

Ergänzender schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Zuführungen an das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung und an das Sondervermögen Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen sowie zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie mit Mitteln des Jahresüberschusses 2019

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/6350

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 18/6404

Berichterstattung: Abg. Christian Grascha (FDP)

Dieser Bericht ergänzt den Bericht, der zur Beratung des Gesetzentwurfs im Landtag in mündlicher Form erstattet wird.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/6404, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der drei Oppositionsfraktionen zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Mit dem sogleich an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwurf sollen von den rund 1,43 Mrd. Euro, die aus dem Überschuss beim Jahresabschluss 2019 zunächst der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden, im Wege von Umbuchungen gut 1 Mrd. Euro verschiedenen Sondervermögen zugeführt werden. 400 Mio. Euro sollen dem Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung als Ausgleich für die Entnahme in gleicher Höhe aufgrund des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 wieder zugeführt werden (Artikel 1). Dem Wirtschaftsförderfonds sollen 19,5 Mio. Euro ebenfalls als Ausgleich für Entnahmen in gleicher Höhe sowie darüber hinaus zusätzliche 150 Mio. Euro zugeführt werden (Artikel 3). Außerdem sollen ein neues Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie errichtet und diesem 480 Mio. Euro zugeführt werden (Artikel 2).

Der Gesetzentwurf wurde am 28. April 2020 von der Landesregierung beschlossen. Noch am selben Tag wurden der Gesetzentwurf von der Landesregierung beim Landtag eingebracht, die entsprechende Vorlage verteilt und der Gesetzentwurf von der Präsidentin des Landtages antragsgemäß sogleich an die Ausschüsse überwiesen. Bereits am 29. April 2020 unterrichtete der Finanzminister den Ausschuss für Haushalt und Finanzen persönlich über den Inhalt des Gesetzentwurfs. Der Ausschuss erörterte den Gesetzentwurf in dieser Sitzung in Grundzügen und beschloss, die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände schriftlich anzuhören und den Landesrechnungshof (LRH) um Stellungnahme zu bitten. Die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (Vorlage 1) ging dem Ausschuss am 4. Mai 2020 zu. Darin bitten die kommunalen Spitzenverbände darum, die Mittel des Sondervermögens auch zur Deckung von Bedarfen der Kommunen infolge der Corona-Pandemie zu verwenden. Die Stellungnahme des LRH (Vorlage 2) ging dem Ausschuss am 5. Mai 2020 zu. In dieser Stellungnahme kritisiert der LRH den Gesetzentwurf in mehreren Punkten. Zunächst sei kein besonderer sachlicher Grund für die Errichtung eines Sondervermögens dargelegt; die betreffenden Mittel könnten nach Einschätzung des LRH ebenso gut im Rahmen des Kernhaushalts bewirtschaftet werden. Falls gleichwohl ein Sondervermögen errichtet werden solle, sollten der Zweck des Sondervermögens konkretisiert, der vorgesehene Finanzierungsplan zeitnah vorgelegt und das Sondervermögen zeitlich befristet werden. Außerdem sei die vorgesehene Zuführung an den Wirtschaftsförderfonds aus Sicht des LRH bedenklich. Die entsprechenden Mittel sollten besser als Vorsorge für etwaige weite-

re Bedarfe aufgrund der Corona-Pandemie reserviert werden, um eine sonst evtl. erforderliche Kreditaufnahme zu vermeiden. Würden die Mittel schon jetzt dem Wirtschaftsförderfonds zugeführt, könne dies als Umgehung der Regelungen über die Schuldenbremse in Artikel 71 Abs. 3 und 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) angesehen werden. Die Ausschüsse nahmen diese Stellungen zur Kenntnis und schlossen ihre Beratungen jeweils am 6. Mai 2020 ab.

