

**Schriftlicher Bericht**

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung**  
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drs. 18/358
- b) **Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen**  
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/3258
- c) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung**  
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 18/3447

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen - Drs. 18/4850

Berichterstattung: Abg. Thomas Adasch (CDU)

Der für alle drei Gesetzentwürfe jeweils federführende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/4850, den Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/3258) mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen zustande. Eingeflossen in diese Beschlussempfehlung ist ein Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU (Vorlage 14), den der Ausschuss mit dem gleichen Stimmenverhältnis angenommen hat.

Ferner empfiehlt der federführende Ausschuss den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Drs. 18/358) gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen abzulehnen. Einen Änderungsvorschlag der Fraktion der FDP zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung (Vorlage 13) hat der federführende Ausschuss mit dem gleichen Stimmenverhältnis abgelehnt.

Außerdem empfiehlt der federführende Ausschuss gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen, den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/3447) abzulehnen.

Zunächst hatten die Fraktionen eine Beschlussfassung des Landtages über die drei Gesetzentwürfe im Juni-Plenum angestrebt. Die Regierungsfaktionen hatten dann aber im Juni erklärt, noch weiteren internen Beratungsbedarf zu haben. Die Beratungen in den Ausschüssen wurden deswegen erst im Oktober fortgesetzt, nachdem die Regierungsfaktionen am 07.10.2019 ihren Änderungsvorschlag (Vorlage 14) schriftlich vorgelegt hatten.

Im jeweils mitberatenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen beantragte das Ausschussmitglied der Fraktion der FDP in der Sitzung am 16.10.2019, die Gesetzentwürfe noch einmal eingehender zu beraten und die Beschlussfassung des Landtages auf das November-Plenum zu verschieben. Diesen Verfahrensantrag lehnte der Ausschuss für Haushalt und Finanzen mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der anderen drei Fraktionen ab. In der Sache stimmte auch das Ausschussmitglied der Fraktion der FDP im Ausschuss für Haushalt und Finanzen gegen die Annahme des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/3447). Im Übrigen stimmte der Ausschuss für Haushalt und Finanzen jeweils wie der federführende Ausschuss ab.

Beide Ausschüsse haben in einer gemeinsamen öffentlichen Sitzung am 24.04.2019 eine mündliche Anhörung zu allen drei Gesetzentwürfen durchgeführt. Insgesamt lagen den Ausschüssen zehn schriftliche Stellungnahmen von Interessenverbänden und Sachverständigen zu den Gesetzentwürfen vor (Vorlagen 1 bis 10).

Den Empfehlungen zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/3258) liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung der Niedersächsischen Verfassung):

Zu Nummer 1 (Artikel 58):

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens fordert, im geltenden Wortlaut des Artikels 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV) die Worte „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“ (sog. Leistungsfähigkeitsvorbehalt) zu streichen (so auch die Gesetzentwürfe der Fraktion der FDP - Drs. 18/358 - und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 18/3447 -) und in Artikel 71 NV ausdrücklich zu regeln, dass Artikel 58 NV von den Regelungen zur sog. Schuldenbremse in Artikel 71 NV unberührt bleibe. Hierzu berufen sie sich im Wesentlichen auf neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) sowie auf verschiedene Aufsätze zur Reichweite der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), u. a. den Aufsatz von *Schoch*, ZG 2019, S. 114 ff. Daraus ergebe sich, dass die Kommunen einen absoluten Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung hätten, der nicht durch finanzielle Interessen des Landes relativierbar sei. Dementsprechend dürfe sich auch eine angespannte Haushaltslage des Landes infolge der Regelungen zur sog. Schuldenbremse in Artikel 71 NV nicht nachteilig auf die Finanzausstattung auswirken, die das Land den Kommunen zu gewähren habe. Die zur geltenden Fassung des Artikels 58 NV ergangene Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (Nds. StGH) sei durch die neuere Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG überholt. Die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Regelung, nach der in Artikel 58 NV der Leistungsfähigkeitsvorbehalt beibehalten und nur um einen weiteren Satz ergänzt werden solle, werde jedenfalls abgelehnt. Werde der Leistungsfähigkeitsvorbehalt beibehalten und der im Gesetzentwurf vorgesehene neue Satz angefügt, werde die Rechtslage nur unklarer. Falls der Leistungsfähigkeitsvorbehalt beibehalten werden solle, solle besser auch auf den neuen Satz verzichtet werden.

Die Rechtsauffassung der kommunalen Spitzenverbände zur Auslegung des Artikels 58 NV wurde in den Ausschüssen und im Rahmen der Anhörung kontrovers diskutiert. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) teilt die Rechtsauffassung der kommunalen Spitzenverbände nicht. Er verweist darauf, dass auch der Nds. StGH in seiner bisherigen Rechtsprechung zur geltenden Fassung des Artikels 58 NV (u. a. StGHE 4, 202) sowohl einen Anspruch der Kommunen auf eine aufgabengerechte finanzielle Ausstattung als auch die prinzipielle Gleichwertigkeit der Aufgaben des Landes und der Aufgaben der Kommunen (sog. Aufgabenparität) anerkenne. Das Gericht stelle die Verteilung der dem Land zur Verfügung stehenden Mittel zwischen Land und Kommunen aber unter die Voraussetzung der Verteilungssymmetrie. Danach dürfe zwar einerseits das Land die Kommunen nicht in stärkerem Maße zu Einsparungen zwingen als sich selbst. Andererseits dürfe jedoch auch das Land nicht finanziell überfordert werden und müsse in der Lage bleiben, seine Aufgaben zu erfüllen, die gleichwertig zu denen der Kommunen seien. Die neuere Rechtsprechung insbesondere des BVerwG (BVerwGE 145, 378) zwingt nicht zu einer Änderung des Artikels 58 NV, zumal sich auch aus der Rechtsprechung des BVerwG nicht ergebe, wie die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen der Höhe nach konkret bemessen werden solle. Außerdem sei nicht einmal sicher, ob sich mit der von den kommunalen Spitzenverbänden geforderten Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts die von ihnen gewünschte Rechtswirkung überhaupt erzielen lasse.

