

Teil I

Mittelfristige Finanzplanung

Teil I: Mittelfristige Finanzplanung

1. Gesetzliche Grundlagen und Aufgabe der Mittelfristigen Planung

Nach Artikel 64 der Niedersächsischen Verfassung ist "der Haushaltswirtschaft (des Landes) eine mehrfährige Finanz- und Investitionsplanung zugrunde zu legen...". Die Landeshaushaltsordnung und die darin zitierten Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) sowie des Haushaltsgrundsätzegesetzes sehen eine fünfjährige 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 Koppelung mit einer Aufgabenplanung (siehe Teil II) wird versucht, für den mittelfristigen Zeitraum die fach- und finanzpolitischen Zielsetzungen der Landesregierung aufeinander abzustimmen. Damit sollen Konflikte zwischen politisch Wünschenswertem und dem gesamt- und finanzwirtschaftlich Vertretbaren frühzeitig aufgezeigt werden, um rechtzeitig Konfliktlösungsmaßnahmen vorbereiten zu können.

Die Mittelfristige Planung schafft die Voraussetzungen dafür, dass dem Gebot des § 50 Abs. 7 Haushaltsgrundsätzegesetz entsprochen werden kann, wonach die Regierung rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen soll, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern.

Bei der Bewertung der Finanzplanung muss berücksichtigt werden, 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 %	2012	2013	2014 – 2016 (jahresdurchschnittlich)
nominal	2,3	3,2	3,0
real	0,7	1,6	1,5

Die deutsche Wirtschaft ist im Jahr 2011 wieder kräftig gewachsen: Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt war um 3,0 % höher als im Vorjahr. Damit setzte sich der wirtschaftliche Aufholprozess auch im zweiten Jahr nach der Wirtschaftskrise fort. Die Wachstumsimpulse kamen vor allem aus dem Inland. Die privaten Konsumausgaben legten preisbereinigt mit + 1,5 % so stark zu wie zuletzt vor fünf Jahren. Daneben war das Jahr 2011 geprägt von einer kräftigten Investitionsdynamik. Der Außenhandel hatte zwar einen geringeren Anteil am BIP-Wachstum als die Binnennachfrage, zeigte sich aber immer noch dynamisch: Deutschland exportierte im Jahr 2011 preisbereinigt 8,2 % mehr Waren und Dienstleistungen als ein Jahr zuvor.

Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2011 weiter verbessert. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung wiesen den jeweils niedrigsten Stand seit 1991 und die Erwerbstätigkeit den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung auf. Zum Stichtag 30.06.2011 waren 28,38 Mio. Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, 671.000 bzw. 2,4 % mehr als im Juni 2010. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat damit die Verluste der Krise mehr als aufgeholt und liegt nun eine knappe Million (923.000) über dem Vorkrisenniveau. Im Jahresdurchschnitt 2011 waren in Deutschland 2.976.000 Menschen arbeitslos gemeldet. Das waren 263.000 oder 8 % weniger als ein Jahr zuvor und der niedrigste Stand der Arbeitslosigkeit seit 1991. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, belief sich 2011 auf 7,1 %. Im Vergleich zum Vorjahr nahm sie um 0,6 Prozentpunkte ab.

In ihrer Frühjahrsprojektion 2012 rechnet die Bundesregierung mit einem Wirtschaftswachstum von 0,7 % in diesem Jahr. Für 2013 wird ein Wachstum des BIP um 1,6 % prognostiziert. Triebfeder ist nach wie vor die Binnenkonjunktur. Die privaten Konsumausgaben sind und bleiben die Wachstumsstütze, auch wenn in diesem Jahr der höhere Preisniveauanstieg den Konsum bremst. Dabei spielt die ausgesprochen positive Entwicklung am Arbeitsmarkt weiterhin eine besondere Rolle.

In Niedersachsen stieg das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum preisbereinigt um 3,3 %. Damit ist für 2011 in Niedersachsen eine sehr dynamische und positive Wirtschaftsentwicklung festzustellen. Der Außenhandel lag dabei um 14,3 % über dem Volumen des Vorjahres. Der Export in der Kraftfahrzeugindustrie erhöhte sich um 19,5 %.

Der niedersächsische IHK-Konjunkturklimaindikator befindet sich im Sommer 2012 mit 109 Punkten weiterhin über dem 10-Jahres-Durchschnitt von 102 Punkten. Die aktuelle Geschäftslage bleibt im zweiten Quartal 2012 zwar weiter auf hohem Niveau, allerdings haben sich die Erwartungen der Unternehmen deutlich eingetrübt und werden erstmals seit dem 2. Quartal 2008 überwiegend ungünstig beurteilt. Rund 90 % der Unternehmen über alle Branchen bewerten ihre aktuelle Geschäftslage aber als gut oder mindestens befriedigend.

Die Arbeitslosenzahl lag mit 274.616 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2011 um 24.980 Personen unter dem Jahr 2010 und damit auf dem niedrigsten Stand seit 19 Jahren. Die Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, belief sich im

Jahresdurchschnitt 2011 auf 6,9 % und lag damit leicht unter dem Bundesdurchschnitt. Niedersachsen hat im Vergleich der Bundesländer bei der Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt des Jahres 2011 hinter Saarland (6,8 %) und vor Schleswig-Holstein (7,2 %) den 6. Platz erreicht. In 2010 teilte sich Niedersachsen den 6. Platz mit dem Saarland und Schleswig-Holstein.

Bei der Beschäftigungsentwicklung liegt Niedersachsen im Ländervergleich deutschlandweit an der Spitze. Im Vergleich zu 2010 war in 2011 bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erneut ein Zuwachs zu verzeichnen. So waren zum Stichtag 30.06.2011 niedersachsenweit 2.531.297 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, das sind 75.906 Beschäftigte mehr (+ 3,1 %) gegenüber dem Vorjahresstichtag 30.06.2010.

Im Juli 2012 sind in Niedersachsen insgesamt 261.500 Arbeitslose gemeldet, das sind 8.375 oder 3,3 % mehr als im Juni 2012. Gegenüber Juli 2011 ist die Arbeitslosigkeit um 14.526 oder 5,3 % gesunken. Die Anzahl der Arbeitslosen ist damit die niedrigste in einem Juli seit 20 Jahren. Die Arbeitslosenquote – bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen – beträgt im Juli 6,5 % (Westdeutschland: 5,9 %); im Vorjahresmonat lag sie bei 6,9 % (Westdeutschland: 5,9 %).

Nach den hochgerechneten Ergebnissen von Mai 2012 (aktuellster Wert) stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen im Vergleich zum Vorjahresmonat weiter um 74.582 bzw. 2,9 % auf rund 2,6 Millionen an. Damit liegt Niedersachsen bundesweit weiterhin mit an der Spitze. Im Vergleich hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den westdeutschen Bundesländern gegenüber dem Vorjahr nur um 2,2 % zugenommen.

3. Finanzpolitische Ausgangslage und Konzeption

Mit der neuen Mittelfristigen Planung liegen eine aktuelle Finanzplanung und eine konkrete Aufgabenplanung für den Planungszeitraum bis 2016 vor. Die Mipla 2012 – 2016 bildet den Finanzstatus des Landes zum Ende der 16. Legislaturperiode umfassend ab und stellt eine fundierte Basis für die strategisch-finanzpolitischen Planungen der kommenden Legislaturperiode dar.

Da aufgrund des Zweijahreshaushaltes 2012/2013 in diesem Jahr kein simultanes Haushaltsaufstellungsverfahren durchgeführt wurde, erfolgte die Mipla-Aufstellung analog zu dem bereits 1997 und 1999 bewährten Verfahren einer „technischen“ Fortschreibung. Dabei bleibt das Zahlenwerk des gültigen Zweijahreshaushaltes unverändert. Der Zweijahreshaushalt 2012/2013 bildet gleichzeitig die Basis für die Fortschreibung der Planungsansätze 2014ff, die um die größeren Veränderungen bei Rechtsverpflichtungen und die Auswirkungen von finanzwirksamen Beschlüssen der Landesregierung für die Jahre 2014 – 2016 aktualisiert wurden.

Veränderungen bei Steuern, Personal, Zinsen, Kommunalem Finanzausgleich und Quotalem System wurden ebenso abgebildet wie Folgewirkungen aus finanzwirksamen Beschlüssen des vergangenen Jahres. Mehrausgaben gegenüber der „alten“ Mipla haben sich z. B. für den gemeinsamen Unterricht für Kinder mit und ohne Behinderung (Inklusion) in Höhe von 26 / 42 Mio. EUR, für die Ausstattung der Oberschulen mit Lehrerstellen (5 / 12 Mio. EUR) oder den Landeseigenen Hochbau (17 / 11 Mio. EUR) ergeben.

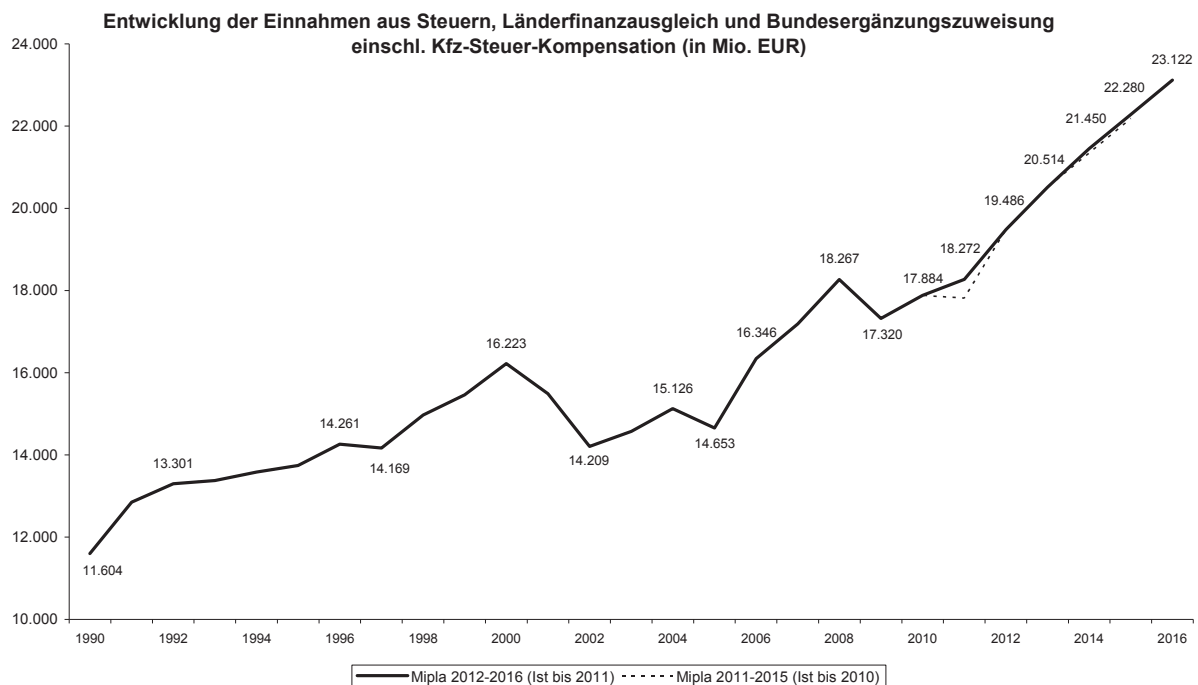
3.1 Weiter positive Steuereinnahmeentwicklung...

Seit Sommer letzten Jahres hat sich der Finanzstatus des Landes weiter verbessert. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Jahres 2011 verlief günstiger als erwartet. Die für das Gesamtjahr 2012 prognostizierte und zu beobachtende Wachstumsverlangsamung wird bisher lediglich als „konjunkturelle Delle“ – verursacht durch die Euro-Vertrauens- und Staatsschuldenkrise – interpretiert. Hierin liegt derzeit allerdings auch das größte Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands und die Gesundung der öffentlichen Haushalte.

Die bislang deutlich aufwärtsgerichtete Entwicklung von Arbeitsmarkt und Konsumnachfrage geht einher mit einem entsprechenden Wachstum der staatlichen Einnahmen. Sowohl die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2011 als auch vom Mai 2012 führten zu einer Anhebung der Steuereinnahmeerwartungen für das Land.

Die auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2012 veranschlagten Steuereinnahmeansätze steigen 2014/2015 um moderate 104 und 95 Mio. EUR gegenüber der „alten“ Mipla. Im Verein mit den höheren Erwartungen die Entwicklung der Förderabgabe betreffend (600 statt 450 Mio. EUR p.a. für 2014 ff) treten Einnahmeverbesserungen für den Landeshaushalt in Höhe von 254 und 245 Mio. EUR ein.

Zusätzlich zu den zentralen Annahmen sind bereits Mindereinnahmen aus dem „Tarifglättungsgesetz“ (Anhebung Grundfreibetrag, Milderung der sog. „kalten Progression“) sowie Mindereinnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich durch eine weiter verbesserte Finanzkraft der niedersächsischen Kommunen und eine leicht überproportionale Bevölkerungsabnahme in Niedersachsen berücksichtigt. Ohne diese Korrekturen wäre die Anhebung der Steuereinnahmeansätze um 256 / 304 / 335 Mio. EUR für die Jahre 2014 – 2016 stärker ausgefallen.



Die Steuermehreinnahmen werden für eine weitere Senkung der Nettokreditaufnahme eingesetzt.

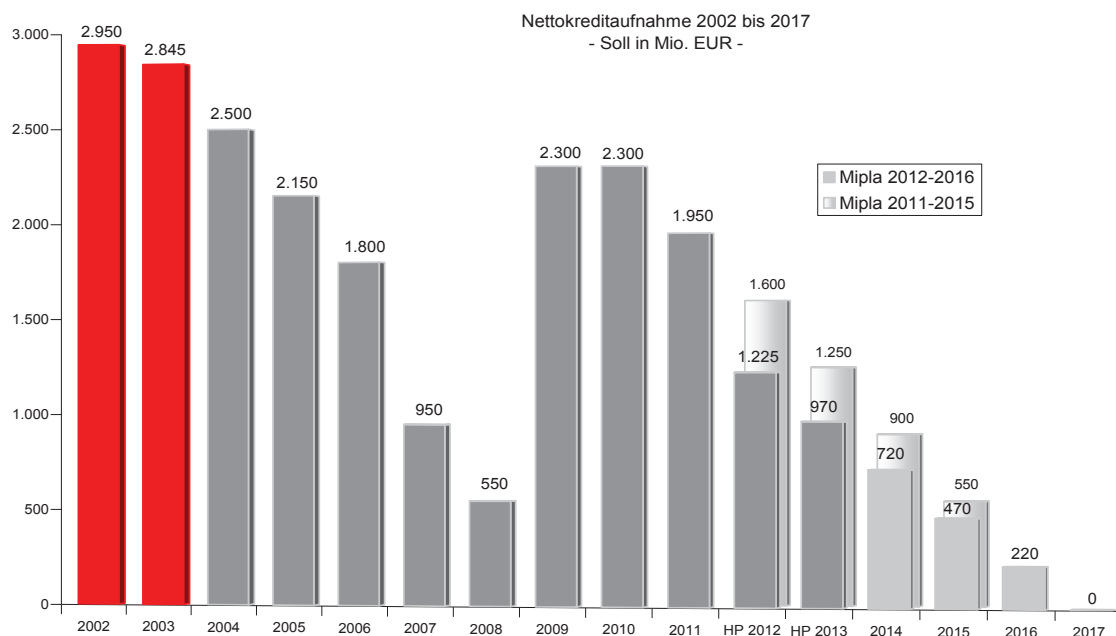
3.2wird für beschleunigten Abbau der Nettokreditaufnahme genutzt

Die Landesregierung hatte bereits mit den Beschlüssen zum Zweijahreshaushalt 2012/2013 und zur Mipla 2011 – 2015 ihr finanzpolitisches Handeln sowohl inhaltlich wie verfahrensmäßig auf das Erreichen eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme ausgerichtet:

- Die eindeutige Definition eines Abbaupfades für die Nettokreditaufnahme,
- die Schaffung von Planungssicherheit durch den Zweijahreshaushalt 2012/2013,
- die Orientierung der Haushaltsaufstellung an einem Top-Down-Verfahren,
- das Bekenntnis zu einer verfassungsmäßigen Umsetzung der Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung incl. eines festen „Abbaupfades“ und
- die Mitwirkung und transparente Darstellung der Ergebnisse der Haushaltsüberwachung im Stabilitätsrat

waren und sind Ausdruck des festen politischen Willens, Niedersachsens Haushaltswirtschaft in der laufenden Dekade unumkehrbar für das Erreichen der Verfassungsvorgabe zu rüsten.

