

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 (Mipla) 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. Dieser Aufgabe kommt nach der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz noch größere Bedeutung zu. So verpflichtet Artikel 143 d GG die Länder nun ausdrücklich, ihre Haushalte so aufzustellen, „dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 erfüllt wird.“

Bei der Bewertung der Finanzplanung 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 %	2013	2014	2015 – 2017 (jahresdurchschnittlich)
nominal	2,2	3,3	3,0
real	0,5	1,6	1,4

Die deutsche Wirtschaft ist im Jahr 2012 nur noch leicht gewachsen: Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt lag um 0,7 % höher als im Vorjahr. Das Wachstum wurde insbesondere zum Jahresende durch die schwierige wirtschaftliche Lage im europäischen Umfeld gemindert. Die solide Inlandsnachfrage stabilisierte die Wirtschaft. Die privaten Konsumausgaben stiegen preisbereinigt um 0,9 %. Die weltwirtschaftliche Unsicherheit dämpfte die Investitionsbereitschaft, so dass von den Investitionen keine Wachstumsimpulse mehr ausgingen. Dennoch exportierte Deutschland preisbereinigt 3,7 % mehr Waren und Dienstleistungen als ein Jahr zuvor. Somit leistete auch der deutsche Außenhandel einen positiven Wachstumsbeitrag.

Die Lage am deutschen Arbeitsmarkt hat sich ebenfalls weiter verbessert. Im Jahresdurchschnitt 2012 waren in Deutschland 2.897.000 Menschen arbeitslos gemeldet, 79.000 weniger als vor einem Jahr. Das ist der niedrigste Stand der Arbeitslosigkeit seit 1991. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit wurde im Jahresverlauf zunehmend langsamer, insbesondere weil die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gegenüber dem Vorjahr abgenommen hat. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, belief sich 2012 auf 6,8 %. Im Vergleich zum Vorjahr nahm sie um 0,3 Prozentpunkte ab. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist erneut gestiegen. Zum Stichtag 30.6.2012 waren 28,92 Mio. Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, 539.000 mehr als im Juni 2011.

In ihrer Frühjahrsprojektion 2013 rechnet die Bundesregierung mit einem Wirtschaftswachstum von 0,5 % in diesem Jahr. Für 2014 wird ein Wachstum des BIP um 1,6 % prognostiziert. Als größtes Risiko sieht die Bundesregierung weiterhin die wirtschaftlichen Probleme vieler Euroländer. Die deutsche Konjunktur wird dagegen von der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt gestützt.

In Niedersachsen stieg das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2012 preisbereinigt um leicht überdurchschnittliche 0,9 %. Der niedersächsische Export lag um 4,2 % über dem Volumen des Vorjahres. Eine starke Säule bildete weiterhin die Automobilbranche. Knapp ein Fünftel der Ausfuhren waren PKW oder Wohnmobile.

Der niedersächsische IHK-Konjunkturklimaindikator befand sich im Sommer 2013 mit 108 Punkten auf einem hohen Niveau. Zu diesem Zeitpunkt bewerteten rd. 90 % der Unternehmen aller Branchen ihre Geschäftslage als gut oder mindestens befriedigend. Allerdings erwarteten sie kaum noch weiteres Wachstum. Gute Rahmenbedingungen lieferten zwar der günstige Eurokurs und die niedrigen Finanzierungskosten. Die größten Gefahren sahen die Unternehmen aber in steigenden Energiekosten und der Wachstumsschwäche in Südeuropa und China.

Die Arbeitslosenzahl lag in Niedersachsen mit 264.533 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2012 um 10.113 Personen unter dem Jahr 2011 und damit auf dem niedrigsten Stand seit 20 Jahren. Die Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, belief sich im Jahresdurchschnitt 2012 auf 6,6 % und lag damit etwas besser als im Bundesdurchschnitt. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wuchs deutlich stärker als im Bundesdurchschnitt. So waren zum Stichtag 30.6.2012 niedersachsenweit

2.598.850 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Das waren 67.553 Beschäftigte mehr (bzw. + 2,7 %) gegenüber dem Vorjahresstichtag 30.6.2011. Der bundesdurchschnittliche Zuwachs betrug demgegenüber 1,8 %.

Im Juli 2013 waren in Niedersachsen insgesamt 271.929 Arbeitslose gemeldet. Gegenüber Juli 2012 ist die Arbeitslosigkeit um 10.429 oder 4,0 % angestiegen. Die Arbeitslosenquote betrug im Juli 2013 6,6 %. Im Ländervergleich belegte Niedersachsen damit unverändert den 5. Platz; hinter Hessen (5,9 %) und vor Schleswig- Holstein (6,8 %).

Nach den hochgerechneten Ergebnissen von Ende Mai 2013 ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Niedersachsen weiter gestiegen. Der Anstieg fiel jedoch geringer aus als in konjunkturstarken Phasen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nahm in den letzten zwölf Monaten um 43.422 bzw. 1,7 % auf rd. 2,64 Millionen zu. Damit lag Niedersachsen bei der Beschäftigungsentwicklung hinter Berlin (+2,5 %), Bayern und Hamburg (jeweils +1,9 %) an vierter Stelle der Bundesländer. Allerdings wuchs die Beschäftigung in Niedersachsen stärker als im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer (+1,4 %).

3. Finanzpolitische Ausgangslage und Konzeption

3.1 Einbußen in der Steuereinnahmeentwicklung...

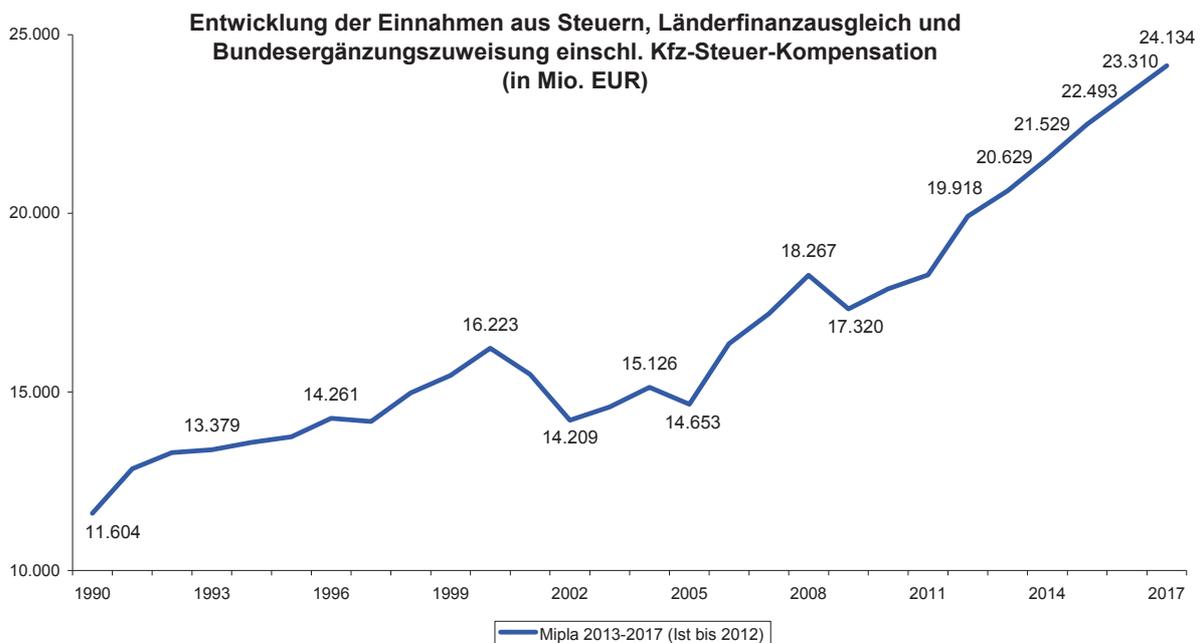
Ausgehend von den gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mussten mit der letzten Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen zurückgenommen werden. Diese Korrektur fällt zwar keinesfalls aus dem Rahmen der im Konjunkturverlauf normalerweise zu erwartenden Schwankungen, sorgt aber für empfindliche Einbußen in dreistelliger Millionenhöhe im Jahr 2014. Zugleich liegt in der momentanen Schwächephase des Euroraumes auch das größte Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands und die Gesundung der öffentlichen Haushalte. Das Land muss außerdem den zu erwartenden Rückgang des Aufkommens der Förderabgabe verkraften, der nach den Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu knapp 20 % den Landeshaushalt trifft.

Die auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2013 veranschlagten Steuereinnahmeansätze einschließlich der verringerten Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung der Förderabgabe (150 Mio. EUR weniger für 2014, 200 Mio. EUR p.a. weniger für 2015 ff.) sinken 2014 – 2016 um 123 / 62 / 87 Mio. EUR gegenüber der „alten“ Mipla.

Zusätzlich zu den zentralen Annahmen sind Mindereinnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich durch eine weiter verbesserte Finanzkraft der niedersächsischen Kommunen und eine künftig zu erwartende leicht überproportionale Bevölkerungsabnahme in Niedersachsen berücksichtigt. Ohne diese Korrekturen wären die Steuereinnahmeansätze für die Jahre 2014 – 2017 um 175 / 200 / 225 / 250 Mio. EUR höher ausgefallen.

Im Rahmen ihrer Entscheidungen zum Haushalt 2014 und zur Mipla 2013 – 2017 hat die Landesregierung eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes um 0,5 Prozentpunkte beschlossen. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Mindereinnahmen und mit Blick auf die den Haushalt treffenden Belastungen war dieser Beschluss zur Verbesserung der Einnahmesituation des Landeshaushalts erforderlich. Nachdem andere Länder von der im Rahmen der Föderalismusreform eingeführten Steuersatzautonomie ebenfalls bereits Gebrauch gemacht haben, folgt Niedersachsen mit der Anhebung des Steuersatzes auf 5 % der Mehrzahl der anderen Länder mit dem gleichen oder einem höheren Steuersatzniveau.

Ausgehend von den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung ergeben sich durch die Erhöhung des Steuersatzes bei vorsichtiger Schätzung Mehreinnahmen von 75 Mio. EUR jährlich. Unter Berücksichtigung von Abrechnungseffekten werden die Mehreinnahmen für das Jahr 2014 mit 52 Mio. EUR angenommen. Bei Berücksichtigung dieser Mehreinnahmen verändern sich die insgesamt veranschlagten Steuereinnahmeansätze gegenüber der „alten“ Mipla um -71 / +13 / -12 Mio. EUR.



3.2 ... und das strukturelle Defizit bestimmen den Handlungsspielraum

Nur mit in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalten kann die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern gesichert werden. Im Hinblick auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen ist dies von ganz besonderer Bedeutung.

Eine der zentralen Aufgaben der Niedersächsischen Landesregierung ist deshalb der Abbau des derzeit noch bestehenden strukturellen Defizits, damit so früh wie möglich, spätestens jedoch 2020, ein ausgeglichener Haushalt aufgestellt werden kann. Wurden bisher abnehmende Nettokreditaufnahmelinien regelmäßig unter Einbeziehung von Einmaleffekten wie Rücklagenentnahmen und Vermögensveräußerungen realisiert, greifen diese Instrumente für einen dauerhaften, strukturellen Ausgleich des Haushaltes zu kurz. Einmaleffekte stehen auch nach der Definition des Stabilitätsrats für den Abbau struktureller Deckungslücken nicht zur Verfügung. Um das von der Vorgängerregierung im Jahr 2013 übernommene strukturelle Defizit von rd. 1,3 Mrd. EUR abzubauen und dauerhaft einen in Einnahme und Ausgabe ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, ist daher mehr notwendig als allein der Abbau der Nettokreditaufnahme.

Insbesondere durch die Rückführung der Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und der Vermögensveräußerungen verringert sich das strukturelle Defizit des Haushaltsplanentwurfs 2014 gegenüber dem 2. Nachtragshaushaltsplanentwurf 2013 um rd. 360 Mio. EUR und wird auch in den Planungsjahren kontinuierlich sinken. Gleichwohl

verbleibt für das Planungsjahr 2017 noch ein Wert von rd. 361 Mio. EUR, der in den Jahren bis 2020 auf Null zu reduzieren sein wird.

Die Rückführung des strukturellen Defizits erfolgt insbesondere durch Verzicht auf Einmaleffekte auf der Einnahmeseite. Wie die Steuerschätzung vom Mai 2013 zudem gezeigt hat, haben sich die vorhandenen Planzahlen als sehr optimistisch erwiesen. Insofern werden die entfallenden Einnahmen aus Einmaleffekten nicht durch konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen kompensiert werden können. Dies unterstreicht zusätzlich, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um über den Abbau der Nettokreditaufnahme hinaus zu einem dauerhaften strukturellen Ausgleich des Haushalts zu kommen. Zugleich wird deutlich, dass der Abbau des strukturellen Defizits auf Null in einem Zeitfenster bis zum Jahr 2017 nicht realistisch ist.