Die Fraktionen der SPD und der CDU haben danach vorgeschlagen, von einer Änderung des Artikels 58 NV gänzlich abzusehen (Vorlage 14, dort Nummer 1). Diesem Vorschlag hat sich der Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen angeschlossen.

Zu Nummer 2 (Artikel 71):

Zur Überschrift:

Der Begriff „Schuldenbremse“ ist zwar umgangssprachlich gebräuchlich, im rechtswissenschaftlichen Schrifttum jedoch umstritten (vgl. nur *Siekmann*, in: Sachs, GG, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Artikel 109 Rn. 50 m. w. N.), zumal er rechtlich „untechnisch“ und auch ungenau ist. Denn die Absätze 2 bis 4 lassen - anders als Artikel 109 Abs. 3, Artikel 115 Abs. 2 und Artikel 143 d GG für den Bund - keine „gebremste“ strukturelle Neuverschuldung zu, sondern regeln ein (grundsätzliches) Kreditaufnahmeverbot (Absatz 2) mit Ausnahmen (Absätze 3 und 4). Der Begriff soll daher im Text der Niedersächsischen Verfassung vermieden und hier gestrichen werden.

Zu Absatz 3:

Satz 1 entspricht Artikel 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Fall GG und soll gegenüber dem Entwurf unverändert bleiben. In den Ausschüssen bestand allerdings Einvernehmen darüber, dass damit kein bestimmtes System zur Berechnung der „Normallage“ und der „Symmetrie“ verfassungsrechtlich festgelegt werden soll, sondern auch insoweit für die Regelung des „Näheren“ durch Gesetz nach Absatz 5 noch Ausgestaltungsspielräume verbleiben sollen.

Satz 2 soll einen Teil dessen erklären, was in Satz 1 mit einer „symmetrischen Berücksichtigung“ gemeint ist, nämlich dass im Abschwung abweichend von dem in Absatz 2 geregelten Grundsatz Kredite aufgenommen werden dürfen, soweit sich eine Entwicklung im Sinne des Satzes 1 negativ auf den Haushalt auswirkt.

Eine solche Regelung ist aus Sicht des Ausschusses sinnvoll, weil auch in Absatz 4 Satz 1 von einer Abweichung von Absatz 2 die Rede ist und deshalb ohne eine solche Klarstellung fraglich sein könnte, ob auch Absatz 3 eine derartige Abweichung ermöglichen soll.

Der erste Teil des Satzes 2 soll allerdings etwas präziser formuliert werden, um zu verdeutlichen, dass eine Kreditaufnahme nur in Höhe der negativen Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt („soweit“) zulässig sein soll.

Der GBD hat die Auffassung vertreten, dass die Erklärung dessen, was „Symmetrie“ im Sinne des Satzes 1 bedeuten soll, nur mit der im Entwurf in Satz 2 vorgesehenen Regelung unvollständig sei und es mindestens zur Klarstellung sinnvoll sei, ausdrücklich zu regeln, dass die im Abschwung aufgenommenen Kredite im Aufschwung auch zu tilgen sind, so wie es in Absatz 4 ausdrücklich für die dortigen Kredite vorgesehen sei. Mit einer solchen Klarstellung werde zudem der - falsche - Eindruck vermieden, dass Mehreinnahmen aufgrund eines Aufschwungs zur allgemeinen Deckung von Ausgaben verwendet werden dürften. Hierzu hat der GBD die Anfügung eines zusätzlichen Satzes 3 angeregt. Das Finanzministerium hat keine inhaltlichen Bedenken gegen diese Regelung, würde es aber aufgrund der Komplexität der Materie bevorzugen, die Regelung der Einzelheiten der Ausführungsgesetzgebung zu überlassen. Der Ausschuss hat sich hingegen mehrheitlich der Auffassung des GBD angeschlossen und empfiehlt die Anfügung des Satzes 3.

Zu Absatz 4:

Satz 2 ist aufgrund eines Änderungsvorschlages der Fraktionen der SPD und der CDU (Vorlage 14, dort Nummer 2) ergänzt worden. Der Ausschuss empfiehlt gegenüber dem Wortlaut dieses Änderungsvorschlages lediglich, die Bezeichnung des maßgeblichen Haushaltsvolumens in Anlehnung an § 42 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (und § 85 Abs. 2 Satz 1 des Vierten Buchs des Sozialgesetzbuchs) kürzer, aber ebenso präzise zu fassen („des zuletzt festgestellten Haushaltsvolumens“). Dies reicht zur Umsetzung der Regelungsabsicht aus, da sich aus Artikel 65 NV bereits hinreichend deutlich ergibt, dass das Haushaltsvolumen (ausgeglichene Einnahmen/Ausgaben des Landes) im Haushaltsplan zu veranschlagen ist (Absatz 1 Sätze 1 und 2) und der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt wird (Absatz 4); dies gilt auch im Falle eines Nachtragshaushaltsgesetzes (vgl. Artikel 67 Abs. 1 Satz 2 NV). Dieses durch (das letzte) Haushaltsgesetz festgestellte (und nicht das zum betreffenden Zeitpunkt in Aufstellung befindliche, noch unsichere) Haushaltsvolumen bietet dann im Rahmen des Artikels 71 Abs. 4 Satz 2 NV die erforderliche feststehende (und einfach zu ermittelnde) Bemessungsrundlage für das jeweilige Quorum.

