

III Umsetzung des Verschuldungsverbots in Niedersachsen

Der LRH begrüßt, dass das Land das in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz geregelte Verschuldungsverbot in der Niedersächsischen Verfassung und der LHO verankern will.

Die Inanspruchnahme der grundgesetzlichen Ermächtigung zur Regelung von Ausnahmen vom Verschuldungsverbot hält der LRH im Ergebnis für sachgerecht. Er weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass das Land die Ausnahmen nur sehr restriktiv in Anspruch nehmen sollte. Der LRH hält es für erforderlich, mögliche Umgehungstatbestände ausdrücklich in die Regelungen des Verschuldungsverbots einzubeziehen und Berichts- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung gesetzlich zu regeln.

Der LRH wird die Wirkungen der gewählten Ausgestaltung des Verschuldungsverbots künftig beobachten und dessen Einhaltung durch das Land überwachen.

1 Vorbemerkung

Zum 01.08.2009 wurde in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ein Verschuldungsverbot geregelt: Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern so aufzustellen, dass diese ohne strukturelle Neuverschuldung ausgeglichen werden. Ziel der Regelung ist es, im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern. Die ständig wachsende Verschuldung von Bund und Ländern soll hiermit eingedämmt werden. Für den Bund gilt das Verschuldungsverbot bereits seit dem Jahr 2016. Die Länder müssen es ab dem Jahr 2020 einhalten.

Das Verschuldungsverbot gilt nicht absolut. Art. 109 Abs. 3 GG sieht auch Situationen vor, in denen eine Neuverschuldung zulässig sein kann:

- Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG erlaubt die Kreditaufnahme zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung. Eine solche Kreditaufnahme ist zulässig, wenn die Schulden in konjunkturell guten Zeiten wieder getilgt werden.
- Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG enthält einen Ausnahmetatbestand, der die Kreditaufnahme bei Auftreten von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, erlaubt. Diese Kreditaufnahme ist gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG nur zulässig, wenn ein Tilgungsplan die Rückführung des Kredits verbindlich regelt.

Das Verschuldungsverbot bindet die Länder ab dem Jahr 2020 unmittelbar. Von den beiden Ausnahmetatbeständen können Bund und Länder hingegen nur Gebrauch machen, wenn sie die Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG in Anspruch nehmen und diese Vorgaben in Bundes- bzw. Landesrecht umsetzen.

2 Umsetzung des Verschuldungsverbots gemäß Art. 109 Abs. 3 GG in Niedersachsen

Der LRH empfahl dem Land bereits im Jahr 2010, die Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zu nutzen, um das Verschuldungsverbot bzw. die Ausnahmetatbestände in Landesrecht umzusetzen.²¹

Am 19.03.2019 legte die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Schuldenbremse vor.²² Ausweislich des Entwurfs sol-

²¹ Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO vom 10.09.2010 „Das Verschuldungsverbot aus Art. 109 Absatz 3 Grundgesetz – Konsequenzen für Niedersachsen“.

²² Drs. 18/3258.

len das Verschuldungsverbot sowie die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der grundgesetzlich eröffneten Ausnahmetatbestände in der Niedersächsischen Verfassung geregelt werden. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Verschuldungsverbots soll in den §§ 18 ff. LHO erfolgen. Zur Schätzung der Konjunkturkomponente ist das sogenannte Produktionslückenverfahren der EU (EU-Modell) vorgesehen. Dieses Verfahren wird in ähnlicher Form auch von den Ländern, die Konsolidierungshilfe in Anspruch nehmen, und vom Bund angewandt.

Der LRH nahm im Rahmen der Verbandsbeteiligung und im Rahmen der Anhörung zu den Beratungen des Gesetzentwurfs ausführlich Stellung.²³

3 Bewertung des LRH

Der LRH hält das grundgesetzlich geregelte Verschuldungsverbot für sachgerecht und zwingend erforderlich. Dies wird nicht zuletzt auch am hohen Schuldenstand des Landes von rd. 60,7 Mrd. € deutlich. Dem Land ist es in den vergangenen Jahren auch in konjunkturell guten Zeiten nicht gelungen, auf eine Nettoneuverschuldung zu verzichten. Erst im Jahr 2017 konnte das Land auf eine Nettoneuverschuldung im Plan verzichten.

²³ Die schriftliche Stellungnahme des LRH vom 17.04.2019 ist unter https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen_2019/ abrufbar.

Bezogen auf die Umsetzung des Verschuldungsverbots in Niedersachsen sind insbesondere drei Aspekte wesentlich:

- Die Verhinderung möglicher Umgehungen des Verschuldungsverbots,
- die Sicherstellung der Symmetrie bei Durchführung der Konjunkturbereinigung und
- die Gewährleistung der Transparenz der Wirkungen der gewählten Ausgestaltung des Verschuldungsverbots und insbesondere der Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände durch umfassende Berichts- und Unterrichtungspflichten.

Umgehungen des Verschuldungsverbots

Der Verhinderung von Umgehungen des Verschuldungsverbots kommt aus Sicht der Finanzkontrolle eine besondere Bedeutung zu: Wenn ein weiterer unkontrollierter Anstieg der Verschuldung des Landes wirksam verhindert werden soll, müssen Umgehungstatbestände weitestgehend ausgeschlossen werden.