Nach alledem ist erkennbar, dass ein Spielraum für Ausgabesteigerungen kaum besteht. Vielmehr müssen neue Prioritäten durch Umschichtungen innerhalb der bestehenden Haushaltsansätze gegenfinanziert werden. Für den politischen Handlungsspielraum ist daraus der Leitsatz „Neue Politik aus altem Budget“ abzuleiten. Diesem Leitsatz folgend hat die Landesregierung mit ihren Beschlüssen zum Haushalt 2014 und zur Mipla 2013 – 2017 wichtige politische Prioritäten umgesetzt, ohne das Haushaltsvolumen gegenüber der „alten“ Mipla zusätzlich auszudehnen. So werden im Umfang von 67 Mio. EUR die Kompensationsleistungen an die Hochschulen durch den Wegfall der Studienbeiträge ab dem Wintersemester 2014 dauerhaft durch Einsparungen in den Ressorthaushalten gegenfinanziert. Neben zusätzlichen Haushaltsmitteln – insbesondere für den weiteren Krippenausbau – werden im Kultushaushalt Qualitätsverbesserungen in Schule und Ausbildung sowie die Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Ganztagschulen aus dem Schulbudget gegenfinanziert.

Nicht zuletzt bedarf es zur Erreichung eines strukturellen Haushaltsausgleichs einer Ermittlung des im Haushalt liegenden Konsolidierungspotenzials durch eine systematische Aufgabenkritik. Vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen sind zudem die in den unterschiedlichen Bereichen der Aufgabenwahrnehmung des Landes bestehenden Chancen und Risiken zu identifizieren. Die Niedersächsische Landesregierung hat hierzu das Projekt Aufgabenanalyse beschlossen. Angesichts der Größenordnung des strukturellen Defizits müssen zudem Verbesserungen auf der Einnahmeseite angestrebt werden. Erste Ergebnisse des Projekts sollen schon bei der Aufstellung des Haushalts 2015 Berücksichtigung finden.

3.3 Auf dem Weg zum Haushalt ohne Neuverschuldung

Mit ihren Beschlüssen zum Haushalt 2014 und zur Mipla 2013 – 2017 hat die Landesregierung den Weg für einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung spätestens im Jahr 2020 aufgezeigt. Hierzu wurde der Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme an den realistischen Gegebenheiten ausgerichtet. Daneben wurde die für einen dauerhaften Haushaltsausgleich entscheidende Rückführung des strukturellen Defizits in den Fokus genommen. Für die Planungsjahre wurde bereits ein vollständiger Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben vorgenommen, so dass die Planungsjahre erstmals seit vielen Jahren ohne Handlungsbedarf abschließen.

Die Mipla 2013 – 2017 dokumentiert somit den festen politischen Willen und die realistische Möglichkeit, Niedersachsens Haushaltswirtschaft in der laufenden Dekade unumkehrbar für das Erreichen der Verfassungsvorgabe der Schuldenbremse zu rüsten. Im Zusammenwirken mit dem hinter der Finanzplanung stehenden „titelscharfen“ Datenbestand bietet die Mipla 2013 – 2017 darüber hinaus eine sehr konkrete Informations- und Planungsgrundlage. Die

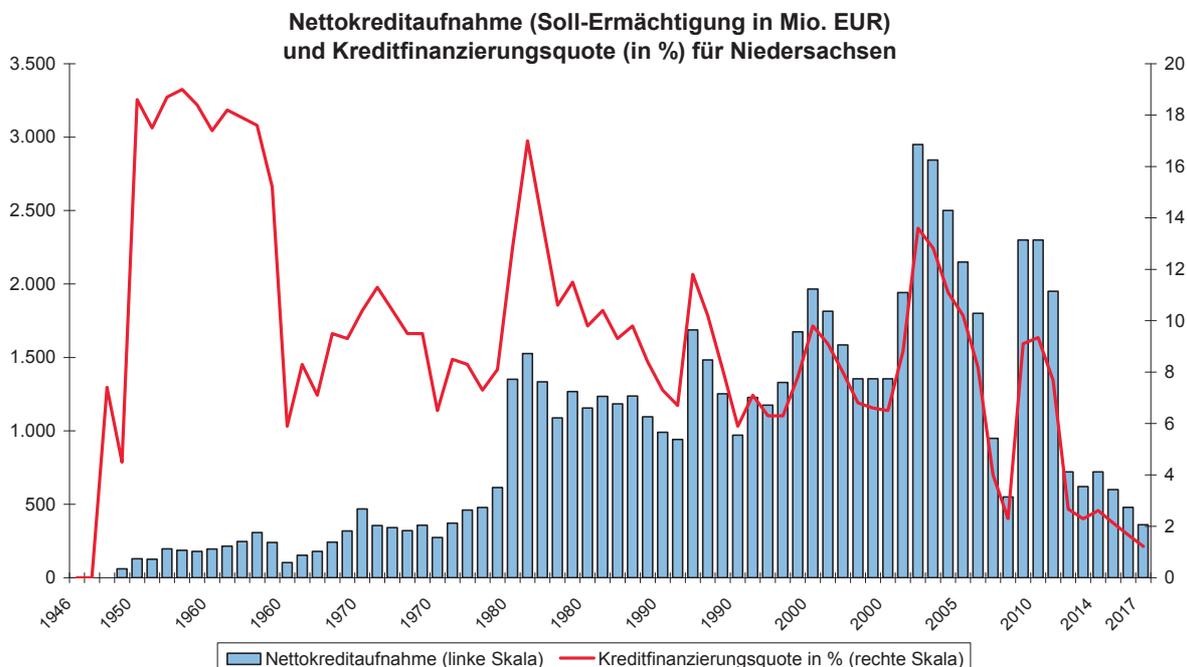
erforderlichen Informationen für Schlussfolgerungen zu grundsätzlichen finanzpolitischen Gestaltungsfragen der laufenden Dekade liegen damit vor.

Abbau der Nettokreditaufnahme

Angesichts einer erfreulichen Entwicklung der Steuereinnahmen in 2012 und einer ebenso optimistischen Kurzfristprognose für 2013 konnte zwischenzeitlich mit dem Nachtragshaushaltsplan 2012/2013 die Nettokreditaufnahme um 505 und 350 Mio. EUR für die Jahre 2012 und 2013 gegenüber dem ursprünglichen Doppelhaushaltsplan gesenkt werden. Darüber hinaus war bereits mit der Mipla 2012 – 2016 auch für die Planungsjahre 2014 und 2015 die Nettokreditaufnahme um 180 und 80 Mio. EUR gegenüber den ursprünglichen Planungen abgesenkt worden.

Angesichts der Ergebnisse der letzten Steuerschätzung erscheint eine nochmalige Absenkung der Nettokreditaufnahme gegenüber den Planungszahlen für die Jahre 2014 ff. nicht realistisch. Während für das Jahr 2014 die bisher geplante Nettokreditaufnahme beibehalten werden kann, zeigt die aktuelle Ausgangslage insgesamt deutlich, dass die derzeit in § 18a Landeshaushaltsordnung vorgesehene Absenkung der Nettokreditaufnahme auf Null bis zum Jahr 2017 sinnvoll nicht zu erreichen ist.

Für 2014 bleibt es bei der im Datenbestand der „alten“ Mipla schon enthaltenen Nettokreditaufnahme von 720 Mio. EUR. Für die Planungsjahre 2015 ff. sieht die Niedersächsische Landesregierung eine Absenkung der Nettokreditaufnahme auf 600 / 480 / 360 Mio. EUR vor. Spätestens 2020 soll ein Haushalt ohne Nettokreditaufnahme erreicht werden.



Die Soll-Kreditfinanzierungsquote des Vorkrisenjahres 2008 betrug lediglich 2,3 % und lag damit unterhalb der durchschnittlichen Quoten. 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 ein eher mittlerer Wert. Mit den für die Planungsjahre vorgesehenen Nettokreditaufnahmen wird die Kreditfinanzierungsquote des Jahres 2008 stetig unterschritten und mit 1,2 % zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf einen historisch geringen Wert geführt.

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 dauerhaft zu sichern und noch zu unterschreiten, bedarf ein dauerhafter Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung und Einmaleffekte einer weiteren Voraussetzung: Die Rahmenbedingungen müssen im gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Kontext auch objektiv eine strukturell ausgeglichene Haushaltssituation zulassen.

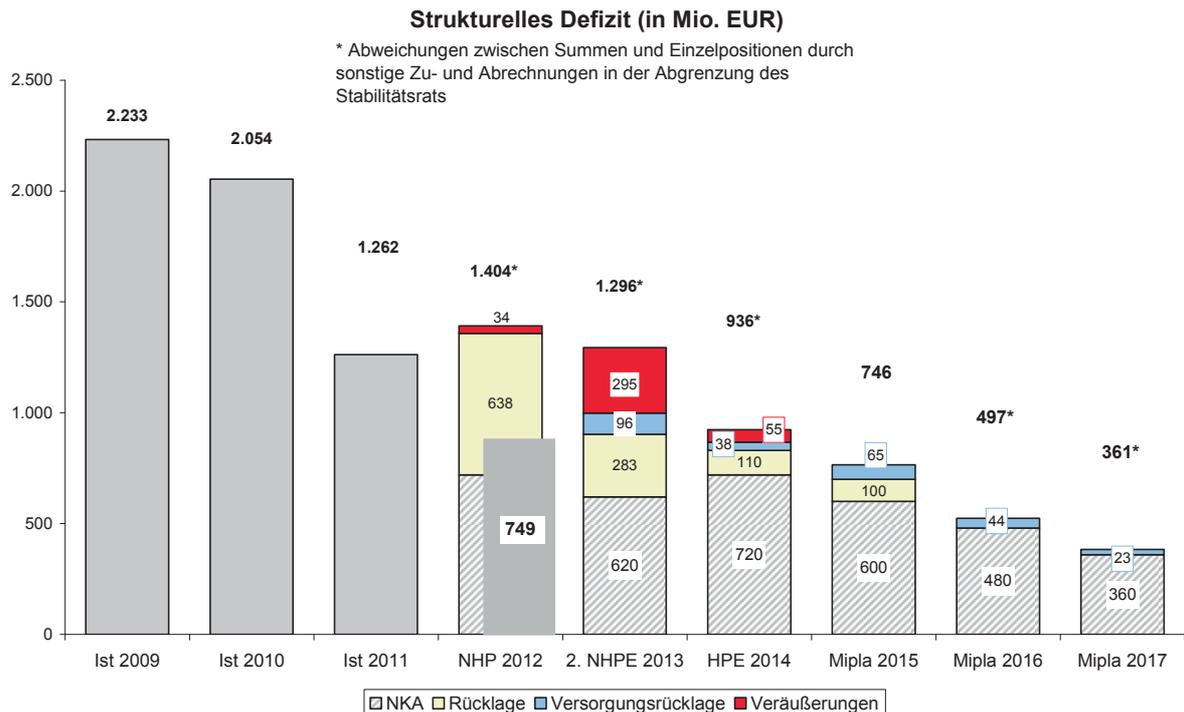
Rückführung des strukturellen Defizits

Damit so früh wie möglich, spätestens jedoch 2020, ein Haushalt ohne neue Schulden aufgestellt werden kann, rückt der Abbau des derzeit bestehenden strukturellen Defizits in den Fokus. Nur durch Rückführung des strukturellen Defizits, also Abbau der Nettokreditaufnahme bei gleichzeitigem Verzicht auf einnahmeseitige Einmaleffekte, kann die dauerhafte Basis für Haushalte ohne Neuverschuldung geschaffen werden.

Gemessen wird das strukturelle Defizit in der vom Stabilitätsrat verwendeten Definition, die von Bund und Ländern für Zwecke der regelmäßigen Haushaltsüberwachung entwickelt wurde. Anders als beim rein haushaltsrechtlichen Haushaltsausgleich wird eine strukturelle Deckungslücke z.B. durch Beteiligungsveräußerungen nicht verringert, da diese Einnahmen nicht dauerhaft und damit nicht strukturell zur Verfügung stehen.

Das aktuelle strukturelle Defizit des Landes Niedersachsen ergibt sich für das laufende Jahr 2013 zum einen aus der veranschlagten Nettokreditaufnahme von 620 Mio. EUR. Nach der Definition des Stabilitätsrats sind auch Rücklagenentnahmen, Beteiligungsverkäufe und die Entnahmen aus der Versorgungsrücklage dem strukturellen Defizit hinzuzurechnen. Demnach sind der Nettokreditaufnahme die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 283 Mio. EUR hinzuzurechnen sowie Beteiligungsveräußerungen in Höhe von 295 Mio. EUR aufgrund der beabsichtigten Übernahme von Anteilen der NORD/LB durch die HanBG zu berücksichtigen. Darüber hinaus umfasst das strukturelle Defizit in der Abgrenzung des Stabilitätsrats auch die für 2013 veranschlagte Entnahme aus der Versorgungsrücklage in Höhe von 96 Mio. EUR. Mit 1,3 Mrd. EUR ist das strukturelle Defizit damit mehr als doppelt so hoch wie die Nettokreditaufnahme.

