

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 mehriährige Finanz- und Investitionsplanung zugrunde zu legen...“. Die Landeshaushaltsordnung und die darin zitierten Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) sowie des Haushaltsgrundsätzegesetzes sehen eine fünfiährige Finanzplanung vor. Aufgabe der Mittelfristigen Finanzplanung ist es, „Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen...“. Der Finanzplan ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Er ist von der Regierung zu beschließen und 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 (siehe 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 Haushaltsgrundsätzegesetz, 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 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 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.

Wachstumsraten des BIP in %	2016	2017	2018 - 2020 (jahresdurchschnittlich)
nominal	3,6	3,3	3,2
real	1,7	1,5	1,5

Die deutsche Wirtschaft befindet sich nach wie vor auf einem stabilen Wachstumspfad. Das Bruttoinlandsprodukt stieg in 2015 um 1,7 %. Im Jahr 2014 konnte ein Plus von 1,6 % verzeichnet werden. Ursachen für die positive wirtschaftliche Entwicklung sind deutlich gesunkene Rohstoffpreise, die günstige Wechselkursentwicklung des Euro sowie die nach wie vor starke Binnennachfrage.

Insbesondere die Verbraucher sorgen für positive Wachstumsimpulse. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte stiegen im Jahr 2015 um 1,9 %. Dies war der stärkste Zuwachs seit dem Jahr 2000. Bei den staatlichen Konsumausgaben konnte eine Steigerung von 2,8 % verzeichnet werden. Auch die Investitionen legten zu: Im Inland investierten Unternehmen und Staat zusammen 3,6 % mehr in Ausrüstungen als ein Jahr zuvor. Trotz einiger außenwirtschaftlicher Spannungen exportierte die deutsche Wirtschaft 5,4 % mehr Waren als ein Jahr zuvor. Die Importe stiegen um insgesamt 5,7 %.

Die Grundlage für die gute Binnennachfrage bildete die robuste Entwicklung am Arbeitsmarkt. Laut der Bundesagentur für Arbeit waren im Jahresdurchschnitt 2,795 Millionen Menschen als arbeitslos registriert. Dies sind rund 104.000 Arbeitslose weniger als im Jahr 2014. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote lag 2015 bei 6,4 %. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten stieg von 30,17 Millionen auf 30,77 Millionen.

Auch in Niedersachsen blieb die Wirtschaft 2015 auf Wachstumskurs. Der Wert der in Niedersachsen produzierten Güter und Dienstleistungen stieg 2015 gegenüber dem Vorjahr real um 2,1 %. In 2014 konnte ein Wachstum von 1,3 % verzeichnet werden. Auch für 2016 zeichnet sich eine Fortsetzung des Wachstumspfades ab.

Der allgemeine positive Trend auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat sich auch auf den niedersächsischen Arbeitsmarkt ausgewirkt. In Niedersachsen waren 2015 durchschnittlich 256.434 Personen (-4,2 % gegenüber 2014) arbeitslos gemeldet. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 6,1 % (2014: 6,5 %). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg um 61.404 oder 2,3 % von rund 2,72 Millionen in 2014 auf rund 2,78 Millionen in 2015.

Im Juli 2016 waren in Niedersachsen insgesamt 257.748 Arbeitslose gemeldet. Gegenüber Juli 2015 ist die Arbeitslosigkeit um 2.637 bzw. um 1,0 % gestiegen. Die Arbeitslosenquote betrug im Juli 2016 6,1%. Im Ländervergleich belegt Niedersachsen damit unverändert den 5. Platz; hinter Hessen (5,3 %) und vor Schleswig-Holstein (6,1 %).

Nach den hochgerechneten Ergebnissen von Ende Mai 2016 (aktuellster Wert) ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Niedersachsen weiter gestiegen. Die Zahl nahm im Vergleich zum Vorjahresmonat um 56.800 bzw. 2,0 % auf rund 2,836 Millionen zu.

Das aktuelle Konjunkturbild spricht zudem für eine Fortsetzung der stabilen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands. Die Bundesregierung geht in ihrer Frühjahrsprognose für die Jahre 2016 und 2017 für Deutschland von einem Wachstum von 1,7 % in 2016 bzw. von 1,5 % im Jahr 2017 aus. Die Frühjahrsprognose der EU-Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass im

Euro-Währungsgebiet das Wachstum voraussichtlich von 1,7 % im Vorjahr auf 1,6 % im laufenden Jahr sinken und sich im Jahr 2017 auf 1,8 % erhöhen wird. Das Wirtschaftswachstum im gesamten Staatenbund liegt der Prognose zufolge bei 2,0 % im vergangenen Jahr, bei 1,8 % in diesem Jahr und 1,9 % im nächsten Jahr.

Zu beachten sind allerdings etwaige negative Folgen aus dem britischen Votum pro EU-Austritt auf die Wirtschaftsentwicklung sowohl im Euroraum als auch in Deutschland. Isoliert betrachtet erscheint eine Abschwächung der Wachstumsaussichten wahrscheinlich, wobei insbesondere die gewachsene Unsicherheit die ohnehin schon geringe Investitionstätigkeit weiter hemmen dürfte. Quantität und Dauer der Effekte lassen sich derzeit jedoch nicht belastbar bestimmen. Die Risiken bezüglich der Realisierung der Wachstumserwartungen haben jedenfalls stark zugenommen.

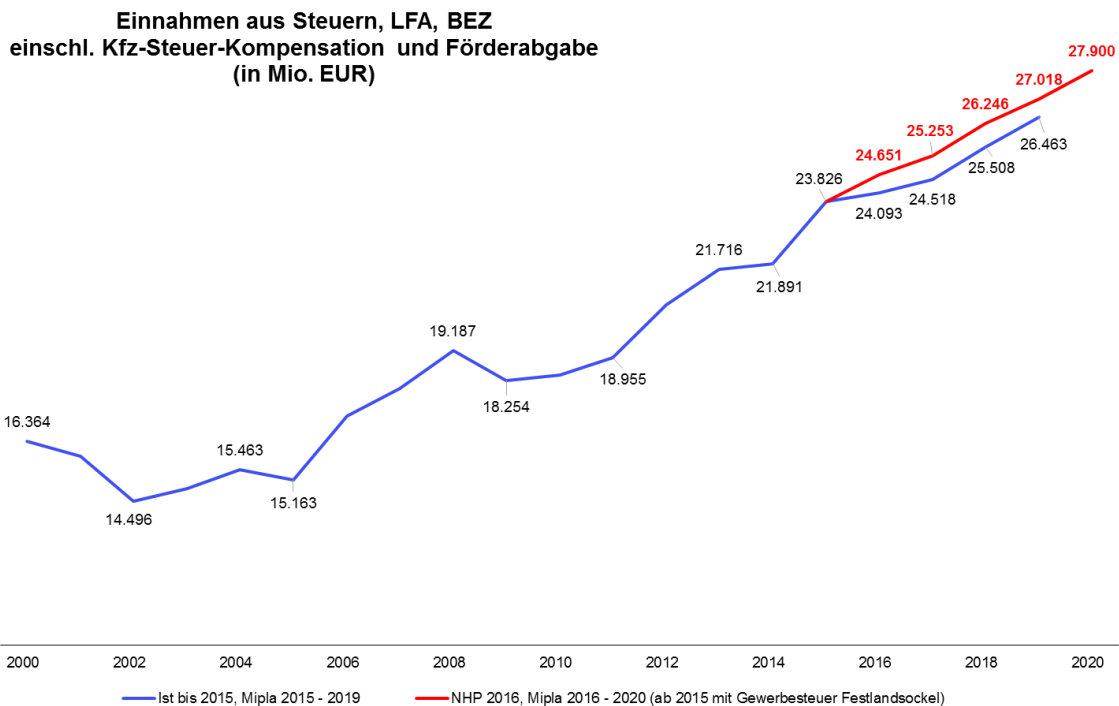
3. Finanzpolitische Ausgangslage und Konzeption

3.1 Steuereinnahmeentwicklung nach wie vor positiv

Die positiven gesamtwirtschaftlichen Prognosen spiegeln sich in einer weiterhin stabilen Einnahmesituation des Landes wider. Der aktuellen Steuerschätzung zufolge werden auch für Niedersachsen stetig steigende Steuereinnahmen prognostiziert. Durch die Leistungen des Bundes im Rahmen der Flüchtlingshilfe, die die Länder technisch als Umsatzsteuereinnahmen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung erreichen, ist das Bild allerdings leicht überzeichnet.

Den steigenden Steuereinnahmeprognosen stehen 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 Risiko dürfte sich infolge der zu erwartenden negativen Auswirkungen aus dem Brexit auf die deutsche Wirtschaft noch verstärken.

Aufgrund der noch ausstehenden Entscheidungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes zum 31. Dezember 2019 sind entsprechende Schlussfolgerungen noch nicht gezogen. In Bezug auf die Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 2020 ist entsprechend der technischen Verfahrensweise des Arbeitskreises Steuerschätzungen die Rechtslage 2019 angewendet worden.



3.2 Ausgewogener Ausgleich zwischen erfolgreicher Haushaltskonsolidierung und inhaltlicher Schwerpunktsetzung

Mit der MiPla 2016 - 2020 führt die Niedersächsische Landesregierung ihr finanzpolitisches Konzept, spätestens im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, zum Ziel und sichert es nachhaltig ab. Bereits 2018 - und damit zwei Jahre früher als bisher geplant und nach den Vorgaben der Schuldenbremse gefordert - wird ein Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung erreicht. Zugleich wird das strukturelle Defizit vollständig zurückgeführt, so dass sich zum Ende des Planungszeitraums - erstmals in der Geschichte des Landes - kein strukturelles Defizit ergibt. Außerdem wurde für den gesamten Planungszeitraum ein vollständiger Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben erreicht, so dass sämtliche Planungsjahre zum vierten Mal in Folge ohne offene Deckungslücken abschließen. Nach alledem wird rechtzeitig vor dem Jahr 2020 mit einem Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme, ohne strukturelles Defizit und ohne verbleibende Deckungslücken der finanzpolitisch notwendige Dreiklang erreicht und dadurch die Einhaltung der Schuldenbremse gesichert.

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 2018 in einen ausgewogenen Haushaltsausgleich ohne neue Schulden aber auch ohne „Kahlschlag“-Politik in zentralen Zukunftsfeldern.

Im Zusammenwirken mit dem hinter der Finanzplanung stehenden „titelscharfen“ Datenbestand bietet die MiPla 2016 - 2020 eine konkrete Informations- und

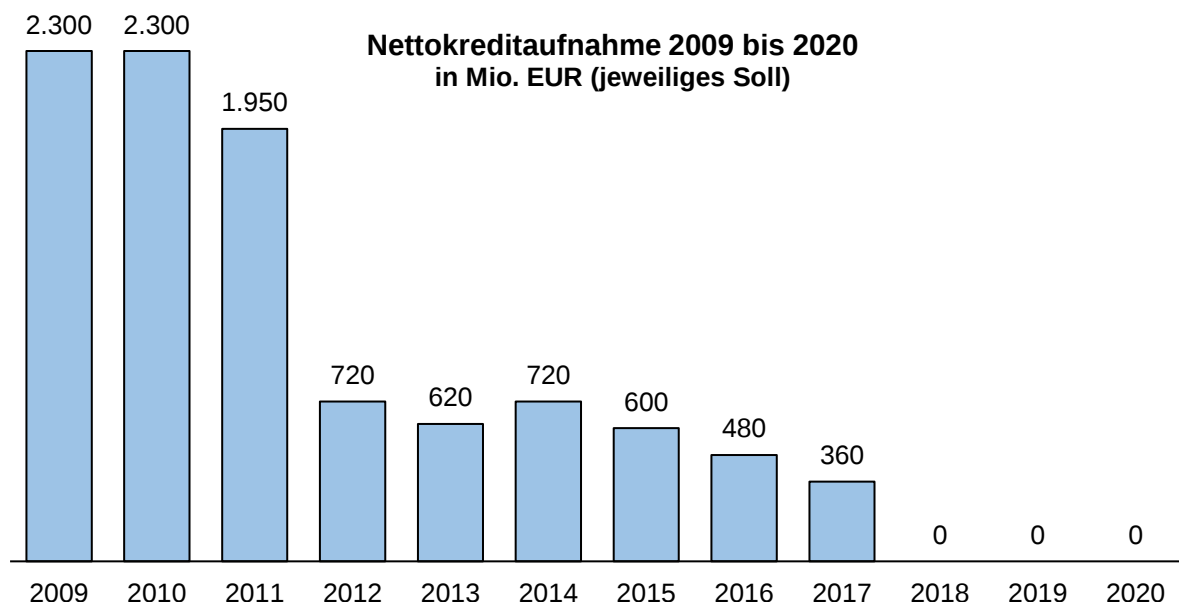
Planungsgrundlage.¹ Die erforderlichen Informationen für Schlussfolgerungen zu grundsätzlichen finanzpolitischen Gestaltungsfragen bis zum Erreichen der Schuldenbremse liegen damit vor.

