



Niedersächsisches
Finanzministerium

Arbeitsschwerpunkte in der 18. Wahlperiode

Rede des Niedersächsischen Finanzministers Reinhold Hilbers

am 10.01.2018 im Ausschuss für Haushalt und Finanzen

- Es gilt das gesprochene Wort -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich freue mich, heute bei Ihnen im Haushaltsausschuss zu sein, und möchte Sie gerne über die Arbeitsschwerpunkte meines Ressorts in der 18. Wahlperiode unterrichten. Eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive ist nach meiner Überzeugung Voraussetzung für das Gelingen und die erfolgreiche Umsetzung politischer Vorhaben. Dies gilt sicherlich in ganz besonderem Maße für den Ausschuss für Haushalt und Finanzen, so dass mir sehr an einer erfolgreichen Zusammenarbeit gelegen ist.

Meine Arbeitsschwerpunkte und die Ziele des Niedersächsischen Finanzministeriums in der 18. Wahlperiode leiten sich logischerweise aus der Koalitionsvereinbarung von SPD und CDU ab. Dabei möchte ich gerne auf einige Arbeitsschwerpunkte und Ziele besonders eingehen, die mir in meiner unmittelbaren Zuständigkeit sehr am Herzen liegen. Aber es sind – und das ist ja immer das Salz in der Suppe für den Haushaltsausschuss – darüber hinaus auch alle anderen Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung mit dem Haushalt und dadurch mit diesem Ausschuss verknüpft. Daher möchte ich gerne mit ein paar Ausführungen zum Haushalt beginnen.

Nachtragshaushalt 2018

Leider scheint es im Zusammenhang mit dem avisierten Nachtragshaushalt für 2018 zu Irritationen gekommen zu sein. Das bedauere ich sehr, hoffe aber zugleich, eventuelle Missverständnisse bei den Kollegen Wenzel und Grascha mit meinem Schreiben vom 29. Dezember 2017 ausgeräumt zu haben. Dennoch gerne auch noch einmal an dieser Stelle: Seien Sie versichert, dass für mich die Rolle des Landtages bei der Haushaltsaufstellung von besonderer Bedeutung ist. Der niedersächsische Landeshaushalt wird in gewaltenteiliger Zusammenarbeit erstellt. Die Landesregierung respektiert das Budgetrecht des Parlamentes ebenso selbstverständlich wie die Notwendigkeit eines angemessenen Verfahrens, welches eine ausreichende fachliche Beratung ermöglicht.

Die neue Landesregierung hat unverzüglich nach dem Regierungsantritt damit begonnen, die aus Regierungssicht dringend notwendigen Maßnahmen vorzubereiten. Für eine termingerechte Umsetzung z.B. der Gebührenfreiheit in Kindertagesstätten, aber auch von personalwirtschaftlichen Maßnahmen im Bereich Schule ist eine zeitnahe Entscheidung über die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen unverzichtbar. Daraus resultiert die Notwendigkeit, möglichst früh im Jahr 2018 einen Nachtragshaushalt zu beschließen. Die Landesregierung hat daher bereits im Dezember 2017 beschlossen, den Entwurf auf die wichtigsten Schritte zur Umsetzung der Prioritäten des Koalitionsvertrages zu konzentrieren sowie außerdem lediglich zwangsläufige Veränderungen abzubilden, die sich im Zeitverlauf nach Beschluss über den Grundhaushalt 2018 ergeben haben. Bei den konkret in Aussicht genommenen Maßnahmen handelt es sich um Kernpunkte der Regierungserklärung, welche durch den Ministerpräsidenten vorgestellt worden sind. Am 13. Dezember habe ich dem Landtag bereits die Bausteine des geplanten Nachtragshaushaltes vorgetragen.

Derzeit laufen die Ermittlungen und Abstimmungen der konkreten Ansätze im Entwurf des Nachtragshaushaltsplans. Nach dem Beschluss der Landesregierung wird Ihnen dieser Entwurf schnellstmöglich zugehen und eine gute Grundlage für Ihre Beratungen bieten. Schon jetzt möchte ich die Ankündigung mit der Bitte an Sie verbinden, die zügige Verabschiedung des Nachtragshaushaltes zu unterstützen, damit im ersten Quartal der haushaltsrechtliche Rahmen für 2018 verbindlich geklärt werden kann.

