

**Gutachten**  
**zur Justiziabilität der Schuldenbremse auf Landesebene**

Gliederung

**I. Auftrag**

**II. Gutachten**

A. Die Schuldenbremse auf Landesebene

B. Justiziabilität einer durch die Landesverfassung geregelten Umsetzung der Schuldenbremse

1. Abstrakte Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
2. Abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht
3. Weitere Klagemöglichkeiten
4. Zeitpunkt der abstrakten Normenkontrolle
5. Verfahrensdauer
6. Konsequenzen der Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes
7. Klagemöglichkeiten bei Verstößen gegen die einfachgesetzliche Konkretisierung einer verfassungsrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

C. Justiziabilität der Umsetzung der Schuldenbremse durch einfachgesetzliche Regelungen

1. Abstrakte Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
  - a) Prüfungskompetenz aufgrund von Art. 100 Abs. 3 GG
  - b) Prüfungskompetenz durch Hineinwirken des Grundgesetzes in das Landesverfassungsrecht
  - c) Weitere Begründungsansätze für eine Prüfungskompetenz
2. Abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht
3. Weitere Klagemöglichkeiten

D. Ausgestaltung der Schuldenbremse

E. Extrahaushalte

F. Ergebnisse

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der Fraktion der AfD mit der Erstellung eines Gutachtens zur Justiziabilität der Schuldenbremse auf Landesebene und weiterer Fragen hinsichtlich der Schuldenbremse beauftragt. Im Einzelnen wünscht die Fraktion der AfD die Prüfung der folgenden Fragen:

1. Im Falle einer Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung:
  - a) Könnte ein Verstoß gegen Regelungen der Landesschuldenbremse vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder einem anderen Gericht geltend gemacht werden bzw. könnte die Einhaltung der Regelungen der Landesschuldenbremse vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder einem anderen Gericht eingeklagt werden? Wenn ja, auch von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses und in welcher Konstellation? Wer könnte noch klagebefugt sein und wo wären diese Rechte klageweise geltend zu machen?

- b) Welche Voraussetzungen müssten für eine solche Klage erfüllt sein?
- c) In welchen Phasen des Haushaltskreislaufes könnten Rechte wegen Verletzung von Regelungen der Landesschuldenbremse klageweise geltend gemacht werden?
- d) Mit welchen Verfahrensdauern ist bei solchen Klagen zu rechnen? Welche Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug und die Haushaltsaufstellung hätte dies?
- e) Welche Konsequenzen hätte die Feststellung eines Gerichtes, dass der Haushaltsplan bzw. das Haushaltsgesetz gegen die Landes- und/oder Bundesschuldenbremse verstößt?
- f) Wie ist die Rechtslage bei folgender Konstellation:

In der Verfassung steht lediglich folgender Satz zur Schuldenbremse:

*„Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“*

Einzelheiten sind einfachgesetzlich geregelt.\*

Kann gegen Verstöße bei einfachgesetzlich geregelter Schuldenbremse vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin geklagt werden bzw. könnten vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder vor anderen Gerichten die Einhaltung der einzelnen einfachgesetzlich geregelten Schuldenbremsensachverhalte (Berechnungsmethoden, angewandte Verfahren etc.) eingeklagt werden? Vor welchen Gerichten wäre für wen was möglich? Ließe sich gegen Verstöße einiger der exemplarisch aufgeführten Regelungen ((2) bis (5)) nicht klagen? Wenn ja, welche und warum? Welche Konsequenzen würden sich aus erfolgreichen Klagen gegen Verstöße der einfachgesetzlich geregelten Schuldenbremsensachverhalte ergeben? Würde ein Verstoß gegen die einfachgesetzlichen Regelungen bereits bedeuten, dass im verfassungsrechtlichen Sinne gegen die Schuldenbremse verstoßen wäre?

\* Ein entsprechender Regelungsentwurf ist als Anlage beigelegt.

2. Im Falle einer lediglich einfachgesetzlichen Umsetzung:

- a) Könnte ein Verstoß gegen die Landesschuldenbremse vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder einem anderen Gericht geltend gemacht werden bzw. könnte die Einhaltung der Landesschuldenbremse vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder einem anderen Gericht eingeklagt werden? Wenn ja, auch von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses (MdAs) und in welcher Konstellation? Wer könnte noch klagebefugt sein und wo wäre eine Klage zu erheben?
- b) In welchen Phasen des Haushaltskreislaufes könnten Rechte wegen Verletzung von Regelungen der Landesschuldenbremse klageweise geltend gemacht werden?
- c) Welche Voraussetzungen müssten für eine solche Klage erfüllt sein?
- d) Mit welchen Verfahrensdauern ist bei solchen Klagen zu rechnen? Welche Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug und die Haushaltsaufstellung hätte dies?
- e) Welche Konsequenzen hätte die Feststellung eines Gerichtes, dass der Haushaltsplan bzw. das Haushaltsgesetz gegen die Landes- und/oder Bundesschuldenbremse verstößt?

3. Ließe sich die Landesschuldenbremse so ausgestalten, dass die Schuldenbremse erst ab einem vorab definierten Tragfähigkeitsniveau – z. B. bestimmten Prozentsatz Verhältnis Landes-Schulden zum BIP des Landes – greift?

4. Falls Extrahaushalte im Rahmen der kürzlich beschlossenen Berliner Landesschuldenbremse Schulden aufnehmen, für welche Aufgaben bzw. Ausgaben dürften die Mittel verwendet werden?

## II. Gutachten

### A. Die Schuldenbremse auf Landesebene

Als Schuldenbremse werden allgemein die folgenden, in Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG)<sup>1</sup> enthaltenen Vorschriften bezeichnet:

*(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.*

Der Bundesgesetzgeber hat hierbei eine Neufassung von Art. 109 Abs. 3 GG vorgenommen<sup>2</sup>, um damit der wachsenden Verschuldung von Bund und Ländern entgegenzuwirken.<sup>3</sup> Für das Land Berlin ist insbesondere Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG bedeutsam, wonach die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte selbst regeln, wobei sie allerdings keine Einnahmen aus Krediten zulassen dürfen. Durch Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG sind die Länder verpflichtet worden, ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 GG erfüllt werden.

---

<sup>1</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546).

<sup>2</sup> Durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

<sup>3</sup> Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2019, Art. 109 Rn. 113 f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 12; Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561.

Einige Bundesländer haben zur Umsetzung dieser Vorgaben eigene Regelungen in ihren Verfassungen sowie zusätzlich auf einfachgesetzlicher Ebene getroffen, andere haben sich mit einer Umsetzung der Schuldenbremse durch einfaches Landesrecht begnügt.<sup>4</sup>

Berlin hat die Schuldenbremse nicht in seiner Verfassung verankert, sondern lediglich ein Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht erlassen, das ein Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (Berl-SchuldenbremseG) sowie die Änderung weiterer Vorschriften enthält.<sup>5</sup>

## B. Justiziabilität einer durch die Landesverfassung geregelten Umsetzung der Schuldenbremse

Es ist zu erörtern, inwieweit Verstöße gegen eine in der Landesverfassung verankerte Schuldenbremse zum Gegenstand gerichtlicher Verfahren gemacht werden können.

### 1. Abstrakte Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin

Eine in der Verfassung von Berlin (VvB)<sup>6</sup> verankerte Schuldenbremse könnte Prüfungsmaßstab eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof Berlin gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB und § 14 Nr. 4 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG)<sup>7</sup> sein.