Einen Antrag des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die Errichtung eines neuen Sondervermögens abzulehnen und die Landesregierung aufzufordern, stattdessen schnellstmöglich einen Entwurf für ein Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 einzubringen, lehnte der federführende Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, der CDU und der AfD gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP ab. Seitens der Landesregierung und der sie tragenden Fraktionen wurde die Auffassung vertreten, durch die Errichtung eines Sondervermögens könnten die zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie notwendigen Mittel in der erforderlichen Weise kurzfristig gesichert, bereitgestellt und von den allgemeinen Haushaltsmitteln abgegrenzt werden. Auf diese Weise sei es auch besser als bei der bisherigen Pauschalveranschlagung im Einzelplan 13 möglich, die Mittelverwendung transparent zu gestalten und den Haushaltsausschuss daran zu beteiligen. Alternativ könne sich die Notwendigkeit ergeben, über- oder außerplanmäßige Ausgaben nach Artikel 67 NV tätigen zu müssen; die Budgethoheit des Parlaments sei dabei aber noch schwieriger zu wahren als durch die vorgesehene Beteiligung des Parlaments bei der Mittelbewirtschaftung im Rahmen des Sondervermögens. Dem schloss sich das Ausschussmitglied der Fraktion der AfD - unabhängig von seiner Kritik an der Ausgestaltung des Sondervermögens im Übrigen - dem Grunde nach an. Seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP wurde unter Hinweis auf die Kritik des LRH bezweifelt, dass die Mittelbewirtschaftung im Rahmen eines Sondervermögens wirklich transparenter sei. Vielmehr sei die Abgrenzung zwischen den Mitteln des Sondervermögens und allgemeinen Haushaltsmitteln, die ebenfalls im weiteren Sinne der Bewältigung von Folgen der Corona-Pandemie dienten, unklar, sodass eher weniger transparent werde, welche Mittel zu welchem Zweck im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie verausgabt würden. Bei einer sachgerechten Form der Veranschlagung im Haushaltsplan könne zudem die notwendige Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung auch im Rahmen des Kernhaushalts gewährleistet werden. Außerdem sei nicht nachvollziehbar, warum es gerade jetzt erforderlich sei, 480 Mio. Euro einem Sondervermögen zuzuführen. Bereits durch das (Erste) Nachtragshaushaltsgesetz 2020 seien in erheblichem Umfang Mittel bereitgestellt worden, und die Landesregierung habe angekündigt, in Kürze den Entwurf für ein Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 einzubringen. Warum es erforderlich sein sollte, die Mittel kurzfristig gerade durch die Zuführung an ein neues Sondervermögen zu sichern und bereitzustellen (und damit der Möglichkeit einer Verplanung im allgemeinen Haushalt zu entziehen), sei nicht überzeugend dargelegt worden.

Danach lehnte der Ausschuss auch einen Änderungsvorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu der in Artikel 2 § 4 des Entwurfs vorgesehenen Beteiligung des Landtages bei der Bewirtschaftung der Mittel des neuen Sondervermögens (Vorlage 4) mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD ab; wegen der Einzelheiten wird insoweit auf die Erläuterungen zu Artikel 2 § 4 verwiesen.

Den einzelnen Änderungsempfehlungen liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Zur Gesetzesüberschrift:

Die Arbeitsgruppe Rechtsvereinfachung der Staatskanzlei hat allgemein angeregt, zur Bezeichnung der gegenwärtigen Pandemie im Landesrecht einheitlich nicht auf die Bezeichnung des Erregers (sog. Coronavirus bzw. SARS-CoV-2), sondern auf die auch von der Weltgesundheitsorganisation verwendete Bezeichnung der durch das Virus verursachten Krankheit (COVID-19) abzustellen. Der Ausschuss empfiehlt, dieser Anregung zu folgen und dazu den im Gesetzentwurf verwendeten Begriff „Corona“ durchgängig durch den Begriff „COVID-19“ zu ersetzen. Diese Bezeichnung ist nach Einschätzung des Ausschusses auch sachlich präziser.

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“):

Es handelt sich nur um eine redaktionelle Änderung. Durch die empfohlene Fassung wird aber deutlicher zum Ausdruck gebracht, dass der reguläre Bestand des Sondervermögens in Höhe von 1,1 Mrd. Euro nicht verändert, sondern nur die Entnahme in Höhe von 400 Mio. Euro nach § 17 des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung nach Artikel 1 Nr. 4 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 wieder ausgeglichen werden soll.

Im Übrigen handelt es sich lediglich um eine rechtsförmliche Korrektur („Gesetz“ statt „das Nachtragshaushaltsgesetz 2020“).

Zu Artikel 2 (Gesetz über das Sondervermögen zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie [Corona-Sondervermögensgesetz - CoronaSVG -]):**Zur Gesetzesüberschrift und zu § 1 (Errichtung):**

Auch hier soll der Begriff „Corona“ jeweils durch den Begriff „COVID-19“ ersetzt werden.

