

Teil I

Mittelfristige Finanzplanung

Teil I: Mittelfristige Finanzplanung

1. Gesetzliche Grundlagen und Aufgabe der Mittelfristigen Planung

Nach Artikel 64 der Niedersächsischen Verfassung ist „der Haushaltswirtschaft (des Landes) eine mehrfährige Finanz- und Investitionsplanung zugrunde zu legen...“. Die Landeshaushaltsordnung (LHO) und die darin zitierten Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) sowie des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) sehen eine fünfjährige Finanzplanung vor. Aufgabe der Mittelfristigen Finanzplanung (Teil I) ist es, „Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen...“. Die Mittelfristige Finanzplanung ist – ungeachtet von Haushaltsaufstellungsverfahren – jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen, von der Regierung zu beschließen sowie anschließend vorzulegen.

Die Mittelfristige Finanzplanung hat im Gegensatz zu dem förmlich durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan ausschließlich Informations- und Programmcharakter. Durch die Koppelung mit der Aufgabenplanung (Teil II) werden für den mittelfristigen Zeitraum die fach- und finanzpolitischen Zielsetzungen der Landesregierung aufeinander abgestimmt. Damit sollen etwaige Zielkonflikte zwischen inhaltlicher Schwerpunktsetzung und den gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen frühzeitig aufgezeigt werden, um rechtzeitig Konfliktlösungsmaßnahmen vorbereiten zu können.

Die Mittelfristige Planung (Mipla) folgt dem Gebot des § 50 Abs. 7 HGrG, wonach die Regierung rechtzeitig geeignete finanzplanerische Maßnahmen zu treffen hat, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern. Dieser Aufgabe kommt nach der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz (GG) noch größere Bedeutung zu. So verpflichtet Artikel 143 d GG die Länder nun ausdrücklich, ihre Haushalte so aufzustellen, „dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 erfüllt wird.“

Bei der Bewertung der Mittelfristigen Finanzplanung ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Momentaufnahme der Finanzsituation des Landes handelt. So wirken sich Veränderungen im Basisjahr in der Regel auch auf die weiteren Planungsjahre aus. Insbesondere können Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Wachstumserwartungen einen Korrekturbedarf bei den Steuereinnahmeerwartungen und den angenommenen Preis- und Zinsentwicklungen auslösen.

2. Gesamtwirtschaftliche Situation und wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen

Die den Finanzplanungen des Bundes und der Länder zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte werden traditionell aus den jeweils aktuellen Prognosen und Projektionen der Bundesregierung abgeleitet, mithin also der Herbstprojektion 2016 und dem Jahreswirtschaftsbericht 2017.

Wachstumsraten des BIP in %	2017 (Jahreswirtschafts- bericht 2017)	2018 (Herbstprojektion 2016)	2019 - 2021 (jahresdurchschnittlich)
nominal	2,8	3,2	3,1
real	1,4	1,6	1,4

Die deutsche Wirtschaft befindet sich nach wie vor auf einem stabilen Wachstumspfad. Das Bruttoinlandsprodukt stieg in 2016 preisbereinigt um 1,9 %. Damit fällt das Ergebnis sogar leicht besser aus, als in der Herbstprojektion der Bundesregierung angenommen. Im Jahr 2015 konnte ein Plus von 1,7 % verzeichnet werden. Wachstumstreiber war vor allem die starke Binnennachfrage.

Insbesondere die Verbraucher sorgen für positive Wachstumsimpulse. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte stiegen im Jahr 2016 um 2,0 %. Bei den staatlichen Konsumausgaben konnte eine Steigerung von 4,2 % verzeichnet werden. Auch die Investitionen entwickelten sich positiv. In Ausrüstungen (vor allem Maschinen und Geräte sowie Fahrzeuge) investierten Unternehmen und Staat 1,7 % mehr als vor einem Jahr. Die Bauinvestitionen erhöhten sich sogar um 3,1 % gegenüber dem Vorjahr. Trotz geopolitischer Risiken stiegen die Exporte im November 2016 (aktuellster Stand) im Vergleich zum Vorjahresmonat um 2,5 %. Die Importe stiegen um insgesamt 3,4 %.

Die Grundlage für die gute Binnennachfrage bildete die robuste Entwicklung am Arbeitsmarkt. Laut Bundesagentur für Arbeit waren im Jahresdurchschnitt 2,69 Millionen Menschen als arbeitslos registriert. Das ist der niedrigste Jahresdurchschnittswert seit 25 Jahren. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote sank um 0,3 Punkte auf 6,1 %. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg von 30,77 Millionen auf 31,72 Millionen (Stand November 2016).

Aktuell kann grundsätzlich weiterhin von einer Fortsetzung der stabilen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland ausgegangen werden. Die Bundesregierung geht für das Jahr 2017 von einem preisbereinigten Wachstum von 1,4 % gegenüber dem Vorjahr aus. Das niedrigere Wachstum im Jahr 2017 spiegelt keine konjunkturelle Abschwächung wider. Es ist die rechnerische Folge einer unterschiedlichen Anzahl an Arbeitstagen. Die EU rechnet mit einem Wachstum von 1,5 % im EU-Währungsgebiet. Im gesamten Staatenbund soll die Wirtschaft um 1,6 % wachsen.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen verläuft aktuell zwar stabil, allerdings zeichnet sich für Niedersachsen eine eher gebremste Entwicklung ab. Nach einer ersten vorläufigen Berechnung des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ entwickelte sich die niedersächsische Wirtschaftsleistung im ersten Halbjahr 2016 mit einem Plus von 1,7 % zurückhaltender als im Bundesdurchschnitt (2,3 %). Für das Jahr 2017 prognostiziert die NORD/LB (veröffentlicht am 12. Januar 2017) für Niedersachsen ein Wirtschaftswachstum von 1,3 %. Auch der NIHK-Konjunkturklimaindikator für das vierte Quartal 2016 stieg aufgrund des allgemeinen positiven Wirtschaftsklimas bei gleichbleibenden Geschäftserwartungen um zwei auf 112 Punkte (Vorquartal: 110 Punkte). Trotz des leichten Anstiegs im vierten Quartal 2016 geht die NIHK von einer unterdurchschnittlichen Entwicklung in 2017 im Vergleich zum Bundesschnitt aus.

Der allgemein positive Trend auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat sich auch auf den niedersächsischen Arbeitsmarkt ausgewirkt. In Niedersachsen waren 2016 durchschnittlich 252.600 Personen (-3.900 oder -1,5 % gegenüber dem Vorjahr) arbeitslos gemeldet. Die

durchschnittliche Arbeitslosenquote betrug 6,0 % (2015: 6,1 %). Seit 1980 war die Arbeitslosenquote in Niedersachsen noch nie so niedrig. In absoluten Werten lag die Zahl der Arbeitslosen zuletzt 1992 niedriger. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg auf 2,82 Millionen (Stand Juni 2016; +38.500 oder +1,3 % gegenüber dem Vorjahr).

Aktuell sind 263.478 Personen als arbeitslos registriert. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 6,2 % (Stand Februar 2017). Niedersachsen belegt damit Platz 5 im Ländervergleich. Nach den hochgerechneten Ergebnissen von Ende Dezember 2016 (aktuellster Wert) ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen im Vergleich zum Vorjahresmonat um 2,4 % (67.400) auf rund 2,88 Millionen gestiegen.

Nach der aktuellen IAB-Prognose setzt sich auch in 2017 der positive Trend auf dem niedersächsischen Arbeitsmarkt fort. Es wird ein Anstieg bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 1,3 % auf dann 2,869 Millionen prognostiziert. Im Jahresdurchschnitt 2017 werden 244.600 Arbeitslose erwartet.

3. Finanzpolitische Ausgangslage und Konzeption

3.1 „Technische Fortschreibung“ auf Basis des Zweijahreshaushalts 2017 / 2018

Mit der Mipla 2017 - 2021 legt die Niedersächsische Landesregierung eine auf Basis des im Dezember 2016 vom Landtag beschlossenen Zweijahreshaushaltsplans 2017 / 2018 aktualisierte Finanzplanung vor. Diese bildet den Finanzstatus des Landes zum Ende der 17. Legislaturperiode umfassend ab und setzt die bisherige Politik eines austarierten Ausgleichs zwischen Haushaltskonsolidierung und inhaltlicher Schwerpunktsetzung in wichtigen Politikfeldern konsequent fort. Damit stellt die Mipla 2017 - 2021 die zentrale Grundlage für die strategisch-finanzpolitischen Planungen der kommenden Legislaturperiode dar.

Aufgrund des Zweijahreshaushalts 2017 / 2018 ist in diesem Jahr kein simultanes Haushaltsaufstellungsverfahren durchzuführen. Die Mipla 2017 - 2021 aktualisiert – in Anlehnung an das bereits in den Jahren 1997, 1999 und 2012 bewährte Verfahren – im Wege einer „technischen Fortschreibung“ die Planungsansätze der im Juni 2016 beschlossenen Mipla 2016 - 2020.

Die „technische Fortschreibung“ bildet die finanzwirksamen Beschlüsse der Landesregierung und des Landtages seit Juni 2016 für die Jahre 2019 bis 2021 ab. Zudem wurden die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 einschließlich der Folgewirkungen im Kommunalen Finanzausgleich sowie die aktuelle Zinsausgabenentwicklung berücksichtigt. Die Auswirkungen aus der vereinbarten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes zum 31. Dezember 2019 wurden wegen des noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht im Zahlenwerk nachvollzogen. In Bezug auf die Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden wurde für die Jahre 2020 und 2021 daher weiterhin die bekannte, bis 2019 geltende Rechtslage angewandt. Dies entspricht der aktuellen Vorgehensweise des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“.

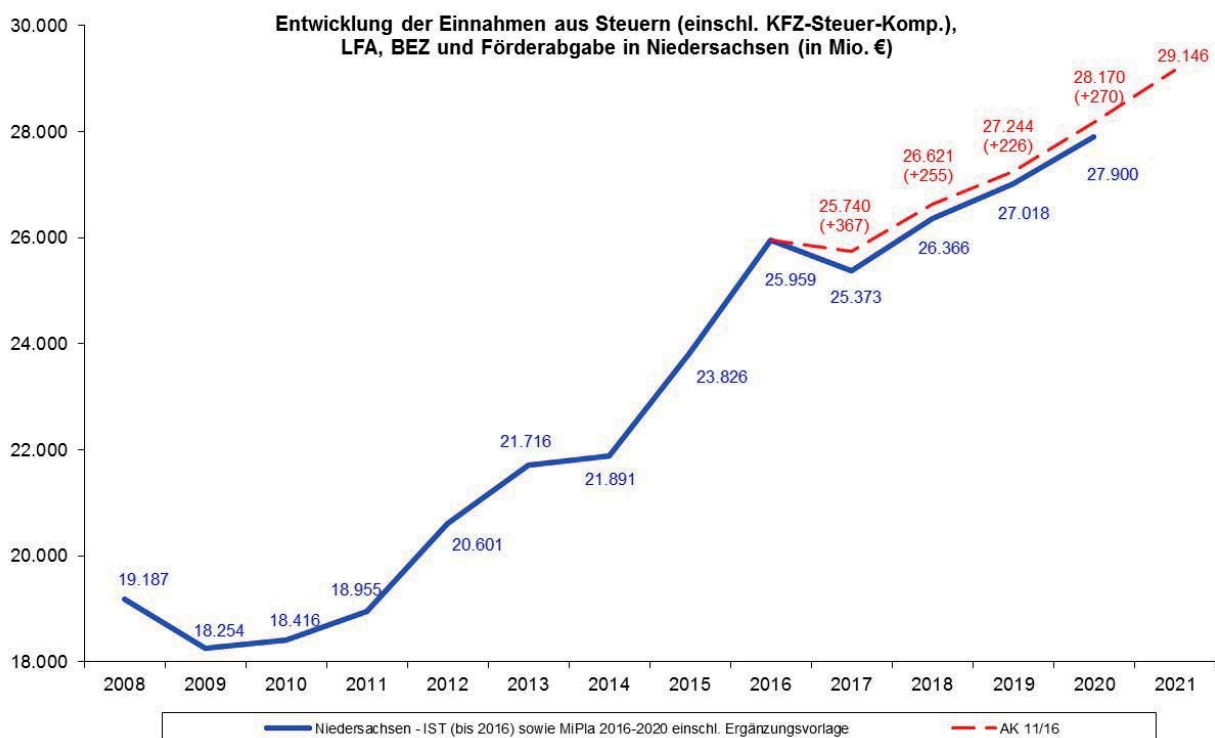
Darüber hinaus umfasst die Aktualisierung weitere wesentliche Veränderungen bei Rechtsverpflichtungen und Einnahmeerwartungen in den Ressorthaushalten. Gleiches gilt für Personalausgabenansätze jenseits der Bereiche mit Personalkostenbudgetierung. Für die Personalausgabenansätze innerhalb der Personalkostenbudgetierung wurde eine Personalkostenhochrechnung auf Basis aktualisierter Beschäftigungsvolumina durchgeführt. Das Zahlenwerk der Jahre 2017 / 2018 bleibt auf Basis des gültigen Zweijahreshaushaltes unverändert.

Im Zusammenwirken mit dem hinter der Finanzplanung stehenden „titelscharfen“ Datenbestand bietet die MiPla 2017 - 2021 eine konkrete Informations- und Planungsgrundlage. Die finanzpolitischen Grundsätze der Niedersächsischen Landesregierung liegen damit zum Ende der Legislaturperiode vor.

Für das Jahr 2016 ist aufgrund laufender Abschlussarbeiten noch kein endgültiger Jahresabschluss mit abschließenden Ist-Werten verfügbar. Soweit Vergleiche mit dem Jahr 2016 vorgenommen werden, erfolgen diese – soweit nicht anders vermerkt – auf der Basis von Soll-Werten.

3.2 Positiver Trend bei der Steuereinnahmeentwicklung setzt sich fort

Auch die jüngste Steuerschätzung aus November 2016 bestätigt die gute Steuereinnahmeentwicklung des Landes Niedersachsen. Basis dieser positiven Prognosen ist die weiterhin günstige Annahme zur konjunkturellen Entwicklung in Deutschland. Gerade die aktuellen Haushaltsjahre profitieren von signifikant gestiegenen Einnahmen bzw. Einnahmeerwartungen. Ursächlich hierfür sind neben der guten Konjunktur insbesondere einmalige Einnahmen im Jahr 2017, vor allem durch höher ausfallende Zahlungen des Bundes für flüchtlingsbedingte Ausgaben des Landes. Für die Folgejahre hat die Steuerschätzung im Wesentlichen die bisherigen Planungen bestätigt.



Den steigenden Steuereinnahmeprognosen stehen abermals zurückgehende Einnahmeerwartungen aus der Förderabgabe gegenüber, die insbesondere aus rückläufigen Fördermengen resultieren. Daneben ist die hinter der Steuereinnahmeprognose stehende Annahme einer durchgehend störungsfreien positiven wirtschaftlichen Entwicklung insofern mit Risiken behaftet, als die erwartete durchschnittliche Wachstumsrate der Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum mit knapp 3,2 % sichtbar über dem Mittel der letzten 25 Jahre (rund 2,6 %) liegt. Dieses ganz grundsätzliche Risiko ist außerdem vor dem Hintergrund

bestehender Risiken im außenwirtschaftlichen Umfeld zu bewerten. So können u.a. der Ausgang der Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union und die neue Präsidentschaft in den USA zu einer Dämpfung der Wirtschaftsentwicklung auch in Deutschland führen. Infolgedessen wären weniger stark steigende Steuereinnahmen ein realistisches Szenario.