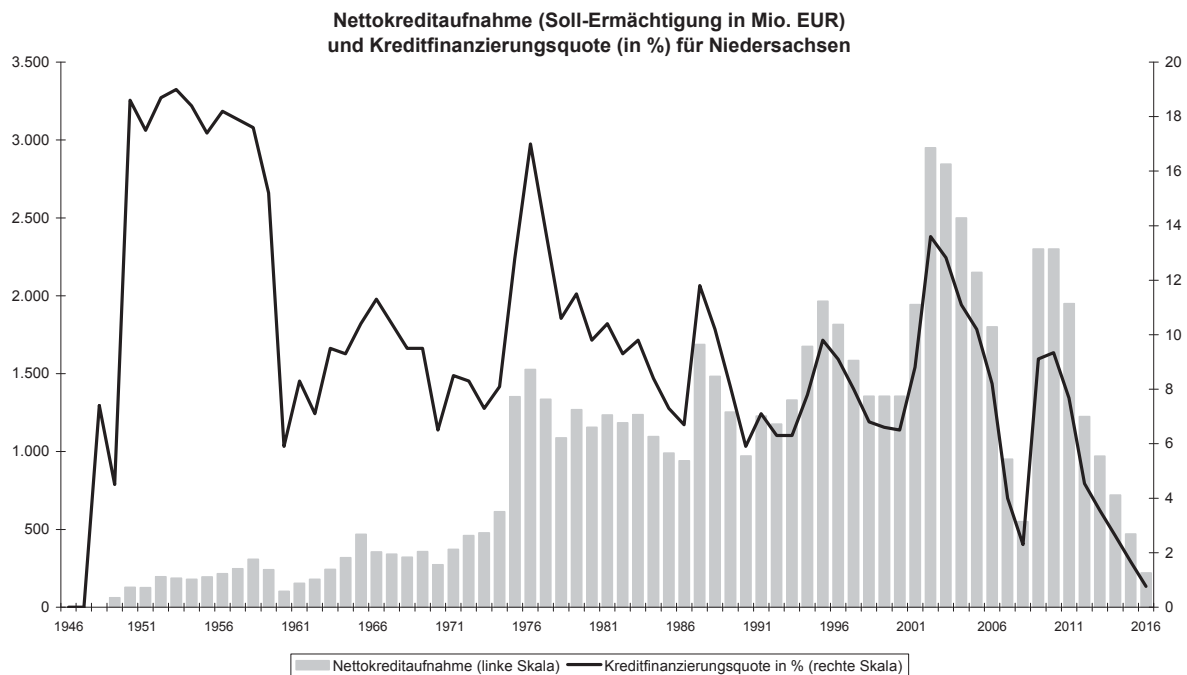
Zwischenzeitlich war mit einer Ergänzungsvorlage zum Haushalt 2012/2013 die Nettokreditaufnahme um 375 und 280 Mio. EUR für die Jahre 2012 und 2013 gegenüber der Beschlusslage vom Sommer 2011 gesenkt worden; nunmehr wird auch für die Planungsjahre 2014 und 2015 die Nettokreditaufnahme um 180 und 80 Mio. EUR weiter abgesenkt. Dadurch wird ab 2012 eine deutliche Niveauabsenkung des Abbaupfades erreicht.



2017 soll ein Haushalt ohne Nettokreditaufnahme erreicht werden.

Die Kreditfinanzierungsquote des Haushalts 2008 betrug lediglich 2,3 % (s. folgende Grafik), im „Ist“ des Jahres waren es dann 2,8 %. Beide Ergebnisse können als historisch geringe Werte charakterisiert werden. Der kreditfinanzierte Teil des Landeshaushaltes pendelte in den vergangenen Jahrzehnten zwischen bestenfalls etwa 5 % und knapp 20 %.

Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise bewirkten ein Ansteigen der Kreditfinanzierungsquote auf gut 9 % in 2009; im langjährigen Vergleich war dies ein eher mittlerer Wert. Die Umsetzung des ambitionierten Abbaupfades der Landesregierung für die Nettokreditaufnahme würde eine Reduzierung auf einen historisch geringen Wert von 0,8 % bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums bewirken.



Ein Blick auf die lange Reihe der Kreditfinanzierungsquoten zeigt, dass es bisher in der Geschichte des Landes Niedersachsen keine länger anhaltende Phase auf dem 2008 erreichten Niveau gab. Neben dem eindeutigen politischen Willen, dieses Niveau wieder zu erreichen bzw. es noch zu unterschreiten, bedarf ein dauerhafter Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung einer weiteren Voraussetzung: Die Rahmenbedingungen müssen im gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Kontext auch objektiv eine strukturell ausgeglichene Haushaltssituation zulassen.

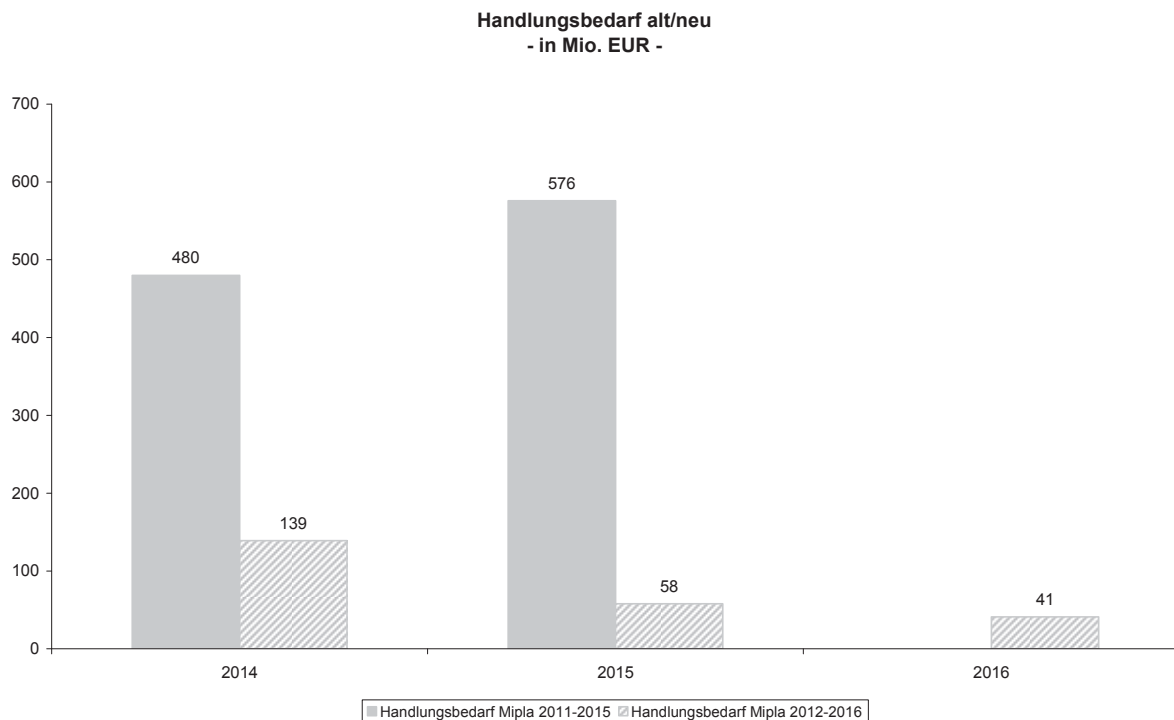
2016/17 „close to balance“

Mit den Beschlüssen zur Mipla 2012 – 2016 hat die Landesregierung mit dem simultanen Abbau der Nettokreditaufnahme und der noch offenen Handlungsbedarfe die Zielsetzung einer Null-Neuverschuldung 2017 nachvollziehbar in eine Finanzplanung umgesetzt.

Im Ergebnis können mit der Mipla 2012 – 2016 – trotz einer weiteren Absenkung der Nettokreditaufnahme – die noch offenen Deckungslücken in den Jahren 2014 – 2016 auf -139 / -58 / -41 Mio. EUR entscheidend abgesenkt werden.

Ein formal vollständiger Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben erfolgt damit zwar nicht; da die Finanz- und Aufgabenplanung aber sowohl die Rechtslage als auch die Beschlusslage der Landesregierung als Ganzes abbildet, dürften die geringen noch offenen Handlungsbedarfe insbesondere zum Ende des Planungshorizontes als im

„Unschärfbereich“ einer Mittelfristigen Planung liegend eingeordnet und als nahezu ausgeglichen oder „close to balance“ bewertet werden. Beschlüsse der Landesregierung, die zu Mehrausgaben führen, sind im Rahmen der neuen Mipla abgebildet; zusätzliche ausgabenwirksame Festlegungen zu Lasten der nächsten Legislaturperiode erfolgen aber mit Rücksicht auf eine Realisierung des „Verfassungsziels Null-Neuverschuldung“ nicht. Dies würde dem Charakter der Mipla 2012 – 2016 als umfassende Finanzstatusanzeige bei gleichzeitig weitgehendem Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nahe einer schwarzen Null widersprechen.



Die stärkste ausgabeseitige Veränderung trat bei den Zinsausgaben ein. Hier konnten die Ansätze der alten Mipla um 348 / 434 in Mio. EUR reduziert werden. Das geringe Zinsniveau führt nach wie vor dazu, dass sich die Durchschnittsverzinsung der Landesschulden im Rahmen anstehender Umschuldungen und der Nettokreditaufnahme vermindert. Obwohl bei der Prognose ein wieder ansteigendes Zinsniveau auf Basis der sog. Forwardzinssätze unterstellt wurde, kann derzeit bei der Veranschlagung der Zinsausgaben ein deutlicher Beitrag zur Haushaltsentlastung erwartet werden (s. auch 6.3 Zinsausgaben).

Bei den Personalausgaben, die 2014 ff um rd. 3 % p. a. auf 11,4 Mrd. EUR im Jahre 2016 steigen, bestätigen sich weitgehend die Ansätze der Mipla 2011 – 2015.

In den Ansätzen wurde mit einer linearen Steigerung um 2 % pro Jahr für den Tarif- wie den Beamtenbereich Vorsorge für anstehende Tarifverhandlungen getroffen. Die stärkere Gesamtsteigerung der Personalausgaben spiegelt insbesondere die erwartete Zunahme der Versorgungsausgaben sowie erhöhte Personalausgaben in den Fachressorts wider. Die Veranschlagung der Versorgungsausgaben berücksichtigt bereits die stufenweise Einführung der neuen Pensionsaltersregelgrenze von 67 Jahren für Beamtinnen und Beamte (s. auch 6.1 Personalausgaben).

Das Zahlenwerk der Mipla enthält Veräußerungserlöse aus Beteiligungsveräußerungen in Höhe von je 110 Mio. EUR pro Jahr für 2014 ff und je 23 Mio. EUR aus Grundstückverkäufen. Diese Einnahmen bewegen sich im Durchschnitt der Vermögensveräußerungen der laufenden und der vergangenen Legislaturperiode

(Durchschnittsberechnung ohne LTS-Forderungsverkauf), sind aus dem Vermögensportfolio des Landes realisierbar und dienen als Brücke zur Einhaltung des Abbaupfades bis zum Erreichen eines dauerhaften Haushaltsausgleiches ohne Nettokreditaufnahmen und Einmaleffekten.

Für die Planungsjahre wurde die Höhe der globalen Minderausgaben auf 1 % des Haushaltsvolumens beschränkt, Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage sind im Zahlenwerk 2014 ff nicht enthalten und stehen nach derzeitigem Planungsstand auch nicht zur Verfügung. Im Zusammenwirken mit dem hinter der Finanzplanung stehenden „titelscharfen“ Datenbestand bietet die MiPla 2012 – 2016 eine sehr konkrete Informations- und Planungsgrundlage. Die erforderlichen Informationen für Schlussfolgerungen zu grundsätzlichen finanzpolitischen Gestaltungsfragen der laufenden Dekade liegen damit vor.

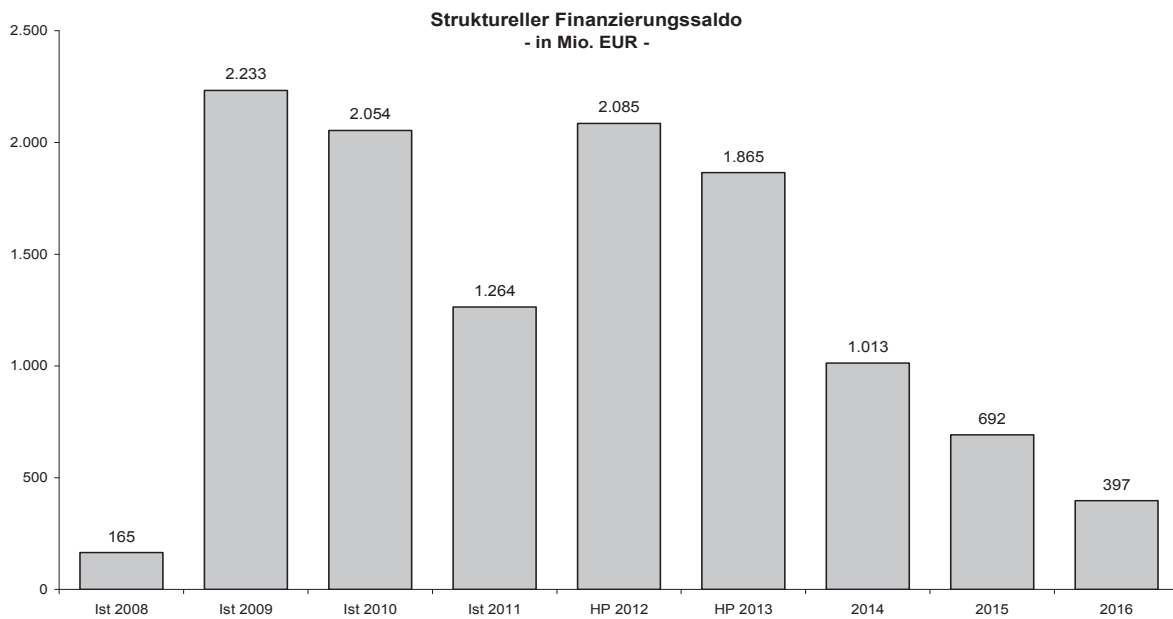
Struktureller Defizitabbau schreitet parallel voran

Das Zahlenwerk belegt: Nettokreditaufnahme und sog. strukturelles Defizit werden parallel zurückgeführt. Das strukturelle Defizit sinkt von einem Ausgangswert in 2012 von -2.085 über -1.865 / -1.013 / -692 Mio. EUR in den Jahren 2013 bis 2015 auf -397 Mio. EUR im Jahre 2016. Gemessen wird die strukturelle Deckungslücke 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. Die für 2016 ausgewiesene strukturelle Deckungslücke in Höhe von 397 Mio. EUR „zerfällt“ zu gut einer Hälfte in Nettokreditaufnahme (220 Mio. EUR) und zur anderen Hälfte u. a. in nicht dauerhaft zur Verfügung stehenden Erlösen aus Beteiligungsveräußerungen (110 Mio. EUR) und dem noch offenen Handlungsbedarf (41 Mio. EUR).

Sollte in der kommenden Legislaturperiode einem schnelleren dauerhaften Haushaltsausgleich gegenüber der Nutzung von Einmaleffekten der Vorrang gegeben werden, stehen hierfür nachhaltige Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite bis zum Eintritt des Neuverschuldungsverbotes 2020 zur Verfügung.