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

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.

Der von der Niedersächsischen Landesregierung eingeschlagene Weg einer kontinuierlichen Reduzierung der Nettokreditaufnahme in der Haushaltsplanung wurde durch eine vorausschauende Mittelbewirtschaftung begleitet. Dies zeigt seinen Erfolg, indem auf geplante Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage verzichtet und Zuführungen getätigt werden konnten. Diese Vorsorge hilft nun insbesondere bei der Abfederung der enormen finanziellen Herausforderungen aus der Bewältigung der Flüchtlingssituation.

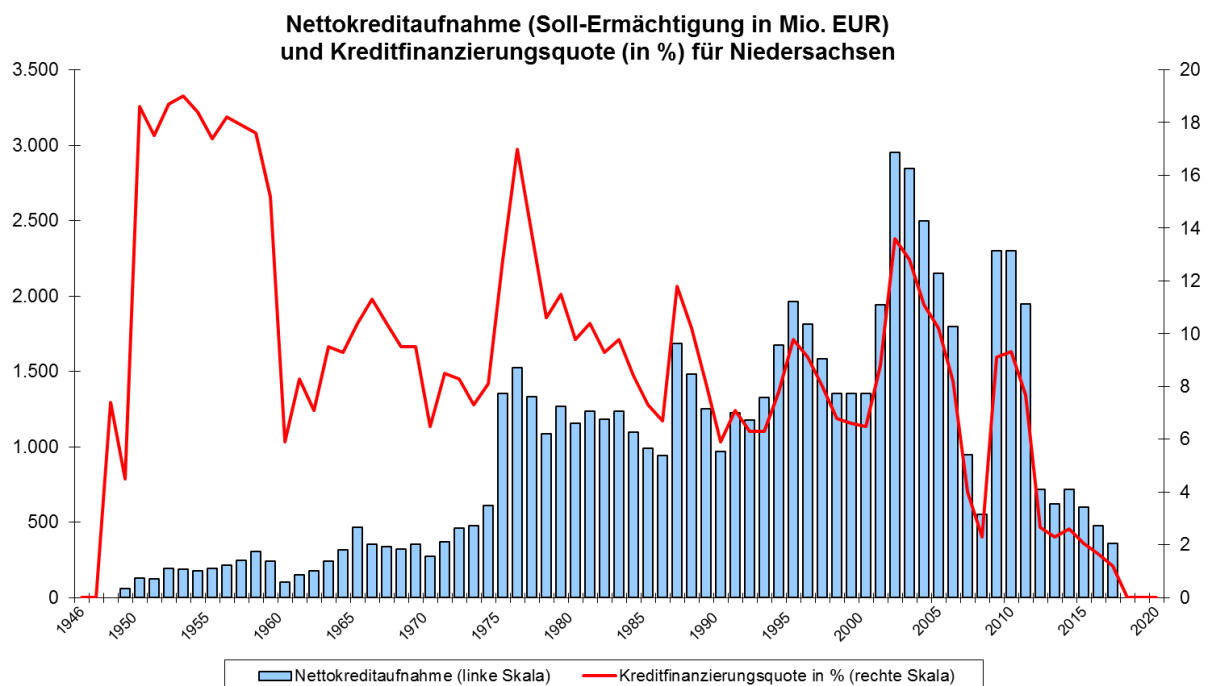
Die getroffene Vorsorge ermöglicht ein Festhalten am beschlossenen Abbaupfad der Nettokreditaufnahme für 2017 - dem ersten Jahr des Doppelhaushaltsplanentwurfs. Wie vorgesehen wird sie im Vergleich zum Haushalt 2016 um 120 Mio. EUR auf 360 Mio. EUR abgesenkt. Bereits das markiert eine neue historische Bestmarke; das Land Niedersachsen weist damit die historisch niedrigste Nettokreditaufnahme seit 1970 auf. Für die Jahre 2018 und 2019 ist eine Vorwegnahme der letzten Etappen auf dem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse möglich. Bereits 2018 - dem zweiten Jahr des Doppelhaushaltsplanentwurfs - wird ein Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung erreicht. Damit wird dieses zentrale finanzpolitische Ziel zwei Jahre früher erreicht als bisher geplant und nach den Vorgaben der Schuldenbremse gefordert. Auch im Ländervergleich ist dies eine bemerkenswerte Leistung.



¹ Die Mittelfristige Planung 2016 - 2020 wurde am 19./20. Juni 2016 von der Landesregierung beschlossen. Die am 2. August 2016 von der Landesregierung beschlossene Ergänzungsvorlage zum Doppelhaushalt 2017/2018 ist im Zahlenwerk noch nicht berücksichtigt.

Bereits mit der für das Haushaltsjahr 2017 vorgesehenen Nettokreditaufnahme wird die Kreditfinanzierungsquote auf 1,2 % und somit auf den historisch niedrigsten Wert zurückgeführt. Ab dem folgenden Jahr und für die Planungsjahre beträgt die Kreditfinanzierungsquote dann 0,0 %; ein Wert, den es in der Geschichte des Landes Niedersachsen noch nicht gegeben hat. Zum Vergleich: der kreditfinanzierte Teil des Landeshaushaltes pendelte in den vergangenen Jahrzehnten zwischen bestenfalls etwa 5 % und knapp 14 %.

Ein Blick auf die lange Reihe der Kreditfinanzierungsquoten zeigt, dass es schon bisher keine länger anhaltende Phase auf dem aktuellen bzw. 2008 erreichten Niveau gab. Durch den vollständigen Verzicht auf neue Schulden ab 2018 wird es noch einmal zusätzlich gesenkt. Neben dem eindeutigen politischen Willen, dieses Niveau 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 ...

Eine der zentralen Aufgaben der Niedersächsischen Landesregierung bleibt daneben der Abbau des bestehenden strukturellen Defizits, um das 2018 vorzeitig erreichte Ziel des Haushaltsausgleichs ohne Nettoneuverschuldung dauerhaft zu sichern. Als Ziel einer generationengerechten Finanzpolitik lässt sich die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen nur durch dauerhaft strukturell ausgeglichene Haushalte erreichen.

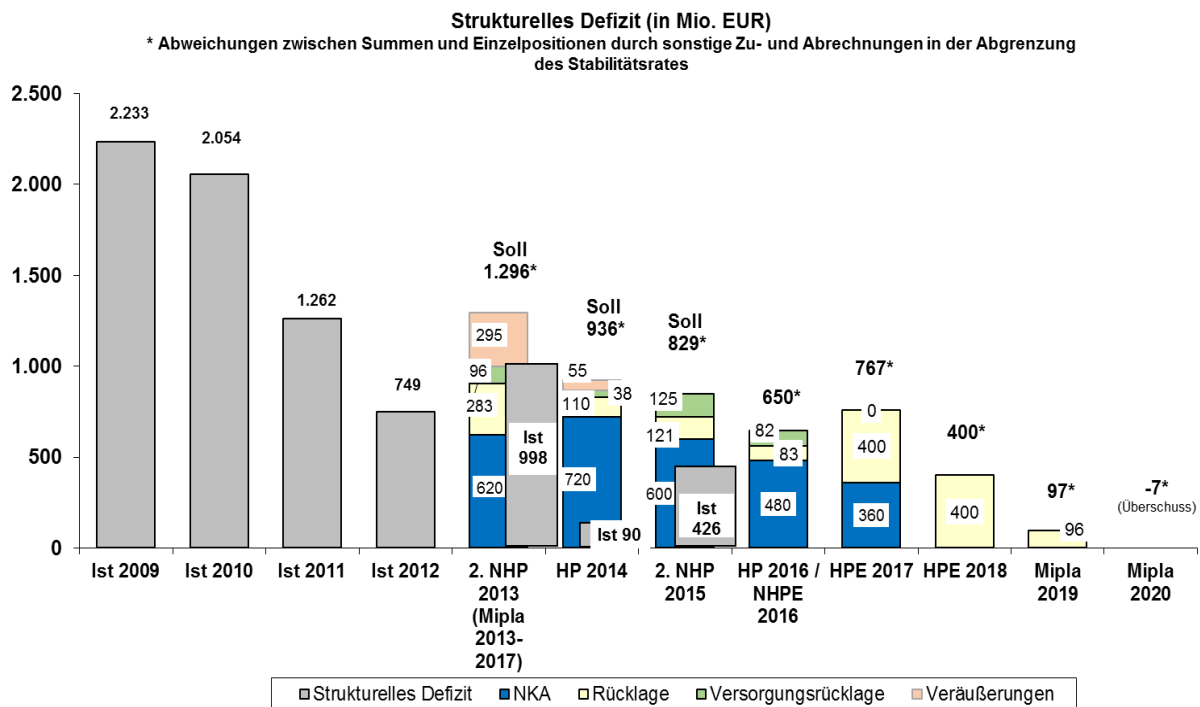
Wurden in der Vergangenheit abnehmende Nettokreditaufnahmelinien regelmäßig unter Einbeziehung von Einmaleffekten wie Rücklagenentnahmen und Vermögensveräußerungen realisiert, greifen diese Instrumente für einen dauerhaften, strukturellen Ausgleich des

Haushaltes zu kurz. Um dauerhaft einen in Einnahme und Ausgabe ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, ist mehr notwendig als allein der Abbau der Nettokreditaufnahme. Insofern steht neben der Rückführung der Nettokreditaufnahme 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 Halbierung auf planerische 650 Mio. EUR für 2016 innerhalb von drei Jahren bereits ein bedeutender 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.

Die aktuelle Flüchtlingssituation und die Finanzierung immens gestiegener Asylausgaben werden durch eine zwischenzeitliche Nutzung der Allgemeinen Rücklage abgedeckt. 2016 betragen die Ausgaben für Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingssituation mehr als das Zehnfache der Ausgaben des Jahres 2014 und bleiben im gesamten Planungszeitraum mit dem Sechs- bis Achtfachen auf hohem Niveau. Die Allgemeine Rücklage dient dem Ausgleich besonders herausfordernder krisenhafter Entwicklungen auf der Einnahme- bzw. Ausgabeseite und somit als Brücke auf dem Weg zu einem dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalt. Folglich ist im Haushalt 2016 eine Rücklagenentnahme in Höhe von 82,6 Mio. EUR vorgesehen. Dank der aktuell günstigen Steuereinnahme- und Zinsausgabensituation ist eine Erhöhung der bereits im Grundhaushalt eingeplanten Rücklagenentnahme im Rahmen des Nachtragshaushaltsplanentwurfs 2016 trotz der deutlichen Ausgabeerhöhungen nicht erforderlich. Im Haushaltsplanentwurf 2017/2018 sind Rücklagenentnahmen in Höhe von jeweils 400 Mio. EUR eingeplant. 2019 ist letztmalig eine Entnahme in Höhe von 96 Mio. EUR eingeplant. Hierdurch können die in kurzer Zeit massiv gestiegenen Ausgabennotwendigkeiten aufgefangen werden, ohne die erfolgreiche finanzpolitische Konzeption der Landesregierung aufgeben zu müssen. Im Gegenzug kann derzeit auf sonstige Einmaleffekte wie Vermögensveräußerungen und Entnahmen aus der Versorgungsrücklage im gesamten Planungszeitraum verzichtet werden, nachdem letztmalig im Jahr 2016 eine Entnahme aus der Versorgungsrücklage vorgesehen ist.

