

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2025 (Nachtragshaushaltsgesetz 2025) und der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 19/7915 neu

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 19/8974

Berichterstattung: Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 19/8974, den Gesetzesentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Empfehlung kam mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der die Landesregierung tragenden Fraktionen gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen zustande. Die mitberatenden Ausschüsse für Inneres und Sport und für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung sowie der Unterausschuss „Häfen und Schifffahrt“ hatten ihre Mitberatungen ohne Empfehlungen durchgeführt. Der ebenfalls mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Haushaltsgesetzes 2025):

Durch Artikel 1 Nr. 1 des am 25.03.2025 in Kraft getretenen Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) wurde Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) geändert. Die neuen Sätzen 6 und 7 des Artikels 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem am 24.10.2025 in Kraft getretenen Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (Artikel 1 des Gesetzes vom 20.10.2025, BGBl. 2025 I Nr. 247) ermöglichen Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2025 eine zusätzliche strukturelle Nettokreditaufnahme in Höhe von 1,4311 Milliarden Euro. Der Gesetzesentwurf sieht vor, von dieser Möglichkeit auch noch für das Haushaltsjahr 2025 vollumfänglich Gebrauch zu machen.

Der Landesrechnungshof hat bezweifelt, dass die vorgesehene Kreditaufnahme in voller Höhe auch für das Haushaltsjahr 2025 insgesamt noch erforderlich sei, weil aus seiner Sicht zweifelhaft sei, dass die dadurch erzielten Einnahmen noch bis zum Ende des Jahres 2025 vollumfänglich sinnvoll für die veranschlagten Zwecke verausgabt werden könnten. Insoweit sei fraglich, ob der Haushaltsgrundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung beachtet werde.

Auch seitens der Oppositionsfraktionen wurde bezweifelt, ob es erforderlich sei, auch noch für das Haushaltsjahr 2025 die vom Bund neu eröffnete Möglichkeit einer strukturellen Nettokreditaufnahme in voller Höhe auszuschöpfen. Letztlich gehe es der Landesregierung und den sie tragenden Fraktionen offenbar nur darum, sich die Neuverschuldungsmöglichkeit auch noch für dieses Haushaltsjahr zu sichern, ohne dass dafür ein entsprechender Bedarf noch in diesem Jahr bestehe.

Im Übrigen hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) darauf hingewiesen, dass die in dem Gesetzesentwurf vorgesehene zusätzliche strukturelle Nettokreditaufnahme mit dem Wortlaut des Artikels 71 Abs. 2 bis 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) nicht vereinbar sei. Denn nach Artikel 71 Abs. 2 NV dürfe der Haushalt nicht mit Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden; Abweichungen seien ausschließlich nach Artikel 71 Abs. 3 und 4 NV zulässig. Die hier vorgesehene zusätzliche Kreditermächtigung und die entsprechend veranschlagten zusätzlichen Einnahmen aus Krediten gingen darüber hinaus. Voraussetzung für ihre Verfassungsmäßigkeit sei daher, dass Artikel 71 Abs. 2 NV nach dem neuen Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG außer Kraft getreten sei, soweit er eine zusätzliche Nettokreditaufnahme des Landes unterhalb der bundesrechtlich festgelegten Kreditobergrenze verbiete. Dies wiederum setze voraus, dass Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG seinerseits