Nach diesen Vorschriften entscheidet der Verfassungsgerichtshof bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung von Berlin auf Antrag des Senats oder eines Viertels der Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Die abstrakte Normenkontrolle ist ein von subjektiven Rechten unabhängiges objektives Verfahren zur Kontrolle der Vereinbarkeit von Normen mit der Verfassung von Berlin. Sie dient der Schaffung von Rechtsfrieden durch die Klärung der

---

<sup>4</sup> Zum Stand der Umsetzung bis zum 1. August 2019 vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, Gutachten vom 1. August 2019.

<sup>5</sup> Vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742).

<sup>6</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

<sup>7</sup> Vom 8. November 1990 (GVBl. S. 2246), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. April 2019 (GVBl. S. 254).

verfassungsrechtlichen Lage und dem Schutz des Verfassungsvorrangs.<sup>8</sup> Bei einem Haushaltsgesetz, dessen Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse zweifelhaft erscheint, handelt es sich um Landesrecht im Sinne des Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB und damit um einen tauglichen Prüfungsgegenstand. Auch wenn ein Haushaltsgesetz durch Inkrafttreten eines neuen Haushaltsgesetzes im Wesentlichen seine Wirkung verliert, stellt es noch einen zulässigen Antragsgegenstand dar. Dies folgt insbesondere aus dem objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens. Außerdem würden Haushaltsgesetze weitgehend einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen, wenn im Hinblick auf ihre zeitlich begrenzte Wirkung auch die Möglichkeit einer Normenkontrolle entfiel.<sup>9</sup> Der Verfassungsgerichtshof Berlin hat hinsichtlich der Zulässigkeit der Normenkontrolle erklärt, der begrenzten zeitlichen Wirkung des Haushaltsgesetzes entspreche die jährliche Wiederkehr eines Gesetzes gleicher Art. Damit bestehe die Möglichkeit, dass eine mit einem Normenkontrollantrag zur Prüfung gestellte verfassungsrechtlich zweifelhafte Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers von Jahr zu Jahr wiederholt werde.<sup>10</sup> Eine Regelung der Schuldenbremse in der Verfassung von Berlin könnte somit den Prüfungsmaßstab für ein Verfahren zur Kontrolle des Haushaltsgesetzes bilden.

Nähere Regelungen zum Verfahren enthalten die §§ 43 bis 45 VerfGHG. Nach Maßgabe von § 43 Nr. 1 VerfGHG ist der Antrag auf Kontrolle eines Gesetzes nur zulässig, wenn der Senat oder ein Viertel der Mitglieder des Abgeordnetenhauses das Gesetz wegen seiner förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin für nichtig hält.<sup>11</sup> Als ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung wird ein Klarstellungsinteresse angesehen. Das Klarstellungsinteresse wird im Regelfall durch das Vorliegen der Antragsvoraussetzungen indiziert und lässt sich nur unter besonderen Umständen verneinen.<sup>12</sup> Würde der Verfassungsgerichtshof zu der Überzeugung kommen, dass ein Haushaltsgesetz den Verfassungsregelungen zur Schuldenbremse widerspricht, so würde er es gemäß § 45 VerfGHG für nichtig oder mit der Verfassung unvereinbar erklären.

---

<sup>8</sup> von Lampe, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 84 Rn. 58; Michaelis/Rind, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 16; Wille, Der Berliner Verfassungsgerichtshof, 1993, S. 157.

<sup>9</sup> Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2010, Art. 81 Rn. 85.

<sup>10</sup> VerfGH Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2003, VerfGH 125/02, Rn. 45, Juris.de.

<sup>11</sup> Zur Diskrepanz zwischen dem Wortlaut von Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB und § 43 Nr. 1 VerfGHG vgl. Wille (Fn. 8), S. 162 f.; von Lampe (Fn. 8), Art. 84 Rn. 65.

<sup>12</sup> von Lampe (Fn. 8), Art. 84 Rn. 66; Michaelis/Rind (Fn. 8), Art. 84 Rn. 16; Wille (Fn. 8), S. 164.

## 2. Abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht

Weiter ist zu prüfen, ob eine in der Verfassung von Berlin enthaltene Regelung zur Schuldenbremse ebenfalls Gegenstand eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG)<sup>13</sup> sein kann. Hiernach entscheidet das Bundesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages. Die in Art. 109 Abs. 3 GG enthaltenen Regelungen zur Verschuldungsbegrenzung der öffentlichen Haushalte sind als Teil des Grundgesetzes ein zulässiger Prüfungsmaßstab für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht. Ein Haushaltsgesetz des Landes Berlin würde als Landesrecht ein zulässiger Prüfungsgegenstand sein.

In den §§ 76 bis 79 BVerfGG sind Regelungen zum Verfahren enthalten. Gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG ist der Antrag auf Kontrolle eines Landesgesetzes nur zulässig, wenn der Antragsteller es wegen seiner förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht für nichtig hält.<sup>14</sup> Auch bei dem Normenkontrollverfahren auf Bundesebene wird ein objektives Interesse an der Klarstellung der Geltung der zu prüfenden Norm als Zulässigkeitsvoraussetzung angesehen.<sup>15</sup> Würde das Bundesverfassungsgericht zu der Überzeugung kommen, dass ein Haushaltsgesetz des Landes Berlin mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse unvereinbar ist, so würde es das Gesetz gemäß § 78 BVerfGG für nichtig erklären.

Die abstrakte Normenkontrolle eines Haushaltsgesetzes ist also sowohl vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin wie auch vor dem Bundesverfassungsgericht möglich. Allerdings wird in Bezug auf das Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eingewandt, es sei kein gleichwertiger Ersatz für eine Normenkontrolle vor einem Landesverfassungsgericht. Zum einen sei gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG auf Landesebene nur die Landesregierung, nicht aber die Opposition im Landtag antragsbefugt, wodurch eine wichtige Kontrollebene weg falle. Zum anderen sei nicht überprüfbar, ob die

---

<sup>13</sup> Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Beschluss vom 20. November 2018 (BGBl. I 2019, S. 44).

<sup>14</sup> Zur Diskrepanz zwischen dem Wortlaut von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG vgl. BVerfGE 96, 133, 137. Das Bundesverfassungsgericht sieht in § 76 Abs. 1 BVerfGG eine verfassungskonforme Konkretisierung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.

<sup>15</sup> BVerfGE 96, 133, 137; 119, 96, 117; Kees, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, 2018, § 76 Rn. 48 ff.

durch Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehenen Ausnahmeregelungen auf Landesebene durch den Haushaltsgesetzgeber eingehalten würden.<sup>16</sup>

### 3. Weitere Klagemöglichkeiten

Fraglich ist, ob es abgesehen von den abstrakten Normenkontrollverfahren noch weitere Klagemöglichkeiten gibt, welche sich gegen Haushaltsgesetze richten, die nicht den Vorgaben einer in der Landesverfassung verankerten Schuldenbremse entsprechen.