3.3 Finanzpolitische Leitlinie der 17. Legislaturperiode: Haushaltskonsolidierung und inhaltliche Schwerpunktsetzung im ausgewogenen Ausgleich

Mit der MiPla 2017 - 2021 führt die Niedersächsische Landesregierung ihren bisherigen finanz- und fachpolitisch austarierten Weg konsequent fort. Sie sichert auf der einen Seite den Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung und ohne strukturelles Defizit nachhaltig ab und investiert auf der anderen Seite in wichtige Zukunftsfelder, allen voran der Bildung. Finanzpolitisch gilt als zentraler Meilenstein der 17. Legislaturperiode die erstmals in der Geschichte des Landes erfolgte Aufstellung eines Haushaltsplans ohne Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2017. Damit wurde der grundgesetzlich vorgeschriebene Verzicht auf Nettokreditaufnahmen bereits drei Jahre früher als gefordert planerisch umgesetzt. Nachdem die MiPla 2016 - 2020 bereits einen dauerhaften Verzicht auf neue Schulden für die Jahre 2018 ff. berücksichtigte, wird nunmehr erstmals eine Mittelfristige Planung vorgelegt, die für alle Haushaltsjahre des Planungszeitraumes keine Einnahmen aus Nettokreditaufnahmen vorsieht.

Zugleich wird das strukturelle Defizit bis 2020 vollständig zurückgeführt. Nach den aktuell vorliegenden, belastbaren Planungsgrundlagen wird die Ausgabeentwicklung insgesamt auf das Maß der Einnahmeentwicklung begrenzt. Im Ergebnis sind mit der MiPla 2017 - 2021 zum fünften Mal in Folge – trotz eines Verzichts auf Nettokreditaufnahmen und einer weiteren Absenkung des strukturellen Defizits bis auf Null im Jahr 2020 – keine offenen Deckungslücken in den Planungsjahren 2019 bis 2021 auszuweisen. Damit erfolgt formal ein vollständiger Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben ohne den Ausweis sogenannter „Handlungsbedarfe“.

Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wird durch einen entschlossenen Sanierungskurs erreicht, der zugleich aktuelle Entwicklungen berücksichtigt und daneben politischen Handlungsspielraum durch inhaltliche Priorisierung schafft. Auch unter Berücksichtigung der aus der aktuellen Flüchtlingssituation resultierenden Herausforderungen bleiben die Investitionen in die Bereiche Bildung und Ausbildung zentrale Schwerpunkte. So mündet der Defizit-Sinkflug bereits mit dem aktuellen Haushaltsjahr 2017 in einen ausgewogenen Haushaltsausgleich ohne neue Schulden aber auch ohne „Kahlschlag“-Politik in zentralen Zukunftsfeldern.

Neben den finanzpolitischen Erfolgen sind allerdings auch Risiken deutlich erkennbar. Ungeachtet einer aktuell positiven Einnahmesituation gelingt der Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben aufgrund steigender Bedarfe auf der Ausgabeseite nur mühsam; es eröffnen sich keine zusätzlichen finanziellen Handlungsspielräume. Zudem sind Erwartungen an eine fortlaufend positive Entwicklung der Steuereinnahmen eher skeptisch zu beurteilen. In Anbetracht der bestehenden ökonomischen Risiken erscheinen weitere zusätzliche Einnahmesteigerungen unwahrscheinlicher als eine baldige Abflachung der Einnahmekurve.

Ausgabeseitig bestehen Risiken für den Landeshaushalt insbesondere im Hinblick auf die flüchtlingsbedingten Ausgaben. Angesichts der aktuellen weltpolitischen Entwicklung ist eine Prognose der weiteren Entwicklung der Flüchtlingszahlen nur bedingt möglich. Weitere

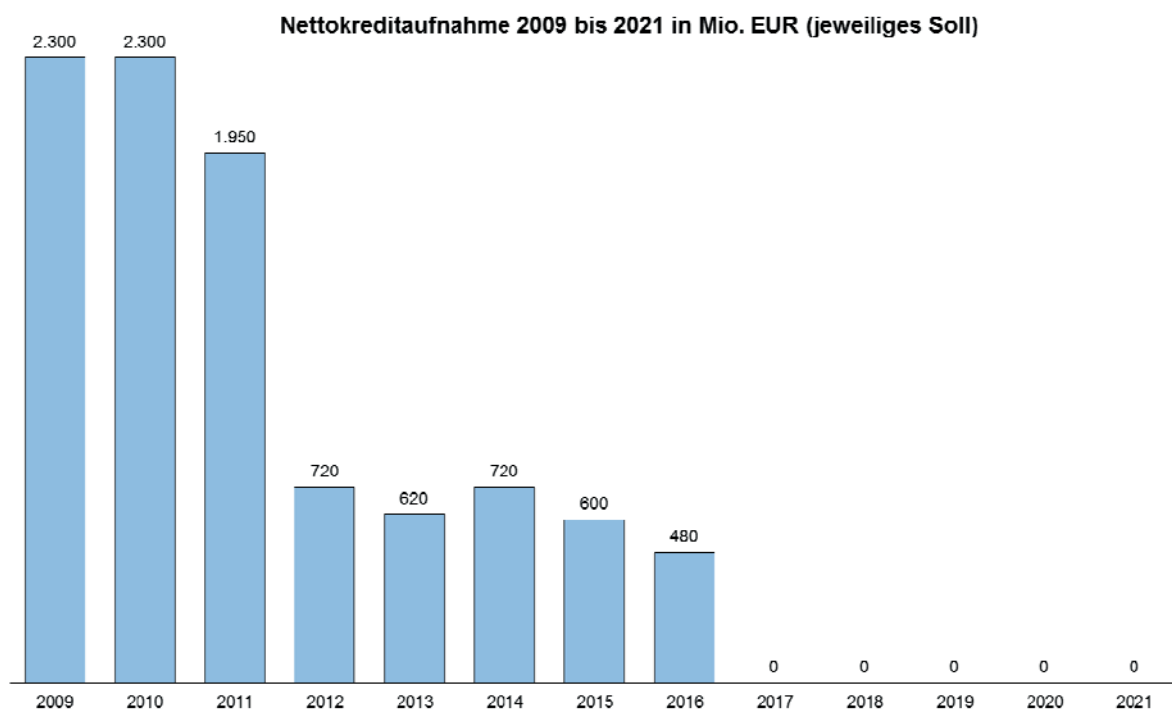
ausgabeseitige Risiken für den Landeshaushalt bestehen bei den Zinsen im Hinblick auf ein perspektivisch zu erwartendes Ende des historisch niedrigen Zinsniveaus.

Nach alledem werden inhaltliche Schwerpunktsetzungen auch weiterhin konsequent an den finanzpolitischen Möglichkeiten auszurichten sein. Neue politische Schwerpunkte (z.B. Beitragsfreiheit für Kindergärten, Dritte Betreuungskraft in Kinderkrippen) werden nur durch Umschichtungen auf der Ausgabeseite bzw. aktive Erschließung von Einnahmepotenzialen zu realisieren sein.

Die schwarze „0“ steht - bei der Nettokreditaufnahme ab 2017...

Nur mit in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalten ist die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu erreichen. Im Hinblick auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen ist dies von entscheidender Bedeutung.

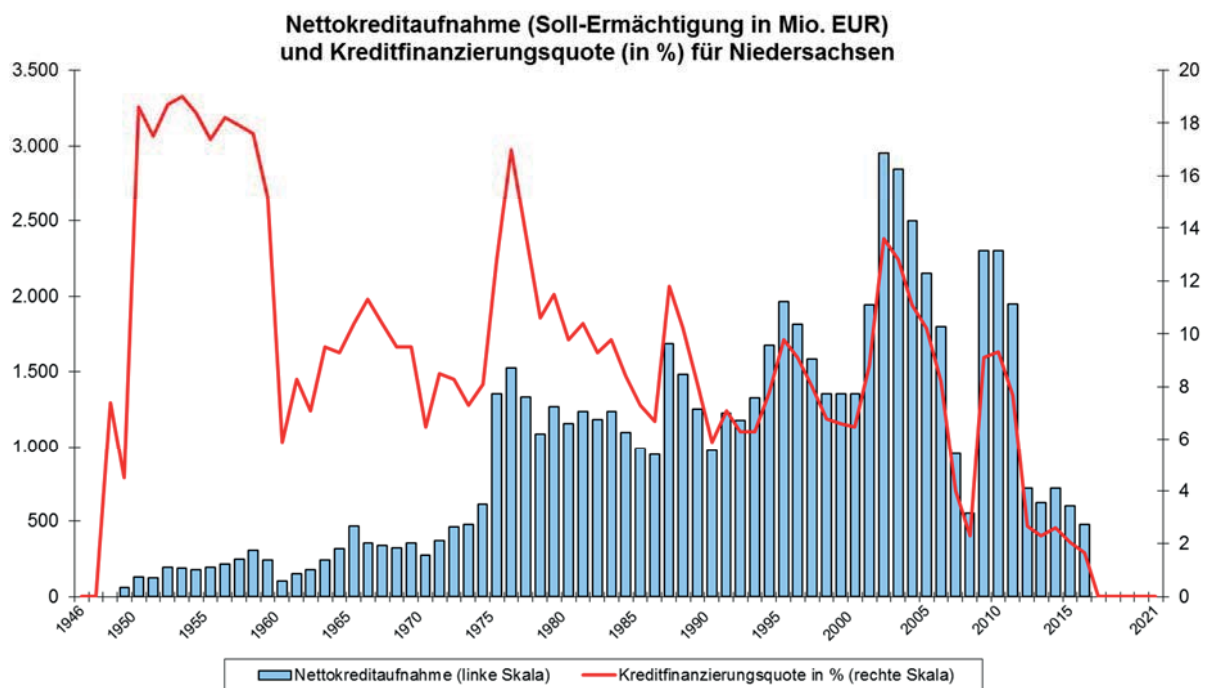
Bereits mit dem aktuellen Haushaltsjahr 2017 und damit ein Jahr früher, als mit der vorangegangenen Mipla vorgesehen, kann Niedersachsen erstmals in der Geschichte des Landes einen Haushaltsplan ohne Nettoneuverschuldung vorweisen.



Im Haushaltsvollzug konnte dieses ambitionierte Ziel bereits 2016 erreicht werden. Im Rahmen des Jahresabschlusses 2016 wird die Landesregierung die mit dem Haushaltsgesetz 2016 eingeräumte Nettokreditermächtigung in Höhe von 480 Mio. EUR in Abgang stellen und nicht in Anspruch nehmen. Der von der Niedersächsischen Landesregierung eingeschlagene Weg des sinnvollen Konsolidierens findet somit zum Ende der 17. Legislaturperiode seinen vorläufigen Höhepunkt. Auch im Ländervergleich ist dies eine bemerkenswerte Leistung. Umso bemerkenswerter ist dies angesichts der seit 2015 immens gestiegenen Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen.

Die günstige Situation am Kreditmarkt hat hierzu ebenso positiv beigetragen wie die positive konjunkturelle Entwicklung mit entsprechend stabilen Steuereinnahmewachsen. Entscheidend war zudem die ebenfalls von der Niedersächsischen Landesregierung vollzogene vorausschauende Mittelbewirtschaftung, die mit Zuführungen in die Allgemeine Rücklage statt der ursprünglich geplanten Entnahmen aufwarten konnte und somit zur Abfederung der enormen finanziellen Herausforderungen aus der Bewältigung der Flüchtlingssituation beiträgt.

Einhergehend mit dem Verzicht auf eine jährliche Nettoneuverschuldung ab 2017 beträgt auch die Kreditfinanzierungsquote ab diesem Zeitpunkt 0,0 %. Auch hiermit betritt das Land Niedersachsen – historisch gesehen – Neuland, nachdem der kreditfinanzierte Teil des Landeshaushaltes in den vergangenen Jahrzehnten zwischen bestenfalls 2,3 % und knapp 14 % pendelte.



Ein Blick auf die lange Reihe der Kreditfinanzierungsquoten zeigt, dass es bisher praktisch keine länger anhaltende Phase auf dem in den letzten Jahren erreichten niedrigen Niveau gab. Durch den vollständigen Verzicht auf neue Schulden ab 2017 wird das Niveau noch einmal zusätzlich gesenkt. Neben dem eindeutigen politischen Willen, dieses dauerhaft zu sichern, bedarf ein dauerhafter Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung und Einmaleffekte einer weiteren Voraussetzung: Die Rahmenbedingungen müssen im gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Kontext auch objektiv eine strukturell ausgeglichene Haushaltssituation zulassen.

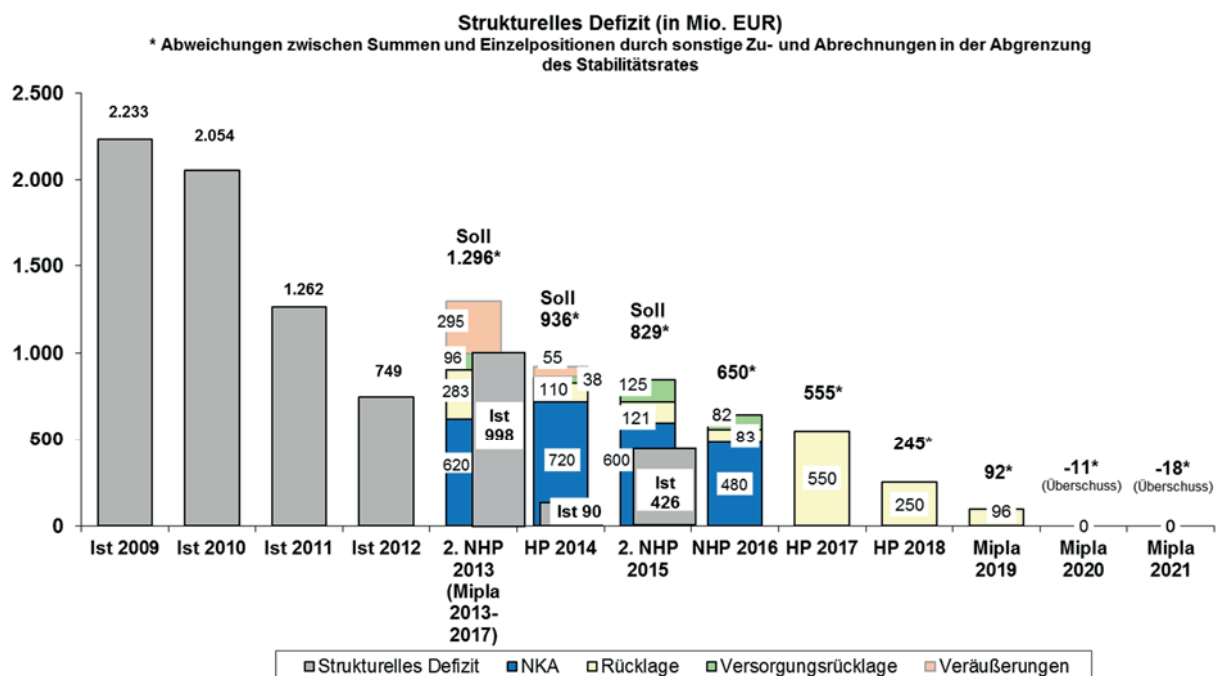
... dem strukturellen Defizit ab 2020 ...

Um das 2017 vorzeitig erreichte Ziel des Haushaltsausgleichs ohne Nettoneuverschuldung dauerhaft zu sichern, bleibt der abschließende Abbau des bestehenden strukturellen Defizits eine der zentralen finanzpolitischen Aufgaben der Niedersächsischen Landesregierung. Als

Ziel einer generationengerechten Finanzpolitik lässt sich die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen nur durch dauerhaft strukturell ausgeglichene Haushalte erreichen.

