

18. Wahlperiode

---

**Antrag**

der AfD-Fraktion

**Gesetz zur Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung**

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

**Gesetz zur Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung**

**Vom ...**

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 100 der Verfassung des Landes Berlin ist eingehalten:

---

**Artikel 1**

**Änderung der Verfassung des Landes Berlin**

Die Verfassung des Landes Berlin vom 23. November 1995, letzte berücksichtigte Änderung: Art. 70, geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114) wird wie folgt geändert:

Artikel 87 Abs. 2 erhält folgende Fassung und wird um die Absätze 3 bis 12 ergänzt:

**„Artikel 87**

**(2)**

Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. 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 der 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 und auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) zu erfassen. 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 der in Absatz 5 genannten Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses.

(7)

Zur Bereinigung des tatsächlichen Finanzierungssaldo um die Konjunkturkomponente ist das Produktionslückenverfahren zu verwenden. Alle fünf Jahre oder im Falle einer wesentlichen Abweichung zum Verfahren, welches der Bund verwendet, hat eine Evaluation des Verfahrens zu erfolgen. Gegebenenfalls ist ein anderes Verfahren zu wählen und eine Änderung des hiesigen Absatzes vorzunehmen. Das Verfahren sollte sich möglichst an dem vom Stabilitätsrat im Zusammenhang mit der Haushaltsüberwachung und dem Monitoring von Bund und Ländern eingesetzten Verfahren orientieren.

(8)

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz.

(9)

Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 2 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.

(10)

Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt auf ein langfristig tragfähiges Volumen von mindestens 29 % vom Berliner Brutto-Inlandsprodukt 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.

(11)

Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 6 und 10 zu berichten. In dem Bericht ist darzulegen, welche Maßnahmen der Senat zur Einhaltung der vorgesehenen Tilgung ergriffen hat. Die Gründe einer Abweichung sind zu erläutern.

(12)

Für rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Landes Berlin sind Kreditaufnahmen verboten.“

## **Artikel 2** **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Alte Fassung	Neue Fassung
<p><b>§ 87 Verfassung von Berlin</b></p> <p>(1) Ohne gesetzliche Grundlage dürfen weder Steuern oder Abgaben erhoben noch Anleihen aufgenommen oder Sicherheiten geleistet werden.</p> <p>(2) Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.</p>	<p><b>§ 87 Verfassung von Berlin</b></p> <p><i>unverändert.</i></p> <p><i>(2) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. 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.</i></p> <p><i>(3) Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen wird in einem Gesetz näher geregelt.</i></p> <p><i>(4) Aus dem Staatshaushalt ist eine angemessene Konjunkturrücklage und/oder ein Nachhaltigkeitsfonds zu bilden.</i></p> <p><i>(5) Der Haushaltsausgleich durch Aufnahme von Krediten ist unter der Maßgabe von Absatz 2 zulässig bei:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li><i>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</i></li><li><i>2. Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.</i></li></ul> <p><i>(6) Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuzahlen und auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) zu erfassen. 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</i></p>

*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 der in Absatz 5 genannten Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses.*

*(7) Zur Bereinigung des tatsächlichen Finanzierungssaldo um die Konjunkturkomponente ist das Produktionslückenverfahren zu verwenden. Alle fünf Jahre oder im Falle einer wesentlichen Abweichung zum Verfahren, welches der Bund verwendet, hat eine Evaluation des Verfahrens zu erfolgen. Gegebenenfalls ist ein anderes Verfahren zu wählen und eine Änderung des hiesigen Absatzes vorzunehmen. Das Verfahren sollte sich möglichst an dem vom Stabilitätsrat im Zusammenhang mit der Haushaltsüberwachung und dem Monitoring von Bund und Ländern eingesetzten Verfahren orientieren.*

*(8) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz.*

*(9) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 2 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.*

*(10) Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt auf ein langfristig tragfähiges Volumen von mindestens 29 % vom Berliner Brutto-Inlandsprodukt 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.*

*(11) Die Landesregierung hat dem Abgeordnetenhaus jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 6 und 10 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.*

*(12) Für rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Landes Berlin sind Kreditaufnahmen verboten.*

### Begründung:

Im vorliegenden Antrag wurden folgende Auswahlentscheidungen hinsichtlich der inhaltlichen landesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Schuldenbremse getroffen:

<b>Entscheidungsfeld</b>	<b>Auswahl/ Regelung</b>	<b>Paragraph</b>
<b>Steuerungsgröße</b>	Nettokreditaufnahme (NKA)	Art. 87 Abs. 2
<b>Finanzielle Transaktionen</b>	Sind bei Schuldenbremse einzubeziehen	Art. 87 Abs. 3
<b>„Ersparnisbildung für schlechte Zeiten“</b>	Ja, in Höhe von 5 Prozent des Kernhaushaltes	Art. 87 Abs. 4
<b>Ausnahmen</b>	für Konjunkturkrisen, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, mit symmetrischer Tilgungsregel	Art. 87 Abs. 5 u. 6
<b>Kontrollkonto</b>	Ja	Art. 87 Abs. 6
<b>Konjunkturbereinigungsverfahren</b>	Produktionslückenverfahren (mit zyklischer Evaluation)	Art. 87 Abs. 7
<b>Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen</b>	Bedarf Gesetz	Art. 87 Abs. 8
<b>Extrahaushalte</b>	Sind bei Schuldenbremse einzubeziehen	Art. 87 Abs. 9
<b>Schuldentilgungsziel</b> („Tragfähigkeitsniveau“)	Anzustreben ist ein langfristig tragfähiges Schuldenniveau von maximal 29 % des BIP von Berlin	Art. 87 Abs. 10

Aufgrund der Komplexität der Materie wird der folgenden Begründung ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt.

## Inhalt

1. Einleitung .....	7
2. Europäische vs. deutsche Ebene .....	8
3. Überwachung durch Stabilitätsrat .....	10
4. Zu klärende Fragen .....	12
4.1 Steuerungsgröße: Struktur. Finanzierungsaldo oder Nettokreditaufnahme (NKA)?...13	
4.2 Konjunkturbereinigungsverfahren: Makro-er steuerglättendes Verfahren?.....14	
4.3 Extrahaushalte einbeziehen: Ja oder Nein? .....	18
4.4 Finanzielle Transaktionen einbeziehen: Ja oder Nein? .....	19
4.5 Ausnahmen für Konjunkturkrisen, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen: Ja oder Nein? Wenn ja, welche Regel für symmetrische Schuldentilgung? .....	20
4.6 Kontrollkonto: Ja oder Nein?.....	20
4.7 „Ersparnisbildung für schlechte Zeiten“: Ja oder Nein? .....	21
4.8 Welches nachhaltig tragfähige Schuldenniveau sollte angestrebt werden? .....	22
4.9 Sollen diese Punkte verfassungsrechtlich oder einzelgesetzlich geregelt werden?..23	
5. Einbettung ins größere Gesamtbild .....	24

### 1. Einleitung

Ab 2020 wird die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse einsetzen.<sup>1</sup>

Berlin steckte Anfang der 2000er Jahre in der Schuldenfalle. Die jährlichen Zinsausgaben betragen 2006 - bei einem Finanzierungsdefizit von 1,8 Mrd. EUR - mit 2,5 Mrd. EUR rund 12 Prozent des Landeshaushaltsvolumens.<sup>2</sup> Berlin verklagte den Bund vor dem Bundesverfassungsgericht auf „Bail Out“, wurde aber abgewiesen. Die Richter attestierten Berlin erhebliche Sparpotenziale noch nicht ausgeschöpft zu haben. Danach setzte unter SPD-Ägide das große Sparen nach Rasenmäher-Methode ein.

Berlin hat sein mit dem Bund vereinbartes Konsolidierungsprogramm erfolgreich umgesetzt.<sup>3</sup> Grundlage dafür war die Niedrigzinspolitik der EZB sowie eine deutschlandweite gute Konjunktur, die auch in Berlin zu Steuermehreinnahmen führte.

Das Abgleiten in die Schuldenfalle war für Berlin eine bittere Erfahrung und soll durch eine strenge, justiziable Schuldenbremse in Zukunft vermieden werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011, S.15-40

<sup>2</sup> Vorläufiger Jahresabschluss 2007

<sup>3</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, Pressemitteilung Nr. 16-012 vom 08.06.2016, Stabilitätsrat: Berlin kommt mit Haushaltssanierung gut voran.

## 2. Europäische vs. deutsche Ebene

Mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist den Bundesländern die strukturelle Neuverschuldung grundsätzlich verboten. Für den Bund ist sie auf 0,35 Prozent des nominellen BIPs im Haushaltsjahr beschränkt.

Deutschland als Gesamtstaat unterliegt auf europäischer Ebene dem „Fiskalvertrag“ und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP).