Die Folgewirkungen aus dem Nachtragshaushalt 2018 werden wir dann natürlich auch beim HPE 2019 und der Mittelfristigen Planung 2018 – 2022 berücksichtigen, mit deren Aufstellung wir gerade beginnen.

Haushaltsplan 2019 und Mipla 2018 – 2022

Der Haushalt ist strukturell so zu konsolidieren, dass die Vorgaben des Grundgesetzes erfüllt, die Schuldenbremse dauerhaft eingehalten und das strukturelle Defizit auf Null zurückgeführt werden kann. Haushaltspolitische Weichenstellungen sind daher weiterhin auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit auszurichten.

Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 und der Mipla 2017 – 2021 konnte auf die Veranschlagung neuer Schulden zum Haushaltsausgleich verzichtet werden. Der Abbau der Nettokreditaufnahme ist damit in Aufstellung und Planung früher eingetreten als vom Grundgesetz vorgeschrieben. Gleichwohl weist das Aufstellungsjahr 2019, das wir jetzt mit dem vor uns liegenden Haushaltsaufstellungsverfahren angehen, noch ein strukturelles Defizit aus: Die Nettoneuverschuldung 2019 beträgt zwar „Null“, jedoch nur aufgrund von Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage. Die in Planung und Vollzug geltende Schuldenbremse ist nachhaltig nur durch einen in Einnahmen und Ausgaben auch strukturell ausgeglichenen Haushalt einzuhalten.

Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2017 lassen gegenüber den bisherigen Planansätzen – nach Abzug der Mehrausgaben für den kommunalen Finanzausgleich – Mehreinnahmen von 568 bis 456 Mio. Euro in den Jahren 2018 – 2021 erwarten. Die erwarteten Steuereinnahmen bilden zwar eine gute Einnahmebasis, allerdings stehen diesen auch zwangsläufige Mehrausgaben gegenüber, die die Handlungsspielräume wieder „auffressen“.

Darüber hinaus wird die Ausgangslage für den HPE 2019 und die Mipla 2018 – 2022 aus haushaltswirtschaftlicher Sicht dadurch geprägt, dass die finanziellen Rahmenbedingungen des Landeshaushaltes in erheblichem Maße abhängen werden von Weichenstellungen einer neuen Koalition im Bund sowie von der Klärung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen in Niedersachsen nach Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Dazu komme ich gleich noch.

Erhebliche Mehrausgaben werden im Personalbereich – insbesondere im Versorgungsbereich (durch Anwendung neuer sogenannter Sterbetafeln für die Prognose der Ansätze), im Beihilfereich und als Folgewirkung tariflicher Erhöhungen – eintreten. Des Weiteren wirken in erheblichem Maße Kostensteigerungen bei Leistungen durch bundesgesetzliche Regelungen.

Die Haushaltsklausur der Landesregierung, in der über den HPE und die Mipla beschlossen werden soll, ist für den 24./25. Juni 2018 vorgesehen. Die Einbringung im Landtag soll dann

wie üblich im September-Plenum erfolgen, so dass eine gründliche Beratung vor der angestrebten Beschlussfassung im Dezember-Plenum erfolgen kann.

Errichtungsgesetz „Sondervermögen Digitalisierung“

Die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft ist eine zentrale Herausforderung, die es für die Zukunftsfähigkeit Niedersachsens zu bewältigen gilt. Digitalisierung ist nicht nur ein wirtschaftlicher, sondern ein grundsätzlich gesellschaftlicher Veränderungsprozess. Um Niedersachsen zukunftsfähig aufstellen, muss und wird dieses Thema daher ein wesentlicher Schwerpunkt unserer Regierungspolitik sein.

Die Aufgabe zieht sich durch alle Fachressorts und muss in enger Zusammenarbeit mit dem Bund, den Kommunen und der niedersächsischen Wirtschaft gelöst werden:

Digitalisierung ist ein maßgeblicher Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Niedersachsen. Das Lernen mit digitalen Medien ist ein zentrales Thema unserer Schulen in der Zukunft. Unsere Hochschulen werden ihr hohes Niveau nur im Zusammenhang mit einer umfassenden Digitalisierung behaupten können. Auch die Ausstattung unserer Polizei beruht in vielen Fällen gerade auch auf neuen technischen Möglichkeiten der Dokumentation und Prognose von Straftaten. Darüber hinaus arbeiten die Justizbehörden an der flächendeckenden Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte.