Im mitberatenden Ausschuss für Haushalt und Finanzen wurde die vorgeschlagene Regelung seitens der Regierungsfractionen im Wesentlichen damit begründet, dass sichergestellt werden solle, dass die die Regierung tragende Mehrheit in einer Notsituation zunächst in einem geringeren Umfang sofort handlungsfähig sei, ohne vorher langwierige politische Verhandlungen zur Herbeiführung einer Zwei-Drittel-Mehrheit führen zu müssen. Dies sei auch ein Ergebnis der Anhörung. Sie stellten aber auch klar, dass nach ihrer Auffassung die Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit im Falle einer konkreten Notsituation nicht beliebig oft wiederholt werden könne, sondern die Ausgaben für eine bestimmte Notsituation nur in Höhe von bis zu 0,5 Prozent des zuletzt festgestellten Haushaltsvolumens aufgrund eines Beschlusses mit einfacher Mehrheit durch Einnahmen aus Krediten gedeckt werden dürften. Außerdem verwiesen sie auf die daneben bestehende Möglichkeit eines Nachtragshaushaltsgesetzes, in dem die Ausgaben für eine bestimmte Notsituation auch durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen an anderen Stellen gedeckt werden könnten.

Der Landesrechnungshof kritisierte die vorgeschlagene Regelung gleichwohl, weil sie zu einer „Aufweichung“ der sog. Schuldenbremse führe. Außerdem bezweifelte der Landesrechnungshof die Notwendigkeit und die Praktikabilität der Regelung und warf die Frage auf, welchen sachlichen Grund gerade die Grenze von 0,5 Prozent des zuletzt festgestellten Haushaltsvolumens habe. Die Regierungsfractionen verwiesen darauf, dass es sich letztlich um einen Kompromiss handle. Dieser sei aus ihrer Sicht aber durchaus praktikabel. Die Höhe der mit einfacher Mehrheit zu beschließenden Kreditaufnahme von ca. 160 bis 170 Millionen Euro sei aus ihrer Sicht angemessen, um in einer Notsituation zunächst sofort handlungsfähig zu sein. Die Aufnahme weiterer Kredite aufgrund eines Beschlusses mit Zwei-Drittel-Mehrheit und die Möglichkeit eines Nachtragshaushalts blieben unberührt.

Satz 3 des Entwurfs enthält nur die Verpflichtung, dem Beschluss des Landtages einen Tilgungsplan beizufügen. Dieser soll zwar „sicherstellen“, dass die Kredite alsbald getilgt werden. Wie diese „Sicherstellung“ erfolgen soll, bleibt jedoch offen. Es ist auch zweifelhaft, wie dies bewirkt werden könnte, weil ein vom Landtag beschlossener Tilgungsplan gegenüber späteren Beschlüssen des Landtages keinen rechtlichen Vorrang haben dürfte. Vorzugswürdig, weil rechtssicherer erscheint es demgegenüber - wie in der Regelung für den Bund in Artikel 115 Abs. 2 Sätze 7 und 8 GG vorgesehen -, die Tilgungspflicht zumindest dem Grunde nach unmittelbar in der Verfassung festzuschreiben (empfohlener Satz 3) und dem Tilgungsplan nur noch die Konkretisierung zu überlassen (empfohlener Satz 4).

Zu Nummer 3 (Artikel 77 a):

Zur Überschrift:

Siehe die Erläuterung zur Überschrift des Artikels 71. Auch hier soll aus den gleichen Gründen der Begriff „Schuldenbremse“ vermieden werden. An dieser Stelle bietet es sich an, schlicht auf Artikel 71 Bezug zu nehmen.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens:

Infolge der Empfehlung zu Artikel 3, das Gesetz am 01.12.2019 in Kraft treten zu lassen, sind hier in den Sätzen 1 und 2 die entsprechenden Daten („29. November 2019“ und „1. Dezember 2019“) einzufügen.

Zu Artikel 2 (Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung):

Zu Nummer 1 (§ 18):

Zum Einleitungsteil der Regelung in Absatz 1 wird empfohlen, das Wort „bestimmt“ durch die Worte „regelt in bestimmter oder bestimmbarer Weise“ zu ersetzen. Dadurch soll zum einen der Wortlaut des Artikels 71 NV (dort bisher Satz 1, nach Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzesentwurfs künftig Absatz 1: „... einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung ...“) aufgenommen werden. Zum anderen soll dadurch die verfolgte Absicht deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, künftig nur noch im Haushaltsgesetz auch lediglich der Höhe nach bestimmbare Ermächtigungen zu regeln

(wie z. B. aufgrund der Nummer 2 entsprechend dem bisherigen § 18 Abs. 3). Bei dem im Entwurf vorgesehenen Wortlaut („bestimmt“) könnte es insoweit zu Zweifelsfragen kommen.

