

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 fünffährige Finanzplanung vor. Aufgabe der Mittelfristigen Finanzplanung ist es, „Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen...“. Der Finanzplan ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Er ist von der Regierung zu beschließen und anschließend vorzulegen.

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

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

2. Gesamtwirtschaftliche Situation und wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen

Die den Finanzplanungen des Bundes und der Länder zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte werden traditionell aus den jeweils aktuellen Prognosen und Projektionen der Bundesregierung abgeleitet.

Wachstumsraten des BIP in %	2014	2015	2016 – 2018 (jahresdurchschnittlich)
nominal	3,5	3,8	3,1
real	1,8	2,0	1,4

Im Jahr 2013 wuchs die deutsche Wirtschaft real mit 0,4 % nur wenig. Im Vergleich zu den beiden vorausgegangenen Jahren fiel damit das Wachstum des BIP etwas gedämpfter aus. Im Jahr 2011 konnte eine Steigerung des BIP von 3,3 % und im Jahr 2012 von 0,7 % verzeichnet werden.

Dies war vor allem dem schwachen Winterhalbjahr 2012/13 geschuldet. Die deutsche Wirtschaft wurde weiterhin durch die anhaltende Rezession in einigen europäischen Ländern und einer allgemein gebremsten wirtschaftlichen Entwicklung belastet. Die Binnennachfrage konnte diese Entwicklung nur zum Teil kompensieren. Im Jahresverlauf stabilisierte sich die Entwicklung, besonders weil wieder mehr investiert wurde und sich die privaten und öffentlichen Konsumausgaben gut entwickelten.

Die privaten Konsumausgaben stiegen preisbereinigt um 0,9 %. Bei den staatlichen Konsumausgaben konnte sogar eine Steigerung von 1,1 % verzeichnet werden. Wie im Vorjahr ging die Investitionsbereitschaft der Unternehmen und des Staates zurück. In 2013 wurde insgesamt 2,2 % weniger in Geräte, Maschinen und Fahrzeuge gegenüber dem Vorjahr investiert. Trotz eines weiterhin schwierigen außenwirtschaftlichen Umfelds exportierte die deutsche Wirtschaft 2013 0,6 % mehr Waren und Dienstleistungen als ein Jahr zuvor. Die Importe stiegen insgesamt um 1,3 %. Die Differenz zwischen Exporten und Importen – der Außenbeitrag – bremste dadurch mit einem negativen Beitrag von -0,3 Prozentpunkten das BIP-Wachstum 2013.

Der deutsche Arbeitsmarkt erwies sich im Jahr 2013 weiterhin als stabil. Im Jahresschnitt waren in Deutschland rd. 2,95 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Das waren etwa 53.000 mehr als 2012. Die Arbeitslosenquote lag durchschnittlich bei 6,9 %. Im Vergleich zum Vorjahr stieg damit die Arbeitslosenquote um 0,1 Prozentpunkte. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist erneut gestiegen. Zum Stichtag 30. Juni 2013 waren 29,27 Millionen und damit rd. 350.000 Menschen mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Ende Juni 2012.

In ihrer Frühjahrsprojektion 2014 rechnet die Bundesregierung in diesem Jahr mit einem Anstieg des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 1,8 % gegenüber dem Vorjahr. Für 2015 wird ein Wachstum des BIP von 2,0 % prognostiziert. Damit würde Deutschland besser als seine europäischen Nachbarländer dastehen. Nach der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission soll die Wirtschaft 2014 durchschnittlich um 1,6 % im gesamten Staatenverbund und um 1,2 % im Euroraum steigen.

In Niedersachsen verlief die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2013 gegenüber dem Jahr 2012 real unverändert. Branchen, die wesentlich von der Binnennachfrage bestimmt werden wie beispielsweise Handel, Verkehr und Gastgewerbe oder Unternehmensdienstleistungen, verzeichneten mit einer Wachstumsrate von 0,8 % bzw. 2,8 % reale Wachstumsimpulse. Hingegen litt das exportorientierte Verarbeitende Gewerbe weiterhin unter der international schwachen wirtschaftlichen Entwicklung.

Der niedersächsische IHK-Konjunkturklimaindikator sank im 2. Quartal 2014 um drei auf 118 Punkte. Trotz dieses leichten Absinkens des Konjunkturklimaindikatoren beurteilen 91 % der Unternehmen ihre aktuelle Geschäftslage im Sommer 2014 als gut oder befriedigend.

Der allgemeine positive Trend auf dem Arbeitsmarkt hat sich auch auf den niedersächsischen Arbeitsmarkt ausgewirkt. In Niedersachsen waren 2013 durchschnittlich 269.201 Menschen bei den Agenturen für Arbeit und Jobcentern in Niedersachsen arbeitslos gemeldet. Das waren rd. 1,8 % bzw. 4.668 mehr als im Vorjahr. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote blieb unverändert bei 6,6 %. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten belief sich auf knapp 2,7 Millionen. Sie lag damit 1,5 % bzw. rd. 39.000 über dem Vorjahr.

Im Juli 2014 waren in Niedersachsen insgesamt 264.727 Arbeitslose gemeldet. Gegenüber Juli 2013 ist die Arbeitslosigkeit um 7.202 oder 2,6 % gesunken. Die Arbeitslosenquote betrug im Juli 2014 6,4 %. Im Ländervergleich belegt Niedersachsen damit unverändert den 5. Platz; hinter Hessen (5,8 %) und vor Schleswig-Holstein (6,7 %).

Nach den hochgerechneten Ergebnissen von Ende Mai 2014 ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Niedersachsen weiter gestiegen. Die Zahl nahm im Vergleich zum Vorjahresmonat um 39.384 bzw. 1,5 % auf rd. 2,68 Millionen zu.

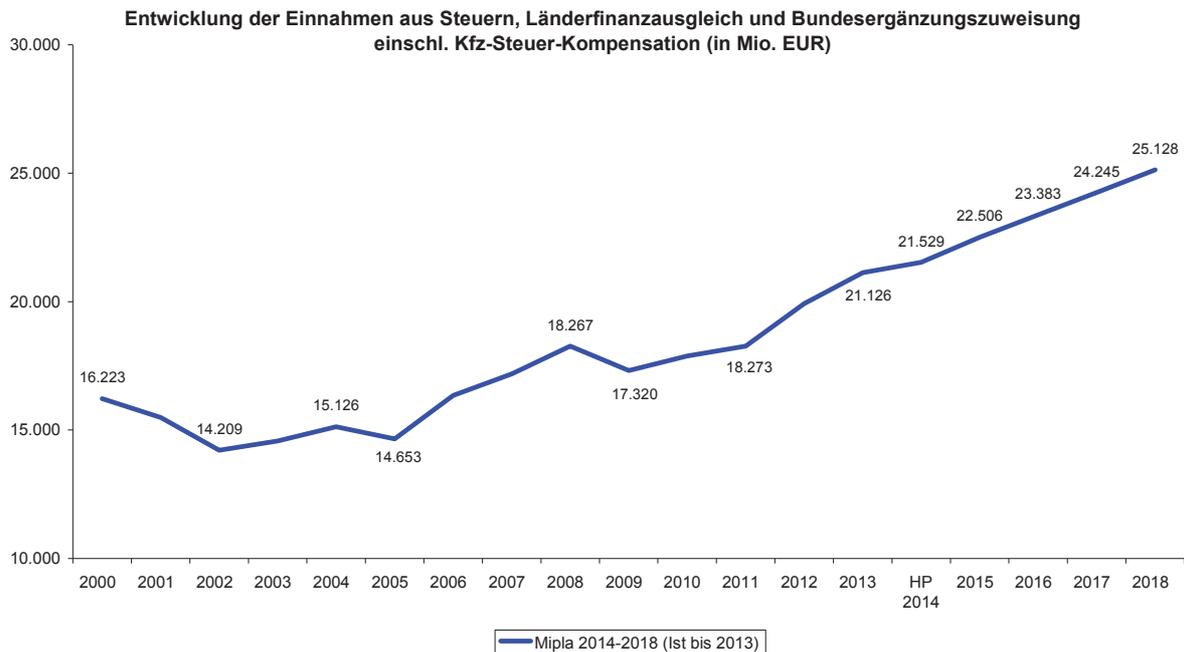
3. Finanzpolitische Ausgangslage und Konzeption

3.1 Bestätigung der soliden Steuereinnahmeentwicklung...

Die positiven gesamtwirtschaftlichen Prognosen spiegeln sich auch in der Einnahmesituation des Landes wider. Steigende Steuereinnahmen sorgen für eine solide Einnahmehasis des Landes. Gleichwohl ergeben sich gegenüber den bisherigen Ansätzen der Mittelfristigen Planung 2013 - 2017 keine messbaren Entlastungseffekte. Ursächlich hierfür ist, dass die vorangegangenen Prognosen die positive Wirtschaftsentwicklung bereits antizipierten.

So zeigt auch die jüngste Steuerschätzung vom Mai 2014 lediglich eine Bestätigung der bisherigen Einnahmeerwartung. Die auf Basis der Steuerschätzung veranschlagten Steuereinnahmeansätze erhöhen sich gegenüber den Ansätzen der Mipla 2013 - 2017 nach Berücksichtigung der Auswirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich kumulativ um rd. 150 Mio. EUR (2015: +3 Mio. EUR, 2016: +60 Mio. EUR, 2017: +91 Mio. EUR), was im Jahresdurchschnitt ein marginales Wachstum gegenüber den bisherigen Ansätzen von ca. 0,2 % p. a. bedeutet.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die aktuelle Steuerschätzung auch für Niedersachsen stetig steigende Steuereinnahmen prognostiziert (siehe nachstehende Grafik). Die dahinter stehende Annahme einer weiteren positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist allerdings mit nicht unerheblichen Risiken behaftet. Während die durchschnittliche Wachstumsrate der Steuereinnahmen der letzten 24 Jahre rd. + 2,6 % betrug, wird derzeit von einem störungsfreien Wachstum der Steuereinnahmen mit einer jährlichen Steigerungsrate von deutlich über 3 % ausgegangen.



3.2 ... und Rückführung des strukturellen Defizits bestimmen die finanzpolitischen Leitlinien

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

Eine der zentralen Aufgaben der Niedersächsischen Landesregierung bleibt daher der Abbau des bestehenden strukturellen Defizits, damit so früh wie möglich, spätestens jedoch 2020 ein Haushalt ohne neue Schulden aufgestellt werden kann. Wurden in der Vergangenheit abnehmende Nettokreditaufnahmelinien regelmäßig unter Einbeziehung von Einmaleffekten wie Rücklagenentnahmen und Vermögensveräußerungen realisiert, greifen diese Instrumente für einen dauerhaften, strukturellen Ausgleich des Haushaltes zu kurz. 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.