Dagegen spricht der rechtliche Charakter des Haushaltsgesetzes. Gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB werden die Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr in einem Haushaltsplan veranschlagt. Das Haushaltsgesetz dient der Feststellung dieses Haushaltsplans. Er ist ein Wirtschaftsplan und zugleich staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform.<sup>17</sup> Die Rechtswirkungen des Haushaltsplans sind auf das Organverhältnis zwischen Parlament und Regierung beschränkt. Der Senat hat das Recht und die Pflicht, den Haushaltsplan aufzustellen und ihn dem Abgeordnetenhaus zur Abstimmung vorzulegen; er hat das Recht zur Budgetinitiative.<sup>18</sup> Durch die vorgeschriebene Gesetzesform wird dem Abgeordnetenhaus ein umfassendes Ausgabenbewilligungsrecht eingeräumt und die Möglichkeit gegeben, die Staatstätigkeit zu begrenzen und zu steuern.<sup>19</sup> Dagegen werden Ansprüche Dritter durch den Haushaltsplan weder begründet noch aufgehoben.<sup>20</sup> Eine entsprechende Regelung ist in § 3 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>21</sup> und in § 3 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)<sup>22</sup> wörtlich enthalten.

---

<sup>16</sup> Rechnungshof von Berlin, Stellungnahme an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin zum Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht (Abghs-Drs. 18/2021), 2019, S. 6 F.; Landesrechnungshof Brandenburg, Beratungsbericht an den Landtag über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg, 2018, S. 27; Enderlein u. a., Gutachten zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Land Baden-Württemberg, 2019, S. 117; Waldhoff, Stellungnahme 16/4580 zum Gesetzentwurf NW LT – Drs. 16/13115, 2017, S. 4; Tappe, Stellungnahme 15/1142 zur Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses (Landtag NW) am 15. Dezember 2011, S. 5.

<sup>17</sup> Pfennig, in: Pfennig/Neumann (Fn. 8), Art. 85 Rn. 38; Korbmacher/Rind, in: Driehaus (Fn. 8), Art. 85 Rn. 2.

<sup>18</sup> Pfennig (Fn. 17), Art. 85 Rn. 26; Korbmacher/ Rind (Fn. 17), Art. 85 Rn. 2.

<sup>19</sup> Korbmacher/ Rind (Fn. 17), Art. 85 Rn. 12; Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2015, S. 72 f.

<sup>20</sup> Korbmacher/ Rind (Fn. 17), Art. 85 Rn. 2; Pfennig (Fn. 17), Art. 85 Rn. 38.

<sup>21</sup> In der Fassung vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742).

Somit enthält das Haushaltsgesetz im Regelfall keine subjektiven Rechte, die durch eine Klage geltend gemacht werden könnten.<sup>23</sup> Klageformen, die dem Schutz möglicher subjektiver Rechte dienen (wie etwa die Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 5 VvB) können sich daher grundsätzlich nicht gegen ein Haushaltsgesetz richten. Neben dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle besteht daher keine weitere Klagemöglichkeit in Bezug auf mögliche Verstöße gegen die Schuldenbremse.

#### 4. Zeitpunkt der abstrakten Normenkontrolle

Fraglich ist, zu welchem Zeitpunkt Verstöße gegen die landesverfassungsrechtliche Regelung zur Schuldenbremse, die durch ein Haushaltsgesetz erfolgen, geltend gemacht werden können.

Wie oben dargelegt wurde, kann die mögliche Verfassungswidrigkeit eines Haushaltsgesetzes nur im Wege der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder dem Bundesverfassungsgericht überprüft werden. Der zulässige Prüfungsgegenstand gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB ist bestehendes Landesrecht. Dies gilt auch für eine auf die Gesetzgebung der Länder bezogene Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle kann nur ein bereits existentes, also im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Berlin verkündetes Gesetz sein.<sup>24</sup> Es besteht somit ein Unterschied zur Verfassungsbeschwerde, die unter bestimmten Voraussetzungen bereits vor der Verkündung eines Gesetzes eingelegt werden kann.<sup>25</sup> Eine Norm existiert mit ihrer Verkündung. Ihr späteres Inkrafttreten ist insoweit unerheblich, da mit der Verkündung die Tätigkeit aller am Rechtsetzungsverfahren Beteiligten beendet ist.<sup>26</sup> Die vorbeugende Kontrolle von noch nicht verkündeten Gesetzen ist unzulässig, da es in diesem Fall an einem zulässigen Prüfungsgegenstand im Sinne der Vorschriften zur Normenkontrolle fehlt. Präventive Normenkontrollverfahren sind nur in den Bundesländern möglich, in denen das

---

<sup>22</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 55, 349, 362; Kamp (Fn. 10), Art. 81 Rn. 88, 89; Heintzen, Der Regelungsort der Schuldenbremse, 2018, S. 2; zu möglichen Ausnahmen von diesem Grundsatz vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand 2018, Art. 110 Rn. 11.

<sup>24</sup> BVerfGE 1, 396, 410; 104, 23, 29; von Lampe (Fn. 8), Art. 84 Rn. 64; Wille (Fn. 8), S. 167; Siegel/Waldhoff (Fn. 19), S. 93.

<sup>25</sup> Hellmann, in: Barczak (Fn. 15), § 90 Rn. 110 F. m. w. N.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 1, 396, 410; Wille (Fn. 8), S. 168.

Verfassungsprozessrecht sie durch eine Erweiterung des Prüfungsgegenstands zulässt.<sup>27</sup> Gesetze können solange Gegenstand einer Normenkontrolle sein, wie von ihnen noch eine rechtliche Wirkung ausgeht. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sollen Haushaltsgesetze des Bundes einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zugänglich sein, bis die Bundesregierung durch Bundestag und Bundesrat entlastet wird.<sup>28</sup>

## 5. Verfahrensdauer

Verlässliche Prognosen über die Dauer von Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin oder dem Bundesverfassungsgericht erscheinen nicht möglich. Ein Normenkontrollverfahren gegen das Berliner Haushaltsgesetz 2002/2003 (GVBl. S. 213), das mit Antrag vom 12. September 2002 eingeleitet wurde, endete mit einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Berlin (VerfGH 125/02) am 31. Oktober 2003. Stellungnahmen in der Literatur gehen von einem erheblichen zeitlichen Abstand zwischen dem Erlass der zu kontrollierenden Haushaltsgesetze und der gerichtlichen Entscheidung aus.<sup>29</sup> Hinzuweisen ist auf die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes gemäß § 31 VerfGHG und § 32 BVerfGG, der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der abstrakten Normenkontrolle möglich sein soll, wobei im Erfolgsfall das zu überprüfende Gesetz bis zur Entscheidung über die Hauptsache einstweilen außer Kraft gesetzt wird.<sup>30</sup> Die Dauer des Verfahrens hat keine Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug und die Aufstellung eines neuen Haushaltsplans.

## 6. Konsequenzen der Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes

Zu erwägen sind die Folgen, die eintreten können, wenn der Verfassungsgerichtshof Berlin oder das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis kämen, ein Haushaltsgesetz verstoße gegen die in der Verfassung von Berlin verankerten Schuldenbremse. Aufschlussreich erscheint insoweit ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Berlin anlässlich eines abstrakten Normenkontrollverfahrens zum Berliner Haushaltsgesetz 2002/2003.<sup>31</sup> Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof Berlin erklärt, die normale Folge der

---

<sup>27</sup> Vgl. Ulsamer, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Band II, 1983, S. 51 ff. sowie die Nachweise bei Wille (Fn. 8), S. 168 Fn. 907, 908.

<sup>28</sup> BVerfGE 20, 56, 94; kritisch hierzu Kamp (Fn. 10), Art. 81 Rn. 86.