Der SWP enthält Vorgaben zur Einhaltung der Maastricht-Obergrenzen für Defizit und Schuldenstand. So darf das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit eines Mitgliedstaates 3 Prozent des BIP und der Schuldenstand eines Mitgliedstaates 60 Prozent des BIP nicht überschreiten.<sup>4</sup>

„Der **Fiskalvertrag**<sup>[5]</sup> verpflichtet[e] die Vertragsstaaten, binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrages sog. Schuldenbremsen in Form von Bestimmungen „verbindlicher und dauerhafter Art“, „vorzugsweise mit Verfassungsrang“ in ihr einzelstaatliches Recht aufzunehmen. Diese Schuldenbremsen müssen Folgendes vorsehen: Das jährliche **strukturelle Defizit**, d. h. der Teil des jährlichen Defizits, der **nicht auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen und von einmaligen und befristeten Maßnahmen bereinigt** ist, darf **grundsätzlich 0,5 % des BIP nicht überschreiten, solange der öffentliche Schuldenstand nicht erheblich unter 60 % des BIP liegt**. Die Vertragsstaaten verpflichten sich außerdem dazu, einen Korrekturmechanismus auf nationaler Ebene einzuführen, der automatisch bei erheblichen Abweichungen vom Zielwert eingreift. [...] Auf Unionsebene ist bislang im sog. präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) eine Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von bis zu 1 % des BIP vorgesehen. **In Deutschland ist schon 2009 eine verfassungsrechtliche Schuldenbremse in Kraft** getreten, wonach die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Für den Bund ist dieser Vorgabe genüge getan, wenn eine Obergrenze von 0,35 % des BIP für das strukturelle Defizit nicht überschritten wird (Art. 109 Abs. 3 S. 4, 115 Abs. 2 GG). Zwingend muss[te] diese Vorgabe für das Haushaltsjahr 2016 eingehalten werden. **Für die Länder gilt ab dem Haushaltsjahr 2020 sogar ein vollständiges Kreditaufnahmeverbot**. Ausnahmen sind für Bund und Länder aus konjunkturellen Gründen und in Notsituationen zulässig. [H.d.V.]“<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Bundesministerium der Finanzen, 18.04.18, Europäische Fiskalregeln

<sup>5</sup> „Der Begriff „Fiskalvertrag“ wird als Abkürzung für den von den Staats- und Regierungschefs von 25 Mitgliedstaaten der EU – mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens – am 2. März 2012 unterzeichneten, jedoch noch nicht ratifizierten „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ verwendet. Die Ursprünge des Vertrages gehen auf den Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 26. Oktober 2011 zurück. Hier wurde der Präsident des Europäischen Rates ersucht, Maßnahmen zu ermitteln, mit denen die wirtschaftliche Konvergenz in der Euro-Zone vorangebracht, die finanzpolitische Disziplin verbessert und die Wirtschaftsunion vertieft werden können. Dabei sollte auch sondiert werden, ob „in begrenztem Umfang“ Änderungen der grundlegenden europäischen Verträge (EUV und AEUV) in Betracht kommen. Solche Änderungen scheiterten jedoch am Widerstand Großbritanniens. In der Folge erklärten die übrigen Mitgliedstaaten am 9. Dezember 2011, verbindliche Regeln zur Stärkung der Haushaltsdisziplin in einer separaten zwischenstaatlichen Übereinkunft neben dem Unionsrecht zu etablieren. Beim Fiskalvertrag handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen mehreren Staaten als Völkerrechtssubjekten. Im Gegensatz zu den üblichen Formen völkerrechtlicher Verträge, die Mitgliedstaaten unabhängig von der EU und dem Unionsrecht abschließen, ist der Vertrag dadurch gekennzeichnet, dass er eine sachliche Nähe zum Recht der EU aufweist. Es handelt sich damit um eine Erscheinung, die in der Rechtswissenschaft als „Komplementärrecht“ bezeichnet wird. Hierunter werden völkerrechtliche oder sonstige Akte der Unionsmitgliedstaaten verstanden, die in Bezug auf das Unionsrecht oder die Ziele der EU getroffen werden.“

