

Ergänzender Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/6810

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 18/6979

Berichterstattung: Abg. Stefan Wenzel (Bündnis 90/Die Grünen)

Dieser Bericht ergänzt den Mündlichen Bericht zu diesem Gesetzentwurf.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/6979, den Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der drei Oppositionsfraktionen zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Das Gesetzgebungsverfahren gestaltete sich wie folgt: Am 23. Juni beschloss die Landesregierung über diesen Gesetzentwurf sowie den Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (Drs. 18/6800) und brachte beide Gesetzentwürfe beim Landtag ein. Zugleich beantragte die Landesregierung, die Gesetzentwürfe direkt an die Ausschüsse zu überweisen, am 15. Juli eine Sitzung des Landtages einzuberufen und an diesem Tag eine Beschlussfassung des Landtages über die Gesetzentwürfe herbeizuführen. Noch am 23. Juni überwies die Präsidentin des Landtages die Gesetzentwürfe direkt zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen. Einen Tag später, am 24. Juni, unterrichtete der Finanzminister den federführenden Ausschuss über den Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts. Nach Ablauf der dreitägigen Frist nach § 25 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages (GO LT) nahm der federführende Ausschuss am 26. Juni die Beratung beider Gesetzentwürfe auf. Dabei beschloss er, am 3. Juli die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände anzuhören und die Stellungnahme des Landesrechnungshofs entgegenzunehmen. Außerdem zog er zu dieser Sitzung nach § 94 Abs. 2 GO LT die Mitglieder der Ausschüsse für Inneres und Sport, für Arbeit, Wirtschaft, Verkehr und Digitalisierung, für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie für Wissenschaft und Kultur mit beratender Stimme hinzu. Am 3. Juli hörten der federführende Ausschuss und hinzugezogene Mitglieder der vier anderen Ausschüsse die kommunalen Spitzenverbände an (siehe dazu die Vorlagen 3 und 4), nahmen die Stellungnahme des Landesrechnungshofs entgegen (siehe dazu die Vorlage 2) und berieten die Gesetzentwürfe im Einzelnen. Am 8. Juli schloss der federführende Ausschuss seine Beratungen ab. Am selben Tag führte der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen seine Mitberatung der beiden Gesetzentwürfe durch.

Das Verfahren dauerte also von der Einbringung der Gesetzentwürfe beim Landtag am 23. Juni bis zum Abschluss der Beratungen in den Ausschüssen am 8. Juli nur 15 Tage. Die kurze Dauer des Verfahrens wurde von den Oppositionsfraktionen kritisiert. Insbesondere wurde in Frage gestellt, warum der Landtag schon am 15. Juli über den Gesetzentwurf entscheiden solle. Die damit verbundene Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens sei nicht erforderlich und insbesondere den Oppositionsfraktionen nicht zumutbar. Die die Regierung tragenden Fraktionen wiesen diese Einwände zurück und begründeten die Kürze des Gesetzgebungsverfahrens mit der besonderen Dringlichkeit der Mittelbewilligung. Nur eine schnellstmögliche Auszahlung der veranschlagten Mittel ermögliche eine effektive Krisenbewältigung und verhindere das Wegbrechen wirtschaftlicher Strukturen. Die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages und die Rechte der Opposition würden dabei gewahrt. Einen Antrag der Fraktion der FDP, zu der Sitzung des federführenden Ausschusses am 3. Juli

die Anwesenheit der betroffenen Fachministerinnen und -minister zu verlangen, wurde mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen aller drei Oppositionsfraktionen abgelehnt.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat darauf hingewiesen, dass er seine Aufgabe, die Ausschüsse bei der ihnen nach Artikel 20 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung (NV) obliegenden Vorbereitung des Beschlusses des Landtages über die beiden o. g. Gesetzentwürfe rechtlich zu beraten, hier nur sehr eingeschränkt erfüllen könne. Denn zum einen seien seine personellen und zeitlichen Kapazitäten wegen der Inanspruchnahme durch zahlreiche und teilweise sehr umfangreiche andere Gesetzgebungsverfahren - insbesondere bezüglich des Gesetzentwurfs in der Drs. 18/6482 - ohnehin praktisch erschöpft. Zum anderen lasse der hier von der Landesregierung und den sie tragenden Fraktionen gewählte Verfahrensablauf (s. o.) in zeitlicher Hinsicht keinen Raum für eine aus Sicht des GBD angemessene Beratungsleistung. Die von ihm abgegebenen rechtlichen Einschätzungen erfolgten vielmehr lediglich nach summarischer Prüfung und seien deswegen nur eingeschränkt belastbar.

Den Änderungsempfehlungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich):

Zu Nummer 1 (Dritter Abschnitt):

Zu § 14 g (Ausgleich von Gewerbesteuerausfällen):

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat bei ihrer Anhörung darauf hingewiesen, dass einige Mitgliedskommunen geltend gemacht hätten, die Gewerbesteuereinnahmen in dem nach der Regelung zugrunde zu legenden Vergleichszeitraum (letztes Quartal 2019 bis drittes Quartal 2020) seien nicht repräsentativ, weil sie innerhalb dieses Zeitraums teilweise recht hohe Gewerbesteuererstattungen erhalten hätten, die in keinem Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie stünden. Die Arbeitsgemeinschaft hat deshalb angeregt, zu einem späteren Zeitpunkt zu überprüfen, ob die Ausgleichszahlungen möglicherweise nicht bedarfsgerecht gezahlt worden seien, und gegebenenfalls eine Korrektur vorzunehmen. Ein konkreter Vorschlag für eine Regelung bereits zum jetzigen Zeitpunkt wurde aber nicht unterbreitet.