<sup>29</sup> Heintzen, Der Regelungsort der Schuldenbremse, 2018, S. 2; Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, S. 881, 890.

<sup>30</sup> BVerfGE 104, 23, 29.

<sup>31</sup> VerfGH Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2003, VerfGH 125/02, juris.de.

Verfassungswidrigkeit in der Norm sei ihre Nichtigkeit. Die Nichtigkeit werde ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Urteils ausgesprochen, da das Haushaltsgesetz noch als Grundlage für künftige Kreditaufnahmen und Ausgaben dienen könne. Die Gemeinwohlbelange könnten im Wege des Nothaushaltsrechts gemäß Art. 89 VvB gewahrt werden. Für die Vergangenheit hat der Verfassungsgerichtshof lediglich die Unvereinbarkeit der umstrittenen Regelung des Haushaltsgesetzes mit der Verfassung festgestellt, um der auf ihm beruhenden, bereits erfolgten Verwaltungstätigkeit nicht die Rechtsgrundlage zu entziehen. Das Gericht wies darauf hin, Eingriffe in bereits abgeschlossene Tatbestände der Haushaltswirtschaft und des Haushaltsvollzugs seien im Interesse einer verlässlichen und in ihren Wirkungen kalkulierbaren Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft zu vermeiden.<sup>32</sup> Diese Auffassung entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>33</sup>

#### 7. Klagemöglichkeiten bei Verstößen gegen die einfachgesetzliche Konkretisierung einer verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse

Fraglich ist, inwieweit Möglichkeiten zur gerichtlichen Überprüfung bestehen, wenn ein Haushaltsgesetz gegen einfachgesetzliche Regelungen verstößt, die zur Umsetzung einer verfassungsrechtlich geregelten Schuldenbremse erlassen worden sind. Hierbei ist davon auszugehen, dass Vorschriften, die die Zuständigkeit von Gerichten für bestimmte Verfahrensgegenstände begründen, im Regelfall eher eng auszulegen sind. Dies folgt aus dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit: Gerichte müssen sicher wissen, in welchen Fällen sie zuständig sind; Kläger oder Antragsteller müssen Klarheit darüber haben, welche Möglichkeiten zur Anrufung der Gerichtsbarkeit ihnen offenstehen; Dritte müssen erkennen können, ob sie zulässigerweise zu Beteiligten in einem gerichtlichen Verfahren werden können. Somit ist davon auszugehen, dass Prüfungsmaßstab für eine abstrakte Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB, § 13 Nr. 4 VerfGHG nur die Verfassung von Berlin sein kann. Zu der Verfassung gehören nicht nur ihre Einzelbestimmungen, sondern auch die diesen zugrundeliegenden Prinzipien, Rechtsgrundsätze und Leitgedanken, an denen die einzelnen Bestimmungen zu messen sind.<sup>34</sup> Dagegen sind Normen des einfachen Rechts keine Bestandteile der Verfassung von Berlin. Auch wenn sie in ihrem Inhalt Verfassungsbestimmungen konkretisieren, werden sie dadurch nicht Teile der Landesverfassung gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB. Sie bleiben einfache Gesetze und

---

<sup>32</sup> VerfGH Berlin, Urteil von 31. Oktober 2003, VerfGH 125/02, Rn. 94, juris.de.

<sup>33</sup> BVerfGE 72, 330, 422; vgl. E 86, 148, 278.

<sup>34</sup> VerfGH Berlin, LVerfGE 2, 43, 52; 6, 28; 31; von Lampe (Fn. 8), Art. 84 Rn. 68.

können als solche nicht den Prüfungsmaßstab für die abstrakte Normenkontrolle bilden.<sup>35</sup> Rechtssystematisch ergibt sich dies aus dem Zweck der Normenkontrolle, den Vorrang der Verfassung, also des höherrangigen Rechts, zu sichern. Dazu wird beim Normenkontrollverfahren niederrangiges Recht im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht überprüft.<sup>36</sup> Einfachgesetzliche Vorschriften, die zur Umsetzung der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse geschaffen werden, haben keinen höheren Rang als ein Haushaltsgesetz und können daher keinen Maßstab für ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin bilden.

Weiter ist zu erwägen, ob ein Verstoß gegen einfachgesetzliche Regelungen, wie sie in der Anlage enthalten sind, gleichzeitig immer eine Verletzung der Regelungen über die Schuldenbremse in der Verfassung bedeuten würde und ob auf diesem Weg bei dem Verstoß gegen solche Vorschriften faktisch stets ein abstraktes Normenkontrollverfahren beantragt werden könnte. Dagegen spricht die Qualität von konkretisierenden Vorschriften als eigenständige Rechtsnormen. Ihr inhaltlicher Bezug zu der Regelung der Schuldenbremse in der Verfassung lässt nicht den Schluss zu, dass jeder Verstoß gegen sie zwangsläufig auch verfassungswidrig sein muss. Es ist stets im Einzelfall zu prüfen, ob Regelungen des Haushaltsgesetzes mit bestimmten Vorschriften zur Umsetzung der Schuldenbremse unvereinbar sind und ob diese Regelungen darüber hinaus auch gegen die Verfassung verstoßen. Verstöße gegen einfachgesetzliche Vorschriften können somit ein Indiz dafür sein, dass möglicherweise auch die Verfassung verletzt wird und damit eine abstrakte Normenkontrolle zulässig ist. Ein entsprechender Automatismus besteht jedoch nicht.

Es verbleibt die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht (vgl. II. B. 2.), da die einfachgesetzlichen Normen zur Konkretisierung einer verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse Landesrecht im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 13 Nr. 6 BVerfGG darstellen.

Weitergehende Klagemöglichkeiten bestehen nicht, da ein Haushaltsgesetz im Regelfall keine subjektiven Rechte enthält, so dass keine Klagen möglich sind, die den Schutz solcher Rechte bezwecken (vgl. II. B. 3.).

---

<sup>35</sup> Wille (Fn. 8), S. 170.

<sup>36</sup> Vgl. Ulsamer (Fn.27), S. 48.

## C. Justiziabilität der Umsetzung der Schuldenbremse durch einfachgesetzliche Regelungen

Weiter ist zu prüfen, inwieweit Verstöße gegen eine lediglich einfachgesetzlich geregelte Schuldenbremse zum Gegenstand gerichtlicher Verfahren gemacht werden können.

### 1. Abstrakte Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin

Fraglich erscheint, ob einfachgesetzliche Regelungen zur Schuldenbremse die Möglichkeit eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB und § 14 Nr. 4 VerfGHG eröffnen. Dagegen spricht der Wortlaut der Verfahrensregelungen. Prüfungsmaßstab für das Landesrecht kann danach nur die Verfassung von Berlin sein, nicht aber ein einfaches Gesetz.