Zu § 2 (Zweck und Zweckbindung des Sondervermögens):

Die Regelungen in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 2 sind für den Ausschuss unbedenklich.

Demgegenüber waren die Regelungen über den Zweck des Sondervermögens in Absatz 1 Satz 1 und die entsprechende Zweckbindung der Mittel des Sondervermögens in Absatz 2 Satz 1 im Ausschuss stark umstritten. Gleichwohl beschränkt sich die Empfehlung des Ausschusses darauf, hier sowie in Absatz 1 Satz 2 wiederum den Begriff „Corona“ durch den Begriff „COVID-19“ zu ersetzen.

Die Zwecke, für die die Mittel des Sondervermögens nach Absatz 2 Satz 1 nur verwendet werden dürfen, sind in Absatz 1 Satz 1 sehr weit formuliert und sollen nach dem Entwurf insgesamt recht unbestimmt geregelt werden.

Dies ist nach Erklärung der Landesregierung dem Umstand geschuldet, dass gegenwärtig nicht sicher absehbar sei, wie sich die COVID-19-Pandemie entwickeln werde, welche Auswirkungen dies in Niedersachsen haben werde und welche Mittel erforderlich würden, um diese Auswirkungen zu bewältigen. Beabsichtigt sei aber, die Mittel des Sondervermögens nur einzusetzen, soweit dies erforderlich sei, um die gegenwärtige COVID-19-Pandemie zu bekämpfen und die sich daraus ergebenden Folgen zu beseitigen oder abzumildern.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat sich - wie auch der LRH - in rechtlicher Hinsicht kritisch zu der in Absatz 1 Satz 1 des Entwurfs gewählten Formulierung geäußert:

Zwar lasse sich - auch - die von der Landesregierung erklärte Absicht unter der im Entwurf gewählten Formulierung des Absatzes 1 Satz 1 fassen. Die Formulierung sei jedoch so offen und unbestimmt, dass sich dem Wortlaut die Zwecke, zu denen die Mittel des Sondervermögens verwendet werden dürften, nicht abschließend entnehmen ließen. So sei es z. B. auch denkbar, als eine „Auswirkung“ der gegenwärtigen Pandemie die Notwendigkeit einer Vorsorge für künftige Pandemien zu verstehen und dementsprechend aus dem Sondervermögen auch Maßnahmen zu finanzieren, die über die „Bewältigung“ der gegenwärtigen Pandemiefolgen im engeren Sinne hinausgingen. Diese Unbestimmtheit sei zwar möglicherweise sachlich nachvollziehbar, jedoch verfassungsrechtlich unter zwei Gesichtspunkten problematisch:

Zum einen sei der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde allgemeine Grundsatz der Bestimmtheit von Gesetzen berührt. Dieser bezwecke insbesondere, dass die gesetzesausführende Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe für ihr Verhalten vorfinde und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen, also prüfen könnten, ob ein Sachverhalt mit dem Gesetz vereinbar sei (BVerfGE 113, 348, bei juris Rn. 118 m. w. N.; ständige Rechtsprechung). Ob diese Zwecke mit der hier in Absatz 1 Satz 1 des Entwurfs gewählten Formulierung erreicht werden könnten, sei zweifelhaft. Denn dem Gesetz könnten handlungsleitende und -begrenzende Maßstäbe für die Verwendung der Mittel des Sondervermögens durch die Verwaltung zumindest nur sehr einge-

schränkt entnommen werden. Außerdem sei es einem Gericht im Streitfall wohl nur schwerlich möglich, festzustellen, ob eine bestimmte Mittelverwendung gesetzmäßig sei, also den im Gesetz geregelten Zwecken entspreche; gleiches gelte im Übrigen auch für die Kontrolle durch das Parlament und den LRH (auf Letzteres hatte auch dieser hingewiesen).