Wurden in der Vergangenheit abnehmende Nettokreditaufnahmelinien regelmäßig unter Einbeziehung von Einmaleffekten wie Rücklagenentnahmen und Vermögensveräußerungen realisiert, greifen diese Instrumente für einen dauerhaften, strukturellen Ausgleich des Haushaltes zu kurz. Ungeachtet des großen finanzpolitischen Erfolgs, den der ab 2017 erfolgte vollständige Verzicht auf eine jährliche Nettoneuverschuldung darstellt, ist für einen dauerhaft in Einnahme und Ausgabe ausgeglichenen Haushalt mehr als das notwendig. Insofern steht neben dem Verzicht auf Nettokreditaufnahmen auch der Abbau des derzeit noch bestehenden strukturellen Defizits besonders im Fokus. Gemessen wird das strukturelle Defizit in der vom Stabilitätsrat verwendeten Definition, die von Bund und Ländern für Zwecke der regelmäßigen Haushaltsüberwachung entwickelt wurde. Anders als beim rein haushaltsrechtlichen Haushaltsausgleich wird eine strukturelle Deckungslücke z.B. durch Beteiligungsveräußerungen nicht verringert, da diese Einnahmen nicht dauerhaft und damit nicht strukturell zur Verfügung stehen.

Angesichts des von der Vorgängerregierung im Jahr 2013 übernommenen strukturellen Defizits von rd. 1,3 Mrd. EUR ist mit einer Reduzierung des strukturellen Defizits auf planerisch rd. 250 Mio. EUR für 2018 während der 17. Legislaturperiode der entscheidende Konsolidierungsschritt gelungen. Dabei gelang es der Landesregierung, Haushaltskonsolidierung und inhaltliche Schwerpunktsetzung ausgewogen zu gestalten und damit ebenso auf die aktuellen Herausforderungen der Flüchtlingssituation zu reagieren wie haushaltspolitischen Handlungsspielraum für bedeutende Investitionen in wichtige Zukunftsfelder zu eröffnen.



Durch den vorzeitigen Verzicht auf Nettoneuverschuldung bereits ab 2017 sinkt auch das geplante strukturelle Defizit stärker als noch mit der letztjährigen Mipla in Aussicht gestellt. Dies hat zur Folge, dass das jeweils verbleibende strukturelle Defizit jedes Jahr kontinuierlich abnimmt, bis es spätestens 2020 vollständig abgebaut ist und Niedersachsen damit erstmals in seiner Geschichte einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann.

Die für die Jahre 2017 bis 2019 noch auszuweisende strukturelle Deckungslücke resultiert aus der planmäßigen Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage in diesen Jahren. Durch deren Nutzung wird infolge der aktuellen Flüchtlingssituation die Finanzierung immens gestiegener flüchtlingsbedingter Ausgaben abgedeckt. Damit dient die Allgemeine Rücklage dem Ausgleich besonders herausfordernder krisenhafter Entwicklungen sowie dem Verzicht auf Nettokreditaufnahmen und somit als Brücke auf dem Weg zu einem dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalt. 2017 beträgt die Rücklagenentnahme 550 Mio. EUR und für 2018 sind 250 Mio. EUR eingeplant. So kommt es gegenüber der letztjährigen Mipla zu einer Neuaufteilung der Rücklagenentnahme in den Jahren 2017 und 2018, ohne dass sich die Gesamtsumme der Rücklagenentnahmen erhöht. Für 2019 ist weiterhin letztmalig eine Entnahme in Höhe von 96 Mio. EUR vorgesehen. Im Gegenzug kann derzeit auf sonstige Einmaleffekte wie Vermögensveräußerungen und Entnahmen aus der Versorgungsrücklage im gesamten Planungszeitraum verzichtet werden.

Die gegenüber den Planungen im Ist noch deutlich stärkere Rückführung des strukturellen Defizits ist zum einen Ausdruck einer sparsamen und verantwortungsbewussten Haushaltsführung. Zum anderen sind die erkennbaren Unterschiede zwischen den Jahren wesentlich durch die sogenannte Phasenverschiebung beeinflusst. Die Phasenverschiebung spiegelt die überjährigen abrechnungstechnischen Effekte beim bundesstaatlichen Finanzausgleich wider, die gemäß der Regularien des Stabilitätsrates im Sinne einer periodengerechten Abgrenzung zu bereinigen sind. Ein positiver Saldo aus der Phasenverschiebung wirkt dabei mindernd, ein negativer Saldo belastend. 2013 führte die Phasenverschiebung im Ist zu einer Belastung des strukturellen Defizits in Höhe von rund 460 Mio. EUR. Nach einer entlastenden Wirkung im Ist 2014 in Höhe von rund 380 Mio. EUR wirkt die Phasenverschiebung für 2015 dagegen wieder mit rd. 280 Mio. EUR belastend.

... und mit Planungs Jahren ohne offene Deckungslücken

Mit den Beschlüssen zur Mipla 2017 - 2021 hat die Niedersächsische Landesregierung ihren seit Beginn der Regierungsverantwortung eingeschlagenen Weg fortgesetzt, Einnahmen und Ausgaben für den gesamten Planungszeitraum in Ausgleich zu bringen. Zum fünften Mal in Folge ist es dadurch gelungen, dass sämtliche Planungs Jahre ohne offene Deckungslücken abschließen. In der Gesamtschau unterstreicht dies das politisch gesetzte Ziel eines auch dauerhaften Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung.

Das Zahlenwerk auf der Ausgabenseite der Mipla 2017 - 2021 stellt sich insgesamt wie folgt dar:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	30.196	30.760	31.494	32.291	33.057
Veränderung in % gegenüber Vorjahressoll	3,9	1,9	2,4	2,5	2,4

nachrichtlich:

Formales Ausgabevolumen	30.390	30.955	31.687	32.482	33.248
Veränderung in % gegenüber Vorjahressoll	3,9	1,9	2,4	2,5	2,4
Formales Einnahmenvolumen	30.390	30.955	31.687	32.482	33.248
Deckungslücke (Differenz Einnahmen/Ausgaben)	0	0	0	0	0

3.4 Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 und EU-Förderperiode ab 2021

Die derzeitigen Regelungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach dem Finanzausgleichsgesetz laufen zum 31. Dezember 2019 aus. Am 14. Oktober 2016 haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern nach mehrjährigen Verhandlungen auf eine Neuordnung geeinigt. Im Ergebnis ist der Bund dem Modell gefolgt, auf das sich die Ministerpräsidenten Ende 2015 verständigt hatten. Kern der Einigung ist die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs bisheriger Prägung mit Geber- und Nehmerländern als eigene Stufe. Stattdessen werden Zu- und Abschläge über die Umsatzsteuer getätigt. Außerdem wird sich der Bund durch höhere Zuweisungen an den Ausgleich beteiligen.

Von der Neuordnung umfasst sind auch die sogenannten Entflechtungsmittel, die bisher außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unmittelbar vom Bund an das Land gezahlt werden. Künftig sollen diese Mittel den Ländern im Rahmen der neu verabredeten Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und damit als Umsatzsteueranteile zur Verfügung gestellt werden.

Aus niedersächsischer Sicht ist außerdem von Bedeutung, dass es eine sogenannte Forschungsergänzungszuweisung geben wird, sowie die Vereinbarung, die Förderabgabe auf Erdöl und Erdgas anstelle von 100 Prozent künftig nur noch mit 33 Prozent in die Finanzkraftberechnung einzubeziehen. Als Teil der Gesamteinigung wurden darüber hinaus Nebenvereinbarungen getroffen. Dazu gehören beispielsweise die Absicht des Bundes, eine zentrale Infrastrukturgesellschaft für Fernstraßen zu errichten, oder die Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung. Im Zuge der getroffenen Vereinbarungen soll zudem der Stabilitätsrat gestärkt werden, der künftig auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder überwachen wird.

In der MiPla 2017 - 2021 wurden die Auswirkungen aus der vereinbarten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wegen des noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht im Zahlenwerk nachvollzogen. In Bezug auf die Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden wurde für die Jahre 2020 und 2021 weiterhin die bekannte, bis 2019 geltende Rechtslage angewandt. Dies entspricht der aktuellen Vorgehensweise des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Diese Verfahrensweise wurde auch für die sog. Entflechtungsmittel angewandt.

Insgesamt wird es anlässlich der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen umfangreicher Nachjustierungen auf Landesebene bedürfen. Diese sind nach vollständiger gesetzgeberischer Umsetzung auf Bundesebene abschließend zu bewerten und umzusetzen. Hierzu werden im Haushaltsaufstellungsverfahren 2019 – nach Abschluss der Gesetzgebung zur Neuordnung – die Auswirkungen auf Niedersachsen im Detail zu analysieren und über entsprechende Folgerungen zu entscheiden sein.

Analog zu der vorstehend geschilderten Verfahrensweise hinsichtlich der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde auch für die neue EU-Förderperiode ab 2021 vorgegangen. Nachdem die aktuelle EU-Förderperiode bis 2020 reicht, ist von einer anschließenden erneuten Förderperiode auszugehen. Nähere Erkenntnisse hierzu liegen aktuell noch nicht vor und sind auch nicht zeitnah zu erwarten; dies gilt insbesondere hinsichtlich eventueller Förderhöhen und davon auf Niedersachsen entfallende Anteile. Folglich war noch nicht über die Verwendung und Portionierung der Fördermittel zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund wurden zunächst die Beträge der auslaufenden Förderperiode 2014 – 2020 aus dem Jahr 2020 für das Jahr 2021 fortgeschrieben. Sobald weitergehende Erkenntnisse zur Förderperiode ab 2021 vorliegen, wird über das weitere Verfahren und die Verwendung zu entscheiden und der Datenbestand zu aktualisieren sein.

3.5 Nachhaltige Stärkung der öffentlichen Infrastruktur baut implizite Verschuldung ab

Neben der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse rückt zunehmend die Frage nach dem Abbau der impliziten Verschuldung in den Fokus. Nicht zuletzt das mehrjährige „Baumoratorium“ der Vorgängerregierung hat zu einem sichtbaren Sanierungsstau und einer zunehmenden Gefährdung des Landesvermögens geführt.

Ungeachtet des erfolgreichen Konsolidierungskurses und der stark gestiegenen Ausgaben zur Bewältigung des Flüchtlingszustroms hat die Landesregierung, gestärkt durch entsprechende Beschlussfassungen des Landtags, mit den Beschlüssen zum Zweijahreshaushalt 2017 / 2018 ihren bereits seit Beginn der Regierungsübernahme mit der Gründung des „Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen durch energetische Sanierung und Infrastruktursanierung von Landesvermögen“ eingeschlagenen Weg des kontinuierlichen Abbaus des Sanierungsstaus fortgesetzt und weiter ausgebaut.

Die öffentliche Infrastruktur wird im Tiefbau, Hochbau und durch energetische Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand mit einem 150 Millionen-Euro-Sonderprogramm für den Zeitraum von 2017 bis 2020 nachhaltig gestärkt, das im Zuge der parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2017 / 2018 um weitere 20 Mio. EUR aufgestockt wurde.

In Fortsetzung des Bauunterhaltungspakets werden die Ansätze der Bauunterhaltung für 2021 auf dem um 20 Mio. EUR erhöhten Niveau fortgeführt. Fortgeschrieben ist außerdem der Ansatz für energetische Sanierungsmaßnahmen in Höhe von 10 Mio. EUR. Zusätzlich werden 2021 die Planungsansätze für Bauunterhaltung und Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten für die im Rahmen der Digitalisierung notwendigen Baumaßnahmen zur landesweiten

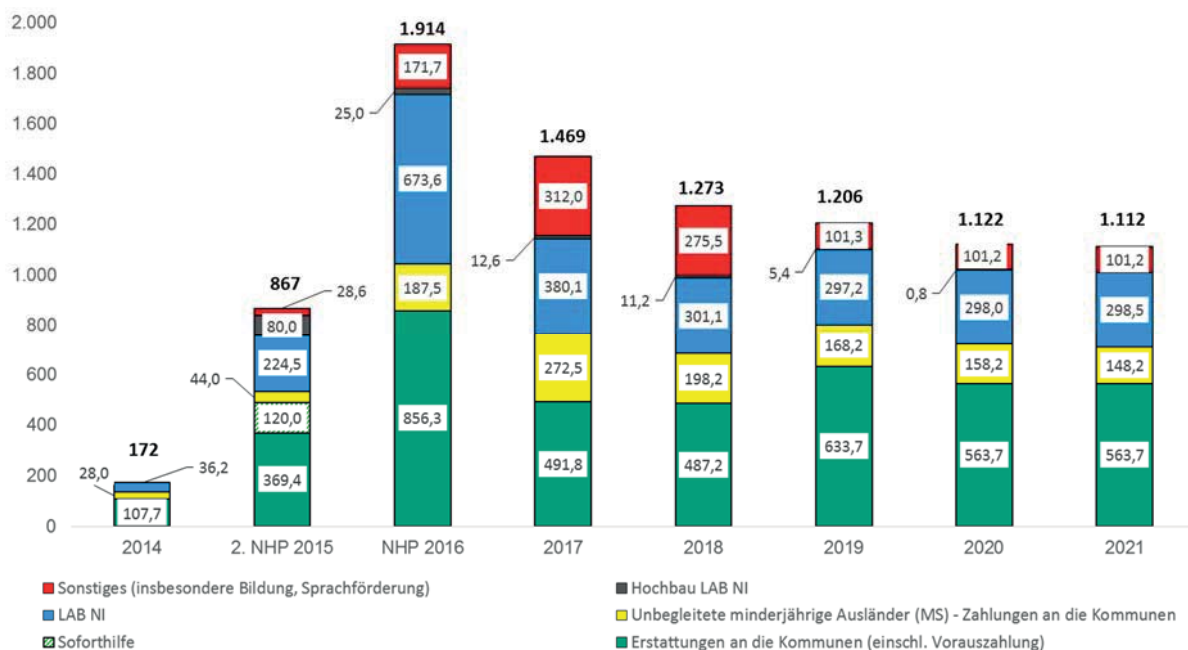
Einführung von Voice over IP (VoIP) um insgesamt 20 Mio. EUR erhöht. Als Teil einer Gesamtstrategie helfen diese Mittel den erheblichen Investitionsstau abzubauen und leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Landesvermögens.

Um dem bei den Universitätskliniken in Hannover und Göttingen identifizierten Investitionsbedarf in Milliardenhöhe nachzukommen, plant die Landesregierung die Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung entsprechender Investitionen. Dabei prüft sie im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten, inwieweit für ein solches Sondervermögen namhafte Beträge aus dem Jahresabschluss 2016 zur Verfügung gestellt werden können. Eine konkrete Summe wird erst nach dem endgültigen Jahresabschluss feststehen.

3.6 Flüchtlingssituation: Große Herausforderungen gemeinsam schultern

Die Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen stellt die Kommunen und das Land Niedersachsen vor große fach- und finanzpolitische Herausforderungen. Wille und Notwendigkeit, den Schutzsuchenden in Niedersachsen die erforderliche Hilfe zuteilwerden zu lassen, strapazieren gleichzeitig die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen des Landes und der Kommunen in erheblichem Maß. Um alldem gerecht zu werden, hat das Land Niedersachsen seine Ausgaben für Maßnahmen zur Bewältigung dieses historisch einmaligen Flüchtlingszustroms enorm aufgestockt. Fachlich stand dabei anfänglich eine schnelle und angemessene Erstaufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Vordergrund. Mittlerweile rückt das Ziel einer erfolgreichen Integration immer stärker in den Fokus. Dabei gilt die erfolgreiche Integration der nach Niedersachsen geflohenen Menschen als Basis eines guten Zusammenlebens und einer gezielten Eingliederung in den sozialen und beruflichen Alltag.

Ausgaben für Asylbewerber und Flüchtlinge (in Mio. EUR)



Nachdem die flüchtlingsbezogenen Ausgaben als Leistungen an die Kommunen, für die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen sowie für Hochbau- und Integrationsmaßnahmen – insbesondere für Sprachförderung – bereits 2015 deutlich gegenüber dem Vorjahr erhöht

werden mussten, waren mit dem Grundhaushalt 2016 nochmals hohe Steigerungsraten vorgesehen. Um die Kommunen bei den großen Herausforderungen durch die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen zu entlasten, hat der Landtag darüber hinaus einen Nachtragshaushaltsplan für 2016 beschlossen, um die niedersächsischen Kommunen über den Grundhaushalt hinaus mit zusätzlich 631 Mio. EUR zu unterstützen. Zu diesem Maßnahmenpaket gehört die vorgezogene Erhöhung der an die Kommunen zu zahlenden Kostenabgeltungspauschale auf 10.000 EUR pro berücksichtigungsfähiger Person. Außerdem wurde die Bemessungsgrundlage für die zu berücksichtigende Anzahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger vom jeweils vorvergangenen auf das vergangene Jahr vorgezogen. Beide Maßnahmen wirken dauerhaft. Weiterer Bestandteil war eine zusätzliche Vorauszahlung für die Jahre 2017 und 2018. Demgemäß wurden mit dem Nachtragshaushaltsplan 2016 die betreffenden Ausgabeansätze auf mehr als 1,9 Mrd. EUR angehoben.

