

Hildesheim, 17.04.2019

Stellungnahme
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drs. 18/358

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen
Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 18/3258

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drs. 18/3447

1. Allgemeines

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) begrüßt die mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung geplante Umsetzung des Verschuldungsverbots gemäß Art. 109 Abs. 3 GG (sog. Schuldenbremse) in niedersächsisches Recht. Nur so ist es möglich, die nach dem Grundgesetz zugelassenen Ausnahmetatbestände in Anspruch zu nehmen. Zugleich mahnt der LRH an, die Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände restriktiv zu handhaben.

Die Verankerung des Verschuldungsverbots in Art. 71 der Niedersächsischen Verfassung (NV) wird der Bedeutung der Schuldenbremse gerecht und ermöglicht zugleich eine Kontrolle ihrer Einhaltung durch den Staatsgerichtshof. Auch aus Gründen der Rechtsklarheit ist eine Anpassung des Art. 71 NV an die ab dem Jahr 2020 geltende Rechtslage geboten.

Die grundgesetzliche Schuldenbremse ist erforderlich geworden, weil der Grundsatz, dass in schlechten Zeiten aufgenommene Kredite in guten Zeiten zurückgeführt werden sollen, aus dem finanzpolitischen Fokus geraten ist. Dies gilt auch für Niedersachsen.

Die Schuldenbremse beinhaltet nicht die Vorgabe, Altschulden zu tilgen und damit den Schuldenstand langfristig zu verringern. Sie normiert das Verbot der Neuverschuldung. Aus Sicht des LRH befreit dieser Umstand das Land jedoch nicht von der Verpflichtung zur Rückführung der Altschulden in Höhe von aktuell rd. 61,35 Mrd. € bzw. 60,66 Mrd. € nach der mit dem Jahresabschluss 2018 in Aussicht genommenen Tilgung.

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

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

Der Vorschlag der FDP zur Regelung einer verbindlichen Schuldentilgung ist mit Blick darauf, dass eine verbindliche Regelung vorgeschlagen wird, grundsätzlich zu begrüßen, der Regelungsgehalt überzeugt aber aus Sicht des LRH nicht: Die vorgeschlagene Regelung hätte zur Konsequenz, dass alle konjunkturell bedingten Überschüsse, die nicht der Konjunkturbereinigungsrücklage zugeführt werden müssen, in die Altschuldentilgung fließen müssten. Eine Verwendung, z. B. für investive Zwecke wäre dann nicht mehr möglich. Investitionen könnten dann lediglich auf Basis

von Einsparungen auf der Ausgabenseite oder durch Erhöhungen der Einnahmeseite finanziert werden. Eine solch strenge Regelung ist mit Blick auf die Schuldentilgung einerseits durchaus im Sinne der Finanzkontrolle. Vor dem Hintergrund der – auch vom LRH festgestellten – hohen Investitionsbedarfe des Landes wäre aber wohl anzuzweifeln, dass eine solche Regelung in der Gesamtschau sachgerecht ist. Sollte die Landesregierung auf politischer Ebene Einsparungen auf der Ausgabeseite nicht durchsetzen können, droht eine Streichung investiver Maßnahmen. Hierdurch könnte sich die implizite Verschuldung erhöhen.

2. Bereinigung um finanzielle Transaktionen (zu § 18 a Abs. 2 LHO)

Mit der Bereinigung um finanzielle Transaktionen will die Landesregierung sich ausweislich der Gesetzesbegründung an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und damit auch an den Vorgaben zur Berechnung der Verschuldungsvorgaben auf europäischer Ebene anlehnen. Es werde beabsichtigt, typischerweise nicht vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel zu bereinigen, eine Finanzierung dauerhafter struktureller Belastungen aus finanziellen Transaktionen zu verhindern.

Die Bereinigung kann sich im Sinne der Schuldenbremse positiv auswirken, indem eine Finanzierung dauerhafter struktureller Belastungen aus finanziellen Transaktionen verhindert wird. Sie kann aber auch eine verdeckte strukturelle Neuverschuldung nach sich ziehen. Der LRH hält daher mit Blick auf mögliche Folgewirkungen eine Beobachtung der Wirkungen der Bereinigung um finanzielle Transaktionen für erforderlich. Er empfiehlt, dass das Finanzministerium (MF) in einer Nebenrechnung die Auswirkungen der Bereinigung jährlich berechnet und offenlegt. Sofern sich hieraus mittel- bis langfristig eine wesentliche strukturelle Verschuldung ergibt, muss das Land die Durchführung der Bereinigung infrage stellen.