Nach alledem bleibt das strukturelle Defizit des Nachtragshaushaltsplanentwurfs 2016 mit 650 Mio. EUR gegenüber dem Grundhaushalt unverändert. Im Haushaltsplanentwurf 2017/2018 erhöht es sich für 2017 als Summe aus veranschlagter Nettokreditaufnahme und Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage gegenüber dem Haushalt 2016 um 117 Mio. EUR auf 767 Mio. EUR. Durch den Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung kann das strukturelle Defizit bereits im Jahr 2018 wieder um 367 Mio. EUR auf 400 Mio. EUR verringert werden. Zum Ende des Planungszeitraums wird es dann weiter kontinuierlich abgebaut, so dass für das letzte Planungsjahr 2020 - erstmals in der Geschichte des Landes - kein strukturelles Defizit mehr besteht.



Dass es im Ist bereits gelungen ist, das strukturelle Defizit gegenüber den Planungen noch deutlich stärker zurückzuführen, ist zum einen Ausdruck einer sparsamen und verantwortungsbewussten Haushaltsführung. Die erkennbaren Unterschiede zwischen den Jahren sind hingegen wesentlich durch die sogenannte Phasenverschiebung beeinflusst. Die Phasenverschiebung spiegelt die überjährigen abrechnungstechnischen Modalitäten beim bundesstaatlichen Finanzausgleich wider, die gemäß der Regularien des Stabilitätsrates zu bereinigen sind. 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 Planungsjahren ohne offene Deckungslücken

Mit den Beschlüssen zur MiPla 2016 - 2020 hat die Niedersächsische Landesregierung ihren Weg fortgesetzt, Einnahmen und Ausgaben für den gesamten Planungszeitraum in Ausgleich zu bringen. Zum vierten Mal in Folge ist es dadurch gelungen, dass sämtliche Planungsjahre ohne offene Deckungslücken abschließen. In der Gesamtschau unterstreicht dies die realistische Möglichkeit eines auch dauerhaften Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung.

Das Zahlenwerk auf der Ausgabenseite der MiPla 2016 - 2020 stellt sich insgesamt wie folgt dar:

in Mio. EUR	NHPE	HPE	HPE	Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungs- vorgänge)	29.049	29.839	30.356	30.878	31.655
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	3,6 (Soll/Ist)	2,7	1,7	1,7	2,5

nachrichtlich:

Formales Ausgabevolumen	29.249	30.032	30.550	31.070	31.845
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	1,9 (Soll/Ist)	2,7	1,7	1,7	2,5
Formales Einnahmenvolumen	29.249	30.032	30.550	31.070	31.845
Deckungslücke (Differenz Einnahmen/Ausgaben)	0	0	0	0	0

3.3 Neues Bauunterhaltungspaket stärkt die öffentliche Infrastruktur

Neben der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse rückt auch immer mehr 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.

Trotz des entschlossenen Konsolidierungskurses und der stark gestiegenen Ausgaben zur Bewältigung des Flüchtlingszustroms hat die Landesregierung mit den Beschlüssen zum Doppelhaushalt 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.

Allen voran ist hier der Beschluss über das neue Bauunterhaltungspaket für den Zeitraum von 2017 bis 2020 mit einem Volumen von 150 Mio. EUR zu nennen. Wesentliche Stellschrauben des Paketes sind zusätzliche 10 Mio. EUR p. a. für den Erhalt und die Verbesserung der Landesstraßen (2018 bis 2020) sowie für die Jahre 2017 bis 2020 zusätzliche Bauunterhaltungsmittel in Höhe von 20 Mio. EUR p. a. und weitere 10 Mio. EUR p. a. für energetische Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand. Aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften gelten die vorgenannten Mittel überwiegend als konsumtiv. Gleichwohl helfen sie den erheblichen Investitionsstau abzubauen und leisten einen erheblichen Beitrag zur Sicherung des Landesvermögens.

3.4 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 Aufnahme 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.

Unterstützung der Kommunen...

Das Jahr 2015 war geprägt durch einen dynamisch wachsenden Zustrom an Flüchtlingen, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Geschichte zuvor noch nicht erlebt hat. Die Prognose über die Anzahl der Hilfesuchenden wurde im Jahresverlauf mehrmals nach oben korrigiert. Am Ende kamen bundesweit mehr als eine Million Menschen nach Deutschland, davon etwas mehr als 102.000 Personen nach Niedersachsen (EASY-Registrierungen). Finanzpolitisch hat die Landesregierung mit zwei Nachtragshaushalten im Jahr 2015 reagiert und die Ausgabeansätze massiv erhöht. Dabei hat die Landesregierung durch ein Bündel von Entlastungsmaßnahmen ihr Ziel erreicht, die außergewöhnlichen Belastungen der Kommunen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge abzufedern. Einschließlich einer Vorauszahlung für 2016 in Höhe von 250 Mio. EUR betrug der an die Kommunen in 2015 geflossene Entlastungsbetrag rund 534 Mio. EUR.

Flankierend kam eine Summe an Maßnahmen auf Landesebene hinzu, die von einer deutlichen Ausweitung der Kapazitäten in der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, über Sprachförderung für alle Altersgruppen bis hin zur Flüchtlingssozialarbeit reicht. Eine erfolgreiche Bewältigung der Flüchtlingskrise endet nicht bei der Erstaufnahme und -unterbringung der Flüchtlinge. Ebenso bedeutend ist eine gelungene Integration. Dabei gilt Sprache als einer der wichtigsten Faktoren. Zu diesem Zweck wurden 2015 u.a. die haushaltrechtlichen Voraussetzungen für mehr als 700 neue Lehrerstellen geschaffen.

Insgesamt standen im Jahr 2015 damit 617 Mio. EUR (zuzüglich 250 Mio. EUR Vorauszahlung an die Kommunen für 2016) für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingssituation zur Verfügung. Das sind 370 bzw. 620 Mio. EUR mehr, als im Grundhaushalt ursprünglich vorgesehen waren.

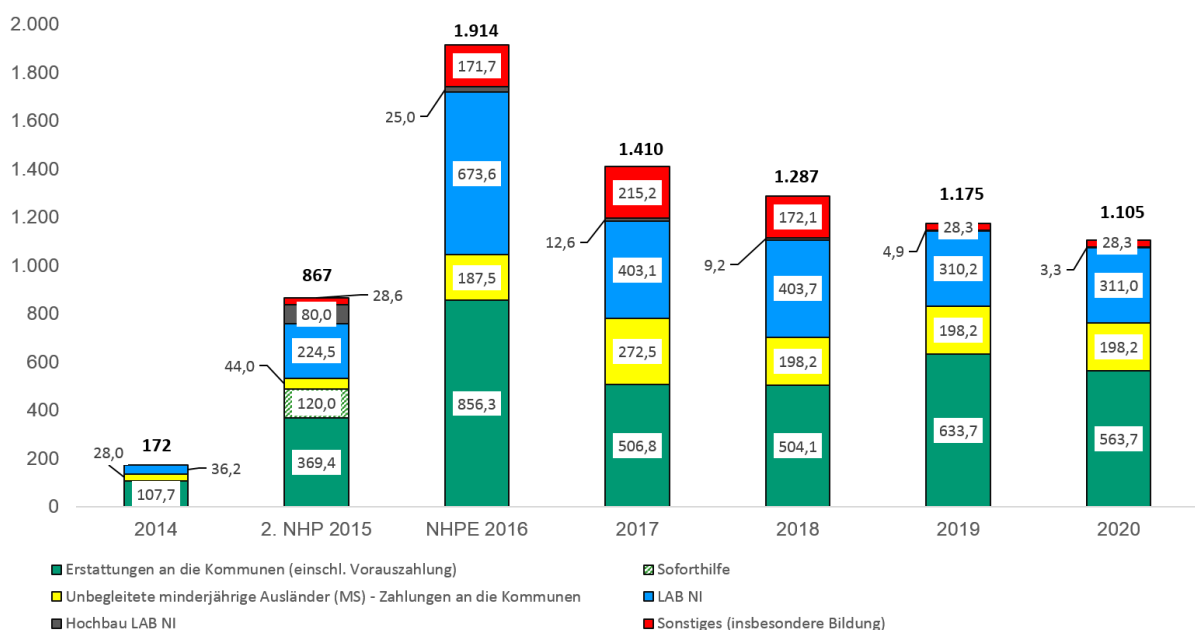
... wird fortgesetzt und intensiviert: Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016

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. Bereits mit dem Grundhaushalt 2016 sind für den Bereich der flüchtlingsbezogenen Ausgaben als Leistungen an die Kommunen, für die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen sowie für Hochbau- und Integrationsmaßnahmen - insbesondere für Sprachförderung - hohe Steigerungsraten vorgesehen. Um die Kommunen bei den großen Herausforderungen durch die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen zu entlasten, hat die Niedersächsische

Landesregierung darüber hinaus einen Nachtragshaushaltsplanentwurf für 2016 beschlossen. Hierdurch sollen die niedersächsischen Kommunen noch in diesem Jahr über den Grundhaushalt hinaus mit zusätzlich 631 Mio. EUR unterstützt werden.

Ursprünglich sollte 2016 die zu zahlende Kostenabgeltungspauschale pro berücksichtigungsfähiger Person auf 9.500 EUR und ab 2017 auf mindestens 10.000 EUR erhöht werden. Nun soll die Pauschale bereits im Jahr 2016 auf 10.000 EUR erhöht werden. Außerdem soll die Bemessungsgrundlage für die zu berücksichtigende Anzahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger vom vorvergangenen auf das vergangene Jahr vorgezogen werden. Somit wird 2016 die Zahl der berücksichtigungsfähigen Personen des Jahres 2015 zu Grunde gelegt. In der Summe führt dies zu einer Erhöhung der Kostenabgeltungspauschale um 331,6 Mio. EUR. Darüber hinaus sollen die Kommunen im Jahr 2016 eine zusätzliche Vorauszahlung in Höhe von 250 Mio. EUR für die Jahre 2017 und 2018 erhalten. Im Ergebnis erhalten die Kommunen im Jahr 2016 damit insgesamt 856 Mio. EUR an Kostenabgeltungspauschale. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Vorauszahlung im Jahr 2016 sind in den Folgejahren jeweils Beträge zwischen 504 und 634 Mio. EUR als Kostenabgeltungspauschale eingeplant. Darüber hinaus werden 2016 die Mittel im Zusammenhang mit der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer (umA) um 50 Mio. EUR auf rund 188 Mio. EUR erhöht. 2017 werden insgesamt rund 272 Mio. EUR und 2018 rund 198 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.

