der Schreibweise der „allgemeinen Rücklage“ an § 62 LHO.

In Satz 2 wird die Aufnahme des Merkmals „rechtzeitig“ empfohlen, um die Zuführungspflicht etwas flexibler zu gestalten. Angesichts der zu erwartenden Laufzeiten der Baumaßnahmen würde eine Verpflichtung zur sofortigen Zuführung von Beträgen in voller Höhe der eingegangenen Verpflichtungen auch Verbindlichkeiten erfassen, die - zumindest zu einem erheblichen Teil - erst sehr viel später fällig werden. Die geänderte Formulierung macht die Mittelzuführung auch nicht mehr davon abhängig, inwieweit Verpflichtungen tatsächlich schon eingegangen wurden. Satz 3 stellt lediglich klar, dass Satz 2 eine frühere Zuführung nicht ausschließen soll; die Zuführung weiterer Mittel wird durch den Zweck des Sondervermögens (§ 2) und den absehbaren Umfang der dafür nötigen Verpflichtungen (vgl. § 3 Satz 2) sachlich begrenzt.

Zu § 4 (Zweckbindung):

Zur Zweckbindungsvorschrift wird empfohlen, deren Satz 1 durch Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 zu straffen. Satz 2 wird dementsprechend mit § 2 abgestimmt.

Zu § 5 (Planung und Veranschlagung der einzelnen Maßnahmen):

Die Änderung der Überschrift zur Rahmenbestimmung über die technische und finanzielle Planung grenzt deren Inhalt genauer ab und berücksichtigt auch die Einarbeitung des § 6 Abs. 1 Satz 2 als neuen Satz 3. Die Überarbeitung der Vorschrift im Übrigen soll diese in erster Linie genauer mit dem ergänzend anzuwendenden § 24 LHO abstimmen (s. u. zum neuen Satz 4).

Die in Satz 1 gemeinte „Sicherstellung“ soll mittels des Plans erfolgen. Der Umfang der Verbindlichkeit dieser Planung soll im neuen Halbsatz 2 des Satzes 1 genauer umschrieben werden (das Merkmal „Bezeichnung“ könnte als nur formelle Anforderung missverstanden werden). Die jährliche

Fortschreibung des Maßnahmenfinanzierungsplans soll - als selbständige Verfahrensbestimmung - aus Satz 1 ausgegliedert und im neuen Satz 1/1 verselbständigt werden.

Satz 2 wird in seiner Einleitung sowie in Nummer 1 - als Folgeänderung zu § 4 - mit § 2 abgestimmt. In Nummer 1 geht es nach der Begründung (S. 6) um eine gemeinsame Steuerung für die beiden Hochschulkliniken unterhalb der Ministerialebene; hier sollen die an der Vereinbarung Beteiligten konkret genannt werden, nämlich die zwei zuständigen Ministerien sowie die beiden Hochschulen (mit ihrer Rechtsstellung als Selbstverwaltungskörperschaften gemäß § 15 NHG).

Satz 3 nimmt sachlich § 6 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs auf; redaktionell wurde der Satz mit § 24 Abs. 1 Satz 1 LHO abgestimmt. Anstelle der offeneren Wendung „Grundlage der Veranschlagung“ wird hierzu eine striktere Regelung vorgeschlagen, die auch auf den konkreteren Maßnahmenfinanzierungsplan (§ 5 Satz 1) mit abstellt.

§ 24 LHO soll nach Auskunft des MF durch § 5 nicht ersetzt werden, obwohl sich die Vorschriften teilweise - bezüglich der Veranschlagung erst auf der Grundlage der Planung und auch in der Beteiligung des Haushaltsausschusses - überschneiden. Eine ausdrückliche Anknüpfung auch an die jährliche Fortschreibung der Planung (Satz 1/1) soll an dieser Stelle nicht erfolgen, weil sich die (dem Bezugsjahr weit vorausliegende) Veranschlagung und die Fortschreibung der Planung möglicherweise nicht immer in dieser Reihenfolge bewerkstelligen lassen. Grundsätzlich reicht auch insoweit die Bindung an die gemäß Satz 1 erforderliche Planung.

Der neue Satz 4 soll das genaue Verhältnis zu § 24 LHO klarstellen, einschließlich der Möglichkeit von Ausnahmen im Sinne des § 24 Abs. 4 LHO für Eilfälle und der Einbeziehung von Zuwendungsfällen (§ 24 Abs. 5 LHO). Von den zuvor näher geregelten Planungsschritten des § 5 soll damit nicht abgewichen werden.

Zu § 6 (Bewirtschaftung und Anlage der Mittel):

Die zur Bewirtschaftungsvorschrift empfohlenen Änderungen dienen vor allem der Klarstellung des Verhältnisses zu den Parallelvorschriften des § 38 Abs. 1 und 2 LHO. Nach Überzeugung des Ausschusses soll § 6 Abs. 1 und 2 dieser allgemeinen Vorschrift vorgehen. Nach Auskunft der beteiligten Ministerien werden weitere Bestimmungen aus § 38 LHO nicht benötigt, zumal bei der Planung der jeweiligen Baumaßnahmen zugleich das Verfahren gemäß § 24 LHO - mit der Beteiligung des Haushaltsausschusses - einzuhalten ist.

In der Umformulierung des Absatzes 1 Satz 1 wird noch berücksichtigt, dass das rechtlich unselbständige Sondervermögen ungeachtet der Veranschlagung im Einzelplan 06 nicht zum Landeshaushalt im engeren Sinne gehört, sondern davon getrennt zu betrachten ist (s. a. § 1 Satz 2).

Der (nur für einen Teilbereich des § 5 geltende) Absatz 1 Satz 2 gehört sachlich zur Planungsvorschrift des § 5 und soll daher dort eingeordnet und dabei auch das Verhältnis zu § 24 LHO klargestellt werden (s. d.).

Auf Anregung der beteiligten Ministerien wird als neuer Absatz 1 Satz 3 noch eine Ausnahme von Absatz 1 für vorbereitende Maßnahmen (Planung sowie damit zusammenhängende Gutachten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) empfohlen, um diese Kosten dem Sondervermögen zuzuordnen zu können, auch wenn dafür derzeit noch keine speziellen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen (§ 8) vorliegen.

Absatz 2 soll auf Wunsch der beteiligten Ministerien nicht in Absatz 1 eingearbeitet, sondern erhalten bleiben, auch wenn er auf den ersten Blick lediglich dieselbe Betragsgrenze wie § 4 Satz 2 enthält. Bei den Maßnahmen an den sonstigen Hochschulen soll die Eingehung von Verpflichtungen aber nicht von einer konkreten Veranschlagung in dem neuen Kapitel gemäß § 8 Satz 2 abhängig gemacht werden. Die Ausbringung der Verpflichtungsermächtigung soll vielmehr durch Absatz 2 selbst erfolgen. Deshalb bedarf es insoweit auch keiner Entsprechung zu Absatz 1 Satz 3.