So könnte zum Beispiel nach einem Abschluss des Steuerabkommens mit der Schweiz der daraus resultierende Einmalbetrag bisher eingeplante Veräußerungserlöse ersetzen; die dauerhaften Mehreinnahmen aus dem Abkommen können einen Beitrag zum strukturellen Ausgleich liefern. Auch Ausgabenentlastungen im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes, die in der MiPla 2012 – 2016 mangels „Etatreife“ nicht berücksichtigt sind, können zu strukturellen Verbesserungen führen.

Damit ist nach nahezu zwei Legislaturperioden Konsolidierungsarbeit – trotz Unterbrechung des Defizitabbaus durch die Stabilisierungsmaßnahmen gegen die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise 2009/2010 – mit der Nettokreditaufnahme Null auch ein nachhaltiger Haushaltsausgleich in greifbarer Nähe.



Auch ein struktureller Haushaltsausgleich mit Verzicht auf Einmalerlöse aus Vermögensaktivierungen rückt damit für die kommenden Aufstellungsverfahren bis 2017 in den Bereich des Möglichen.

Allerdings wirken trotz der erfreulichen Einnahmeentwicklung die Belastungen der Wirtschaftskrise immer noch nach: Zwar wird das Steuereinnahmenniveau des Vorkrisenjahres 2008 im laufenden Jahr wieder deutlich überschritten; es liegt aber selbst unter Berücksichtigung der Steuermehreinnahmen aus der Mai-Steuerschätzung 2012 noch um mehr als 1 ½ Mrd. EUR unter dem in der MiPla 2008 – 2012 veranschlagten Niveau.

Auf der anderen Seite führte die „innere Dynamik“ der Haushaltsentwicklung zwischen 2008 und 2012 zu vielfältigen Ausgabesteigerungen: Die Personal- und Versorgungsausgaben (1.061 Mio. EUR) stiegen insbesondere infolge von Tarifabschlüssen ebenso wie die Ausgaben im Kommunalen Finanzausgleich (186 Mio. EUR) infolge der Steuermehreinnahmen. Weitere Mehrausgaben im Vergleich der Jahre 2008 / 2012 ergaben sich z.B. beim Quotalen System (331 Mio. EUR) und den Zuweisungen an Landesbetriebe und Stiftungen (536 Mio. EUR). Schon diese wenigen Zahlen machen deutlich, dass im Haushaltsplan 2012 trotz höherer Steuereinnahmen eine höhere Nettokreditaufnahme und ein höheres strukturelles Defizit als im Vorkrisenjahr 2008 ausgewiesen werden musste. Des Weiteren belegen diese Zahlen, dass für den strukturellen Haushaltsausgleich neue Haushaltsbelastungen – insbesondere durch Verzicht auf Ausgabenzuwächse bei stärker gestaltbaren Ausgaben – vermieden werden sollten.

Ausgabenentwicklung bis 2016

Insgesamt stellt sich das Zahlenwerk auf der Ausgabenseite der Mipla 2012 – 2016 wie folgt dar:

in Mio. EUR	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	26.996	27.297	27.508	28.054	28.640
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	3,7 (Soll/Ist)	1,1	0,8	2,0	2,1

nachrichtlich:

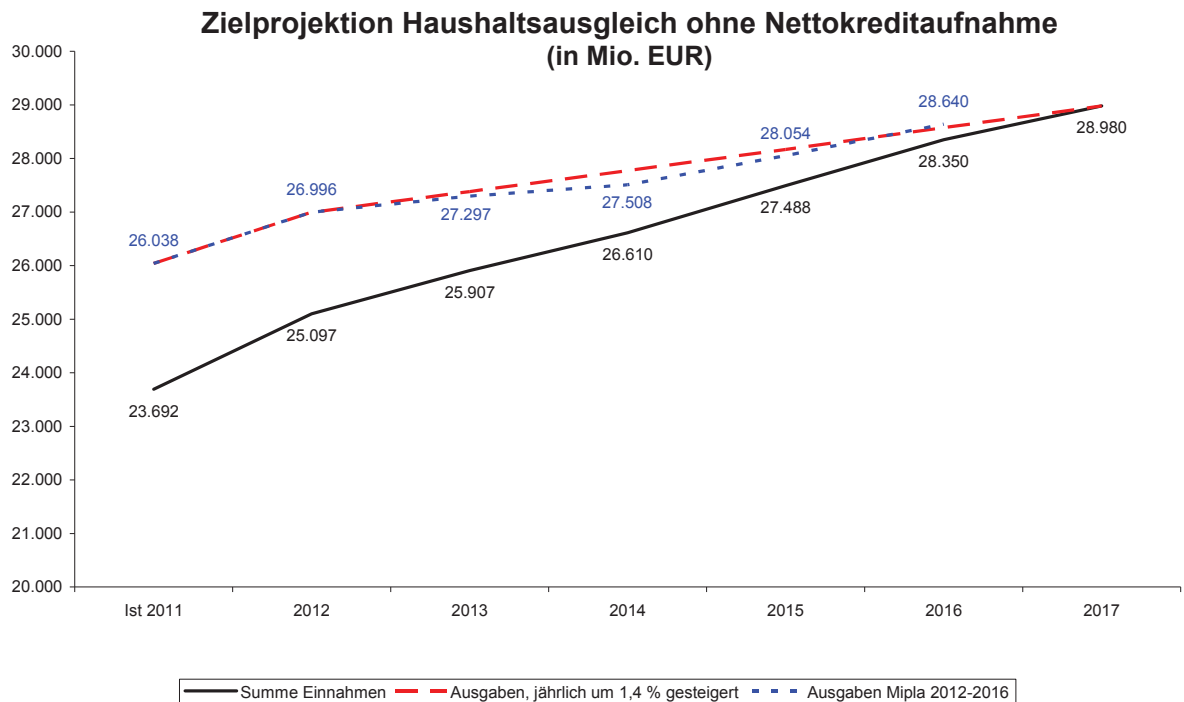
Formales Ausgabevolumen	27.203	27.494	27.704	28.248	28.834
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	3,5 (Soll/Ist)	1,1	0,8	2,0	2,1
Formales Einnahmevervolumen	27.203	27.494	27.565	28.190	28.793
Handlungsbedarf (Differenz Einnahmen/Ausgaben)	0	0	139	58	41

Die hohe Zuwachsrates des Jahres 2012 gegenüber dem Ist 2011 geht insbesondere zurück auf Mehrausgaben

- im Personal- und Versorgungsbereich (400 Mio. EUR),
- für die Durchleitung der Bundesmittel für die Grundsicherung an die Kommunen (150 Mio. EUR),
- für den Hochschulpakt 2020 (80 Mio. EUR),
- im Quotalen System (100 Mio. EUR),
- für BAföG (72 Mio. EUR).

Auch in Zukunft die Balance halten

Soll der Ausgleich des Haushaltes ohne Nettokreditaufnahme dauerhaft gelingen, müssen mittelfristig die Weichen für eine moderate Ausgabenentwicklung gestellt werden.



Eine mittelfristige Zielprojektion, die dem „Instrumentenkasten“ der Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrates entlehnt ist, weist aus, dass zur Erreichung der „Null-Neuverschuldung ab 2017“ in Niedersachsen nach derzeitigem Stand eine Begrenzung des jahresdurchschnittlichen Ausgabewachstums auf etwa 1,4 % erforderlich ist. Ein Ausgleich des Haushaltes ohne neue Schulden bis 2020 würde Ausgabesteigerungsraten um bis zu 1,7 % ermöglichen.

Die geringe Differenz der erforderlichen Ausgabenbegrenzung je nach zeitlicher Ausnutzung der verfassungsrechtlichen Übergangsfrist bis 2020 macht einmal mehr deutlich, dass die eigentliche, qualitative finanzpolitische Herausforderung mehr im grundsätzlichen Paradigmenwechsel „weg von der Politik zu Lasten der Zukunft“ hin zu einer dauerhaft tragfähigen Haushaltspolitik liegt und weniger im konkreten Umsetzungsdatum. Auch eine Haushaltspolitik, die für die Umsetzung der Grundgesetzvorgabe der Schuldenbremse die Übergangsfrist bis 2020 voll ausschöpft, wird bei stabil wachsenden Einnahmen das Ausgabenwachstum sehr eng begrenzen müssen. Eine deutliche Ausweitung des Ausgaberahmens über das Niveau der Mipla 2012 – 2016 hinaus steht im Widerspruch zu einer realistischen Perspektive auf Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgabe der Schuldenbremse.

Das im Zusammenhang mit dem Stabilitätsrat entwickelte Verfahren schreibt die Steuereinnahmen entsprechend der Steuerschätzung und darüber hinausgehend schematisch mit der Rate fort, welche die Bundesregierung im Rahmen ihrer Projektion für die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen, nominalen Produktionspotenzials annimmt (aktuell nominal + 2,6 % p.a.); die übrigen Einnahmen werden mit 1 % p.a. gesteigert. Es handelt sich damit um eine sehr schematische Projektion. Die methodischen Einschränkungen im Hinblick auf die Aussagefähigkeit einer derartigen Mittelfristprojektion, die sowohl in der Mipla 2010 – 2014 als auch im Stabilitätsbericht Niedersachsen 2010 ausführlich dargestellt wurden, gelten uneingeschränkt fort.

Ausgehend von dem projizierten Einnahmenniveau lassen sich mögliche durchschnittliche Ausgabensteigerungsraten für unterschiedliche haushaltspolitische Szenarien ableiten.

Bezogen auf das Ziel eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme im Jahr 2017 weist die Mittelfristprojektion aus, dass unter den gegebenen Annahmen und ausgehend vom Niveau des Haushaltsplans 2012 die Ausgaben mit rd. 1,4 % p.a. nur moderat wachsen dürfen. Da diese schematisierte Steigerungsrate in der Realität nicht für alle Ausgabenbereiche zugrunde gelegt werden kann, vielmehr etwa die Ausgaben im Kommunalen Finanzausgleich „systembedingt“ stärker wachsen, ergeben sich aus einer Beschränkung von Ausgabenzuwächsen auf diese Größenordnung durchaus starke Restriktionen.

Nach der Erholung der staatlichen Einnahmen und dem Ende der aktiven Konjunkturmaßnahmen müssen weitere strukturelle Verbesserungen dazu beitragen, dass sich die immer noch große Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben schließt und das Land die „schwarze Null“ erreichen kann. Das beschriebene Szenario bestätigt einmal mehr, dass eine stabil wachsende Einnahmebasis dafür notwendige, aber eben noch nicht hinreichende Bedingung ist. Es bestätigt aber auch, dass der Haushaltsausgleich ohne neue Schulden in greifbare Nähe rückt.

3.3 Die drei Dimensionen der Schuldenbegrenzung auf Landes-, Bundes- und Europa-Ebene

Die Beschlüsse zur MiPla 2012 – 2016 mit der Festlegung des Abbaupfades der Nettokreditaufnahme auf 720 / 470 / 220 Mio. EUR für die Jahre 2014 ff erfüllen passgenau die Anforderungen der ineinandergreifenden rechtlichen Schuldenbegrenzungen auf Landes-, Bundes- und Europa-Ebene. Sowohl die Anforderungen der Niedersächsischen Verfassung, der neuen „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes als auch die europäischen Vorgaben werden umgesetzt.

Abbaupfad unterhalb der verfassungsrechtlichen Regelgrenze des Artikels 71 NV ...

Artikel 71 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung bestimmt, dass in der Regel eine Nettokreditaufnahme nur bis zur Höhe der Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen veranschlagt werden darf. Ausnahmen sind nach Satz 3 zulässig zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen (Artikel 71 Satz 3 NV).

Bereits mit der Ergänzungsvorlage zum Doppelhaushalt 2012/2013 konnte die Nettokreditaufnahme der Haushalte auf die Höhe der Regelgrenze nach Artikel 71 Satz 2 NV abgesenkt werden. Zu dem nach Artikel 65 Abs. 1 Satz 2 NV gebotenen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben diente unter anderem eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 638 Mio. EUR (2012) und 408 Mio. EUR (2013). Der Einsatz der Allgemeinen Rücklage zum Haushaltsausgleich ohne Anrechnung auf die von Artikel 71 Satz 2 NV beschriebene Grenze der Nettokreditaufnahme entsprach langjähriger, unwidersprochener Staatspraxis.

Im Rahmen der Entscheidung über einen Normenkontrollantrag gegen das 3. Nachtragshaushaltsgesetz 2009 und das Haushaltsgesetz 2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof am 16. Dezember 2011 entschieden, dass Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage als Kredit im Sinne des Artikels 71 NV anzusehen sind und damit den staatsschuldenrechtlichen Begrenzungen aus Artikel 71 Satz 2 und Satz 3 unterliegen. Zugleich hat der Staatsgerichtshof mit Hinweis auf die langjährige Staatspraxis und mit Rücksicht auf das Interesse verlässlicher Haushaltsplanung dem Haushaltsgesetzgeber eine Übergangsfrist bei der Berücksichtigung der neu klar gestellten Rechtslage eingeräumt.

Danach hat der Beschluss über den Doppelhaushalt 2012/2013 vom 9. Dezember 2011 Bestand.

Haushaltsbeschlüsse, die ab dem 1. Januar 2012 ergehen und die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage betreffen oder zur Aufnahme neuer Kredite ermächtigen, sind 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.

Dem von der Landesregierung beschrittenen Abbaupfad folgend, liegt die Nettokreditaufnahme 2014 bereits rd. 100 Mio. EUR unter der Regelgrenze. In 2015 und 2016 sinkt sie um jeweils 250 Mio. EUR weiter ab, während die Investitionen auf dem langjährigen Niveau bleiben; 2016 beträgt der Abstand der Nettokreditaufnahme bereits mehr als 500 Mio. EUR. Diese Unterschreitung wird erreicht, ohne Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage einzuplanen. Damit wird die vom Staatsgerichtshof verfolgte Intention einer strikteren Begrenzung von Zukunftsbelastungen bereits vollumfänglich umgesetzt.

in Mio. EUR	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenfinanzierte Investitionen (HGr. 7 und 8 abzüglich OGr. 33 und 34)	1.654	1.018	813	791	768
Nettokreditaufnahme (OGr. 31 und 32 abzüglich OGr. 58 und 59)	1.225	970	720	470	220

(Die geringeren eigenfinanzierten Investitionen im Jahre 2013 gegenüber dem Vorjahr haben ihre Ursache in der einmaligen Veranschlagung einer Kapitalmaßnahme zugunsten der NORD/LB in 2012).

...erfüllt die darüber hinausgehenden Anforderungen der „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 trug 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 schienen sie als rechtliche Grundlage einer längerfristig orientierten Steuerung der Verschuldung immer weniger geeignet.

Seit dem 1. Januar 2011 gilt für die Länder nunmehr gemäß Artikel 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot. Da die sofortige Einhaltung der neuen Schuldenregel für 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 abweichen können. Diese Möglichkeit ist allerdings verknüpft mit der die Länder bindenden Bestimmung, die Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird (Artikel 143d Abs. 1 Satz 4 GG).

Der durch das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot implizierte finanzpolitische Paradigmenwechsel hat bislang noch keinen Niederschlag in der Niedersächsischen Verfassung finden können; die Beratungen über die Entwürfe zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung dauern an. Für den niedersächsischen Haushaltsgesetzgeber ergibt sich daraus, dass die verfassungsrechtlich wie ökonomisch überholte landesverfassungsrechtliche Regelung zunächst fortbesteht, er aber zugleich mit den Anforderungen des Artikels 143d Abs. 1 Satz 4 GG konfrontiert ist, welcher einer grundsätzlich anderen, zurückhaltenden Orientierung im Hinblick auf die Rechtfertigung staatlicher Verschuldung folgt. Artikel 71 NV zieht eine hohe, nahezu konstante Obergrenze der Kreditaufnahme auf dem Niveau der eigenfinanzierten Investitionen bis 2019, während der Verpflichtung aus Artikel 143d Abs. 1 Satz 4 GG realistischerweise nur Rechnung getragen werden kann, indem das bestehende langfristig verfestigte Niveau der Neuverschuldung schrittweise abgesenkt wird (Erfordernis des „Sinkfluges“ bei der Kreditaufnahme).