Durch die Rückführung der Nettokreditaufnahme und den aktuellen Verzicht auf weitere Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und Vermögensveräußerungen verringert sich das strukturelle Defizit des Haushaltsplanentwurfs 2015 gegenüber dem Haushaltsplan 2014 um rd. 230 Mio. EUR und auch gegenüber dem bisherigen Ansatz in der Mipla 2013 - 2017 um rd. 40 Mio. EUR. Die Rückführung wird dabei über den gesamten Planungszeitraum kontinuierlich fortgesetzt. Gleichwohl ergibt sich für das Planungsjahr 2018 noch ein strukturelles Defizit in Höhe von rd. 260 Mio. EUR, das in den Jahren bis 2020 auf Null zu reduzieren sein wird.

Der Abbau des strukturellen Defizits belegt den Konsolidierungswillen der Landesregierung. Mit der Rückführung um rd. 600 Mio. EUR allein in zwei Jahren ist ein bedeutender Konsolidierungsschritt gelungen.

Weitere Konsolidierungsschritte werden folgen, ohne aber auf inhaltliche Schwerpunktsetzungen zu verzichten. Diese werden weiterhin nach dem Leitsatz „Neue Politik aus altem Budget“ umgesetzt. Denn sowohl Unsicherheiten bei der mittelfristigen Steuereinnahmeentwicklung als auch das zum Ende des Planungszeitraums verbleibende strukturelle Defizit machen deutlich, dass für zusätzliche Ausgabesteigerungen kaum Spielräume bestehen.

3.3 Haushaltsentwicklung im Gleichgewicht

Mit der Mipla 2014 - 2018 hat die Landesregierung ihr finanzpolitisches Konzept, spätestens im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, nachhaltig abgesichert. Es wurde für den gesamten Planungszeitraum ein vollständiger Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben vorgenommen, so dass sämtliche Planungsjahre zum zweiten Mal in Folge ohne offene Deckungslücken abschließen.

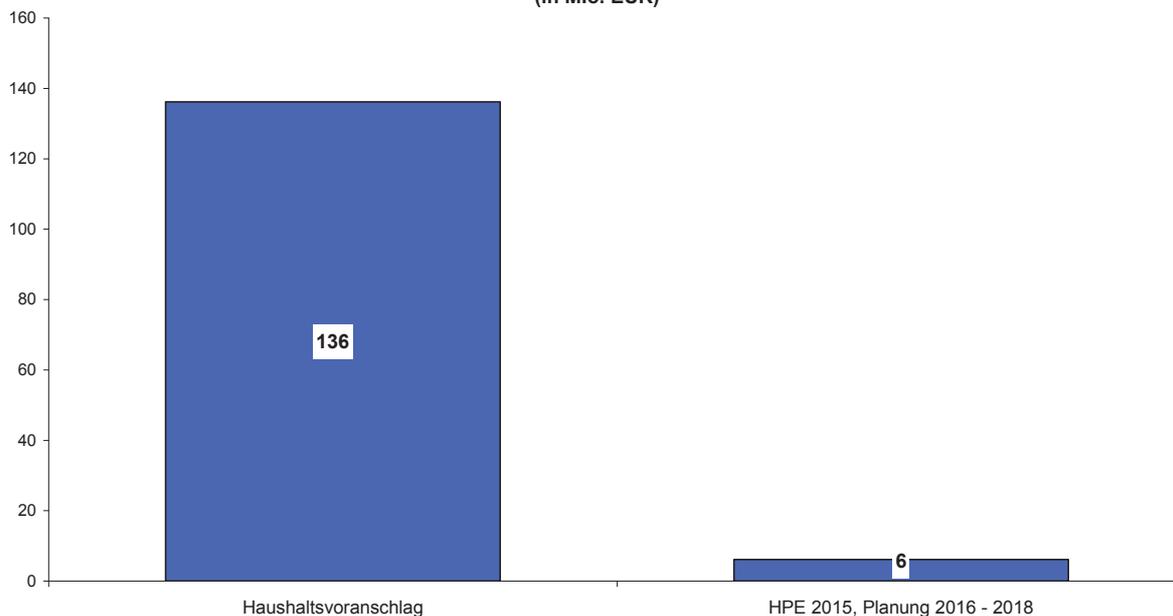
Der Defizitabbau bis 2020 wird in realistischer Weise aufgezeigt, ohne auf notwendige Investitionen in bedeutenden Bereichen wie beispielsweise der frühkindlichen Bildung zu verzichten. So ist bei positiver Wirtschaftsentwicklung ein Defizit-Sinkflug bis spätestens 2020 möglich, der in einen ausgewogenen Haushaltsausgleich ohne neue Schulden, aber auch ohne „Kahlschlag“-Politik in zentralen Zukunftsfeldern mündet.

Im Zusammenwirken mit dem hinter der Finanzplanung stehenden „titelscharfen“ Datenbestand bietet die Mipla 2014 - 2018 darüber hinaus eine sehr konkrete Informations- und Planungsgrundlage. Die erforderlichen Informationen für Schlussfolgerungen zu grundsätzlichen finanzpolitischen Gestaltungsfragen der laufenden Dekade liegen damit vor.

Titelscharfe Umsetzung der ressortspezifischen Globalen Minderausgaben

Die im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2015 und der Mittelfristigen Planung 2014 - 2018 vorgenommene titelscharfe Umsetzung der ressortspezifischen Globalen Minderausgaben ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg hin zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt. Durch dauerhaft wirkende strukturelle Einsparungen wurden in den Ressorthaushalten Globale Minderausgaben in Höhe von 130 Mio. EUR aufgelöst. Ein weiterer Beleg für das gemeinsame Verständnis der gesamten Landesregierung zum Konsolidierungserfordernis.

Entwicklung der ressortspezifischen Globalen Minderausgaben 2015 - 2018
(in Mio. EUR)

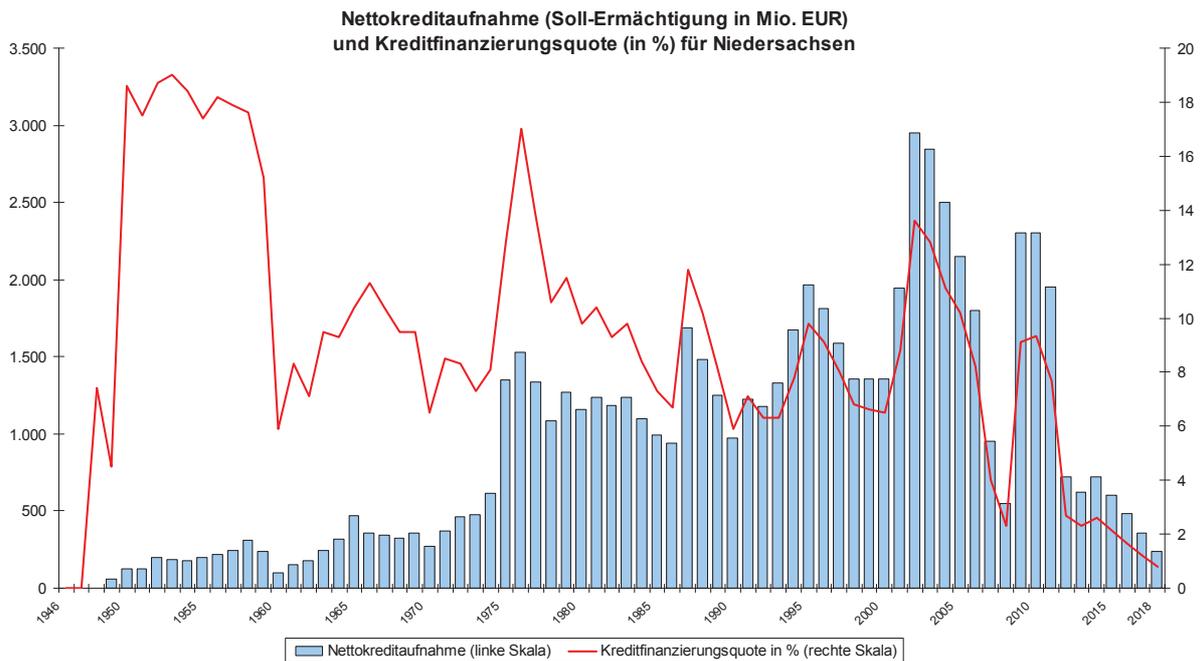


Die titelscharfe Umsetzung der ressortspezifischen Globalen Minderausgaben ist für den gesamten Planungszeitraum erfolgt, so dass der Gesamtansatz für alle Planungsjahre das nach allgemeiner Rechtsauffassung zulässige Maß von rd. 1 % des Ausgabevolumens nicht überschreitet.

Kontinuierlicher Abbau der Nettokreditaufnahme wird fortgesetzt

Der bereits mit der letzten Mipla an die aktuellen Erfordernisse angepasste Abbaupfad der Nettokreditaufnahme wird fortgeführt.

Für 2015 reduziert sich die Nettokreditaufnahme im Vergleich zum Haushalt 2014 um 120 Mio. EUR auf 600 Mio. EUR. Für die Planungsjahre 2016 ff. hält die Niedersächsische Landesregierung an ihrem beschlossenen Abbaupfad fest und senkt die Nettokreditaufnahme um jährlich 120 Mio. EUR ab, um spätestens 2020 einen Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen.



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 14 %. Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise bewirkten ein Ansteigen der Kreditfinanzierungsquote auf gut 9 % in 2009; im langjährigen Vergleich ein eher mittlerer Wert.

Mit der für das Haushaltsjahr 2015 vorgesehenen Nettokreditaufnahme wird die Kreditfinanzierungsquote auf 2,1 % und somit auf den historisch niedrigsten Wert zurückgeführt. Dieser Kurs setzt sich im gesamten Planungszeitraum fort. Bedingt durch die vorgesehenen abnehmenden Nettokreditaufnahmen fällt die Kreditfinanzierungsquote jedes Jahr auf ein neuerliches Allzeittief und beträgt zum Ende des Finanzplanungszeitraums nur noch 0,8 %.

Ein Blick auf die lange Reihe der Kreditfinanzierungsquoten zeigt, dass es bisher in der Geschichte des Landes Niedersachsen keine länger anhaltende Phase auf dem aktuellen oder 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.