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Fiskalvertrag

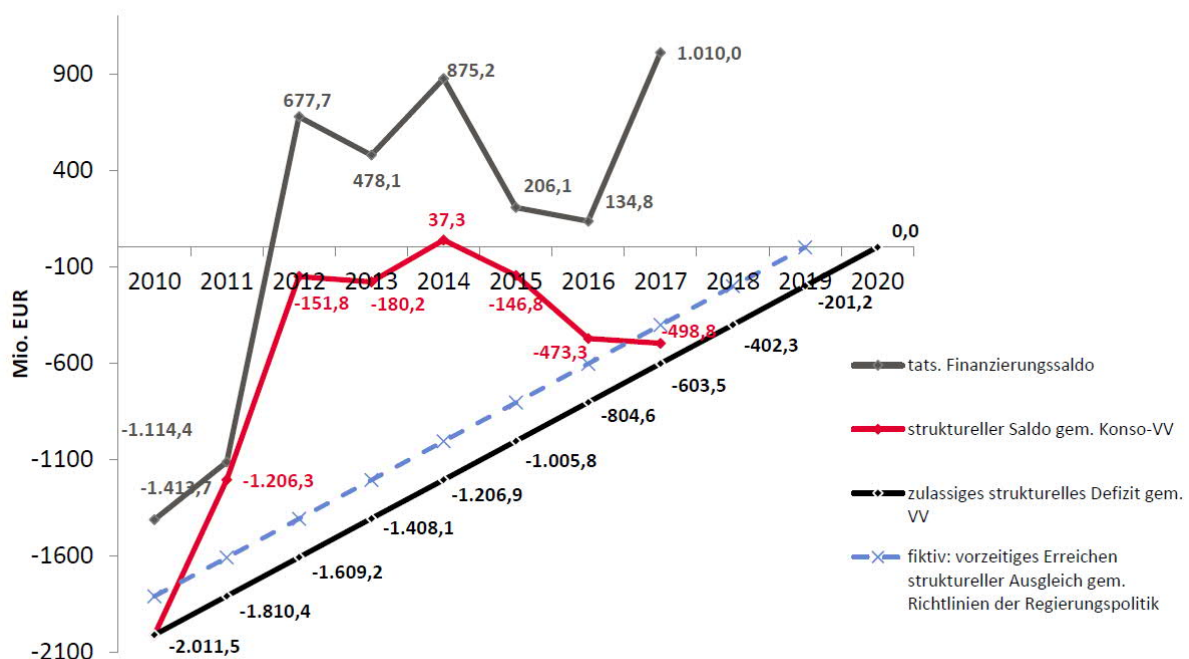
<sup>6</sup> Ebenda.



Um es allen Bundesländern zu ermöglichen, ab 2020 die Schuldenbremse einhalten zu können, sprich einen strukturellen Finanzierungssaldo von größer gleich Null vorweisen zu können, wurde fünf Ländern, darunter Berlin, finanzielle Unterstützung von 800 Mio. EUR jährlich, insgesamt 7,2 Mrd. EUR vom Bund und den restlichen Bundesländern zur Verfügung gestellt. Bedingung war die Einhaltung der Konsolidierungsvereinbarungen, die zwischen dem Bund und den Empfängerländern getroffen wurden.<sup>7</sup>

Berlin führte seinen strukturellen Finanzierungssaldo von - 2.011 Mio. EUR im Jahr 2010 auf - 103 Mio. EUR im Jahr 2018 zurück und lag damit immer über der „Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits“, welches für Berlin im Jahr 2018 bei - 402 Mio. EUR lag.<sup>8</sup>

### Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos



Quelle: SenFin; Konsolidierungsberichte des Landes Berlin; tats. Saldo ab 2015 inkl. der abschließenden SIWA(NA)-Zuweisung

Zusätzlich zur Schuldenbremse und den Konsolidierungshilfen wurde zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen im Jahr 2010 – also im Jahr der Griechenlandkrise – von Bund und Ländern der **Stabilitätsrat** gegründet. Er überwacht die Haushaltsführung von Bund und Ländern hinsichtlich der nationalen und europäischen Fiskalregeln<sup>9</sup>, u.a. auch die Entwicklung der Konsolidierungsländer.

<sup>7</sup> Bundesministerium der Finanzen, Compendium zur Schuldenbremse, S.30f.

<sup>8</sup> Konsolidierungsbericht 2018 des Landes Berlin

<sup>9</sup> „Eine zentrale Aufgabe des Stabilitätsrates ist die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder. Ziel ist es, drohende Haushaltsnotlagen bereits in einem frühen Stadium zu erkennen, um rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Außerdem spielt der Stabilitätsrat eine wichtige Rolle mit Blick auf die Einhaltung der für Deutschland geltenden europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin. Insbesondere wacht er darüber, dass die Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen insgesamt die im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegte Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten.“ Stabilitätsrat.de, [http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home\\_node.html](http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html)

### 3. Überwachung durch Stabilitätsrat

Die Überwachung durch den Stabilitätsrat zielt insbesondere auf vier Indikatoren, die sogenannten Haushaltskennziffern, ab:

- (struktureller) Finanzierungssaldo,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote sowie
- Schuldenstand

Der Stabilitätsrat hat „[...] dem Land [Berlin am 22. Juni 2017] bestätigt, dass es das Sanierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen hat. Damit hat der Senat einen finanzpolitischen Meilenstein für Berlin erreicht, der gleichzeitig die Verpflichtung für die Zukunft ist, das Erreichte zu sichern. [H.d.V.]“

Der Stabilitätsbericht Berlins 2018 stellt fest:

„Die kennzifferngestützte Haushaltsanalyse weist auch im Jahr 2018 nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage des Landes Berlin hin. Die Standardprojektion kommt zum gleichen Ergebnis.“<sup>10</sup>