Zu Absatz 1:

Die empfohlenen Änderungen sind nur redaktioneller Art und sollen der Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs dienen (vgl. hier Absatz 3 sowie § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2).

Der vorgesehene Zahlungstermin genau am 4. Dezember 2020 ist nach Auskunft des Innenministeriums mit dem Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN), das die Zahlungen abwickelt, abgestimmt; auch § 21 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes enthält vergleichbar fixierte Zahlungstermine.

Zu Absatz 2:

Die Empfehlungen, die Worte „in Relation“ durch die Worte „im Verhältnis“ zu ersetzen und das Wort „aller“ nach die Angabe „Absatz 1“ zu setzen, haben nur rechtsförmliche und sprachliche Gründe.

Die Empfehlung zu Satz 3 soll den Regelungsinhalt klarstellen. Beabsichtigt ist nach Auskunft des Innenministeriums, dass Unrichtigkeiten, die zu Nachzahlungen oder Erstattungen führen, nicht innerhalb des Budgets für die neue Sonderregelung, sondern vorab mit einer Teilmasse der Schlüsselzuweisungen verrechnet werden, hier derjenigen für Gemeindeaufgaben (§ 3 Satz 1 Nr. 1). § 20 Abs. 2 Satz 4 soll im Übrigen aber anzuwenden sein. Dies kommt aus Sicht des Ausschusses deutlicher zum Ausdruck, wenn man keine Abweichung von § 20 Abs. 2 Satz 4 regelt, sondern eine Maßgabe für die Anwendung dieser Vorschrift im vorliegenden Fall.

Zu Absatz 3:

Im Rahmen der Berechnung der Steuerkraftzahl nach § 11 werden gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 bei der Gewerbesteuer die Messbeträge grundsätzlich nur mit einem nach § 11 Abs. 2 zu bestimmenden Anteil berücksichtigt. Die bloße Nichtanwendbarkeit des § 11 Abs. 2, wie sie der Entwurf vorsieht, würde dazu führen, dass die Regelung in § 11 Abs. 1 Nr. 2 nicht mehr vollständig wäre, weil nicht mehr geregelt würde, mit welchem Anteil die Messbeträge berücksichtigt werden sollen. Gemeint ist hier tatsächlich aber auch in erster Linie, dass im vorliegenden Fall im Rahmen der Berechnung der Steuerkraftzahl bei der Gewerbesteuer die Messbeträge nicht anteilig, sondern in vollem Umfang zugrunde zu legen sind. Dies soll durch die empfohlene Formulierung deutlicher zum Ausdruck gebracht werden (dass § 11 Abs. 2 insoweit keine Anwendung findet, ist dann selbstverständlich).

Zu § 14 h (Aufwandsausgleich):**Zu Absatz 2:**

Es handelt sich nur um eine redaktionelle Änderung.

Zu Nummer 2 (§ 24 Abs. 3):

Es wird eine Anpassung an den Wortlaut der korrespondierenden Regelung in § 1 Abs. 2 Satz 2 empfohlen.

Zu Artikel 2 (Änderung des COVID-19-Sondervermögensgesetzes):

Die Änderungen dieses Gesetzes stehen in engem Zusammenhang mit dem Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (Drs. 18/6800). Jener Gesetzentwurf sieht vor, dem Sondervermögen über die bereits vorhandenen, aus dem Jahresüberschuss 2019 entnommenen 480 Mio. Euro weitere 6,481 Mrd. Euro zuzuführen, von denen 6,361 Mrd. Euro durch Einnahmen aus Krediten nach Artikel 71 Abs. 4 NV und 120 Mio. Euro durch eine globale Minderausgabe im Kernhaushalt finanziert werden sollen. Aus dem dann erreichten Bestand des Sondervermögens von 6,961 Mrd. Euro sollen Steuermindereinnahmen in Höhe von insgesamt 2,599 Mrd. Euro ausgeglichen und Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 4,362 Mrd. Euro geleistet werden. Die Steuermindereinnahmen verteilen sich nach den Berechnungen der Landesregierung auf Steuersenkungen wegen der COVID-19-Pandemie in Höhe von 1,192 Mrd. Euro (hier neue Nummer 8 des § 2 Abs. 1) und geringere Steuereinnahmen wegen des durch die COVID-19-Pandemie verursachten Einbruchs der wirtschaftlichen Entwicklung in Höhe von 1,407 Mrd. Euro (hier neue Nummer 9 des § 2 Abs. 1). Die Mehrausgaben sollen für die im Entwurf in den - teilweise neuen - Nummern 1 bis 7 des § 2 Abs. 1 - jetzt abschließend - aufgeführten Zwecke geleistet werden. Die Landesregierung hat dem Ausschuss dazu einen Finanzierungsplan nach § 4 des Sondervermögensgesetzes vorgelegt, in dem die einzelnen Maßnahmen aufgeführt werden. Die Landesregierung unterscheidet dabei vier verschiedene Bereiche („Säulen“). Die „Säule Wirtschaft“ umfasst 1,924 Mrd. Euro, die „Säule Kommunen“ 1,105 Mrd. Euro, die „Säule Gesundheit“ 626 Mio. Euro und die „Säule Sonstige Corona-Hilfen“ 707 Mio. Euro.