3. Konjunkturbereinigung (zu § 18 b LHO)

Das von der Landesregierung gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren ist an das sog. EU-Modell oder auch Produktionslückenverfahren angelehnt, das dem Grunde

nach u. a. von den Konsolidierungshilfsländern und dem Bund angewandt wird. Auch nach Auffassung des LRH sprechen gute Argumente für dieses Verfahren, insbesondere das Ziel, eine bessere Vergleichbarkeit der Länderhaushalte zu erreichen. Gleiches gilt mit Blick auf die künftige Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat.

Da das Verfahren relativ komplex und schwer nachvollziehbar ist, hält der LRH allerdings eine Erhöhung der Transparenz durch die Implementierung verschiedener Berichtspflichten und die Einrichtung von Kontrollkonten für wichtig.

Kritisch sieht der LRH, dass die Landesregierung plant, das Modell insofern zu verändern, als es eine Begrenzung der Steuerabweichungskomponente (sog. Abschneidegrenze) auf einen absoluten Betrag vorsieht. Die Regelung hat zur Folge, dass Minder- bzw. Mehreinnahmen, die außerhalb dieser Begrenzung liegen, ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind bzw. zur Ausgabenfinanzierung eingesetzt werden dürfen. Die Landesregierung hat als angemessene Begrenzung für die Annahme rein konjunktureller Wirkungen von $\pm 5\%$ der Steuereinnahmen festgesetzt.

Wesentliche Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 GG im Falle der Entscheidung für die 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. Leitidee ist, dass durch diesen Mechanismus innerhalb eines Konjunkturzyklus eine Verschuldensneutralität erreicht wird.

Das EU-Modell – ohne Abschneidegrenze – ist bereits vielfach auf seine symmetrischen Eigenschaften hin untersucht worden, während für das niedersächsische Modell lediglich eigene Simulationsrechnungen durch das MF vorliegen. Nachvollziehbare Gründe, warum die Landesregierung das EU-Modell in dieser Hinsicht abwandeln will, liegen nach Auffassung des LRH nicht vor. Die Annahme, dass bei besonders hohen Ausschlägen nach oben bzw. nach unten ein Teil der Schwankungen strukturell und nicht konjunkturell bedingt ist, ist offenbar wissenschaftlich nicht belegt. Gleiches gilt für die Höhe der Begrenzung auf $\pm 5\%$. Die Abschneidegrenze bewirkt, dass in guten Zeiten weniger Überschüsse der Konjunkturbereinigungsrücklage zugeführt werden müssen. In schlechten Zeiten stehen im Gegenzug weniger

Mittel bereit, um Defizite aufzufangen. Zugleich ist die Kreditaufnahme durch die Abschneidegrenze begrenzt. Inwieweit sich dies in den nächsten Jahren als Problem erweisen könnte, bleibt abzuwarten.

In Anbetracht der mangelnden Erfahrungen mit der Symmetrie des EU-Modells in Niedersachsen empfiehlt der LRH, von der Abschneidegrenze Abstand zu nehmen. Modelländerungen an dem bereits in einigen Ländern und dem Bund erprobten Verfahren sollten erst nach Durchlauf eines Konjunkturzyklus und eindeutigen Hinweisen auf eine fehlende Symmetrie des EU-Modells vorgenommen werden. Hierdurch wird auch das Ziel einer höheren Vergleichbarkeit auf Länderebene deutlich besser erreicht. Gleiches gilt für die Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat.

Sofern die Landesregierung an der Regelung der Abschneidegrenze festhalten will, regt der LRH an, eine Regelung aufzunehmen, nach der die Beträge, die durch die Abschneidegrenze im Falle positiver konjunktureller Auswirkungen freigesetzt werden, zur Schuldentilgung einzusetzen sind. Auf diese Weise würde das Land die frei werdenden Mittel im Sinne der Generationengerechtigkeit des Haushalts einsetzen.