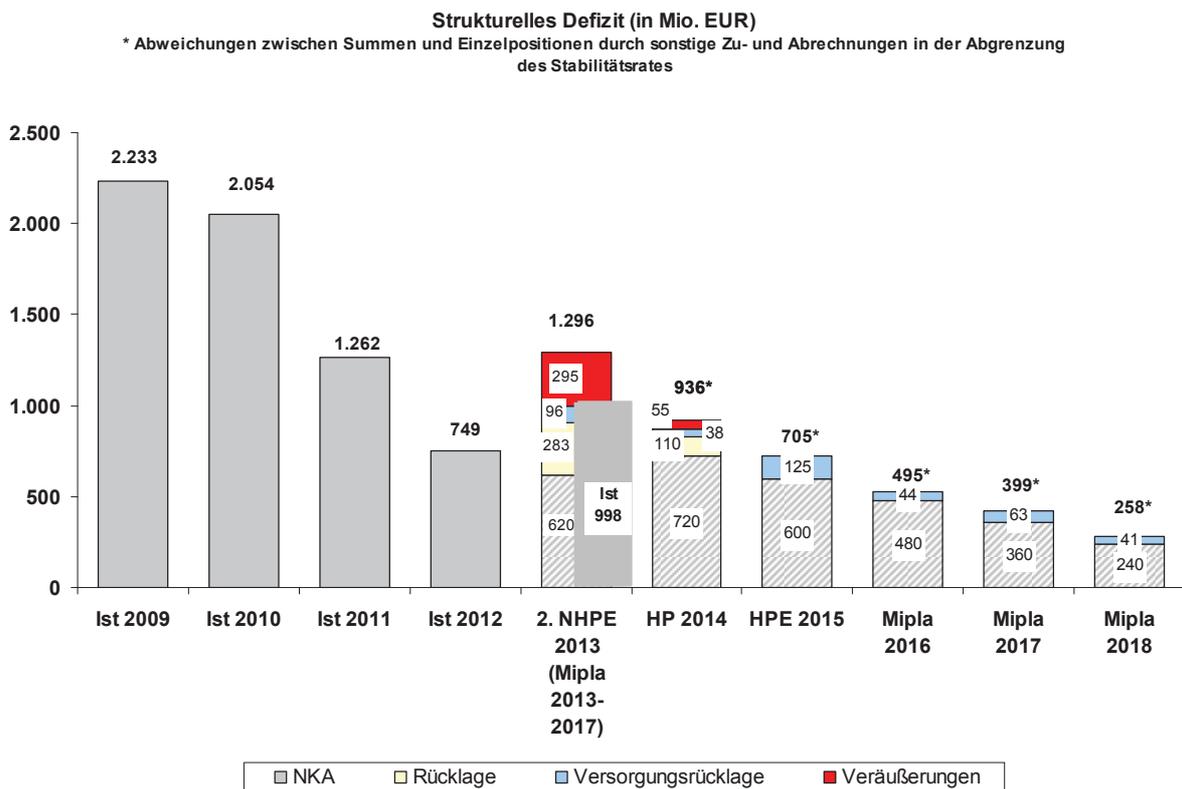
Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit durch konsequente Rückführung des strukturellen Defizits

Die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen lässt sich nur durch dauerhaft strukturell ausgeglichene Haushalte erreichen. Um diesem Ziel einen weiteren Schritt näher zu kommen und gleichzeitig der grundgesetzlichen Vorgabe der Schuldenbremse zu entsprechen, rückt der Abbau des derzeit noch bestehenden strukturellen Defizits in den Fokus.

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

Das strukturelle Defizit des Landes Niedersachsen für das laufende Jahr ergibt sich aus der Summe der für 2014 veranschlagten Nettokreditaufnahme, der Rücklagenentnahme, der Beteiligungsverkäufe und der Entnahme aus der Landesversorgungsrücklage. Es beläuft sich auf rd. 936 Mio. EUR und ist damit höher als die veranschlagte Nettokreditaufnahme von 720 Mio. EUR.

Im aktuellen Zahlenwerk der Mipla 2014 - 2018 sind für die Jahre 2015 bis 2018 Entnahmen aus der Versorgungsrücklage als Einnahmen enthalten. Diese Einnahmen dienen als Brücke zur Einhaltung des Abbaupfades bis zum Erreichen eines dauerhaften Haushaltsausgleiches ohne Nettokreditaufnahmen und Einmaleffekte. Aus dem gleichen Grund sind im Jahre 2015 Veräußerungserlöse aus Grundstückverkäufen in Höhe von 25 Mio. EUR im Zahlenwerk enthalten. Dagegen kann nach derzeitiger Planung auf Einnahmen sowohl aus Vermögensveräußerungen als auch aus Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage zum Haushaltsausgleich verzichtet werden.



Insgesamt zeigt sich, dass Nettokreditaufnahme und strukturelles Defizit parallel zurückgeführt werden. Das strukturelle Defizit sinkt von einem Ausgangswert in 2014 von -936 über -705 / -495 / -399 Mio. EUR in den Jahren 2015 bis 2017 kontinuierlich auf -258 Mio. EUR im Jahre 2018. Ein struktureller Haushaltsausgleich mit Verzicht auf einnahmeseitige Einmaleffekte rückt damit in den Bereich des Möglichen.

Bundesseitige Entlastungen sichern Schwerpunktsetzung zugunsten der Bildung ab

Mit der im Zuge der Einigung von Bund und Ländern zur Bildungsfinanzierung beschlossenen vollständigen Finanzierungsübernahme des BAföG durch den Bund – wirksam ab dem 1. Januar 2015 – wird Niedersachsen jährlich dauerhaft um rd. 110 Mio. EUR entlastet. Die aus dieser Entlastung frei werdenden Landesmittel werden vollständig für Qualitätssteigerungen im Bildungsbereich verwendet. Hinzu kommen – verteilt auf den Mipla-Zeitraum – insgesamt rd. 51 Mio. EUR Bundesmittel für zusätzliche und qualitative Verbesserungen bereits bestehender Krippenplätze. Mit dem stufenweisen Einstieg in die vollständige Finanzierung der sog. „dritten Kraft“ (39 / 50 / 65 / 84 Mio. EUR) setzt sich die Landesregierung insbesondere für die notwendige Verbesserung der dortigen Personalausstattung ein. Ein weiterer Schwerpunkt im Bildungsbereich stellt das Sanierungs- und Bauprogramm bei der Hochschulmedizin (160 Mio. EUR bis 2018) einschließlich allgemein höherer Zuführungen dar.

Vorsorge für Tarif- und Besoldungserhöhungen 2015 und 2016 schafft Planungssicherheit

Künftige Tarifierhöhungen stellen für die Finanzplanung öffentlicher Haushalte regelmäßig schwer zu kalkulierende Risiken dar. Um dieser Unsicherheit im Personalhaushalt zu begegnen, hat die Landesregierung mit den Beschlüssen zum Haushaltsplanentwurf 2015 und zur Mipla 2014 - 2018 eine entsprechende Vorsorge getroffen und gleichzeitig festgelegt, dass mögliche Haushaltsbelastungen aus den Tarifrunden 2015 und 2016 im Personalhaushalt einzusparen sind, soweit diese Vorsorge überschritten wird.

Die Bezüge der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sollen in zwei Schritten um 4,5 % angehoben werden. Vorgesehen sind 2,5 % zum 1. Juni 2015 und 2,0 % zum 1. Juni 2016. Damit wird eine Weichenstellung sowohl zu Gunsten der Einkommensverbesserung der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger im Jahrestakt nach der Erhöhung zum 1. Juni 2014 getroffen als auch Planungssicherheit für den Landeshaushalt geschaffen. Eine Überprüfung der zugrunde liegenden Annahmen ist mit der Aufstellung des Haushalts 2016 vorgesehen.

Konzept zur Begrenzung des Personalvolumens festigt finanzpolitische Zielvorgabe

Betrachtet man die Entwicklung des Personalhaushalts zwischen 2005 und 2013, lässt sich erkennen, dass trotz der Personaleinsparkonzepte ZV II und ZV III der Personalbestand unverändert blieb. Notwendige Personalaufstockungen insbesondere im Bildungsbereich haben darüber hinaus zu weiteren Aufwüchsen des Personalbestandes in den Jahren 2014 und 2015 geführt.

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Zielvorgabe, spätestens 2020 einen strukturell ausgeglichen Haushalt aufzustellen, bedarf es im Anschluss an das mit dem Haushalt 2015 abgeschlossene Stellenabbauprogramm (ZV III) eines Konzeptes zur Kontrolle und Begrenzung des Personalaufwuchses in der Landesverwaltung.

Das zu erarbeitende Einsparungskonzept soll sicherstellen, dass Personalschwüchse künftig grundsätzlich in einem mittelfristigen Zeitraum wieder zurückgeführt werden. Die Ergebnisse der Aufgabenanalyse werden hierbei einbezogen.

Planungsjahre ohne offene Deckungslücken

Mit den Beschlüssen zur Mipla 2014 - 2018 hat die Landesregierung ihren Weg fortgesetzt, Einnahmen und Ausgaben für den gesamten Planungszeitraum in Ausgleich zu bringen bei gleichzeitiger Umsetzung bedeutender inhaltlicher Schwerpunkte. Der Leitsatz „Neue Politik aus altem Budget“ trägt somit entscheidend zur finanzpolitischen Stabilität bei. Zum zweiten Mal in Folge ist es dadurch gelungen, dass sämtliche Planungsjahre ohne offene Deckungslücken abschließen. In der Gesamtschau belegt dies die realistische Möglichkeit eines Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung innerhalb des Übergangszeitraumes der Schuldenbremse.

Das Zahlenwerk auf der Ausgabenseite der Mipla 2014 - 2018 stellt sich insgesamt wie folgt dar:

in Mio. EUR	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	27.518	28.207	28.915	29.720	30.474
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	2,4 (Soll/Ist)	2,5	2,5	2,8	2,5

nachrichtlich:

Formales Ausgabevolumen	27.720	28.418	29.121	29.926	30.681
Veränderung in % gegenüber Vorjahr	2,0 (Soll/Ist)	2,5	2,5	2,8	2,5
Formales Einnahmenvolumen	27.720	28.418	29.121	29.926	30.681
Deckungslücke (Differenz Einnahmen/Ausgaben)	0	0	0	0	0

3.4 Tragfähigkeit des Haushalts im Blick: Langfristperspektive, Transparenz, Schuldenbremse und Stabilitätsrat als Instrumente einer nachhaltigen Finanzpolitik