Zum anderen bestehe ein spezifisch haushaltsrechtliches Problem: Sondervermögen seien nach Nummer 2.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 26 der Landeshaushaltsordnung „rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind“. Dies entspreche dem allgemeinen Begriffsverständnis (vgl. *Rossi*, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 26 Rn. 9; *Hillgruber/Drüen*, Grundgesetz, Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Artikel 110 Rn. 53 m. w. N.). Zwar „brauchten“ bei Sondervermögen nach Artikel 65 Abs. 3 NV nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt zu sein. Dies ändere jedoch nichts daran, dass auch Sondervermögen der parlamentarischen Budgethoheit unterlägen, nach der die Verwaltung grundsätzlich Ausgaben nur leisten und Verpflichtungen nur eingehen dürfe, soweit sie dazu vorab durch Gesetz ermächtigt worden sei (vgl. Artikel 65 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 und 4, Artikel 71 Abs. 1 NV). Dies gebiete es auch bei Sondervermögen - ungeachtet der (bloßen) Freistellung von der Verpflichtung zur Veranschlagung einzelner Ausgaben im Haushaltsplan - den Zweck des Sondervermögens so bestimmt zu regeln, dass der Zweck, für den Ausgaben aus dem Sondervermögen geleistet werden dürfen, im Voraus hinreichend erkennbar werde (vgl. zur entsprechenden Rechtslage auf Bundesebene *Hillgruber/Drüen*, a. a. O., Artikel 110 Rn. 59 m. w. N.). Je weiter und unbestimmter der Zweck des Sondervermögens geregelt werde, umso stärker werde in die parlamentarische Budgethoheit eingegriffen. Dieser Eingriff lasse sich allerdings unter Umständen verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn das Parlament bei der Verwendung der Mittel des Sondervermögens (stärker) beteiligt werde (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.09.2019 - 2/18 - bei juris Rn. 75 ff., insbesondere Rn. 84 ff.). Danach lasse sich annehmen, dass die parlamentarische Beteiligung an der Verwendung der Mittel eines Sondervermögens umso stärker sein müsse, je weiter und unbestimmter der Zweck des Sondervermögens geregelt werde.

Auf eine Konkretisierung der Zweckbestimmung in Absatz 1 Satz 1, die die vorgenannten Probleme hätte lösen können und wie sie auch vom LRH gefordert wurde, konnte sich der Ausschuss indes nicht verständigen. Die Ausschussmehrheit der die Regierung tragenden Fraktionen teilte die Auffassung der Landesregierung, dass es nicht möglich sei, die Zweckbestimmung konkreter als im Gesetzentwurf vorgesehen zu fassen, wenn man nicht Gefahr laufen wolle, Bedarfe, die sich im Laufe der Entwicklung der Pandemie noch ergeben könnten, nicht zu erfassen. Dies sei unter „normalen“ Umständen wohl rechtlich nicht unbedenklich, lasse sich aber in der gegenwärtigen, sich weiter dynamisch entwickelnden Not- und Ausnahmesituation, in der nicht verlässlich planbar sei, wie sich die Bedarfe entwickelten, nicht vermeiden. Gewissermaßen als „Kompromiss“ solle dieses Defizit durch eine verstärkte Parlamentsbeteiligung bei der Mittelverwendung kompensiert werden, um den Eingriff in die Budgethoheit des Parlaments wenigstens zu begrenzen (s. dazu die Empfehlungen und Erläuterungen zu § 4).

Zu § 3 (Finanzierung):

Zu Absatz 1:

Es handelt sich nur um eine sprachliche Angleichung an die in allen vergleichbaren landesgesetzlichen Regelungen üblicherweise verwendete Formulierung.

Zu Absatz 2:

Die empfohlenen Änderungen sollen lediglich dazu dienen, den nach der Entwurfsbegründung beabsichtigten Regelungsinhalt deutlicher zum Ausdruck zu bringen.

Zu § 4 (Bewirtschaftung der Mittel, Beteiligung des Landtages):

Die empfohlenen Regelungen sollen der in den Erläuterungen zu § 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 dargelegten Annahme Rechnung tragen, dass die Beteiligung des Parlaments an der Verwendung der Mittel eines Sondervermögens umso stärker sein muss, je weiter und unbestimmter der Zweck des Sondervermögens gefasst wird.

Dazu empfiehlt der Ausschuss zunächst, die auch bisher schon praktizierte Unterrichtung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen durch das Finanzministerium im Gesetz zu verankern (Absatz 3). Diese Unterrichtungspflicht soll ab Inkrafttreten des Gesetzes und unabhängig von den im Weiteren vorgeschlagenen Beteiligungsmechanismen gelten.