Die Koordination dieser Querschnittsaufgabe obliegt dem Wirtschaftsministerium. Mit der Zusammenführung und der Erstellung eines Masterplans wird ein Staatssekretär für Planung und Digitalisierung im Wirtschaftsministerium beauftragt. Zur Umsetzung des Masterplans ist beabsichtigt bis zum Jahr 2022 eine Milliarde Euro an Landesmitteln zur Verfügung stellen.

Um Mittel aus dem Jahresabschluss 2017 zur Finanzierung von Investitionen in die digitale Infrastruktur des Landes bereitstellen und überjährig absichern zu können, werden wir ein „Sondervermögen Digitalisierung“ einrichten, in das zunächst die Hälfte der vorgesehenen Summe eingebracht wird. MF ist beauftragt worden, in enger Abstimmung mit MW und MI einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten. Hierbei wird es in einem ersten Schritt darum gehen, Mittel in Höhe von 500 Mio. Euro für die Bewältigung dieser für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes immens wichtigen Aufgabe bereitzustellen. Eine Kabinettsbefassung ist für April vorgesehen. Über eine Aufteilung der zugeführten Mittel auf die einzelnen Ressortbereiche kann zu einem späteren Zeitpunkt – nach Vorlage des Masterplans – entschieden werden.

Neuordnung der Finanzbeziehungen Land/Kommunen

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 sieht für Niedersachsen (Land und Kommunen) gegenüber dem auch in der Mipla 2017 – 2021 für 2020 und 2021 abgebildeten Status Quo Umsatzsteuermehreinnahmen in Höhe von 656 / 690 Mio. Euro¹ vor. Die Mehreinnahmen werden ohne weitere gesetzgeberische Maßnahmen nicht für den Landeshaushalt wirksam. Vielmehr verlagern sie sich vollständig auf die kommunale Ebene. Zudem werden durch Mindereinnahmen bisheriger Entflechtungsmittel in Höhe von 213 Mio. Euro pro Jahr kompensatorische Maßnahmen aus Landesmitteln erforderlich. Wobei ergänzend darauf hinzuweisen ist, dass die kommunale Ebene aufgrund der KFA-Mechanismen überwiegend Profiteur der bisherigen und künftig durch Landesmittel zu kompensierenden Entflechtungsmittel ist.

Es besteht daher die offenkundige Notwendigkeit, eine Neuordnung der kommunalen Finanzbeziehungen zu 2020 vorzunehmen.

Schuldenbremse

Bund und Länder haben die Entwicklung ihrer Schuldenstände im Rahmen der Föderalismuskommission II zum Anlass genommen, mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GG) vom 29.07.2009 einen Paradigmenwechsel vorzunehmen und einen neuen bundesrechtlichen Rahmen zu setzen. Eigenfinanzierte Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung veranschlagte Ausgaben sollten für die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme nicht mehr maßgeblich sein.

Nach der Neuregelung in Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG gilt nun das Gebot, den Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, und damit ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot. Die Länder haben ihre Haushalte in der nach Art. 143 d Abs. 1 Satz 3 GG bis zum Jahr 2020 laufenden Übergangszeit dabei so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 der Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten erfüllt wird.

Mit dem Erreichen der Nettoneuverschuldung Null bereits mit dem Jahresabschluss 2016, des mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 beschlossenen Verzichts auf neue Schulden ab dem Jahr 2017 und einem entsprechenden Verzicht in der Mittelfristigen Planung 2017 – 2021 ist diese Vorgabe bislang eingehalten. Eine Tilgung von Altschulden wird vom Grundgesetz zwar nicht gefordert, gleichwohl haben sich die die Landesregierung tragenden Parteien in der Koalitionsvereinbarung verständigt, in dieser Legislaturperiode neben dem Abbau des Investitionsstaus den Einstieg in die Tilgung von Altschulden anzustreben.

¹ Stand Steuerschätzung Mai 2017.

In der kommenden Legislaturperiode werden keine neuen Schulden gemacht!

Die „Schuldenbremse“ soll in der Landesverfassung verankert werden, um die besondere Bedeutung hervorzuheben und zu unterstreichen.