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

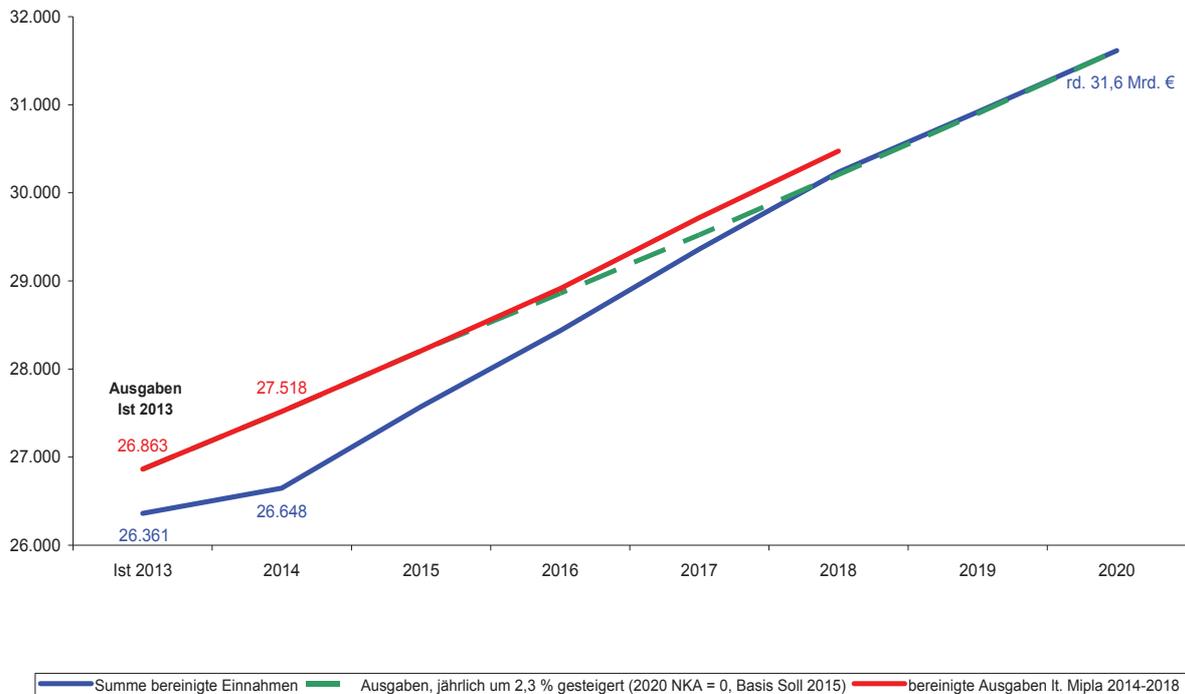
In den vergangenen Jahrzehnten führte die dauerhafte Defizitfinanzierung der öffentlichen Haushalte insgesamt und des niedersächsischen Landeshaushaltes im Besonderen dazu, dass der Schuldenstand des Landes schneller wuchs als seine Wirtschaftsleistung. Dies führte im Ergebnis zu einer zunehmenden Einschnürung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

Quoten, die die zunehmende Haushaltsmittelbindung anzeigen. Auch die jüngst abnehmenden Zins-Steuer-Quoten sind tendenziell eher dem niedrigen Zinsniveau zuzuschreiben, als dass sie Ausdruck eines höheren Maßes an finanzpolitischen Freiheitsgraden sind. Weitere Konsolidierungsanstrengungen sind daher unerlässlich und fester Bestandteil des Regierungshandelns.

Langfristperspektive zeigt weitere Konsolidierungserfordernisse

Soll der Ausgleich des Haushaltes ohne Nettokreditaufnahme dauerhaft gelingen, sind mittelfristig die Ausgaben konsequent zu begrenzen. 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 in Niedersachsen spätestens ab 2020 ermittelt.

Zielprojektion Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme (in Mio. EUR)



Das Verfahren zur mittelfristigen Zielprojektion schreibt die Steuereinnahmen entsprechend der Steuerschätzung und darüber hinausgehend mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Jahre 1990 - 2013 fort (aktuell nominal + 2,6 % p. a.); die übrigen Einnahmen werden mit 1 % p. a. gesteigert. Es handelt sich damit um eine sehr grobe Projektion. Daneben unterliegt die Einnahmeprognose erheblichen Unsicherheiten in beide Richtungen, die sowohl zu einer höheren als insbesondere auch zu einer schwächeren Einnahmeentwicklung führen können.

Bezogen auf das Ziel eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme im Jahr 2020 weist diese Mittelfristprojektion aus, dass unter den gegebenen Annahmen und ausgehend vom Niveau des Haushaltsplanentwurfs 2015 die Ausgaben bis 2020 mit durchschnittlich rd. 2,3 % p. a. nur moderat wachsen dürfen.

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 – Steuereinnahmen. Angesichts eines hohen Personalausgabenanteils schlagen auch Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen besonders zu Buche. Die zunehmende Zahl der Versorgungsempfänger ist ein weiteres Beispiel für die „innere Dynamik“ in der Ausgabenentwicklung. Durch diese ergeben sich zwangsläufige Ausgabenzuwächse, die nur bedingt steuerbar sind. Im Ergebnis führt dies dazu, dass für Ausgabenzuwächse in anderen Bereichen kaum Raum ist.

Eine Auswertung des aktuellen Datenbestandes zum Haushaltsplanentwurf 2015 und zur Mittelfristigen Planung bis 2018 zeigt, dass die Zielerreichung nur durch weitere Konsolidierungsanstrengungen gelingen wird. So liegen die Ausgabewachstumsraten derzeit mit durchschnittlich 2,6 % oberhalb des dargestellten Korridors. Die Landesregierung wird daher durch geeignete Konsolidierungsmaßnahmen sicherstellen, dass sich der Ausgabewachstumspfad wieder an die für einen Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme in 2020 erforderliche Wachstumsrate anpasst. Das beschriebene Szenario bestätigt einmal mehr, dass eine stabil wachsende Einnahmehasis eine notwendige, aber eben noch nicht hinreichende Bedingung für die Umsetzung der Grundgesetzvorgabe der Schuldenbremse ist. Es bestätigt aber auch, dass der Haushaltsausgleich ohne neue Schulden möglich ist.

Keine Schattenhaushalte: Land übernimmt Kreditverbindlichkeiten der NBank

Mit Blick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sind etwaige Auslagerungen von Schulden kritisch zu sehen. Die Landesregierung bewegt sich daher in umgekehrter Richtung und hat die Übertragung von Kreditverbindlichkeiten der NBank aus BAföG-Leistungen zum Stichtag 1. Januar 2015 und aus der Krankenhaus- und Städtebaufinanzierung zum Stichtag 1. Januar 2016 in den Schuldenstand des Landes beschlossen.

Eine Übernahme der bestehenden Kreditverbindlichkeiten in den Schuldenbestand des Landes führt zu mehr Transparenz, weil die betreffenden Schulden künftig unmittelbar dem Land zugeordnet werden. Wirtschaftlich waren sie ohnehin schon dem Land zuzurechnen. Darüber hinaus können die günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten des Landes haushaltsentlastend genutzt werden.

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

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

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

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

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

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

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

Im Rahmen der Entscheidung über einen Normenkontrollantrag gegen das 3. Nachtragshaushaltsgesetz 2009 und das Haushaltsgesetz 2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof am 16. Dezember 2011 zudem entschieden, dass auch Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage als Kredit im Sinne des Artikels 71 NV anzusehen sind und damit ebenfalls den staatsschuldenrechtlichen Begrenzungen unterliegen.

Haushaltsbeschlüsse, die ab dem 1. Januar 2012 ergehen und die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage betreffen oder zur Aufnahme neuer Kredite ermächtigen, sind deshalb im Lichte der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 16. Dezember 2011 an den Voraussetzungen des Artikels 71 NV zu messen. Zukünftige Haushaltsbeschlüsse entsprechen damit nur dann den Anforderungen der Landesverfassung, wenn die Summe der Einnahmen aus Krediten und aus der Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage nicht über den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen liegt.

Die im Haushaltsplanentwurf vorgesehenen eigenfinanzierten Investitionen liegen bei rd. 829 Mio. EUR. Für die Planungsjahre 2016 bis 2018 liegen sie bei 808 / 826 / 858 Mio. EUR. Die Beschlüsse zur Mipla 2014 - 2018 sehen für die Jahre 2015 ff. linear absinkende Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme auf 600 / 480 / 360 / 240 Mio. EUR vor. Aufgrund des Verzichts auf Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage ab 2015 sind für das Haushaltsplanjahr und die Planungsjahre keine weiteren Beträge der Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen.

in Mio. EUR	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenfinanzierte Investitionen (HGr. 7 und 8 abzüglich OGr. 33 und 34)	866	829	808	826	858
Nettokreditaufnahme (OGr. 31 und 32 abzüglich OGr. 58 und 59)	720	600	480	360	240
Nettokreditaufnahme und Entnahme aus der Rücklage	830	600	480	360	240

In allen Jahren übersteigen die eigenfinanzierten Investitionen die geplanten Nettokreditaufnahmen. Damit wird die Regelgrenze des Artikels 71 NV im Aufstellungsjahr und in allen Planungsjahren eingehalten.

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

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

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

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

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

Niedersachsen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Zins-Steuer-Quote (in %)							
Wert	9,1	7,9	8,5	8,1	8,1	7,9	7,7
Schwellenwert	11,4	10,4	10,6	11,6	11,6	11,6	11,6
Auffälligkeit	nein						
Schulden/Einwohner (in EUR)							
Wert	7.108	7.248	7.340	7.417	7.479	7.525	7.556
Schwellenwert	8.875	8.929	9.051	9.251	9.451	9.651	9.851
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 2012 bis 2018. Für Niedersachsen sind wiederholt keine Überschreitungen der Schwellenwerte zu verzeichnen und für den aktuellen Beobachtungszeitraum auch nicht zu erwarten. Die seit letztem Jahr erstmals berücksichtigten Ergebnisse der aktuellen amtlichen Bevölkerungszahlen (Zensus 2011) haben zu leichten Verschiebungen hinsichtlich der Kennziffern „Schulden/Einwohner“ und „Finanzierungssaldo/Einwohner“ geführt. 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 (siehe Stabilitätsbericht 2013).

Die kurzfristig sensibel reagierenden Kennziffern erreichen für 2013 im Ist mit einem Finanzierungssaldo je Einwohner von -128 EUR und einer Kreditfinanzierungsquote von 3,8 % höhere Werte als noch 2012. Zu bedenken ist jedoch, dass bereits die Planzahlen für 2013 von einem höheren Niveau ausgegangen waren. Der Finanzierungssaldo sollte demnach bereits auf -167 EUR je Einwohner und die Kreditfinanzierungsquote auf 2,6 % steigen.

Für den weiteren Anstieg im Ist zeichnen abrechnungstechnische Modalitäten beim Länderfinanzausgleich verantwortlich, die zu einer Phasenverschiebung führen. Während in den Vorjahren diese Phasenverschiebung im Ist zu einer Entlastung des strukturellen Finanzierungssaldos bzw. der Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 700 Mio. EUR (2011) bzw. rd. 120 Mio. EUR (2012) beigetragen hat, wirkt sie im Ist 2013 belastend in Höhe von rd. 460 Mio. EUR. Ohne diese Belastung aus der Phasenverschiebung hätte sich ein Finanzierungssaldo von -70 EUR je Einwohner bzw. eine Kreditfinanzierungsquote von 2,1 % ergeben.