Zu Absatz 1 Nr. 1 wird empfohlen, die Worte „nach Maßgabe“ durch die Worte „im Sinne“ und die Angabe „18 c“ durch die Angabe „18 f“ zu ersetzen, um zu verdeutlichen, dass hier nicht im Wege eines Verweises materielle Voraussetzungen für die Höhe der zu regelnden Ermächtigungen normiert werden sollen (so wie bisher in § 18 Abs. 1), sondern lediglich klargestellt werden soll, dass diese Nummer nur „Ausgaben“ im Sinne der Regelungen zur sog. Schuldenbremse in den §§ 18 a bis 18 f betreffen soll.

In diesem Zusammenhang hat der GBD darauf hingewiesen, dass der Begriff „Ausgaben“, so wie er etwa in § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) verwendet werde, grundsätzlich auch die in den Nummern 2 und 3 aufgeführten Ausgaben umfasse. So seien insbesondere Aufwendungen zur Tilgung von Krediten (Nummer 2) ebenfalls „Ausgaben“. Nur fielen diese nach allgemeiner Auffassung weder unter die bisherigen Kreditaufnahmegrenzen (in der noch geltenden Fassung lasse Artikel 71 Satz 2 NV sogar ausdrücklich die Kreditfinanzierung von „Ausgaben“ zur „Umschuldung“ zu) noch unter die Regelungen zur Schuldenbremse, sodass sie - nach wie vor - ohne Weiteres kreditfinanziert werden dürften. Im Übrigen würden Tilgungsausgaben nach § 15 Abs. 1 Satz 2 im Haushaltsplan ohnehin abweichend von dem in Artikel 65 Abs. 1 Satz 1 NV und § 15 Abs. 1 Satz 1 geregelten Bruttoprinzip nicht mit den korrespondierenden Einnahmen aus Krediten als Einnahmen und Ausgaben, sondern netto, also saldiert - d. h. im Ergebnis mit „0“ - veranschlagt.

Im Übrigen wird zu Absatz 1 Nr. 2 lediglich eine redaktionelle Folgeänderung zu der Anfügung einer neuen Nummer 4 empfohlen.

Die empfohlene Umformulierung des Absatzes 1 Nr. 3 soll nur dazu dienen, den beabsichtigten Regelungsinhalt zu verdeutlichen.

Außerdem wird empfohlen, die bisherige Regelung über Kassenverstärkungskredite in § 34 a hierher nach Absatz 1 Nr. 4, Absatz 2 und Absatz 3 Satz 2 zu verlagern. Dies entspricht auch § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Sätze 2 und 3 und Abs. 2 Satz 2 HGrG sowie § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Sätze 2 und 3 und Abs. 3 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO). In der Folge ist dann § 34 a zu streichen (siehe dazu die empfohlene neue Nummer 3/1; wegen der erforderlichen Übergangsvorschrift siehe die Empfehlung zu Nummer 4 [§ 117]). Dabei entfällt zwar die bisher in § 34 a Abs. 1 Satz 1 enthaltene Obergrenze für Kassenverstärkungskredite. Eine entsprechende Regelung soll jedoch künftig im Haushaltsgesetz getroffen werden und muss daher nicht notwendigerweise in der Landeshaushaltsordnung enthalten sein.

Infolge der § 34 a Abs. 1 Sätze 2 und 3 (und § 13 Abs. 1 Sätze 2 und 3 HGrG sowie § 18 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BHO) entsprechenden Regelung in dem neu gefassten Absatz 2 wird die im Entwurf als Absatz 2 vorgesehene Regelung Absatz 3 (wodurch zugleich der bisherige, künftig entbehrliche Absatz 3 „überschrieben“ wird, also letztlich wegfällt und durch die Neuregelung in Absatz 1 Nr. 2 ersetzt wird).

Im neuen Absatz 3 soll die Formulierung „nach Absatz 1“ jeweils durch die Formulierung „im Sinne des Absatzes 1“ ersetzt werden, um klarzustellen, dass die betreffenden Ermächtigungen nicht in Absatz 1, sondern gemäß Absatz 1 im Haushaltsgesetz geregelt werden. Im Übrigen werden hier nur redaktionelle Folgeänderungen empfohlen.

Buchstabe b des Entwurfs wird bei der empfohlenen Fassung des Buchstaben a entbehrlich. Siehe aber noch die Empfehlung zu Nummer 4 (§ 117).

Zu Nummer 2 (§ 18 a):

Zu Absatz 1 Satz 1 wird empfohlen, im ersten Halbsatz den Wortlaut des Artikels 71 Abs. 2 NV in der Fassung nach Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs aufzugreifen (vgl. auch Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Artikel 65 Abs. 1 Satz 2 NV).

Satz 2 ist entbehrlich und kann ersatzlos entfallen, zumal sich die in Bezug genommene Bereinigungsvorschrift hier unmittelbar anschließt (anders § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 und § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes).

Die Worte „Zur Feststellung, ob der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist“ zu Beginn des Absatzes 2 sollen klarstellen, dass Einnahmen und Ausgaben ausschließlich für die Zwecke der §§ 18 a bis 18 f „bereinigt“ werden, sie aber im Übrigen nach wie vor als Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen und zu behandeln sind.