Ausgaben für Asylbewerber und Flüchtlinge (in Mio. EUR)



Quellen: eigene Berechnungen, HP 2014, 2. NHP 2015, NHPE 2016, HPE 2017/2018 und Mipla 2016 - 2020 (Abweichungen durch Runden der Zahlen)

Demgemäß werden mit dem Nachtragshaushaltsplanentwurf die betreffenden Ausgabeansätze des Haushaltsplans 2016 nochmals deutlich auf mehr als 1,9 Mrd. EUR angehoben. Gegenüber 2015 werden sie mit dem Nachtragshaushalt mehr als verdoppelt; gegenüber 2014 betragen sie sogar mehr als das Zehnfache. Im gesamten Planungszeitraum verharren die flüchtlingsbedingten Ausgaben auf hohem Niveau und betragen in allen Jahren ein Vielfaches des Wertes aus 2014. Im Haushaltsplanentwurf 2017/2018 sind 1,4 Mrd. EUR bzw. 1,3 Mrd. EUR vorgesehen; in den Planungsjahren sind Ausgaben in Höhe von jeweils mehr als 1,1 Mrd. EUR eingeplant. Hinzu kommen für die beiden Haushaltsjahre 2017 und

2018 insgesamt weitere 240 Mio. EUR, die im Zuge der am 02.08.2016 von der Landesregierung beschlossenen Ergänzungsvorlage zum Doppelhaushalt 2017/2018 etatisiert werden. Die Mittel stammen aus der Bund-Länder-Vereinbarung zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration vom 07.07.2016 und umfassen die auf Niedersachsen entfallenden Anteile an der Integrationspauschale, soweit sie nicht bereits in den ursprünglichen Beschlüssen enthalten waren. Die zusätzlichen Mittel aus der Integrationspauschale sollen in eine breit angelegte Sprachförderoffensive fließen und somit die zwingend notwendige Basis für eine erfolgreiche Integration schaffen. Nach alledem prägen die flüchtlingsbedingten Ausgaben über den gesamten Planungszeitraum hinweg deutlich die Ausgabeentwicklung des Landeshaushalts.

3.5 Sondervermögen zur Bewirtschaftung von zweckgebundenen Einnahmen schafft Transparenz

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 oftmals 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 nicht maßgeblich 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 Resteproblematik.

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.

3.6 Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit durch Begrenzung der Ausgabeentwicklung

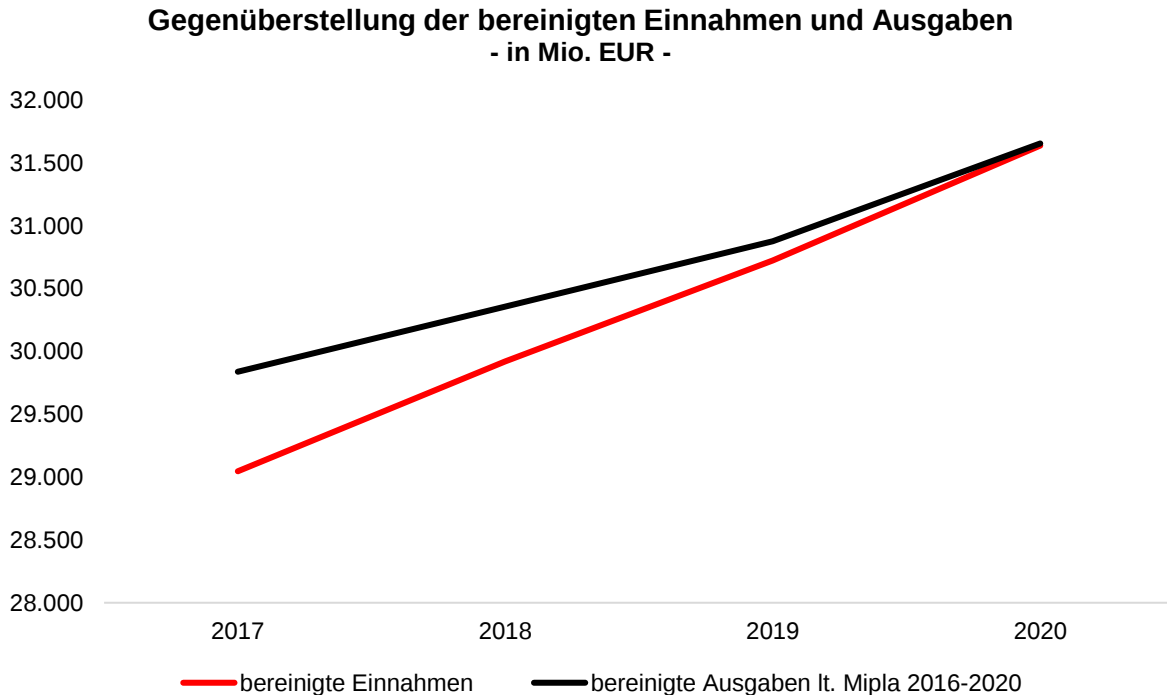
Handlungsmaxime für die niedersächsische Finanzpolitik ist es - eingebunden in die gesamtstaatliche und gesamtwirtschaftliche Entwicklung - die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit des Landes dauerhaft zu sichern, insbesondere mit Blick auf die kommenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen 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 Einschränkung der Finanzpolitik und einer immer stärker ausgeprägten Haushaltsmittelbindung.

Mit dem Haushaltsplanentwurf 2017/2018 wird den Bestimmungen der Schuldenbremse eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme vorzeitig Rechnung getragen. Bereits 2018 - und damit zwei Jahre früher als bisher geplant und nach den Vorgaben der Schuldenbremse gefordert - wird ein 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 Haushaltsplanentwurf 2017/2018 und der MiPla 2016 - 2020 hat die Landesregierung eine Ausgabeentwicklung etatisiert, die sich - wie gefordert - der Einnahmeentwicklung hinreichend stark annähert. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 verbleibt keine Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben. Die durchschnittliche Ausgabewachstumsrate 2017 - 2020 beträgt 2 % jährlich (Einnahmeentwicklung 2017 - 2020: durchschnittlich 2,9 % 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 2020, 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 ausgabeseitiger Haushaltsrisiken.



3.7 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 wird als Einnahmeposition zur Deckung des Saldo von Einnahmen und Ausgaben in Zukunft nicht mehr zur Verfügung stehen. 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.

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 Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 sowie im Haushaltsplanentwurf 2017/2018 vorgesehenen eigenfinanzierten Investitionen liegen bei rund 869 / 914 / 954 Mio. EUR. Für die Planungsjahre 2019 und 2020 liegen sie bei 878 / 871 Mio. EUR. Die Beschlüsse zur MiPla 2016 - 2020 sehen letztmalig für das Jahr 2017 eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 360 Mio. EUR und in den Folgejahren in Höhe von 0 EUR vor. Die geplanten Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage in den Jahren 2016 bis 2019 in Höhe von 82,6 / 400 / 400 / 95 Mio. EUR sind der Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen.

in Mio. EUR	NHPE	HPE	HPE	Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenfinanzierte Investitionen (HGr. 7 und 8 abzüglich OGr. 33 und 34)	869	914	954	878	871
Nettokreditaufnahme (OGr. 31 und 32 abzüglich OGr. 58 und 59)	480	360	0	0	0
Nettokreditaufnahme und Entnahme aus der Rücklage	562	760	400	96	0

In allen Jahren übersteigen die eigenfinanzierten Investitionen die Summe aus geplanten Nettokreditaufnahmen und Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage. Damit wird die Regelgrenze des Artikels 71 NV sowohl für den Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 und den Haushaltsplanentwurf 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, BT Drs. 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 2, 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 einer weiteren Rückführung der Nettokreditaufnahme um 120 Mio. EUR für das Jahr 2017 sowie einem vollständigen Verzicht hierauf ab 2018 werden sowohl der Haushalt 2017/2018 als auch die vorliegende MiPla 2016 - 2020 diesen Anforderungen gerecht.

3.8 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.

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

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 dann Sanierungsverfahren einzuleiten. Seit 2010 unterliegen vier Länder solchen Sanierungsverfahren.

Gegenstand des aktuellen Beobachtungszeitraumes sind die Jahre 2014 bis 2020. Nach den Regelungen des Stabilitätsrates wird der Beobachtungszeitraum in zwei Teilräume unterteilt: den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage, hier: 2014 bis 2016, und den Zeitraum der Finanzplanung, hier: 2017 bis 2020. 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.

Für Niedersachsen zeigt sich auch für den aktuellen Beobachtungszeitraum, dass keine der Kennziffern auffällig ist. Der Stabilitätsrat wird demgemäß erneut die finanzpolitische Stabilität Niedersachsens bestätigen. Ein sicheres Zeichen für solide Finanzpolitik.

Gleichwohl ist festzustellen, dass - anders als in den Vorjahren - bei einer Kennziffer eine einmalige Überschreitung eines Schwellenwertes gegeben ist. Die Kreditfinanzierungsquote in der Abgrenzung des Stabilitätsrates weist für Niedersachsen im Ist 2015 einen Wert von 3,0 % auf. Dies bedeutet eine Überschreitung des Schwellenwertes um 0,7 Prozentpunkte. Ursächlich hierfür ist in erster Linie die nach den Regelungen des Stabilitätsrates bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme geforderte periodengerechte Abgrenzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, mittels der die überjährigen abrechnungstechnischen Effekte (sogenannten Phasenverschiebung) bereinigt werden. Ein positiver Saldo aus der Phasenverschiebung wirkt dabei mindernd, ein negativer Saldo belastend.

In der Vergangenheit hat diese Vorgehensweise speziell für Niedersachsen immer wieder zu sichtbaren Schwankungen der jeweiligen Kennziffern „Struktureller Finanzierungssaldo“ sowie „Kreditfinanzierungsquote“ geführt. So hat die Bereinigung der Phasenverschiebung in 2013 zu einer Belastung von rund 460 Mio. EUR, in 2014 zu einer Entlastung von rund 380 Mio. EUR und in 2015 erneut zu einer Belastung von rund 280 Mio. EUR geführt.

Ohne die Effekte aus der Phasenverschiebung hätte sich bei beiden Kennziffern in den letzten drei Jahren jeweils ein recht einheitliches Bild gezeigt, wobei das Jahr 2015 jeweils den niedrigsten Wert ausgewiesen hätte. Der strukturelle Finanzierungssaldo wäre für die Jahre 2013 bis 2015 wie folgt ausgefallen: -69 / -60 / -19 EUR je Einwohner und bei der Kreditfinanzierungsquote hätten sich folgende Werte ergeben: 2,1 / 2,5 / 2,0 %. Zudem wäre es bei der Kennziffer Kreditfinanzierungsquote in 2015 nicht zu einer Überschreitung des Schwellenwertes gekommen.

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.

Ansonsten zeigt sich, dass bei den anderen Kennzahlen wiederholt keine Überschreitungen der Schwellenwerte festzustellen sind. Dies gilt sowohl für die bereits abgelaufenen Haushaltsjahre als auch für den mittelfristigen Planungszeitraum. Für die Planungsjahre zeigt sich zudem die Tendenz sichtbar steigender Sicherheitsabstände zu den jeweiligen Schwellenwerten. Die Entwicklung der Kennziffer Kreditfinanzierungsquote spiegelt zudem die landespolitische Entscheidung, ab 2018 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten, wider.