Auch wenn die Zugangszahlen in Niedersachsen seit Beginn des Jahres 2016 infolge der international getroffenen Maßnahmen rückläufig sind, bleiben die Bedarfe insbesondere auch mit Blick auf die erforderlichen Integrationsmaßnahmen der bereits zugereisten Menschen hoch.

Im gesamten Planungszeitraum der MiPla 2017 - 2021 verharren die flüchtlingsbedingten Ausgaben auf hohem Niveau und betragen in allen Jahren ein Vielfaches des Wertes aus 2014. Im Haushaltsplan 2017 / 2018 sind 1,469 Mrd. EUR bzw. 1,273 Mrd. EUR vorgesehen. Die Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Ausgaben des Landes beträgt dabei rd. ein Drittel und ist damit geringer als die Leistungen des Landes an die niedersächsischen Kommunen. In den Planungsjahren sind Ausgaben in Höhe von jeweils mehr als 1,1 Mrd. EUR eingeplant. Nach alledem prägen die flüchtlingsbedingten Ausgaben über den gesamten Planungszeitraum hinweg deutlich die Ausgabeentwicklung des Landeshaushalts.

3.7 Ausbau des Sondervermögens zur Bewirtschaftung von zweckgebundenen Einnahmen als Instrument zur transparenten Periodenabgrenzung

Mit dem „Sondervermögen zur Bewirtschaftung von zweckgebundenen Einnahmen“ hat die Niedersächsische Landesregierung im Jahr 2015 ein Instrument zur Sicherstellung einer geeigneten und im Hinblick auf die Schuldenbremse auch erforderlichen Periodenabgrenzung entwickelt. Das Sondervermögen stellt die Finanzierung von Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen und deren mehrjährige Bewirtschaftung sicher. Zugleich wird insoweit die Bildung von Einnahmeresten aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen vermieden.

Hintergrund ist die Tatsache, dass vom Land vereinnahmte EU- und Bundesmittel regelmäßig auf Grund der jeweiligen Zahlungsmodalitäten nicht im Jahr der Einnahme an die endgültigen Empfänger ausgezahlt werden, sondern erst zeitversetzt in darauffolgenden Haushaltsjahren. Dieser Zeitversatz, der vom Land kaum beeinflusst werden kann, schafft Intransparenz bei der ansonsten nach Kalenderjahren in Einnahmen und Ausgaben gegliederten Haushaltsführung (Jährlichkeitsprinzip). Während die Einnahmen den Haushalt im Zuflussjahr entlasten, ergibt sich im Jahr der Verausgabung eine Haushaltsbelastung. Im Hinblick auf die Schuldenbremse sind diese überjährigen Effekte zu verhindern. Dabei ist zu beachten, dass die grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse nicht nur die Haushaltsaufstellung betreffen, sondern auch für die Haushaltsrechnung greifen.

Indem die zweckgebundenen Einnahmen nunmehr im Sondervermögen vereinnahmt werden, stehen sie unabhängig vom Haushaltsjahr zur Verfügung. Zugleich wird im Jahresabschluss eine entsprechende Bildung von Einnahmeresten aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen vermieden. Somit verbessert das Sondervermögen die

Periodenabgrenzung, dient der Vorbereitung auf die Schuldenbremse und hilft bei der Lösung der bisherigen haushaltsrechtlichen Problematik der Bildung und Übertragung von Ausgaberesten.

Das Sondervermögen hat sich als Instrument zur Schaffung von mehr Transparenz in der Periodenabgrenzung bewährt und wurde daher mit den parlamentarischen Beschlüssen zum Zweijahreshaushalt 2017 / 2018 weiter ausgebaut. Künftig erfolgt auch die Strukturfondsförderung für Krankenhäuser über das Sondervermögen. Dies erleichtert die Bewirtschaftung der als Einmalbetrag in 2017 angekündigten Auszahlung der Bundesmittel in Höhe von rund 46,2 Mio. EUR, die 50% der Fördermittel darstellen. Die restlichen 50% sind im Einzelplan des Sozialministeriums, finanziert durch Anteile der Kommunen und des Landes, in Ansatz gebracht.

Indem die Bewirtschaftung der zweckgebundenen Einnahmen unmittelbar im Sondervermögen erfolgt, sind die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben kein Bestandteil des Kernhaushalts. In den Tabellen und Übersichten sind sie somit regelmäßig nicht enthalten.

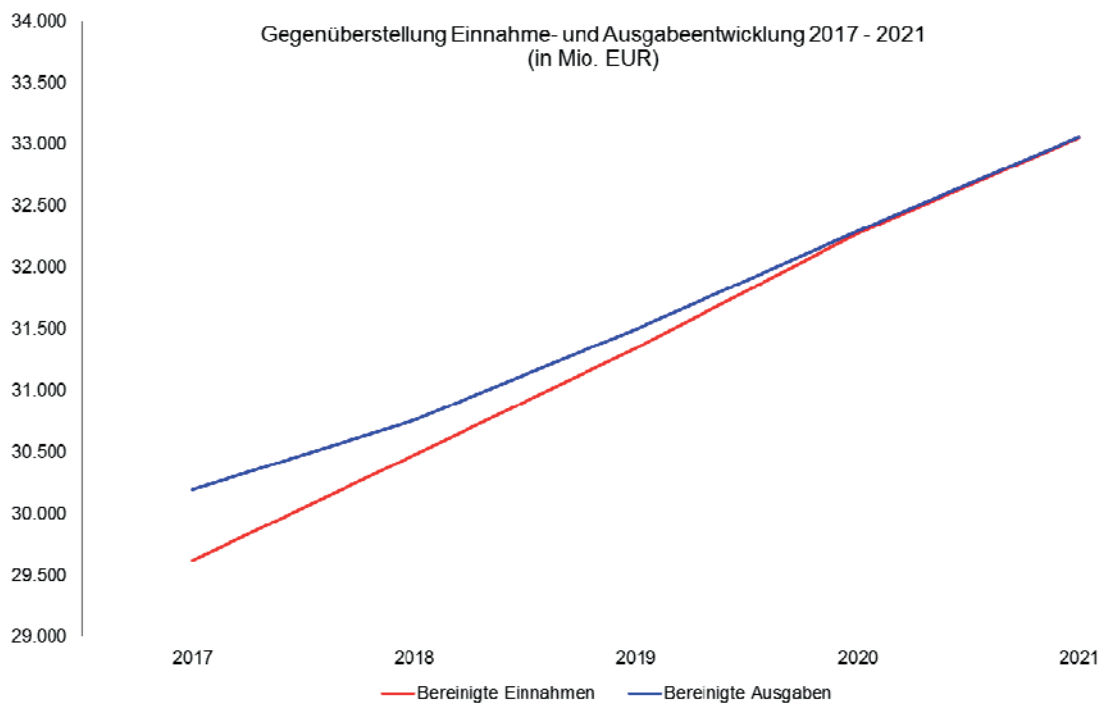
3.8 Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit durch Begrenzung der Ausgabeentwicklung

Handlungsmaxime für die niedersächsische Finanzpolitik ist es – eingebunden in die gesamtstaatliche und gesamtwirtschaftliche Entwicklung – die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit des Landes dauerhaft zu sichern, insbesondere mit Blick auf die kommenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und den zunehmenden Versorgungsausgaben des Landes.

In den vergangenen Jahrzehnten führte die dauerhafte Defizitfinanzierung der öffentlichen Haushalte dazu, dass der Schuldenstand des Landes schneller wuchs als seine Wirtschaftsleistung. Dies führte im Ergebnis zu einer zunehmenden Einschnürung der Finanzpolitik und einer immer stärker ausgeprägten Haushaltsmittelbindung.

Mit dem Haushaltsplan 2017 / 2018 wird den Bestimmungen der Schuldenbremse eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme vorzeitig Rechnung getragen. Bereits 2017 – und damit drei Jahre früher als bisher geplant und nach den Vorgaben der Schuldenbremse gefordert – wird ein planerischer Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung erreicht. Dieses Ergebnis gilt es dauerhaft zu sichern. Hierzu bedarf es einer Rückführung des noch verbleibenden strukturellen Defizits. Die laufenden Einnahmen und Ausgaben müssen soweit in Einklang gebracht werden, dass ein kontinuierlicher Haushaltsausgleich nicht nur ohne Nettokreditaufnahme sondern auch ohne Einmaleffekte möglich ist. Während die Einnahmeentwicklung wesentlich durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung geprägt und damit kaum durch Regierungshandeln eines Bundeslandes beeinflussbar ist, gilt der Fokus des politischen Handelns der Ausgabeentwicklung und deren mittelfristiger Begrenzung.

Mit den Beschlüssen zum Haushaltplan 2017 / 2018 und zur MiPla 2017 - 2021 hat die Landesregierung – wie gefordert – die Ausgabeentwicklung insgesamt auf das Maß der Einnahmeentwicklung begrenzt. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 und 2021 verbleibt keine Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben. Die durchschnittliche Ausgabewachstumsrate 2017 - 2021 beträgt 2,3 % jährlich (Einnahmeentwicklung 2017 - 2021: durchschnittlich 2,8 % jährlich). Damit wird nicht nur frühzeitig ein Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgelegt - wie nach den Regeln der Schuldenbremse gefordert - sondern ein struktureller Haushaltsausgleich erreicht, der die Einhaltung der Schuldenbremse auch perspektivisch absichert.



Die durchschnittlichen Ausgabesteigerungsraten können jedoch nicht für alle Ausgabenbereiche zugrunde gelegt werden. Vielmehr erhöhen sich etwa die Ausgaben im Kommunalen Finanzausgleich systembedingt analog zu den stärker wachsenden Steuereinnahmen. Angesichts eines hohen Personalausgabenanteils schlagen auch Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen besonders zu Buche. Die zunehmende Zahl der Versorgungsempfänger ist ein weiteres Beispiel für die innere Dynamik in der Ausgabenentwicklung. Durch diese ergeben sich zwangsläufige Ausgabenzuwächse, die nur bedingt steuerbar sind. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Ausgabenzuwächse in anderen Bereichen entsprechend enger zu begrenzen sind. Dies gilt umso mehr, als ein störungsfreies Wachstum der Steuereinnahmen bis 2021, wie es derzeit vom Arbeitskreis Steuerschätzungen auch für Niedersachsen angenommen wird, angesichts der Entwicklung der letzten 25 Jahre zumindest ungewöhnlich wäre. Darüber hinaus zeigen die aktuelle Flüchtlingssituation und die damit verbundenen Ausgabennotwendigkeiten beispielhaft die Möglichkeit kurzfristig eintretender ausgabeseitiger Haushaltsrisiken.

3.9 Verfassungsrechtliche Regelgrenze des Artikels 71 NV und Schuldenbremse werden deutlich eingehalten

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum 1. Januar 2011 gilt ein neues Regelungskonzept, nach dem Bund und Länder ihre Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen haben (Schuldenbremse).

Die Landesregierung bekennt sich zu dieser in den Artikeln 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d GG verankerten Schuldenbremse.

Die Nettokreditaufnahme steht als Einnahmeposition zur Deckung des Saldos von Einnahmen und Ausgaben in Zukunft nicht mehr zur Verfügung. Nur mit in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalten ohne Nettokreditaufnahme kann die langfristige Tragfähigkeit der

Haushalte von Bund und Ländern gesichert werden. Im Hinblick auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen ist dies von ganz besonderer Bedeutung.

Da die sofortige Einhaltung der neuen Schuldenregel wegen der bestehenden Haushaltsstrukturen und der zusätzlichen Belastungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise für den Bund und die Mehrzahl der Länder nicht möglich war, hat der Verfassungsgeber mit Artikel 143d Abs. 1 Satz 3 GG (n. F.) bestimmt, dass diese bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 GG (n. F.) abweichen können.

Die Nettokreditaufnahme steht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Regelgrenze des Artikels 71 NV ...

Für den niedersächsischen Landeshaushalt ergibt sich aus der vorgenommenen Änderung des Grundgesetzes, dass für den Übergangszeitraum bis Ende 2019 zunächst die bisherige landesrechtliche Regelung des Artikels 71 der Niedersächsischen Verfassung (NV) besteht. Artikel 71 Satz 2 NV bestimmt, dass eine Nettokreditaufnahme grundsätzlich nur bis zur Höhe der Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen veranschlagt werden darf. Ausnahmen sind nach Artikel 71 Satz 3 NV zulässig zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen.

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenfinanzierte Investitionen (HGr. 7 und 8 abzüglich OGr. 33 und 34)	944	991	924	925	933
Nettokreditaufnahme (OGr. 31 und 32 abzüglich OGr. 58 und 59)	0	0	0	0	0
Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage	550	250	96	0	0
Summe aus Nettokreditaufnahme und Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage	550	250	96	0	0

Im Rahmen der Entscheidung über einen Normenkontrollantrag gegen das 3. Nachtragshaushaltsgesetz 2009 und das Haushaltsgesetz 2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof am 16. Dezember 2011 zudem entschieden, dass auch Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage als Kredit im Sinne des Artikels 71 NV anzusehen sind und damit ebenfalls den staatsschuldenrechtlichen Begrenzungen unterliegen. Haushaltsbeschlüsse, die ab dem 1. Januar 2012 ergehen und die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage betreffen oder zur Aufnahme neuer Kredite ermächtigen, sind deshalb im Lichte der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 16. Dezember 2011 an den Voraussetzungen des Artikels 71 NV zu messen. Zukünftige Haushaltsbeschlüsse entsprechen damit nur dann den Anforderungen der Landesverfassung, wenn die Summe der Einnahmen aus Krediten und aus der Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage nicht über den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen liegt.

Die im Haushaltsplan 2017 / 2018 vorgesehenen eigenfinanzierten Investitionen liegen bei rund 944 / 991 Mio. EUR. Für die Planungsjahre 2019 bis 2021 liegen sie bei 924 / 925 / 933 Mio. EUR. Die Beschlüsse zur Mipla 2017 - 2021 sehen für sämtliche Jahre des Planungszeitraums keine Nettokreditaufnahmen vor. Die geplanten Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage in den Jahren 2017 bis 2019 in Höhe von 550 / 250 / 96 Mio. EUR sind der Nettokreditaufnahme von null EUR hinzuzurechnen. In allen Jahren übersteigen die eigenfinanzierten Investitionen diese Summe. Damit wird die Regelgrenze des Artikels 71 NV sowohl für den Haushaltsplan 2017 / 2018 als auch in allen Planungsjahren eingehalten.

...und erfüllt gleichsam die Anforderungen der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse.

Künftige Haushaltsbeschlüsse müssen darüber hinaus ebenso beachten, dass sich der verfassungsrechtliche Rahmen der Haushaltswirtschaft des Landes durch die Änderung des Grundgesetzes im Zuge der sogenannten „Föderalismusreform II“ im Jahr 2009 entscheidend geändert hat.

Die Neuregelung der Grenzen staatlicher Verschuldung in der Föderalismusreform trägt dabei der Tatsache Rechnung, dass die herkömmlichen, an der Höhe der staatlichen Investitionen orientierten Verschuldungsregeln sich als nur bedingt wirksam erwiesen haben. Angesichts steigender Vorbelastungen der Haushalte von Bund und Ländern und aufgrund ihrer Fixierung auf die Haushaltsausgaben für eigenfinanzierte Investitionen sind sie als rechtliche Grundlage einer längerfristig orientierten Steuerung der Verschuldung immer weniger geeignet.