Zielrichtung ist eine schlanke Änderung der Niedersächsischen Verfassung nach den Vorgaben des Grundgesetzes. Die Regelungen zu den im Grundgesetz eröffneten Ausnahmen sollen nicht in der Verfassung, sondern durch eine einfachgesetzliche Ausführungsgesetzgebung erfolgen, um eine „Überfrachtung“ der Verfassung zu vermeiden.

Die Sicherung der Handlungsfähigkeit gebietet, die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG grundgesetzlich eröffnete Möglichkeit zu nutzen, landesgesetzliche Regelungen zu schaffen, um auf konjunkturelle Schwankungen, Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen reagieren zu können. Ohne entsprechende Regelungen wäre im Fall negativer Abweichungen von der konjunkturellen Normallage, Naturkatastrophen oder außergewöhnlicher Notsituationen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gefährdet. Gleichwohl haben die Koalitionspartner ihre Ablehnung im Hinblick auf Umgehungen oder Ausnahmen dokumentiert, die zu neuen strukturellen Schulden führen. Die Sicherung der Schuldenbremse gegen Umgehungsmöglichkeiten ist auch mir ein besonderes Anliegen.

Die grundgesetzliche Schuldenbremse, das Neuverschuldungsverbot sowie der Abbau von Schulden auf Landesebene sollen nach der Koalitionsvereinbarung nicht zu einer Verschiebung von finanziellen Lasten auf die Kommunen führen. Die Koalitionsvereinbarung stellt aber auch deutlich darauf ab, dass die Gleichwertigkeit der Landes- und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen ist. Es entspricht der organisationsrechtlichen Einordnung der Kommunen als Teile der Länder, beide Ebenen entsprechend ihrer Aufgaben im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleichgewichtig an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu beteiligen.

Das Finanzministerium arbeitet anhand der vorhandenen Materialien an den Entwürfen zu einer Umsetzung der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse.

Optimierung staatliches Baumanagement

Ich werde die bereits in den letzten Jahren begonnene Stabilisierung und Etablierung des Dienstleistungscharakters des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN) weiter vorantreiben. Unter Hinzuziehung von externem Sachverstand wird das SBN durchleuchtet und weiter optimiert. Das Ziel ist eine zukunftsfähige und effiziente Hochbauverwaltung, die

wichtige Dienstleistungen erbringt. Vor dem Hintergrund des anhaltend starken Aufgabenaufwuchses, insbesondere auch im Bereich des Bundesbaus, habe ich die folgenden 4 strategischen Ziele definiert:

- Personalentwicklung und –gewinnung

Hier geht es sowohl um die Qualifizierung des vorhandenen Personals aber insbesondere auch um den verstärkten Einsatz bei der Nachwuchsgewinnung. Unter dem Eindruck des dramatisch fortschreitenden Fachkräftemangels in den Ingenieurdisziplinen ist dies das Kernstück zur Erreichung einer bedarfsgerechten Personalausstattung.

- Prozessoptimierung und Einhaltung der Verfahrensabläufe

In Anbetracht der langen Planungsvorlaufzeiten ist auf die Einhaltung optimaler Verfahrensabläufe zu achten. Ganz besonders wichtig ist hierbei die frühzeitige und verbindliche Festlegung der Bedarfe, damit der Planungsprozess effizient und zügig durchgeführt werden kann. Es kann nicht angehen, dass fertige Planungskonzepte aufgrund von zusätzlichen Flächenanforderungen vollständig überarbeitet werden müssen.

- Ganzheitliches Digitalisierungskonzept (Stichwort „Building Information Modeling (BIM)“)

Das digitale Gebäudemodell ist hier ein wichtiger Kernbestandteil für die Optimierung von Planungsprozessen. Hierbei sind allerdings noch zahlreiche Fragen zur bauvertraglichen Umsetzung zu klären. Wir wollen diesen Prozess mit einem Pilotprojekt beschleunigen und für das praktische Handeln verwertbar machen. Daneben sind aber auch andere Digitalisierungsstrategien wichtig: Im Rahmen des „Projektdatenmanagements“ soll die Struktur der virtuellen Projektdatenräume in den Ämtern des Staatlichen Baumanagements effizienter entwickelt werden.

Daneben ist als konkrete Maßnahme die Integration eines Videokonferenzsystems in allen Dienststellen des SBN in diesem Jahr vorgesehen. Damit kann die Effizienz der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches deutlich verbessert und erhebliche Wirtschaftlichkeitsvorteile erzielt werden.