3.9 Schuldenquote, Zinssteuerquote und Primärsaldo zeigen Erfolge in der Haushaltskonsolidierung

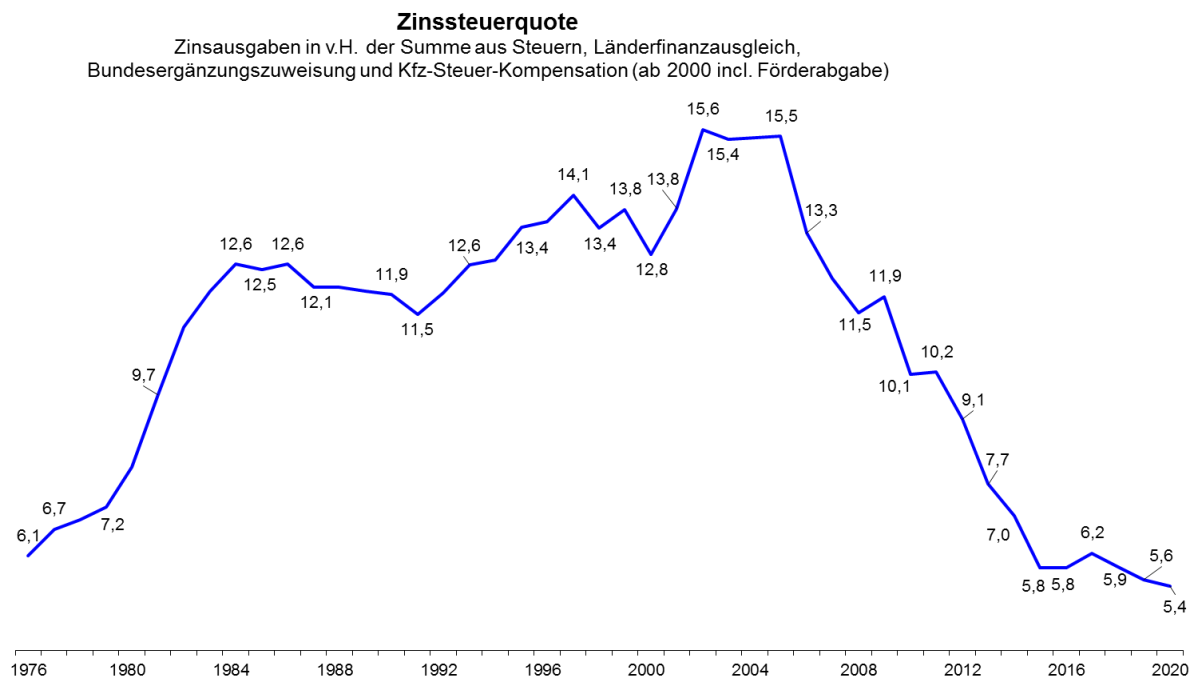
Die Schuldenquote beschreibt das Anteilsverhältnis von Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt. Sie stieg im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 auf fast 25 % an. Ursächlich hierfür waren insbesondere die zur Krisenbewältigung aufgenommenen Schulden im Verein mit dem Einbruch 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 2018 unterstützt und beschleunigt diese Entwicklung zusätzlich. Bei positiver wirtschaftlicher Entwicklung ist innerhalb des Planungszeitraums eine Rückführung

unter den 2002er Wert auf rund 19,9 % 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 Zins-Steuer-Quote 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.

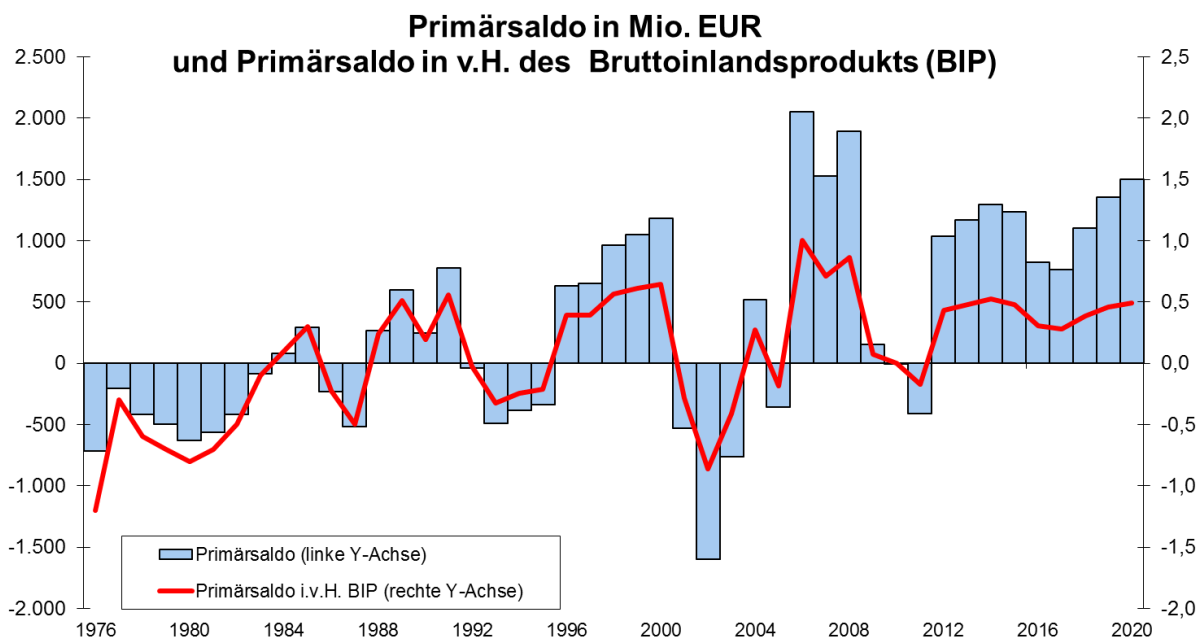


Der sich seit 2013 eingestellte Rückgang auf unter 8 %, im Finanzplanungszeitraum sogar bis auf 5,4 %, ist zum einen Ausdruck überproportional steigender Steuereinnahmen. Zum anderen beruht das Absinken jedoch auch auf der weiterhin andauernden Situation historisch geringer Finanzierungskosten für die öffentliche Hand. Das Absinken des Zinsniveaus überlagert derzeit den steigenden Effekt aus der Zunahme des Schuldenstandes auf die absoluten Zinsausgaben und die Zins-Steuer-Quote.

Zwar ist aktuell kein Anstieg des Zinsniveaus zu erwarten, insbesondere langfristig ist aber wieder mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen. Daher ist es erforderlich, durch konsequenten Defizitabbau langfristig eine Stabilisierung und Senkung der Zinsausgaben und der Zinsquoten zu erreichen, damit die niedersächsische Haushaltswirtschaft von Schwankungen des Zinsniveaus unabhängig wird.

Der Blick auf lange Reihen zeigt außerdem, dass in der Vergangenheit nur über kürzere Perioden konstante oder sinkende Zins-Steuer-Quoten 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.



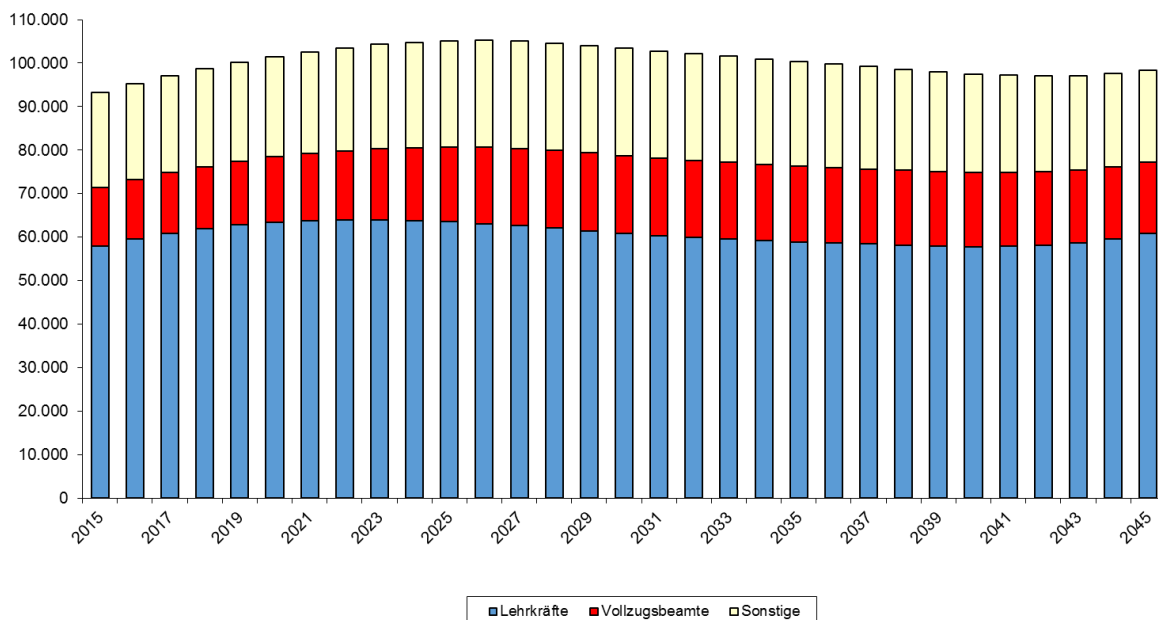
Primärdefizite über längere Zeiträume bedeuten grundsätzlich eine zunehmende Einschnürung der öffentlichen Haushalte über steigende Schuldenquoten oder steigende Zins-Steuer-Quoten. Werden Primärüberschüsse erzielt, wird aus den „ordentlichen“ Einnahmen rechnerisch ein Beitrag zu den Zinslasten geleistet. Für den aktuellen Zeitraum gilt, dass seit 2012 Primärüberschüsse erzielt und - insbesondere durch den Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme ab 2018 - für den gesamten Planungszeitraum erwartet werden. Dies ist ein weiteres Indiz für eine zunehmende Gesundung des Haushalts.

3.10 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.

**Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfänger nach Gruppen
2015 bis 2045**



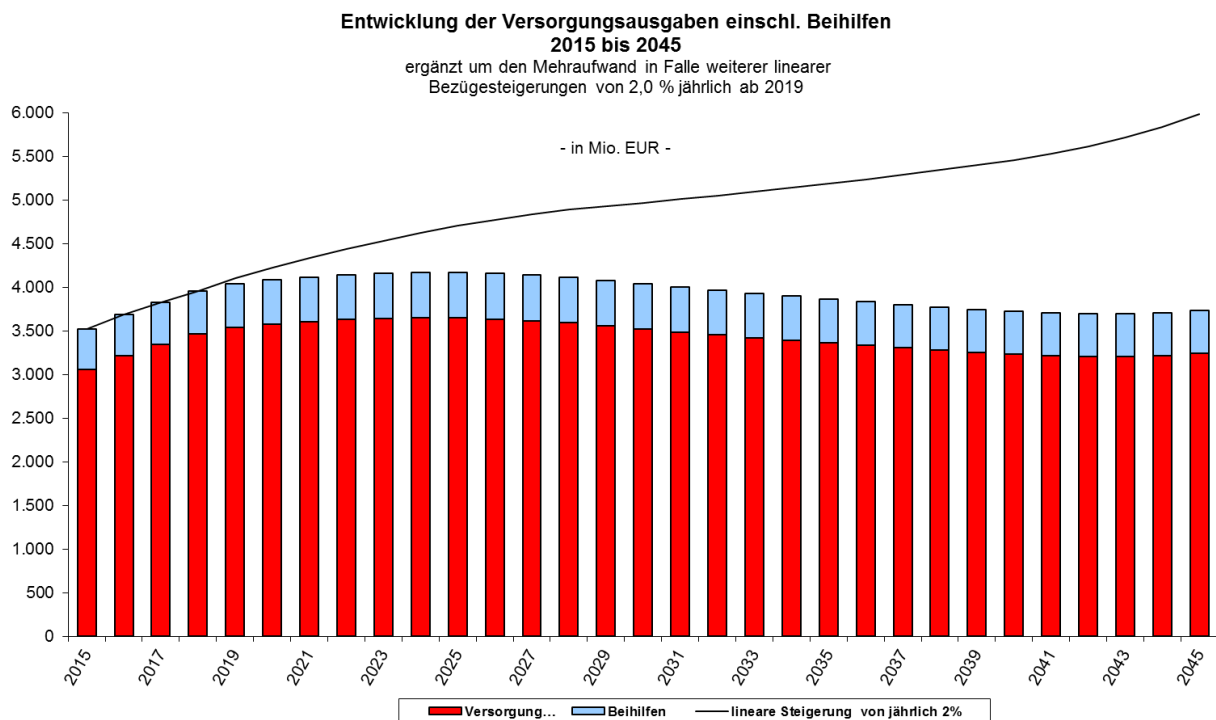
Die Zunahme der Versorgungsausgaben wird dadurch verstärkt, dass es auch im Öffentlichen Dienst eine Tendenz zur Einstellung höher qualifizierter Bewerber gab und gibt (Ausdehnung des Lehrpersonals, zweigeteilte Laufbahn bei der Polizei). Damit werden Versorgungsempfänger aus den oberen Besoldungsgruppen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

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 2015 rund 502 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.