Dennoch wird insbesondere noch auf die Nichteinhaltung der Schuldenstandsschwellenwerte hingewiesen.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über-schreitung	Finanzplanung				Über-schreitung
	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018		DHH 2019	FPI 2020	FPI 2021	FPI 2022	
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b> € je Einw.	107	212	90	<b>nein</b>	56	123	84	84	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	-97	-40	-182		-282	-282	-282	-282	
<i>Länderdurchschnitt</i>	103	160	18						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> %	-1,8	-6,9	-1,0	<b>nein</b>	-0,8	-1,5	-0,9	-0,8	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	1,8	1,0	2,4		6,4	6,4	6,4	6,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-1,2	-2,0	-0,6						
<b>Zins-Steuer-Quote</b> %	6,9	6,1	6,2	<b>nein</b>	6,0	5,3	5,4	5,4	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	7,0	6,3	6,4		7,4	7,4	7,4	7,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	4,7	4,2	4,3						
<b>Schuldenstand</b> € je Einw.	<b>16.494</b>	<b>15.783</b>	<b>15.705</b>	<b>ja</b>	<b>15.645</b>	<b>15.543</b>	<b>15.493</b>	<b>15.451</b>	<b>ja</b>
<i>Schwellenwert</i>	14.980	14.619	14.551		14.751	14.951	15.151	15.351	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.809	6.645	6.614						
<b>Auffälligkeit im Zeitraum</b>	<b>nein</b>				<b>nein</b>				
<b>Die Kennziffern weisen nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.</b>									

Quelle: SenFin<sup>11</sup>

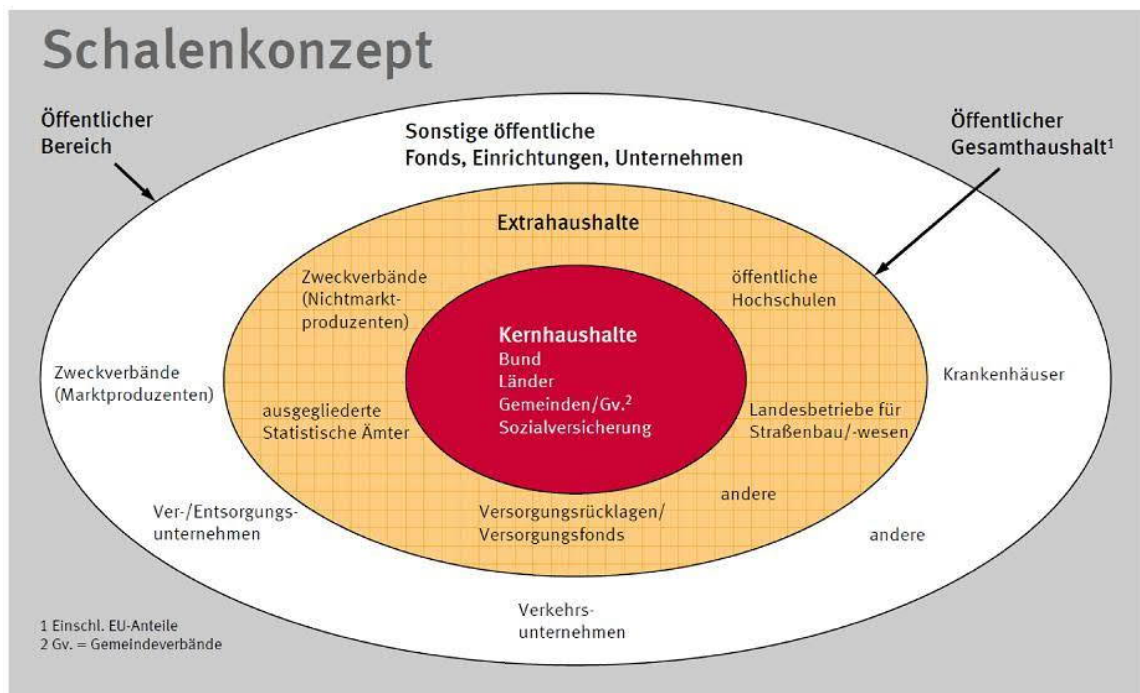
<sup>10</sup> Stabilitätsbericht Berlin 2018, S.8.

<sup>11</sup> Ebenda.

Die europäischen Fiskalregeln zielen auf die gesamtstaatliche Verschuldung („Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes“) ab, also auf die Summe der Schulden des Sektors Staat des öffentlichen Bereichs gemäß Schalenkonzept von Bund, Ländern und Gemeinden.