Der LRH begrüßt, dass die Ermittlung der Konjunkturkomponente regelmäßig überprüft und fortentwickelt werden soll. Aufgrund der Tatsache, dass das Verfahren hohe Schätzunsicherheiten beinhaltet und für Niedersachsen noch keine Erfahrungen mit dem Verfahren vorliegen, ist eine kontinuierliche Beobachtung der Wirkungen von großer Bedeutung. Aus Sicht des LRH muss allerdings ausgeschlossen sein, dass einzelfallbezogen oder zu voreilig in das Verfahren eingegriffen wird. Ob das Verfahren symmetrisch ist, wird voraussichtlich erst nach Durchlaufen eines Konjunkturzyklus möglich sein. Dabei ist offen, wie lange ein Konjunkturzyklus dauert. Auch diese Annahmen sind auf Basis von Schätzungen zu treffen.

Der LRH begrüßt, dass die Landesregierung in der gemäß § 18 e LHO zu erlassenden Verordnung regeln will, dass in der Haushaltsrechnung die Konjunkturkomponenten, die sich im Abschluss der jeweiligen Haushaltsjahre ergeben, fortlaufend nachzuweisen sind. Hierdurch wird eine zusätzliche Möglichkeit eröffnet, das Konjunkturbereinigungsverfahren transparent zu überwachen.

4. Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen (zu Art. 71 Abs. 4 NV und § 18 c LHO)

Der LRH begrüßt, dass die Entscheidung über die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen der Beschlussfassung des Landtages mit 2/3-Mehrheit vorbehalten werden soll und zeitgleich über einen Tilgungsplan zu beschließen ist. Eine Normierung ausschließlich in der LHO, wie in dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgesehen, hält der LRH nicht für sachgerecht.

Der LRH weist darauf hin, dass er grundsätzlich eine restriktive Auslegung der Begriffe „Naturkatastrophe“ und „außergewöhnliche Notsituation“ für geboten hält, um eine Umgehung der Schuldenbremse zu vermeiden.

Der Tilgungsplan soll sicherstellen, dass die aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass solche ausnahmsweise aufgenommenen Kredite so schnell wie möglich getilgt werden sollten. In diesem Kontext empfiehlt der LRH – dem Beispiel anderer Länder folgend – zumindest eine maximale Frist für die vollständige Rückführung von notfallbedingten Kreditaufnahmen gesetzlich zu normieren. In Sachsen wurde beispielsweise geregelt, dass die Rückführung der Kredite spätestens innerhalb von acht Jahren erfolgen soll. Auf diese Art und Weise käme der Tilgungsverpflichtung mehr Gewicht und Verbindlichkeit zu.

5. Vermeidung von Umgehungen der Schuldenbremse (zu Art. 71 Abs. 2 NV)

Der LRH fordert ein deutlicheres Bekenntnis zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen. Nach den vorliegenden Gesetzentwürfen sind weder in die NV noch in die LHO diesbezüglich ausdrückliche Regelungen aufgenommen worden. In der Gesetzesbegründung der Landesregierung finden sich Hinweise darauf, dass das Neuverschuldungsverbot auch für rechtlich unselbstständige Untergliederungen des Landes gelten soll. Zudem wird dort ausgeführt, dass im Falle der Kreditaufnahme durch

Dritte mit eigener Rechtspersönlichkeit auf eine Umgehung hindeute, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen werde, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet werde.

Da die Schuldenbremse sich auf den Kernhaushalt des Landes bezieht, sollten ausdrückliche Regelungen getroffen werden, um eine Umgehung der Schuldenbremse, z. B. durch Verlagerung von Kreditaufnahmen auf rechtlich selbstständige Einheiten zu unterbinden. Darüber hinaus wäre aus Sicht des LRH ein Hinweis erforderlich, dass auch bestimmte andere Arten von Sonderfinanzierungen als Umgehungstatbestand in Betracht kommen, sofern nicht ihre Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO nachgewiesen ist. Hierzu gehören z. B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung („sale and lease back“) oder unwirtschaftliche ÖPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte.

Naturgemäß werden dabei nicht alle möglichen Umgehungstatbestände benannt und ausdrücklich ausgeschlossen werden können. Dies auch deshalb, weil unter den alternativen Finanzierungsmodellen auch solche dabei sein können, die in ihrer Ausgestaltung als zulässig und sinnvoll anzusehen wären. Hierzu gehört beispielsweise die Kreditaufnahme durch eine Tochtergesellschaft des Landes, sofern diese in der Lage ist, Zins und Tilgung aus dem Wirtschaftsbetrieb selbst zu erwirtschaften.