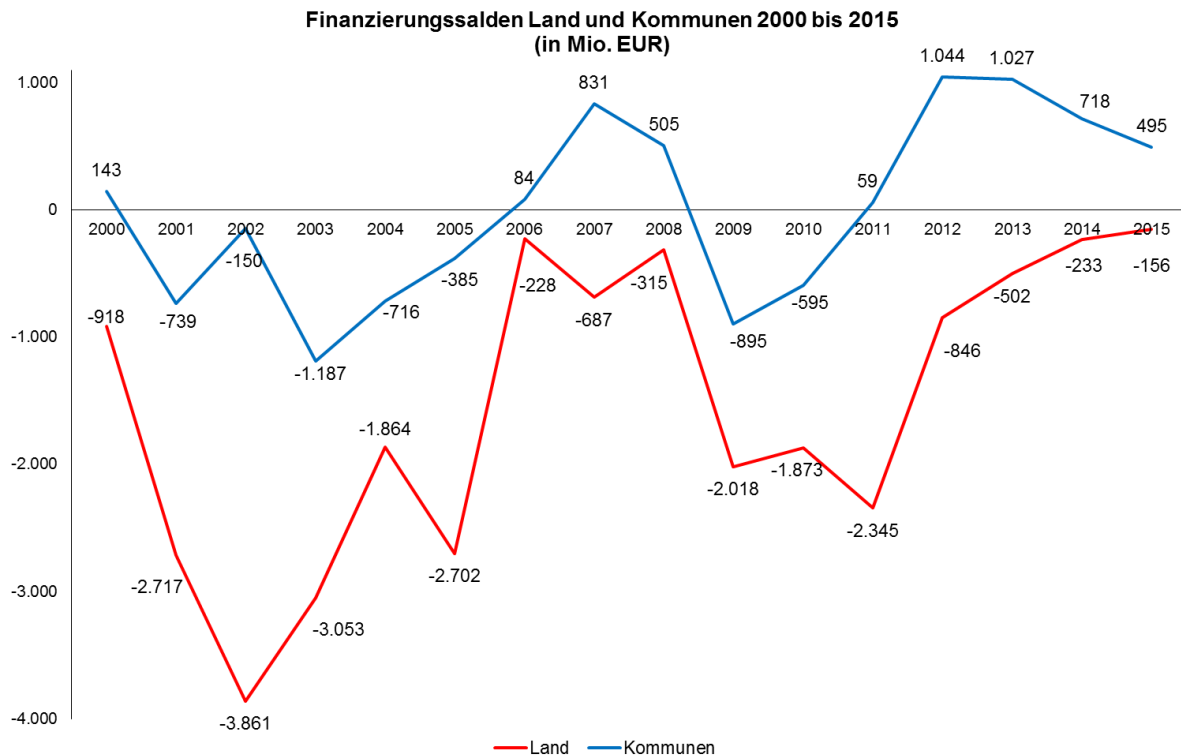
Änderungen im Versorgungsrecht haben zu erheblichen Auswirkungen auf das Zuruhesetzungsverhalten und damit auf die Höhe der Versorgungsausgaben geführt. So wurde ein Versorgungsabschlag in Höhe von 3,6 % für jedes volle Jahr der Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze 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.

Im Rahmen der Haushalts- bzw. Mipla-Beratungen wird jährlich eine Analyse der „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen“ vorgenommen, die als Bericht vorgelegt und den Beschlüssen der Landesregierung, insbesondere der Festsetzung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich (KFA), zugrunde gelegt wird. In dem Bericht wird zur Beurteilung der Finanzsituation von Land und Kommunen neben zahlreichen Einzelindikatoren insbesondere der Finanzierungssaldo beider Ebenen als eine wichtige zusammenfassende Kennzahl betrachtet. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat die in dem Bericht untersuchten Parameter - bereits zum wiederholten Male - ausdrücklich als entscheidungsrelevant eingestuft. Dies gilt besonders hinsichtlich der vergleichenden Betrachtung der Entwicklung der Finanzierungssalden von Land und Kommunen.



Quellen: LSN und eigene Berechnungen, 2015: Kassenstatistik für die Kommunen, endg. Abschlüsse für das Land;

Der Abschluss des niedersächsischen Landeshaushalts weist für 2015 nach einem Vorjahrswert von - 233 Mio. EUR einen verbesserten Finanzierungssaldo von - 156 Mio. EUR aus. Die Ergebnisse der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung führen bei den Kommunen 2015 zu einem positiven Finanzierungssaldo von + 495 Mio. EUR. Damit haben die kommunalen Körperschaften zum fünften Mal in Folge einen positiven Finanzierungssaldo erreicht. Der direkte Vergleich der Finanzierungssalden beider Ebenen zeigt ein Absinken des Finanzierungssaldos auf kommunaler Ebene bei einer leichten Verbesserung auf Landesebene. Das Absinken auf kommunaler Ebene hängt mit erhöhten Ausgaben für Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe sowie bei den Personalausgaben zusammen.

2015 stiegen die bereinigten Gesamtausgaben (bei den Kommunen wird Bezug genommen auf die Auszahlungen) im Vergleich zum Vorjahr deutlich auf 21,1 Mrd. EUR (+ 3,4 %). Gleichzeitig stiegen die bereinigten Gesamteinnahmen (bei den Kommunen wird Bezug genommen auf die Einzahlungen) 2015 auf 21,6 Mrd. EUR (+ 4,9 %).

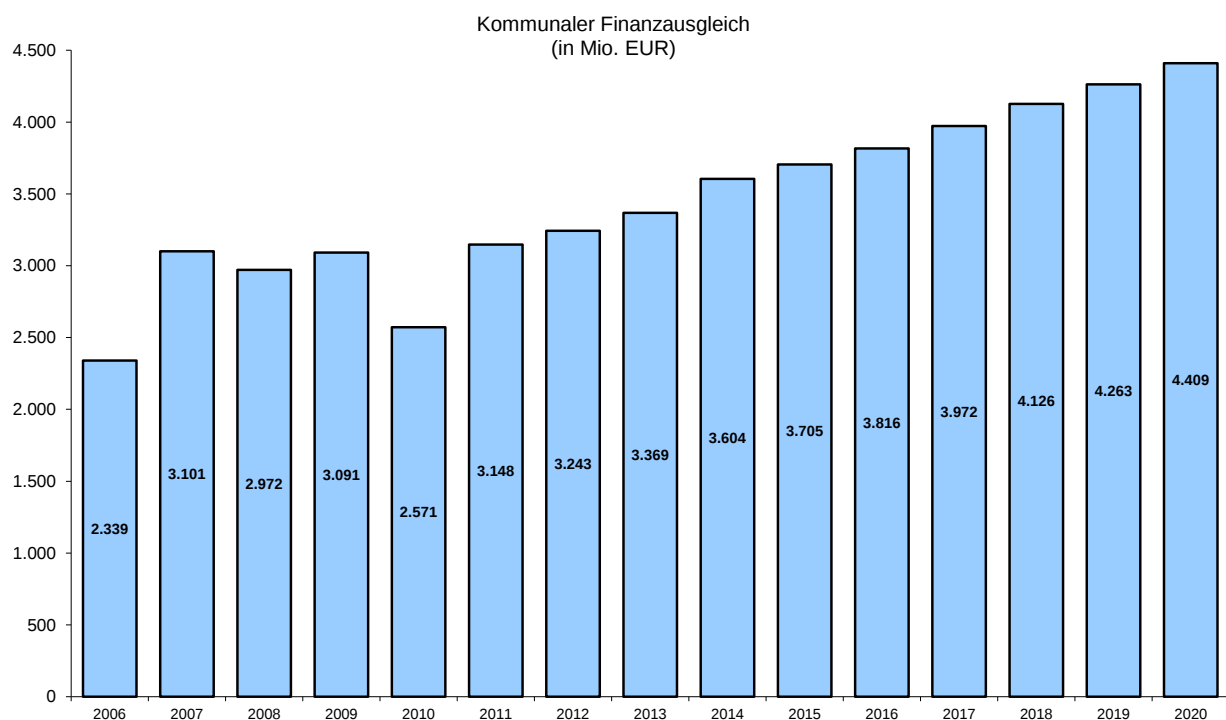
Die Steuereinnahmen konnten 2015 mit 7,97 Mrd. EUR nach Abzug der Gewerbesteuerumlage das hohe Niveau von 2013 und 2014 noch verbessern (+ 217 Mio. EUR). Ein leichtes Minus weisen allerdings erneut die Einnahmen aus der Gewerbesteuer aus. Im Vergleich zu 2014 wurden bei dieser Steuerart in 2015 mit 3 Mrd. EUR (netto) etwa 88 Mio. EUR weniger erwirtschaftet (nach - 11 Mio. EUR von 2013 zu 2014). Alle anderen Steuerarten konnten mit einem leichten Plus, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sogar mit einem deutlichen Zugewinn (+ 177 Mio. EUR), abschließen.

Die Einnahmen aus dem KFA haben in 2015 mit rd. 3,7 Mrd. EUR wiederholt einen neuen Höchststand erreicht.

Soweit die aktuellen Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eintreten (s. Abschnitt 2), ist für 2016 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 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 2016 - 2020 wächst die Zuweisungsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs für 2017 ff kontinuierlich weiter auf 4,0 / 4,1 / 4,3 / 4,4 Mrd. EUR.



Quellen: LSN, Ist bis 2015 mit Steuerverbundabrechnung; 2016: Soll lt. NHPE 2016, HPE 2017/2018 und Planung 2019-2020; 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 § 14 b NFAG können besonders finanzschwache und mit Liquiditätskrediten stark belastete Kommunen sogenannte Stabilisierungshilfen i.H.v. 60 % der bis zum 31.12.2014 aufgelaufenen Liquiditätskredite erhalten. Die Antragskriterien werden von 11 Kommunen erfüllt, mit denen derzeit Verhandlungen geführt werden. Die Auszahlung der letzten Entschuldungs- bzw. Stabilisierungshilfen soll noch im Laufe des Jahres 2016 erfolgen.

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

Das vom Bund in 2015 verabschiedete „Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015“ sowie das „Kommunalinvestitionsgesetz“ entlasten die Kommunen auch in den folgenden Jahren.

Kommunen mit weit unterdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft können seit 2015 unter bestimmten Voraussetzungen ergänzende Zuweisungen zur Kofinanzierung von EU-Programmen erhalten. Hierfür stehen ab 2015 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.

Das Land hat in 2015 für Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise insgesamt 867 Mio. EUR zur Verfügung gestellt (2. NHP 2015). Darin sind 119,4 Mio. EUR für die Kostenabgeltungspauschale 2015, 250 Mio. EUR als Vorauszahlung für die Kostenabgeltungspauschale 2016, 120 Mio. EUR als Soforthilfe sowie rd. 40 Mio. EUR für unbegleitete minderjährige Ausländer (umA) an den kommunalen Bereich enthalten. Demgegenüber standen Einnahmen vom Bund in Höhe von rund 180 Mio. EUR.

Im Verein mit dem Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 wird das Land die Mittel für Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise im laufenden Jahr erneut deutlich auf insgesamt 1,914 Mrd. EUR erhöhen. Davon entfallen 856,3 Mio. EUR Kostenabgeltungspauschale 2016 (einschließlich Vorauszahlungen 2017/2018) sowie 187,5 Mio. EUR für umA auf den kommunalen Bereich. Zusammen mit dem Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 soll das Aufnahmegesetz (AufnG) geändert werden, um ein Vorziehen der Abrechnung der Kostenpauschale zu ermöglichen.

5. Struktur der Einnahmen

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

Die Haupteinnahmequelle des Landes bilden mit rd. drei Viertel der Gesamteinnahmen ohne Nettokreditaufnahme 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 rd. 82 % der Einnahmen aus der Förderabgabe über den bundesstaatlichen Finanzausgleich ausgeglichen.