Die empfohlene Untergliederung des Absatzes 2 und die damit verbundene Umstellung der Wortreihenfolge sollen lediglich der besseren Übersichtlichkeit dienen.

Die Fraktion der FDP hat vorgeschlagen, folgenden zusätzlichen Absatz 3 anzufügen:

*„(3) Die Verschuldung am Kreditmarkt ist um 5 Milliarden Euro bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2029 abzubauen; die konjunkturelle Entwicklung ist dabei zu berücksichtigen.“*

Zur Begründung heißt es in dem Änderungsvorschlag:

*„Die Landesregierung möchte mit ihrem Gesetzentwurf 18/3258 die Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung und in der Landeshaushaltsordnung regeln. Dieser Entwurf beinhaltet allerdings keine Regelung zum Abbau von Altschulden.*

*Dieser Änderungsvorschlag hat zum Ziel, die geplante Rückführung von Altschulden gesetzlich festzuschreiben.*

*Der Landesrechnungshof hat während der Anhörung am 24.04.2019 und im Jahresbericht 2019 darauf hingewiesen, dass die Einführung der Schuldenbremse das Land nicht von der Verpflichtung befreie, die Altschulden in Höhe von rund 60,7 Mrd. Euro zurückzuführen.*

*So heißt es in der Stellungnahme des LRH vom 17.04.2019:*

*„Künftig wird das Land vor der Herausforderung stehen, dauerhaft für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu sorgen, damit die Schuldenbremse eingehalten werden kann. Gleichzeitig muss es die hohen Investitionsbedarfe bewältigen. Es gilt somit, einen Weg zu finden, einerseits zu verbindlichen Aussagen zur Schuldentilgung zu kommen und sich andererseits nicht dem Vorwurf auszusetzen, die Schuldenbremse wirke im Ergebnis als Investitionsbremse.*

*Denkbar wäre beispielsweise die Aufnahme einer Regelung in die Landeshaushaltsordnung (LHO), die an eine entsprechende bayerische Regelung angelehnt ist. Nach der bayerischen Haushaltsordnung soll die Verschuldung am Kreditmarkt bis zum Jahr 2030 abgebaut werden. Die konjunkturelle Lage des Landes ist dabei zu berücksichtigen. In Niedersachsen müsste man zwangsläufig mit anderen Maßstäben einsteigen, zum Beispiel dass das Land 5. Milliarden Euro bis zum Jahr 2030 tilgen soll, ebenfalls unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage. Nach Ablauf dieser 10 Jahre würde das Land sich eine neue Zielvorgabe geben.“*

*Im Jahresbericht 2019 thematisiert der LRH die Notwendigkeit von verbindlichen Festlegungen zum Schuldenabbau:*

*„Aus Sicht der externen Finanzkontrolle ist hier ein höherer Grad an Verbindlichkeit durch eine bereits im Haushaltsplan veranschlagte Schuldentilgung notwendig. Ohne konkrete und verbindliche Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers besteht das Risiko, dass die Schuldentilgung erneut zugunsten anderer Prioritäten zurückgestellt wird. Das Land sollte daher verbindliche Zielvorgaben für die Schuldentilgung gesetzlich festlegen.“*

*Aktuellen Medienberichten zu Folge befürwortet auch die CDU-Fraktion im niedersächsischen Landtag die Einführung einer Tilgungsverpflichtung in der Landeshaushaltsordnung (HAZ vom 3. Juni 2019 ‚Niedersachsens SPD will die Schuldenbremse lockern‘).*

*Der vorliegende Änderungsvorschlag greift die Kritik und die Vorschläge für den Gesetzentwurf der Landesregierung auf.“*

Der Ausschuss lehnte diesen Änderungsvorschlag gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen ab.

Zu Nummer 3:

Zu § 18 b:

Zu Absatz 1:

Es wird empfohlen, sich im Wortlaut der hiesigen Regelung stärker an dem Wortlaut des Artikels 71 Abs. 3 Satz 2 (und Satz 3) NV (Artikel 1 Nr. 2 des Entwurfs) in der Fassung der diesbezüglichen Änderungsempfehlungen (s. o.) zu orientieren. Außerdem soll in beiden Nummern das Vorrangverhältnis zwischen den beiden jeweils genannten Maßnahmen klargestellt werden. Die in den Nummern 1 und 2 des Entwurfs enthaltenen Verweise auf Absatz 3 Sätze 2 bis 5 sind nach der Empfehlung des Ausschusses zu Absatz 3 (s. u.) zu streichen. Auf der anderen Seite wird empfohlen, dem Wort „Konjunkturbereinigungsrücklage“ aus redaktionellen Gründen jeweils den Klammerzusatz „(Absatz 3)“ anzufügen, so wie nach dem Wort „Konjunkturkomponente“ der Klammerzusatz „(Absatz 2)“ folgt. Letzterer ist allerdings noch infolge der empfohlenen Aufteilung des Absatzes 2 des Gesetzentwurfs auf drei Absätze (s. u.) in „(Absätze 2 bis 2/2)“ zu ändern.