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 diesem 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. Diesen Anforderungen werden sowohl der Doppelhaushalt 2012/2013 als auch die vorliegende MiPla gerecht, indem im Doppelhaushalt 2012/2013 ein besonders großer Abbauschritt vollzogen und bis zum Ende des Planungszeitraums 2016, also drei Jahre vor Ablauf des Übergangszeitraums, der vorletzte Abbauschritt vorgesehen wird.

... und wird der gesamtstaatlichen Mitverantwortung aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Fiskalvertrag gerecht

Der Ende 2011 verschärfte Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt und – nach seinem Inkrafttreten – der Fiskalvertrag vom März 2012 binden den Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland in strengere stabilitätspolitische Vorgaben und Kontrollmechanismen ein. Im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wird das sog. Mittelfristziel eines (konjunkturbereinigten) gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von höchstens -0,5% des gesamtstaatlichen Bruttoinlandsproduktes gesetzlich verankert werden. Obwohl derzeit sowohl der Bund als auch die Länder im Rahmen ihres schrittweisen Neuverschuldungsabbaus noch strukturelle Defizite aufweisen, wird dieses gesamtstaatliche Ziel nach den aktuell gültigen Prognosen bereits im Jahr 2012 erreicht, weil die Sozialversicherung temporär mit einem Überschuss und die Kommunen mit ausgeglichenem Ergebnis in die Berechnung eingehen.

Eine dauerhafte Einhaltung des 0,5-Prozent-Ziels erfordert, dass die Länder ihre verfassungsrechtliche Verpflichtung zur fortschreitenden Reduzierung und ab 2020 endgültigen Verzicht auf Neuverschuldung erfüllen.

Der erneuerte Stabilitäts- und Wachstumspakt und der Fiskalvertrag stellen dabei keine neuen oder zusätzlichen Anforderungen an die Länder; die Länder tragen durch die

Einhaltung ihrer bestehenden Verpflichtungen aus Artikel 109 Abs. 3 und Artikel 143d Abs. 1 Satz 4 GG zur Erfüllung der Vorgaben des Fiskalpaktes bei.

Diese Verpflichtungen erhalten jedoch mit Blick auf das strenger gefasste europa- bzw. völkerrechtliche Rahmenwerk zur Begrenzung der Neuverschuldung eine gesteigerte Aktualität und Intensität. Auch im Hinblick auf ihre Mitverantwortung für die Einhaltung der Vorgaben durch den Gesamtstaat dürfen die Länder die durch ihre herkömmlichen Verschuldungsregeln beschriebenen weitaus größeren Verschuldungsspielräume im Übergangszeitraum bis 2020 nicht in vollem Umfang und nicht uneingeschränkt, insbesondere nicht ohne Rücksicht auf die gesamthaushaltswirtschaftliche Situation Deutschlands, ausschöpfen.

Mit dem beschleunigten Abbau der Neuverschuldung im Doppelhaushalt 2012/2013 und den weiteren Abbauschritten in 2014 bis 2016, mit denen der grundsätzliche Haushaltsausgleich drei Jahre früher als nach dem Grundgesetz gefordert erreicht wird, wird Niedersachsen seiner gesamtstaatlichen Mitverantwortung im Interesse aller Beteiligten in besonderer Weise gerecht.

Umsetzung der „Schuldenbremse“ in Niedersachsen

Artikel 109 Abs. 3 GG formuliert ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot für Bund und Länder. Dabei wird beim Bund ein strukturelles Defizit von 0,35 % des Bruttoinlandprodukts zugelassen, den Ländern dagegen wird keine strukturelle Verschuldung erlaubt. Jedoch besteht die Möglichkeit der Einbeziehung einer Konjunkturkomponente, welche die staatlichen Ausgaben ungeachtet der konjunkturellbedingt schwankenden Einnahmen stabilisieren soll. Möglichen konjunkturbedingten Defiziten während einer wirtschaftlichen Abschwungphase soll eine "entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen". Damit soll mittel- bis langfristig gewährleistet werden, "dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden" („Atmen mit der Konjunktur“). Darüber hinaus sieht das Grundgesetz Ausnahmeregelungen für den Fall von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“ vor.

Die in Artikel 109 GG neu eingeführte Schuldenregel für den Bund und die Länder bedarf der Umsetzung auf Landesebene, um von den fakultativ vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch machen zu können. Setzt ein Land die neuen Regeln nicht um, gilt dort automatisch ab 2020 ein absolutes Nettokreditaufnahmeverbot.

Im Juni 2011 wurde im Niedersächsischen Landtag durch die Koalitionsfraktionen ein Gesetzentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung durch Änderung des Artikels 71 NV und Einfügung einer Übergangsregelung in Artikel 71a NV (LT-Drs. 16/3748) eingebracht. Danach soll die herkömmliche, die Neuverschuldung an die Summe der eigenfinanzierten Investitionen bindende Schuldenbegrenzungsregel durch ein grundsätzliches Verbot der Neuverschuldung nach dem Vorbild des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 GG ersetzt werden. Zugleich wird die Möglichkeit einer Konjunkturbereinigung und einer Ausnahme im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen in der Verfassung entsprechend den grundgesetzlichen Vorgaben geschaffen.

Das Neuverschuldungsverbot soll ab 1.1.2017 Geltung erlangen. Der vorgeschlagene neue Artikel 71a NV soll für die Übergangszeit bis 2017 die Nettokreditaufnahme an eine in gleichen Schritten linear absinkende Obergrenze binden. Diese Grenzen sollen den mit dem Doppelhaushalt 2012/2013 erreichte Niveauabsenkung der Nettokreditaufnahme berücksichtigen und daran anknüpfend von 720 Mio. EUR in 2014 auf 470 Mio. EUR für 2015 und 220 Mio. EUR in 2016 sinken. Die parlamentarischen Beratungen, die inzwischen auch

einen Entwurf der Oppositionsfraktion der SPD einbeziehen, sollen im Herbst 2012 zum Abschluss gebracht werden.

Im Juni 2012 haben die Koalitionsfraktionen weiterhin einen Gesetzentwurf eingebracht, welcher auf Ebene der Landeshaushaltsordnung Obergrenzen der Nettokreditaufnahme für die Jahre 2014 bis 2016 und ab 2017 ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot vorsieht. Die Koalitionsfraktionen verfolgen diese Änderung der Landeshaushaltsordnung für den Fall, dass bis zum Herbst 2012 eine 2/3-Mehrheit für die Einführung der Schuldenbremse nicht erreicht wird.

Die Niedersächsische Landesregierung begrüßt die Initiative zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung. Sie hält es für notwendig, auch auf Landesebene eine rechtlich verbindliche Regelung zu schaffen, die nachhaltig dem weiteren Aufwuchs der Staatsverschuldung entgegenwirkt. Sie hält vorrangig eine Änderung der bestehenden Verschuldungsregel in Artikel 71 NV für geeignet, einen Beitrag zur mittelfristigen Stabilisierung der öffentlichen Finanzen zu leisten und die Kohärenz des Landesfinanzverfassungsrechts mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes herzustellen.

Die Landesregierung befürwortet auch die Einführung verfassungsgesetzlicher Obergrenzen der Nettokreditaufnahme für den Übergangszeitraum bis 2017. Angesichts des Umfangs der Konsolidierungsaufgabe kommt nur eine schrittweise Annäherung an das Ziel der Null-Neuverschuldung in Betracht. Die Festlegung linear absinkender Obergrenzen gibt einem fortschreitenden Defizitabbau einen rechtlich verbindlichen Rahmen vor und ist geeignet, das Vertrauen in die nachhaltige Entwicklung der Landesfinanzen zu stärken. Mit einem Verzicht auf Nettokreditaufnahme bereits im Jahr 2017 soll bereits drei Jahre eher als bundesrechtlich vorgegeben den neuen Vorgaben des Artikels 109 GG entsprochen werden.

Sollte eine Verfassungsänderung sich mangels 2/3-Mehrheit als nicht kurzfristig durchführbar erweisen, sieht die Landesregierung in der Festlegung von Obergrenzen der Nettokreditaufnahme bis 2016 und eines anschließenden Neuverschuldungsverbots in der Landeshaushaltsordnung eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem gegenwärtigen Rechtszustand. Aus Sicht der Landesregierung ist ein stufenweise fortschreitender Abbau der Nettokreditaufnahme grundsätzlich erforderlich, um der grundgesetzlichen Verpflichtung aus Artikel 143d Abs. 1 Satz 4 GG zur Gewährleistung des Haushaltsausgleichs in 2020 nachzukommen.

Die Landesregierung hat in der vorliegenden Mittelfristigen Planung 2012 – 2016 eine Nettokreditaufnahme beschlossen, die den in den Entwürfen der Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Obergrenzen der Nettokreditaufnahme entspricht.

Haushaltspolitische Überwachung im Stabilitätsrat

Im Rahmen der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat liegen nunmehr die ersten Ergebnisse des Kennziffernvergleichs für den dritten Durchgang der Stabilitätsberichterstattung vor. Die haushaltspolitische Überwachung wurde – wie das Neuverschuldungsverbot nach Artikel 109 Abs. 3 GG – als neuartige institutionelle Sicherung gegen übermäßige Verschuldung etabliert. Mit dem Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagesituationen und zur fortlaufenden Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern wurde ein Stabilitätsrat eingerichtet (Artikel 109a GG, StabiRatG).

Der Stabilitätsrat führt die Haushaltsüberwachung an Hand von Kennziffern und Schwellenwerten zur Feststellung von Anzeichen einer drohenden Haushaltsnotlage durch.

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

Niedersachsen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zins-Steuer-Quote (in %)							
Wert	10,2	9,8	11,3	11,3	9,7	9,3	9,1
Schwellenwert	13,7	12,6	12,9	13,9	13,9	13,9	13,9
Auffälligkeit	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Kreditfinanzierungsquote (in %)							
Wert	9,2	3,7	4,6	3,7	2,7	1,8	0,9
Schwellenwert	9,2	5,3	5,8	9,8	9,8	9,8	9,8
Auffälligkeit	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Schulden/Einwohner (in EUR)							
Wert	6.811	7.072	7.227	7.349	7.440	7.499	7.527
Schwellenwert	8.439	8.581	8.764	8.964	9.164	9.364	9.564
Auffälligkeit	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Finanzierungssaldo/Einwohner (in EUR)							
Wert	-259	-159	-263	-235	-128	-87	-50
Schwellenwert	-424	-281	-347	-447	-447	-447	-447
Auffälligkeit	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein

Der Kennziffernvergleich ist das Herzstück der von Bund und Ländern vorzulegenden Stabilitätsberichte. Er dient dazu, in Anwendung der Auswertungsregeln drohende Haushaltsnotlagen zu erkennen und entsprechende Sanierungsverfahren einzuleiten – solche Verfahren laufen seit dem Berichtsjahr 2010 für vier Länder – und ermöglicht zugleich für alle Länder eine aussagekräftige, weil auf einheitlich abgegrenzten Kriterien aufbauende, Einschätzung im Ländervergleich.

Der aktuelle Beobachtungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2010 bis 2016. Niedersachsen weist keine Schwellenwertverletzungen auf. Damit bestätigen die Ist-Ergebnisse 2011 die bereits 2011 festzustellende positive Tendenz. Insbesondere wird deutlich, dass die Schwellenwertüberschreitung bei der Kennziffer „Kreditfinanzierungsquote“ in dem – mittlerweile aus dem Beobachtungszeitraum ausgeschiedenen – Krisenjahr 2009 eine isolierte Erscheinung war. Nachdem die Kreditfinanzierungsquote 2010 bereits den Schwellenwert erreicht hatte, hat sie sich im Jahr 2011 absolut und relativ zum Länderdurchschnitt deutlich verbessert, beträgt nunmehr 3,7% und weist damit einen deutlichen Abstand zum Schwellenwert auf. In der vom Stabilitätsrat vorgenommenen Abgrenzung wird dieser Indikator – neben anderen für den Ländervergleich erforderlichen Bereinigungen – um die Effekte der in 2011 vorgenommenen Erhöhung des Stammkapitals an der NORD/LB korrigiert, da diese noch im sachlichen Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise stand. Entsprechend war in den Vorjahren mit Kapitalisierungsmaßnahmen anderer Länder verfahren worden.

Hinsichtlich der übrigen Kennziffern nimmt Niedersachsen weiterhin eine solide, dem Durchschnitt nahe Position ein, obwohl sich die Vergleichswerte gegenüber dem letzten Jahr nochmals verbessert haben. Ab 2012 weisen die kurzfristig sensibel reagierenden, gegenwartsbezogenen Indikatoren „Kreditfinanzierungsquote“ und „struktureller Finanzierungssaldo pro Einwohner“ eine zügige Rückführung auf ein historisch niedriges Niveau aus. Im Jahr 2016 wird die Kreditfinanzierungsquote unter 1 % absinken; der strukturelle Finanzierungssaldo beträgt dann lediglich -397 Mio. EUR bzw. -50 EUR pro Einwohner. Hierin äußert sich der Erfolg der von der Landesregierung nach dem Einbruch infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder aufgenommenen und ab 2012 verstärkten Konsolidierungsstrategie.

Die parallele Verbesserung beider Indikatoren – der Nettokreditaufnahme und des strukturellen Finanzierungssaldos – zeigt dabei, dass die Einhaltung des Abbaupfades der Nettokreditaufnahme durch strukturell wirksame Maßnahmen realisiert wird. Hierin zeigt sich der feste politische Wille, durchgreifend zu konsolidieren und sämtliche erreichbaren Entlastungen konsequent zur Haushaltsverbesserung zu nutzen. Diese Entschlossenheit bleibt – neben stabilen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – notwendige Voraussetzung für die Einhaltung der Null-Neuverschuldung ab 2017.

Der Kennziffernvergleich dokumentiert jedoch zugleich, wie sich unter dem Einfluss der günstiger als erwartet verlaufenden wirtschaftlichen Entwicklung auch die Maßstäbe des Ländervergleichs verschärfen. Mit dem im Doppelhaushalt 2012/2013 beschleunigten Abbau der Nettokreditaufnahme und der Anknüpfung der neuen Mittelfristplanung an das abgesenkte Niveau hat der niedersächsische Haushaltsgesetzgeber Niedersachsen nicht nur aus der „roten Zone“ herausgeführt, sondern auch einen Sicherheitsabstand erzielt, der im Zeitraum bis 2016 zügig ausgebaut wird. Dass die Kreditfinanzierungsquote, aber auch der Finanzierungssaldo, zunächst jedoch weiterhin über dem Durchschnitt der Länder liegen, belegt zugleich die Bedeutung einer konsequenten Fortsetzung des Konsolidierungskurses.

