

Gesetzentwurf

Hannover, den 20.02.2018

Fraktion der FDP

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung**

Artikel 1

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

„Artikel 71

Kreditaufnahme, Gewährleistungen, Schuldentilgung

(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) Die Landeshaushalte sind ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(3) ¹Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 2 abgewichen werden. ²In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. ³Soweit aufgrund einer von der Normallage abweichenden positiven konjunkturellen Entwicklung zusätzliche Einnahmen zu erwarten sind oder überplanmäßig erzielt werden, sind diese für die Tilgung von nach Satz 1 aufgenommenen Krediten und im Übrigen für die Tilgung sonstiger Landesschulden zu verwenden.

(4) ¹Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 2 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.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Ziel des Gesetzes

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 des Grundgesetzes (GG) statuiert für die Länder ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot. Die Länder können hiervon in zwei Fällen voneinander abweichen: Einerseits kann das Landesrecht Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen. Zum anderen kann es eine Ausnahmeregelung vorsehen, welche die Handlungsfähigkeit des Landes in jedem Fall bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen, gewährleistet.

Von der Ausnahmeregelung des Artikels 143 d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG muss Niedersachsen keinen Gebrauch mehr machen. Seit 2016 kommt der niedersächsische Landeshaushalt im Ist bzw. seit 2017 im Soll ohne eine Nettokreditaufnahme aus. Die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG, dass der Haushalt bis spätestens zum Haushaltsjahr 2020 ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen wird, ist in der mittelfristigen Planung 2017 bis 2021 bereits berücksichtigt.

Der Schuldenstand des Landes Niedersachsen ist seit 1970 gewachsen. Gegenwärtig beläuft sich dieser auf rund 60 Milliarden Euro. Statistisch gesehen, entfallen auf jeden Bürger Niedersachsens demnach rund 7 500 Euro Landesschulden. Die damit verbundenen Zinszahlungen stellen eine Belastung für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik dar. Darüber hinaus mindern sie die finanzpolitischen Gestaltungsspielräume.

Die Ziele des Gesetzentwurfs bestehen darin zum einen die grundgesetzliche Schuldenregel nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 in der Niedersächsischen Verfassung (NV) festzuschreiben und zum anderen eine verbindliche Regelung für die Tilgung von Landesschulden unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage zu verankern. Bisher fehlt es an einer verfassungskonformen Regelung zur automatischen Rückführung von Landesschulden.

Der vorliegende Gesetzentwurf gestaltet diese so aus, dass die vom Bundesrecht eröffneten Spielräume im Interesse der erforderlichen finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes genutzt werden. Dieser Entwurf bringt die Landesverfassung in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Grundgesetzes. Das grundsätzliche Verbot der Neuverschuldung setzt dem potenziellen Wachstum der strukturellen Landesverschuldung frühzeitiger als vom Bundesrecht gefordert eine rechtliche Grenze. Darüber hinaus wird der vorhandene Schuldenstand unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes abgetragen. Die Gewährung eng begrenzter Ausnahmerechte sichert eine sachgerechte Reaktion auf besondere Problemlagen, ohne dabei die Wirksamkeit der Schuldenbremse oder Handlungsspielräume für zukunftsorientierte Investitionen infrage zu stellen.

2. Haushaltsmäßige Auswirkungen

Durch den Gesetzentwurf werden die rechtlichen Voraussetzungen für die Konsolidierung des Landeshaushalts durch eine, unter entsprechenden Voraussetzungen verpflichtende, Tilgungsverpflichtung von Landesschulden gestärkt. Die Möglichkeit zur Kreditfinanzierung der Landesausgaben wird 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 Artikel 1:

Mit Streichung dieser Formulierung im Artikel 58 wird unterstrichen, dass das ausschließlich an das Land gerichtete Neuverschuldungsverbot die Finanzgarantien der Niedersächsischen Verfassung zugunsten der Kommunen nicht berührt. Den Befürchtungen der Kommunen, dass es zu einer bloßen Verlagerung von Konsolidierungslasten kommt, wird damit klar widersprochen. Die striktere Ausrichtung der Finanzwirtschaft auf die langfristige finanzielle Tragfähigkeit erfolgt nicht zulasten der kommunalen Finanzsituation.

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.

Zu Artikel 71:

Artikel 71 Abs. 1 NV (neu) sichert, dass die bereits vorhandenen Regelungen der Landesverfassung zu Bürgschaften und Garantien sowie sonstigen Gewährleistungen weiterhin Bestand haben.

In Artikel 71 Abs. 2 NV (neu) wird das Neuverschuldungsverbot entsprechend der grundgesetzlichen Vorlage in der Landesverfassung verankert. Dem Landesgesetzgeber werden gemäß Artikel 109 Abs. 3 GG entsprechende offenstehende Spielräume eingeräumt.

Artikel 71 Abs. 3 NV (neu) ist ganz im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik. Der Grundsatz eines strukturellen Neuverschuldungsverbots bleibt davon unberührt.

Der in der langen Frist ansteigende Wachstumspfad einer Volkswirtschaft und deren Auslastung des Produktionspotenzials unterliegen in der kurzen Frist verschiedenen Schwankungen. Diese werden mit Auf- und Abschwüngen im Konjunkturzyklus abgebildet. In Abschwung- oder Tiefphasen (bei negativen Abweichungen von der Normallage der konjunkturellen Entwicklungen) wird der Landeshaushalt, bedingt durch eine sinkende gesamtwirtschaftliche Nachfrage, sinkende Preisen und Löhne und sinkende Steuereinnahmen und andere Mindereinnahmen belastet. In diesem Fall ist von einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung die Rede. Im umgekehrten Fall von Aufschwung- und Boomphasen erzielt der Staat durch eine von der Normallage abweichende positive Entwicklung zusätzliche Mehreinnahmen.

Die in Absatz 3 Satz 1 NV (neu) vorgesehene Konjunkturkomponente ermöglicht diese konjunkturbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen auszuweisen. Absatz 3 Satz 2 (neu) NV erlaubt nun im negativen Fall eine Kreditaufnahme in Höhe der erwarteten Wirkung dieser Mindereinnahmen auf den Haushalt. Die im positiven Fall erwarteten bzw. erzielten Mehreinnahmen sollen nach Absatz 3 Satz 3 (neu) NV verpflichtend für die Tilgung von Landesschulden verwendet werden. Die symmetrische Berücksichtigung der Ein- und Ausgaben sichert dabei, dass die aufgenommenen Kredite nach Absatz 3 Satz 1 NV (neu) und darüber hinaus Altschulden des Landes getilgt werden.

Bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen nach Artikel 71 Abs. 4 NV (neu) wird die Handlungsfähigkeit der Landesregierung durch eine Ausnahmeregel sichergestellt. Dadurch bedingte Kreditaufnahmen sind zwingend mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Normal zyklische Abschwünge stellen dabei keine Situation dar, die eine Ausnahme rechtfertigen. Um eine exzessive Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregel zu vermeiden, ist für die Entscheidung über ihre Nutzung eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages erforderlich.

Artikel 71 Abs. 5 NV (neu) enthält einen Regelungsvorbehalt für eine künftige Ausführungsgesetzgebung. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers die Schuldenbremse insbesondere in Hinblick auf das

Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente näher auszugestalten. Entsprechende Regelungen und Erfahrungen des Bundes und anderer Länder sollen dafür herangezogen werden.

Zu Nummer 1:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der Verfassungsänderung

Christian Grascha

Parlamentarischer Geschäftsführer