Zu den Absätzen 2 und 2/1:

Es wird empfohlen, den Satzteil „aus der für den Gesamtstaat ... abgeleitete“ von Satz 1 in Satz 2 zu verschieben und dort um den Zusatz „die das Land aus der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung übernimmt“ zu ergänzen, um zu verdeutlichen, dass nicht auch die Produktionslücke, sondern nur die daraus abgeleitete Konjunkturkomponente vom Finanzministerium ermittelt wird, während die Höhe der Produktionslücke als solche eben nur vom Bund übernommen werden soll. Mit der empfohlenen Formulierung des Satzes 2 wird dann im Übrigen auch der denkbare Fall erfasst, dass der Bund seinerseits die Produktionslücke nicht selbst berechnet, sondern sie nur von einer anderen Stelle (etwa der Europäischen Union) übernimmt.

Die Empfehlung, in Satz 1 die Worte „für jedes Haushaltsjahr“ einzufügen, soll lediglich der Klarstellung dienen und auch das Wort „jährlichen“ in Satz 2 ersetzen.

In Satz 2 ist es genauer, nicht auf den Haushaltsplan, sondern auf das Haushaltsgesetz abzustellen (vgl. § 29 Abs. 1).

Die Empfehlung, das Wort „beschlossen“ durch die Worte „mit dem Beschluss ... festgestellt“ zu ersetzen, soll verdeutlichen, dass hier kein Entscheidungsspielraum der Landesregierung besteht, sondern diese nur das Ergebnis der Berechnungen des Finanzministeriums feststellen kann.

Im Übrigen wird empfohlen, die drei maßgeblichen Phasen zur besseren Übersichtlichkeit auf drei Absätze aufzuteilen. (Absatz 2/1: Haushaltsaufstellung durch die Landesregierung bis Beschlussfassung über den Entwurf; Absatz 2/2: Beratung und Beschluss des Haushaltsgesetzes im Landtag und laufendes Haushaltsjahr, einschließlich eines etwaigen Nachtragshaushaltsgesetzes; Absatz 3: nachgehende Kontrolle beim Haushaltsabschluss).

Zu Absatz 2/1 Sätze 1 bis 3 (im Entwurf Absatz 2 Sätze 3 bis 5) werden im Wesentlichen sprachliche und/oder redaktionelle Änderungen empfohlen, die teilweise der Anpassung an den sonstigen Sprachgebrauch in der Landeshaushaltsordnung und teilweise der Klarstellung und/oder Präzisierung dienen sollen.

In Satz 1 soll zudem klargestellt werden, wodurch sich Änderungen des Ansatzes der Steuereinnahmen ergeben können, nämlich entweder dadurch, dass im Verfahren zum Beschluss über das Haushaltsgesetz im Landtag noch Änderungen gegenüber dem Entwurf vorgenommen werden (insbesondere aufgrund der November-Steuerschätzung), oder durch Nachtragshaushaltsgesetz.

Ferner kann am Ende des Satzes 1 auf die Angabe des Regelungszwecks („um ... zu berücksichtigen“) im Regelungstext verzichtet werden.

In Satz 2 soll außerdem jeweils klargestellt werden, was sich worauf auswirkt. Dabei kann in Nummer 1 auf die (erwarteten) „Steuereinnahmen“ abgestellt werden, weil diese Grundlage des Ansatz

zes der Steuereinnahmen im Haushalts- oder Nachtragshaushaltsgesetz sind, auf den es nach Satz 1 ankommt. Zu der zu Nummer 2 empfohlenen Formulierung „Änderungen bei den Steuereinnahmen“ hat der GBD darauf hingewiesen, dass nach § 1 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich für den Finanzausgleich grundsätzlich nur auf das aktuelle Haushaltsgesetz abzustellen sei und Änderungen des Ansatzes für Steuereinnahmen durch ein Nachtragshaushaltsgesetz in der Regel nicht für das laufende Haushaltsjahr, sondern erst später berücksichtigt würden. Veränderungen des Ansatzes der Steuereinnahmen durch Nachtragshaushaltsgesetz wirkten sich also in der Regel nicht mehr für das laufende Haushaltsjahr, sondern erst später auf den Finanzausgleich aus.

Darüber hinaus wird empfohlen, in Absatz 2/1 Sätze 4 und 5 (neu) zu regeln, wer die erforderlichen Ermittlungen (Berechnungen) anzustellen hat (das Finanzministerium) und wer die Konjunkturkomponente einschließlich etwaiger Fortschreibungen durch Steuerabweichungskomponenten letztlich rechtswirksam festzustellen hat (der Landtag). Dies entspricht den für die Aufstellung des Haushalts geltenden Regelungen in Absatz 2 Sätze 1 und 2.

In Absatz 2/2 sollen die Worte „Abschluss des Haushaltsjahres“ durch das Wort „Haushaltsabschluss“ ersetzt werden, um klarzustellen, dass es nicht auf den (kassenmäßigen) Schluss des Haushaltsjahres, sondern den förmlichen Haushaltsabschluss (§ 25) ankommen soll.

Die Empfehlung, die Worte „entsprechend den Sätzen 3 bis 5“ durch die Worte „in entsprechender Anwendung des Absatzes 2/1 Sätze 1 bis 4“ zu ersetzen, hat nur redaktionelle Gründe.