Da die Mittel des Sondervermögens, wie dargelegt, ganz überwiegend, nämlich bis auf einen Betrag von 600 Mio. Euro (480 Mio. Euro aus dem Jahresüberschuss 2019 und 120 Mio. aus einer globalen Minderausgabe im Kernhaushalt) in Höhe von 6,361 Mrd. Euro aus Einnahmen aus Krediten nach Artikel 71 Abs. 4 NV finanziert werden sollen, war fraglich, ob die Aufnahme von Krediten in dieser Höhe und die vorgesehene Verwendung der daraus erzielten Einnahmen im Rahmen des Sondervermögens verfassungsrechtlich zulässig sind.

Insoweit bestand Einvernehmen darüber, dass die gegenwärtige COVID-19-Pandemie nach wie vor eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Artikels 71 Abs. 4 NV ist. Weitgehend Einigkeit bestand auch über die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme nach dieser Vorschrift und die Verwendung der entsprechenden Einnahmen: Ungeachtet des offenen Wortlauts der Verfassungsbestimmung ist Artikel 71 Abs. 4 NV, wie sich aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) ergibt, eine Ausnahme von dem grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbot (Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG, Artikel 71 Abs. 2 NV) und deshalb eng auszulegen. Der Ausgleich von Mindereinnah-

men durch Einnahmen aus Krediten nach dieser Vorschrift ist daher nur zulässig, soweit die Mindereinnahmen durch eine Notsituation im Sinne des Artikels 71 Abs. 4 NV verursacht worden sind. Die Deckung von Mehrausgaben durch Einnahmen aus Krediten nach Artikel 71 Abs. 4 NV ist nur zulässig, soweit die Mehrausgaben dem Zweck dienen, die Auswirkungen einer Notsituation zu bewältigen oder zu überwinden, und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich sind. Darüber hinaus muss auch die Aufnahme der Kredite selbst zum Ausgleich der Mindereinnahmen und zur Deckung der Mehrausgaben erforderlich sein. Deswegen müssen auch andere Möglichkeiten zur Deckung des notsituationsbedingten Finanzbedarfs geprüft und gegebenenfalls in Anspruch genommen werden.

Kaum streitig war dabei der vorgesehene Ausgleich von Steuermindereinnahmen durch Einnahmen aus Krediten nach Artikel 71 Abs. 3 und 4 NV.

Sehr umstritten waren dagegen im Wesentlichen drei Fragen, nämlich

1. ob die Mittelbewirtschaftung über das Sondervermögen als solche zulässig ist und ob die Grundsätze des Haushaltsrechts gewahrt werden,
2. ob die Kreditaufnahme in der vorgesehenen Höhe erforderlich ist oder nicht vorrangig andere Finanzierungsmöglichkeiten in Anspruch genommen werden müssten und
3. ob die veranschlagten Mehrausgaben tatsächlich zur Bewältigung der Notsituation geeignet und erforderlich sind bzw. ob sie ausreichend und zielgenau sind.

Dazu haben sich die kommunalen Spitzenverbände allerdings nicht geäußert. Sie waren mit den vorgesehenen Mehrausgaben des Landes im Wesentlichen einverstanden (siehe dazu insgesamt die Vorlagen 3 und 4).

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass auch er die oben dargelegte Auslegung des Artikels 71 Abs. 4 NV, über die sich alle Beteiligten im Wesentlichen einig seien, für richtig halte. Auch sei der Haushaltsgesetzgeber an diese verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Allerdings seien die aufgezeigten rechtlichen Maßstäbe aus seiner Sicht nur sehr eingeschränkt justizierbar und für eine rechtliche Kontrolle nur bedingt geeignet. Denn nach seiner vorläufigen Einschätzung sei dem Haushaltsgesetzgeber, ungeachtet seiner Bindung an die Verfassung, bei der Auslegung und Anwendung des Artikels 71 Abs. 4 NV ein weiter Beurteilungs- und Ermessensspielraum einzuräumen. Ob und gegebenenfalls inwieweit diese Spielräume hier überschritten würden, könne er, der GBD, in der Kürze der zur Verfügung gestellten Zeit nicht im Einzelnen belastbar einschätzen (siehe dazu insgesamt Vorlage 1 zu Drs. 18/6800).

Sehr kritisch hat sich hingegen der Landesrechnungshof geäußert. Der notwendige besondere sachliche Grund für die Mittelbewirtschaftung über ein Sondervermögen sei nach wie vor nicht gegeben. Die Abwicklung über das Sondervermögen führe auch nur scheinbar zu mehr Transparenz, weil zahlreiche Überschneidungen mit entsprechenden Ansätzen im Kernhaushalt vorhanden seien. Außerdem müssten andere Möglichkeiten zur Finanzierung des zusätzlichen Finanzbedarfs - etwa Entnahmen aus Rücklagen - vorrangig genutzt werden. Ferner sei bei einer Reihe von Maßnahmen nicht erkennbar, in welchem Zusammenhang sie mit der COVID-19-Pandemie stünden. Dies gelte vor allem für eine im Rahmen des Sondervermögens vorgesehene globale Mehrausgabe in Höhe von 500 Mio. Euro sowie mehrere im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums vorgesehene Maßnahmen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist der Gesetzentwurf daher in mehreren Punkten verfassungswidrig (siehe dazu insgesamt Vorlage 2).

Dieser Kritik haben sich die Oppositionsfraktionen im Wesentlichen angeschlossen und jeweils angekündigt, zum Plenum Änderungsanträge einbringen zu wollen, dies jedoch mit unterschiedlichen Zielrichtungen.