Im Zahlenwerk der MiPla 2013 – 2017 sind Veräußerungserlöse aus Beteiligungsveräußerungen in Höhe von 55 Mio. EUR für das Jahr 2014 enthalten. Jeweils 25 Mio. EUR Veräußerungserlöse aus Grundstückverkäufen sind in den Jahren 2014 und 2015 vorgesehen. Diese Einnahmen sind aus dem Beteiligungs- und Liegenschaftsportfolio des Landes realisierbar und dienen als Brücke zur Einhaltung des Abbaupfades bis zum Erreichen eines dauerhaften Haushaltsausgleiches ohne Nettokreditaufnahmen und Einmaleffekte. Aus dem gleichen Grund sind einmalig für 2014 und 2015 Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 110 / 100 Mio. EUR im Zahlenwerk enthalten.



Das Zahlenwerk belegt: Nettokreditaufnahme und strukturelles Defizit werden parallel zurückgeführt. Das strukturelle Defizit sinkt von einem Ausgangswert in 2013 von -1.296 über -936 / -746 / -497 Mio. EUR in den Jahren 2014 bis 2016 auf -361 Mio. EUR im Jahre 2017. Auch ein struktureller Haushaltsausgleich mit Verzicht auf Einmalerlöse aus Vermögensaktivierungen rückt damit in den Bereich des Möglichen.

Insbesondere durch die Rückführung der Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und der Vermögensveräußerungen verringert sich das strukturelle Defizit des Haushaltsplanentwurfs 2014 gegenüber dem 2. Nachtragshaushaltsplanentwurf 2013 um rd. 360 Mio. EUR. Aus denselben Gründen sinkt das strukturelle Defizit auch in den Planungsjahren kontinuierlich und zwar deutlicher, als es der Blick auf die Nettokreditaufnahmelinie zunächst vermuten lässt. Dies zeigt zum einen, dass die in der Vergangenheit häufig in den Mittelpunkt gestellte Betrachtung der Nettokreditaufnahme zu kurz greift. Zum anderen wird deutlich, dass auch die Planungsjahre maßgeblich von der Rückführung des strukturellen Defizits geprägt sind.

Das für das Planungsjahr 2017 auszuweisende strukturelle Defizit von rd. 361 Mio. EUR ist in den Jahren bis 2020 auf Null zu reduzieren und erfordert weitere Konsolidierungsanstrengungen. Insbesondere belegen die Zahlen, dass für den strukturellen Haushaltsausgleich neue Haushaltsbelastungen vermieden werden sollten. Insbesondere sollte auf Ausgabenzuwächse bei stärker gestaltbaren Ausgaben verzichtet werden.

Planungsjahre ohne Handlungsbedarf

Mit den Beschlüssen zur Mipla 2013 – 2017 hat die Landesregierung durch die realitätsgerechte Einplanung eines Abbaupfades für die Nettokreditaufnahme bis spätestens 2020 die Zielsetzung einer Null-Neuverschuldung nachvollziehbar in eine Finanzplanung umgesetzt. Zugleich rückt durch den Verzicht auf Einmaleffekte die Rückführung des strukturellen Defizits in den Fokus. Obwohl Beschlüsse der Landesregierung, die zu Mehrausgaben führen, im Rahmen der neuen Mipla abgebildet sind, sind die Planungsjahre

zwischen Einnahmen und Ausgaben vollständig ausgeglichen, so dass keine Handlungsbedarfe auszuweisen sind. In der Gesamtschau belegt dies die realistische Möglichkeit eines Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung innerhalb des Übergangszeitraumes der Schuldenbremse.

Die stärkste ausgabeseitige Veränderung trat bei den Zinsausgaben ein. Hier konnten die Ansätze der alten Mipla um 237 / 212 / 255 Mio. EUR für die Jahre 2014 – 2016 reduziert werden. Das historisch niedrige Zinsniveau führt nach wie vor dazu, dass sich die Durchschnittsverzinsung der Landesschulden im Rahmen anstehender Umschuldungen und der Nettokreditaufnahme vermindert (s. auch 6.3 „Zinsausgaben“).

Diesen Ausgabeminderungen stehen in den Jahren 2015 und 2016 Ausgabeerhöhungen im Personal- und Versorgungsbereich (167 / 179 Mio. EUR), insbesondere durch die Übernahme des Tarifabschlusses auf den Bereich der Beamten und Versorgungsempfänger, gegenüber. Weitere Ausgabeerhöhungen ergeben sich aus den Kompensationsleistungen an die Hochschulen durch den Wegfall der Studienbeiträge ab Wintersemester 2014 (67 / 129 / 127 Mio. EUR) sowie aus dem Hochschulpakt 2020 (33 / 69 / 59 Mio. EUR).

Insgesamt stellt sich das Zahlenwerk auf der Ausgabenseite der Mipla 2013 – 2017 wie folgt dar:

in Mio. EUR	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungs- vorgänge)	27.033	27.496	28.280	28.839	29.563
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	1,6 (Soll/Ist)	1,7	2,9	2,0	2,5

nachrichtlich:

Formales Ausgabevolumen	27.230	27.698	28.483	29.041	29.765
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	1,4 (Soll/Ist)	1,7	2,8	2,0	2,5
Formales Einnahmenvolumen	27.230	27.698	28.483	29.041	29.765
Handlungsbedarf (Differenz Einnahmen/Ausgaben)	0	0	0	0	0

3.4 Langfristperspektiven, Schuldenbremse und Stabilitätsrat als Instrumente einer nachhaltigen Finanzpolitik

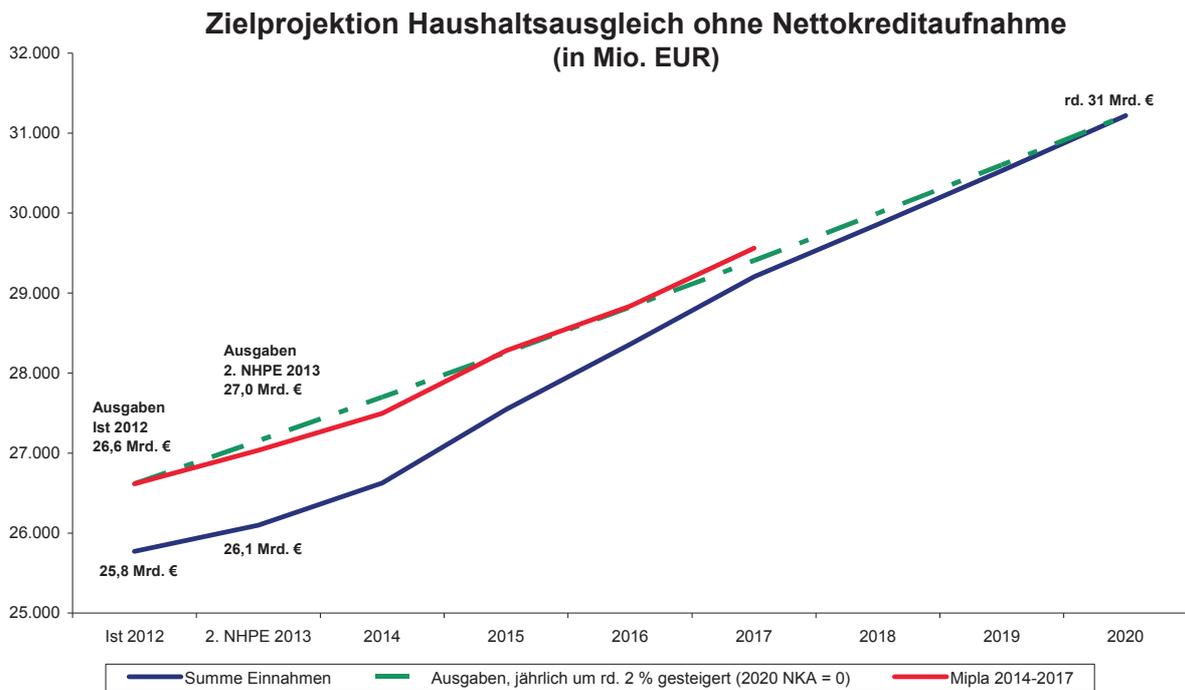
Zielsetzung der Finanzpolitik der Landesregierung ist es – eingebunden in die gesamtstaatliche und gesamtwirtschaftliche Entwicklung – die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit des Landes dauerhaft zu sichern, insbesondere mit Blick auf die

kommenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und den zunehmenden Versorgungsausgaben des Landes.

In den vergangenen Jahrzehnten führte die dauerhafte Defizitfinanzierung der öffentlichen Haushalte 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 Einschränkung der Finanzpolitik. Festmachen lässt sich diese Einschränkung an steigenden Schuldenquoten und steigenden Zins-Steuer-Quoten, die die zunehmende Haushaltsmittelbindung anzeigen.

Auch in Zukunft die Balance halten

Soll der Ausgleich des Haushaltes ohne Nettokreditaufnahme dauerhaft gelingen, müssen mittelfristig die Ausgaben konsequent begrenzt werden. Mit nachfolgender Zielprojektion, die dem „Instrumentenkasten“ der Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrates entlehnt ist, wird die erforderliche Begrenzung des jahresdurchschnittlichen Ausgabewachstums zur Erlangung eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme spätestens ab 2020 in Niedersachsen ermittelt.



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.

Bezogen auf das Ziel eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme im Jahr 2020 dürfen die Ausgaben unter den gegebenen Annahmen und ausgehend vom Niveau des Haushaltsjahres 2012 mit rd. 2 % p. a. nur moderat wachsen. Dabei führen Veränderungen

in der zeitlichen Ausnutzung der verfassungsrechtlichen Übergangsfrist bis 2020 nur zu geringfügigen Abweichungen der erforderlichen Ausgabenbegrenzung. Dies macht 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.

Die in der Mittelfristprojektion enthaltene schematisierte Steigerungsrate kann in der Realität nicht für alle Ausgabenbereiche zugrunde gelegt werden. Vielmehr erhöhen sich etwa die Ausgaben im Kommunalen Finanzausgleich „systembedingt“ analog zu den – stärker wachsenden – Steuermehreinnahmen. Angesichts eines hohen Personalausgabenanteils schlagen auch Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen besonders zu Buche. Die zunehmende Zahl der Versorgungsempfänger ist ein weiteres Beispiel für die „innere Dynamik“ in der Ausgabenentwicklung. Durch diese ergeben sich zwangsläufige Ausgabenzuwächse, die nur bedingt steuerbar sind. Im Ergebnis führt dies dazu, dass für Ausgabenzuwächse in anderen Bereichen kaum Raum ist.

Eine Auswertung des aktuellen Datenbestandes zum Haushaltsplanentwurf 2014 und zur MiPla bis 2017 zeigt zwar, dass die Zielerreichung gelingen kann. Die Ausgabewachstumsraten liegen mit durchschnittlich 2,3 % nahe dem dargestellten Korridor. Auch eine Haushaltspolitik, die für die Umsetzung der Grundgesetzvorgabe der Schuldenbremse die Übergangsfrist bis 2020 voll ausschöpft, wird jedoch bei stabil wachsenden Einnahmen das Ausgabenwachstum sehr eng begrenzen müssen. Das beschriebene Szenario bestätigt einmal mehr, dass eine stabil wachsende Einnahmehasis dafür notwendige, aber eben noch nicht hinreichende Bedingung ist. Es bestätigt aber auch, dass der Haushaltsausgleich ohne neue Schulden möglich ist.

Die Nettokreditaufnahme und die Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage stehen im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Regelgrenze des Artikels 71 NV ...

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) gilt ein neues Regelungskonzept, nach dem Bund und Länder ihre Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen haben (Schuldenbremse).

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

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

Im Rahmen der Entscheidung über einen Normenkontrollantrag gegen das 3. Nachtragshaushaltsgesetz 2009 und das Haushaltsgesetz 2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof am 16.12.2011 zudem entschieden, dass auch 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 NV unterliegen.

Haushaltsbeschlüsse, die ab dem 1.1.2012 ergehen und die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage betreffen oder zur Aufnahme neuer Kredite ermächtigen, sind deshalb im Lichte der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 16.12.2011 an den Voraussetzungen des Artikels 71 NV zu messen. Zukünftige Haushaltsbeschlüsse entsprechen damit nur dann den Anforderungen der Landesverfassung, wenn die Summe der Einnahmen aus Krediten und aus der Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage nicht über den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen liegt.