Zu Absatz 3:

Hier soll eine „in sich geschlossene“ Rücklagenregelung (wie § 62) geschaffen werden. Das mag genau genommen rechtlich nicht unbedingt erforderlich sein, dient aber nach Auffassung des Ausschusses der besseren Verständlichkeit der Gesamtregelung. In Satz 1 kann dann auf die Worte „nach Absatz 2 festgestellten“ verzichtet werden (siehe auch die Empfehlung zu Absatz 1 letzter Halbsatz). Im Übrigen genügen hinsichtlich der Zuführungen und Entnahmen die in den Sätzen 2 und 3 in der empfohlenen Fassung enthaltenen Verweisungen auf Absatz 1. Denn was der Rücklage zuzuführen ist (im Entwurf Satz 2 und Satz 5 Halbsatz 2), was aus ihr entnommen werden darf (im Entwurf Satz 3), in welchem Umfang die Aufnahme von Krediten zulässig ist (im Entwurf Satz 4) und wie konjunkturbedingte Überschüsse, die nicht der Rücklage zugeführt werden, zu verwenden sind (im Entwurf Satz 5 Halbsatz 1), ist bereits im Einzelnen in Absatz 1 geregelt. Einer ausführlichen Wiederholung an dieser Stelle bedarf es nicht.

Zu Absatz 4:

Die hier vorgesehenen Regelungen sollen der Evaluation des gesamten Regelungssystems zur Schuldenbremse dienen. Es wird daher empfohlen, sie in eine eigenständige Regelung nach § 18 e zu verschieben. Siehe im Übrigen die Empfehlungen und Erläuterungen zum neuen § 18 f.

Zu § 18 c:

Die Regelung ist an dieser Stelle neben Artikel 71 Abs. 4 NV zwar insgesamt rechtlich entbehrlich. Aus Sicht des Ausschusses ist es aber auch hier verständlicher und übersichtlicher, im Sinne eines „in sich geschlossenen“ Regelungssystems in der Landeshaushaltsordnung an dieser Stelle zumindest deklaratorisch auf Artikel 71 Abs. 4 NV zu verweisen. Dann können indes die Sätze 2 und 3 gestrichen werden, die sonst nur den unmittelbar geltenden Verfassungstext wiederholen würden.

Zu § 18 d:

Zu Absatz 1:

Die Empfehlungen zu Satz 1 Halbsatz 1 sollen nur der Präzisierung und der sprachlichen Vereinheitlichung des Gesetzes dienen (vgl. auch die Empfehlung zu Absatz 2/2).



Die Empfehlung, in Satz 2 die Formulierung „Zur Feststellung der Kreditaufnahme im Haushaltsjahr ist ... einzubeziehen“ durch die Formulierung „Die festgestellte Kreditaufnahme nach Satz 1 umfasst ...“ zu ersetzen, hat nur sprachliche Gründe. Im Übrigen soll der Satz in Nummern und Buchstaben untergliedert werden, um die Regelung übersichtlicher zu gestalten. Zur Formulierung der Nummer 2 Buchst. b vgl. auch die Empfehlung zu § 18 Abs. 1 Nr. 3.

Infolge der Empfehlung zu § 18 c müssten die in Satz 3 des Entwurfs enthaltenen Verweisungen auf § 18 c redaktionell angepasst (d. h. auf Verweisungen auf die entsprechenden Regelungen in Artikel 71 Abs. 4 NV umgestellt) werden. Außerdem soll hier zur Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs statt von „bereinigen“ von „herausrechnen“ gesprochen werden (vgl. § 18 a Abs. 2 sowie die Empfehlung zu Absatz 2/1 Satz 2).

Zu Absatz 2:

Der Begriff „negativer Saldo“ bedeutet nach der Logik des Regelungssystems, dass die Summe der für die einzelnen Haushaltsjahre festgestellten Kreditaufnahmen im Saldo (bei Verrechnung) die Summe der in den einzelnen Haushaltsjahren zulässig gewesenen Kreditaufnahmen überschreitet. Um dies auch im Regelungstext klarzustellen, sollen in Satz 1 die Worte „Bei negativem Saldo“ durch die Worte „Ist die Summe der festgestellten Kreditaufnahmen höher als die Summe der zulässig gewesenen Kreditaufnahmen (negativer Saldo), so“ ersetzt werden.

Zu § 18 e:

Es wird empfohlen, die Verordnungsermächtigung an andere Verordnungsermächtigungen im Landesrecht - wie z. B. in § 80 Abs. 6 des Niedersächsischen Beamtengesetzes - anzugleichen. Dass eine Verordnung zur Ausführung der gesetzlichen Regelungen dem Grunde nach erforderlich sein wird und daher erlassen werden muss, um das Gesetz vollziehbar zu machen, ist sicher und wird in der empfohlenen Fassung des Satzes 1 zum Ausdruck gebracht. Welche konkreten Inhalte die Verordnung haben muss und/oder haben wird, ist nach Erklärung des Finanzministeriums gegenwärtig allerdings noch nicht in allen Einzelheiten sicher (vgl. aber den Entwurf der Verordnung, der im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020, Drs. 18/4285 neu, S. 17 ff., wiedergegeben ist). Daher beschränkt sich der empfohlene Satz 2 insoweit auf die Nennung von Regelbeispielen. Diese werden gegenüber der Fassung des Gesetzentwurfs um die Steuerabweichungskomponente sowie in diesem Zusammenhang um die Definition des Begriffs der Steuereinnahmen ergänzt. Letzteres mag nicht zwingend notwendig sein, erscheint jedoch zur Klarstellung sinnvoll, weil nach Auskunft des Finanzministeriums hiermit nicht nur Einnahmen aus „Steuern“ im Sinne des Steuer- und Abgabenrechts, sondern die sog. steuerabhängigen Einnahmen („Steuereinnahmen“ im Sinne des § 7 des Finanzausgleichsgesetzes - FAG - [unter Ausschluss der finanziellen Kompensation nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 FAG] zuzüglich der Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG) gemeint sein sollen.