Auch wenn der durch das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot implizierte finanzpolitische Paradigmenwechsel bislang noch keinen Niederschlag in der Niedersächsischen Verfassung hat finden können, ergibt sich für den niedersächsischen Haushaltsgesetzgeber, dass die landesverfassungsrechtliche Regelung fortbesteht, er aber zugleich mit den Anforderungen des Artikels 143d Abs. 1 Satz 4 GG konfrontiert ist. Während Artikel 71 NV eine hohe, nahezu konstante Obergrenze der Kreditaufnahme auf dem Niveau der eigenfinanzierten Investitionen bis 2019 zieht, verpflichtet Artikel 143d Abs. 1 Satz 4 GG das Land dazu, das langfristig verfestigte Niveau der Neuverschuldung kontinuierlich abzusenken.

Das Grundgesetz gibt den Ländern dabei zu Recht „keinen konkreten Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite“ vor (Gesetzesbegründung, BTDr. 16/12410, S. 13). Gleichwohl ergibt sich für das Land Niedersachsen eine unmittelbare verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Haushalte und Finanzpläne in den kommenden Jahren so aufzustellen, dass die Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 und 5 GG im Jahr 2020 eingehalten werden.

Vor diesem Hintergrund entspricht die Haushalts- und Finanzplanung den verfassungsrechtlichen Anforderungen dann, wenn sie unterhalb der landesverfassungsrechtlich bestimmten Obergrenze des Artikels 71 NV einen gleichmäßigen Fortschritt in Richtung auf das Ziel des grundsätzlichen Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme erreicht. Aus Artikel 143d Abs. 1 Satz 3 GG lässt sich als inhaltliche Anforderung an diesen Abbaupfad der Nettokreditaufnahme ableiten, dass die erforderlichen Schritte der Größe nach realistisch über den Übergangszeitraum verteilt werden und den Haushaltsausgleich in 2020 mit großer Sicherheit gewährleisten müssen.

Mit dem vollständigen Verzicht auf Nettokreditaufnahmen ab 2017 werden sowohl der Haushalt 2017 / 2018 als auch die vorliegende Mipla 2017 - 2021 diesen Anforderungen gerecht.

3.10 Finanzpolitische Stabilität gesichert

Im Rahmen der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern unterliegen die Länder einer fortlaufenden haushaltspolitischen Überwachung durch den Stabilitätsrat (Artikel 109a GG, StabiRatG). In diesem Rahmen erfolgt jährlich eine Bewertung der Haushaltssituation anhand von Schwellenwerten der vier Kennziffern

- Struktureller Finanzierungssaldo,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote sowie
- Schuldenstand pro Einwohner.

Die haushaltspolitische Überwachung wurde - wie das Neuverschuldungsverbot nach Artikel 109 Abs. 3 GG - als institutionelle Sicherung gegen übermäßige Verschuldung mit dem Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagesituationen etabliert.

Das Kennzifferntableau kombiniert stärker langfristige bzw. vergangenheitsbezogene Kriterien (Schuldenstand, Zins-Steuer-Quote) mit kurzfristig sensibleren bzw. gegenwartsbezogenen Kriterien (Kreditfinanzierungsquote, Finanzierungssaldo). Sie werden über einen Zeitraum von sieben Jahren - den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage vom Vorvorjahr bis zum laufenden Haushaltsjahr und den Zeitraum der Finanzplanung - betrachtet.

Der Kennziffernvergleich ist das Herzstück der von Bund und Ländern vorzulegenden Stabilitätsberichte. Er gibt unter Berücksichtigung der Auswertungsregeln die Anhaltspunkte für einen aussagekräftigen, weil auf einheitlich abgegrenzten Kriterien aufbauenden, Ländervergleich und für etwaig drohende Haushaltsnotlagen. Im Falle solcher Haushaltsnotlagen sind Sanierungsverfahren einzuleiten.

Nach den Regelungen des Stabilitätsrates wird der Beobachtungszeitraum in zwei Teilräume unterteilt: den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage und den Zeitraum der Finanzplanung. Eine Kennziffer gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten. Zudem wird ein Zeitraum insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Erst danach leitet der Stabilitätsrat die Evaluation einer Gebietskörperschaft ein.

Gegenstand des aktuellen Beobachtungszeitraumes sind derzeit noch die Jahre 2014 bis 2020, da eine Fortschreibung nach den Regelungen des Stabilitätsrates jeweils erst zur Mitte des Jahres vorgenommen wird. Insofern gibt das nachfolgende Kennzifferntableau den Datenstand des am 27. September 2016 von der Landesregierung beschlossenen Stabilitätsberichts 2016 wieder. Für Niedersachsen zeigte sich auch für diesen Beobachtungszeitraum, dass keine der Kennziffern auffällig ist. Der Stabilitätsrat hat demgemäß erneut im Dezember 2016 die finanzpolitische Stabilität Niedersachsens bestätigt. Ein gutes Zeichen für solide Finanzpolitik.

Gleichwohl war festzustellen, dass bei der Kreditfinanzierungsquote eine einmalige Überschreitung eines Schwellenwertes bei einer Kennziffer - anders als in den Vorjahren - gegeben ist. Die Kreditfinanzierungsquote weist in der Abgrenzung des Stabilitätsrates für Niedersachsen im Ist 2015 einen Wert von 3,0 % auf, was eine Überschreitung des Schwellenwertes um 0,7 Prozentpunkte bedeutet. Ursächlich hierfür ist in erster Linie die nach den Regelungen des Stabilitätsrates bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme wirkende Phasenverschiebung (vgl. 3.3). In der Vergangenheit hat diese Vorgehensweise speziell für

Niedersachsen immer wieder zu sichtbaren Schwankungen der jeweiligen Kennziffern „Struktureller Finanzierungssaldo“ sowie „Kreditfinanzierungsquote“ geführt. Insgesamt zeigt sich, dass die mit der Bereinigung der Phasenverschiebung ursprünglich intendierte Glättung der Kennziffer zumindest für Niedersachsen nicht greift. Vielmehr führt die Bereinigung sogar zu einer Umkehrung und damit verbunden zu einer weitaus stärkeren Schwankung der Kennziffer.

Stabilitätsbericht Niedersachsen 2016:

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung Niedersachsen

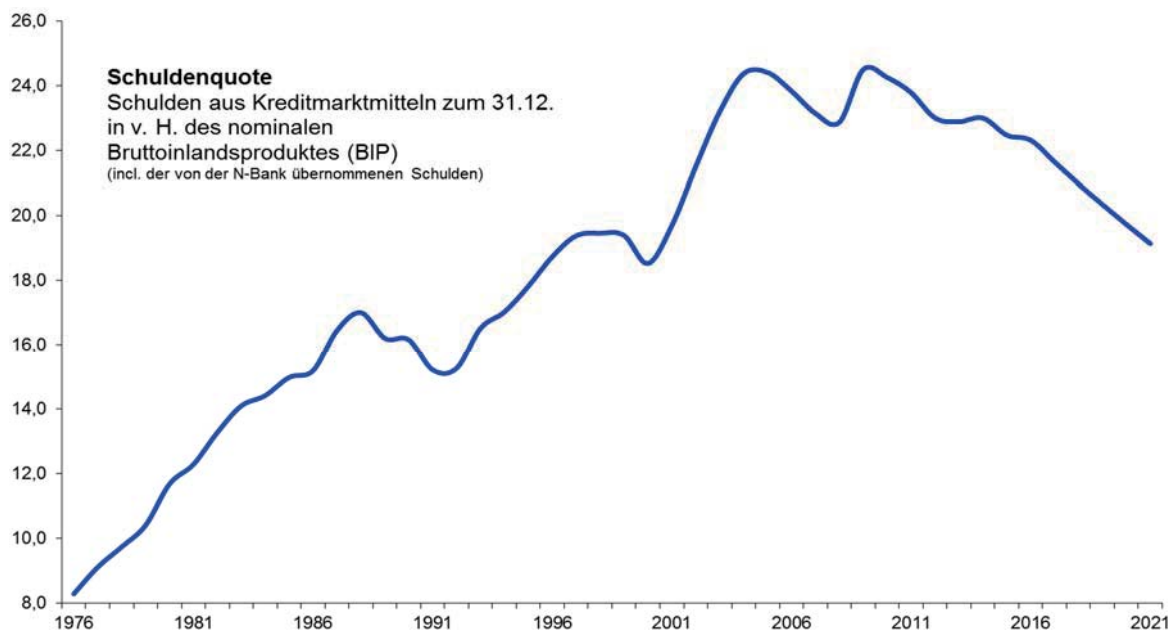
Niedersachsen	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist	Ist	Soll		HPE	HPE	FPI	FPI	
	2014	2015	2016		2017	2018	2019	2020	
Struktureller Finanzierungssaldo EUR je Einw.	-11	-54	-83	nein	-98	-51	-12	1	nein
Schwellenwert	-169	-153	-303		-403	-403	-403	-403	
Länderdurchschnitt	31	47	-103						
Kreditfinanzierungsquote %	1,1	3,0	1,9	nein	1,2	0,0	0,0	0,0	nein
Schwellenwert	4,0	2,3	3,7		7,7	7,7	7,7	7,7	
Länderdurchschnitt	1,0	-0,7	0,7						
Zins-Steuer-Quote %	6,9	5,9	6,5	nein	6,1	5,8	5,6	5,4	nein
Schwellenwert	9,1	7,9	7,9		8,9	8,9	8,9	8,9	
Länderdurchschnitt	6,5	5,7	5,6						
Schuldenstand EUR je Einw.	7.318	7.392	7.453	nein	7.499	7.499	7.499	7.499	nein
Schwellenwert	8.961	8.825	8.890		9.090	9.290	9.490	9.690	
Länderdurchschnitt	6.893	6.789	6.838						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

Ab 2020 wird dem Stabilitätsrat als weitere Aufgabe auch die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG obliegen, der die Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern regelt. Die Überwachung wird sich dabei an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin orientieren. Die Aufgabenerweiterung ist Teil der Verabredungen zwischen Bund und Ländern zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

3.11 Schuldenquote, Zinssteuerquote und Primärsaldo zeigen Erfolge in der Haushaltskonsolidierung

Die Schuldenquote beschreibt das Anteilsverhältnis von Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt. Sie stieg im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 auf fast 25 % an. Ursächlich hierfür waren insbesondere die zur Krisenbewältigung aufgenommenen Schulden im Verein mit dem Einbruch des Bruttoinlandsproduktes.

Angesichts der konjunkturellen Erholung und des Abbaus der jährlichen Neuverschuldung sinkt die Schuldenquote seit einigen Jahren wieder. Der Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung ab 2017 unterstützt und beschleunigt diese Entwicklung zusätzlich. Bei positiver wirtschaftlicher Entwicklung ist innerhalb des Planungszeitraums eine Rückführung unter den 2002er Wert auf rund 19,1 % möglich. Die Phasen andauernder Höchststände scheinen damit überwunden zu sein. Dies wäre eine weitere Wegmarke auf dem Weg zu einer nachhaltig tragfähigen Haushaltssituation, zumal eine solche Entwicklung bislang noch nie in der Vergangenheit nach dem Überwinden einer Krise der Fall war.



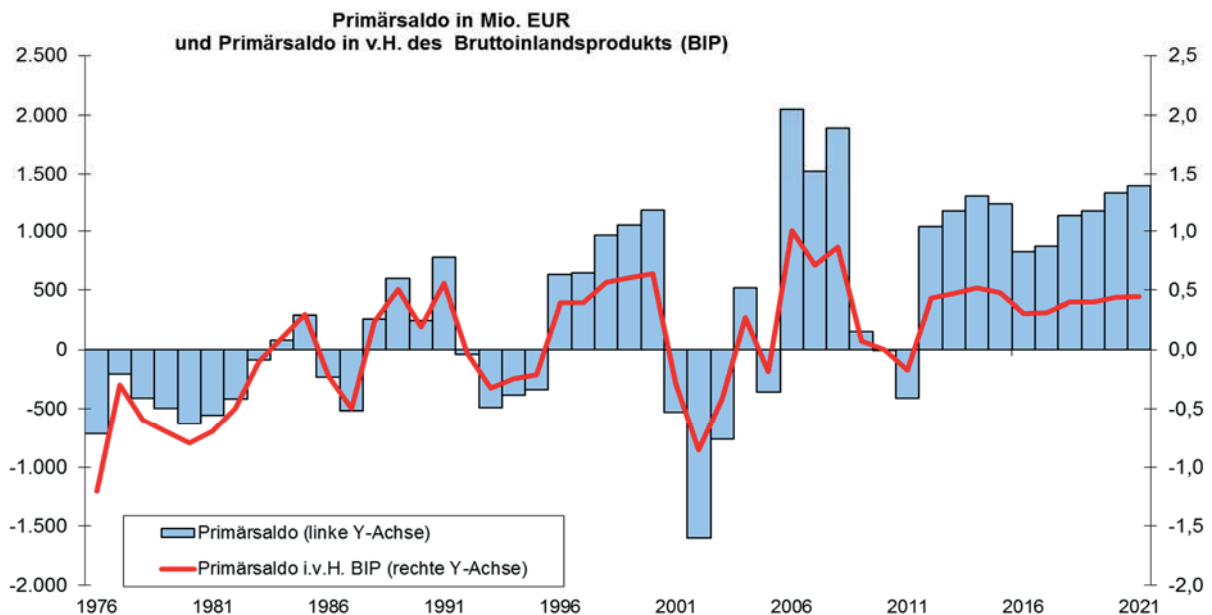
Die Zinssteuerquote stellt den Anteil der Steuereinnahmen dar, der für Zinsausgaben verwendet wird. Sie ermöglicht eine Aussage darüber, welcher Anteil der verfügbaren Einnahmen für die Finanzierung vorhandener Schulden gebunden ist. Der bisherige Höchststand 2002 von 15,6 % konnte in den Jahren ab 2006 deutlich reduziert werden.

Der sich seit 2013 eingestellte Rückgang auf unter 8 %, im Finanzplanungszeitraum sogar bis auf 4,8 %, ist zum einen Ausdruck überproportional steigender Steuereinnahmen. Zum anderen beruht das Absinken jedoch auch auf der weiterhin andauernden Situation historisch geringer Finanzierungskosten für die öffentliche Hand. Zusätzlich unterstützt der Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung ab 2017 diese Entwicklung. Zwar ist aktuell kein Anstieg des Zinsniveaus zu erwarten, insbesondere langfristig ist aber wieder mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen.

Der Blick auf lange Reihen zeigt, dass in der Vergangenheit nur über kürzere Perioden konstante oder sinkende Zinssteuerquoten bzw. Schuldenquoten erreicht werden konnten. Aufgabe einer nachhaltigen Finanzpolitik ist daher auch, die erreichten Konsolidierungsziele dauerhaft zu sichern und eine Bewältigung der bereits heute bekannten Belastungen in der Zukunft sicherzustellen, die u.a. aus der demografischen Entwicklung oder den steigenden Versorgungsausgaben resultieren.



Ein weiterer Indikator für die Beurteilung der Haushaltssituation ist der sog. Primärsaldo (Primärüberschuss / Primärdefizit). Der Primärsaldo errechnet sich aus den bereinigten Einnahmen - also ohne Kreditaufnahme - abzüglich der bereinigten Ausgaben ohne Zinszahlungen und gibt einen Hinweis darauf, inwieweit die nicht kreditfinanzierten Einnahmen zur Deckung der Ausgaben ohne Zinsen ausreichen. Ein Primärdefizit bedeutet, dass rechnerisch neben den Zinszahlungen weitere Landesausgaben durch zusätzliche Kredite finanziert werden. Dies war die klassische Situation der 1970er bis in die 1980er Jahre hinein, was insbesondere an der Entwicklung der Primärsaldoquote (in % des Bruttoinlandsproduktes) deutlich wird.