Sodann wird empfohlen, in Absatz 1 die Zulässigkeit von Ausgaben und Verpflichtungen allgemein daran zu knüpfen, dass sie in einem vom Finanzministerium aufzustellenden und gegebenenfalls fortzuschreibenden Finanzierungsplan ausgewiesen sind, der von der Landesregierung beschlossen und dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen vorab zur Kenntnis gegeben worden ist. Um dem Finanzministerium bei einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf Abweichungen von dem Plan zu ermöglichen, wird dabei eine an Artikel 67 NV angelehnte Möglichkeit zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungen empfohlen.

Wie eingangs bereits dargelegt, hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen, die Regelung über den Finanzierungsplan zu ändern. Nach diesem Änderungsvorschlag (Vorlage 4) sollte die Regelung dahin gehend geändert werden, dass der Finanzierungsplan nicht nur vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen vorab zur Kenntnis zu nehmen ist, sondern der Einwilligung des Ausschusses - oder des Landtages - bedarf. Eine solche Entscheidungsbefugnis des Parlaments sei erforderlich, um dessen Budgethoheit zu sichern. So sei auch in § 4 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgesetzes geregelt, dass die Übernahme von Garantien und Bürgschaften grundsätzlich der Einwilligung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen bedürfe. Außerdem sei es nach Artikel 67 Abs. 2 Satz 2 NV zulässig, gesetzlich zu regeln, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben der Genehmigung des Landtages bedürften.

Der GBD hatte zu diesem Änderungsvorschlag die Auffassung vertreten, dass es in Niedersachsen verfassungsrechtlich unzulässig sei, einem Ausschuss eigene Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Denn nach Artikel 20 Abs. 1 NV dienen die Ausschüsse des Landtages (nur) der Vorbereitung der Beschlüsse des Landtages. Die Ausschüsse seien danach von Verfassung wegen keine selbstständigen Verfassungsorgane, sondern interne Hilfsorgane des Parlaments. Endgültige Beschlusskompetenzen stünden den Ausschüssen nicht zu, es sei denn, diese seien verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelt; dies sei aber (nur) in Artikel 11 Abs. 3 und Artikel 27 NV der Fall (vgl. *Lontzek*, in: *Hannoverscher Kommentar zur NV*, 1. Aufl. 2012, Artikel 20 Rn. 13; *Hageböiling*, *NV*, Kommentar, 2. Aufl. 2011, Artikel 20, Erl. 1). Da auch der Ausschuss für Haushalt und Finanzen ein Ausschuss im Sinne des Artikels 20 Abs. 1 NV sei, sei es nicht zulässig, ihm eine eigene abschließende, an die Stelle des Plenums tretende Entscheidungsbefugnis einzuräumen, auch nicht, wenn dies durch Gesetz erfolgen solle (so Drs. 17/6464, S. 30 zum Ausschuss für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes; hier gilt nichts anderes). Dass § 4 Abs. 2 Satz 1 des Haushaltsgesetzes die Notwendigkeit einer Einwilligung (also der vorherigen Zustimmung) des Haushaltsausschusses regelt, sei, soweit ersichtlich, im Landesrecht der einzige Fall einer Übertragung von eigenen Entscheidungsbefugnissen auf einen Ausschuss außerhalb der o. g. Fälle und beruhe offenbar darauf, dass diese Regelung seit Jahrzehnten aus den Haushaltsgesetzen der Vorjahre übernommen worden sei; diese Regelung sei aber aus den dargelegten Gründen ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der selbstständige, an die Stelle des Plenums tretende (sog. plenareretzende) Entscheidungsbefugnisse insbesondere des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, wenn auch unter engen Voraussetzungen, grundsätzlich zulässig seien (BVerfGE 130, 318, bei juris Rn. 122 ff.), sei für die Rechtslage im Bund ergangen und auf die Rechtslage in Niedersachsen ohne Verfassungsänderung nicht übertragbar. Gleiches gelte für die Verfassungsrechtslage in anderen Bundesländern, die teilweise plenareretzende Entscheidungsbefugnisse einzelner Ausschüsse insbesondere im Haushaltsbereich vorsehe. Die vorherige Kenntnisnahme durch den Haushaltsausschuss eröffne aber die Möglichkeit, die in dem Finanzierungsplan ausgewiesenen Ausgaben und Verpflichtungen im Landtag politisch zu erörtern und gegebenenfalls parlamentarische Initiativen zu entwickeln, um

(politisch) Einfluss auf die geplante Mittelverwendung zu nehmen.