3.4 Nachhaltige Finanzpolitik: Die Langfristperspektive im Blick

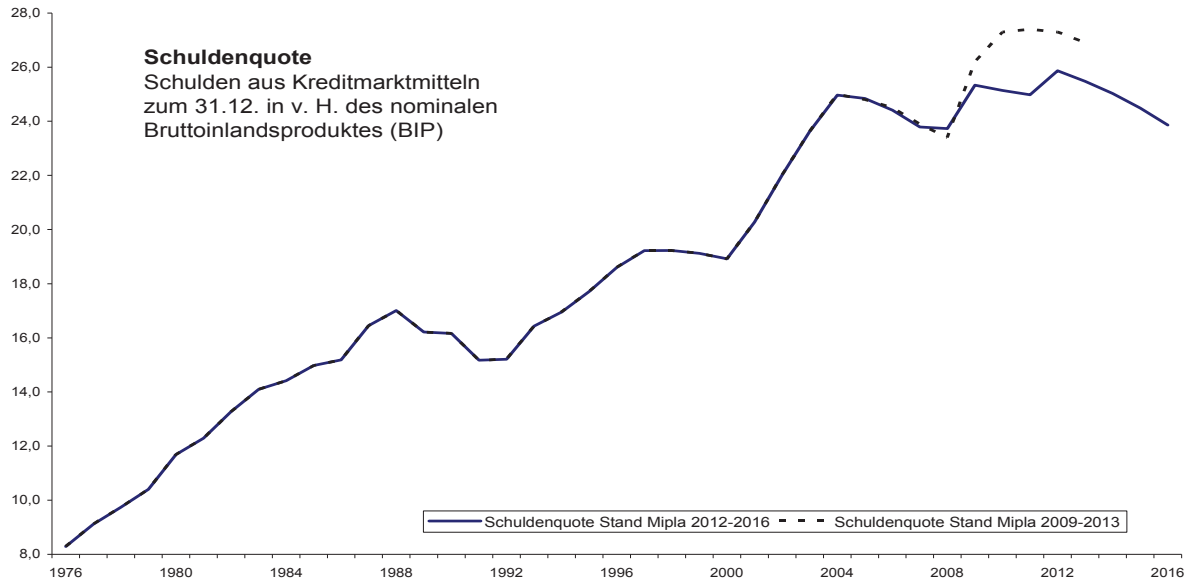
Zielsetzung der Finanzpolitik der Landesregierung ist es – eingebunden in die gesamtsstaatliche und gesamtwirtschaftliche Entwicklung – die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit des Landes dauerhaft zu sichern, insbesondere mit Blick auf die kommenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen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

In den vergangenen Jahrzehnten führte die dauerhafte Defizitfinanzierung der öffentlichen Haushalte insgesamt und des niedersächsischen Landeshaushaltes im Besonderen dazu, dass der Schuldenstand des Landes schneller wuchs als seine Wirtschaftsleistung und die Steuereinnahmen des Landes. Dies führte im Ergebnis zu einer zunehmenden Einschnürung der Finanzpolitik. Festmachen lässt sich diese Einschnürung an steigenden Schuldenquoten und steigenden Zins-Steuerquoten, die die zunehmende Haushaltsmittelbindung anzeigen.

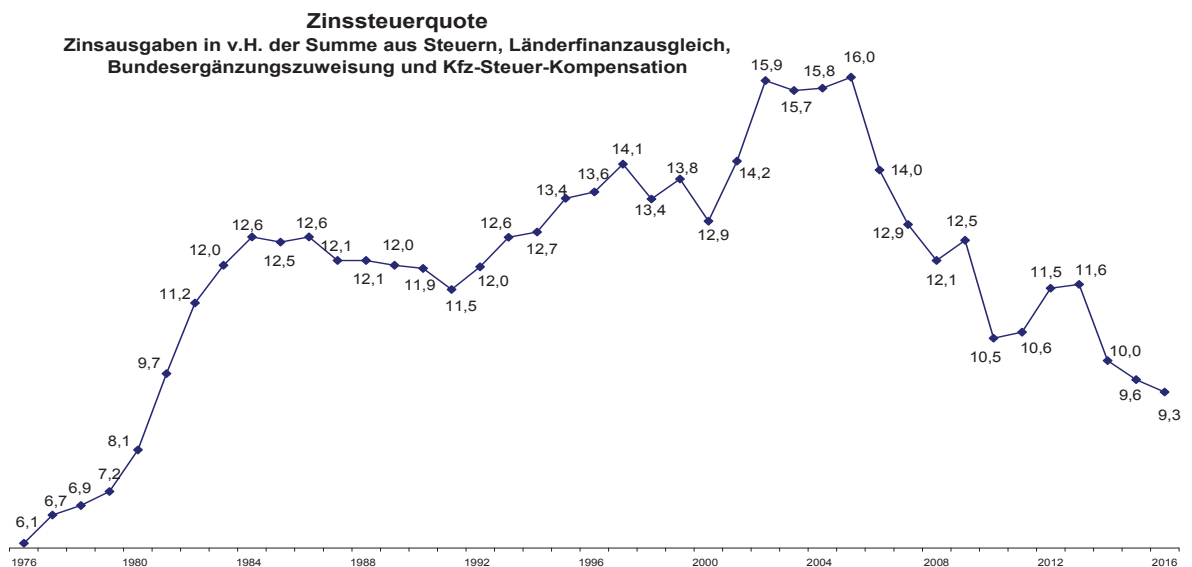
Abbau der Schuldenquote auf Vorkrisenniveau

Die Schuldenquote – also das Anteilsverhältnis von Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt – stieg vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Stagnation zu Beginn des Jahrzehnts von 19 % in 2000 auf 25 % in 2004. Nach kurzzeitigem Rückgang bewirkten die zur Krisenbewältigung aufgenommen Schulden zusammen mit dem Einbruch des Bruttoinlandsproduktes ein erneutes Ansteigen der Quote auf über 25 %. Dieser Anstieg fiel allerdings weit moderater aus als zunächst erwartet, erfolgte bei der Schuldenquote doch in

den Krisenjahren 2009/2010 kein neuerlicher Niveausprung nach oben (s. Grafik unten). Eine Rückführung auf den 2008er Wert von rd. 24 % und damit auf den „Sockel“ des letzten Vorkrisenniveaus wird in diesem Planungszeitraum bis 2016 bei stabiler wirtschaftlicher Entwicklung möglich. Dies wäre eine „Premiere“ und ein Meilenstein auf dem Weg zu einer nachhaltig tragfähigen Haushaltssituation.



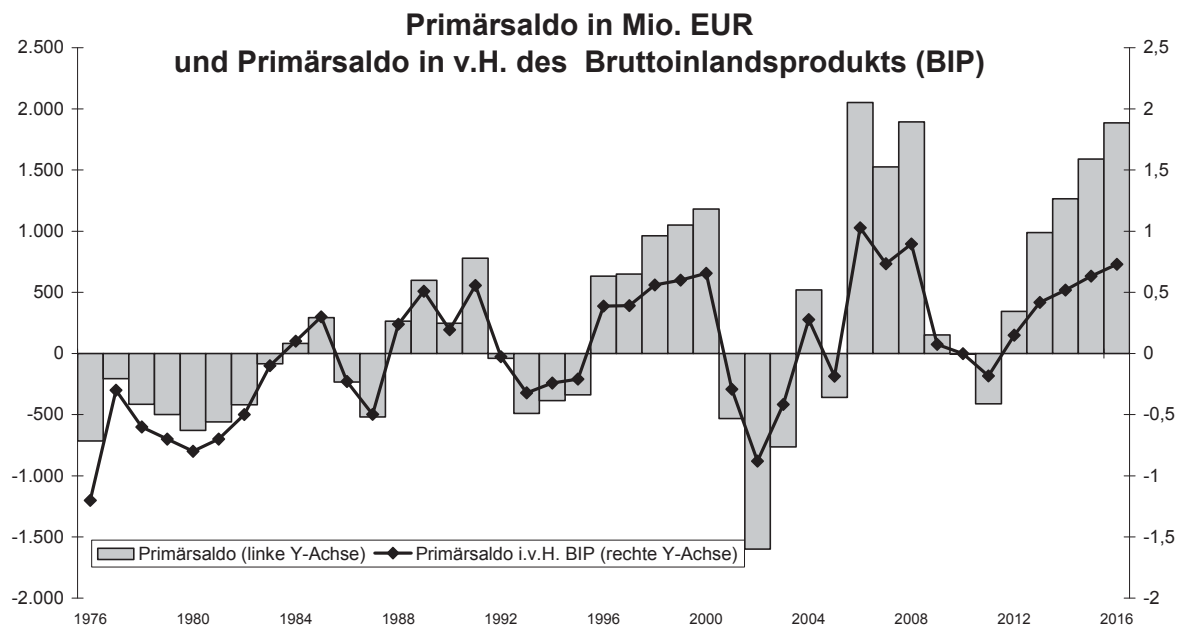
Die Zins-Steuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben verwendet wird, zeigt die heutige Belastung durch frühere Kreditaufnahmen. Der bisherige Höchststand 2005 von 16,0 % konnte in den Jahren ab 2006 zwar deutlich reduziert werden, der Rückgang auf bis zu rd. 9 % erscheint jedoch überzeichnet. Der sprunghafte Anstieg der Defizite und die Einnahmeeinbrüche im Zuge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise treffen nämlich auf eine Situation sehr 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-Steuerquote.



Ein weiterer Indikator für die Beurteilung der Haushaltssituation ist der sog. Primärsaldo (Primärüberschuss / Primärdefizit). Der Primärsaldo (bereinigte Einnahmen – also ohne Kreditaufnahme – minus bereinigte Ausgaben ohne Zinszahlungen) 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 70er bis in die 80er 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-Steuerquoten.

Werden Primärüberschüsse erzielt, wird aus den "ordentlichen" Einnahmen rechnerisch ein Beitrag zu den Zinslasten geleistet bzw. Nettokreditaufnahmen stehen rechnerisch nicht zur Finanzierung landespolitischer Aufgaben zur Verfügung.

Dauerhafte Primärüberschüsse zu erzielen ist ein wichtiger Schritt auf dem Konsolidierungsweg; sie sind prinzipiell Voraussetzung dafür, dass die Schuldenquote des Landes nicht weiter steigt und damit die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik langfristig wiederhergestellt wird. Für den aktuellen Zeitraum gilt, dass nur im Jahr 2011 ein Primärdefizit realisiert wird. Für den Zeitraum ab 2012 werden steigende Primärüberschüsse erwartet.

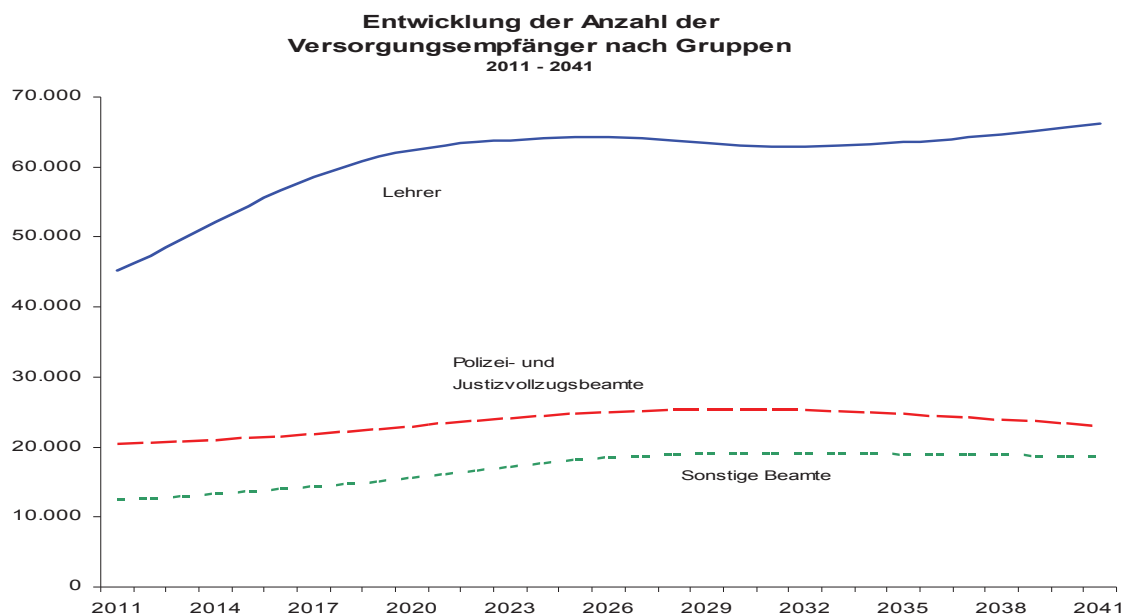


Der Blick auf lange Reihen zeigt aber auch, dass in der Vergangenheit nur über kürzere Perioden konstante oder sinkende Zins-Steuerquoten bzw. Schuldenquoten erreicht werden konnten. Eine nachhaltige Finanzpolitik wird gerade längerfristig hier zu einer dauerhaften Trendwende kommen müssen, damit die Belastungen aus der Demografie und aus den steigenden Versorgungsausgaben bewältigt werden können, ohne dass noch höhere Zins-Steuerquoten oder Schuldenquoten entstehen.

Versorgung

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

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 in den 70er Jahren insbesondere in den Bereichen Bildung und innere Sicherheit als Folge geänderter Anforderungen an den Staat.



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

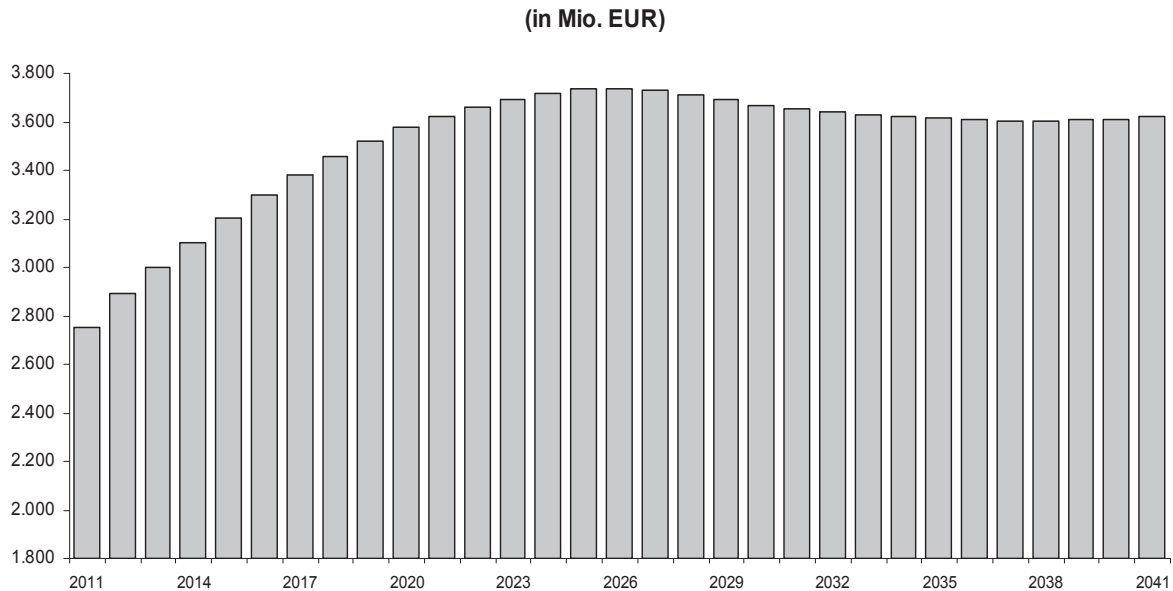
Nach einer von der Abteilung Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle (LBV) der Oberfinanzdirektion Niedersachsen im Frühjahr 2012 erstellten Prognose werden die Versorgungsausgaben von zurzeit rd. 2,4 Mrd. EUR (Ist-Ausgabe 2011) ohne weitere lineare Anpassung auf rd. 3,2 Mrd. EUR im Jahr 2025 ansteigen. Ab 2026 ist im Prognosezeitraum (bis 2041) mit einem leichten Ausgabenrückgang zu rechnen.

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

- Versorgungsempfängerzahlen (einschl. Hinterbliebene) am 31.12.2011,
- Ist-Ausgabe für Versorgung im Haushaltsjahr 2011,
- Anzahl und Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten,
- Sterbetafel, die für den 3. Versorgungsbericht der Bundesregierung Anwendung fand.

Den Berechnungen liegt die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung (Stichtag: 31.12.2011) gültige Rechtslage zugrunde. Hierzu gehören auch die Bezügeanpassungen aufgrund des NBVAnpG 2011/2012 sowie die stufenweise Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze auf das 67. Lebensjahr beginnend ab 2012.