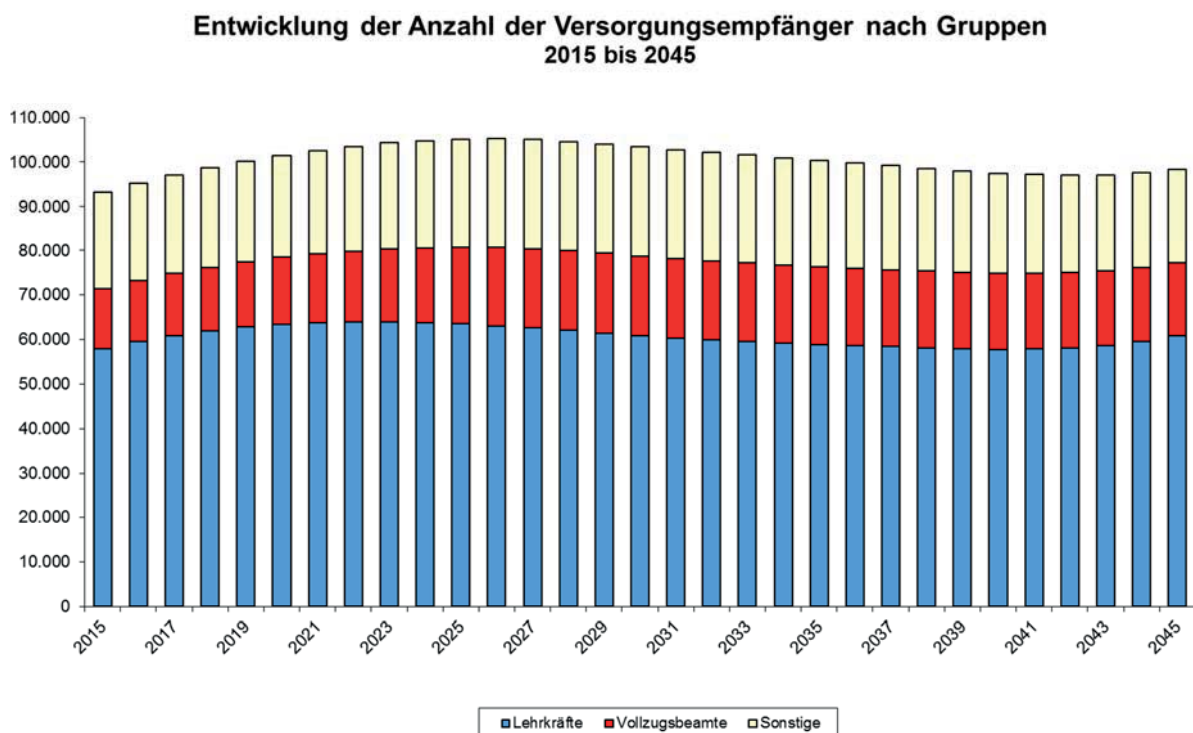


Primärdefizite über längere Zeiträume bedeuten grundsätzlich eine zunehmende Einschnürung der öffentlichen Haushalte über steigende Schuldenquoten oder steigende Zins-Steuer-Quoten. Werden Primärüberschüsse erzielt, wird aus den „ordentlichen“ Einnahmen rechnerisch ein Beitrag zu den Zinslasten geleistet. Für den aktuellen Zeitraum gilt, dass seit 2012 Primärüberschüsse erzielt und für den gesamten Planungszeitraum erwartet werden.

3.12 Steigende Versorgungsausgaben als Herausforderung künftiger Haushalte

Den Versorgungsausgaben der Länder kommt unter dem Blickwinkel der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik besondere Bedeutung zu. Aufgrund der bereits heute für die nächsten Jahrzehnte weitgehend festgelegten Ausgabeverpflichtungen und des hohen Personalausgabenanteils der Länder wird diese Ausgabekategorie die finanzwirtschaftliche Entwicklung auch des Landes Niedersachsen in den kommenden Jahrzehnten stark prägen.

In den Alterssicherungssystemen des Öffentlichen Dienstes treten grundsätzlich die gleichen Entwicklungen ein wie im System der Gesetzlichen Rentenversicherung. Neben der allgemeinen demografischen Entwicklung ist darüber hinaus wesentliche Ursache für das bevorstehende Ansteigen der Versorgungsausgaben die Erhöhung der Empfängerzahlen durch den Personalzuwachs seit den 1970er Jahren insbesondere in den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit als Folge geänderter Anforderungen an den Staat.



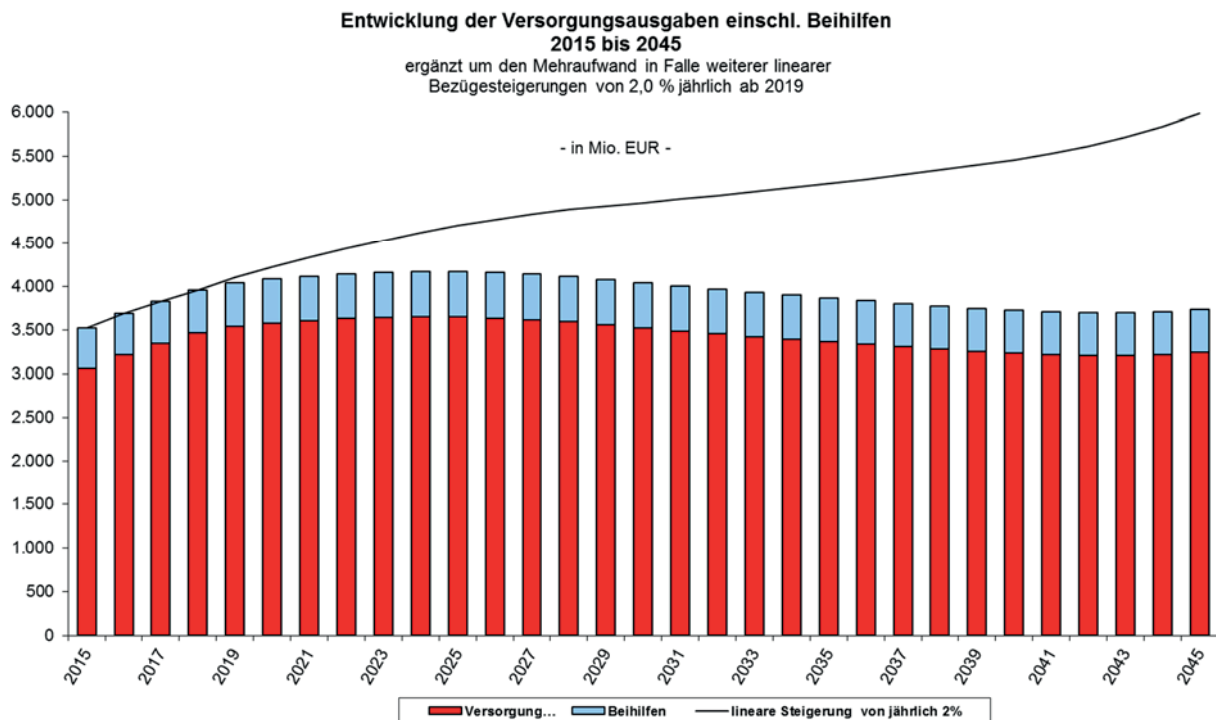
Die Zunahme der Versorgungsausgaben wird dadurch verstärkt, dass es auch im Öffentlichen Dienst eine Tendenz zur Einstellung höher qualifizierter Bewerber gab und gibt (Ausdehnung des Lehrpersonals, zweigeteilte Laufbahn bei der Polizei). Damit werden Versorgungsempfänger aus den oberen Besoldungsgruppen in Zukunft prozentual stärker vertreten sein.

Nach einer vom Nds. Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) im Frühjahr 2016 erstellten Prognose werden die Versorgungsausgaben von zurzeit rund 3,1 Mrd. EUR (Ist-Ausgabe 2015) ohne weitere lineare Anpassung auf rund 3,6 Mrd. EUR im Jahr 2025 ansteigen.

Den Berechnungen wurden folgende Basisdaten (jeweils getrennt für die Bereiche Schule, Polizei- und Justizvollzug sowie Sonstige) zugrunde gelegt:

- Versorgungsempfängerzahlen (einschl. Hinterbliebene) am 31. Dezember 2015,
- Ist-Ausgabe für Versorgung im Haushaltsjahr 2015,
- Anzahl und Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie
- vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Sterbetafel.

Den Berechnungen liegt die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung (Stichtag: 31. Dezember 2015) gültige Rechtslage zugrunde. Hierzu gehören auch die Bezügeanpassungen aufgrund des NBVAnpG 2015 / 2016 sowie die stufenweise Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze auf das 67. Lebensjahr beginnend ab 2012.



Der Anteil der Versorgungsausgaben (einschl. Beihilfen) an den Ausgaben des Landeshaushalts betrug 2015 rund 12,5 %. Die ohne lineare Tarifsteigerungsraten gerechneten Werte steigen bis 2025 auf rund 14,8 % der Ausgaben des Jahres 2015. Diese Zahl verdeutlicht, welcher Anteil der Landesausgaben 2015 für den Versorgungsbereich bereitzustellen gewesen wäre, wenn die für das Jahr 2025 prognostizierte Anzahl und Struktur der Versorgungsempfänger bereits im Jahr 2015 vorgelegen hätte. Die Differenz zwischen dem Anteil der aktuellen Versorgungsausgaben an den Landesausgaben (12,5 %) und den zu erwartenden Versorgungsausgaben des Jahres 2025 „zu heutigen Preisen“ (rund 14,8 %) beschreibt den Konsolidierungsbedarf, der zur Finanzierung der entsprechenden Verpflichtungen in den nächsten Jahren entsteht, nämlich rund 2,3 Prozentpunkte des aktuellen Haushaltsvolumens oder rund 637 Mio. EUR.

Bei der Erstellung der Prognose fand bislang die amtliche Sterbetafel für die westdeutschen Bundesländer Anwendung. Nunmehr legt der 6. Versorgungsbericht des Bundes, der mit Datum vom 16. Dezember 2016 veröffentlicht wurde, eine beamtenspezifische Sterbetafel zugrunde. Diese verarbeitet Daten der Versorgungsempfängerstatistik zu den Beamtinnen, Beamten, Richterinnen, Richter, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Bundes, der Länder, der Kommunen, der Sozialversicherung sowie Berufssoldatinnen und Berufssoldaten (ohne Zeitsoldatinnen und Zeitsoldaten). Zurzeit steht in der Diskussion, diese Sterbetafel auch für die niedersächsische Versorgungsprognose zu verwenden. Für sich daraus rechnerisch ergebende höhere Haushaltsbelastungen ist eine Risikovorsorge in den Datenbestand aufgenommen worden.

Neben den bundeseinheitlichen Änderungen des Versorgungsrechts wurden Maßnahmen ergriffen, um den Anstieg der Versorgungsausgaben zu kompensieren. Hierzu gehören neben der Streichung des Urlaubs- und „Weihnachtsgeldes“ die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung erfolgte Einsparung von 6.743 Stellen (ZV II) und von 1.900 Stellen im Rahmen der beschlossenen ZV III. Des Weiteren werden im Rahmen der zum Haushalt 2016 von der Landesregierung beschlossenen Maßnahme „Rückführung des Personalbestandes auf den Stand 2013“ insgesamt 806 Beschäftigungsmöglichkeiten eingespart.

In den Jahren 1999 bis 2009 wurden zudem nach dem Niedersächsischen Versorgungsrücklagengesetz jährlich Beträge an ein Sondervermögen „Niedersächsische Versorgungsrücklage“ gezahlt. Der Bestand des Sondervermögens betrug am Stichtag 31. Dezember 2016 rund 514 Mio. EUR.

Die Versorgungsverpflichtungen des Landes liegen dem Grunde nach für die nächsten Jahrzehnte fest. Gleichwohl stellt auch die Versorgungsprognose des NLBV nur eine Momentaufnahme dar. Rechtsänderungen und veränderte Berechnungsparameter werden entsprechend zu neuen Ergebnissen führen.

Änderungen im Versorgungsrecht haben zu erheblichen Auswirkungen auf das Zuruhesetzungsverhalten und damit auf die Höhe der Versorgungsausgaben geführt. So wurde ein Versorgungsabschlag in Höhe von 3,6 % für jedes volle Jahr der Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze eingeführt. Des Weiteren wurde 2005 für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte mit Wirkung vom 1. Januar 2009 die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand vom 60. auf das vollendete 61. Lebensjahr und mit Wirkung vom 1. Januar 2010 auf das vollendete 62. Lebensjahr angehoben.

Beginnend ab 2012 wird vergleichbar mit den rentenrechtlichen Regelungen die gesetzliche Altersgrenze bis 2029 stufenweise auf das 67. Lebensjahr angehoben. Mit der Anhebung der Altersgrenze einhergehend ist zur Flexibilisierung des Ruhestandsbeginns ein zeitlicher Korridor für den Eintritt in den Ruhestand zwischen dem 60. und 70. Lebensjahr eingeführt worden. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl der Versetzungen in den Ruhestand auf Antrag seit 2012 ansteigend ist.

4. Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen

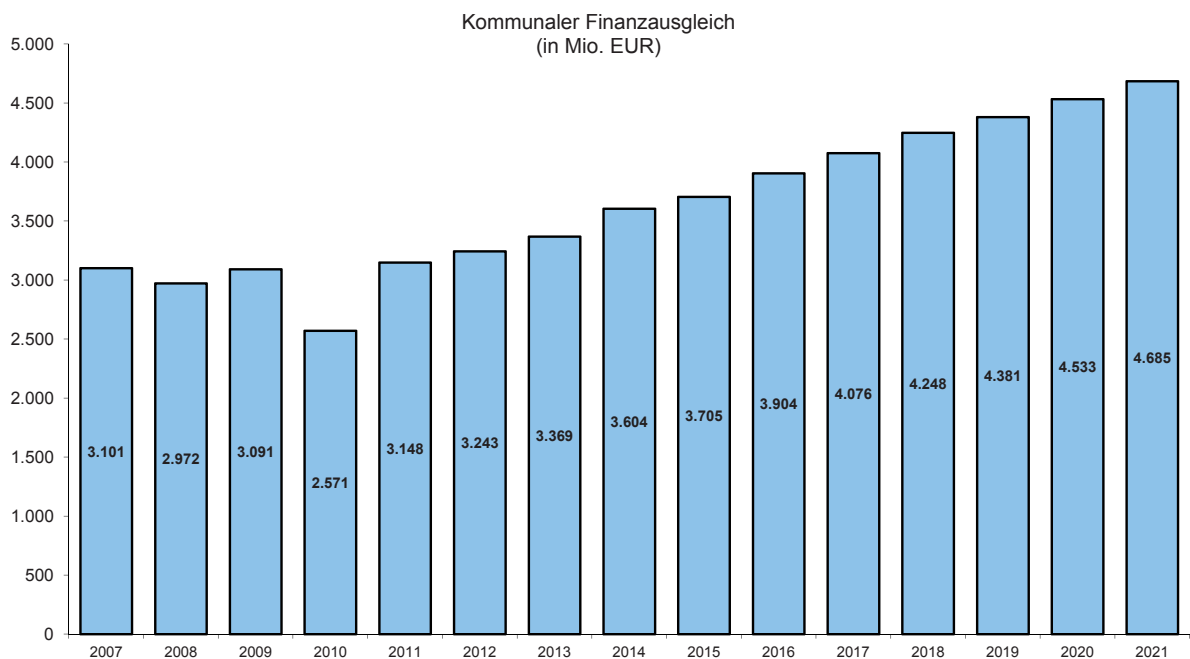
Die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen werden im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz (NFVG) und im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) geregelt.

Die Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA) haben 2016 mit rd. 3,9 Mrd. EUR wiederholt einen neuen Höchststand erreicht.

Soweit die aktuellen Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eintreten (s. Abschnitt 2), ist für 2017 und 2018 zu erwarten, dass sich die Finanzsituation der kommunalen Ebene infolge der guten Steuereinnahmeentwicklung und der auf Bundes- und Landesebene bereits umgesetzten oder geplanten Entlastungen weiterhin positiv gestaltet.