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

Ansätze - in Mio. EUR -	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern	22.814	23.331	24.277	25.004	25.842
LFA	486	559	602	631	659
BEZ	260	302	326	342	358
Kfz-Steuer-Kompensation	896	896	896	896	896
Förderabgabe	190	160	140	140	140
Gewerbsteuer in Küstengewässern	5	5	5	5	5
Summe	24.651	25.253	26.246	27.018	27.900
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+ 3,5	+ 2,4	+ 3,9	+ 2,9	+ 3,3

Die Ansätze für Steuern, LFA und BEZ in den Jahren 2016 bis 2020 sind aus den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 2. bis 4. Mai 2016 abgeleitet. Die Ansätze der Förderabgabe wurden aufgrund rückläufiger Fördermengen und fallenden Förderzinses herabgesetzt. Zu den gesamtwirtschaftlichen Annahmen siehe 2. „Gesamtwirtschaftliche Situation und wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen“.

Die Ansätze wurden auf der Basis geltenden Rechts geschätzt. Neu berücksichtigt sind damit insbesondere das zweite Gesetz zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (zweites Pflegestärkungsgesetz), das Gesetz zur Umsetzung der EU-Mobilitäts-Richtlinie vom 21. Dezember 2015 sowie die Anwendbarkeit eines BFH-Urteils zur vollen „Schachtelprivilegierung“ im gewerbesteuerrechtlichen Organkreis infolge sog. Bruttomethode. Darüber hinaus wurde bereits eine Risikovorsorge für die zur Zeit der Steuerschätzung im Gesetzgebungsverfahren befindlichen gesetzlichen Änderungen im Zusammenhang mit der Förderung des Mietwohnungsbaus vorgenommen.

Die Ansätze beinhalten zudem die vom Bund vorgenommene Erstattung zu den Kosten der Flüchtlingshilfe nach dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, die über die Umsatzsteuer

abgerechnet wird. Die derzeit geltenden Jahresbeträge werden in der nachstehenden Tabelle gesondert aufgeführt.

Des Weiteren wurde auch in diesem Mipla-Zeitraum eine Demografievorsorge eingestellt, die den zum Bundesgebiet leicht überproportional zurückgehenden Bevölkerungsanteil Niedersachsens berücksichtigt. Um die hieraus resultierenden Auswirkungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu antizipieren, wurden ab 2016 Abschläge in Höhe 25 / 50 / 75 / 100 und 125 Mio. EUR vorgenommen.

Zusammengefasst zeigt die Gegenüberstellung der Steuerschätzung gegenüber HP 2016 und Mipla 2015 - 2019 folgende Abweichungen:

Beträge - in Mio. EUR- (einschl. Förderabgabe)	2016	2017	2018	2019
Ansatz laut HP 2016	24.093			
Ansätze laut Mipla 2015 - 2019		24.518	25.508	26.463
Schätzabweichung	+ 8	+ 650	+ 663	+ 582
Bundesbeteiligung Kosten Flüchtlingshilfe	+ 595	+ 175	+ 185	+ 83
Korrektur Förderabgabe	- 45	- 90	- 110	- 110
Ansätze lt. Mipla 2016 - 2020	24.651	25.253	26.246	27.018
Differenz alte / neue Mipla	558	735	738	555

5.2 Einnahmen vom Bund

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

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	1.917	1.970	1.878	1.927	1.960
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-8,2 (Soll/Ist)	2,8	-4,7	2,6	1,7

Gegenüber den Ist-Ausgaben 2015 fallen die veranschlagten Ausgaben 2016 um rd. 8 % geringer aus. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen die „Veranschlagungstechnik“ der BAföG-Mittel. Ab 2015 übernimmt der Bund die Finanzierung der BAföG-Mittel zu 100 %, daher werden die Titel für die Bundeseinnahmen und die Ausgabetitel als Leertitel ausgebracht. (siehe auch Punkt 6.4). Dieser technische Effekt überlagert die ansonsten ansatzerhöhend wirkenden Maßnahmen wie zum Beispiel die höheren Erstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung, die Erstattungen nach dem Wohngeldgesetz und die höheren Einnahmen aus Kompensationsmitteln im Wohnungsbau.

Die Erstattungen für die Grundsicherung steigen im gesamten Planungszeitraum gegenüber dem Plan-Wert 2016 (633 Mio. EUR) auf 688 / 729 / 773 / 819 Mio. EUR an.

Die bisher im EPl. 05 veranschlagten Kompensationsmittel des Bundes für Zuschüsse im Wohnungsbau (2016: 78 Mio. EUR) werden ab 2017 im Wohnraumförderfonds vereinnahmt. Die Minderung von 2017 zu 2018 ist insbesondere durch die fallenden Erstattungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung verursacht (-92 Mio. EUR gegenüber 2017). 2017 steigen die Erstattungen allerdings noch um 46 Mio. EUR gegenüber 2016 an.

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

5.3 Sonstige Einnahmen

Die sonstigen Einnahmen (u. a. Gebühren und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit) stellen sich wie folgt dar:

	NHPE 2016	HPE		Planung	
		2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	2.006	1.943	1.921	1.923	1.880
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-4,6 (Soll/Ist)	-3,1	-1,2	0,1	-2,2

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen wird durch eine Reihe verschiedener Faktoren beeinflusst. Ursächlich für den Rückgang der veranschlagten Einnahmen 2016 gegenüber den Ist-Einnahmen 2015 sind im Wesentlichen die Verwaltungseinnahmen und die Finanzausgleichsumlage.

Die Entnahme aus der Versorgungsrücklage erhöht im Jahr 2016 die Einnahmen aus Kapitalrückzahlungen um 82 Mio. EUR. In den Jahren 2017 und 2018 führen Rückzahlungen überzahlter VBL-Sanierungsgelder im Epl. 06 (13 bzw. 14 Mio. EUR) zu einem leichten Anstieg der Verwaltungseinnahmen. Die Entnahme aus dem Landesliegenschaftsfonds beträgt in den Jahren 2016 bis 2020 15 / 0 / 10 / 40 / 10 Mio. EUR.

5.4 Haushaltsdeckungskredite

Nach den von der Landesregierung getroffenen finanzpolitischen Beschlüssen wird letztmalig 2017 eine Nettokreditaufnahme in Anspruch genommen.

	NHPE 2016	HPE		Planung	
		2017	2018	2019	2020
Allgemeine Haushalts- deckungskredite in Mio. EUR	480	360	0	0	0
Kreditfinanzierungsquote in %	1,7	1,2	0	0	0

6. Struktur der Ausgaben

6.1 Personalausgaben

Als Folge der besonders personalintensiven Aufgabenstruktur der Länder - Stichworte: Lehrer, Finanz-/ Justizverwaltung, Polizei - stellen die Personalausgaben unverändert den größten Ausgabenblock dar. Diesem kommt daher unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung besondere Bedeutung zu.

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

	NHPE 2016	HPE		Planung	
		2017	2018	2019	2020
HGr. 4 in Mio. EUR	11.376	11.843	12.176	12.498	12.815
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	3,0	4,1	2,8	2,6	2,5
davon entfallen auf					
a) die aktiv Beschäftigten	7.728	7.984	8.170	8.323	8.504
Anteil in %	67,9	67,4	67,1	66,6	66,4
b) Versorgungsempfänger	3.648	3.859	4.006	4.175	4.311
Anteil in %	32,1	32,6	32,9	33,4	33,6

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 2015/2016 zurückzuführen. Zum 1. März 2016 wurden die Bezüge der Tarifbeschäftigten um 2,3 %, mindestens aber um 75 Euro, und zum 1. Juni 2016 die Besoldungs- und Versorgungsbezüge um 2,0 % linear gesteigert.

Nach dem Beschluss der Landesregierung sollen die Besoldungs- und Versorgungsbezüge zum 1. Juni 2017 um 2,5 % und zum 1. Juni 2018 um weitere 2,0 % linear gesteigert werden. Eine Überprüfung der hierbei zugrunde liegenden Annahmen ist mit dem nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren vorgesehen. Hinsichtlich der auch im Tarifbereich zu erwartenden Bezügeanpassungen bleiben die Ergebnisse der künftigen Tarifverhandlungen abzuwarten.

Für die linearen Bezügesteigerungen in den Jahren ab 2017 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 insgesamt rund 2,1 Mrd. EUR im Jahr 2017 zur Finanzierung von Landespersonal zur Verfügung. Bei den Landesbetrieben handelt es sich z.B. um die Niedersächsischen Hochschulen - soweit sie nicht als Stiftungshochschulen organisiert sind -, 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 (HGr. 4) aus dem Landeshaushalt und des vergleichbaren Ausgabevolumens der Landesbetriebe erreicht insgesamt einen Betrag von rund 13,9 Mrd. EUR im Jahr 2017.

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
Personalausgaben in Mio. EUR	13.368	13.947	14.312	14.626	14.924
davon:					
Personalausgaben, HGr. 4	11.376	11.843	12.176	12.498	12.815
Personalausgaben Landesbetriebe	1.992	2.104	2.136	2.128	2.109
Beschäftigungsvolumen	133.929	134.935	134.730	134.432	135.154
Stellen ¹⁾	134.250	136.841	137.872	136.529	137.256

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 hat die Landesregierung am 25. Juli 2014 beschlossen, das Personalvolumen in der Landesverwaltung zu begrenzen. Zur Umsetzung dieses Kabinettschlusses soll das Beschäftigungsvolumen in einer Größenordnung von 806 VZE in drei Jahresraten gemindert werden. Die erste Rate (269 VZE) ist mit dem Haushalt 2016 abgezogen worden, die zweite und dritte Rate werden mit dem HPE 2017/2018 fällig (2017: 269 VZE; 2018: 268 VZE).

6.2 Sachausgaben

Für die Sachausgaben ergibt sich folgendes Bild:

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	1.814	1.627	1.624	1.554	1.551
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	26,9 (Soll/Ist)	-10,3	-0,2	-4,3	-0,2

Durch die Flüchtlingssituation steigen die Sachausgaben für die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen 2016 gegenüber den Ist-Ausgaben für 2015 (Ist 2015: 167 Mio. EUR; 2016: 598 Mio. EUR). Ohne diese Ausgaben würde sich für die Sachausgaben von 2015 nach 2016 ein Rückgang von 3,6 % ergeben. Ab 2017 gehen diese Ausgaben auf 347 / 347 / 264 / 264 Mio. EUR zurück.

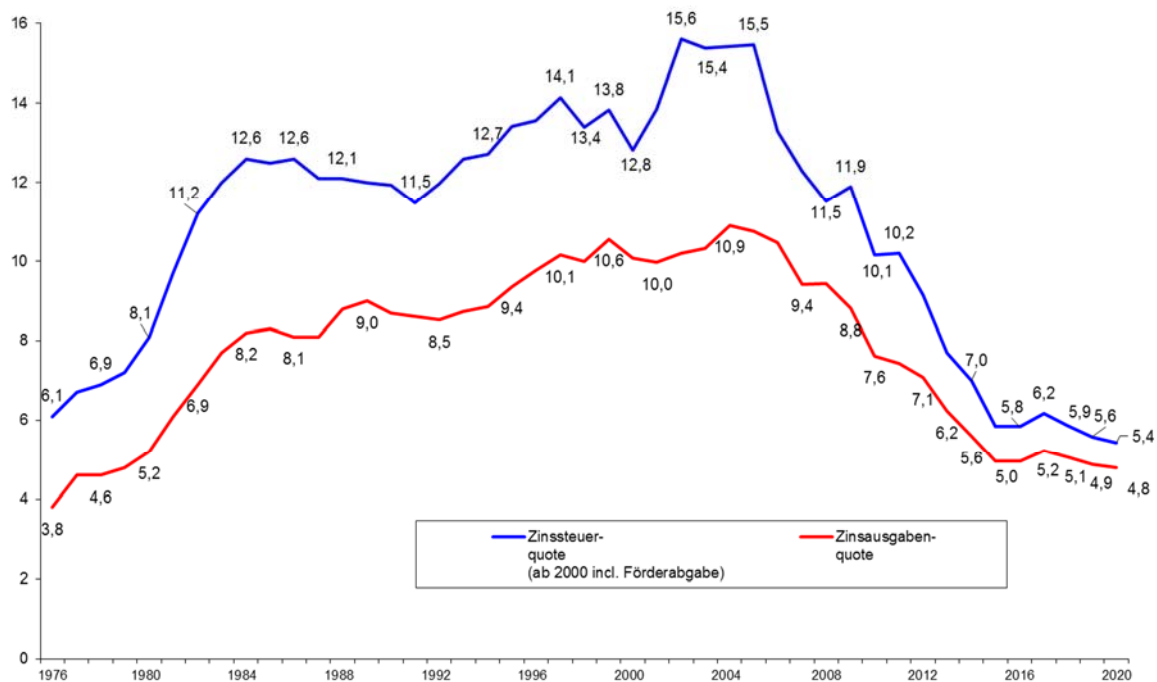
6.3 Zinsausgaben

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat die lockere Geldpolitik weiter intensiviert. Die Erweiterung des Ankaufprogramms auf Unternehmensanleihen und die weiter abgesenkte negative Einlagefazilität auf zuletzt -0,4 % sorgen weiter für niedrige Zinsen.