Der Änderungsvorschlag wurde danach vom Ausschuss, wie eingangs ebenfalls bereits näher dargelegt, mit der Mehrheit der Stimmen der Ausschussmitglieder der die Regierung tragenden Fraktionen abgelehnt. Seitens dieser Fraktionen wurde die Auffassung vertreten, die empfohlene Regelung sei die einzige, die es zugleich sowohl dem Parlament ermögliche, rechtzeitig von den Plänen der Regierung Kenntnis zu nehmen und diese gegebenenfalls politisch zu erörtern, als auch der Landesregierung die erforderliche Handlungsfreiheit belasse. Eine vorherige Einwilligung des Landtages sei hierfür zu schwerfällig, weil eine Entscheidung des Plenums unter Umständen nicht schnell genug herbeigeführt werden könne (so auch die Auffassung des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD). Eine vorherige Einwilligung des Haushaltsausschusses begegne, wie vom GBD dargelegt, verfassungsrechtlichen Bedenken. Dem Argument, eine Entscheidung des Plenums könne möglicherweise nicht schnell genug herbeigeführt werden, wurde seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP widersprochen. Der Landtag könne notfalls binnen einer Woche einberufen werden. Außerdem gehe es um den Finanzierungsplan, der eher langfristig ausgelegt sei, und nicht um kurzfristige Einzelfallentscheidungen.

Nach Absatz 2 der Ausschussempfehlung ist der erste Finanzierungsplan spätestens zwei Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorzulegen. Dass der Finanzierungsplan zeitnah vorzulegen sein sollte, entspricht auch einer Forderung des LRH. Die in der Empfehlung vorgesehene Übergangszeit von zwei Monaten ist aus Sicht des Finanzministeriums erforderlich, um anhand der Erfahrungen hinreichend verlässlich einschätzen zu können, welche Ausgaben und Verpflichtungen voraussichtlich im Planungszeitraum erforderlich sein werden. Der von der Ausschussmehrheit empfohlene Zeitraum wurde indes seitens der Oppositionsfraktionen als zu lang kritisiert, zumal der Finanzierungsplan bei dieser Zeitspanne sogar erst deutlich nach Einbringung des Entwurfs für ein Zweites Nachtragshaushaltsgesetz vorzulegen sei; hierfür sei kein sachlicher Grund ersichtlich. Dieser Kritik schloss sich die Ausschussmehrheit nicht an.

Nach der vom Ausschuss mehrheitlich empfohlenen Fassung der Regelung ist zudem bis zu dem Zeitpunkt der Vorlage des ersten Finanzierungsplans - über die Unterrichtungspflicht nach Absatz 3 hinaus - keine weitere Parlamentsbeteiligung vorgesehen. Nach dem Zeitpunkt, zu dem der Finanzierungsplan vorzulegen ist, sollen Ausgaben und Verpflichtungen ohne Vorliegen eines Finanzierungsplans aber nur noch bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedarf zulässig sein.

Zu § 7 (Auflösung des Sondervermögens):

Der LRH hat vorgeschlagen, das Sondervermögen zeitlich auf den Ablauf des 31. Dezember 2021 zu befristen. Das Ausschussmitglied der Fraktion der AfD hat sich ebenfalls dafür ausgesprochen, das Sondervermögen zu einem bestimmten Zeitpunkt aufzulösen, dies aber nicht durch eine datumsmäßig festgelegte Befristung, die sich unter Umständen als nicht sachgerecht erweisen könne, sondern durch eine auflösende Bedingung dergestalt, dass das Sondervermögen aufzulösen sei, wenn sein Zweck erfüllt worden sei. Diese Vorschläge wurden seitens der die Regierung tragenden Fraktionen abgelehnt. Der Zeitpunkt der Auflösung des Sondervermögens sei nach dem Entwurf der, zu dem die dem Sondervermögen zugeführten Mittel erschöpft seien. Dies werde nach gegenwärtigem Stand wahrscheinlich schon vor dem 31. Dezember 2021 der Fall sein. Daher ergebe sich keine Notwendigkeit, einen anderen Zeitpunkt für die Auflösung zu bestimmen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Gesetzes über ein Sonderprogramm zur Wirtschaftsförderung des Landes Niedersachsen):

Soweit es um die Zuführung zusätzlicher 150 Mio. Euro geht, soll die Regelung aus rechtssystematischen Gründen wie die vergleichbare Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 3 der geltenden Fassung des Gesetzes in einem Satz (neuer Satz 4) mit zwei Halbsätzen zusammengefasst werden. Dadurch wird auch der Bezugspunkt der Formulierung „dieser Betrag“ noch deutlicher.