Die für das Haushaltsjahr 2014 vorgesehenen eigenfinanzierten Investitionen liegen bei rd. 845 Mio. EUR. Für die Planungsjahre 2015 – 2017 liegen sie bei 867 / 817 / 803 Mio. EUR. Die Beschlüsse zur MiPla 2013 – 2017 sehen für die Jahre 2015 ff. linear absinkende Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme auf 600 / 480 / 360 Mio. EUR vor. Aus der Allgemeinen Rücklage ist für das Haushaltsjahr 2014 die Entnahme von 110 Mio. EUR vorgesehen. Im Planungsjahr 2015 stehen in der Allgemeinen Rücklage 100 Mio. EUR zur Verfügung.

in Mio. EUR	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenfinanzierte Investitionen (HGr. 7 und 8 abzüglich OGr. 33 und 34)	907	845	867	817	803
Nettokreditaufnahme (OGr. 31 und 32 abzüglich OGr. 58 und 59)	620	720	600	480	360
Nettokreditaufnahme und Entnahme aus der Rücklage	903	830	700	480	360

In allen Jahren liegen die eigenfinanzierten Investitionen über der Summe aus geplanter Nettokreditaufnahme und Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage. Damit wird die Regelgrenze des Artikels 71 NV im Aufstellungsjahr und in allen Planungsjahren eingehalten.

...und erfüllen die darüber hinausgehenden Anforderungen der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse.

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

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

rechtliche Grundlage einer längerfristig orientierten Steuerung der Verschuldung immer weniger geeignet.

Auch wenn der durch das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot implizierte finanzpolitische Paradigmenwechsel bislang noch keinen Niederschlag in der Niedersächsischen Verfassung hat finden können, ergibt sich für den niedersächsischen Haushaltsgesetzgeber, dass die landesverfassungsrechtliche Regelung fortbesteht, er aber zugleich mit den Anforderungen des Artikels 143d Abs. 1 Satz 4 GG konfrontiert ist, 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 realistisch nur Rechnung getragen werden kann, indem das bestehende langfristig verfestigte Niveau der Neuverschuldung schrittweise abgesenkt wird.

Das Grundgesetz gibt den Ländern dabei zu Recht „keinen konkreten Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite“ vor (Gesetzesbegründung, BTDr. 16/12410, S. 13). Gleichwohl ergibt sich für das Land Niedersachsen eine unmittelbare verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Haushalte und Finanzpläne in den kommenden Jahren so aufzustellen, dass die Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 Sätze 2, 3 und 5 GG im Jahr 2020 eingehalten werden.

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

Diesen Anforderungen werden sowohl der Haushalt 2014 als auch die vorliegende MiPla 2013 – 2017 gerecht.

Anpassung der Landeshaushaltsordnung

Die Ausgangslage zeigt deutlich, dass die derzeit in § 18a Landeshaushaltsordnung vorgesehene Absenkung der Nettokreditaufnahme auf Null bis zum Jahr 2017 sinnvoll nicht zu erreichen ist.

Dem niedersächsischen Landesgesetzgeber wird deshalb ein Vorschlag unterbreitet werden, diese Regelung den aktuellen Erfordernissen anzupassen. Es gilt, entsprechende Änderungen vorzunehmen, damit die Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null in gleichmäßigen Schritten bis spätestens 2020 möglich wird. Dabei ist die im Aufstellungsjahr 2014 und in den Planungsjahren jeweils vorgesehene Nettokreditaufnahme als eine linear absinkende Obergrenze anzusehen.

Haushaltspolitische Überwachung im Stabilitätsrat

Im Rahmen der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat liegen nunmehr die ersten Ergebnisse des Kennziffervergleichs für den vierten 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	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Finanzierungssaldo/Einwohner (in EUR)							
Wert	-159	-96	-167	-120	-96	-64	-46
Schwellenwert	-281	-231	-329	-429	-429	-429	-429
Auffälligkeit	nein						
Kreditfinanzierungsquote (in %)							
Wert	3,7	0,6	2,6	2,7	2,3	1,8	1,3
Schwellenwert	5,3	4,7	5,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Auffälligkeit	nein						
Zins-Steuer-Quote (in %)							
Wert	9,8	9,1	9,7	8,7	8,4	8,0	8,0
Schwellenwert	12,6	11,4	11,7	12,7	12,7	12,7	12,7
Auffälligkeit	nein						
Schulden/Einwohner (in EUR)							
Wert	7.072	7.108	7.188	7.280	7.357	7.419	7.465
Schwellenwert	8.581	8.875	9.044	9.244	9.444	9.644	9.844
Auffälligkeit	nein						

Der Kennziffernvergleich ist das Herzstück der von Bund und Ländern vorzulegenden Stabilitätsberichte. Er gibt unter Berücksichtigung der Auswertungsregeln die Anhaltspunkte für einen aussagekräftigen, weil auf einheitlich abgegrenzten Kriterien aufbauenden, Ländervergleich und für etwaig drohende Haushaltsnotlagen. Im Falle solcher Haushaltsnotlagen sind dann Sanierungsverfahren einzuleiten. Seit 2010 unterliegen vier Länder solchen Sanierungsverfahren.

Gegenstand des aktuellen Beobachtungszeitraumes sind die Jahre 2011 bis 2017. Für Niedersachsen sind wiederholt keine Überschreitungen der Schwellenwerte zu verzeichnen und für den aktuellen Beobachtungszeitraum auch nicht zu erwarten. Erstmals sind nun für den Zeitraum ab 2012 die Ergebnisse der aktuellen amtlichen Bevölkerungszahlen (Zensus 2011) berücksichtigt. Die Zahl der Einwohner in Niedersachsen ist danach um etwa 1,7 % geringer, als bisher aufgrund der Bevölkerungsfortschreibung auf den 30.4.2011 auf Basis der Daten der Volkszählung 1987 angenommen. Dies führt hinsichtlich der Kennziffern „Schulden/Einwohner“ und „Finanzierungssaldo/Einwohner“ zu leichten Verschiebungen.

Qualitative Änderungen der Finanzsituation ergeben sich dadurch weder hinsichtlich der Einhaltung der Schwellenwerte noch im Ländervergleich. Niedersachsen bleibt – mit deutlichem „Sicherheitsabstand“ zu den Schwellenwerten – im Gesamtvergleich der Länder im soliden Mittelfeld angeordnet.

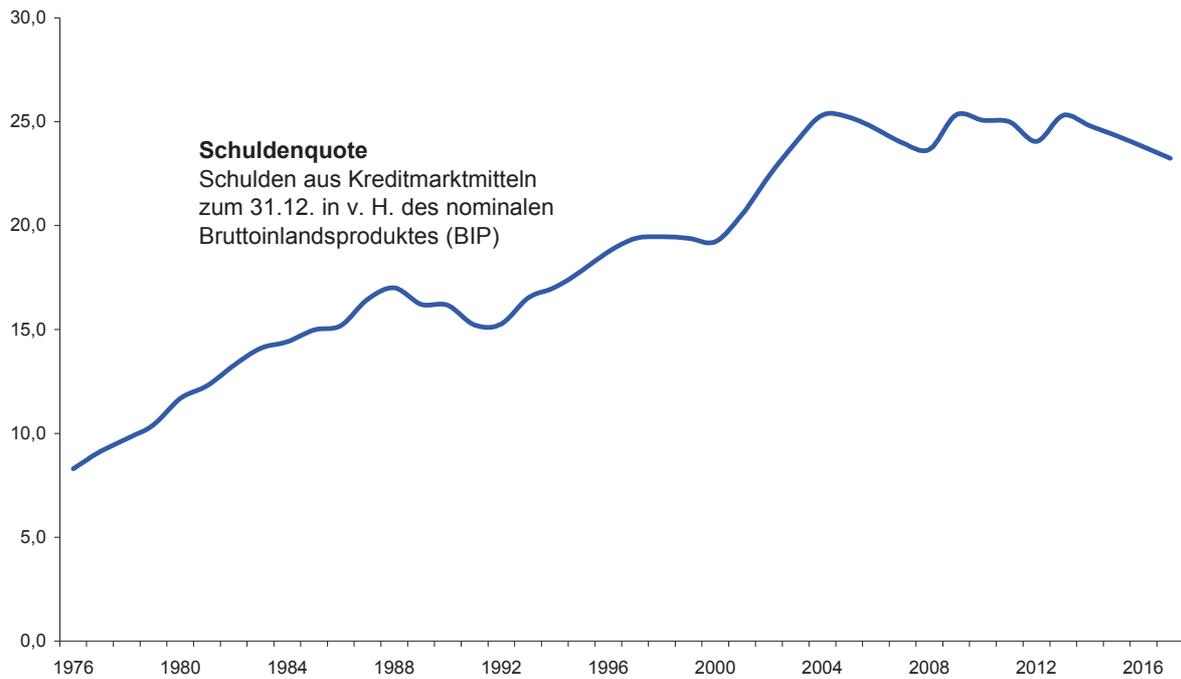
Die kurzfristig sensibel reagierenden Kennziffern erreichen für 2012 im „Ist“ mit einem Finanzierungssaldo je Einwohner von -96 EUR und einer Kreditfinanzierungsquote von 0,6 % historisch niedrige Werte. Eine Fortschreibung auf diesem Niveau ist nach den Planzahlen für 2013 nicht zu erwarten. Der Finanzierungssaldo steigt 2013 auf -167 EUR je Einwohner, die Kreditfinanzierungsquote auf 2,6 %. Diese Werte liegen jedoch noch immer weit unter den Schwellenwerten und entsprechen zudem der Entwicklung in der Mehrzahl der Länder. So entspricht die Kreditfinanzierungsquote für 2013 genau dem Länderdurchschnitt. Bis 2017 werden sich der Finanzierungssaldo auf -46 EUR je Einwohner und die Kreditfinanzierungsquote auf 1,3 % reduzieren.

Eher langfristig reagieren die Kennziffern „Zins-Steuer-Quote“ und „Schulden/Einwohner“. Für beide Werte ergeben sich langfristig positive Entwicklungen mit einem zunehmenden „Sicherheitsabstand“ zu den Schwellenwerten. Die jeweiligen Schwellenwerte sind an die Durchschnittswerte der Länder zu den einzelnen Kennziffern gekoppelt, so dass die insgesamt positive Entwicklung hin zu einem kontinuierlichen Abbau der Neuverschuldung zu einer Verschärfung der Schwellenwerte führt. Niedersachsen kann jedoch auch unter Berücksichtigung dieser höher werdenden Anforderungen einen sicheren Platz im Mittelfeld unterhalb der jeweiligen Schwellenwerte halten.

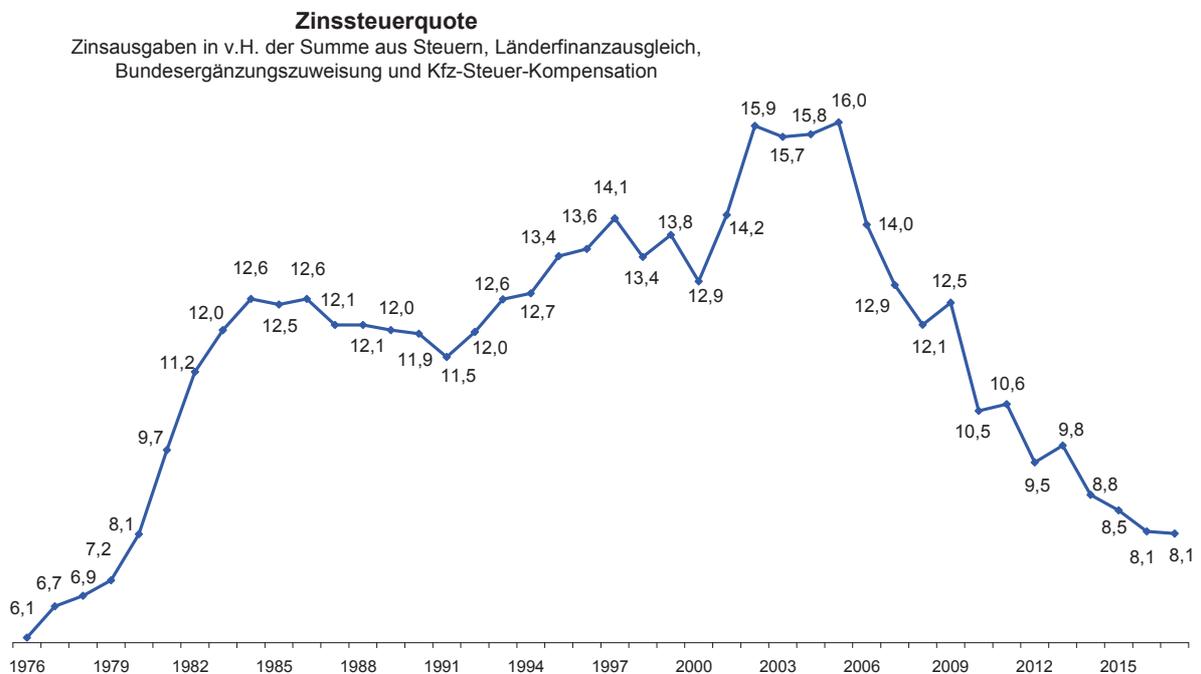
Gleichwohl belegen die dauerhaft nicht tragfähigen Niveaus der Indikatoren „Finanzierungssaldo je Einwohner“ und „Kreditfinanzierungsquote“ die Bedeutung einer konsequenten Fortsetzung des Konsolidierungskurses und die Erforderlichkeit einer Rückführung des strukturellen Defizits.