verfassungsgemäß sei. Dies werde in der rechtswissenschaftlichen Lehre teilweise bestritten, weil Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG gegen die durch Artikel 79 Abs. 3 GG geschützte Eigenstaatlichkeit der Länder verstoße und daher „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ sei (so *Huber* in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 20.03.2025; *Henneke*, ZG 2025, 79 [101 f.]; *Schmidt*, DÖV 2025, 503 [506 ff.]; *Brüning/Thomsen*, NVwZ 2025, 1396 [1397 ff.]). Diese Auffassung sei nach Auffassung des GBD aber falsch. Denn der Eingriff des Bundes in die Eigenstaatlichkeit der Länder gehe sicherlich nicht so weit, dass den Ländern keine staatlichen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht mehr verblieben und ihnen dadurch ihre Staatsqualität abgesprochen werde (so aber *Huber*, a. a. O.). Allenfalls könne fraglich sein, ob das Außerkraftsetzen landesverfassungsrechtlicher Regelungen, die hinter der nach Artikel 109 Abs. 3 Sätze 6 und 7 GG festgelegten Kreditobergrenze „zurückbleiben“, unzulässig in die durch Artikel 79 Abs. 3 GG ebenfalls geschützte Verfassungsautonomie der Länder eingriffen. Insoweit sei aber zu berücksichtigen, dass die Befugnis der Länder, sich eine eigene Verfassung zu geben, im Kern offensichtlich nicht berührt werde. Auch sehe Artikel 31 GG vor, dass Bundesrecht jeder Rangstufe auch Landesverfassungsrecht, das ihm widerspreche, nichtig werden lasse. Im Übrigen sei zu fragen, wie Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG konkret auszulegen sei. Gehe man - wie die o. g. Vertreter der Auffassung, die Regelung verstoße gegen Artikel 79 Abs. 3 GG - unbesehen davon aus, dass die Regelung auch ein dauerhaftes Verbot für die Länder enthalte, künftig wieder Regelungen in ihre Landesverfassung aufzunehmen, die hinter der bundesrechtlich festgelegten Kreditobergrenze „zurückbleiben“ - nach denen also keine oder nur eine geringere als die bundesrechtlich erlaubte Kreditaufnahme zugelassen werde - (so tendenziell auch *Becker*, NVwZ 2025, 647 [650]), wäre der Eingriff des Bundes in die Verfassungsautonomie der Länder wohl in der Tat von großem Gewicht. Allerdings sei Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG nach Auffassung des GBD nicht dahin gehend auszulegen. Vielmehr beschränke sich die Regelung darauf, die landesrechtlichen Regelungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 7 GG bestünden, einmalig außer Kraft zu setzen, soweit sie hinter der bundesrechtlich festgelegten Kreditobergrenze „zurückblieben“. Danach unterlägen die Länder insoweit keinen weiteren bundesrechtlichen Bindungen (so auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.03.2025 - 1 GR 17/25 -, bei juris Rn. 44; *Meyer*, DVBl. 2025, 1207 [1210]; tendenziell [„wohl“] ebenso *Kube*, schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 12.03.2025, S. 3). Für eine weitergehende Auslegung des Artikels 109 Abs. 3 Satz 9 GG sprächen weder dessen Wortlaut noch ergäben sich dafür Hinweise in den Gesetzgebungsmaterialien. Verstehe man die Regelung aber in diesem Sinne, so sei der Eingriff des Bundes in die Verfassungsautonomie der Länder von eher geringem Gewicht, zumindest aber nicht geeignet, Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG wegen Verstoßes gegen Artikel 79 Abs. 3 GG als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ zu qualifizieren (ebenso *Holterhus*, JuS 2025, 385 [393]; *Meyer*, a. a. O.).

Das Finanzministerium und die die Landesregierung tragenden Fraktionen im Ausschuss teilen diese Auffassung.

Artikel 2 (Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung):

Zu Nummer 1 (§ 18 a):

Mit dem Gesetzentwurf soll an dieser Stelle die o. g. Änderung des GG einschließlich des teilweisen Außerkrafttretens des Artikels 71 Abs. 2 NV nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG auf einfachgesetzlicher Ebene klarstellend nachvollzogen werden. Dies ist wegen des rechtsstaatlichen Gebots der Normenklarheit mindestens sinnvoll.

Aus den gleichen Gründen wäre es an sich konsequent, auch den Wortlaut des Artikels 71 Abs. 2 bis 4 NV zu ändern (vgl. auch Artikel 46 Abs. 1 NV). Das Finanzministerium hat dazu aber erklärt, dass eine Anpassung des Wortlauts des Artikels 71 NV zwar grundsätzlich wünschenswert sei, sich im Hinblick auf die auf Bundesebene eingesetzte Kommission zur Reform der Schuldenbremse aber möglicherweise in nächster Zeit ein erneuter Anpassungsbedarf ergeben könne, sollte das GG noch einmal geändert werden, sodass mit einer Anpassung noch zugewartet werden könnte. Außerdem bedürfte es nach Artikel 46 Abs. 3 Satz 1 NV für eine solche Änderung der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. Der Ausschuss sieht daher insoweit von einer Änderungsempfehlung ab.

Zu Buchstabe a (Absatz 1) Doppelbuchstabe bb (Sätze 2 und 3):

Die in Satz 2 der Entwurfsregelung vorgesehene Verweisung ist recht komplex und rechtstechnisch als statische Verweisung nur auf die ausdrücklich genannte Fassung des Bundesgesetzes nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 7 GG ausgestaltet. Es wird empfohlen, die Regelung abstrakter und damit zugleich kürzer und präziser zu fassen, indem die Angabe „den aufgrund § 2 ... bestimmten Betrag“ in Anlehnung an Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 GG durch die Angabe „die gemäß dem Gesetz nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 7 des Grundgesetzes festgelegte Kreditobergrenze“ ersetzt wird. Diese Formulierung, die eine dynamische Verweisung auf das Bundesgesetz enthält, ist ausreichend und beugt zugleich einem weiteren Änderungsbedarf bei Änderungen des in Bezug genommenen Bundesgesetzes vor. Ferner wird empfohlen, zur Präzisierung die Worte „für Niedersachsen“ einzufügen.

Zu Satz 3 wird lediglich aus sprachlichen Gründen empfohlen, die Wortreihenfolge zu tauschen.

Zu Buchstabe b (Absatz 2):

Die Empfehlung soll nur der sprachlichen Angleichung an das Bundesrecht (vgl. Artikel 109 Abs. 3 Satz 4 GG sowie Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG alter Fassung) dienen.