Zu § 18 f:

Zu den Absätzen 1 und 2:

Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 entsprechen § 18 b Abs. 4 des Entwurfs. Da es sich der Sache nach um Regelungen zur Evaluation der gesamten §§ 18 a bis 18 e handelt, sollen sie in einer gesonderten, dem § 18 e nachgestellten Vorschrift getroffen werden.

Gegenüber dem Entwurf wird empfohlen, in Satz 1 die Worte „und fortzuentwickeln“ zu streichen. Sollte zur „Fortentwicklung“ eine Änderung des Gesetzes erforderlich sein, so könnte das Finanzministerium eine solche „Fortentwicklung“ nicht selbst vornehmen, sondern könnte nur (und müsste) einen entsprechenden Gesetzentwurf initiieren. Sollte eine Änderung der Verordnung nach § 18 e erforderlich sein, so wird das Finanzministerium dies auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung an dieser Stelle tun, zumal § 18 e Satz 1 in der empfohlenen Fassung das Finanzministerium ohnehin dazu verpflichtet, „die zur Anwendung der §§ 18 a bis 18 d erforderlichen Einzelheiten“ durch Verordnung zu regeln, d. h. bei festgestellten Fehlern auch diese Regelungen anzupassen. Ferner könnte auch eine bloße Anpassung der Verwaltungspraxis in Betracht kommen, für die

es erst recht keiner gesetzlichen Anweisung bedürfte, weil die Verwaltung stets verpflichtet ist, die rechtlichen Vorgaben „richtig“ zu beachten (Artikel 20 Abs. 3 GG, Artikel 2 Abs. 2 NV).

Im Gegensatz zu Absatz 1 soll in Absatz 2 aber ausdrücklich geregelt werden, worauf die hier geregelte, über die regelmäßige („mitlaufende“) Überprüfung nach Absatz 1 hinausgehende Überprüfung gerichtet sein soll. Denn der Fall, dass die Konjunkturbereinigungsrücklage den hier geregelten Umfang überschreitet, stellt einen besonderen Anlass für eine spezielle Überprüfung dar, der ein gesteigertes Interesse des Haushaltsgesetzgebers am Ergebnis der Prüfung vermuten lässt. Daher empfiehlt der Ausschuss, insoweit eine zwingende Pflicht zu einem Bericht an den Landtag zu regeln (vgl. dazu auch § 18 Abs. 2 des Niedersächsischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes). Die Möglichkeit, aus gegebenem Anlass auch über das Ergebnis der Überprüfung nach Absatz 1 dem Landtag zu berichten, bleibt davon unberührt.

Zu Nummer 3/1 (§ 34 a):

Infolge der empfohlenen Überführung des Inhalts des § 34 a in § 18 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 und 3 Satz 2 (s. o.) ist die Regelung als solche zu streichen. Siehe aber noch die Empfehlung zu Nummer 4 (§ 117).

Zu Nummer 3/2 (§ 62 Satz 5):

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu der Empfehlung, die bisherige Regelung in § 34 a nach § 18 zu verschieben (s. o.). Die Verweisung in § 62 Satz 5 ist anzupassen.

Zu Nummer 4 (§ 117):

In der Überschrift soll der Begriff „Schuldenbremse“ aus den gleichen Gründen wie bei den Überschriften zu den Artikeln 71 und 77 a NV (s. o. Artikel 1 Nrn. 2 und 3) nicht verwendet werden. Die empfohlene Fassung ist zudem genauer.

§ 18 Abs. 3 und § 34 a Abs. 1 Satz 1 enthalten bisher Kreditaufnahmeermächtigungen, die nicht im Haushaltsgesetz abgebildet sind. Zwar sollen künftig (ab dem Haushaltsjahr 2020) gemäß der Neufassung des § 18 Abs. 1 entsprechende Ermächtigungen im Haushaltsgesetz geregelt werden. Für das Haushaltsjahr 2019 muss jedoch in Satz 1 ihre Fortgeltung angeordnet werden, um zu verhindern, dass für in diesem Jahr noch aufzunehmende Kredite eine gesetzliche Ermächtigung fehlt.

In Satz 2 kann die Verweisung etwas gestrafft werden und sollte der Vollständigkeit halber um die Verordnungsermächtigung in § 18 e und die auf dessen Grundlage erlassene Verordnung selbst ergänzt werden.

In beiden Sätzen ist außerdem noch die zu ändernde Verweisung in § 62 Satz 5 (s. o. neue Nummer 3/2) zu berücksichtigen.

Schließlich sind hier wie in Artikel 1 Nr. 3 (Artikel 77 a NV) infolge der Empfehlung zu Artikel 3, das Gesetz am 01.12.2019 in Kraft treten zu lassen (s. u.), in den Sätzen 1 und 2 die jeweiligen Daten („29. November 2019“ und „1. Dezember 2019“) einzufügen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten):

Das Gesetz soll noch vor der Beschlussfassung über den Haushalt 2020 in Kraft treten. Hierfür bietet sich nach Auffassung des Ausschusses der 01.12.2019 an, wenn das vorliegende Gesetz im Oktober-Plenum beschlossen werden sollte.

(Verteilt am 22.10.2019)