Abbau der Schuldenquote auf Vorkrisenniveau

Die Schuldenquote beschreibt das Anteilsverhältnis von Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt. Sie stieg vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Stagnation zu Beginn des letzten Jahrzehnts von 19 % in 2000 auf 25 % in 2004. Nach kurzzeitigem Rückgang bewirkten die zur Krisenbewältigung aufgenommenen Schulden zusammen mit dem Einbruch des Bruttoinlandsproduktes ein erneutes Ansteigen der Quote auf über 25 %.



Bei stabiler wirtschaftlicher Entwicklung ist innerhalb des Planungszeitraums eine Rückführung auf den 2008er Wert von rd. 24 % und damit auf den „Sockel“ des letzten Vorkrisenniveaus möglich. Dies wäre eine weitere Wegmarke auf dem Weg zu einer nachhaltig tragfähigen Haushaltssituation.



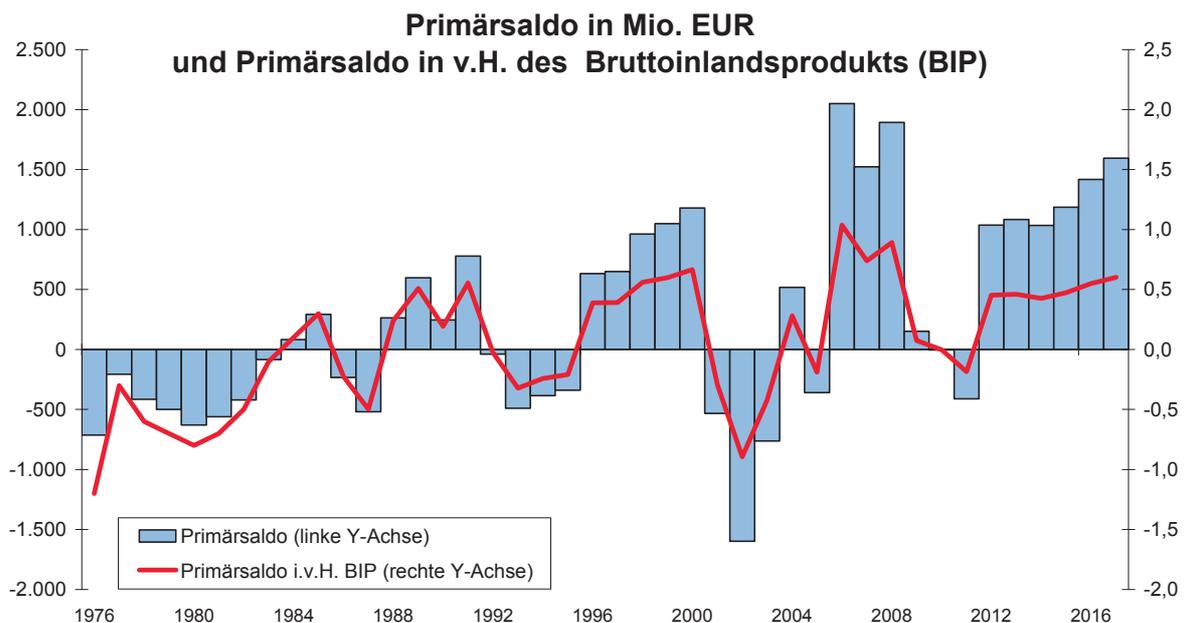
Die Zins-Steuer-Quote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben verwendet wird, zeigt die heutige Belastung durch frühere Kreditaufnahmen. Der bisherige Höchststand 2005 von 16 % konnte in den Jahren ab 2006 zwar deutlich reduziert werden,

der Rückgang auf bis zu 8 % erscheint jedoch überzeichnet. Der sprunghafte Anstieg der Defizite und die Einnahmeeinbrüche im Zuge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise treffen nämlich auf eine weiterhin andauernde Situation historisch geringer Finanzierungskosten für die öffentliche Hand. Das Absinken des Zinsniveaus überlagert derzeit den steigernden Effekt aus der Zunahme des Schuldenstandes auf die absoluten Zinsausgaben und die Zins-Steuer-Quote. Aktuell ist zwar kein Anstieg des Zinsniveaus zu erwarten. Gleichwohl muss mittel- bis langfristig – und zwar unabhängig von der durch die verringerten Nettokreditaufnahmen zu erzielende Verlangsamung in der Schuldenstandszunahme – mit einem Anstieg der Zinsausgaben und der Zins-Steuer-Quote gerechnet werden.

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

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

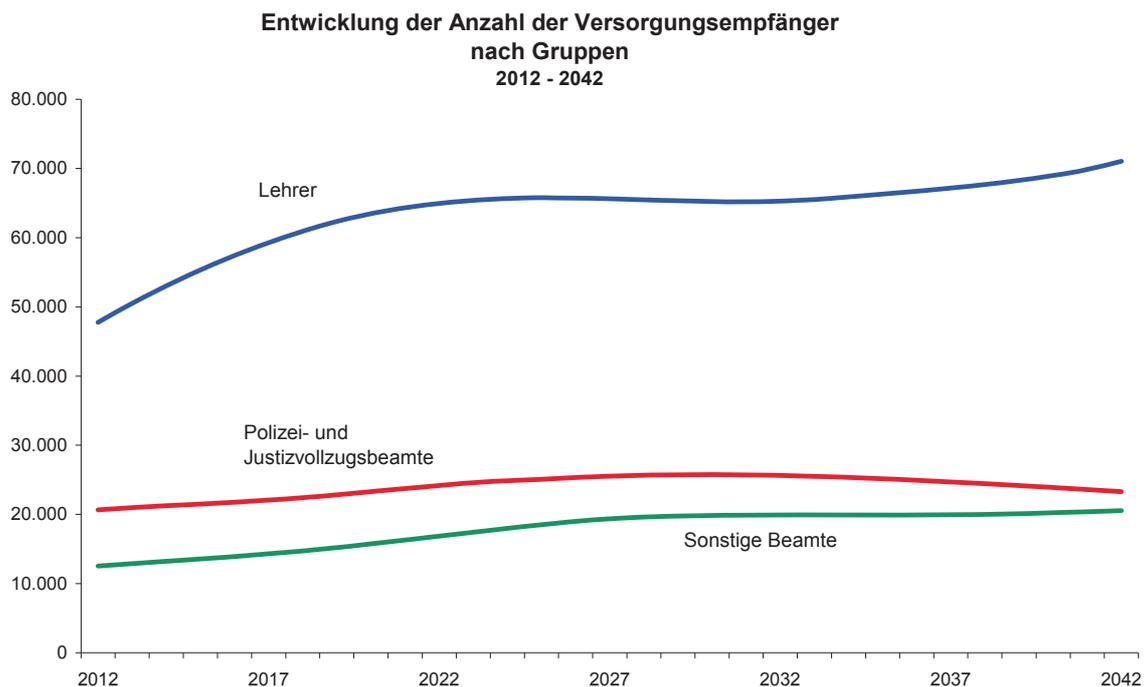


Der Blick auf lange Reihen zeigt aber auch, dass in der Vergangenheit nur über kürzere Perioden konstante oder sinkende Zins-Steuer-Quoten bzw. Schuldenquoten erreicht werden konnten. Eine nachhaltige Finanzpolitik wird hier gerade längerfristig zu einer dauerhaften Trendwende kommen müssen, damit die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

Versorgung

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

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



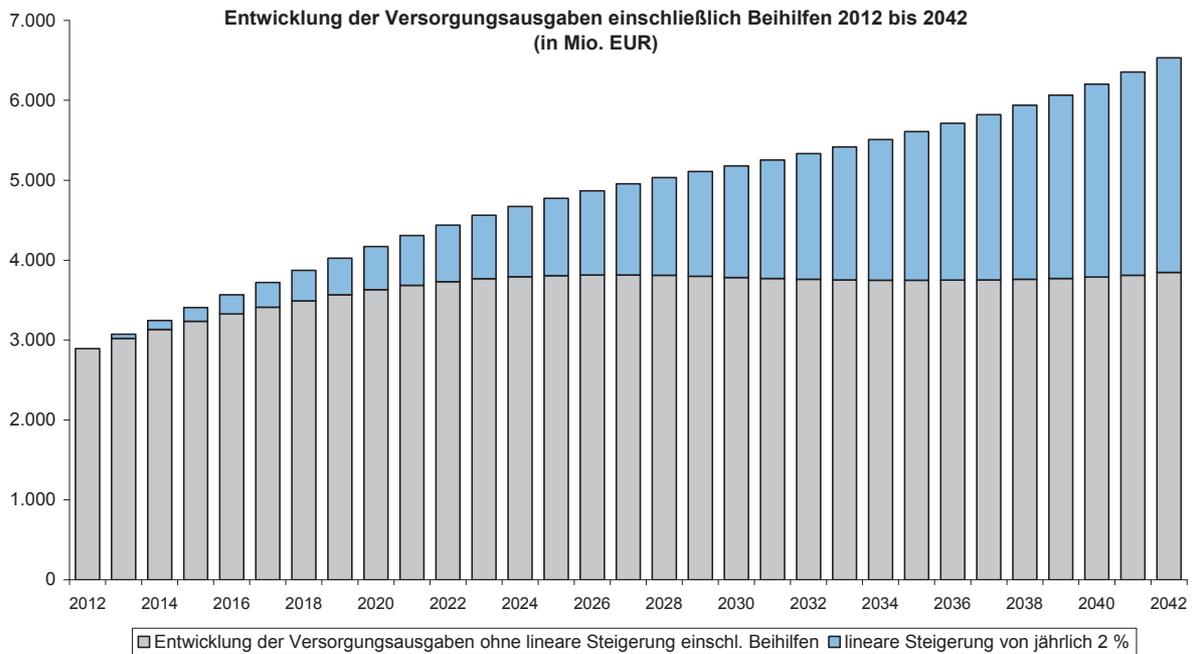
Die Zunahme der Versorgungsausgaben wird dadurch verstärkt, dass es auch im Öffentlichen Dienst eine Tendenz zur Einstellung höher qualifizierter Bewerber gab und gibt (Ausdehnung des Lehrerpersonals, zweigeteilte Laufbahn bei der Polizei). Damit werden Versorgungsempfänger aus den oberen Besoldungsgruppen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

Nach einer von der Abteilung Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle (LBV) der Oberfinanzdirektion Niedersachsen im Frühjahr 2013 erstellten Prognose werden die Versorgungsausgaben von zurzeit rd. 2,5 Mrd. EUR (Ist-Ausgabe 2012) ohne weitere lineare Anpassung auf rd. 3,3 Mrd. EUR im Jahr 2026 ansteigen. Ab 2027 ist im Prognosezeitraum (bis 2042) 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 31.12.2012,
- Ist-Ausgabe für Versorgung im Haushaltsjahr 2012,
- Anzahl und Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten,
- vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Sterbetafel.

Den Berechnungen liegt die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung (Stichtag: 31.12.2012) 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.