Allerdings ist der Senat von Berlin der Auffassung, Haushaltsgesetz und Haushaltsplan seien stets im Wege der abstrakten Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof von Berlin überprüfbar. Nachdem der Senat noch im Jahr 2018 erklärt hatte, nur bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung könne ein Verstoß durch den Verfassungsgerichtshof festgestellt werden, da nur die Verfassung von Berlin Prüfungsmaßstab für diesen sei<sup>37</sup>, hat er im Jahr 2019 in der Begründung der Vorlage über das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht eine entgegengesetzte Position vertreten und wie folgt begründet:

*Art. 100 Abs. 3 GG zeigt, dass auch im Rahmen eines landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens die Auslegung des Grundgesetzes eine Rolle spielen kann. In der Kommentarliteratur (Dederer in Maunz-Dürig, GG, Stand Dez. 2013, Art. 100 Rd. 350; Meyer in von Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012 Art. 100 Rdn. 35) werden ausdrücklich die Fälle ausgeführt:*

- 1. Prüfung der Vereinbarkeit mit dem GG als Vorfrage*
- 2. Hineinwirken des GG in die Landesverfassung und*
- 3. Prüfung über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip.*

*Vor diesem Hintergrund ist der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich befugt, die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse als Prüfungsmaßstab bei der Normenkontrolle des Haushaltsgesetzes zu berücksichtigen.*<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Senat von Berlin, Bericht an den Hauptausschuss vom 28. August 2018, S. 4, [www.parlament-berlin.de/ados/18/Haupt/vorgang/h18-1440-V.ndf](http://www.parlament-berlin.de/ados/18/Haupt/vorgang/h18-1440-V.ndf)

<sup>38</sup> Abghs-Drs. 18/2021, S. 14 f.

Zu prüfen ist, ob die vom Senat vorgetragene Argumente tatsächlich den Schluss zulassen, auch bei einer einfachgesetzlichen landesrechtlichen Regelung der Schuldenbremse sei eine Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof Berlin möglich.

a. Prüfungskompetenz aufgrund von Art. 100 Abs. 3 GG

Der Senat führt zur Begründung seiner Auffassung Art. 100 Abs. 3 GG an. Die von ihm angesprochene Kommentarliteratur bezieht sich auf Fälle der Anwendbarkeit dieser Vorschrift. Art. 100 Abs. 3 GG lautet wie folgt:

*(3) Will das Verfassungsgericht eines Landes bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes oder des Verfassungsgerichtes eines anderen Landes abweichen, so hat das Verfassungsgericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen.*

Nach dem Wortlaut dieser Regelung entfaltet sie ihre Wirkung nur in einem zulässigen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof eines Landes. Sie räumt den Gerichten somit keine zusätzlichen Zuständigkeiten ein und vermag eine erweiterte Prüfungskompetenz im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zu begründen.<sup>39</sup> Art. 100 Abs. 3 dient dem Zweck, eine einheitliche Auslegung des Grundgesetzes in den Entscheidungen der Verfassungsgerichte von Bund und Ländern zu sichern.<sup>40</sup> Die Vorschrift weist dem Bundesverfassungsgericht die Aufgabe der letztverbindlichen Auslegung des Grundgesetzes zu, wodurch es drohende Rechtsunsicherheit aufgrund einer unterschiedlichen Auslegung von Bundesverfassungsrecht durch die Verfassungsgerichtshöfe der Länder verhindern kann.<sup>41</sup> Ferner soll Art. 100 Abs. 3 GG eine Selbstkontrolle des Bundesverfassungsgerichtes ermöglichen und die Rechtsfortbildung durch das Gericht fördern.<sup>42</sup> Darüber hinausgehende Funktionen hat die Norm nicht. Zwar setzt sie voraus, dass die Verfassungsgerichte der Länder in bestimmten Fällen das Grundgesetz anzuwenden und auszulegen haben.<sup>43</sup> Dadurch wird aber das Grundgesetz nicht zum Prüfungsmaßstab für die abstrakte Normenkontrolle in Bezug auf Landesrecht. Aus Art. 100 Abs. 3 GG lässt sich daher nicht die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs Berlin für die Prüfung

---

<sup>39</sup> Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1993, S. 284.

<sup>40</sup> BVerfGE 3, 261, 264 f.

<sup>41</sup> Dederer, in: Maunz/Dürig (Fn. 3), Art. 100 Rn. 351; vgl. Detterbeck, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 100 Rn. 29.

<sup>42</sup> Dederer (Fn. 41), Art. 100 Rn. 351.

<sup>43</sup> Zu möglichen Fällen vgl. Wille (Fn. 8), S. 173 ff.; vgl. auch Detterbeck (Fn. 41), Art. 100 Rn. 29; BVerfGE 96, 345, 372 f.

einer einfachgesetzlichen Regelung der Schuldenbremse am Maßstab des Art. 109 Abs. 3 GG herleiten.<sup>44</sup>

b. Prüfungskompetenz durch Hineinwirken des Grundgesetzes in das Landesverfassungsrecht

Weiter ist zu prüfen, ob sich aus einem Hineinwirken des Grundgesetzes in die Landesverfassung die Zuständigkeit einer abstrakten Normenkontrolle ergibt.

Dies wäre der Fall, wenn man Art. 109 Abs. 3 GG auch als Teil der Verfassung von Berlin und somit als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin ansehen könnte.

In einem Urteil aus dem Jahr 1952 hat das Bundesverfassungsgericht erklärt, in die Verfassung der Gebietsstaaten eines Bundesstaates wirkten auch Bestimmungen der Bundesverfassung hinein. Beide Elemente zusammen machten erst die Verfassung des Gliedstaates aus. Vielfach handele es sich bei solcher Einwirkung um allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze, die im Grundgesetz formuliert seien, aber als ungeschriebene Bestandteile auch in den Landesverfassungen vorausgesetzt werden könnten. Das Bundesverfassungsgericht nannte hierbei die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung aus Art. 20 Abs. 3 GG, das Primat des Völkerrechts gemäß Art. 25 GG sowie die Gleichheit vor dem Gesetz<sup>45</sup> und die Rechtstellung der Parteien gemäß Art. 21 GG.<sup>46</sup> In späteren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht regelmäßig Bezug auf dieses Urteil genommen. Hierbei wurden auch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bezüglich der länderverbindlichen Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats<sup>47</sup> sowie – in Bezug auf die Zulässigkeit eines Volksbegehrens – die Regelungen des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenz der Länder<sup>48</sup> angesprochen. Allerdings wurde vom Bundesverfassungsgericht auch betont, die Verfassungsbereiche und die Verfassungsgerichtsbarkeiten von Bund und Ländern stünden selbständig nebeneinander.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> So auch der Rechnungshof von Berlin, Stellungnahme an den Hauptausschuss, 2019, S. 6 f.

<sup>45</sup> BVerfGE 1, 208, 232 f.; zustimmend VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 56, 60.

<sup>46</sup> BVerfGE 1, 208, 227.

<sup>47</sup> BVerfGE 27, 44, 55 f.

<sup>48</sup> BVerfGE 60, 175, 206 f.

<sup>49</sup> BVerfGE 60, 175, 209; 69, 112, 117; 96, 345, 368.