Soweit es um die (Wieder-)Zuführung der zuvor entnommenen 19,5 Mio. Euro geht, soll auch hier, wie in Artikel 1 (s. o.), zur Klarstellung in einem eigenständigen Satz (neuer Satz 5) eine Formulierung gewählt werden, die verdeutlicht, dass der reguläre Bestand des Sondervermögens nicht er-

hört, sondern lediglich eine vorherige Entnahme ausgeglichen werden soll. Die betreffenden Entnahmen erfolgten zum einen in Höhe von 12 Mio. Euro nach § 16 des Haushaltsgesetzes 2020. Eine weitere Entnahme in Höhe von 7,5 Mio. Euro erfolgte aufgrund der Erläuterung im Haushaltsplan 2020 in Einzelplan 15 Kapitel 5157 Titelgruppe 61 zu Titel 882 61.

Ausgehend von der diesbezüglich vom LRH geäußerten Kritik (s. o.) war auch zwischen den die Regierung tragenden Fraktionen einerseits und den Oppositionsfraktionen andererseits streitig, ob es zulässig und zweckmäßig sei, bereits jetzt in dem vorgesehenen Umfang Mittel aus dem Jahresabschluss 2019 dem Wirtschaftsförderfonds zuzuführen. Dies wurde seitens der die Regierung tragenden Fraktionen bejaht. Eine Reservierung dieser Mittel für die Finanzierung etwaiger weiterer Bedarfe im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Pandemie sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Vielmehr unterliege die Verwendung der Mittel aus dem Jahresabschluss 2019 einer politischen Entscheidung. Dabei sei zu berücksichtigen, dass von den rund 1,43 Mrd. Euro aus dem Jahresabschluss 2019, anders als zunächst beabsichtigt, tatsächlich 880 Mio. Euro (400 Mio. Euro als Ausgleich für die mit dem Ersten Nachtragshaushalt vorgenommene Entnahme zur „Vorfinanzierung“ von Mitteln im Einzelplan 13 und 480 Mio. Euro als Zuführung an das neue Sondervermögen) unmittelbar zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie verwendet würden. Im Übrigen sei es sachgerecht, die Mittel auch für die Förderung der Wirtschaft im Rahmen des Wirtschaftsförderfonds oder auch für andere Politikfelder zu verwenden. Insbesondere die von der Landesregierung vorgesehene Verwendung von Mitteln für den Wald sei notwendig, um hier weitere Schäden etwa durch Dürre und damit zugleich erhebliche Vermögensschäden auch für das Land zu verhindern. Dem wurde seitens der Oppositionsfraktionen widersprochen. Es sei zwar richtig, dass auch andere Politikfelder wichtig seien. Wenn aber die jetzt vorhandenen Mittel in Unkenntnis der weiteren Entwicklung der Pandemie schon durch Zuführungen an Sondervermögen der weiteren Verfügungsmöglichkeit entzogen würden, stünden diese Mittel auch nicht mehr zur Verfügung, um etwaige - zwar noch nicht konkret absehbare, aber immerhin wahrscheinliche - weitere Bedarfe aufgrund der gegenwärtigen Notsituation zu finanzieren, sodass insoweit gegebenenfalls weitere Kredite aufgenommen werden müssten. Gewissermaßen werde so eine Kreditaufnahme, die nach Artikel 71 NV grundsätzlich verboten sei, zulässig gemacht. Dies sei zumindest mit dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse nicht zu vereinbaren.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten):

Zwar ist das hier vorgesehene Inkrafttreten am Tag der Verkündung ungewöhnlich (so allerdings auch schon Artikel 2 des Gesetzes zum NORD/LB-Staatsvertrag, Nds. GVBl. 2019 S. 398, und § 6 des NORD/LB-Gesetzes, Nds. GVBl. 2019 S. 405) und würde zu einer kurzzeitigen Rückwirkung auf 0 Uhr des betreffenden Tages führen. Dies ist jedoch auch im vorliegenden Fall rechtlich unschädlich.