„Der in den Finanzstatistiken des Statistischen Bundesamts verwendete **Begriff des "Öffentlichen Gesamthaushalts"** umfasst alle Kern- und Extrahaushalte. Dieser entspricht dem Sektor Staat in Abgrenzung des ESVG 2010<sup>12</sup>. In der Finanzstatistik, die die **Grundlage für die Stabilitätsberichterstattung im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens** bildet, werden die Haushalte der Länder und ihrer Gemeinden sowohl mit als auch ohne Extrahaushalte ausgewiesen. [H.d.V.]“<sup>13</sup>



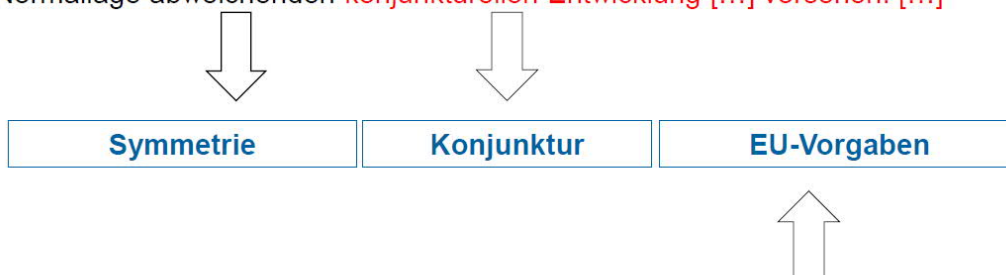
<sup>12</sup> Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen - ESVG 2010

<sup>13</sup> Schriftliche Anfrage Dr. Kristin Brinker Nr. 18/11347 vom 24. Mai 2017 über Statistische Zuordnung der Schulden der „Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft der BVG, für die der Senat laut Plan ab 2020 Zinsen und Abschreibungen rückwirkend erstatten wird“

Die deutsche nationale Schuldenbremse zielt auf den (strukturellen) Finanzierungs-Saldo<sup>14</sup> der Kernhaushalte unter spezifischer Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen und dem Wahlrecht zur Einbeziehung von Extrahaushalten ab. Der Bund hat für sich entschieden, Extrahaushalte einzubeziehen; die meisten Bundesländer auch.<sup>15</sup>

**Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz:**

„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. **Bund und Länder** können Regelungen **zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung** der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden **konjunkturellen Entwicklung [...] vorsehen. [...]**“



**Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz:**

**Bund und Länder erfüllen gemeinsam** die **Verpflichtungen** ... auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der **Europäischen** Gemeinschaft zur **Einhaltung der Haushaltsdisziplin** ...“

Quelle: Bundesbank<sup>16</sup>

Es gibt also zwei Ebenen der Haushaltsüberwachung: die europäische, die auf die aggregierte gesamtstaatliche Verschuldung abzielt, und die nationale, die sich je nach dem auf den Kernhaushalt + Extrahaushalte oder nur auf die einzelnen Kernhaushalte der jeweiligen Gebietskörperschaft bezieht. Beides wird vom Stabilitätsrat überwacht.<sup>17</sup>

Dabei wird die Nachvollziehbarkeit für den äußeren Betrachter stark erschwert, da verschiedene Konzepte bei der Berechnung des strukturellen Defizits respektive der zulässigen Nettokreditaufnahme (NKA) zur Anwendung kommen. Darüber hinaus bestehen bei der Implementierung der Schuldenbremse auf Bundesländerebene diverse Wahlrechte, die die Transparenz und Vergleichbarkeit je nach Wahl nochmals erheblich beeinträchtigen können.

#### 4. Zu klärende Fragen

Vor dem dargelegten Hintergrund sind für die Ausgestaltung der Berliner Schuldenbremse folgende Fragen zu beantworten bzw. Auswahlentscheidungen zu treffen:

<sup>14</sup> ... bzw. die daraus abgeleitete zulässige Nettokreditaufnahmen (NKA) als Zielgröße.

<sup>15</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2019, Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat

<sup>16</sup> Vortrag bei Fachtagung zur Schuldenbremse, 1.10.18, Karsten Wendorf, Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse

<sup>17</sup> Ebenda.

*Was soll (respektive muss) Wie (Regelungsinhalt, Regelungskreis) und Wo (Regelungsort) geregelt werden<sup>18</sup>?*

- Steuerungsgröße: Struktureller Finanzierungsaldo oder Nettokreditaufnahme (NKA)?
- Konjunkturbereinigungsverfahren: Makroorientiertes oder steuerglättendes Verfahren?
- Extrahaushalte einbeziehen: Ja oder Nein?
- Finanzielle Transaktionen einbeziehen: Ja oder Nein?
- Ausnahmen für Konjunkturkrisen, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen: Ja oder Nein? Wenn ja, welche Regel für symmetrische Schuldentilgung?
- Kontrollkonto: Ja oder Nein?
- „Ersparnisbildung für schlechte Zeiten“: Ja oder Nein?
- Welches nachhaltig tragfähige Schuldenniveau sollte angestrebt werden?
- Sollen diese Punkte verfassungsrechtlich oder einzelgesetzlich geregelt werden?