In einer Entscheidung aus dem Jahr 2001 hat das Bundesverfassungsgericht die Geltung von Bundesverfassungsrecht als Teil der Landesverfassungen eher restriktiv beurteilt:

*Aus der Sicht eines Landes ist ferner zu berücksichtigen, dass seine Verfassungsautonomie und damit seine Staatlichkeit ganz nachhaltig beschädigt werden, je mehr an Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in eine Landesverfassung „hineingelesen“ wird. Auf diese Weise wird letztlich ein Eckpfeiler des Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland untergraben: das föderale Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.<sup>50</sup>*

Einer generellen Prüfungskompetenz der Länder in Bezug auf die Gesetzgebungsregelungen des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht eine Absage erteilt und hierzu ausgeführt, für die Länder bedürfe es keiner Transformation auf der Ebene der Landesverfassung; ihre Befugnisse und fehlenden Befugnisse könnten sie unmittelbar aus dem Grundgesetz herleiten.<sup>51</sup> Konsequenterweise hat das Gericht in einer späteren Entscheidung, in der die Geltung von Art. 21 GG auf Landesebene zu begründen war, darauf verzichtet, die Konstruktion von in die Landesverfassung hineinwirkendem Bundesverfassungsrecht heranzuziehen und stattdessen lediglich knapp erklärt, das Recht der Chancengleichheit der Parteien verstehe sich als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst.<sup>52</sup> Eine Gesamtbetrachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt nicht auf die Bereitschaft schließen, einzelne neugeschaffene Grundgesetznormen als in die Landesverfassung hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht zu bewerten.

Während die ältere Literatur die Idee eines Hineinwirkens des Grundgesetzes in den Bereich des Landesverfassungsrechts positiv aufgenommen hatte<sup>53</sup>, wird gegenwärtig überwiegend die Auffassung vertreten, eine solche Rechtsfigur sei abzulehnen.<sup>54</sup> Hierzu wird ausgeführt, sie stehe in Diskrepanz zur These von den getrennten Verfassungsräumen von Bund und Ländern, ignoriere den Willen des Landesverfassungsgebers und führe zu der unzulässigen Konstruktion derivativen, aus dem Grundgesetz abgeleiteten Verfassungsrechts.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> BVerfGE 103, 332, 357.

<sup>51</sup> BVerfGE 103, 332, 357.

<sup>52</sup> BVerfGE 120, 82, 104.

<sup>53</sup> Vgl. die Nachweise bei Wille (Fn. 8), S. 169 f., Fn. 914 bis 919.

<sup>54</sup> Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 54; Löwer, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 6. Aufl. 2017, Art. 100 Rn. 7; Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Fn. 3), Art. 28 Rn. 1 m. w. N.

<sup>55</sup> Dreier (Fn. 54), Art. 28 Rn. 54.

Auch wenn man – gegen die Literatur – an der Existenz von Teilen des Bundesverfassungsrechts als ungeschriebene Bestandteile der Landesverfassungen festhält, wird man hierunter im Wesentlichen nur allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze verstehen können, nicht aber spezifische, auf bestimmte Sachgebiete zugeschnittene Einzelregelungen des Grundgesetzes. Eine Vorschrift wie in Art. 109 Abs. 3 GG, die gezielt zu dem Zweck ins Grundgesetz aufgenommen wurde, die Neuverschuldung von Bund und Ländern zu stoppen und dabei die Länder verpflichtet, kann gemessen an diesem Maßstab nicht als Norm gelten, die gleichzeitig ungeschriebenes Landesrecht darstellt. Art. 109 Abs. 3 GG gehört vielmehr zu den Vorschriften, die die Landesstaatsgewalt unmittelbar binden, ohne dabei Landesverfassungsrecht zu sein.<sup>56</sup>

Aus einem möglichen Hineinwirken des Grundgesetzes in die Landesverfassungen ergibt sich somit im vorliegenden Fall keine Zulässigkeit einer abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB, § 14 Nr. 4 VerfGHG.

#### c. Weitere Begründungsansätze für eine Prüfungskompetenz

Weiter ist zu erwägen, ob die Beachtung der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf der Grundlage des Rechtsstaatsprinzips zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin gemacht werden kann. Das Rechtsstaatsprinzip wird zwar im Text der Verfassung von Berlin nicht ausdrücklich genannt, ist jedoch durch sinngemäße Bezugnahme im Vorspruch und durch die Regelungen über besondere Ausprägungen dieses Prinzips in einzelnen Bestimmungen zum Teil der Verfassung gemacht worden.<sup>57</sup> Problematisch erscheint jedoch, ob sich daraus ein über den Wortlaut von Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB hinausgehender Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof ergibt.

Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs kann im Rahmen der Popularklage<sup>58</sup> die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht, also auch mit dem Grundgesetz, auf der Grundlage der Schutzwirkung des Rechtsstaatsprinzips überprüft

---

<sup>56</sup> Zu den sog. Durchgriffsnormen vgl. von Lampe (Fn. 8), Art. 84 Rn. 69; Nierhaus/Engel, in: Sachs (Fn. 41), Art. 28 Rn. 4.

<sup>57</sup> Driehaus, in: Driehaus (Fn. 8), Vorspruch Rn. 2, 7 f.; vgl. Siegel/Waldhoff (Fn. 19), S. 44.

<sup>58</sup> Vgl. Art. 55 des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (VfGHG) vom 10. Mai 1990 (GVBl. S. 122, 231), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2018 (GVBl. S. 118).

werden.<sup>59</sup> Einschränkend hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof hierzu erklärt, ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip könne erst angenommen werden, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage trete, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten sei.<sup>60</sup> Der Heranziehung des Rechtsstaatsprinzips ist entgegenzuhalten, dass es nicht die Funktion hat, konkrete Prüfungszuständigkeiten für die Verfassungsgerichtsbarkeit zu schaffen oder zu erweitern. Eine Instrumentalisierung dieses Verfassungsgrundsatzes zum Zweck einer Erweiterung der Kompetenzen der Landesverfassungsgerichtsbarkeit würde die Selbständigkeit der Verfassungsbereiche von Bund und Ländern<sup>61</sup> und die daraus folgende Selbständigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeiten negieren. Das Rechtsstaatsprinzip entfaltet seine Wirkung im Rahmen der vorgegebenen Verfassungsräume und gerichtlichen Zuständigkeiten und bietet keine Grundlage für die Umgehung von Kompetenzgrenzen.<sup>62</sup> Es ermöglicht also keine abstrakte Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof Berlin mit Art. 109 Abs. 3 GG als Prüfungsmaßstab.

In der älteren Literatur ist die Auffassung vertreten worden, die Landesverfassungsgerichte hätten die Aufgabe, die für die Landesstaatsgewalt bestehenden normativen Bindungen zu kontrollieren, wozu auch eine Kontrolle der grundgesetzlichen Bindung gehöre. Dies wird als Folgerung aus der „Einbindung der Landesstaatsgewalt in das überwölbende bundesrechtliche Normengefüge“ gezogen.<sup>63</sup> Nach dieser Anschauung könnte folglich eine Kontrolle des Haushaltsgesetzes von Berlin am Maßstab von Art. 109 Abs. 3 GG denkbar sein. Die ihr zugrundeliegende Konzeption eines einheitlichen bundesstaatlichen Rechtsraums beachtet jedoch die aus dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG folgende Eigenstaatlichkeit der Länder in ihrer rechtlichen Ausprägung nicht hinreichend und stellt keinen überzeugenden Gegenentwurf zu der vom Bundesverfassungsgericht vertretenen Trennungen der Verfassungsbereiche von Bund und Ländern dar. Aus der Einbindung der Länder in die bundesstaatliche Ordnung ergeben sich keine konkreten Prüfungskompetenzen der Landesverfassungsgerichte.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> So z. B. BayVerfGHE 41, 59, 65; vgl. auch Dederer (Fn. 41), Art. 100 Rn. 350; Meyer, in: von Münch/Kunig (Fn. 54), Art. 100 Rn. 35. Einen Überblick über die wechselhafte und komplexe Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu dieser Thematik gibt Rozek (Fn. 39), S. 212 ff.