Entwicklung der Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen 2011 bis 2041



Der Anteil der Versorgungsausgaben (einschl. Beihilfen) an den Ausgaben des Landeshaushalts betrug 2011 rd. 10,6 %. Die ohne Steigerungsraten gerechneten Werte für Versorgung und Beihilfe steigen bis 2025 auf rd. 14,4 % der Ausgaben des Jahres 2011. Diese Zahl verdeutlicht, welcher Anteil der Landesausgaben in 2011 für den Versorgungsbereich bereitzustellen gewesen wäre, wenn die für das Jahr 2025 prognostizierte Anzahl und Struktur der Versorgungsempfänger bereits im Jahr 2010 vorgelegen hätte. Die Differenz zwischen dem Anteil der aktuellen Versorgungsausgaben an den Landesausgaben (10,6 %) und den zu erwartenden Versorgungsausgaben „zu heutigen Preisen“ des Jahres 2021 (13,9 %) oder des Jahres 2025 (rd. 14,4 %) beschreibt den Konsolidierungsbedarf, der zur Finanzierung der entsprechenden Verpflichtungen in den nächsten Jahren entsteht, nämlich bis zu rd. 3,8 Prozentpunkten des aktuellen Haushaltsvolumens oder rd. 985 Mio. EUR. In der ersten Hälfte dieses Zeitraumes dürften die realen Veränderungen der Haushaltsbelastungen deutlich stärker ausfallen als die reale Zunahme der Wirtschaftsleistung des Landes.

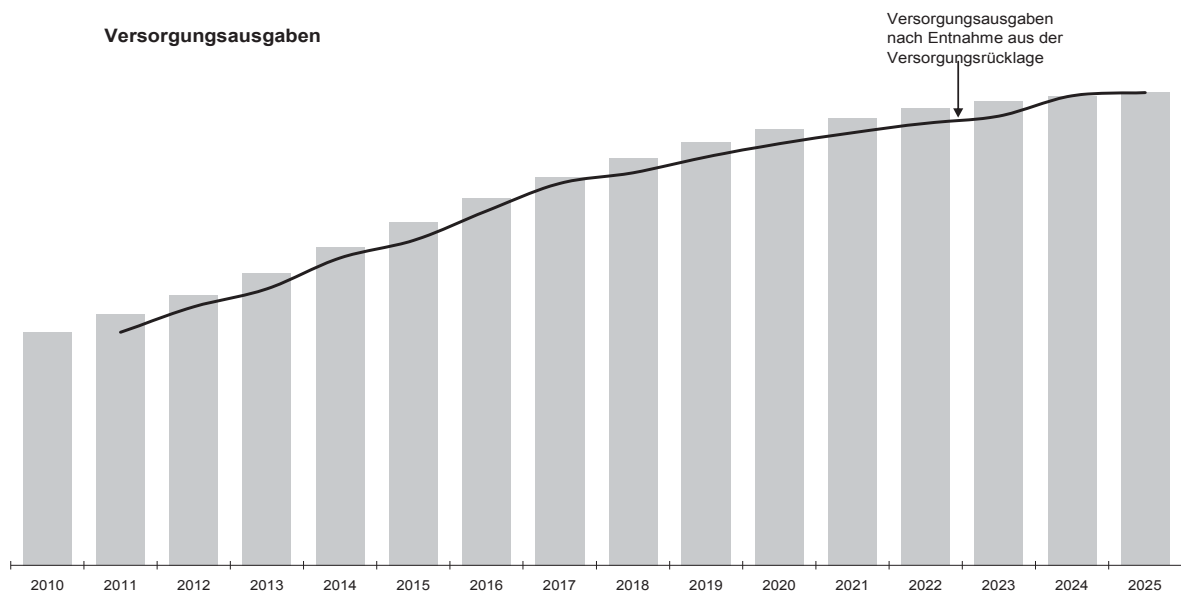
Neben den bisherigen bundesrechtlichen Änderungen des Versorgungsrechts hat die Landesregierung im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeit in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um den Anstieg der Versorgungsausgaben zu kompensieren. Hierzu gehören neben der Streichung des Urlaubs- und „Weihnachtsgeldes“ die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung erfolgte Einsparung von 6.743 Stellen (ZV II) und die vorgesehen Einsparung von 1.900 Stellen im Rahmen der beschlossenen ZV III.

In den Jahren 1999 bis 2009 wurden zudem nach dem Niedersächsischen Versorgungsrücklagengesetz jährlich Beträge an ein Sondervermögen „Niedersächsische Versorgungsrücklage“ gezahlt. Die Zuführungen an das Sondervermögen sollten ursprünglich bis 2017 erfolgen und ab 2018 zur Abfederung der Steigerung der

Versorgungsausgaben entnommen werden. Die stärksten jährlichen Aufwüchse der Versorgungsausgaben finden nach aktuellen Prognosen des LBV in den kommenden Jahren bis 2014 statt. Danach werden die Versorgungsausgaben (ohne Beihilfen) ab 2010 bis 2014 jährlich um bis zu rd. 90 Mio. EUR ansteigen. Dieser extreme Aufwuchs wird sich bereits ab 2015 und den Folgejahren wieder abflachen. Ab 2026 ist sogar ein Absinken der Versorgungsausgaben zu erwarten.

Da es nicht sinnvoll ist, im Zeitraum der stärksten Ausgabensteigerungen der Rücklage weiter Beträge zuzuführen, um sie erst nach Abflachen der Entwicklung zu entnehmen, wurde das Versorgungsrücklagengesetz dahingehend geändert, dass die Entnahme von Mitteln aus dem Sondervermögen bereits ab dem Haushaltsjahr 2009 nach Maßgabe des Haushalts zur Deckung der Versorgungsausgaben möglich ist. Des Weiteren wurden die Zuführungen an das Sondervermögen ab dem Haushaltsjahr 2010 eingestellt.

Im Zahlenwerk der Mipla 2012 – 2016 ist für den Zeitraum ab 2012 eine Entnahme aus dem Bestand (31.12.2011: rd. 449 Mio. EUR) i. H. v. rd. 41 / 55 / 38 / 65 / 44 Mio. EUR vorgesehen, um die besonders starken Zuwächse der Versorgungsausgaben „zu untertunneln“. Damit ist eine – wenn auch nur sehr begrenzte – Abflachung der Versorgungsausgabenentwicklung entsprechend dem ursprünglichen Verwendungszweck der Rücklage möglich. Entnommen werden maximal die in den jeweiligen Jahren freiwerdenden Mittel.



Zwar liegen die Versorgungsverpflichtungen des Landes dem Grunde nach für die nächsten Jahrzehnte fest, gleichwohl stellt auch die Versorgungsprognose des LBV lediglich eine Momentaufnahme dar. Rechtsänderungen und veränderte Berechnungsparameter werden entsprechend zu neuen Ergebnissen führen.

So haben z.B. die Änderungen im Versorgungsrecht zu Veränderungen der Altersstruktur beigetragen:

Nach der Einführung des Versorgungsabschlages i. H. v. 3,6 % für jedes volle Jahr der Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze (bei Dienstunfähigkeit bzw. Schwerbehinderung vor Vollendung des 63. Lebensjahres) hat sich der Anteil der Beamtinnen und Beamten, die erst mit Erreichen der Altersgrenze in den

Ruhestand treten, kontinuierlich erhöht. Betrag dieser Anteil 1995 lediglich rd. 21,9 %, so hat er sich bis 2010 auf 32,1 % erhöht. Im gleichen Zeitraum sank der Anteil derjenigen, die wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden, von rd. 45,4 % auf 26,2 %.

Nach den Feststellungen des LBV gibt es auch beim Eintrittsalter der neu eingestellten Beamten Veränderungen: Sie sind „jünger“ als dies früher der Fall war. Beide Faktoren zusammen haben zur Folge, dass sich die Verweildauer im aktiven Dienst erhöht und dadurch die Haushaltsbelastung für Versorgungsaufwendungen verringert.

Des Weiteren wurde 2005 für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte mit Wirkung vom 01.01.2009 die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand vom 60. auf das vollendete 61. Lebensjahr und mit Wirkung vom 01.01.2010 auf das vollendete 62. Lebensjahr angehoben.

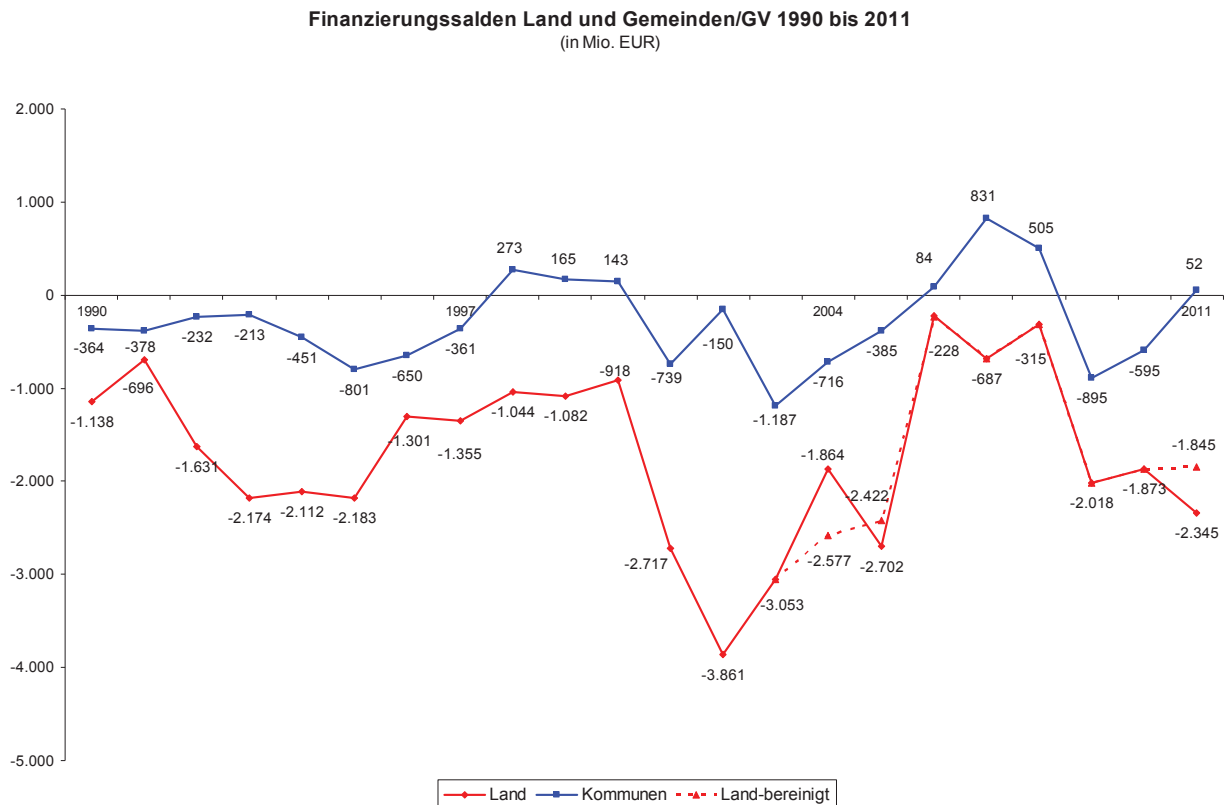
Beginnend ab 2012 wird vergleichbar mit den rentenrechtlichen Regelungen die gesetzliche Altersgrenze bis 2029 stufenweise auf das 67. Lebensjahr angehoben. Mit der Anhebung einhergehend ist auch zur Flexibilisierung des Ruhestandsbeginns der zeitliche Korridor für einen Eintritt in den Ruhestand künftig zwischen dem 60. und 70. Lebensjahr vorgesehen.

Aufgrund dieser rechtlichen Änderungen ergeben sich erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der künftigen Versorgungsausgaben.

4. Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Gemeinden (GV)

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, 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.



Quelle: LSKN und eigene Berechnungen, 2011: Kassenstatistik für die Kommunen, endg. Abschlüsse für das Land;

Land Niedersachsen: Werte 2004 / 2005 / 2011 jeweils bereinigt um Transaktionen im Zusammenhang mit der NORD/LB

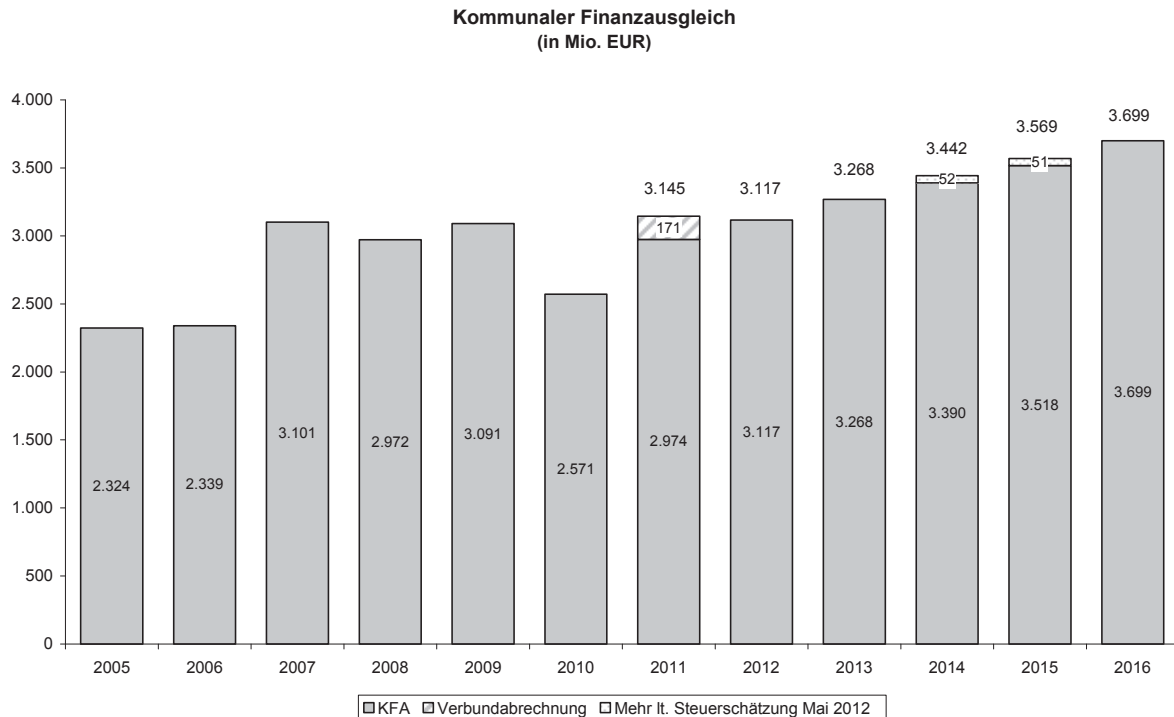
Der Abschluss des niedersächsischen Landeshaushalts weist – bereinigt um Zahlungen in Folge einer NORD/LB-Kapitalmaßnahme – nach einem VorjahrsWert von -1.873 Mio. EUR für das Jahr 2011 einen geringfügig verbesserten negativen Finanzierungssaldo von -1.845 Mio. EUR aus. Im Gegensatz zum Land konnten die Kommunen wie letztmals in 2008 für das Jahr 2011 einen positiven Saldo von +52 Mio. EUR nach -595 Mio. EUR in 2010 bzw. -895 Mio. EUR in 2009 erreichen. Nach den für beide Ebenen drastischen Einbrüchen auf der Einnahmeseite in 2009 im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und leicht erhaltenen Gesamtergebnissen für 2010 fiel das Ergebnis des Jahres 2011 mit +52 Mio. EUR für die kommunalen Haushalte überraschend positiv aus.

Krisenüberwindung und Wendepunkt für die Gemeindefinanzen sind erreicht. Die Kommunen konnten abweichend von den Prognosen für 2011 zum zweiten Mal in Folge einen deutlich verbesserten Finanzierungssaldo erreichen. Die beiden wesentlichen Ursachen dafür sind die deutlich erhöhten kommunalen Steuereinnahmen und der sprunghaft gestiegene kommunale Finanzausgleich.

Die Steuereinnahmen der Kommunen entwickelten sich mit einer Steigerung von +8,8 % auf 6.647 Mio. EUR durchweg erfreulich, wobei insbesondere die Gewerbesteuererinnahmen um +13,7 % auf 2.846 Mio. EUR zunahmen.