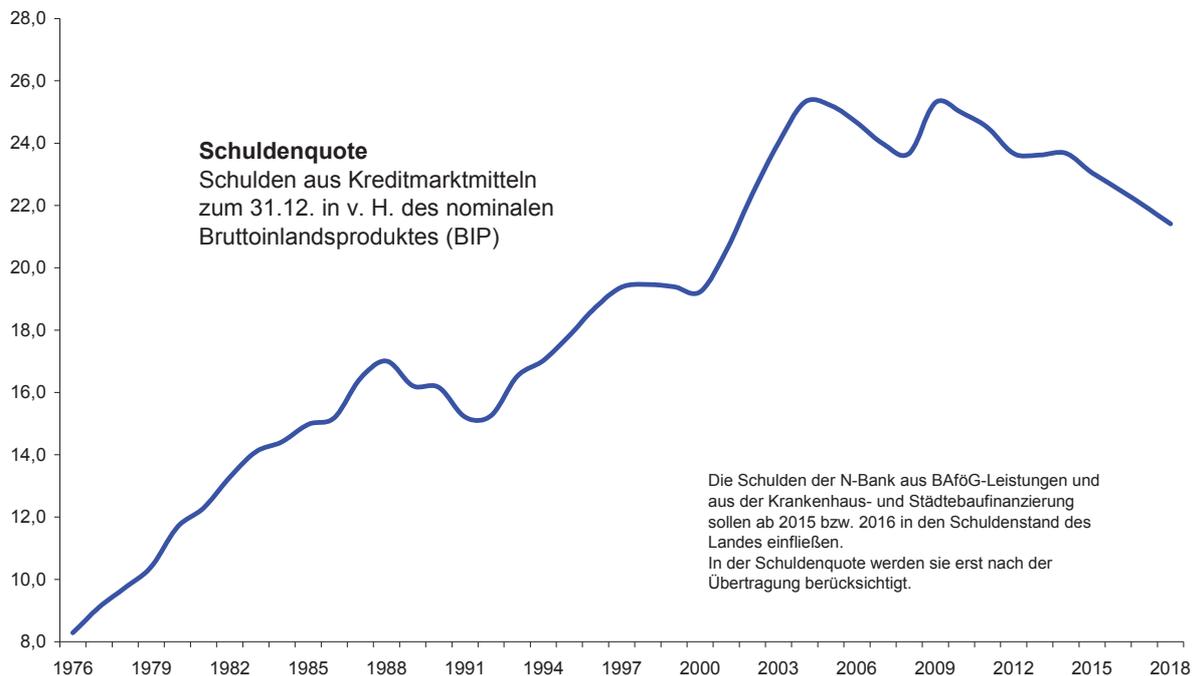
Ungeachtet dessen liegen beide Kennziffern weiterhin zum Teil deutlich unterhalb des jeweiligen Schwellenwertes. Daneben zeigt sich, dass nach den Planzahlen für 2014 - 2018 wieder nennenswerte Verbesserungen der Kennziffern zu erwarten sind.

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.

Bislang unberücksichtigt ist die Übernahme der Kreditverbindlichkeiten aus BAföG-Leistungen zum 1. Januar 2015 und aus der Krankenhaus- und Städtebaufinanzierung zum 1. Januar 2016. Endgültige Zahlen stehen erst mit der tatsächlichen Übernahme der Verbindlichkeiten fest. Die Übernahme wird geringfügige Auswirkungen auf die Kennziffer Schuldenstand je Einwohner haben. Eine Überschreitung des Schwellenwertes ist hierdurch jedoch nicht zu erwarten.

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 unter den 2008er Wert auf rd. 21,4 % und damit unterhalb des „Sockels“ des letzten Vorkrisenniveaus möglich. Dies wäre eine weitere Wegmarke auf dem Weg zu einer nachhaltig tragfähigen Haushaltssituation, zumal eine solche Entwicklung bislang noch nie in der Vergangenheit nach dem Überwinden einer Krise der Fall war.

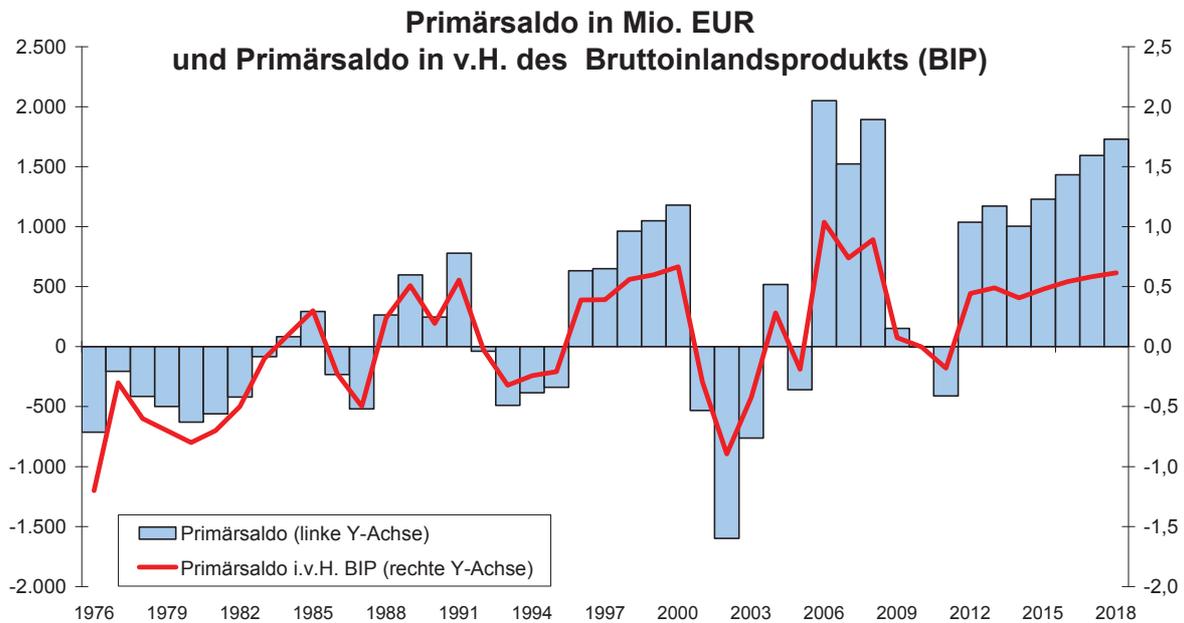


Die Zins-Steuer-Quote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben verwendet wird, ermöglicht eine Aussage darüber, welcher Anteil der verfügbaren Einnahmen für die Finanzierung vorhandener Schulden gebunden ist. Der bisherige Höchststand 2005 von 16 % konnte in den Jahren ab 2006 zwar deutlich reduziert werden. Der Rückgang auf bis unter 8 % im vorangegangenen Jahr erscheint jedoch überzeichnet und ist Ausdruck der weiterhin andauernden 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. Zwar ist aktuell kein Anstieg des Zinsniveaus zu erwarten, insbesondere langfristig ist aber wieder mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen. Daher ist es erforderlich, durch konsequenten Defizitabbau langfristig eine Stabilisierung und Senkung der Zinsausgaben und der Zinsquoten zu erreichen, damit die niedersächsische Haushaltswirtschaft weniger stark von Schwankungen des Zinsniveaus abhängig ist.

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.

Die dauerhafte Erzielung von Primärüberschüssen ist ein wichtiger Schritt zur Gesundung öffentlicher Haushalte. 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.



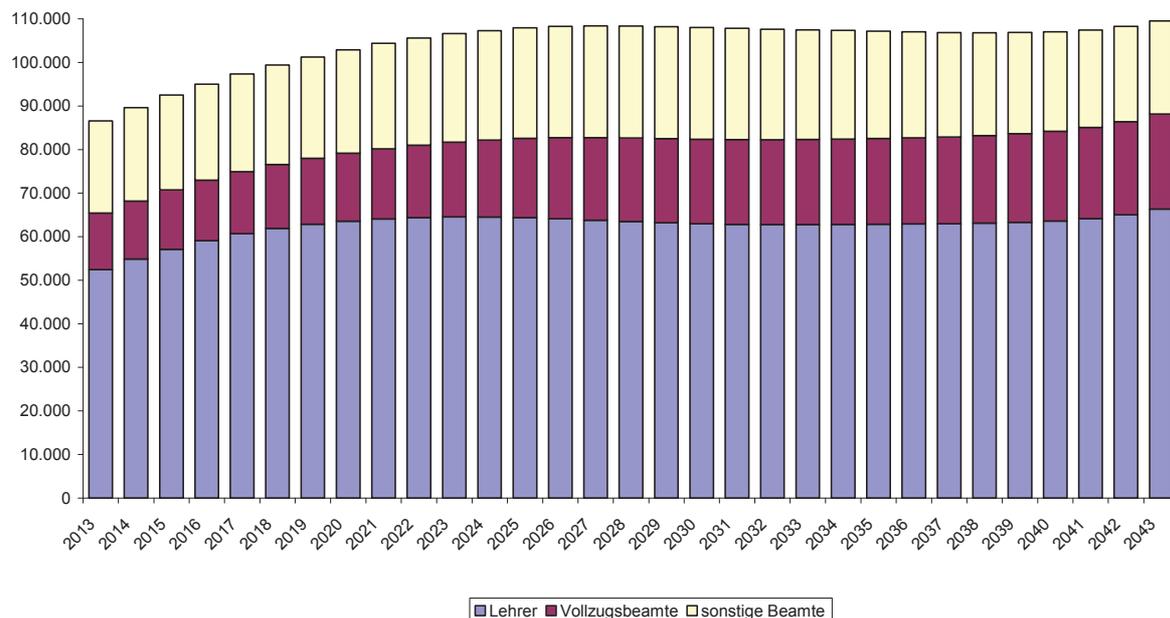
Der Blick auf lange Reihen zeigt aber auch, dass in der Vergangenheit nur über kürzere Perioden konstante oder sinkende Zins-Steuer-Quoten bzw. Schuldenquoten erreicht werden konnten. Eine nachhaltige Finanzpolitik wird hier gerade längerfristig zu einer dauerhaften Trendwende kommen müssen, damit die bereits heute bekannten Belastungen in der Zukunft, die u.a. aus der demografischen Entwicklung oder den steigenden Versorgungsausgaben resultieren, bewältigt werden können.

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.

Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfänger nach Gruppen 2013 bis 2043



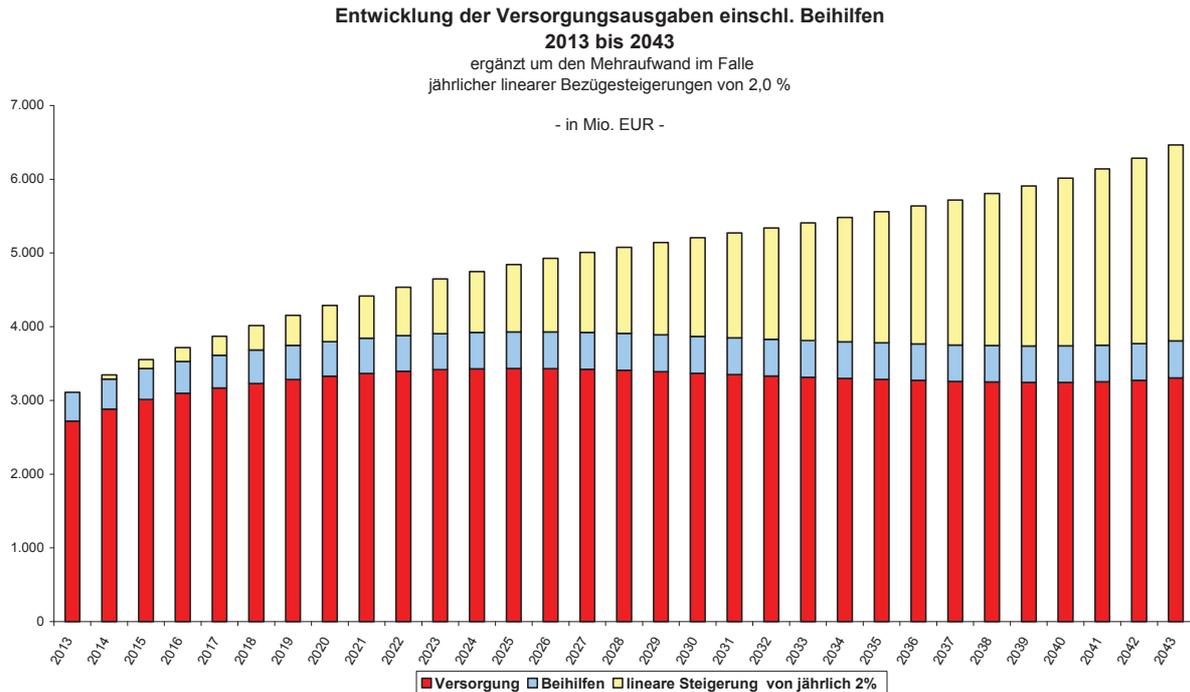
Die Zunahme der Versorgungsausgaben wird dadurch verstärkt, dass es auch im Öffentlichen Dienst eine Tendenz zur Einstellung höher qualifizierter Bewerber gab und gibt (Ausdehnung des Lehrerpersonals, zweigeteilte Laufbahn bei der Polizei). Damit werden Versorgungsempfänger aus den oberen Besoldungsgruppen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

Nach einer von der Abteilung Landesweite Bezüge- und Versorgungsstelle (LBV) der Oberfinanzdirektion Niedersachsen im Frühjahr 2014 erstellten Prognose werden die Versorgungsausgaben von zurzeit rd. 2,7 Mrd. EUR (Ist-Ausgabe 2013) ohne weitere lineare Anpassung auf rd. 3,4 Mrd. EUR im Jahr 2025 ansteigen. Ab 2026 ist im Prognosezeitraum (bis 2043) 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. Dezember 2013,
- Ist-Ausgabe für Versorgung im Haushaltsjahr 2013,
- Anzahl und Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie
- vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Sterbetafel.

Den Berechnungen liegt die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung (Stichtag: 31. Dezember 2013) gültige Rechtslage zugrunde. Hierzu gehören auch die Bezügeanpassungen aufgrund des NBVAnpG 2014 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 2013 rd. 11,6 %. Die ohne lineare Tarifsteigerungsrate gerechneten Werte steigen bis 2025 auf rd. 14,6 % der Ausgaben des Jahres 2013. Diese Zahl verdeutlicht, welcher Anteil der Landesausgaben in 2013 für den Versorgungsbereich bereitzustellen gewesen wäre, wenn die für das Jahr 2025 prognostizierte Anzahl und Struktur der Versorgungsempfänger bereits im Jahr 2013 vorgelegen hätte. Die Differenz zwischen dem Anteil der aktuellen Versorgungsausgaben an den Landesausgaben (11,6 %) und den zu erwartenden Versorgungsausgaben „zu heutigen Preisen“ des Jahres 2025 (rd. 14,6 %) beschreibt den Konsolidierungsbedarf, der zur Finanzierung der entsprechenden Verpflichtungen in den nächsten Jahren entsteht, nämlich rd. 3 Prozentpunkte des aktuellen Haushaltsvolumens oder rd. 820 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 Versorgungsverpflichtungen des Landes liegen dem Grunde nach für die nächsten Jahrzehnte fest, gleichwohl stellt auch die Versorgungsprognose der OFD-LBV lediglich eine Momentaufnahme dar. Rechtsänderungen und veränderte Berechnungsparameter werden entsprechend zu neuen Ergebnissen führen.

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

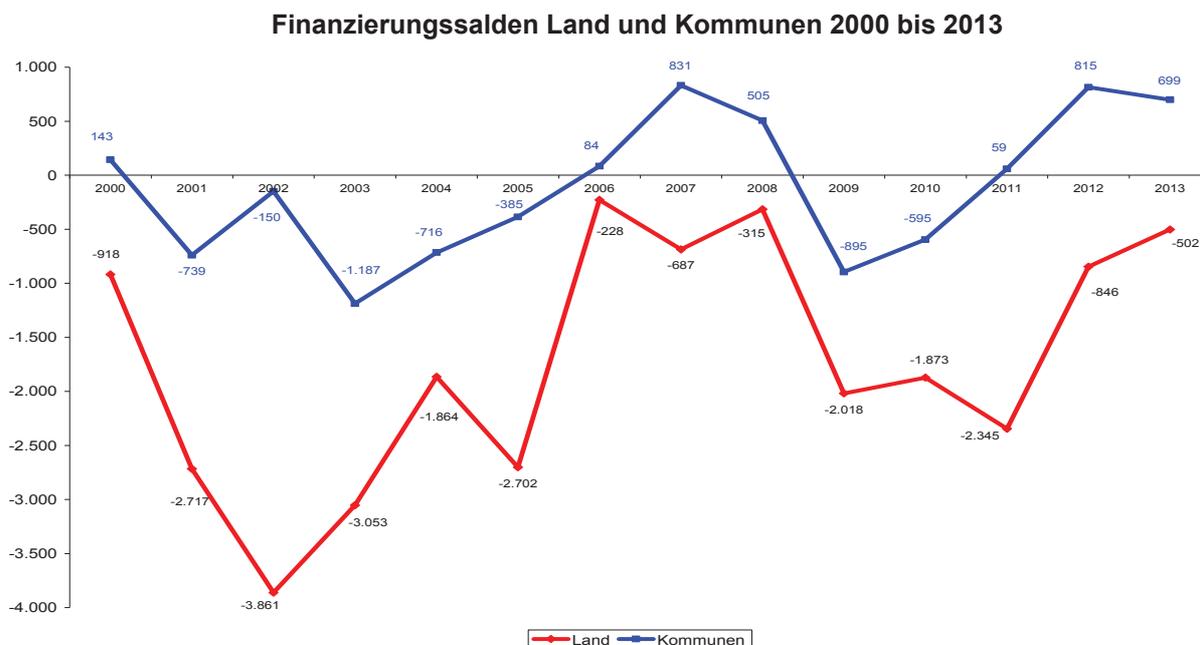
2005 für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte mit Wirkung vom 1. Januar 2009 die Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand vom 60. auf das vollendete 61. Lebensjahr und mit Wirkung vom 1. Januar 2010 auf das vollendete 62. Lebensjahr angehoben.

Beginnend ab 2012 wird vergleichbar mit den rentenrechtlichen Regelungen die gesetzliche Altersgrenze bis 2029 stufenweise auf das 67. Lebensjahr angehoben. Über eine Übernahme der rentenrechtlichen Regelung zur abschlagsfreien Rente ab 63 ist noch nicht abschließend entschieden worden. Mit der Anhebung der Altersgrenze einhergehend ist zur Flexibilisierung des Ruhestandsbeginns ein zeitlicher Korridor für den Eintritt in den Ruhestand zwischen dem 60. und 70. Lebensjahr eingeführt worden. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl der Versetzungen in den Ruhestand auf Antrag seit 2012 ansteigend ist.

4. Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den 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 (KFA) zugrunde gelegt wird. In dem Bericht wird zur Beurteilung der Finanzsituation von Land und Kommunen neben zahlreichen Einzelindikatoren insbesondere der Finanzierungssaldo beider Ebenen als eine wichtige zusammenfassende Kennzahl betrachtet. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat die in dem Bericht untersuchten Parameter – bereits zum wiederholten Male – ausdrücklich als entscheidungsrelevant eingestuft. Dies gilt besonders hinsichtlich der vergleichenden Betrachtung der Entwicklung der Finanzierungssalden von Land und Kommunen.



Quelle: LSKN und eigene Berechnungen, 2013: 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 2013 nach einem Vorjahrswert von -846 Mio. EUR einen verbesserten negativen Finanzierungssaldo von -502 Mio. EUR aus. Die Ergebnisse der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung führen bei den Kommunen 2013 zu einem positiven Finanzierungssaldo von 699 Mio. EUR. Das Ergebnis fiel somit für die Gesamtheit der Kommunen geringfügig schlechter als im Vorjahr (-116 Mio. EUR) aus. Damit haben die kommunalen Körperschaften zum dritten Mal in Folge einen positiven Finanzierungssaldo erreicht. Für die Landesebene ist damit insgesamt ein deutlich positiver Trend und für die kommunale Ebene nahezu eine Verstetigung der Finanzierungssalden zu erkennen.

Die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen stiegen im Vergleich zum Vorjahr auf 19,4 Mrd. EUR (+ 6,0 %), gleichzeitig erhöhten sich die bereinigten Gesamteinnahmen auf 20,1 Mrd. EUR (+ 5,1 %). Hier konnten die Steuereinnahmen 2013 mit 7,46 Mrd. EUR nach Abzug der Gewerbesteuerumlage das hohe Niveau von 2012 (7,49 Mrd. EUR) nahezu halten.