<sup>60</sup> BayVerfGHE 41, 59, 65.

<sup>61</sup> BVerfGE 60, 175, 209; 96, 345, 368.

<sup>62</sup> Rozek (Fn. 39), S. 286 f.

<sup>63</sup> Burmeister, in: Starck/Stern (Fn. 27), S. 434 f.

<sup>64</sup> Rozek (Fn. 39), S. 284; vgl. Sachs, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG vom 24. März 1982 – 2 BvH 1, 2/82, 2 BvR 233/82 -, DÖV 1982, S. 595, 597.

Schließlich ist zu erwägen, inwieweit sich aus den Vorschriften die über die verfassungsgerichtliche Prüfung von Volksbegehren gemäß § 17 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit § 12 Abs. 2 des Abstimmungsgesetzes (AbstG)<sup>65</sup> eine erweiterte Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zur Anwendung von Vorschriften des Grundgesetzes herleiten lässt. Hierbei handelt es sich um eine gesondert zugewiesene Zuständigkeit gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 6 VvB, § 14 Nr. 10 VerfGHG. Der Verfassungsgerichtshof überprüft Anträge auf Einleitung eines Volksbegehrens, die nach Auffassung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung gemäß § 12 Abs. 2 AbstG unzulässig sind, weil sie dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widersprechen. Diese Prüfungszuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs erscheint deshalb angebracht, weil der Senat von Berlin, der gemäß Art. 1 Abs. 3 VvB an die Gesetze der Bundesrepublik gebunden ist, nicht verpflichtet sein darf, ein Volksbegehren zu akzeptieren, das seiner Auffassung nach eine mit höherrangigem Recht unvereinbare Norm zum Gegenstand hat. Der Grundsatz der Trennung der Verfassungsgerichtsbarkeiten von Bund und Ländern wird hierdurch in zulässiger Weise modifiziert.<sup>66</sup> Eine allgemeine, über § 17 Abs. 6 AbstG hinausgehende Erweiterung des für den Verfassungsgerichtshof bestehenden Prüfungsmaßstabs lässt sich hieraus nicht ableiten.

Im Ergebnis bleibt hiermit festzustellen, dass bei einer einfachgesetzlichen Regelung zur Umsetzung der Schuldenbremse in das Landesrecht kein Prüfungsmaßstab vorhanden ist, der ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB, § 14 Nr. 4 VerfGHG ermöglicht. Die abstrakte Normenkontrolle ist nur möglich, wenn Regelungen zur Schuldenbremse in der Landesverfassung getroffen werden.<sup>67</sup>

## 2. Abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht

Bei einem Haushaltsgesetz handelt es sich um Landesrecht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG. Ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wäre daher vor

---

<sup>65</sup> Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Januar 2018 (GVBl. S. 160).

<sup>66</sup> Vgl. Rozek (Fn. 39), S. 240 ff; 280; Bethge, in: Starck/Stern (Fn. 27), S. 30 f.; vgl. auch BVerfGE 60, 175, 204 ff.

<sup>67</sup> Rechnungshof von Berlin, Stellungnahme an den Hauptausschuss, 2019, S. 6; Landesrechnungshof Brandenburg, Beratungsbericht, 2018, S. 26 f.; Heintzen, Der Regelungsort der Schuldenbremse, 2018, S. 2; Enderlein u. a., Gutachten zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Baden-Württemberg, 2017, S. 116; Tappe, Stellungnahme 15/1142 (LT NW) 2011, S. 5; Waldhoff, Stellungnahme 16/4580 zum Gesetzentwurf LT NW – Drs. 16/13115, 2017, S. 4 f.; vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 113.

dem Bundesverfassungsgericht zulässig (vgl. II. B. 2.). Die Normenkontrolle wäre vom Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes an möglich (vgl. II. B. 4.). Eine verlässliche Prognose über die Verfahrensdauer erscheint nicht möglich (vgl. II. B. 5.). Im Hinblick auf die Konsequenzen der gerichtlichen Feststellung, dass ein Haushaltsgesetz gegen Art. 109 Abs. 3 GG verstößt, wird auf Teil II. B. 6. des Gutachtens verwiesen.

### 3. Weitere Klagemöglichkeiten

Weitere Klagemöglichkeiten sind nicht gegeben, da im Haushaltsgesetz im Regelfall keine subjektiven Rechtspositionen begründet sind, die durch eine Klage geltend gemacht werden könnten (II. B. 3.).

### D. Ausgestaltung der Schuldenbremse

Zu prüfen ist, ob durch die landesrechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse erreicht werden kann, dass die Schuldenbremse erst bei einer bestimmten wirtschaftlichen Konstellation, beispielsweise bei einem bestimmten Verhältnis der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt des Landes, wirksam wird.

Die Länder haben gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG die Befugnis, die Schuldenbremse im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen näher auszugestalten. Diese Option betrifft insbesondere die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 vorgesehenen Regelungen. Hierbei handelt es sich zum einen um Normen, die es ermöglichen sollen, die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung zu berücksichtigen. Hierbei sind Vorschriften hinsichtlich der Feststellung einer solchen Entwicklung und rechtliche Maßgaben für den Umfang einer dadurch veranlassten Nettokreditaufnahme sowie Vorgaben im Hinblick auf eine entsprechende Schuldentilgung denkbar.<sup>68</sup> Zum anderen handelt es sich um Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Dabei können die Länder die Anforderungen für einen Beschluss über die notlagenbedingte Kreditaufnahme und die Tilgung des Kredits regeln.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Kube (Fn. 3), Art. 109 Rn. 183 ff.; Jarass (Fn. 3), Art. 109 Rn. 16 ff.; Siekmann, in: Sachs (Fn. 41), Art. 109 Rn. 74, 78 ff.

<sup>69</sup> Vgl. Kube (Fn. 3), Art. 109 Rn. 220; Jarass (Fn. 3), Art. 109 Rn. 18 ff.

Das Land Berlin hat in den §§ 2 bis 7 BerlSchuldenbremseG Ausnahmeregelungen im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG getroffen. Abgesehen davon dürfen sich die Ausgestaltungsoptionen der Länder im Wesentlichen auf die praktische Umsetzung der grundgesetzlich vorgeschriebenen Schuldenbremse beziehen.

Fraglich erscheint dagegen, ob die Befugnis zur Ausgestaltung aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG auch die Kompetenz beinhaltet, die gesamte Schuldenbremse als solche erst beim Vorliegen bestimmter wirtschaftlicher Voraussetzungen wirksam werden zu lassen. Dagegen spricht, dass eine Ausgestaltung von Gesetzen sich üblicherweise in dem gesetzlich vorgegebenen Rahmen bewegen muss, nicht aber die Geltung der Gesetze selber relativieren darf. Dies ergibt sich vorliegend auch aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 zweiter Halbsatz GG, wonach die Ausgestaltung unter der Maßgabe steht, dass keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Die Ausgestaltung darf also nicht die Form einer substantziellen Umgestaltung annehmen.<sup>70</sup> Eine Befugnis des Landes Berlin, die Schuldenbremse erst bei einer bestimmten wirtschaftlichen Konstellation wirksam werden zu lassen, besteht also nicht.