Der kommunale Finanzausgleich 2011 erhöhte sich um 22,3 % auf 3.145 Mio. EUR, was neben einer erhöhten Steuerverbundbasis 2011 im Landeshaushalt insbesondere auf eine positive Steuerverbundabrechnung für das Jahr 2010 von 171 Mio. EUR und eine Anpassung der Einnahmeerwartungen für 2011 durch den 2. Nachtragshaushalt 2011 von weiteren 115 Mio. EUR (sog. „vorgezogene Steuerverbundabrechnung 2011“) zurückzuführen war.

Eine Gesamtschau sämtlicher Parameter gibt keinen Anlass von der seit 2007 gültigen Steuerverbundquote abzuweichen. Von der Landesregierung konnte daher festgestellt werden, 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.



Quelle: Land Niedersachsen

Ist bis 2011; ab 2012: Soll lt. HH 2012/2013 und MiPla 2012 – 2016; mit Finanzausgleichsumlage

Auf Basis der Steuerschätzung Mai 2012 werden sich die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich – ohne Berücksichtigung der Wirkungen der jährlichen Steuerverbundabrechnung – gegenüber den Zuweisungen für das Jahr 2011 erneut verbessern und damit neue historische Höchststände erreichen. Nach den prognostizierten Steuereinnahmen und den Beschlüssen der Landesregierung zur Mittelfristigen Planung 2012 – 2016 wächst die Zuweisungsmasse des Kommunalen Finanzausgleiches für 2014 ff kontinuierlich weiter auf 3,4 / 3,6 / 3,7 Mrd. EUR.

Die Landesregierung wird ihre partnerschaftliche Politik im Zusammenwirken mit den Kommunen weiter fortsetzen. Exemplarisch dafür stehen u.a. die Verlängerung des Zukunftsvertrages, die faire Beteiligung der Kommunen an steuerlichen Kompensationsleistungen des Bundes, Beschlüsse zur Haushaltsentlastung auch zu Gunsten der Kommunen auf der Einnahmeseite und die Einführung des strikten landesrechtlichen Konnexitätsprinzips zum 01.01.2006.

Anfang 2012 wurde die erste Rate der Entschuldungshilfen i.H.v. 70 Mio. EUR an die Kommunen überwiesen. Basis dieser Zahlungen ist der sog. Zukunftsvertrag vom 17. Dezember 2009 mit dem zentralen Element des Entschuldungsfonds, in den ab 2012 pro Jahr 70 Mio. EUR je zur Hälfte von Land und Kommunen in Form eines Sondervermögens für Entschuldungshilfen eingezahlt werden. Danach können einzelne Kommunen zur nachhaltigen Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit dauerhaft von ihrer finanziellen Belastung

durch Zins und Tilgung der zum Stichtag 31.12.2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite in Höhe von bis zu 75 % freigestellt werden. Bis 31. März 2013 haben die Kommunen aufgrund der zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbände am 18. Juli 2011 getroffenen Vereinbarung, die Zugriffsfrist auf den Entschuldungsfonds über den 31. Oktober 2011 bis zum 31. März 2013 zu verlängern, noch Zeit eine Entschuldungshilfe zu beantragen. Nach dem bisher sehr guten Verlauf der Beantragung der Entschuldungsleistungen wird die Laufzeit des Entschuldungsfonds voraussichtlich bis zu 18 Jahren mit einem Volumen von bis zu 1,26 Mrd. EUR betragen. Allein bis Juli 2012 sind 22 Entschuldungsverträge mit 28 Kommunen, die oft auch kommunale Fusionen einschließen, über rd. 590 Mrd. EUR zur nachhaltigen Sicherung kommunaler Haushalte abgeschlossen worden (z.B. Stadt Göttingen 113 Mio. EUR, Landkreis Lüneburg 72 Mio. EUR, Landkreis Goslar 64 Mio. EUR, Landkreis Uelzen 60 Mio. EUR, Gemeinde Kreiensen / Stadt Einbeck 24 Mio. EUR, Stadt Geestland 15 Mio. EUR, Gemeinde Bad Grund 12 Mio. EUR, Stadt Langen 10 Mio. EUR, Stadt Hagen 8 Mio. EUR, Stadt Dassel 4 Mio. EUR).

Durch die Zukunftsverträge und die damit einhergehenden Entschuldungshilfen des Landes wird auch die Zahl der Antragsteller für kommunale Bedarfszuweisungen weiter abnehmen. Dies zeigt sich bereits in 2012. Insgesamt neun Kommunen, die bislang Bedarfszuweisungen erhalten haben, bekommen ab dem Jahr 2012 Leistungen aus dem Zukunftsvertrag.

An den Kompensationsleistungen für Steuermindereinnahmen aufgrund gesetzlicher Änderungen, die das Land vom Bund erhält (wie zuletzt beim Steuervereinfachungsgesetz 2011 oder auch beim Wechsel der Ertragshoheit bei der Kfz-Steuer) wurde bzw. wird die kommunale Ebene von der Landesregierung fair beteiligt. Gleiches gilt hinsichtlich der Absenkung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die strukturelle Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern (sog. Ostmilliarde). Auch bei dem von der Bundesregierung in die parlamentarische Beratung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression (sog. Tarifglättungsgesetz 2013) hat die Landesregierung die finanziellen Weichen für eine Weiterleitung der Ausgleichsleistungen an die Kommunen gestellt.

Die kommunale Ebene partizipiert weiterhin an Steuermehreinnahmen des Landes. Durch die Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes in 2011 von 3,5 auf 4,5 % fließen 33 % bzw. rd. 33 Mio. EUR im Jahr über den Kommunalen Finanzausgleich in die Kommunalhaushalte. Bis 2016 ergibt sich so ein kommunales Mehreinnahmevermögen von ca. 200 Mio. EUR.

Mit der Einführung des strikten landesrechtlichen Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 in Artikel 57 Abs. 4 NV mit seiner Schutz- und Präventivfunktion hat das Land einen großen Schritt zur Neubestimmung des Verhältnisses des Landes zu seinen Kommunen getan und für eine verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Gebietskörperschaften vor finanziellen Mehrbelastungen gesorgt.

Alle diese Maßnahmen sind Ausdruck des guten partnerschaftlichen Verhältnisses und des gemeinsamen Gestaltungswillens im Rahmen einer konstruktiven Zusammenarbeit von Land und Kommunen, verbunden mit mehr Verlässlichkeit und Fairness für beide Seiten.

Als finanzpolitisch wichtigstes Ergebnis der Gemeindefinanzkommission auf Bundesebene vom 15. Juni 2011 wurde beginnend mit dem Jahr 2012 die stufenweise Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beschlossen. Durch die geplante Anhebung der Beteiligung des Bundes an diesen Kosten über die bisher ab dem Jahr 2012 gesetzlich festgelegten 16 % hinaus auf nunmehr 45 % in 2012, 75 % in 2013 und 100 % ab dem Jahr 2014 werden die Kommunen gerade in dem Bereich der ausgaben- und steigerungintensiven Sozialausgaben nachhaltig erheblich entlastet. Allein für die Jahre 2012 und 2013 beträgt die voraussichtliche Entlastungswirkung für die niedersächsischen

Kommunen über 420 Mio. EUR. Bis 2016 werden sich die Beträge auf weit über 1 Mrd. EUR summieren. Die entsprechenden bundesgesetzlichen Regelungen für 2013 ff befinden sich in Vorbereitung.

In den zukünftigen Finanzbeziehungen beider Ebenen bislang nicht berücksichtigt werden konnten die vereinbarten Maßnahmen zwischen der Bundesregierung und den Ländern hinsichtlich der politischen Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wirtschaftspaktes. Auch die niedersächsischen Kommunen werden, insbesondere durch die angestrebten Entlastungen in den kostenintensiven Bereichen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, beim Bau und Betrieb von Krippenplätzen und bei der Eingliederungshilfe, in erheblichem Umfang davon profitieren können.

5. Struktur der Einnahmen

5.1 Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisung

Die Haupteinnahmequelle des Landes bilden mit rd. drei Viertel der Gesamteinnahmen ohne Nettokreditaufnahme die Steuern und die steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA), der Bundesergänzungszuweisung (BEZ) und ab 1.7.2009 aus der Kfz-Steuer-Erstattung des Bundes.

Mit dem Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und anderer Gesetze ist die Ertrags- und Verwaltungskompetenz für die Kfz-Steuer ab 1.7.2009 auf den Bund übergegangen. Die Länder erhalten mit dem neu hinzugekommenen Art. 106b Grundgesetz ab 1.7.2009 als Kompensation ihrer Einnahmeausfälle einen jährlichen Festbetrag aus dem Steueraufkommen des Bundes.

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

Ansätze - in Mio. EUR	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern	18.013	18.973	20.127	20.909	21.702
LFA	377	420	290	320	351
BEZ	200	225	137	155	173
Kfz-Steuer-Kompensation	896	896	896	896	896
Summe	19.486	20.514	21.450	22.280	23.122
Veränderung in %	6,6 (Soll/Ist)	5,3	4,6	3,9	3,8

Die Ansätze für Steuern, LFA und BEZ in den Jahren 2014 bis 2016 sind insgesamt aus den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 08. bis 10. Mai 2012 abgeleitet. 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 3. Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes, das Gesetz zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (abzüglich der bereits in vorherigen Steuerschätzungen berücksichtigten Sanierungsklausel), das Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und von steuerlichen Vorschriften sowie die Umsetzung eines EuGH - Urteils zur Besteuerung von Streubesitzdividenden als unmittelbar geltendes Recht. Daneben wurde die Anwendung eines BFH - Urteils zur regelmäßigen Arbeitsstätte bei mehreren Tätigkeitsstätten eingerechnet.

Darüber hinaus wurden bereits die Auswirkungen des Tarifglättungsgesetzes einbezogen, das eine Anhebung des Grundfreibetrags und eine Minderung der sog. „kalten Progression“ beinhaltet. Hieraus ergeben sich Einnahmeminderungen in Höhe von 106 / 129 / 135 Mio. EUR für 2014 ff.

Erstmals wurde zudem ein Vorsorgebetrag im Hinblick auf eine leicht überproportionale Bevölkerungsabnahme in Niedersachsen eingestellt. Dieser basiert auf der Prognose, dass der Bevölkerungsanteil Niedersachsens an der Gesamtbevölkerung Deutschlands leicht,

jeweils um 0,01 Prozentpunkte pro Jahr zurückgeht (Basis: 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland des Statistischen Bundesamtes). Entsprechende Abschläge wurden ab 2014 in Höhe von 50 / 75 und 100 Mio. EUR vorgenommen.

Für alle drei Planungsjahre wurde in Höhe von 100 Mio. EUR p.a. Vorsorge getroffen für Mindereinnahmen des Landes im bundesstaatlichen Finanzausgleich, die in Folge einer weiter überproportional steigenden Steuerkraft der niedersächsischen Gemeinden eintreten.

Ohne diese drei Korrekturen wäre die Anhebung der Steuereinnahmeansätze um 256 / 304 / 335 Mio. EUR für die Jahre 2014 – 2016 stärker ausgefallen.

Verglichen mit den Ansätzen der vorangegangenen Mipla 2011 – 2015 stellt sich die Entwicklung der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen danach wie folgt dar:

-Beträge in Mio. EUR-	2012	2013	2014	2015
Ansatz laut HP 2012/2013	19.486	20.514		
Ansätze laut Mipla 2011 – 2015			21.346	22.185
Schätzabweichung			+ 255	+ 270
erstmalig berücksichtigte Rechtsänderungen			- 151	- 175
Ansätze lt. Mipla 2012 – 2016	19.486	20.514	21.450	22.280
Differenz alte / neue Mipla			+ 104	+ 95

5.2 Einnahmen vom Bund

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

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	3.180	3.375	3.487	3.504	3.553
Veränderung in %	6,3 (Soll/Ist)	6,2	3,3	0,5	1,4

Die Erstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung steigen gegenüber 2011 und im Planungszeitraum (Ist 2011 65 / 207 / 370 / 528 / 566 / 605 Mio. EUR), was bezogen auf die Gesamtsumme einem Anstieg von 4,8 / 5,1 / 4,7 / 1,1 und 1,1 % entspricht. Für das BAföG sind 2012 gegenüber dem Istergebnis 2011 rd. 38 Mio. EUR höhere Bundeszuweisungen veranschlagt, die Zuweisungen im Rahmen des Hochschulpakts 2020 steigen von 2011 bis 2013 an, gehen bis 2015 aber wieder zurück.

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:

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	3.474	3.030	2.705	2.733	2.695
Veränderung in %	5,7 (Soll/Ist)	-12,8	-10,7	1,0	-1,4

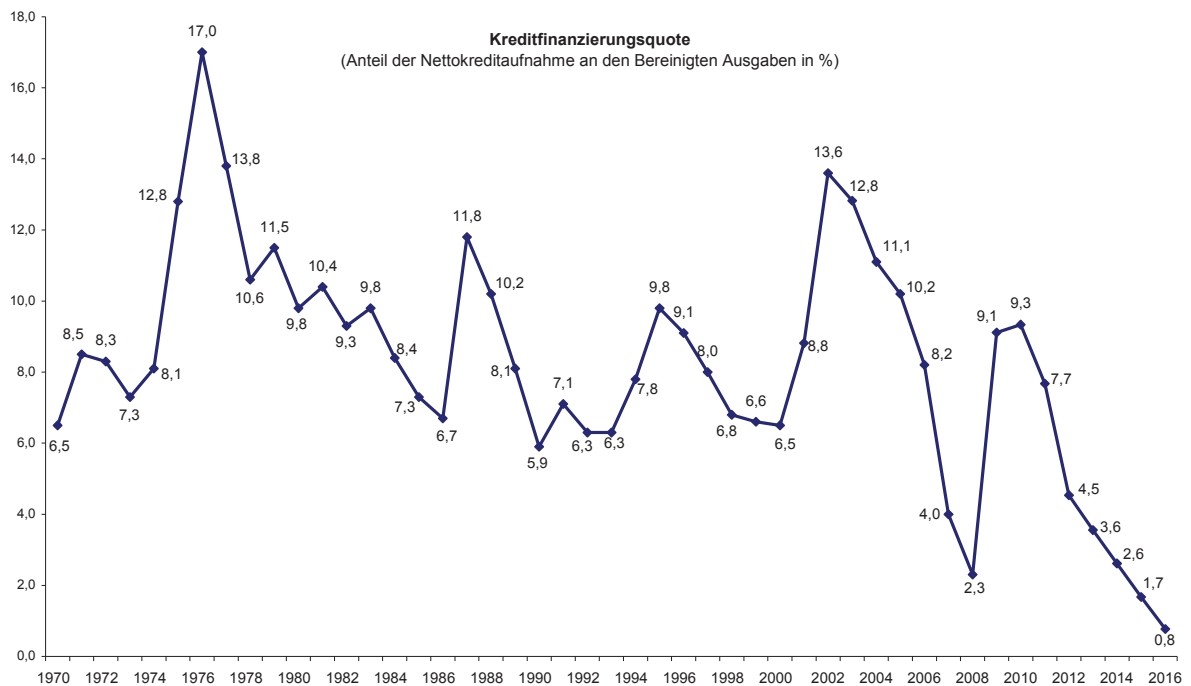
Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen wird durch eine Reihe verschiedener, zum Teil gegenläufiger Faktoren beeinflusst, wobei die negativen Wachstumsraten 2012/2013 geringere Veräußerungserlöse widerspiegeln.

Aus dem Konjunkturpaket II hat das Land 2011 rd. 310 Mio. EUR vereinnahmt, ab 2012 sind dafür keine Einnahmen mehr vorgesehen; dies entspricht einem Rückgang von 9 %. Die im Zweijahreshaushalt veranschlagte Förderabgabe geht 2012 gegenüber dem Ist 2011 um rd. 230 Mio. EUR zurück. Diesen Rückgängen stehen Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen im Jahr 2012 in Höhe von 829 Mio. EUR, im Jahr 2013 in Höhe von 430 Mio. EUR und in den Jahren 2014 bis 2016 in Höhe von je 110 Mio. EUR gegenüber. Über das Fördervolumen der neuen EU-Förderperiode 2014-2020 kann derzeit noch keine verbindliche Aussage getroffen werden; Niedersachsen wird aber voraussichtlich mit Mittelverlusten rechnen müssen. Die Einnahmen für die neue Förderperiode 2014 – 2020 werden deshalb ab 2014 pro Jahr rd. 100 Mio. EUR unter den bisherigen EU-Einnahmen angesetzt.