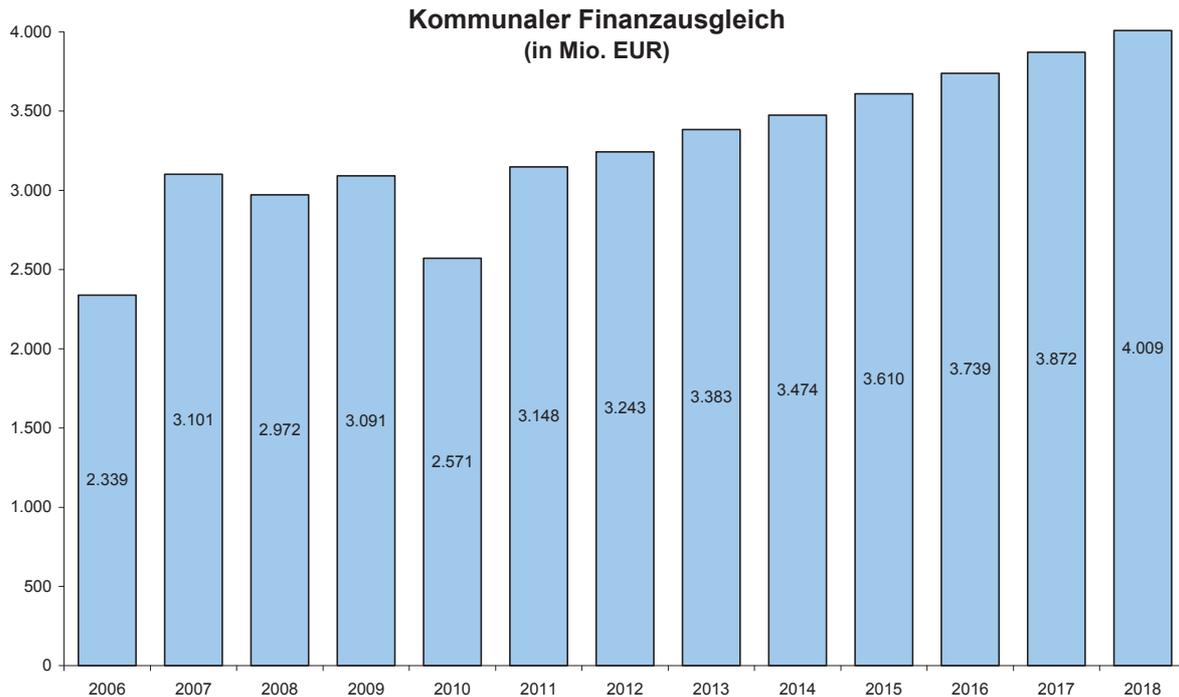
Die Verluste der kommunalen Ebene beruhen vor allem auf einem Rückgang der Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Im Vergleich zu 2012 wurden bei dieser Steuerart in 2013 mit 3,1 Mrd. EUR (netto) etwa 230 Mio. EUR weniger eingenommen. Alle anderen Steuerarten blieben stabil oder konnten mit einem leichten Plus abschließen.

Mehr als kompensiert wurde der geringe Rückgang bei den Steuereinnahmen durch deutlich höhere Einnahmen aus dem KFA. Hier wurde mit 3,4 Mrd. EUR in 2013 abermals ein neuer Höchststand erreicht (+ 140 Mio. EUR).

Soweit die aktuellen Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (siehe Abschnitt 2) eintreten, ist für 2014 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. Die Landesregierung hat daher festgestellt, dass die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen nach wie vor gewahrt ist und es somit keiner Änderung der Steuerverbundquote von 15,50 % im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz (§ 1 NFVG) bedarf.

Nach den prognostizierten Steuereinnahmen und den Beschlüssen der Landesregierung zur Mittelfristigen Planung 2014 - 2018 wächst die Zuweisungsmasse des Kommunalen Finanzausgleiches für 2015 ff. kontinuierlich weiter auf 3,6 / 3,7 / 3,9 / 4,0 Mrd. EUR.



Quelle: LSN, Ist bis 2013; 2014: Soll lt. HP 2014, HPE 2015 und Planung 2016-2018; mit Finanzausgleichsumlage und Steuerverbundabrechnung.

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. Juni 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 zudem von den Beschlüssen der Landesregierung zur Stärkung der Steuerbasis. Durch die von der Landesregierung beschlossene Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes zum 1. Januar 2014 von 4,5 % auf 5 % fließen 33 % bzw. 17 Mio. EUR in 2014 und 25 Mio. EUR jährlich ab 2015 über den KFA in die Kommunalhaushalte. Bis 2018 ergibt sich allein hieraus ein kommunales Mehreinnahmevermögen von ca. 117 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 und die steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA), den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sowie aus der KFZ-Steuer-Erstattung des Bundes (vgl. Art 106b GG).

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

in Mio. EUR	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Steuern	20.327	21.238	22.062	22.900	23.742
LFA	220	262	299	316	347
BEZ	86	110	126	133	143
Kfz-Steuer-Kompensation	896	896	896	896	896
Summe	21.529	22.506	23.383	24.245	25.128
Veränderung in %	+ 1,9	+ 4,5	+3,9	+ 3,7	+ 3,6

Die Ansätze für Steuern, LFA und BEZ in den Jahren 2015 bis 2018 sind aus den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 6. bis 8. Mai 2014 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 zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Umsetzungsgesetz sowie die Umsetzung des BFH-Urteils III R22/13 vom 17. Oktober 2013 zum Kindergeld für verheiratete Kinder. Daneben wurden die Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes in Niedersachsen ab 1. Januar 2014 von 4,5 % auf 5,0 % einbezogen sowie weitere niedersächsische Besonderheiten berücksichtigt.

So wurde u.a. analog zu den Vorjahren eine Demografievorsorge eingestellt, die den zum Bundesgebiet leicht überproportional schrumpfenden Bevölkerungsanteil Niedersachsens berücksichtigt. Um die hieraus resultierenden Auswirkungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu antizipieren, wurden ab 2015 Abschläge in Höhe 25 / 50 / 75 und 100 Mio. EUR vorgenommen.

Daneben erfolgte eine geringfügige Korrektur der Einnahmeerwartung bei der Förderabgabe für das Jahr 2015 von vorher 400 Mio. EUR auf nunmehr 440 Mio. EUR. Für den Mipla-Zeitraum wurde die Förderabgabe dagegen weiterhin unverändert mit jährlich 400 Mio. EUR angesetzt. Insgesamt werden rd. 82 % der Einnahmen aus der Förderabgabe über den bundesstaatlichen Finanzausgleich ausgeglichen.

Zusammengefasst zeigt die Gegenüberstellung der Steuerschätzung gegenüber dem Haushaltsplan 2014 und der Mipla 2013 - 2017 folgende geringfügige Abweichungen:

- Beträge in Mio. EUR -	2014	2015	2016	2017
Ansatz laut HP 2014	21.529			
Ansätze laut Mipla 2013 - 2017		22.493	23.310	24.134
Schätzabweichung		- 62	- 2	+ 36
Erhöhung Grunderwerbsteuersatz		+ 75	+ 75	+ 75
Ansätze lt. Mipla 2014 - 2018	21.529	22.506	23.383	24.245
Korrektur Förderabgabe		+ 40	-	-
Differenz alte / neue Mipla	0	+ 53	+ 73	+ 111

5.2 Einnahmen vom Bund

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

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	3.495	3.411	3.436	3.495	3.530
Veränderung in %	4,9 (Soll/Ist)	-2,4	0,7	1,7	1,0

Der Rückgang der Bundeseinnahmen von 2014 zu 2015 ist im Wesentlichen durch die zum 1. Januar 2015 wirksame vollständige Finanzierungsübernahme des BAföG durch den Bund begründet. Ab diesem Zeitpunkt entfällt neben der Veranschlagung der Ausgaben auch die bis dato gemäß dem Bruttoprinzip veranschlagte korrespondierende Einnahme des Bundes (2014: rd. 135 Mio. EUR).

Ansatz erhöhend wirken dagegen u.a. höhere Erstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung, die im gesamten Planungszeitraum gegenüber dem Planwert 2014 (560 Mio. EUR) auf 603 / 639 / 677 / 718 Mio. EUR steigen.

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	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	2.660	2.676	2.597	2.602	2.558
Veränderung in % (Soll/Ist)	-9,4	0,6	-2,9	0,2	-1,7

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen wird durch eine Reihe verschiedener Faktoren beeinflusst. Die für 2014 veranschlagte Förderabgabe ist gegenüber dem Ist 2013 um rd. 140 Mio. EUR rückläufig, für 2015 wird sie um weitere 10 Mio. EUR und 2016 nochmals um 40 Mio. EUR reduziert. Die Entnahme aus der Versorgungsrücklage ist in den Jahren 2014 bis 2018 mit 38 / 125 / 44 / 63 und 41 Mio. EUR veranschlagt. Gegenüber dem Ist 2013 gehen die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage um 54 Mio. EUR und die Elternentgelte für die Unterstützung von Schülern in besonderen Notlagen um 59 Mio. EUR zurück.

5.4 Haushaltsdeckungskredite

Nach den von der Landesregierung getroffenen finanzpolitischen Beschlüssen wird die Nettokreditaufnahme mit Blick auf einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 schrittweise abgesenkt:

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Allgemeine Haushalts- deckungskredite in Mio. EUR	720	600	480	360	240
Kreditfinanzierungsquote in %	2,6	2,1	1,7	1,2	0,8

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.

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
HGr. 4 in Mio. EUR	10.786	11.256	11.611	11.996	12.315
Veränderung in %	4,3	4,4	3,1	3,3	2,7
<u>davon</u>					
a) aktiv Beschäftigte	7.521	7.748	7.928	8.134	8.295
Anteil in %	69,7	68,8	68,3	67,8	67,4
b) Versorgungsempfänger	3.265	3.509	3.683	3.863	4.020
Anteil in %	30,3	31,2	31,7	32,2	32,6

Die Steigerung der Personalausgaben ist insbesondere auf den weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben sowie auf die Auswirkungen des Änderungstarifvertrags Nr. 7 zum TV-L, sowie der linearen Besoldungs- und Versorgungsanpassung in 2014 zurückzuführen. Zum 1. Januar 2014 wurden die Bezüge der Tarifbeschäftigten sowie zum 1. Juni 2014 die Besoldungs- und Versorgungsbezüge linear um 2,95 % erhöht.

Nach Beschluss der Landesregierung sollen die Besoldungs- und Versorgungsbezüge zum 1. Juni 2015 um 2,5 % und zum 1. Juni 2016 um weitere 2,0 % linear gesteigert werden. Eine Überprüfung der hierbei zugrunde liegenden Annahmen ist mit dem Haushaltsplanentwurf 2016 vorgesehen.

Für lineare Bezügesteigerungen im Tarifbereich in den Jahren ab 2015 wurde pauschale Vorsorge eingeplant. Sofern die im Haushalt für diesen Zweck getroffene Vorsorge nicht ausreichend sein sollte, sind nach Beschluss der Landesregierung mögliche Haushaltsbelastungen aus den Tarifrunden 2015 und 2016 im Personalhaushalt einzusparen.

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. 2,0 Mrd. EUR im Jahr 2015 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. 13,2 Mrd. EUR im Jahr 2015.