Die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen sind der Kritik entgegengetreten. Sie halten die Mittelbewirtschaftung über das Sondervermögen für sinnvoll, um alle finanziellen Vorgänge zur Bewältigung des Sondervermögens transparent und gebündelt darzustellen. Außerdem sei die Notwendigkeit einer Kreditaufnahme in Höhe von 880 Mio. Euro durch die Verwendung des Jahresüberschusses 2019 sowie in Höhe von 120 Mio. Euro durch die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe vermindert worden. Es seien also tatsächlich andere Finanzierungsmöglichkeiten in Höhe

von insgesamt 1 Mrd. Euro genutzt worden. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten, wie etwa Entnahmen aus Rücklagen, müssten nicht zwingend vorrangig genutzt werden. Derartige Maßnahmen seien auch unwirtschaftlich und unvernünftig, weil durch sie die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit des Landes in Zukunft übermäßig eingeschränkt werde. Die globale Mehrausgabe in Höhe von 500 Mio. Euro sei erforderlich, um Vorsorge für noch nicht absehbare Entwicklungen im Pandemiegeschehen zu treffen. Eine zweckwidrige Verwendung dieser Mittel sei auch nicht zu befürchten, weil die Veranschlagung im Finanzierungsplan auszuweisen sei und insoweit zusätzlich ein qualifizierter Sperrvermerk ausgebracht werde. Deswegen bedürften Ausgaben aus diesem Titel der Einwilligung des Haushaltsausschusses. Die für den Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums vorgesehenen Maßnahmen müssten schließlich weniger als Einzelmaßnahmen, sondern vielmehr als Gesamtpaket zur Stützung der niedersächsischen Wirtschaft betrachtet werden. In ihrer Gesamtheit seien sie geeignet und erforderlich, die Auswirkungen der Pandemie auf die niedersächsische Wirtschaft nachhaltig zu bewältigen. Außerdem legten die die Regierung tragenden Fraktionen einen Vorschlag zur Formulierung des Beschlusses nach Artikel 71 Abs. 4 NV vor, in dem sie noch einmal ausführlich begründen, warum die Kreditaufnahme nach dieser Vorschrift in Höhe von insgesamt 7,361 Mrd. Euro nach ihrer Auffassung durch die COVID-19-Pandemie verursacht wird und erforderlich ist (siehe dazu Vorlage 5 zu Drs. 18/6800).

Hinsichtlich des Sperrvermerks zu der globalen Mehrausgabe hatte der GBD darauf hingewiesen, dass nach § 22 Satz 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO) nur geregelt werden könne, dass die Leistung von Ausgaben der Einwilligung des *Landtages* bedürfe. Die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen des Landtages auf einen einzelnen *Ausschuss*, wie hier im Entwurf vorgesehen, halte er angesichts des Wortlauts des Artikels 20 Abs. 1 NV außerhalb der in der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fälle (Artikel 11 Abs. 3 Satz 2 und Artikel 27 NV) für verfassungsrechtlich bedenklich. Dieser Auffassung schloss sich der Ausschuss indes nicht an.

Zu Nummer 1 (§ 2):

Der neu gefasste Absatz 1 enthält zwar gegenüber der bisherigen Fassung eine Reihe von zusätzlichen Zwecken. Deren Aufzählung ist jedoch durch den Wegfall des Wortes „insbesondere“ nicht mehr beispielhaft, sondern abschließend. Dies ist aus Sicht des Ausschusses insgesamt rechtlich positiv zu bewerten, weil dadurch die Zwecke des Sondervermögens konkretisiert und damit die Vorhersehbarkeit der Mittelverwendung verbessert werden.

Zu der in Absatz 1 Nrn. 8 und 9 vorgesehenen Möglichkeit, künftig auch Steuermindereinnahmen durch Mittel des Sondervermögens und damit letztlich im Wesentlichen durch Einnahmen aus Krediten nach Artikel 71 Abs. 4 NV auszugleichen, siehe die einleitenden Erläuterungen.

Der bisherige Satz 2, der jetzt neuer Absatz 2 werden soll, beinhaltet die Möglichkeit, nach Artikel 71 Abs. 4 NV aufgenommene Kredite aus den Mitteln des Sondervermögens zu tilgen. Nach der im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 veranschlagten Zuführung wird der weitaus größte Teil der Mittel des Sondervermögens, wie dargelegt, aus Einnahmen aus Krediten nach Artikel 71 Abs. 4 NV, die dem Sondervermögen aus dem Kernhaushalt zugeführt wurden, bestehen. Dazu hat der GBD im Einvernehmen mit dem Finanzministerium darauf hingewiesen, dass nach Artikel 71 Abs. 4 NV aufgenommene Kreditmittel nicht zur Erfüllung der nach Artikel 71 Abs. 4 Satz 3 NV bestehenden Pflicht zur (Netto-)Tilgung notsituationsbedingt aufgenommener Kredite eingesetzt werden dürften, weil dies in der Sache eine Umschuldung und keine Tilgung wäre. Auch nach Erklärung des Finanzministeriums gilt die verfassungsrechtliche Zweckbestimmung der nach Artikel 71 Abs. 4 NV aufgenommenen Kredite uneingeschränkt ebenfalls im Rahmen des Sondervermögens. Von der im Haushaltsgesetz in der Fassung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 vorgesehenen Ermächtigung, Kredite aufzunehmen, werde nur Gebrauch gemacht werden, soweit dies im Rahmen der Zwecke des Sondervermögens nach Absatz 1 [Satz 1] zur Erfüllung der notsituationsbedingten Aufgaben des Sondervermögens erforderlich sei. Soweit sich herausstellen sollte, dass die aufgenommenen Kredite wider Erwarten nicht vollständig zur Erfüllung dieser Aufgaben des Sondervermögens benötigt würden, seien die dann tatsächlich vorhandenen Einnahmen aus Krediten aus dem Sondervermögen zurückzuführen und zur unmittelbaren Rückführung der durch die Befüllung des Sondervermögens entstandenen Nettoneuverschuldung zu verwenden. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verwendung der notsituationsbedingten Kredite müssten unabhängig davon gewahrt werden, dass der neue Absatz 2 (bisheriger Absatz 1 Satz 2) nach seinem Wortlaut auch die Erfüllung der - nach