5.4 Haushaltsdeckungskredite

Nach den von der Landesregierung getroffenen finanzpolitischen Beschlüssen ist vorgesehen, die Nettokreditaufnahme gegenüber der letztjährigen MiPla nochmals abzusenken und weiter schrittweise zu reduzieren:

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Allgemeine Haushalts- deckungskredite in Mio. EUR	1.225	970	720	470	220
Kreditfinanzierungsquote (in %)	4,5	3,6	2,6	1,7	0,8



Für die Kreditfinanzierungsquote ergeben sich daraus historische Tiefstände.

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 sowohl unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung als auch im Hinblick auf die Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung besondere Bedeutung zu.

Die nachfolgende Aufstellung gibt Auskunft über die im mittelfristigen Zeitraum vorgesehene Entwicklung der Personalausgaben. Der vorgesehene Stellenabbau ist im Rahmen der sog. Fünftelungsregelung berücksichtigt.

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
HGr. 4 in Mio. EUR	10.067	10.421	10.741	11.063	11.384
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	4,1	3,5	3,1	3,0	2,9
davon entfallen auf					
a) die aktiv Beschäftigten	7.151	7.345	7.495	7.646	7.800
Anteil in %	71,0	70,5	69,8	69,1	68,5
b) Versorgungsempfänger	2.916	3.076	3.246	3.416	3.584
Anteil in %	29,0	29,5	30,2	30,9	31,5

Die Steigerung der Personalausgaben ist insbesondere auf den weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben sowie auf die Auswirkungen des Tarifvertrages vom 10.03.2011 und des Nds. Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2011/2012 vom 26. Mai 2011 (Nds. GVBl. S. 141) zurückzuführen. Die Bezüge wurden zum 01.01.2012 linear um 1,9 % gesteigert. Die sich hiernach ergebende Grundgehalts- und Entgeltbeträge wurden danach zusätzlich um jeweils 17 EUR (Auszubildende sowie Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst: 6 EUR sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger anteilig) erhöht. Des Weiteren wurde Vorsorge für weitere Bezügeanpassungen in den Folgejahren getroffen.

Die Entwicklung der Komponenten Versorgungsbezüge und Bezüge der aktiv Beschäftigten im Vergleich zu den Gesamtausgaben wird anhand der nachfolgenden Grafik deutlich. Die Kurve der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten ist allerdings – insbesondere im Hinblick auf die Niveauabsenkung des Jahres 2001 – durch die Ausgliederung von Aufgaben in Landesbetriebe verzerrt. Des Weiteren werden die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen infolge der Streichung des Urlaubsgeldes und der Sonderzuwendung im Beamten- und Versorgungsbereich ab 2005 verdeutlicht.

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 rd. 1,7 Mrd. EUR in den Jahren 2012 und 2013 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 für Statistik und Kommunikationstechnologie 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 sie aus dem Landeshaushalt (HGr. 5) erhalten oder durch Finanzierungsbeiträge Dritter.

Die Summe der Personalausgaben (HGr. 4) aus dem Landeshaushalt und des vergleichbaren Ausgabevolumens der Landesbetriebe erreicht insgesamt einen Betrag von rd. 11,8 Mrd. EUR im Jahr 2012 und von rd. 12,1 Mrd. EUR im Jahr 2013.

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Personalausgaben in Mio. EUR	11.767	12.140	12.527	12.857	13.197
davon:					
Personalausgaben, HGr. 4	10.067	10.421	10.741	11.063	11.384
Personalausgaben Landesbetriebe	1.700	1.719	1.786	1.794	1.813
Beschäftigungsvolumen	131.384	131.680	132.547	132.457	132.845
Stellen ^{1) 2)}	129.701	130.009	130.997	131.466	131.689

1) Anzahl der Stellen nach Stellenplänen, -übersichten und Bedarfsnachweisen (die Veranschlagung von Tarifstellen ist mit dem HP 2008 entfallen).

2) Kw-Vermerke aufgrund der Stelleneinsparungen (ZV II) sind zum Teil noch im Stellenbestand enthalten. Das Beschäftigungsvolumen ist bereits um die sich aus der sog. Fünftelung ergebenden Werte reduziert.

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

Umsetzung der im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu erzielenden Stelleneinsparungen

Im August 2010 hat die Landesregierung die Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung in einer Phase 3 (VM 3) und daraus resultierend eine neue Zielvorgabe zum weiteren Stellenabbau (ZV III) in einer Größenordnung von 1.900 Stellen und Stellenäquivalenten mit einem monetären Gegenwert von rd. 77 Mio. EUR für den Zeitraum von 2011 bis 2015 beschlossen.

Davon wurden im Haushaltsplan 2011 bereits rd. 481 Stellen und Stellenäquivalente mit einem monetären Gegenwert von 20,9 Mio. EUR in Abgang gestellt. Der Haushaltsplan 2012/2013 sieht weitere Abgänge in einer Größenordnung von 560 Stellen und Stellenäquivalenten (davon 289 in 2012 und 271 in 2013) mit einem monetären Gegenwert von zusammen 25,4 Mio. EUR vor. Der planmäßige Vollzug der ZV III in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 wird durch Haushaltsvermerke sichergestellt.

6.2 Sachausgaben

Für die Sachausgaben ergibt sich folgendes Bild:

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	1.398	1.390	1.375	1.373	1.373
Veränderung in %	-5,8 (Soll/Ist)	-0,6	-1,0	-0,2	-0,0

Der hohe Rückgang der Sachausgaben 2012 entsteht vorwiegend durch die „Veranschlagungstechnik“. Für die Beschaffung von Lernmitteln im Schulbereich werden nur die Netto-Landesmittel veranschlagt, die um die Einnahmen aus Elternentgelten überschritten werden können. Gegenüber den Ist-Ausgaben 2011 fallen die veranschlagten Ausgaben 2012 dadurch rein „technisch“ um rd. 55 Mio. EUR geringer aus. Im Bereich des Staatlichen Baumanagements gehen die budgetierten Verwaltungsausgaben zurück und tragen damit ebenfalls zu einer negativen Veränderungsrate von 2011 zu 2012 bei.

6.3 Zinsausgaben

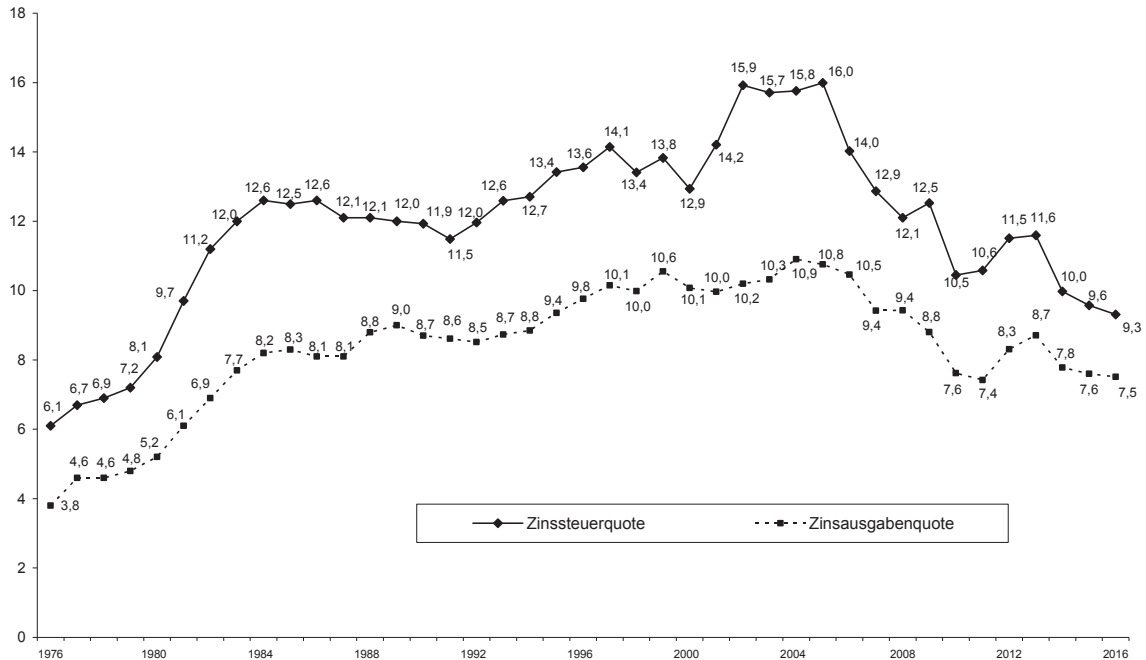
Die Höhe der Zinsausgaben im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ist einerseits durch die noch steigende Verschuldung und andererseits durch das durch die Staatsschulden- und Vertrauenskrise verursachte niedrige Zinsniveau für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland geprägt.

Die Entwicklung der Zinsausgaben (Obergruppe 57) im aktuellen Planungszeitraum stellt sich wie folgt dar:

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	2.243	2.378	2.140	2.133	2.152
Veränderung in %	16,0 (Soll/Ist)	6,0	-10,0	-0,3	0,9

Die Zinsausgabenansätze 2012 und 2013 wurden auf Basis der 2011 vorliegenden Erkenntnisse gebildet.

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



6.4 Übertragungsausgaben

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

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	11.107	11.547	11.859	12.124	12.405
Veränderung in %	5,9 (Soll/Ist)	4,0	2,7	2,2	2,3

Der Anstieg von 2011 nach 2012 bei den Übertragungsausgaben beruht zum großen Teil auf den Ausgaben im Bereich „Soziales“ (insbesondere Quotales System und einnahmefinanzierte Zuweisungen an Grundsicherungsträger gem. § 46 a SGB XII), für das BAföG und für den Hochschulpakt 2020. Die Ausgaben im Bereich „Soziales“ und für den kommunalen Finanzausgleich (s. auch Punkt 6.5) steigen ab 2012 im gesamten Betrachtungszeitraum stetig an.

6.5 Zahlungen an den kommunalen Bereich

6.5.1 Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes

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

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	3.117	3.268	3.442	3.569	3.699
Veränderung in %	- 0,8 (Soll/Ist)	4,8	5,3	3,7	2,8

Die mit -0,8 % leicht negative Veränderungsrate 2012 erklärt sich aus der erhöhten Basis 2011, da der Zuweisungsbetrag für 2011 eine hohe Steuerverbundabrechnung von rd. 171 Mio. EUR für 2010 enthielt. Des Weiteren wurde mit dem 2. Nachtragshaushalt 2011 eine Erhöhung der Zuweisungen im KFA im Zusammenhang mit der günstigeren Steuereinnahmeentwicklung bereits im Jahr 2011 umgesetzt, die ansonsten erst 2012 zum Tragen gekommen wäre. Als Folge daraus fällt der Zuweisungsbetrag für 2012 gegenüber dem Ist 2011 etwas geringer aus.

Die Steigerungsraten für die Planungsjahre bewegen sich dann im üblichen Rahmen.

6.5.2 Zahlungen außerhalb des Steuerverbundes

Außerhalb des Steuerverbundes fließen folgende Zahlungen an den kommunalen Bereich:

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	4.092	4.354	4.346	4.499	4.613
Veränderung in %	3,1 (Soll/Ist)	6,4	-0,2	3,5	2,5

An der hohen Steigerungsrate des Jahres 2013 gegenüber dem Jahr 2012 haben wieder die Ausgaben im Einzelplan 05 im Bereich „Soziales“ den größten Anteil. Die Steigerungen der Ausgaben für das Quotale System (86 Mio. EUR) sowie der Allgemeinen Zuweisungen an die Träger der Grundsicherung (163 Mio. EUR) sind im Wesentlichen die Verursacher der Steigerung insgesamt (262 Mio. EUR).

Für das Jahr 2014 wirkt sich vor allem die geringere Einplanung von Mitteln der neuen EU-Förderperiode 2014 – 2020 aus (vgl. Pkt. 5.3).

Für die Jahre 2015 und 2016 ist dann wieder eine übliche Größenordnung erreicht.

6.5.3 Zahlungen an den kommunalen Bereich insgesamt

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	7.209	7.622	7.788	8.068	8.312
Veränderung in %	1,4 (Soll/Ist)	5,7	2,2	3,6	3,0
<u>Nachrichtlich:</u> Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts in %	3,7	1,1	0,8	2,0	2,1

Die Begründungen für die Entwicklung der Steigerungsraten sind den Tzn. 6.5.1 und 6.5.2 zu entnehmen.

6.6 Investitionsausgaben insgesamt

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

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	2.300	1.668	1.657	1.630	1.602
Anteil an den jeweiligen bereinigten Gesamtausgaben in % (Investitionsquote)	8,5	6,1	6,0	5,8	5,6

Die Schwerpunkte der Investitionen liegen in folgenden Bereichen:

in Mio. EUR	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Brandschutz	28	28	28	24	24
Landespolizei	44	80	65	62	59
Städtebau und Wohnungswesen	111	110	98	100	102
Sonstige soziale Leistungen, insb. NPflegeG	41	43	45	47	50
Gesundheit, insb. Krankenhausbau	213	226	227	232	233
Investitionsprogramm des Bundes „Kinderbetreuungsfinanzierung“	35	34			
Landesprogramm „Krippen“	25	15			
Hochschulbau (Epl. 06)	177	184	180	158	153
Hochschulen (ohne Hochschulbau)	53	49	46	42	38
Gewerbliche Wirtschaft (einschl. EU)	243	216	202	203	202

in Mio. EUR	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Verkehr (Öffentlicher Nahverkehr und nichtbundeseigene Eisenbahnen)	141	152	156	164	171
Straßenbau	167	166	153	153	153
Häfen-Schifffahrt	39	35	23	23	23
Tiefwasserhafen	2		15		
Kapitalzuführung an die NORD/LB	679				
EU- Landwirtschaft	4	4	103	103	103
GA-Entwicklung des ländlichen Raumes	45	45	45	45	45
Wasserwirtschaft einschl. Hochwasserschutz	82	83	84	89	82
Landeseigener Hochbau	55	94	76	75	63

Die Ausgaben für die Kapitalzuführung an die NORD/LB bewirken im Jahr 2012 eine höhere Investitionsquote; ohne diese Beträge würde die Investitionsquote in allen Jahren rd. 6,0 % betragen.

In den Investitionsausgaben in Höhe von insgesamt 2.300 / 1.688 / 1.657 / 1.630 / 1.602 Mio. EUR 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).

Gemäß den gesetzlichen Bestimmungen prüfen Bund und Länder gemeinsam bis Ende 2013, in welcher Höhe Kompensationsmittel für den Zeitraum 2014 bis 2019 zur Aufgabenerfüllung der Länder angemessen und erforderlich sind. Für die ab 2014 weiterhin erforderlichen Beträge sieht Artikel 143c GG keine gruppenspezifische Zweckbindung mehr vor; die ab 2014 festzulegenden Beträge unterliegen gleichwohl einer investiven Zweckbindung.

Die Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern sind derzeit noch nicht abgeschlossen. Im Planungszeitraum sind in den Ressorthaushalten folgende Mittel vorgesehen:

in Mio. EUR	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
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
Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	123,5	123,5	123,5	123,5	123,5
Soziale Wohnraumförderung	39,8	39,8	39,8	39,8	39,8

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:

	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR	206	188	186	186	186

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

6.8 Globale Minderausgaben

in Mio. EUR	HP 2012/2013		Planung		
	2012	2013	2014	2015	2016
Insgesamt *)	269	261	276	282	288
<u>davon:</u>					
Allgemeine globale Minderausgabe (Einzelplan 13)	170	136	157	208	215
Ressortspezifische globale Minderausgaben	99	125	119	73	73

*) Abweichungen durch Runden der Zahlen.