- Baukultur als Qualitätsinstrument.

Baukultur ist hier nicht im Sinne einer Gestaltungsqualität zu verstehen, sondern beschreibt die Konzentration des öffentlichen Bauherrn zur Herstellung einer angemessenen, zweckmäßigen, energieeffizienten und insgesamt nachhaltigen Gebäudekonzeption. Damit soll der Vorbildcharakter öffentlicher Bauten betont und ausgebaut werden.

Daneben möchte ich hier eine Vorlage ankündigen, deren Inhalt auf Initiative und in Abstimmung mit dem Landesrechnungshof entwickelt worden ist. Es geht darum, dass wir das Haushaltsaufstellungsverfahren und die Behandlung von Baumaßnahmen in der parlamentarischen Erörterung – Stichwort „24“er Vorlagen / HU-Bau-Vorlage – transparenter gestalten und damit optimieren wollen.

Grundsteuerreform

Im Bereich des Steuerrechts wird eine Grundsteuerreform voraussichtlich zu den wesentlichen Arbeitsschwerpunkten dieser Legislaturperiode gehören. Es geht – nicht zuletzt auch – darum, den Gemeinden die Grundsteuer als verlässliche eigene Einnahmequelle in Höhe von rd. 13 Mrd. Euro bundesweit jährlich zu erhalten.

Die Herausforderung besteht darin, dass das Bundesverfassungsgericht die Einheitsbewertung voraussichtlich als nicht mehr verfassungsgemäß ansehen wird und der Gesetzgeber sodann relativ kurzfristig darauf wird reagieren müssen. Bereits in der letzten Legislaturperiode des Bundestages haben die Länder hierzu einen konkreten Gesetzentwurf eingebracht, der vom Bundestag allerdings nicht mehr beraten worden ist. Die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht findet bereits in der nächsten Woche statt. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind noch wichtige Hinweise und Erkenntnisse zu erwarten, die für ein künftiges Gesetzgebungsverfahren hilfreich sein können.

Die vor uns stehende Aufgabe ist beachtlich, denn eine Grundsteuer-Reform bedeutet, dass 35 Millionen Grundstücke bundesweit neu zu bewerten sind. Aus niedersächsischer Sicht muss eine Reform der Grundsteuer daher nicht nur die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllen, sondern es ist auch darauf zu achten, die Finanzämter, Bürger und die Kommunen nicht zu überlasten. Die Grundsteuer muss einfach, transparent und aufkommensneutral ausgestaltet sein.

Vor diesem Hintergrund habe ich Zweifel, ob der vorliegende Gesetzentwurf diesen Ansprüchen gerecht wird. Ich hoffe, dass das Bundesverfassungsgericht noch einfachere Möglichkeiten zulässt, eine Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer zu finden. Reform-Modelle sind in den vergangenen mehr als 20 Jahren genug vorgelegt worden.

Der Bundesgesetzgeber erwartet von den Ländern eine einheitliche Position. Daher müssen wir im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene einen Kompromiss eingehen. Dies bedeutet, nicht nur darauf zu achten, was die aus unserer Sicht vielleicht beste Variante sein könnte, sondern auch darauf, was die am ehesten einigungsfähige oder zumindest mehrheitsfähige Variante ist.

Stärkung des Beteiligungsmanagements

Das im Finanzministerium angesiedelte Beteiligungsmanagement des Landes wird durch die Weiterentwicklung eines kennzahlenbasierten Controllings gestärkt werden. Genauer gesagt wird durch die Programmierung von gesellschaftsspezifischen Kennzahlen das bereits vorhandene softwaregestützte Controllingsystem für die Mehrheitsgesellschaften des Landes in Richtung eines kennzahlenorientierten betriebswirtschaftlichen Beteiligungscontrolling vorangebracht. So können zukünftig fortlaufend – auch unterjährig – Berichte zu den Mehrheitsbeteiligungen des Landes entwickelt werden.

Damit komme ich zum Ende meiner Ausführungen. Bei der Umsetzung der skizzierten Arbeitsschwerpunkte freue ich mich auf eine konstruktive und zielorientierte Zusammenarbeit mit Ihnen und danke Ihnen an dieser Stelle zunächst herzlich für die Aufmerksamkeit!