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Personalausgaben in Mio. EUR	12.664	13.241	13.603	14.018	14.325
<u>davon:</u>					
Personalausgaben, HGr. 4	10.786	11.256	11.611	11.996	12.315
Personalausgaben Landesbetriebe	1.878	1.985	1.992	2.022	2.010
Beschäftigungsvolumen	132.948	132.498	132.479	132.480	133.093
Stellen ¹⁾	131.216	131.653	131.455	131.392	131.983

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

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

Umsetzung von Einsparungen im Personalbereich als Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts

In Fortsetzung vorausgegangener Einsparprogramme wird zurzeit im Landeshaushalt die 2010 beschlossene Zielvorgabe III zum Abbau von Stellen und Stellenäquivalenten (ZV III) vollzogen. Nachdem mit dem Haushalt 2015 die letzte Rate der ZV III abgebaut sein wird, hat die Landesregierung das Finanzministerium beauftragt, zum Haushaltsplanentwurf 2016 ein Konzept zur Kontrolle und Begrenzung des Personalaufwuchses in der Landesverwaltung vorzubereiten. Dieses Einsparkonzept soll sicherstellen, dass Personalzuwächse künftig grundsätzlich in einem mittelfristigen Zeitraum wieder zurückgeführt werden. Die Ergebnisse der Aufgabenanalyse werden hierbei einbezogen.

6.2 Sachausgaben

Für die Sachausgaben ergibt sich folgendes Bild:

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	1.447	1.447	1.447	1.460	1.459
Veränderung in %	-1,7 (Soll/Ist)	0,0	0,0	0,9	-0,1

Die Sachausgaben verbleiben über den gesamten Mipla-Zeitraum auf einem nahezu identischen Niveau.

Gegenüber den Ist-Ausgaben 2013 fallen die veranschlagten Ausgaben 2014 um rd. 1,7 % geringer aus. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen 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 2013 fallen die veranschlagten Ausgaben 2014 dadurch rein „technisch“ um rd. 57 Mio. EUR geringer aus. Diesem Rückgang stehen Ausgabesteigerungen i. H. v. 23 Mio. EUR für den Zentralen Betrieb der Informations- und Kommunikationstechnik gegenüber.

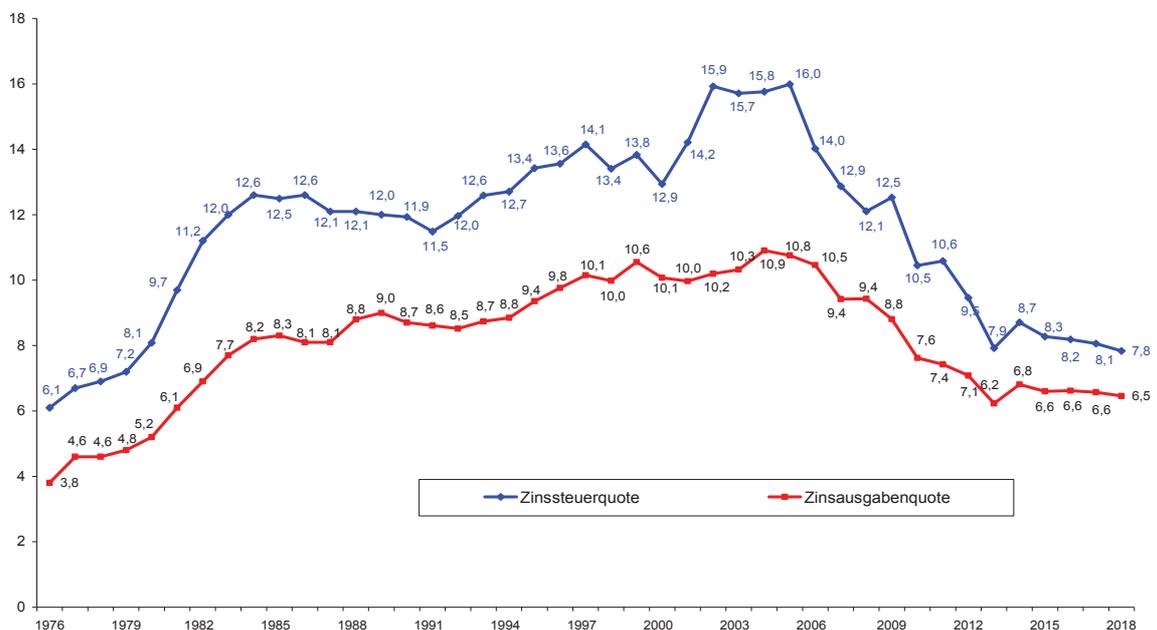
6.3 Zinsausgaben

Durch die aktuellen geldpolitischen Beschlüsse der Europäischen Zentralbank (EZB), den Leitzins auf 0,15 % zu senken sowie die Einführung der negativen Einlagefazilität von -0,10 %, haben die Zinsen in Europa neue Tiefststände im historischen Vergleich erreicht. Derzeit ist zu erwarten, dass die Zinsen für längere Zeit auf dem aktuellen Niveau bleiben werden.

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

	HP 2014	HPE 2015	Planung		
			2016	2017	2018
in Mio. EUR	1.874	1.862	1.915	1.954	1.968
Veränderung in %	12,0 (Soll/Ist)	-0,6	2,8	2,0	0,8

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:

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	11.983	12.293	12.570	12.948	13.252
Veränderung in %	3,5 (Soll/Ist)	2,6	2,3	3,0	2,4

Der Anstieg von 2013 nach 2014 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 den Hochschulpakt 2020 und den Finanzhilfen nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder. Die Ausgaben im Bereich „Soziales“, für Kindertageseinrichtungen und für den Kommunalen Finanzausgleich (s. auch Punkt 6.5) steigen im gesamten Betrachtungszeitraum stetig an.

6.5 Zahlungen an den kommunalen Bereich

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

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	7.821	8.136	8.478	8.825	9.132
Veränderung in %	2,2 (Soll/Ist)	4,0	4,2	4,1	3,5
<u>Nachrichtlich:</u> Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts in %	2,4 (Soll/Ist)	2,5	2,5	2,8	2,5

Die Steigerungsraten für die Planungsjahre bewegen sich im üblichen Rahmen.

6.5.1 Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes

Die Zuweisungen an die Gemeinden innerhalb des Steuerverbundes (näheres dazu im Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz – NFAG, zuletzt geändert 16. Dezember 2013, Nds. GVBl. S. 310) betragen einschließlich der Finanzausgleichsumlage:

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	3.474	3.610	3.739	3.872	4.009
Veränderung in %	2,1 (Soll/Ist)	3,9	3,6	3,6	3,5

Im Haushaltsjahr 2014 wird die schlussgerechnete Steuerverbundabrechnung 2013 i.H.v. 84,9 Mio. EUR der aktuellen Zuweisungsmasse hinzugerechnet. So können die Kommunen über einen Betrag von über 3,5 Mrd. EUR verfügen.

6.5.2 Zahlungen außerhalb des Steuerverbundes

Außerhalb des Steuerverbundes fließen folgende Zahlungen an den kommunalen Bereich:

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	4.347	4.526	4.739	4.953	5.123
Veränderung in %	2,3 (Soll/Ist)	4,1	4,7	4,5	3,4

Die Zahlungen außerhalb des Steuerverbunds steigen im Planungszeitraum jedes Jahr merklich an. Die Gründe hierfür sind insbesondere im Einzelplan 05 (Bereich "Soziales") zu finden. Hier führen steigende Zuweisungen im Quotalen System sowie die vollständige Übernahme von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung durch den Bund zu jeweiligen Mehrausgaben gegenüber den Vorjahren.

6.6 Investitionsausgaben

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

	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	1.690	1.630	1.650	1.659	1.675
Anteil an den jeweiligen bereinigten Gesamtausgaben in % (Investitionsquote)	6,1	5,8	5,7	5,6	5,5

Gegenüber der MiPla 2013 - 2017 steigen die Investitionsausgaben für die Planungsjahre 2016 und 2017 um insgesamt mehr als 110 Mio. EUR an. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen die Auflegung des Sanierungs- und Bauprogramms für die Hochschulmedizin.

Die Schwerpunkte der Investitionen liegen dabei in folgenden Bereichen:

in Mio. EUR	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Brandschutz	26	27	27	27	27
Landespolizei	65	57	54	55	52
Städtebau und Wohnungswesen	98	93	100	112	124
Sonstige soziale Leistungen, insb. NPflegeG	42	44	51	51	51
Gesundheit, insb. Krankenhausbau	231	244	236	238	240
Schulen, u.a. Inklusion	4	16	16	16	16
Investitionsprogramm des Bundes „Kinderbetreuungsförderung“	25		19	23	9
Landesprogramm „Krippen“	8				
Hochschulbau (Epl. 06)	182	195	186	179	174
Hochschulen (ohne Hochschulbau)	58	55	43	43	43
Gewerbliche Wirtschaft (einschl. EU)	176	128	132	133	133
Verkehr (Öffentlicher Nahverkehr und nichtbundeseigene Eisenbahnen)	151	161	177	182	187
Straßenbau	151	141	135	129	129
Häfen-Schifffahrt	33	31	39	41	41
Tiefwasserhafen	19	1			
EU- Landwirtschaft	68	72	90	89	89
GA-Entwicklung des ländlichen Raumes	52	54	50	42	43
EU-Umwelt	11	18	18	18	18
Wasserwirtschaft einschl. Hochwasserschutz	81	87	88	83	83
Landeseigener Hochbau	82	77	65	72	94

In den Investitionsausgaben und den aufgeführten Schwerpunktbereichen sind auch Ausgaben nach dem sog. „Entflechtungsgesetz“ enthalten. Infolge der Föderalismusreform I stehen den Ländern seit 2007 bis 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ und „Bildungsplanung“ sowie die Abschaffung der Finanzhilfen zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und zur „sozialen Wohnraumförderung“ bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu (sog. Kompensationsmittel, Artikel 143c GG,

§ 1 Entflechtungsgesetz). Durch die Gesetzesänderung vom 15. Juli 2013 entfällt ab 2014 die gruppenspezifische Zweckbindung; die Beträge unterliegen gleichwohl einer investiven Zweckbindung.

Im Planungszeitraum sind in den Ressorthaushalten folgende Mittel vorgesehen:

in Mio. EUR	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
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	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. EUR	186	182	181	180	180

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

6.8 Globale Minderausgaben

in Mio. EUR	HP	HPE	Planung		
	2014	2015	2016	2017	2018
Insgesamt *)	264	282	278	298	197
<u>davon:</u>					
Allgemeine globale Minderausgabe (Einzelplan 13)	150	276	272	292	192
Ressortspezifische globale Minderausgaben	113	6	6	6	6

*) Abweichungen durch Runden der Zahlen.