aktueller Planung der Landesregierung ab 2024 einsetzenden - Tilgungspflicht für die notsituationsbedingten Kredite in die Zwecksetzung des Sondervermögens einbeziehe. Dies dient nach Erklärung des Finanzministeriums im Einklang mit der übergreifenden Zielsetzung des Sondervermögens dazu, alle im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie stehenden Finanzvorgänge gebündelt abzubilden. Die Tilgungszahlungen müssten aber materiell aus Beständen des Sondervermögens erbracht werden, die nicht auf Krediten nach Artikel 71 Abs. 4 NV beruhen. Diese Auffassung teilt der Ausschuss.

Zu Nummer 2 (§ 3):

Da § 2 Abs. 1 nach Nummer 1 des Entwurfs nur noch einen Satz haben soll, ist hier in den Bezugnahmen auf § 2 Abs. 1 jeweils die Angabe „Satz 1“ zu streichen.

Auch die hier vorgesehene Befristung der Verwendung von Mitteln aus dem Sondervermögen ist aus Sicht des Ausschusses rechtlich positiv zu bewerten, weil dadurch sichergestellt wird, dass hier kein dauerhafter Nebenhaushalt etabliert, sondern lediglich befristet die Form eines Sondervermögens zur Mittelbewirtschaftung genutzt werden soll. Dies begrenzt nach Auffassung des Ausschusses die Beeinträchtigung der Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht.

In der Entwurfsbegründung zu § 3 Abs. 2 wird anstelle des 31. Dezember 2022 auf den 31. Dezember 2021 abgestellt. Dies beruht nach Erklärung des Finanzministeriums auf einem Versehen. Tatsächlich sei der 31. Dezember 2022 gemeint, so wie es im Entwurfstext abgebildet sei.

Zu Nummer 4 (§ 4 Abs. 3):

Diese Ergänzung ist aus Sicht des Ausschusses zwar nicht zwingend erforderlich, weil auch schon bisher nicht eingegrenzt ist, welche „weiteren Mittel“ dem Sondervermögen zugeführt werden können. Sie schadet aber auch nicht und könnte möglicherweise zur Klarstellung beitragen. Deshalb empfiehlt der Ausschuss, insoweit am Entwurfstext festzuhalten.

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

Zu Nummer 1 (§ 2):

In der Entwurfsbegründung heißt es „Verbesserung oder Förderung“. Auf Nachfrage hat das Wirtschaftsministerium mitgeteilt, die Variante „oder Förderung“ sei nur versehentlich nicht in den Entwurfstext übernommen worden. Diese Variante solle aber mit erfasst werden, weil nicht jede Förderung von Mobilität auf Straße und Schiene zu einer Verbesserung führe, sondern auch Vorhaben denkbar seien, bei denen lediglich bisherige Zustände erhalten oder wiederhergestellt werden sollten. Dem trägt die empfohlene Ergänzung Rechnung.

Absatz 2 lautet gegenwärtig: „Die Mittel des Sondervermögens dürfen nicht für die Mitfinanzierung von Programmen nach den Artikeln 91 a und 104 a des Grundgesetzes herangezogen werden.“ Auf Nachfrage hat das Wirtschaftsministerium erklärt, soweit die Regelung auf Artikel 104 a GG Bezug nehme, sei sie inzwischen gegenstandslos geworden. Früher sei in Artikel 104 a Abs. 4 GG die Ermächtigungsgrundlage für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz enthalten gewesen. Diese sei dort aber inzwischen weggefallen. Artikel 104 a GG regle inzwischen keine „Programme“ mehr. Soweit die Regelung auf Artikel 91 a GG Bezug nehme, stehe sie bisher einer Ko-Finanzierung des Landes aus den Mitteln des Sondervermögens bei der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder im Weg. Dieses Hindernis solle beseitigt werden. Außerdem hat das Wirtschaftsministerium die Befürchtung geäußert, der bisherige Absatz 2 könne - wegen der Bezugnahme auf die alte Fassung des Artikels 104 a Abs. 4 GG - einer Mitfinanzierung von Maßnahmen im Bereich der Eisenbahninfrastruktur des Bundes, die den Schienenpersonennahverkehr betreffen, an denen ein dringendes Landesinteresse bestehe und deren Finanzierung zwischen Bund und Land streitig sei, aus Mitteln des Sondervermögens entgegenstehen. Für den Fall, dass dies zutreffen sollte, solle auch insoweit ein etwaiges Hindernis für die Verwendung der Mittel des Sondervermögens beseitigt werden, um die Handlungsfähigkeit des Landes zu stärken. Ob die Befürchtung des Wirtschaftsministeriums in rechtlicher Hinsicht zutrifft, konnte der GBD in der Kürze der zur Verfü-

gung gestellten Zeit ebenso wenig beurteilen, wie die schwierige und umstrittene verfassungsrechtliche Frage, wie die Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen im Bereich der Eisenbahninfrastruktur des Bundes, die den Schienenpersonennahverkehr betreffen, verteilt ist (vgl. nur *Gersdorf*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Artikel 87 e Rn. 4 m. w. N.). Der Ausschuss nahm dies zur Kenntnis und sieht keinen Änderungsbedarf.