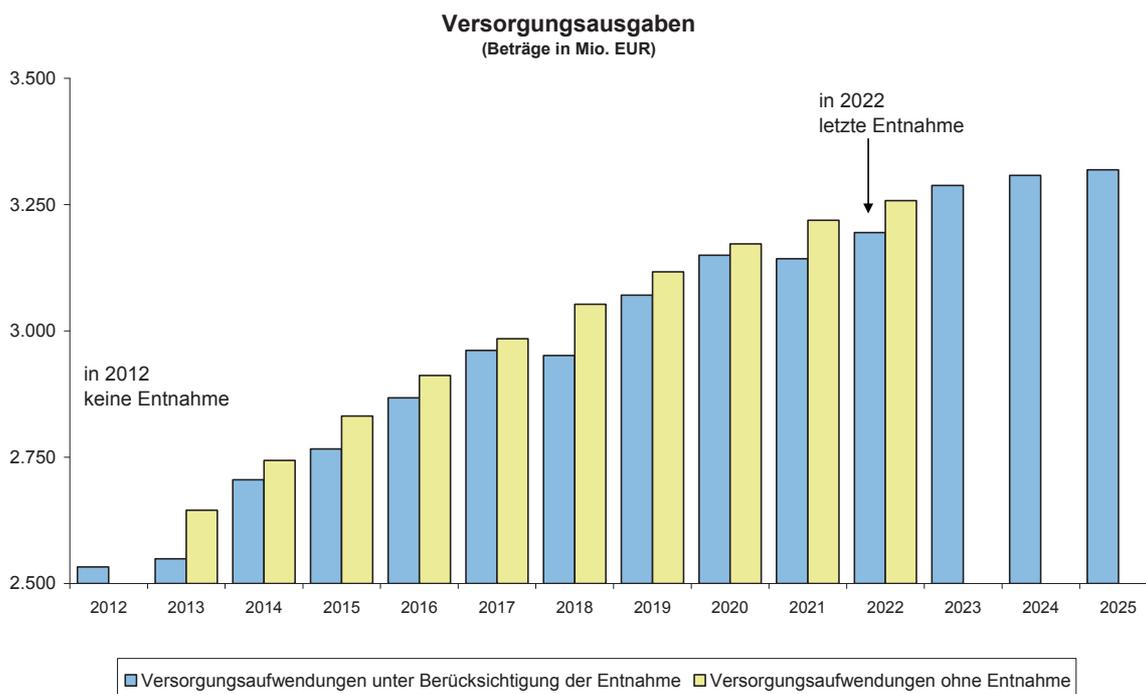
Der Anteil der Versorgungsausgaben (einschl. Beihilfen) an den Ausgaben des Landeshaushalts betrug 2012 rd. 11,2 %. Die ohne lineare Tarifsteigerungsraten gerechneten Werte steigen bis 2026 auf rd. 14,8 % der Ausgaben des Jahres 2012. Diese Zahl verdeutlicht, welcher Anteil der Landesausgaben in 2012 für den Versorgungsbereich bereitzustellen gewesen wäre, wenn die für das Jahr 2026 prognostizierte Anzahl und Struktur der Versorgungsempfänger bereits im Jahr 2012 vorgelegen hätte. Die Differenz zwischen dem Anteil der aktuellen Versorgungsausgaben an den Landesausgaben (11,2 %) und den zu erwartenden Versorgungsausgaben „zu heutigen Preisen“ des Jahres 2022 (14,3 %) oder des Jahres 2026 (rd. 14,8 %) beschreibt den Konsolidierungsbedarf, der zur Finanzierung der entsprechenden Verpflichtungen in den nächsten Jahren entsteht, nämlich bis zu rd. 3,6 Prozentpunkte des aktuellen Haushaltsvolumens oder rd. 900 Mio. EUR.

Neben den bundeseinheitlichen Änderungen des Versorgungsrechts wurden Maßnahmen ergriffen, um den Anstieg der Versorgungsausgaben zu kompensieren. Hierzu gehören neben der Streichung des Urlaubs- und „Weihnachtsgeldes“ die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung erfolgte Einsparung von 6.743 Stellen (ZV II) und die vorgesehene 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 der LBV in den kommenden Jahren bis 2014 statt. Demnach werden die Versorgungsausgaben (ohne Beihilfen) ab 2010 bis 2014 jährlich um bis zu rd. 98 Mio. EUR ansteigen. Dieser extreme Aufwuchs wird sich bereits ab 2015 und den Folgejahren wieder abflachen. Nach 2026 ist sogar ein Absinken der Versorgungsausgaben „in heutigen Preisen“ 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 zur Deckung der Versorgungsausgaben nach Maßgabe des Haushalts bereits ab dem Haushaltsjahr 2009 möglich ist. Des Weiteren wurden die Zuführungen an das Sondervermögen ab dem Haushaltsjahr 2010 eingestellt.

Im Zahlenwerk der Mipla 2013 – 2017 ist für den Zeitraum ab 2013 eine Entnahme aus dem Bestand (31.12.2012: rd. 468 Mio. EUR) in Höhe von rd. 96 / 38 / 65 / 44 / 23 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 der 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 in Höhe von 3,6 % für jedes volle Jahr der Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze hat sich der Anteil der Beamtinnen und Beamten, die aufgrund von Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden, kontinuierlich verringert. Betrug dieser Anteil 1995 noch rd. 45,4 %, so hat er sich bis 2012 auf 17,9 % verringert. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil derjenigen, die erst mit Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand traten, von rd. 21,9 % auf rd. 25,7%.

Des Weiteren wurde 2005 für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte mit Wirkung vom 1.1.2009 die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand vom 60. auf das vollendete 61. Lebensjahr und mit Wirkung vom 1.1.2010 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 zudem zur Flexibilisierung des Ruhestandsbeginns ein zeitlicher Korridor für den Eintritt in den Ruhestand künftig zwischen dem 60. und 70. Lebensjahr vorgesehen.

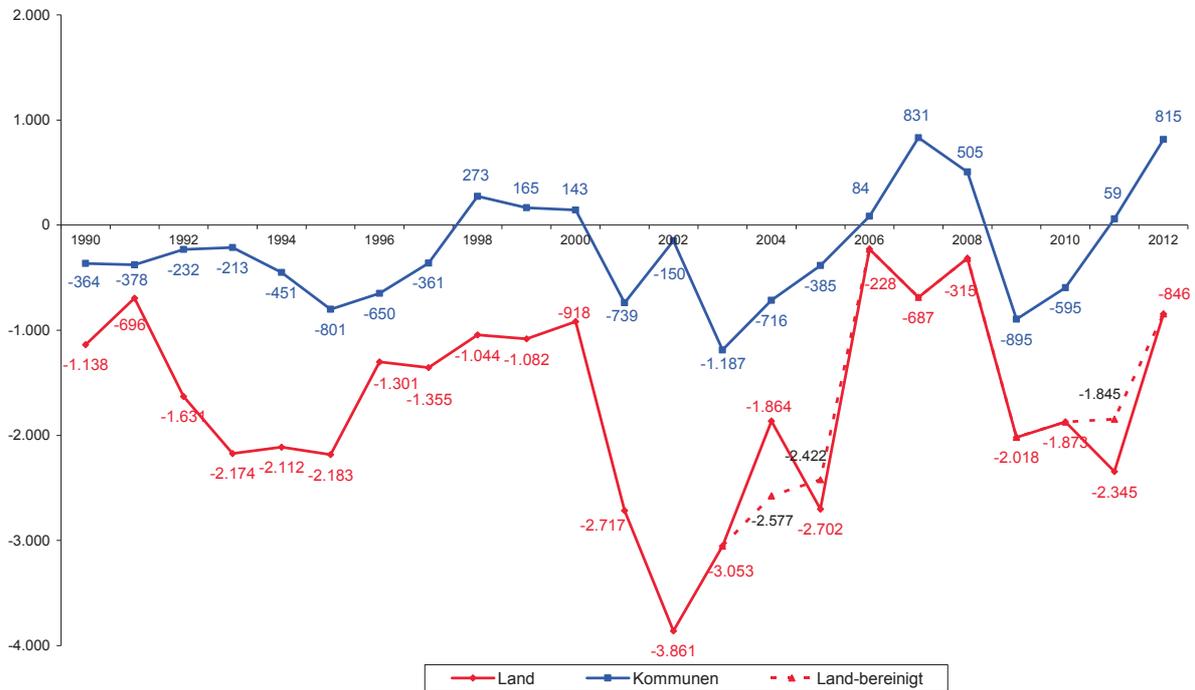
Aufgrund dieser rechtlichen Änderungen ergeben sich erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der künftigen Versorgungsausgaben.

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.

Finanzierungssalden Land und Gemeinden/GV 1990 bis 2012 (in Mio. EUR)



Quelle: LSKN und eigene Berechnungen, 2012: 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 für 2012 nach einem – um eine NORD/LB-Kapitalmaßnahme bereinigten – Vorjahrswert von -1.845 Mio. EUR einen verbesserten negativen Finanzierungssaldo von -846 Mio. EUR aus. Auch auf der kommunalen Ebene hat sich die positive Entwicklung des Finanzierungssaldos in 2012 weiter fortgesetzt, so dass ein deutlicher Überschuss von 815 Mio. EUR ausgewiesen werden konnte – nach +59 Mio. EUR in 2011. Für beide Ebenen ist ein damit deutlich positiver Trend in den Finanzierungssalden zu erkennen.

Nach der bereits erfreulichen Erholung der kommunalen Haushaltssituation im Jahr 2011 zeigt sich die Haushaltssituation in 2012 noch einmal deutlich verbessert. Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr leicht auf 18.306 Mio. EUR (+1,6 %), gleichzeitig erhöhten sich die bereinigten Gesamteinnahmen auf 19.121 Mio. EUR (+5,8 %). Diese Ergebnisse führen zu einem positiven Finanzierungssaldo von 815 Mio. EUR. Das Ergebnis fiel somit für die Gesamtheit der Kommunen gegenüber dem Vorjahr nochmals um 756 Mio. EUR besser aus.

Besonders positiv entwickelten sich die Gewerbesteuereinnahmen, die sich netto im Vergleich zu 2011 um 15,9 % auf 3.297 Mio. EUR erhöhten und damit ein Volumen von gut 44 % an allen kommunalen Steuereinnahmen erreichten.

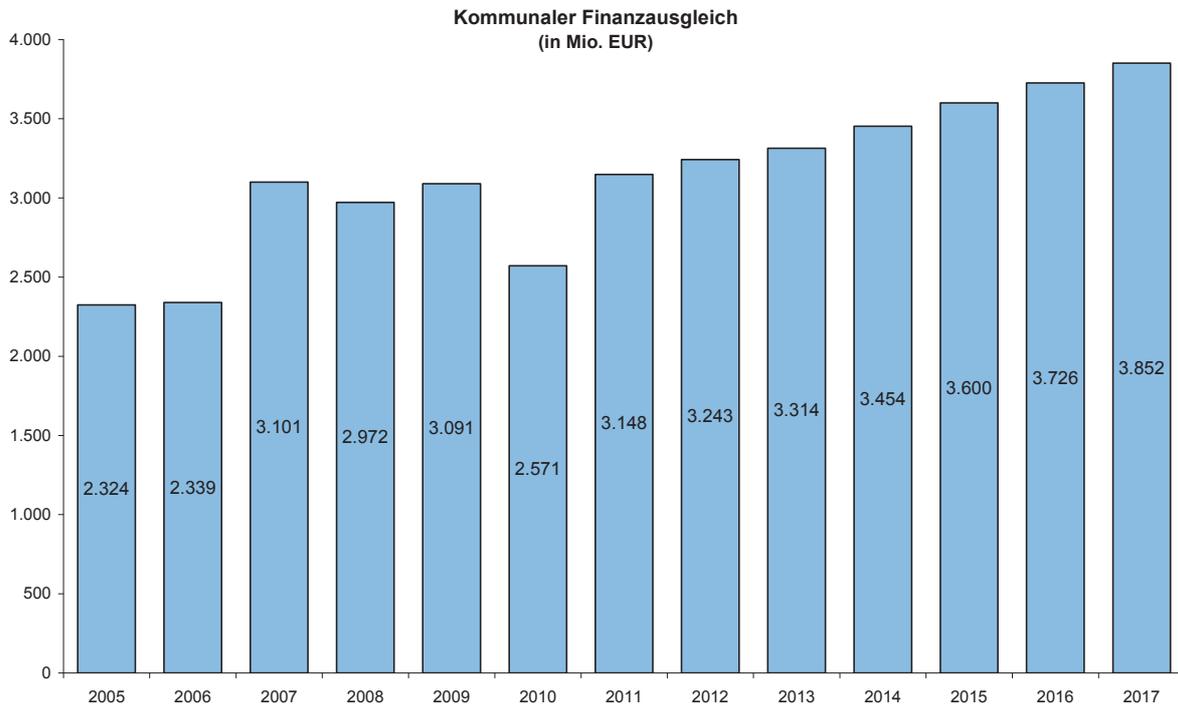
Während in 2011 durch das Zusammentreffen einer hohen Steuerverbundvorauszahlung, einer hohen Nachzahlung aufgrund der Steuerverbundabrechnung 2010 und einer

vorgezogenen Steuerverbundabrechnung 2011 die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich um über 22 % gegenüber dem Vorjahr stiegen, lagen die Zuweisungen in 2012 um rd. 95 Mio. EUR oder 3,0 % über dem sehr guten Vorjahresergebnis. Der Anstieg war darauf zurückzuführen, dass der Haushaltsgesetzgeber sich auch in 2012 dazu entschloss, die Kommunen durch eine weitere vorgezogene Steuerverbundabrechnung 2012 – abweichend von § 1 Abs. 2 NFAG – ohne Verzögerung an den Steuermehreinnahmen gegenüber den ursprünglichen Einnahmeerwartungen teilhaben zu lassen.