---

#### **4.1 Steuerungsgröße: Struktureller Finanzierungsaldo oder Nettokreditaufnahme (NKA)?**

Der vorliegende Antrag zieht die Nettokreditaufnahme (NKA) als Steuerungsgröße heran. Entsprechend heißt es in **Art. 87 Abs. 2**: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

Dies ermöglicht den Rückgriff auf „Konjunkturrücklagen“ bzw. für konjunkturelle Notlagen gebildete „Ersparnisse“, die in Form des Nachhaltigkeitsfonds des Landes Berlin bereits in Ansätzen gebildet wurden.<sup>19</sup> Des Weiteren erhöht es die Nachvollziehbarkeit der unterschiedlichen Berichterstattungen, da der Stabilitätsrat ebenfalls den NKA als Zielgröße heranzieht.

„Für die Wahl eines (wie auch immer definierten) Finanzierungssaldos spricht, dass dieser als Steuerungsinstrument sowohl im Rahmen des bestehenden Kennziffersystems des Stabilitätsrats als auch bei der europäischen Schuldenbremse als Zielgröße etabliert ist. Dagegen spricht insbesondere, dass eine Rücklagenentnahme den Finanzierungssaldo nicht verbessert; dagegen verringert eine Rücklagenentnahme die NKA, was ökonomisch sachgerecht erscheint, da der Rückgriff auf in der Vergangenheit gebildete „Ersparnisse“ zum Zwecke der Vermeidung einer Nettoneuverschuldung im Sinne der Schuldenbremse ist. Der Stabilitätsrat hat sich für das Analysesystem für die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die strukturelle Nettokreditaufnahme als Zielgröße entschieden.“<sup>20</sup>

---

---

<sup>18</sup> RN 1440, Eckpunkte für die landesgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse

<sup>19</sup> Dazu mehr unter „Kontrollkonto und Rücklagenbildung: Ja oder Nein?“

<sup>20</sup> RN 1440, Eckpunkte für die landesgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse, S.4.

## 4.2 Konjunkturbereinigungsverfahren: Makroorientiertes oder steuerglättendes Verfahren?

Der vorliegende Antrag entscheidet sich für das aggregierte Quotierungsverfahren (AQV), auch Produktionslückenverfahren genannt. Dabei handelt es sich um ein makroorientiertes Verfahren.

Entsprechend heißt es in **Art. 87 Abs. 7**: „Zur Bereinigung des tatsächlichen Finanzierungssaldos um die Konjunkturkomponente ist das Produktionslückenverfahren zu verwenden. Alle fünf Jahre oder im Falle einer Abweichung zum Verfahren, welches der Bund verwendet, soll geprüft werden, ob sich das Verfahren bewährt hat. Gegebenenfalls ist ein anderes Verfahren zu wählen und eine Änderung des hiesigen Absatzes vorzunehmen.

Die Regelung folgt damit der Empfehlung des Landesrechnungshofes von Brandenburg:

„Ad-hoc-Eingriffe in ein Verfahren sind zu vermeiden, weswegen eine starke rechtliche Verankerung gewählt werden sollte. Ggf. könnte eine Evaluation des gewählten Verfahrens nach einem längeren Zeitraum der Anwendung erfolgen.“<sup>21</sup>

Die Regelung kommt auch dem Ansinnen von Prof. Dr. Heintzen in seinem im Auftrag des Senats von Berlin erstellten Gutachten „Regelungsort der Schuldenbremse“ entgegen:

„Die **Grundsätze des Staatsschuldenrechts haben Verfassungsniveau**. Dies gilt für die alte Schuldenbremse des Landes Berlin (Art. 87 Abs. 2 VvB). Dies gilt für die alte und die neue Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 115 Abs. 1 GG alte Fassung, Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG neue Fassung). Dies alles gilt seit 1949. Die neue Schuldenbremse des Landes Berlin kann, dies entscheidet das Abgeordnetenhaus, ebenfalls Verfassungsniveau haben oder in der Landeshaushaltsordnung stehen. Letzteres erscheint mir persönlich verfassungspolitisch als nicht konsistent.<sup>[...]</sup> Was bisher, übereinstimmend, im Grundgesetz und in der Landesverfassung geregelt war, sollte auch weiterhin nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in der Landesverfassung geregelt sein, in Übereinstimmung. Eine Landesverfassung sollte dieses wichtige Regelungsthema nicht preisgeben.<sup>[...]</sup> Ich persönlich würde das Thema darum auch in der Landesverfassung regeln, die dortige Regelung aber im Verhältnis zu haushaltsrechtlichen Ausführungsbestimmungen schlank halten.