Zu Nummer 2 (§ 3 Abs. 4):

In der Entwurfsbegründung heißt es „ermöglicht ... zuzulassen“. Dementsprechend soll es, wie in ähnlichen Fällen sonst auch (vgl. z. B. auch § 63 Abs. 5 LHO), eine ausdrückliche Zulassungsentscheidung geben.

Außerdem ist die Formulierung „besonders hohes Landesinteresse“ im Landesrecht eher ungewöhnlich. Entweder heißt es „besonderes Landesinteresse“ (z. B. in § 4 Abs. 4 Satz 1 des Haushaltsgesetzes 2020) oder „dringendes Landesinteresse“ (so in § 63 Abs. 5 LHO). Letzteres meint ein „besonders großes“ Landesinteresse, auf das es auch hier ankommen soll.

Durch eine Ausnahme soll nach Auskunft des Wirtschaftsministeriums die Förderung von Vorhaben ermöglicht werden, an denen der Vorhabenträger kein Interesse habe und deshalb eine finanzielle Beteiligung ablehne. Insbesondere bei Infrastrukturvorhabenvorhaben der DB Station & Service AG oder der DB Netz AG seien solche Vorhaben zur Verbesserung des Schienenpersonennahverkehrs denkbar.

Insgesamt empfiehlt der Ausschuss, die Regelung strukturell an § 63 Abs. 5 LHO anzugleichen. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Zulassung einer Ausnahme soll, wie vom Wirtschaftsministerium vorgeschlagen, beim Fachministerium liegen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes):

Zu Nummer 2 (§ 9):

Die Regelung beruht auf Artikel 5 des Gesetzentwurfs der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD in der Bundestagsdrucksache 19/20057. Diesen Gesetzentwurf hat der Bundestag am 2. Juli 2020 angenommen. Der Bundesrat hat am 3. Juli 2020 seine Zustimmung erteilt. Es ist daher davon auszugehen, dass das Bundesgesetz noch vor der Beschlussfassung des Landtages über den vorliegenden Gesetzentwurf in Kraft tritt. Daher können den Empfehlungen des Ausschusses bereits die Regelungen des geänderten Bundesgesetzes zugrunde gelegt werden.

Zu Absatz 1:

Zu Satz 1:

Es wird empfohlen, die in § 7 Abs. 4 des Regionalisierungsgesetzes (RegG) in der eingangs genannten Fassung (n. F.) geregelte Zweckbindung der Mittel wortgleich in die hiesige Regelung zu übernehmen.

Die Formulierung „weist das Land den Aufgabenträgern nach § 4 Abs. 1 ... zu“ passt nicht, weil das Land nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 selbst zu den Aufgabenträgern gehört. Daher soll hier wie in § 7 Abs. 1 („erhalten“) formuliert werden.

Das Land selbst soll aber auch bei dem zusätzlich vom Land bereitgestellten Betrag in Höhe von 190 Mio. Euro erfasst werden, weil die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH, die nach § 8 Satz 1 die Aufgaben des Landes als Aufgabenträger nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 wahrnimmt, ebenfalls an der gesamten Sonderfinanzhilfe beteiligt werden soll.

Da davon auszugehen ist, dass die eingangs genannte Regelung beim Inkrafttreten dieses Gesetzes in Gesetzeskraft erwachsen sein wird, kann hier auch unmittelbar auf die konkret gemeinte Regelung im Regionalisierungsgesetz, nämlich § 7 RegG n. F., Bezug genommen werden.

Im Übrigen dienen die Empfehlungen zu Satz 1 lediglich der sprachlichen Vereinheitlichung und der Klarstellung.

Zu den Sätzen 2 und 3:

Durch die Regelung in den beiden gesonderten Sätzen soll nach der erklärten Absicht des Wirtschaftsministeriums, der sich der Ausschuss anschließt, zum Ausdruck gebracht werden, dass die Aufgabenträger vorrangig verpflichtet sein sollen, aus der Sonderfinanzhilfe die bei den Verkehrsunternehmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich entstandenen finanziellen Nachteile auszugleichen; insoweit soll ihnen kein Ermessen eingeräumt werden (Satz 2). Erst nachrangig soll es ihnen nach Ermessen auch möglich sein, bei ihnen selbst entstandene finanzielle Nachteile aus der Sonderfinanzhilfe auszugleichen (Satz 3). Dieser Regelungsinhalt soll durch die empfohlenen Formulierungen noch etwas deutlicher zum Ausdruck gebracht werden.

Außerdem soll zur sprachlichen Vereinheitlichung und Klarstellung statt von „Mitteln“ von „Sonderfinanzhilfe“ und statt von „Schäden“ von „finanziellen Nachteilen“ gesprochen werden.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hatte darum gebeten, eine Formulierung zu wählen, nach der die Sonderfinanzhilfe gleichrangig sowohl bei den Aufgabenträgern selbst als auch bei den Verkehrsunternehmen zum Ausgleich finanzieller Nachteile verwendet werden kann. Dazu hatten sie folgende Fassung des Satzes 3 vorgeschlagen (Vorlage 4):

„³Die Sonderfinanzhilfe kann gleichberechtigt auch zum Ausgleich finanzieller Nachteile nach Satz 1 bei den Aufgabenträgern selbst verwandt werden.“

Durch eine solche Regelung werde gewährleistet, dass die Schäden dort ausgeglichen werden könnten, wo sie entstanden seien. Das Wirtschaftsministerium hat dazu erklärt, aus seiner Sicht solle die vom Ausschuss empfohlene Fassung der Regelung gewählt werden. Es sei sachgerecht, die Sonderfinanzhilfe vorrangig den Verkehrsunternehmen zu Gute kommen zu lassen, zum einen weil diese die Leistungen tatsächlich erbrächten, zum anderen weil diese vor einer Insolvenz geschützt werden müssten, während die Aufgabenträger selbst als öffentlich-rechtliche Körperschaften dieser Gefahr nicht ausgesetzt seien. Dieser Einschätzung schließt sich der Ausschuss an und empfiehlt, die von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagene Regelung nicht zu übernehmen.