Eine Gesamtschau sämtlicher Parameter gibt keinen Anlass, von der seit 2007 gültigen Steuerverbundquote abzuweichen. Die Landesregierung hat daher für den Zweijahreshaushalt 2017 / 2018 festgestellt, dass die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen nach wie vor gewahrt ist und es somit keiner Änderung der Steuerverbundquote von 15,50 % im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz (§ 1 NFVG) bedarf.

Nach den prognostizierten Steuereinnahmen und den Beschlüssen der Landesregierung zur Mittelfristigen Planung 2017 - 2021 wächst die Zuweisungsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs für 2018 ff kontinuierlich weiter auf 4,2 / 4,4 / 4,5 / 4,7 Mrd. EUR.



Quellen: LSN: Ist bis 2015 mit Steuerverbundabrechnung; eigene Berechnung: Ist 2016 mit Steuerverbundabrechnung (vorläufiger Gesamtbetrag); Soll lt. HP 2017 / 2018 und Planung 2019 bis 2021 (2017 einschließlich Verbundabrechnung des Vorjahres); mit Finanzausgleichsumlage.

Das positive Zusammenwirken von Land und Kommunen äußert sich exemplarisch in der fairen Beteiligung der Kommunen an steuerlichen Kompensationsleistungen des Bundes, in Beschlüssen zu Haushaltsentlastungen auch zu Gunsten der Kommunen auf der Einnahmeseite, der Einführung des Konnexitätsprinzips (2006) und insbesondere durch die Anschlussfinanzierung des Zukunftsvertrages.

Auf Grundlage des 2009 zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden unterzeichneten Zukunftsvertrages wurde mit §§ 14a ff. NFAG für Kommunen mit besonderen strukturellen Problemen die zeitlich befristete Möglichkeit geschaffen, dauerhaft eine Freistellung von bis zu 75 % ihrer finanziellen Belastungen durch Zins und Tilgung der aufgelaufenen Liquiditätskredite zu erhalten. Das Land Niedersachsen und die Kommunen stellen für diese Zwecke in den Jahren 2012 bis 2041 jährlich jeweils 35 Mio. EUR in einem gemeinsamen Entschuldungsfonds zur Verfügung - insgesamt 2,048 Mrd. EUR. Bisher wurden 1,49 Mrd. EUR durch entsprechende Entschuldungsverträge mit Kommunen gebunden.

Da einige notleidende Kommunen nicht die Bewilligungsvoraussetzungen des § 14a NFAG erfüllen konnten, hat das Land in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden die noch zur Verfügung stehenden Restmittel i.H.v. 555 Mio. EUR in ein Nachfolgeprogramm überführt. Auf Grundlage des neu geschaffenen § 14b NFAG können besonders finanzschwache und mit Liquiditätskrediten stark belastete Kommunen sogenannte Stabilisierungshilfen in Höhe von 60 % der bis zum 31. Dezember 2014 aufgelaufenen Liquiditätskredite erhalten. Die Auszahlung der letzten Entschuldungs- bzw. Stabilisierungshilfen ist im Laufe des Jahres 2016 erfolgt. Insgesamt konnten 190 betroffene Kommunen über 53 Verträge teilschuldet bzw. stabilisiert werden.

Weitere Entlastungsmaßnahmen des Bundes und des Landes für die Kommunen sind bereits umgesetzt oder wie folgt geplant:

Das vom Bund 2015 verabschiedete „Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015“ sowie das „Kommunalinvestitionsgesetz“ entlasten die Kommunen auch in den folgenden Jahren. Der Bund verhandelt seit 2016 mit den Ländern die Rahmenbedingungen, unter denen die Aufstockung des „Sondervermögens Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ von zusätzlichen 3,5 Mrd. EUR für das Themenfeld „Bildungsinfrastruktur“ erfolgen kann.

Kommunen mit weit unterdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft können seit 2015 unter bestimmten Voraussetzungen ergänzende Zuweisungen zur Kofinanzierung von EU-Programmen erhalten. Hierfür stehen Landesmittel in Höhe von 4 Mio. EUR p. a. zur Verfügung. Die kommunalen Gebietskörperschaften leisten hierzu einen finanziellen Beitrag bis zur Höhe von ebenfalls 4 Mio. EUR p. a. aus den Haushaltsansätzen der Bedarfszuweisungen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingssituation wurde 2016 im Verein mit dem Nachtragshaushaltsplan das Aufnahmegesetz (AufnG) geändert. Hierdurch wurde die an die Kommunen zu zahlende Kostenabgeltungspauschale vorzeitig von 6.195 EUR auf 10.000 EUR pro berücksichtigungsfähiger Person erhöht. Außerdem wurde die Bemessungsgrundlage für die zu berücksichtigende Anzahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger vom jeweils vorvergangenen auf das vergangene Jahr vorgezogen. Beide Maßnahmen wirken dauerhaft. Weiterer Bestandteil des Maßnahmenpakets war eine zusätzliche Vorauszahlung an die Kommunen für die Jahre 2017 und 2018 mit dem Nachtragshaushalt 2016.

Mit dem „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ entlastet der Bund die Kommunen um 5 Mrd. EUR. Mit den Festlegungen des Haushaltes 2017 / 2018 und einer damit verbundenen Änderung des NFAG fließt den Kommunen der niedersächsische Anteil an diesem Entlastungspaket, der das Land in Höhe von 95 Mio. EUR als Umsatzsteuer-Mehreinnahmen erreicht (Anteil an sog. „eine Milliarde“), ab 2018 dauerhaft über den KFA zu. Damit trägt das Land dafür Sorge, dass die Kommunen vollständig von der Entlastung profitieren.

5. Struktur der Einnahmen

5.1 Steuern, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Kfz-Steuer-Kompensation und Förderabgabe

Die Haupteinnahmequelle des Landes bilden mit rd. vier Fünftel der Gesamteinnahmen die Steuern und die steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA), den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sowie aus der Kfz-Steuer-Kompensation des Bundes (vgl. Art. 106b GG). Seit 2015 wird an dieser Stelle zudem die Förderabgabe einbezogen, um den inhaltlichen Zusammenhängen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich auch darstellungsmäßig Rechnung zu tragen. Insgesamt werden im noch laufenden System rd. 82 % der Einnahmen aus der Förderabgabe über den bundesstaatlichen Finanzausgleich ausgeglichen.

Die zu erwartenden Einnahmen setzen sich kurz- und mittelfristig wie folgt zusammen:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern	23.581	24.413	24.975	25.843	26.761
LFA	739	784	824	862	900
BEZ	399	423	444	464	484
Kfz-Steuer-Kompensation	896	896	896	896	896
Förderabgabe	120	100	100	100	100
Gewerbesteuer in Küstengewässern	5	5	5	5	5
Summe	25.740	26.621	27.244	28.170	29.146
Veränderung gegenüber Vorjahressoll in %	+ 4,4	+ 3,4	+ 2,3	+ 3,4	+ 3,5

Die Ansätze für Steuern, LFA und BEZ in den Jahren 2017 bis 2021 sind aus den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 2. bis 4. November 2016 abgeleitet. Analog zur Vorgehensweise im Arbeitskreis Steuerschätzungen wurden demgemäß die Auswirkungen aus der vereinbarten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wegen des noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht im Zahlenwerk nachvollzogen. In Bezug auf die Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden wurde für die Jahre 2020 und 2021 weiterhin die bekannte, bis 2019 geltende Rechtslage angewandt. Die Ansätze der Förderabgabe wurden abermals insbesondere aufgrund rückläufiger Fördermengen herabgesetzt.

Die Ansätze wurden auf der Basis geltenden Rechts geschätzt. Zudem wurden Korrekturen vorgenommen für die mittlerweile verabschiedeten Gesetze zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes, des Kinderzuschlags, des Unterhaltshöchstbetrages und zum Ausgleich der kalten Progression sowie zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen. Darüber hinaus wurde wie in den Vorjahren eine Risikovorsorge für die in Niedersachsen zum Bundestrend schwächere Bevölkerungsentwicklung (sogenannter Demografieabschlag) eingestellt.

Zusammengefasst zeigt die Gegenüberstellung der Steuerschätzung gegenüber der Mipla 2016 - 2020 folgende Abweichungen:

in Mio. EUR (einschl. Förderabgabe)	2017	2018	2019	2020
Ansätze laut Mipla 2016 - 2020 (einschl. Ergänzungsvorlage)	25.373	26.366	27.018	27.900
Schätzabweichung	+ 297	+ 200	+ 171	+ 215
Zusätzliche Bundesbeteiligung Kosten Flüchtlingshilfe und Entlastungspaket Kommunen	+ 110	+ 95	+ 95	+ 95
Korrektur Förderabgabe	- 40	- 40	- 40	- 40
Ansätze lt. Mipla 2017 - 2021	25.740	26.621	27.244	28.170
Differenz alte / neue Mipla	367	255	226	270

5.2 Einnahmen vom Bund

Die Einnahmen vom Bund (ohne BEZ, ohne Kfz-Steuer-Kompensation) weisen folgende Werte auf:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Einnahmen vom Bund	2.045	2.055	2.263	2.265	2.297
Veränderung gegenüber Vorjahressoll in %	6,7	0,5	10,1	0,1	1,4

Im gesamten Planungszeitraum steigen gegenüber 2016 die Erstattungen für die Grundsicherung (2016 – 2021: 633 / 688 / 729 / 773 / 819 / 868 Mio. EUR) an. Die Erstattungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung erhöhen sich in den Jahren bis 2019 (2016 – 2019: 473 / 520 / 527 / 654 Mio. EUR) ebenso wie die Erstattungen der Kosten der Unterkunft und Heizung für Flüchtlinge (2016 – 2019: 0 / 84 / 84 / 37 Mio. EUR). Diese Einnahmen korrespondieren mit den entsprechenden Ausgaben (s. Abschnitt 6.4 und 6.5).

Rückläufig sind die Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Hochschulpakts 2020 (von 145 Mio. EUR in 2017 auf 80 Mio. EUR in 2021).

Eine genaue Aufgliederung ergibt sich aus Tabelle 6 (Ziff. 5) im Teil III (Tabellenanhang).

5.3 Sonstige Einnahmen

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen (u. a. Gebühren und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit) wird durch eine Reihe verschiedener Faktoren beeinflusst.

Nach den von der Landesregierung getroffenen finanzpolitischen Beschlüssen sind für den gesamten Planungszeitraum keine Entnahmen aus der Versorgungsrücklage vorgesehen.

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Sonstige Einnahmen	1.948	1.922	1.976	1.939	1.697
Veränderung gegenüber Vorjahressoll in %	-2,9	-1,3	2,8	-1,9	-12,5

5.4 Haushaltsdeckungskredite

Nach den von der Landesregierung getroffenen finanzpolitischen Beschlüssen sind für den gesamten Planungszeitraum keine Nettokreditaufnahmen vorgesehen.

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Allgemeine Haushaltsdeckungskredite	0	0	0	0	0
Kreditfinanzierungsquote in %	0	0	0	0	0

6. Struktur der Ausgaben

6.1 Personalausgaben

Als Folge der besonders personalintensiven Aufgabenstruktur der Länder - Stichworte: Lehrer, Finanzverwaltung, Justizverwaltung, Polizei - stellen die Personalausgaben unverändert den größten Ausgabenblock dar.

Die nachfolgende Aufstellung gibt Auskunft über die im mittelfristigen Zeitraum vorgesehene Entwicklung der Personalausgaben in HGr. 4.

	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Personalausgaben (HGr. 4) in Mio. EUR	11.867	12.212	12.590	12.902	13.254
Veränderungen gegenüber dem Vorjahressoll in %	4,3	2,9	3,1	2,5	2,7
davon entfallen auf					
a) die aktiv Beschäftigten	8.006	8.203	8.382	8.557	8.740
Anteil in %	67,5	67,2	66,6	66,3	65,9
b) Versorgungsempfänger	3.861	4.009	4.208	4.344	4.514
Anteil in %	32,5	32,8	33,4	33,7	34,1

Die Steigerung der Personalausgaben ist insbesondere auf den weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben sowie auf die Auswirkungen des Änderungstarifvertrags Nr. 8 zum TV-L und des NBVAnpG 2017/2018 zurückzuführen. Zum 1. März 2016 wurden die Bezüge der Tarifbeschäftigten um 2,3 %, mindestens aber um 75 Euro, und die Besoldungs- und Versorgungsbezüge zum 1. Juni 2017 um 2,5 % sowie zum 1. Juni 2018 um weitere 2,0 % linear gesteigert. Eine Überprüfung der linearen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen ist mit dem nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren vorgesehen.

Für künftige lineare Bezügesteigerungen in den Jahren ab 2019 wurde eine pauschale Vorsorge eingeplant.

Entwicklung des Stellenbestandes und des Beschäftigungsvolumens

Um das Nebeneinander von Personalausgaben aus dem Landeshaushalt und dem Ausgaberahmen für Landespersonal in Landesbetrieben transparent darzustellen, werden die Erläuterung der Personalausgaben und die dahinter stehenden Mengengerüste wie Beschäftigungsvolumina und Stellen im Anhang in einer zusammenfassenden Tabelle dargestellt. Hieraus lassen sich sowohl die Ausgaben der HGr. 4, das Beschäftigungsvolumen und die Stellen im Haushalt als auch der monetäre Ausgaberahmen und die Stellen der Landesbetriebe für Landespersonal ablesen.

Den Landesbetrieben stehen in den Jahren 2017 und 2018 insgesamt jeweils rund 2,1 Mrd. EUR zur Finanzierung von Landespersonal zur Verfügung. Bei den Landesbetrieben handelt es sich z.B. um die Niedersächsischen Hochschulen (ohne Stiftungshochschulen), den Landesbetrieb „Logistik Zentrum Niedersachsen“ und den „Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz“. Die hier abgebildeten Ausgabevolumen der Landesbetriebe schließen das von dritter Seite finanzierte Landespersonal ein, entsprechen aber aus systematischen Gründen nicht in vollem Umfang den in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe dargestellten Personalaufwendungen. Sie wurden durch Ressortumfrage separat erhoben und stellen eine mit den klassischen kameralistischen Personalausgaben vergleichbare Ausgabenkategorie dar.

Finanziert wird das Ausgabevolumen der Landesbetriebe für Landespersonal aus verschiedenen Quellen: Ein erheblicher Teil der Personalausgaben der Landesbetriebe wird

durch Zuweisungen aus dem Landeshaushalt (HGr. 6) gedeckt. Des Weiteren finanzieren sich die Personalausgaben der Landesbetriebe aus Entgelten, die die Landesbetriebe aus dem Landeshaushalt (HGr. 5) oder durch Finanzierungsbeiträge Dritter erhalten.

Die Summe der Personalausgaben aus dem Landeshaushalt und des vergleichbaren Ausgabevolumens der Landesbetriebe erreicht im Jahr 2017 insgesamt einen Betrag von rund 14,0 Mrd. EUR und im Jahr 2018 insgesamt einen Betrag von rund 14,3 Mrd. EUR.

	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Personalausgaben in Mio. EUR	13.954	14.329	14.698	14.991	15.302
<u>davon:</u>					
Personalausgaben (HGr. 4)	11.867	12.212	12.590	12.902	13.254
Personalausgaben Landesbetriebe	2.087	2.117	2.109	2.090	2.048
Beschäftigungsvolumen	135.169	135.103	134.936	135.829	136.397
Stellen ¹⁾	137.191	138.394	137.057	137.870	137.771

1) Anzahl der Stellen nach Stellenplänen, -übersichten und Bedarfsnachweisen

Eine Aufgliederung über Personalausgaben, Beschäftigungsvolumen und Stellen nach Einzelplänen ergibt sich aus der Tabelle 12 im Teil III (Tabellenanhang).