Die aktuellen Prognosen basieren auf der Erwartung einer zügigen wirtschaftlichen Belebung vor allem in der zweiten Jahreshälfte 2013, die auch in den Folgejahren ein verlässliches Wachstum trägt. Soweit diese eintritt, ist zusammenfassend für 2013 zu erwarten, dass sich die Finanzsituation der kommunalen Ebene infolge der guten Steuereinnahmeentwicklung und der Entlastungen im sozialen Bereich weiterhin positiv gestaltet.

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.

Nach den prognostizierten Steuereinnahmen und den Beschlüssen der Landesregierung zum Haushalt 2014 und zur Mipla 2013 - 2017 wächst die Zuweisungsmasse des Kommunalen Finanzausgleiches für 2014 ff kontinuierlich weiter auf 3,5 / 3,6 / 3,7 / 3,8 Mrd. EUR.



Quelle: LSKN, Ist bis 2012;
2013ff: Soll; 2. NHPE 2013, HPE 2014 und Planung 2015-2017; mit Finanzausgleichsumlage

Das positive Zusammenwirken von Land und Kommunen äußert sich exemplarisch in der fairen Beteiligung der Kommunen an steuerlichen Kompensationsleistungen des Bundes, in Beschlüssen zu Haushaltsentlastungen auch zu Gunsten der Kommunen auf der

Einnahmeseite, der Einführung des Konnexitätsprinzips (2006) und insbesondere durch die Anschlussfinanzierung des Zukunftsvertrages. Diese Anschlussfinanzierung erfolgte mit Beschluss der Landesregierung vom 18.6.2013 für weitere, fristgerecht gestellte Anträge auf Entschuldung der Kommunen. Das maximale Entschuldungsvolumen dieser Anträge beträgt rd. 604 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der Zinserstattung verlängert sich damit der Zeitraum für die von Land und Kommunen i.H.v. jährlich jeweils 35 Mio. EUR zu leistenden Zahlungen bis maximal 2041. Auf der Grundlage des bisherigen Forderungsverkaufs wird im Rahmen der Fortsetzung des Zukunftsvertrages ein weiterer Forderungsverkauf durchgeführt. Damit wird eine vollständige Auszahlung der Entschuldungshilfe voraussichtlich bis 2015 erreicht.

Die kommunale Ebene profitiert von den Beschlüssen der Landesregierung zur Stärkung der Steuerbasis. Durch die von der Landesregierung am 2./3.7.2013 beschlossene Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes von 4,5 % auf 5 % fließen 33 % bzw. 17 Mio. EUR in 2014 und 25 Mio. EUR jährlich ab 2015 über den Kommunalen Finanzausgleich in die Kommunalhaushalte. Bis 2017 ergibt sich allein hieraus ein kommunales Mehreinnahmevermögen von ca. 92 Mio. EUR.

Die vorgenannten Maßnahmen sind Ausdruck des guten partnerschaftlichen Verhältnisses und des gemeinsamen Gestaltungswillens im Rahmen der konstruktiven Zusammenarbeit von Land und Kommunen, verbunden mit Verlässlichkeit und Fairness für beide Seiten.

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 sowie die steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA), den Bundesergänzungszuweisungen (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 seitdem als Kompensation ihrer Einnahmeausfälle einen jährlichen Festbetrag aus dem Steueraufkommen des Bundes.

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

in Mio. EUR	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern	19.534	20.327	21.203	21.982	22.765
LFA	136	220	274	298	324
BEZ	63	86	120	134	149
Kfz-Steuer-Kompensation	896	896	896	896	896
Summe	20.629	21.529	22.493	23.310	24.134
Veränderung in %	+ 3,6	+ 4,4	+4,5	+ 3,6	+ 3,5

Die Ansätze für Steuern, LFA und BEZ in den Jahren 2014 bis 2017 sind insgesamt aus den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2013 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 Gesetz zum Abbau der kalten Progression, das Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung, das Gesetz zur Änderung im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, das Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts, das Gesetz zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2013, das Gesetz zur Stärkung des Ehrenamts sowie das Gesetz zur Umsetzung des EuGH-Urteils vom 20.11.2011 zur Besteuerung von Streubesitzdividenden an im EU / EWR-Ausland ansässige Körperschaften.

Darüber hinaus wurde wie im Vorjahr ein Vorsorgebetrag aus „Demografiegründen“ eingestellt. Dieser basiert auf der Prognose, dass der Bevölkerungsanteil Niedersachsens leicht um jeweils 0,01 Prozentpunkte pro Jahr ab 2013 zurückgeht (Basis: 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland des statistischen Bundesamtes). Entsprechende Abschläge ab 2014 wurden in Höhe von 25 / 50 / 75 / 100 Mio. EUR vorgenommen.

Zudem wurde ab 2014 Vorsorge für Mindereinnahmen des Landes im bundesstaatlichen Finanzausgleich in Höhe von 150 Mio. EUR jährlich getroffen, die in Folge einer überproportional gestiegenen Steuerkraft der niedersächsischen Gemeinden eintreten

werden. Daneben ist die Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes ab 1.1.2014 von 4,5 % auf 5,0 % in den Ansätzen 2014 ff. berücksichtigt.

Darüber hinaus ist die Absenkung der Einnahmeerwartung bei der Förderabgabe von vorher 600 Mio. EUR auf nunmehr 450 Mio. EUR für das Jahr 2014 bzw. 400 Mio. EUR für die Planungsjahre einzubeziehen. Rd. 82 % der Einnahmeminderung werden über den bundesstaatlichen Finanzausgleich ausgeglichen.

Zusammengefasst zeigt die Gegenüberstellung der Steuerschätzung einschließlich der Anpassungen für die Förderabgabe und Grunderwerbsteuer gegenüber dem 2. Nachtragshaushaltsplanentwurf 2013 und der Mipla 2012 – 2016 folgende Abweichungen:

in Mio. EUR	2013	2014	2015	2016
Ansatz 2. NHPE 2013	20.629			
Ansätze Mipla 2012 - 2016		21.450	22.280	23.122
Schätzabweichung		+ 151	+ 218	+ 193
erstmals berücksichtigte Rechtsänderungen		- 72	- 5	- 5
Ansätze Mipla 2013 - 2017	20.629	21.529	22.493	23.310
verminderte Förderabgabe		- 150	- 200	- 200
Differenz alte / neue Mipla	0	- 71	+ 13	- 12

5.2 Einnahmen vom Bund

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

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	3.395	3.500	3.542	3.556	3.595
Veränderung in %	9,5 (Soll/Ist)	3,1	1,2	0,4	1,1

Die Erstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung steigen im gesamten Planungszeitraum gegenüber dem Ist-Wert 2012 (202 Mio. EUR) auf 370 / 560 / 593 / 629 / 666 Mio. EUR, was bezogen auf die Gesamtsumme einem Anstieg von 5,4 / 5,6 / 1,0 / 1,0 und 1,1 % entspricht. Für das BAföG sind 2013 gegenüber dem Ist-Ergebnis 2012 rd. 37 Mio. EUR höhere Bundeszuweisungen veranschlagt; 2014 reduzieren sich diese um 36 Mio. EUR. Die Zuweisungen im Rahmen des Hochschulpakts 2020 steigen von 2012 bis 2014 an, gehen bis 2017 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:

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	3.106	2.633	2.542	2.489	2.470
Veränderung in %	-18,1 (Soll/Ist)	-15,2	-3,5	-2,1	-0,7

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen wird durch eine Reihe verschiedener Faktoren beeinflusst. Die Erlöse aus dem Verkauf von Aktien und Geschäftsanteilen gehen von rd. 690 Mio. EUR in 2012 auf 295 Mio. EUR in 2013, auf 55 Mio. EUR in 2014 und auf 0 EUR ab 2015 zurück. Auch die für 2013 veranschlagte Förderabgabe ist gegenüber dem Ist 2012 um rd. 80 Mio. EUR rückläufig, für 2014 wird sie um weitere 150 Mio. EUR und 2015 nochmals um 50 Mio. EUR reduziert. Ab 2015 entfallen die Zuweisungen des Bundes für das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“.

5.4 Haushaltsdeckungskredite

Nach den von der Landesregierung getroffenen finanzpolitischen Beschlüssen wird die schon in der letzten Mittelfristigen Planung vorgesehene Nettokreditaufnahme für 2014 mit Blick auf einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 schrittweise abgesenkt:

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
Allgemeine Haushaltsdeckungskredite in Mio. EUR	620	720	600	480	360
Kreditfinanzierungsquote in %	2,3	2,6	2,1	1,7	1,2

6. Struktur der Ausgaben

6.1 Personalausgaben

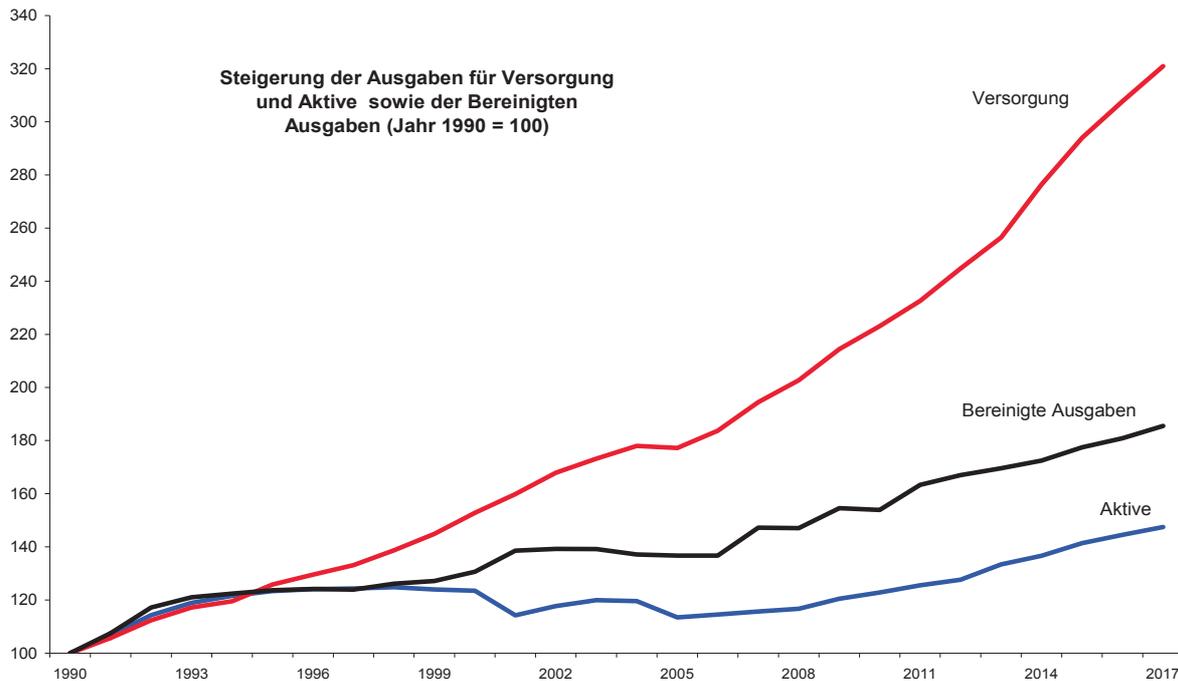
Als Folge der besonders personalintensiven Aufgabenstruktur der Länder – Stichworte: Lehrer, Finanz-/Justizverwaltung, Polizei – stellen die Personalausgaben unverändert den größten Ausgabenblock dar. Diesem kommt daher sowohl unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung als auch im Hinblick auf die Zielsetzungen des von der Landesregierung beschlossenen Projekts Aufgabenanalyse besondere Bedeutung zu.