Zu Satz 4:

Auch hier soll zur sprachlichen Vereinheitlichung und Klarstellung statt von „Mitteln“ von „Sonderfinanzhilfe“ und statt von „Schäden“ von „finanziellen Nachteilen“ gesprochen werden.

Zu Absatz 2:Zu Satz 1:

Die Regelung soll nicht so zu verstehen sein, dass der Anspruch auf Sonderfinanzhilfe zusätzlich eine (wirtschaftliche) „Bedürftigkeit“ des jeweiligen Aufgabenträgers voraussetzt, sondern lediglich die Regelungssystematik des § 7 Abs. 1 aufgreifen, wonach ein Aufgabenträger einen Anteil von den dort geregelten Finanzmitteln nur erhält, „soweit der Aufgabenträger jeweils einen entsprechenden Bedarf für die Finanzierung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr hat“. Außerdem korrespondiert die Regelung insoweit mit der hier in Absatz 4 vorgesehenen Verrechnungsregelung, die - zumindest in der Entwurfsfassung - ebenfalls auf § 7 Bezug nimmt.

Der Ausschuss empfiehlt hierzu lediglich sprachliche Änderungen zur Präzisierung des Regelungsinhalts.

Im Übrigen soll auch hier zunächst noch in Anknüpfung an § 7 Abs. 1 und 4 RegG n. F. von „finanziellen Nachteilen“ gesprochen werden. Das Wirtschaftsministerium hat aber darauf hingewiesen, dass der Begriff „finanzieller Nachteil“ unter Umständen mehr umfassen könne als das, was im Ergebnis als ausgleichsfähiger „Schaden“ anerkannt werde; insoweit seien die Absprachen zwischen den Ländern und die beihilferechtliche Bewertung durch die Europäische Kommission zu beachten. Der Ausschuss meint aber, dass an dieser Stelle wegen des Sachzusammenhangs mit Absatz 1 und § 7 RegG n. F. noch - umfassend - von „finanziellen Nachteilen“ gesprochen werden soll. Dass der auszugleichende „Schaden“ möglicherweise geringer ist, als der tatsächlich entstandene finanzielle Nachteil, kann der Ausgestaltung durch das Fachministerium nach Absatz 3 vorbehalten bleiben. Außerdem empfiehlt der Ausschuss zu Satz 2, dort eine Legaldefinition des Begriffs „Schaden“ einzufügen (dazu sogleich).

Zu Satz 2:

Wie soeben bereits erwähnt, wird hier empfohlen, durch eine Legaldefinition in Form eines Klammerzusatzes den Begriff „Schaden“ an dieser Stelle in das Gesetz einzuführen.

Zu den Sätzen 2 und 3:

Im Übrigen handelt es sich lediglich um sprachliche Änderungsempfehlungen, die der Präzisierung, Klarstellung und Vereinheitlichung des gesetzlichen Wortlauts dienen sollen.

Zu Satz 4:

Die Regelung bezieht sich auf § 7 Abs. 5 Satz 1 RegG n. F. Der dortige Wortlaut muss hier aber nicht ausführlich wiederholt werden. Vielmehr kann die Regelung deutlich kürzer gefasst werden. Außerdem kann auch hier zur Klarstellung der Bezüge bereits ausdrücklich auf § 7 Abs. 5 Satz 1 RegG n. F. verwiesen werden.

Zu Absatz 3:Zu Satz 1:

Das Wirtschaftsministerium hat auf Nachfrage erklärt, die hier gemeinte „Verwendung“ der Sonderfinanzhilfe durch die Aufgabenträger bestehe in der Auszahlung der Mittel an die Verkehrsunternehmen; erst dies sei als „Beihilfe“ im Sinne der Artikel 107 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union anzusehen, nicht bereits die Zuweisung der Sonderfinanzhilfe an die Aufgabenträger (einschließlich des Landes). Dieser Regelungszusammenhang soll durch die empfohlene Formulierung verdeutlicht werden.

Zu Satz 2:

Die „Festlegungen“ sollen vom Fachministerium nicht durch Verordnung, sondern durch Verwaltungsvorschrift getroffen werden. Hierfür bedürfte es zwar keiner gesetzlichen Ermächtigung. Jedoch erscheint es dem Ausschuss sinnvoll, im Gesetz klarzustellen, dass es solche Verwaltungsvorschriften geben wird, und das Fachministerium zu verpflichten, sie auch zu erlassen.

Im Übrigen dürfte nicht feststehen, dass die Europäische Kommission überhaupt beihilferechtliche Vorgaben machen wird. Daher sollte insoweit kein bestimmter Artikel verwendet werden.

Sollte die Europäische Kommission indes solche Vorgaben machen, wären sie nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten (also zwingend einzuhalten); auch dies soll zum Ausdruck gebracht werden.

Zur Definition des Begriffs „Schaden“ siehe die Empfehlung zu Absatz 2 Satz 2 und die Anmerkung zu Absatz 2 Satz 1 und Satz 2.

Im Übrigen dienen die Empfehlungen der sprachlichen Anpassung und Präzisierung des Regelungsinhalts.