Zu Nummer 2 (§ 18 d):**Zu Buchstabe b (Absatz 1) Doppelbuchstabe aa (Satz 1):**

Der auch in § 18 b Abs. 4 und § 83 verwendete Begriff „Haushaltsabschluss“ soll hier übernommen werden (so auch § 18 d Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 in der Entwurfsfassung).

Zu Buchstabe c (Absatz 2):

Durch die zu Satz 2 Nr. 3 empfohlene Umformulierung soll der Wortlaut der Regelung an § 3 Abs. 3 des COVID-19-Sondervermögensgesetzes angeglichen werden.

Die Regelung in Satz 2 Nr. 4 soll dazu dienen, nach § 18 erteilte Kreditermächtigungen, die im Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses noch nicht in Anspruch genommen wurden, aber noch in Anspruch genommen werden dürften, zumindest teilweise zur rechnerischen Tilgung von „Notlagenkrediten“ nach Artikel 71 Abs. 4 NV (§ 18 c) zu verwenden. Dahinter steht die Erwägung, dass es zulässig wäre, aufgrund der Ermächtigungen Kredite aufzunehmen und die Einnahmen aus diesen Krediten zur „überplanmäßigen“ Tilgung der „Notlagenkredite“ zu verwenden. Dieses Vorgehen kann abgekürzt werden, indem ein Betrag in Höhe der noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen rechnerisch unmittelbar als Tilgung erfasst wird. Dieser Schritt hat zwar keinen Einfluss auf die tatsächliche Höhe des Schuldenstandes. In Höhe des Betrages der rechnerischen Tilgung entfällt jedoch die Tilgungspflicht nach Artikel 71 Abs. 4 NV. Dagegen bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Der Betrag der noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen steht allerdings zum einen insoweit nicht mehr zur Verfügung, als im Haushaltsabschluss festgestellt wird, dass im Rahmen von finanziellen Transaktionen nach § 18 a Abs. 2 Kredite zu tilgen sind, weil abweichend von den Veranschlagungen im Haushaltsplan zusätzliche Einnahmen vorhanden sind, die zur Tilgung korrespondierender Kredite zu verwenden sind. Insoweit verringert sich der Betrag der zulässigen Kreditaufnahme.

Entsprechendes gilt, wenn im Haushaltsabschluss bei der nach § 18 b Abs. 4 durchzuführenden Ermittlung festgestellt wird, dass „Konjunkturkredite“ nach Artikel 71 Abs. 3 NV, die nach § 18 b Abs. 1 Nr. 1 aufgenommen wurden, nach § 18 b Abs. 1 Nr. 2 zu tilgen sind. Auch eine solche Tilgungspflicht verringert den Betrag der zulässigen Kreditaufnahme, sodass die noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen insoweit nicht mehr zur Verfügung stehen.

Ergibt die Ermittlung nach § 18 b Abs. 4 hingegen, dass im Haushaltsabschluss noch eine Kreditaufnahme nach § 18 b Abs. 1 Nr. 1 zulässig ist, muss gewährleistet werden, dass die noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen vorrangig einer solchen Kreditaufnahme zugeordnet werden, um die nach Artikel 71 Abs. 3 Satz 1 NV vorgeschriebene symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt nicht zu gefährden. Die Verwendung der noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen für eine rechnerische Tilgung von „Notlagenkrediten“ darf daher nur erfolgen, wenn der Betrag der noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen größer ist als der Betrag der nach § 18 b Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 4

zulässigen Kreditaufnahme, wobei stets auch eine etwaige Tilgungspflicht nach § 18 a Abs. 2 zu berücksichtigen ist, die gegebenenfalls immer zu einer Verminderung der Kreditaufnahmemöglichkeit führt.

Ist der Betrag der noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen nach der Verminderung um die Beträge der o. g. Tilgungspflichten kleiner/gleich Null oder übersteigt er den Betrag der nach § 18 b Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 4 zulässigen Kreditaufnahmen nicht (ist er also kleiner oder gleich), so erfolgt keine Erfassung auf dem Tilgungskonto; erfasst werden mithin gegebenenfalls nur positive Beträge. Dies ist allerdings selbstverständlich und bedarf keiner ausdrücklichen Regelung.

Die empfohlenen Änderungen in Satz 2 Nr. 4 und die zur Anfügung empfohlenen Sätze 3 bis 5 Formulierungen sollen das vorstehend dargelegte Regelungsziel deutlicher zum Ausdruck bringen.

Zu Nummer 3 (§ 18 e Satz 2):

Die Empfehlungen sollen nur die Abfolge der Regelungen nach der Neufassung des § 18 d nachzeichnen und der Präzisierung dienen: Nach der vorgesehenen Regelung sollen auf dem Tilgungskonto keine „Abweichungen“, sondern „Beträge“ erfasst werden (vgl. auch § 18 d Abs. 3 Satz 1 in der Fassung nach Nummer 2 Buchst. d Doppelbuchst. aa des Entwurfs).