Umsetzung von Einsparungen im Personalbereich als Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts

In Kontinuität vorausgegangener Einsparprogramme hatte die Landesregierung am 25. Juli 2014 beschlossen, das Personalvolumen in der Landesverwaltung zu begrenzen. Zur Umsetzung dieses Kabinettsbeschlusses wurde das Beschäftigungsvolumen in einer Größenordnung von 806 VZE in drei Jahresraten gemindert. Die erste Rate (269 VZE) wurde mit dem Haushalt 2016 erbracht, die zweite und dritte Rate wurden mit dem Haushalt 2017/2018 abgezogen (2017: 269 VZE; 2018: 268 VZE).

6.2 Sachausgaben

Für die Sachausgaben ergibt sich folgendes Bild:

	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
in Mio. EUR	1.627	1.536	1.542	1.541	1.561
Veränderung gegenüber Vorjahressoll in %	-10,3	-5,6	0,4	0,0	1,3

Aufgrund der weiteren Entspannung der Flüchtlingssituation gehen die für die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen eingeplanten Sachausgaben 2017 gegenüber 2016 um 266 Mio. EUR und von 2017 zu 2018 um weitere 80 Mio. EUR zurück.

Ein Anstieg der Sachausgaben ist im Bereich des Zentralen Betriebs der Informations- und Kommunikationstechnik (Anstieg in den Jahren 2017 bis 2019 um 15 / 6 / 21 Mio. EUR) sowie beim Hochbau und der Bauunterhaltung (Anstieg 2017: 27,5 Mio. EUR, 2021: 14 Mio. EUR) zu verzeichnen.

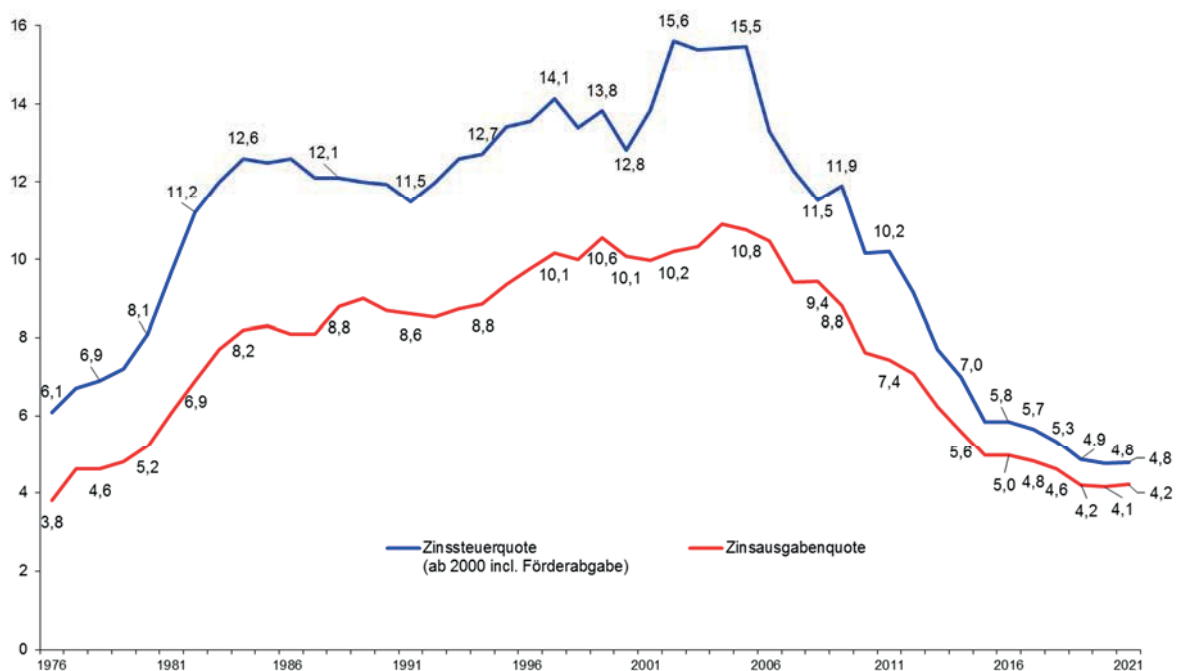
6.3 Zinsausgaben

Die Europäische Zentralbank (EZB) hält weiterhin an ihrer lockeren Geldpolitik fest. Das Anleihekaufprogramm wird sich noch über das gesamte Jahr 2017 erstrecken. Die Zinsen bleiben daher weiter niedrig.

Die Entwicklung der Zinsausgaben (Obergruppe 57 einschl. Zinsen für Kassenverstärkungskredite) im aktuellen Planungszeitraum stellt sich wie folgt dar:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Zinsausgaben	1.455	1.417	1.323	1.338	1.392
Veränderung gegenüber Vorjahressoll in %	1,1	-2,6	-6,7	1,2	4,0

Die Zins-Steuer-Quote und die Zins-Ausgabenquote zeigen folgende Entwicklung:



6.4 Zuweisungen und Zuschüsse

Bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6) ergibt sich folgendes Bild:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Zuweisungen und Zuschüsse	13.966	14.239	14.837	15.166	15.493
Veränderung gegenüber Vorjahressoll in %	4,8	2,0	4,2	2,2	2,2

Die Schwankungen bei den Zuweisungen und Zuschüssen beruhen im Wesentlichen auf unterschiedlich verlaufenden Zahlungsströmen an den kommunalen Bereich. Zu nennen sind insbesondere die Kostenabgeltung nach dem Nds. Aufnahmegesetz, die Zuweisungen im quotalen System, die Grundsicherung, die Unterhaltsvorschüsse und die Beträge für die Kindertagesstätten (s. Abschnitt 6.5 und Tabelle 3 im Teil III).

Als Dividendengegenwert wurden 2016 keine Zahlungen an die Volkswagen-Stiftung veranschlagt, ab 2017 sind jährlich 67 Mio. EUR vorgesehen.

6.5 Zahlungen an den kommunalen Bereich

Die folgende Übersicht zeigt die Summe aus den Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes und den Zahlungen außerhalb des Steuerverbundes an die niedersächsischen Kommunen.

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Zahlungen an den kommunalen Bereich	9.572	9.811	10.367	10.627	10.936
Veränderung in %	5,1	2,5	5,7	2,5	2,9
<u>Nachrichtlich:</u> Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts in %	3,9	1,9	2,4	2,5	2,4

Da die Zahlungsströme aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen stammen, werden diese im Folgenden kurz erläutert.

6.5.1 Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes

Die Zuweisungen an die Gemeinden innerhalb des Steuerverbundes (KFA) betragen einschließlich der Finanzausgleichsumlage:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes	4.076	4.248	4.381	4.533	4.685
Veränderung in %	6,8	4,2	3,1	3,5	3,3

Nach den Ergebnissen der November-Steuerschätzung 2016 ist im Haushaltsplan 2017 ein Plus für 2016 (abzurechnen in 2017) i. H. v. 63,1 Mio. EUR enthalten. Die Prognosen für 2018 ff. beinhalten bereits die verbleibenden Umsatzsteueranteile (80,275 Mio. EUR p.a.) zur weiteren Entlastung der Kommunen im Rahmen des Entlastungspakets des Bundes (sog. „eine Milliarde“).

Die Auswirkungen aus der vereinbarten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes zum 31. Dezember 2019 wurden wegen des noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht im Zahlenwerk nachvollzogen. In den Jahren 2020 und 2021 wurde weiterhin die bekannte, bis 2019 geltende Rechtslage angewendet. Dies entspricht der aktuellen Vorgehensweise des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Insgesamt wird es anlässlich der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen umfangreicher Nachjustierungen auf Landesebene bedürfen. Hierzu werden im Haushaltsaufstellungsverfahren 2019 – nach Abschluss der Gesetzgebung zur Neuordnung – die Auswirkungen auf Niedersachsen im Detail zu analysieren und über entsprechende Folgerungen zu entscheiden sein.

6.5.2 Zahlungen außerhalb des Steuerverbundes

Außerhalb des Steuerverbundes fließen folgende Zahlungen an den kommunalen Bereich:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Zahlungen außerhalb des Steuerverbundes	5.496	5.562	5.986	6.094	6.251
Veränderung in %	3,8	1,2	7,6	1,8	2,6

Die über den Gesamthaushalt ermittelte Steigerungsrate 2017 gegenüber den Planzahlen des Jahres 2016 ist auf die Verstärkung verschiedener Leistungsgesetze in den nachfolgend genannten Ressorthaushalten zurückzuführen, die rückläufige Ausgabeansätze im Einzelplan des Innenministeriums überkompensieren. Der Steigerungswert zwischen den

Haushaltsjahren 2017 und 2018 entspricht einem Zahlungsstrom außerhalb des Steuerverbundes auf einem gleichmäßigen und zugleich hohen Niveau.

Im Einzelplan des Innenministeriums waren für das Haushaltsjahr 2016 einschließlich des Nachtragshaushaltes 2016 für die Zahlung der Kostenabgeltungspauschale nach dem Nds. Aufnahmegesetz (einschließlich der Kosten für die Aufnahme von traumatisierten irakischen Frauen) 856,3 Mio. EUR veranschlagt, von denen rd. 852 Mio. EUR zur Auszahlung gelangten. Für das Haushaltsjahr 2017 sind 491,8 Mio. EUR und für das Haushaltsjahr 2018 487,2 Mio. EUR veranschlagt. Der Ansatzrückgang resultiert insbesondere aus dem Abzug der in 2016 gezahlten Vorauszahlungen von 290 Mio. EUR auf das Jahr 2017 und 241,9 Mio. EUR auf das Jahr 2018. Demzufolge ist ab 2019 wieder eine Ansatzerhöhung zu verzeichnen.

Im Einzelplan des Sozialministeriums sind deutliche Steigerungsraten auf die geplanten Ausgabenentwicklungen im Quotalen System, erhöhte Erstattungsleistungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung gem. § 46 a SGB XII sowie auf Erstattungen aufgewendeter Kosten für Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere für unbegleitete ausländische minderjährige Ausländer, zurückzuführen. Die Erstattungsleistungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung gem. § 46 a SGB XII steigen in den Jahren 2017 - 2021 um jährlich rund 54 / 41 / 44 / 46 / 49 Mio. EUR, die Zuweisungen des Landes im Quotalen System an die überörtlichen Träger der Sozialhilfe um jährlich rund 108 / 115 / 122 / 129 / 88 Mio. EUR.

Im Einzelplan des Kultusministeriums steigt der Ansatz im Haushaltsplan 2017 gegenüber 2016 für die Finanzhilfe nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder um 20,4 Mio. EUR. Zusätzlich wurden Landesmittel zur Verbesserung der Qualität (Integration durch Sprache) in Kindertagesstätten bzw. Kindergartengruppen in Höhe von 54,3 Mio. EUR veranschlagt. Des Weiteren wurden die Zahlungen an den kommunalen Bereich durch das Landesprogramm zum weiteren Ausbau der Betreuungsplätze der unter Dreijährigen in Krippen und der Tagespflege in den Jahren 2017 und 2018 um jeweils 5,0 Mio. EUR erhöht. Durch das Investitionsprogramm des Bundes für den Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren werden 2017 Mittel in Höhe von 23,2 Mio. EUR und 2018 in Höhe von 9,3 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Weiterhin steigen mit dem Zweijahreshaushalt 2017 / 2018 die Ausgaben im Bereich der Schulsozialarbeit um 8 Mio. EUR und der Systembetreuung um 6 Mio. EUR auf insgesamt 19 Mio. EUR jährlich.

6.6 Investitionsausgaben

Die Investitionsausgaben des Landes (Hauptgruppen 7 und 8) zeigen folgende Entwicklung:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Investitionsausgaben	1.376	1.410	1.343	1.348	1.360
Anteil an den jeweiligen bereinigten Gesamtausgaben in % (Investitionsquote)	4,6	4,6	4,3	4,2	4,1

Bei einer Beurteilung der Investitionsquote - auch im Ländervergleich - ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung der Investitionsquote in den letzten Jahren stark durch Sondereffekte beeinflusst wurde. Diese sind dabei sowohl niedersachsenspezifisch (Kapitalmaßnahmen zu

Gunsten der Nord/LB, Errichtung eines Sondervermögens zur Bewirtschaftung zweckgebundener Einnahmen, Aufhebung der investiven Zweckbindung im KFA) als auch bundesweit ableitbar (Konjunkturpaket II). Nach einer Bereinigung um diese Sondereffekte bewegte sich die Investitionsquote seit 2009 zwischen 6 % und 8 %. Bei Fortsetzung dieser Bereinigung betragen die Investitionsquoten ab 2017 rd. 5,5 %.

Die Schwerpunkte der Investitionen liegen in folgenden Bereichen:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Brandschutz	30	30	30	30	30
Landespolizei	54	52	50	50	47
Sportförderung	5	5	5	5	5
Steuerverwaltung	7	7	7	7	7
Städtebau und Wohnungswesen	74	96	129	139	143
Sonstige soziale Leistungen, insb. NPflegeG	52	54	55	57	56
Gesundheit, insb. Krankenhausbau	242	237	243	242	234
Hochschulbau (Epl. 06)	184	196	148	154	151
Hochschulen (ohne Hochschulbau)	55	56	48	48	48
Staatstheater Hannover	5	9	7		
Schulen, u.a. Inklusion	34	34	34	34	34
Investitionsprogramm des Bundes 2015-2018 „Kinderbetreuungsförderung“	23	9			
Gewerbliche Wirtschaft	69	68	68	68	68
Verkehr (Öffentlicher Nahverkehr und nichtbundeseigene Eisenbahnen)	6	6	6	6	6
Straßenbau	79	89	89	89	89
Häfen-Schifffahrt	41	51	41	41	41
GA-Entwicklung des ländlichen Raumes	67	64	55	55	55
IT-Justiz	7	6	6	6	6
Staatsbäder	9	9	21	1	1
Bürgerschafts- und Gewährleistungsverträge	30	30	30	30	30
Masterplan Ems 2050	9	3	10	11	1
Wasserwirtschaft einschl. Hochwasserschutz	93	88	86	87	87
Fließgewässerentwicklung	8	8	8	6	6
Landeseigener Hochbau	113	129	104	123	155

In den Investitionsausgaben und den aufgeführten Schwerpunktbereichen sind auch Ausgaben nach dem sog. „Entflechtungsgesetz“ enthalten. Infolge der Föderalismusreform I stehen den Ländern seit 2007 bis 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschafts-

aufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ und „Bildungsplanung“ sowie die Abschaffung der Finanzhilfen zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und zur „sozialen Wohnraumförderung“ bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu (sog. Kompensationsmittel, Artikel 143c GG, § 1 Entflechtungsgesetz). Durch die Gesetzesänderung vom 15. Juli 2013 ist ab 2014 die gruppenspezifische Zweckbindung entfallen; die Beträge unterliegen gleichwohl einer investiven Zweckbindung. Die Mittel für die „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ werden in einem Sondervermögen und die für die „Soziale Wohnraumförderung“ ab 2017 im Wohnraumförderfonds verausgabt.

Im Planungszeitraum sind in den Ressorthaushalten folgende Mittel vorgesehen:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Ausbau u. Neubau von Hochschulen einschl. der Hochschulkliniken	48,2	48,2	48,2	48,2	48,2
Bildungsplanung	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

6.7 Gemeinschaftsaufgaben (GA)

Für die Gemeinschaftsaufgaben (GA, Artikel 91a GG) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sind folgende Beträge angesetzt:

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Gemeinschaftsaufgaben	197	198	200	201	201

Eine Unterteilung in die einzelnen Aufgabenbereiche ist der Tabelle 5.2 im Teil III (Tabellenanhang) zu entnehmen.

6.8 Globale Minderausgaben

in Mio. EUR	HP		Planung		
	2017	2018	2019	2020	2021
Globale Minderausgaben *)	116	75	151	15	15
<u>davon:</u>					
Allgemeine globale Minderausgabe (EPI. 13)	100	59	136		
Ressortspezifische globale Minderausgaben	17	16	16	15	15

*) Abweichungen durch Runden der Zahlen.