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

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
HGr. 4 in Mio. EUR	10.421	10.764	11.230	11.563	11.881
Veränderung in %	5,0	3,3	4,3	3,0	2,8
<u>davon</u>					
a) aktiv Beschäftigte	7.345	7.499	7.757	7.929	8.092
Anteil in %	70,5	69,7	69,1	68,6	68,1
b) Versorgungsempfänger	3.076	3.265	3.472	3.634	3.789
Anteil in %	29,5	30,3	30,9	31,4	31,9

Die Steigerung der Personalausgaben ist insbesondere auf den weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben sowie auf die Auswirkungen der Tarifeinigung vom 9.3.2013, des Nds. Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013 sowie der linearen Besoldungs- und Versorgungsanpassung in 2014 zurückzuführen. Die Bezüge wurden zum 1.1.2013 linear um 2,65 % bzw. die Ausbildungsentgelte und Anwärtergrundbeträge um monatlich 50 EUR gesteigert. Zum 1.1.2014 werden die Bezüge der Tarifbeschäftigten sowie zum 1.6.2014 die Besoldungs- und Versorgungsbezüge linear um weitere 2,95 % erhöht. Für die Folgejahre ab 2015 wurde Vorsorge für weitere Bezügeanpassungen 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. 1,8 Mrd. EUR im Jahr 2014 zur Finanzierung von Landespersonal zur Verfügung. Bei den Landesbetrieben handelt es sich z.B. um die Niedersächsischen Hochschulen – soweit sie nicht als Stiftungshochschulen organisiert sind –, den Landesbetrieb Logistik Zentrum Niedersachsen und den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz. Die hier abgebildeten Ausgabevolumen der Landesbetriebe schließen das von dritter Seite finanzierte Landespersonal ein, entsprechen aber aus systematischen Gründen nicht in vollem Umfang den in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe dargestellten Personalaufwendungen. Sie wurden durch Ressortumfrage separat erhoben und stellen eine mit den klassischen kameralistischen Personalausgaben vergleichbare Ausgabenkategorie dar.

Finanziert wird das Ausgabevolumen der Landesbetriebe für Landespersonal aus verschiedenen Quellen: Ein erheblicher Teil der Personalausgaben der Landesbetriebe wird durch Zuweisungen aus dem Landeshaushalt (HGr. 6) gedeckt. Des Weiteren finanzieren sich die Personalausgaben der Landesbetriebe aus Entgelten, die die Landesbetriebe aus dem Landeshaushalt (HGr. 5) oder durch Finanzierungsbeiträge Dritter erhalten.

Die Summe der Personalausgaben (HGr. 4) aus dem Landeshaushalt und des vergleichbaren Ausgabevolumens der Landesbetriebe erreicht insgesamt einen Betrag von rd. 12,6 Mrd. EUR im Jahr 2014.

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
Personalausgaben in Mio. EUR	12.137	12.575	13.134	13.480	13.818
<u>davon:</u>					
Personalausgaben, HGr. 4	10.421	10.764	11.230	11.563	11.881
Personalausgaben Landesbetriebe	1.715	1.811	1.904	1.918	1.937
Beschäftigungsvolumen	131.689	132.575	132.777	132.863	132.837
Stellen ¹⁾	130.495	131.098	131.264	131.245	130.844

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

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

Im August 2010 war im Rahmen einer Zielvorgabe III (ZV III) ein weiterer Stellenabbau 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 worden. Davon wurden in den Haushaltsplänen 2011 bis 2013 bereits rd. 1.040 Stellen und Stellenäquivalente mit einem monetären Gegenwert von 46,2 Mio. EUR in Abgang gestellt. Der Haushaltsplan 2014 sieht weitere Abgänge in einer Größenordnung von 375 Stellen und Stellenäquivalenten mit einem monetären Gegenwert von zusammen 17,1 Mio. EUR vor. Der weitere planmäßige Vollzug der ZV III wird durch Haushaltsvermerke sichergestellt.

6.2 Sachausgaben

Für die Sachausgaben ergibt sich folgendes Bild:

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	1.390	1.431	1.413	1.411	1.423
Veränderung in %	-6,5 (Soll/Ist)	3,0	-1,3	-0,1	-0,9

Der hohe Rückgang der Sachausgaben 2013 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 2012 fallen die veranschlagten Ausgaben 2013 dadurch rein „technisch“ um rd. 54 Mio. EUR geringer aus. Im Bereich des Staatlichen Baumanagements und im Schulbereich gehen die budgetierten Verwaltungsausgaben zurück und tragen damit ebenfalls zu einer negativen Veränderungsrate von 2012 zu 2013 bei. Bei den Gerichten steigen im Jahr 2014 die Entschädigungen beigeordneter Anwälte und aufgrund des Betreuungsgesetzes unter Berücksichtigung der Auswirkungen des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes.

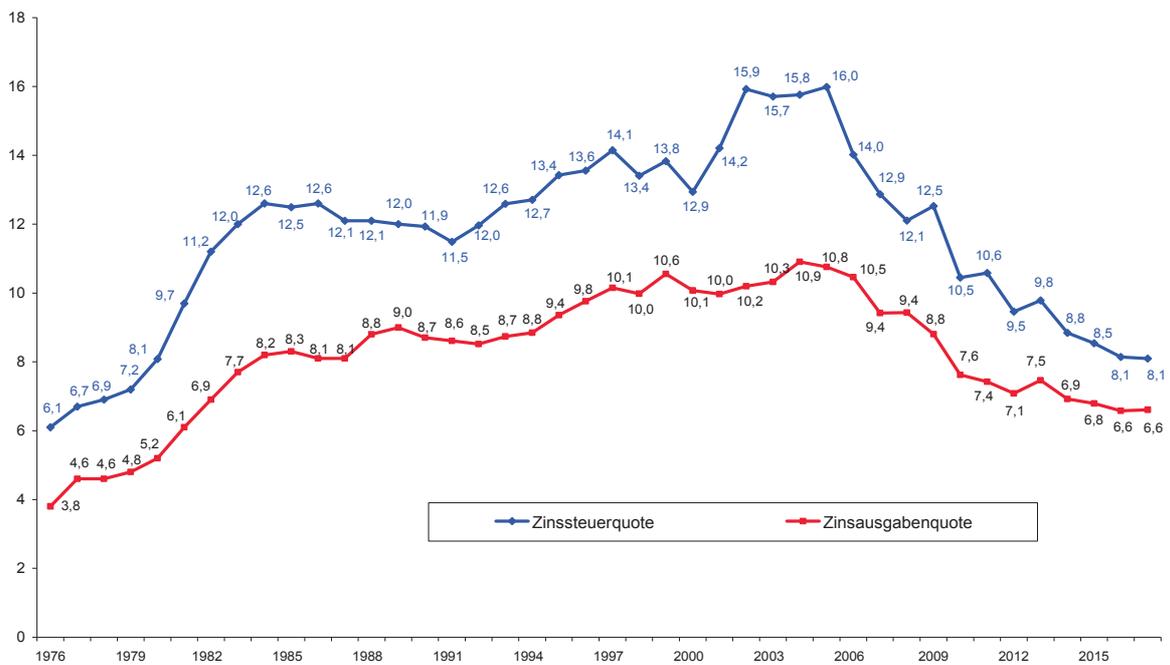
6.3 Zinsausgaben

Die Kapitalmarktzinsen verharren seit dem vergangenen Jahr auf einem historischen Tiefststand. Die Ansätze der Zinsausgaben für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung konnten daher weiter zurückgenommen werden.

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

	2. NHPE 2013	HPE 2014	Planung 2015	Planung 2016	Planung 2017
in Mio. EUR	2.018	1.903	1.921	1.897	1.954
Veränderung in %	7,1 (Soll/Ist)	-5,7	0,9	-1,3	3,0

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



6.4 Übertragungsausgaben

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

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	11.643	11.993	12.399	12.696	13.044
Veränderung in %	5,2 (Soll/Ist)	3,0	3,4	2,4	2,7

Der Anstieg von 2012 nach 2013 bei den Übertragungsausgaben beruht zum größten Teil auf den Ausgaben im Bereich „Soziales“ (insbesondere Quotales System und einnahmefinanzierte Zuweisungen an Grundsicherungsträger gem. § 46 a SGB XII), für das Soforthilfeprogramm „Hochwasser 2013“, das BAföG und für den Hochschulpakt 2020. Die Ausgaben im Bereich „Soziales“ und für den Kommunalen Finanzausgleich (s. auch Punkt 6.5) steigen ab 2013 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:

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	3.314	3.454	3.600	3.726	3.852
Veränderung in %	2,2 (Soll/Ist)	4,2	4,2	3,5	3,4

Mit dem 1. Nachtragshaushalt 2012/2013 wurde eine Erhöhung der Zuweisungen im KFA im Zusammenhang mit der günstigeren Steuereinnahmeentwicklung bereits für das Jahr 2012 umgesetzt, die ansonsten erst 2013 zum Tragen gekommen wäre.

Die Steigerungsraten für die Planungsjahre bewegen sich im üblichen Rahmen.

6.5.2 Zahlungen außerhalb des Steuerverbundes

Außerhalb des Steuerverbundes fließen folgende Zahlungen an den kommunalen Bereich:

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	4.362	4.354	4.515	4.646	4.828
Veränderung in %	8,2 (Soll/Ist)	-0,2	3,7	2,9	3,9

Die Gründe für die hohe Steigerungsrate des Jahres 2013 gegenüber dem Ist des Jahres 2012 sind insbesondere in den Einzelplänen 03 und 05 zu finden. Die Ansatzerhöhung für das Quotale System (110 Mio. EUR) sowie die ab 2013 erhöhte Bundeserstattung für Allgemeine Zuweisungen an die Grundsicherungsträger gem. § 46 a SGB XII (rd. 170 Mio. EUR) sind im Wesentlichen die Verursacher der Ausgabensteigerungen im Bereich „Soziales“. Darüber hinaus sind die Ausgaben im Bereich des Wohngeldes 2012 aufgrund eines nicht erwarteten, starken Rückgangs der Wohngeldhaushalte um rd. 47 Mio. EUR unter dem Haushaltsansatz zurückgeblieben.

Im Bereich „Inneres“ mussten Einsatzkosten der Katastrophenschutzbehörden (rd. 8,5 Mio. EUR) sowie rd. 20,3 Mio. EUR für Kostensteigerungen veranschlagt werden, die mit der erhöhten Flüchtlingsaufnahme und der damit verbundenen Anhebung der Kostenpauschale nach dem Nds. Aufnahmegesetz zusammenhängen.

Für das Jahr 2014 wirkt sich vor allem die geringere Einplanung von Mitteln der neuen EU-Förderperiode 2014 – 2020 aus (vgl. Pkt. 5.3). Ab 2015 ist wieder eine übliche Größenordnung erreicht, die auf Steigerungen im Bereich der Sozialleistungen beruhen.

6.5.3 Zahlungen an den kommunalen Bereich insgesamt

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	7.676	7.808	8,115	8.372	8.680
Veränderung in % (Soll/Ist)	5,5	1,7	3,9	3,2	3,7
<u>Nachrichtlich:</u> Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts in %	1,6	1,7	2,9	2,0	2,5

6.6 Investitionsausgaben insgesamt

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

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	1.668	1.668	1.679	1.609	1.588
Anteil an den jeweiligen bereinigten Gesamtausgaben in % (Investitionsquote)	6,2	6,1	5,9	5,6	5,4

Die Schwerpunkte der Investitionen liegen in folgenden Bereichen:

in Mio. EUR	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
Brandschutz	28	26	26	26	26
Landespolizei	80	65	67	64	64
Städtebau und Wohnungswesen	110	98	102	102	103
Sonstige soziale Leistungen, insb. NPflegeG	63	41	44	46	47
Gesundheit, insb. Krankenhausbau	226	227	243	234	238
Investitionsprogramm des Bundes „Kinderbetreuungsförderung“	34	25			
Landesprogramm „Krippen“	15	8	23	8	
Hochschulbau (Epl. 06)	284	178	174	148	142
Hochschulen (ohne Hochschulbau)	49	57	38	38	38
Gewerbliche Wirtschaft (einschl. EU)	216	177	199	198	197
Verkehr (Öffentlicher Nahverkehr und nichtbundeseigene Eisenbahnen)	152	150	172	183	186
Straßenbau	166	147	141	135	129
Häfen-Schifffahrt	35	33	32	40	44
Tiefwasserhafen		19	1		
EU- Landwirtschaft	4	68	68	64	64
GA-Entwicklung des ländlichen Raumes	45	52	52	50	47
Wasserwirtschaft einschl. Hochwasserschutz	83	79	89	88	77
Landeseigener Hochbau	94	82	77	67	73

In den Investitionsausgaben in Höhe von insgesamt 1.668 / 1.668 / 1.679 / 1.609 / 1.588 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).

Durch die Gesetzesänderung vom 15.7.2013 entfällt ab 2014 die gruppenspezifische Zweckbindung; die Beträge unterliegen gleichwohl einer investiven Zweckbindung.

Im Planungszeitraum sind in den Ressorthaushalten folgende Mittel vorgesehen:

in Mio. EUR	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
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:

	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. EUR	188	186	186	185	185

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

6.8 Globale Minderausgaben

in Mio. EUR	2. NHPE	HPE	Planung		
	2013	2014	2015	2016	2017
Insgesamt *)	261	264	362	338	328
<u>davon:</u>					
Allgemeine globale Minderausgabe (Einzelplan 13)	136	150	226	202	192
Ressortspezifische globale Minderausgaben	125	113	71	71	71
Ressortspezifische globale Minderausgaben zur Kompensierung der Abschaffung der Studienbeiträge			65	65	65

*) Abweichungen durch Runden der Zahlen.