#### E. Extrahaushalte

Es ist zu prüfen, für welche Aufgaben die Kredite verwendet werden dürfen, die Extrahaushalte im Sinne des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse aufnehmen. Die Kreditaufnahme von Extrahaushalten wird in § 3 Abs. 3 Satz 1 und 2 BerlSchuldenbremseG wie folgt angesprochen:

*(3) Die Kreditermächtigung für Extrahaushalte erfolgt durch Beschluss des Abgeordnetenhauses, soweit keine gesonderte gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist. Im Beschluss des Abgeordnetenhauses sind Regeln zur Refinanzierung vorzusehen.*

Extrahaushalte im Sinne des Gesetzes sind die vom Statistischen Bundesamt entsprechend klassifizierten institutionellen Einheiten, die vom Land Berlin kontrolliert werden, über eine Kreditermächtigung verfügen und deren Aufwendungen zu mehr als 50 Prozent aus dem Landeshaushalt gedeckt werden.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Vgl. Siekmann (Fn. 68), Art. 109 Rn. 78.

<sup>71</sup> So die in der ursprünglichen Fassung von § 3 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG vorgesehene Legaldefinition unter Verweis auf ABl. EU L 1741 (Abghs-Drs. 18/2021, S. 7, S. 17 (Begründung)); vgl. auch [www.Haushaltssteuerung.de](http://www.Haushaltssteuerung.de), Lexikon, „Extrahaushalt“.

Weder aus dieser Begriffsbestimmung noch aus dem Wortlaut von § 3 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG lässt sich eine Begrenzung des Verwendungszwecks der durch Kredite erlangten Finanzmittel ableiten. Soweit wirtschaftspolitische Diskussionen über die Aufgaben und die Finanzierung von Extrahaushalten stattgefunden haben, sind sie in der gesetzlichen Regelung ohne Niederschlag geblieben. Daher ist davon auszugehen, dass als Extrahaushalte einzustufende Institutionen die Kreditmittel für alle Aufgaben verwenden dürfen, die in ihrem üblichen Betätigungsbereich liegen.

Allerdings ergibt sich aus dem Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse und aus der Landeshaushaltsordnung keine Verpflichtung des Abgeordnetenhauses zur Erteilung einer inhaltlich unbeschränkten Kreditermächtigung. Es steht dem Abgeordnetenhaus somit frei, die Verwendung der Kredite auf bestimmte Aufgaben oder Ausgaben zu begrenzen.

## F. Ergebnisse

1. Eine durch die Landesverfassung geregelte Umsetzung der Schuldenbremse ermöglicht die Überprüfung ihrer Einhaltung sowohl durch ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin gemäß Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB, § 14 Nr. 4 VerfGHG als auch vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG. Weitere Klagemöglichkeiten sind nicht gegeben, da ein Haushaltsgesetz normalerweise keine subjektiven Rechte enthält, die klageweise geltend gemacht werden können. Die abstrakte Normenkontrolle ist von der Verkündung des Haushaltsgesetzes an zulässig. Verlässliche Prognosen über die Verfahrensdauer sind nicht möglich. Käme ein Verfassungsgericht zu der Auffassung, es liege eine verfassungswidrige Regelung vor, so könnte es die Nichtigkeit des Gesetzes ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Urteils aussprechen und für die Vergangenheit lediglich die Unvereinbarkeit mit der Verfassung feststellen.

Verstöße gegen die einfachgesetzliche Konkretisierung einer verfassungsrechtlich geregelten Schuldenbremse lassen nicht zwangsläufig den Schluss zu, dass hierin auch ein Verstoß gegen die Verfassung liegt, der die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin eröffnen würde.

2. Die einfachgesetzliche Regelung zur Umsetzung der Schuldenbremse ermöglicht keine abstrakte Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin, da einfaches Landesrecht kein zulässiger Prüfungsmaßstab für das Haushaltsgesetz sein kann.

Aus Art. 100 Abs. 3 lässt sich die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle nicht herleiten, da die Anwendung dieser Vorschrift ein zulässiges Verfahren voraussetzt. Art. 103 Abs. 3 GG begründet dagegen keine zusätzlichen gerichtlichen Zuständigkeiten. Aus der Konstruktion von in die Landesverfassung hineinwirkendem Bundesverfassungsrecht ergibt sich ebenfalls keine Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle. Bei diesem Bundesverfassungsrecht handelt es sich im Wesentlichen um allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze. Dagegen ist Art. 109 Abs. 3 GG eine spezifische finanzverfassungsrechtliche Norm, die die Länder unmittelbar bindet, ohne dadurch zum Bestandteil ihrer Verfassungen zu werden. Auch unter Heranziehung des Rechtsstaatsprinzips lässt sich die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle nicht begründen, da dieser verfassungsrechtliche Grundsatz nicht die Funktion hat, erweiterte Zuständigkeiten für die Verfassungsgerichtsbarkeit zu schaffen.

Es verbleibt die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht. Weitere Klagemöglichkeiten sind nicht gegeben.

3. Durch landesrechtliche Vorschriften zur Ausgestaltung der Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG kann nicht bestimmt werden, dass die Schuldenbremse erst beim Vorliegen bestimmter wirtschaftlicher Voraussetzungen wirksam wird. Die Befugnisse zur Ausgestaltung erlaubt keine Begrenzung der Wirksamkeit der Schuldenbremse.
4. Für die Verwendung der Mittel, die Extrahaushalte aufgrund einer Kreditaufnahme nach Maßgabe von § 3 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG erlangen, besteht keine Einschränkung durch Gesetz. Das Abgeordnetenhaus kann jedoch eine derartige Einschränkung in seinem Beschluss zur Kreditermächtigung festsetzen.

\* \* \*

## Anlage

...(2) Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 5 und dies nur insofern eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses dem zustimmt, zulässig.

(3) Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen wird in einem Gesetz näher geregelt.

(4) Aus dem Staatshaushalt ist eine angemessene Konjunkturrücklage und/oder ein Nachhaltigkeitsfonds zu bilden.

(5) Der Haushaltsausgleich durch Aufnahme von Krediten ist unter Maßgabe von Absatz 2 zulässig bei:

1. einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle oder
2. Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

(6) Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuzahlen. Umschuldungen gelten nicht als Tilgung. Die Tilgung hat in dem ersten Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, spätestens jedoch im vierten auf die Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahr. Der dem Land verbleibende Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ist insbesondere zur zusätzlichen Tilgung der Kredite zu verwenden. Die Rückzahlung der Kredite ist in einem Tilgungsplan festzulegen, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzlage des Landes durch einen in Absatz 5 genannten Umstand erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses.

(7) Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt auf ein langfristig tragfähiges Volumen von mindestens 19% vom Berliner Bruttoinlandsprodukt sinkt. Unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtverschuldung und des Tilgungskonzeptes des Finanzplans gemäß § 86 sollen regelmäßige Tilgungsbeiträge festgesetzt werden, soweit dem nicht in Absatz 5 genannte Umstände entgegenstehen.

(8) Die Landesregierung hat dem Abgeordnetenhaus jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 6 und 7 zu berichten. In dem Bericht ist darzulegen, welche Maßnahmen die Landesregierung zur Einhaltung der vorgesehenen Tilgung ergriffen hat. Die Gründe einer Abweichung sind zu erläutern.

(9) Für rechtlich unselbständige Sondervermögen des Landes Berlin sind Kreditaufnahmen verboten.