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

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	1.438	1.557	1.536	1.507	1.516
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	3,5 (Soll/Ist)	8,2	-1,3	-1,9	0,6

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



6.4 Übertragungsausgaben

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

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	13.326	13.653	13.814	14.287	14.610
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	4,4 (Soll/Ist)	2,5	1,2	3,4	2,3

Die Schwankungen bei den Übertragungsausgaben beruhen im Wesentlichen auf den unterschiedlich verlaufenden Zahlungen an den kommunalen Bereich (siehe Abschnitt 6.5). Aufgrund der Flüchtlingssituation erhöhen sich die Mittel für die Kostenabgeltung nach dem Nds. Aufnahmegesetz im Jahr 2016 auf 856 Mio. EUR einschl. Vorauszahlungen, in den Jahren 2017 bis 2020 betragen sie 507 / 504 / 634 und 564 Mio. EUR.

Als Dividendengegenwert wurden 2015 145 Mio. EUR an die Volkswagen-Stiftung gezahlt, im Jahr 2016 sind keine Zahlungen vorgesehen, ab 2017 jährlich 67 Mio. EUR.

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.

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	9.110	9.275	9.405	9.823	10.083
Veränderung in %	9,8 (Soll/Ist)	1,8	1,4	4,4	2,6
<u>Nachrichtlich:</u> Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts in %.	3,6	2,7	1,7	1,7	2,5

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 (näheres dazu im Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz - NFAG, zuletzt geändert 17.12.2015, Nds. GVBl. S. 423) betragen einschließlich der Finanzausgleichsumlage:

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	3.816	3.972	4.126	4.263	4.409
Veränderung in %	3,0 (Soll/Ist)	4,1	3,9	3,3	3,4

Den Kommunen wurden mit zwei vorgezogenen Steuerverbundabrechnungen im Haushaltsjahr 2015 (mit dem 1. und 2. Nachtrag) insgesamt rd. 82,7 Mio. EUR vorab zur Verfügung gestellt. Aufgrund der positiven Steuereinnahmeentwicklung sollen den Kommunen über den Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 und einer damit verbundenen vorgezogenen Steuerverbundabrechnung weitere rd. 58 Mio. EUR vorab zufließen.

6.5.2 Zahlungen außerhalb des Steuerverbundes

Außerhalb des Steuerverbundes fließen folgende Zahlungen an den kommunalen Bereich:

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	5.294	5.303	5.279	5.559	5.674
Veränderung in %	15,2 (Soll/Ist)	0,2	-0,5	5,3	2,1

Die Gründe für die deutlichen Abweichungen von den Istausgaben 2015 zum Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 und in den einzelnen Jahren liegen insbesondere bei der Veranschlagung für das Quotale System, der Bundesgesetzgebung sowie der deutlichen

Steigerung der Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich zur Bewältigung der Flüchtlingskrise.

Die hohe Steigerungsrate 2016 gegenüber den Istaussgaben des Jahres 2015 ist im Einzelplan des Sozialministeriums auf Zahlungen im Quotalen System, erhöhte Erstattungsleistungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung gem. § 46 a SGB XII sowie wegen des zeitlich verzögerten Inkrafttretens der Leistungsverbesserungen beim Wohngeld zurückzuführen.

Im Einzelplan des Innenministeriums waren im Haushaltsjahr 2015 einschließlich der beiden Nachträge insgesamt für die den Kommunen bei der Versorgung und Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen entstehenden Kosten rd. 489,4 Mio. EUR veranschlagt. Die nach dem Nds. AufnG zu zahlende Kostenabgeltungspauschale betrug 119,4 Mio. EUR (einschließlich die Kosten für die Aufnahme von traumatisierten irakischen Frauen), wovon rd. 117,5 Mio. EUR zur Auszahlung gelangten. 120 Mio. EUR - davon 80 Mio. EUR Bundesmittel - wurden für den genannten Zweck pauschal an die Kommunen zur Entlastung gezahlt und 250 Mio. EUR erhielten die Kommunen als Vorauszahlung auf die Kostenabgeltungspauschale 2016. Insgesamt wurden rd. 487,5 Mio. EUR ausgezahlt.

Im Grundhaushalt 2016 sind für die Zahlung der Kostenabgeltungspauschale (einschließlich der Kosten für die Aufnahme von traumatisierten irakischen Frauen) 274,7 Mio. EUR etatisiert; der Ansatz enthält eine Vorauszahlung von 250 Mio. EUR für das Jahr 2017 sowie den Abzug der bereits in 2015 gezahlten Vorauszahlung. Mit dem von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Nachtragshaushaltsplanentwurfes 2016 wird der Ansatz auf 856,3 Mio. EUR (einschließlich der Kosten für die Aufnahme von traumatisierten irakischen Frauen) erhöht. Ursache sind die Anhebung der Kostenabgeltungspauschale nebst Vorziehen des Abrechnungszeitraumes sowie die Leistung einer zusätzlichen Vorauszahlung (Ausgaben i.H.v. 606,3 Mio. EUR sowie Vorauszahlung auf die Jahre 2017 i.H.v. 25 Mio. EUR und 2018 i.H.v. 225 Mio. EUR). Die Leistung der zusätzlichen Vorauszahlung führt zu entsprechend geringeren Ausgabeansätzen in den Jahren 2017 und 2018.

Im Einzelplan des Sozialministeriums wird mit dem Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 für die Erstattung aufgewendeter Kosten der Kinder- und Jugendhilfe an Kommunen im Zusammenhang mit unbegleiteten minderjährigen Ausländern der vorhandene Ansatz um 50 Mio. EUR erhöht. Gleichzeitig werden zum Haushaltsplanentwurf 2017/2018 die Ansätze für 2017 um 135 Mio. EUR sowie ab 2018 jährlich um 78 Mio. EUR erhöht.

Die Erstattungsleistungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung gem. § 46 a SGB XII steigen in den Jahren 2017 - 2020 um jährlich rund 54 / 41 / 44 / 46 Mio. EUR; die Zuweisungen des Landes im Quotalen System an die überörtlichen Träger der Sozialhilfe gegenüber dem Haushaltsplan 2016 jährlich um rund 108 / 115 / 122 / 129 Mio. EUR.

Im Einzelplan des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur ergeben sich Abweichungen durch die Steigerung der Bafög-Antragszahlen aufgrund steigender Studierendenzahlen sowie eine Ansatzserhöhung bei der Sprachförderung für Flüchtlinge.

Im Einzelplan des Kultusministeriums steigt der Ansatz im Haushaltsplan 2016 gegenüber den Istaussgaben 2015 um 12,5 Mio. EUR für die Inklusion sowie für Sprachkurse um 5,8 Mio. EUR.

Im Bereich des Kultusministeriums ergeben sich für die Zahlungen an den kommunalen Bereich im Haushaltsplanentwurf 2017/2018 Erhöhungen bei den Finanzhilfen des Landes für die Kindergärten i.H.v. 20,4 Mio. EUR im Jahr 2017 und um 9,2 Mio. EUR im Jahr 2018. 2019 steigen sie um weitere 2 Mio. EUR und 2020 nochmals um 15,1 Mio. EUR. Durch das Investitionsprogramm 2015 - 2018 des Bundes für den Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren werden 2017 die Zuweisungen für Investitionen um 4,6 Mio. EUR auf 23,2 Mio. EUR aufgestockt, 2018 werden noch 9,3 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.

Durch die Umsetzung von Haushaltsmitteln für das ehemalige Hauptschulprofilierungsprogramm (jetzt "Durchführung sozialpädagogischer Maßnahmen zur Berufsorientierung") i.H.v. 13,5 Mio. EUR in das Kapitel 07 07 (HGr. 4), werden die Zahlungen an den kommunalen Bereich zusätzlich verringert.

6.6 Investitionsausgaben

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

	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. EUR	1.374	1.342	1.364	1.282	1.272
Anteil an den jeweiligen bereinigten Gesamtausgaben in % (Investitionsquote)	4,7	4,5	4,5	4,2	4,0

2016 sind 78 Mio. EUR Zuschüsse für Investitionen im Wohnungsbau zu Gunsten des Wohnraumförderfonds an die NBank veranschlagt, ab 2017 fließen diese Mittel direkt aus dem Wohnraumförderfonds.

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 %, wobei sie seit 2011 konstant oberhalb von 7 % liegt. Bei Fortsetzung dieser Bereinigung liegen die Investitionsquoten sowohl im Nachtragshaushaltsplanentwurf 2016 als auch im Haushaltsplanentwurf 2017/2018 mit rd. 7 % ebenfalls deutlich darüber.

Die Schwerpunkte der Investitionen liegen in folgenden Bereichen:

in Mio. EUR	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
Brandschutz	30	31	30	30	30
Landespolizei	53	54	52	50	50
Sportförderung	5	5	5	5	5
Steuerverwaltung	6	5	5	5	5
Städtebau und Wohnungswesen	138	72	85	96	96
Sonstige soziale Leistungen, insb. NPflegeG	49	52	54	55	57

in Mio. EUR	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
Gesundheit, insb. Krankenhausbau	253	249	245	249	249
Hochschulbau (Epl. 06)	174	184	192	126	125
Hochschulen (ohne Hochschulbau)	52	47	48	48	48
Schulen, u.a. Inklusion	34	34	34	34	34
Investitionsprogramm des Bundes 2015-2018 „Kinderbetreuungsförderung“	19	23	9		
Gewerbliche Wirtschaft	76	68	68	68	68
Verkehr (Öffentlicher Nahverkehr und nichtbundeseigene Eisenbahnen)	11	6	6	6	6
Straßenbau	79	79	89	89	89
Häfen-Schifffahrt	39	41	51	41	41
GA-Entwicklung des ländlichen Raumes	54	63	61	51	52
IT-Justiz	6	7	6	6	6
Staatsbäder	4	9	9	21	1
Bürgschafts- und Gewährleistungsverträge	30	30	30	30	30
Masterplan Ems 2050	7	9	3	4	4
Wasserwirtschaft einschl. Hochwasserschutz	91	92	88	86	87
Fließgewässerentwicklung	5	8	8	8	6
Landeseigener Hochbau	96	103	117	103	126

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 Gemeinschaftsaufgaben „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 entfällt ab 2014 die gruppenspezifische Zweckbindung; 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	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
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
Soziale Wohnraumförderung	78,3				

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	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
	186	193	195	197	198

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

6.8 Globale Minderausgaben

in Mio. EUR	NHPE	HPE		Planung	
	2016	2017	2018	2019	2020
Insgesamt *)	310	213	190	251	110
<u>davon:</u>					
Allgemeine globale Minderausgabe (Einzelplan 13)	254	197	174	236	95
Ressortspezifische globale Minderausgaben	56	17	16	16	15

*) Abweichungen durch Runden der Zahlen.