Im Ergebnis empfiehlt der LRH, gesetzlich ausdrücklich zu regeln, dass

- das Verschuldungsverbot auch für Sondervermögen und Landesbetriebe 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 dass

- in das Verschuldungsverbot auch finanzielle Transaktionen einbezogen sind, die wie Kredite wirken und eine Umgehung des Verschuldungsverbots bezwecken.

6. Unterrichtung des Landtages

Der Gesetzentwurf enthält keine gesonderten Regelungen zu einer Berichterstattung gegenüber dem Landtag zu Stand und Umsetzung der Schuldenbremse in Niedersachsen.

Bezüglich der ex ante und ex post-Konjunkturkomponente und deren Ermittlung geht der LRH davon aus, dass diese künftig im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung dargelegt werden. Zudem wäre eine Darstellung folgender Punkte in der Haushaltsrechnung erforderlich:

- Veränderungen und Stand der Konjunkturbereinigungsrücklage,
- Veränderungen und Stand der saldierten Konjunkturkomponenten (gemäß der noch zu erlassenden Verordnung),
- Veränderungen und Stand des Kontrollkontos (einschl. der zugrunde liegenden Berechnung),
- Vollzug des Tilgungsplans bzw. der Tilgungspläne gemäß § 18 c LHO.

Der LRH begrüßt, dass die Landesregierung bereits signalisiert hat, für eine umfassende Transparenz sorgen zu wollen. Dennoch hält der LRH eine entsprechende Anpassung der LHO in dieser Hinsicht für angezeigt, um die erforderlichen Berichtspflichten konkret und rechtlich verbindlich zu statuieren.

Da die Haushaltsrechnung für das abgelaufene Jahr jeweils erst im Dezember des Folgejahres vorgelegt wird, hält der LRH zudem eine zeitnahe Unterrichtung des Haushaltsgesetzgebers über die o. g. Punkte für wünschenswert.

7. Auswirkungen auf die kommunale Ebene (zu Art. 58 NV)

Ausweislich der Gesetzesbegründung zu dem Entwurf der Landesregierung soll mit der Änderung des Art. 58 NV klargestellt werden, dass die aufgrund der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zu Art. 58 NV geltende Rechtslage auch unter der Schuldenbremse Gültigkeit hat.

Durch die vorgeschlagene Formulierung der zu berücksichtigenden „Gleichwertigkeit der Aufgaben des Landes und der Gemeinden“ ist einerseits sprachlich klargestellt, dass es nicht zu einer Verschiebung von finanziellen Lasten auf die Kommunen kommen soll. Andererseits ist nicht ausgeschlossen, dass das Land bei der Bemessung der Mittel auch die eigene Leistungsfähigkeit berücksichtigen kann bzw. muss.

Ein Anlass zur Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts – wie in den Gesetzentwürfen der Fraktion der FDP und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen – besteht aus Sicht des LRH nicht. Eine Verschiebung von Konsolidierungslasten auf die Kommunen ist allein durch die Schuldenbremse nicht zu befürchten. Auch die Rechtsprechung legt die Norm dahingehend aus, dass von einer Gleichwertigkeit des Landes- und der kommunalen Aufgaben auszugehen ist. Zudem bleibt es gemäß Art. 109 Abs. 2 Satz 5 GG bei der Verantwortung des Landes für die kommunale Verschuldung, sodass eine sachgerechte finanzielle Ausstattung der Kommunen auch im Interesse des Landes liegt.

8. Prüfung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den LRH

Die vorliegende Stellungnahme stellt eine erste Einschätzung zur geplanten Ausgestaltung des grundgesetzlich vorgegebenen Verschuldungsverbots dar. Verschiedene Detail- und Verfahrensfragen stehen noch unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Regelung in einer Verordnung gemäß § 18 e LHO.

Die Frage der Einhaltung der Schuldenbremse wird künftig Bestandteil der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den LRH sein. Der LRH geht davon aus, dass sich in diesem Zusammenhang noch weitere Fragestellungen oder Handlungsbedarfe ergeben werden.

Dr. von Klaeden

Senftleben

Palm

Vollmer

Markmann