Zu Absatz 4:Zu Satz 1:

Es wird empfohlen, diejenigen, die nachzuweisen haben, grundsätzlich wie in § 7 Abs. 9 zu regeln. Dass das Land sich selbst gegenüber keinen Nachweis führen muss, könnte man dementsprechend zwar auch noch ausdrücklich klarstellen. Dies dürfte sich aber von selbst verstehen.

Im Übrigen handelt es sich nur um sprachliche Änderungsempfehlungen.

Zu Satz 2:

Die empfohlene Fassung soll das tatsächlich Gewollte zum Ausdruck bringen. Anstelle einer „nicht fristgerechten“ Verwendung der Mittel soll es darauf ankommen, ob die Mittelverwendung (fristgerecht) nachgewiesen wird. Außerdem beruht die Beschränkung der Verrechnung auf Finanzhilfen nach § 7 nach Erklärung des Wirtschaftsministeriums auf einem Versehen; tatsächlich sollen alle

Finanzhilfen nach diesem Gesetz erfasst werden. Außerdem ist es nach Einschätzung des Wirtschaftsministeriums denkbar, dass die Prüfung der Nachweise sich verzögert. Dem Ausschuss erscheint es daher sachgerecht, neben „dem“ Folgejahr auch alle weiteren Folgejahre einzubeziehen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Förderung von Krankenhausinvestitionen“):

Zu Nummer 1 (§ 2):

„Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“ ist nicht die Bezeichnung eines „Bundesprogramms“, sondern die des Beschlusses des Koalitionsausschusses von CDU und SPD auf Bundesebene vom 3. Juni 2020, in dem unter Nummer 51 die Einrichtung eines „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“ vereinbart wurde. Die betreffenden Worte können aber ohnehin gestrichen werden, weil sie zur näheren Bestimmung des Begriffs „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ nichts Wesentliches beitragen.

Der GBD hat allerdings darauf hingewiesen, dass das „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ nach dem vorgenannten Beschluss des Koalitionsausschusses auf Bundesebene durch „eine gesetzliche Erweiterung des Strukturfonds“ (§§ 12 und 12 a KHG) umgesetzt werden solle und ein entsprechender Gesetzentwurf noch nicht vorliege. Die hiesigen Regelungen bauten mithin auf nur dem Grunde nach angekündigten, aber in ihrer Ausgestaltung noch nicht konkret absehbaren Regelungen des Bundes auf. Sollte der Bund keine Regelung treffen, liefen die hier vorgesehenen Regelungen leer. Sollte der Bund eine Regelung treffen, die nicht zu den hier vorgesehenen Regelungen passt, müsste das vorliegende Gesetz nochmals geändert werden. Das Sozialministerium stimmt dieser Einschätzung zu. Der Ausschuss empfiehlt gleichwohl, dem Grunde nach an dem Gesetzentwurf festzuhalten.

Zu Nummer 2 (§ 3):

Zu Buchstabe a (Satz 1):

Zu Nummer 5:

Die Zuführung ist im Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsplans 2020 (Drs. 18/6800) in Einzelplan 13 Kapitel 5135 Titelgruppe 65 Titel 884 65-3 ausgewiesen.

Zu Nummer 6:

Siehe die Empfehlung und die Erläuterung zu Nummer 1.

Zu Buchstabe b (Satz 2):

Die bloße Erweiterung der Verweisung auf § 2 um die neue Nummer 3 passt hier aller Voraussicht nach nicht, weil sich Satz 2 bisher konkret auf die Ko-Finanzierung von Maßnahmen nach § 2 Nr. 1 „nach § 12 a Abs. 3 [Satz 1] Nr. 2 KHG“ bezieht. Ob beim „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ überhaupt eine entsprechende Ko-Finanzierung und wenn ja, wo geregelt werden wird, ist noch nicht absehbar. Dass die Bezugnahme gerade auf § 12 a Abs. 3 [Satz 1] Nr. 2 KHG auch dafür passen wird, dürfte aber sehr unwahrscheinlich sein. Da aus Sicht des Sozialministeriums aber sicher davon auszugehen ist, dass auch bei dem „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ eine entsprechende Ko-Finanzierungsregelung getroffen werden wird, empfiehlt der Ausschuss das Problem (vorbehaltlich einer dann etwa doch nicht dazu passenden Bundesregelung; s. o.) dadurch zu lösen, dass die konkrete Verweisung auf § 12 a Abs. 3 [Satz 1] Nr. 2 KHG ersatzlos gestrichen wird, zumal diese ohnehin nicht zwingend erforderlich ist, weil hinreichend klar ist, welche „Ko-Finanzierung“ bei Maßnahmen nach § 2 Nr. 1 gemeint ist.

Zu Nummer 3 (§ 4):

Zu Buchstabe a (Sätze 1 bis 3):

Die Einbeziehung des Satzes 3, in dem bisher ebenfalls auf „§ 3 Satz 1 Nr. 5“ verwiesen wird, ist offensichtlich nur versehentlich unterblieben. Dies soll korrigiert werden.

Zu Buchstabe b (Satz 4):

Siehe die Erläuterung zu Nummer 1.

Zu Nummer 4 (§ 6 Satz 2):

Die Regelung passt nicht zur Begründung. Nach der Begründung soll hier geregelt werden, dass im Haushaltsjahr 2020 Verpflichtungen bis zu einer Höhe von 300 Mio. Euro eingegangen werden dürfen. Nach der Entwurfsregelung sind lediglich 77,2 Mio. Euro vorgesehen. Dies beruht nach Auskunft des Sozialministeriums darauf, dass die Begründung nach Änderung der ursprünglichen Regelungsabsicht versehentlich nicht mehr angepasst wurde.