Hierfür ist es erforderlich, Umgehungstatbestände zu identifizieren und in die Regelungen des Verschuldungsverbots einzubeziehen. Die Folgewirkungen bestimmter alternativer Finanzierungsmodelle müssen beobachtet und unter dem Blickwinkel des Verschuldungsverbots kritisch hinterfragt werden.

Der LRH weist nachdrücklich darauf hin, dass die Ausnahmen vom Verschuldungsverbot restriktiv gehandhabt werden sollten und einer extensiven Auslegung der Ausnahmetatbestände vorzubeugen ist.

Im Rahmen der Anhörung im Landtag kritisierte der LRH, dass die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf keine ausdrücklichen Regelungen zu möglichen Umgehungstatbeständen vorgesehen hat. Er empfiehlt, gesetzlich ausdrücklich zu regeln, dass

- das Verschuldungsverbot auch für Landesbetriebe und Sondervermögen des Landes gilt,
- dem Land Einnahmen aus Krediten auch dann entstehen, wenn Kredite für die Finanzierung staatlicher Aufgaben durch selbstständige juristische Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, wenn das Land für die Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme einsteht, und
- in das Verschuldungsverbot auch finanzielle Transaktionen einzu beziehen sind, die wie Kredite wirken und eine Umgehung des Verschuldungsverbots bezwecken.²⁴

Darüber hinaus fordert der LRH, dass die Folgewirkungen der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen vom Land fortlaufend beobachtet und offengelegt werden sollten. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen birgt das Risiko, eine verdeckte strukturelle Neuverschuldung zu verursachen. Dies kann dann der Fall sein, wenn sich die Bereinigung auf der Ausgabenseite im Ergebnis nicht als vermögensneutral erweist.

²⁴ In Betracht kommen z. B. ÖPP-Maßnahmen, sofern diese nicht als wirtschaftlich im Sinne von § 7 LHO anzusehen sind.

Sicherstellung der Symmetrie bei Durchführung der Konjunkturbereinigung

Wesentliche Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 GG im Falle der Durchführung einer Konjunkturbereinigung ist die Sicherstellung der Symmetrie: Gefordert ist eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung.

Der Gesetzentwurf wandelt das zur Konjunkturbereinigung gewählte Verfahren (EU-Modell) insoweit ab, als eine sogenannte Abschneidegrenze geregelt wird. Die Abschneidegrenze sieht eine Begrenzung des absoluten Betrags der Steuerabweichungskomponente auf 5 % des Ansatzes der Steuereinnahmen im Entwurf des Haushaltsplans vor. Die Regelung bewirkt, dass Minder- bzw. Mehreinnahmen, die außerhalb dieser Begrenzung liegen, ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind bzw. zur Ausgabenfinanzierung eingesetzt werden dürfen.

Nach Auffassung des LRH liegen nachvollziehbare Gründe für eine Abwandlung des EU-Modells in dieser Hinsicht nicht vor. Das EU-Modell ist bereits vielfach auf seine symmetrischen Eigenschaften hin untersucht worden. Das Land greift mit der Modelländerung in ein bewährtes Verfahren ein, ohne auf eigene Erfahrungen mit dem Verfahren zurückgreifen zu können. Der LRH sieht darin eine mögliche Gefährdung der Einhaltung der Symmetrie. Zudem erschweren Modelländerungen die Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern, die das EU-Modell anwenden. Der LRH empfiehlt dem Land daher, von dieser Regelung Abstand zu nehmen.

Berichts- und Unterrichtungspflichten

Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung und Komplexität der neuen Regelungen hält der LRH zudem umfassende Berichts- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung bezogen auf die einzelnen Komponenten des Verschuldungsverbots für elementar. Dies würde die Transparenz der Regelungen erhöhen und den Landtag in die Lage versetzen, die relevanten Faktoren bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Da der Gesetzentwurf diesbezüglich keine gesonderten Regelungen enthält, fordert der LRH konkrete und verbindliche Regelungen für die Darstellung der verschiedenen Komponenten des Verschuldungsverbots. Die Landesregierung teilt die Auffassung des LRH in diesem Punkt, hält jedoch eine gesetzliche Regelung für entbehrlich.

4 Ausblick

Die Frage der Einhaltung des Verschuldungsverbots wird künftig Bestandteil der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den LRH sein. Dabei wird der LRH insbesondere auch die Wirkung der gewählten Ausgestaltung des Verschuldungsverbots und die Frage, ob Umgehungen ersichtlich sind, beobachten.

Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass das Verschuldungsverbot nicht die Vorgabe beinhaltet, Altschulden zu tilgen und damit den Schuldenstand langfristig zu verringern. Es handelt sich lediglich um das Verbot der Neuverschuldung. Dieser Umstand befreit das Land jedoch nicht von der Verpflichtung zur Rückführung der Altschulden in Höhe von aktuell rd. 60,7 Mrd. €. Das Land muss seine Anstrengungen verstärken, um das Ziel einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik zu erreichen.