Für eine **Preisgabe-Lösung**, und nichts anderes ist die rein haushaltsrechtliche Lösung aus landesverfassungsrechtlicher Perspektive, können dagegen angeführt werden: eine durch die Erfahrungen mit der alten Schuldenregelung in Art. 115 Abs. 1 GG (1969 - 2009) **gereifte Abneigung, sich rasch wandelnde volkswirtschaftliche Modelle und Theorien** in eine Verfassung zu schreiben; eine bundespolitisch derzeit nicht mehrheitsfähige Abneigung gegen Art. 109 Abs. 3 GG und "schwarze Nullen"; die leichtere Änderbarkeit der Landeshaushaltsordnung; Resignation vor der Übermacht bundesrechtlicher Vorgaben;

---

<sup>21</sup> Landesrechnungshof Brandenburg, Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Absatz 2 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg, S.63f.

last, but not least die Scheu vor dem politischen Aufwand und den politischen Risiken eines Verfahrens zur Änderung der Verfassung von Berlin. [H.d.V.]<sup>22</sup>

Es gilt folgenden volkswirtschaftlichen Modellhintergrund zu berücksichtigen:  
Bei der Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos bzw. der zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme (NKA) ist die Kenntnis der Konjunkturkomponente notwendig.

Die grundsätzliche Überlegung dahinter geht vom Konzept der sogenannten „**automatische(n) Stabilisatoren**“ aus. Der tatsächliche Finanzierungssaldo wird konzeptionell zerlegt in eine **Struktur- und eine Konjunkturkomponente**.

„Weil die Steuereinnahmen in konjunkturell schlechten Zeiten (im Vergleich zur Entwicklung in einer konjunkturellen Normallage) zurückgehen und die Staatsausgaben – vor allem wegen steigender Transferzahlungen – zunehmen, geht von den öffentlichen Haushalten eine automatische Stabilisierungswirkung auf den Wirtschaftsprozess aus. Ein analoger Stabilisierungseffekt tritt in konjunkturell guten Zeiten auf. Die Schuldenbremse stellt durch die Konjunkturkomponente sicher, dass diese automatischen Stabilisatoren in konjunkturell guten und schlechten Zeiten wirken können bzw. müssen, und führt so jederzeit zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik. [H.d.V.]“<sup>23</sup>

„Die **symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur** durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren verhindert, dass eine zusätzliche NKA in konjunkturell schlechten Zeiten (negative Produktionslücke) langfristig zu einem systematischen Aufbau von Staatsverschuldung führt, da in konjunkturell guten Zeiten (positive Produktionslücke) entsprechend konjunkturelle Überschüsse erforderlich sind.“<sup>24</sup>

Dabei kommt eine Verschuldungsregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigen soll, ohne die Definition einer **Normallage als Referenzpunkt für die Konjunktur**, also der „konjunkturellen Normallage“, nicht aus.

„Nur mit Hilfe der Berechnung von Abweichungen der tatsächlichen Lage von der Normallage kann der Konjunkturreffekt identifiziert, auf diese Weise zwischen konjunkturell „guten“ und „schlechten“ Zeiten unterschieden und so die Höhe der konjunkturellen Defizite bzw. Überschüsse bestimmt werden. Um die Konsistenz der Haushaltsregel mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sicherzustellen, verwendet [der Bund] [...] hierzu das im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens vereinbarte und genutzte **Konjunkturbereinigungsverfahren**.“<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Prof. Dr. Markus Heintzen: Der Regelungsort der Schuldenbremse, Fachbereich Rechtswissenschaft, Freie Universität Berlin; S.8.

<sup>23</sup> Bundesministerium der Finanzen, Kompendium zur Schuldenbremse, S.14.

<sup>24</sup> Ebenda, S.18.

<sup>25</sup> Ebenda, S.18.

Neben EU- und Bundes-Ebene wird als Konjunkturbereinigungsverfahren auch im Rahmen der vom Stabilitätsrat überwachten Konsolidierungsvereinbarungen – also bislang auch in Berlin – das sogenannte „**Aggregierte Quotierungsverfahren (AQV)**“ verwendet.<sup>26</sup>

Die Bundesländer können – abgesehen von der Vorgabe im Rahmen einer Konsolidierungsvereinbarung – unter bestimmten Typen an Konjunkturbereinigungsverfahren auswählen und diese „geeignet ausgestalten“.<sup>27</sup>

„Eine gewisse Einheitlichkeit ergibt sich im Verfahren für die Länder, die Hilfen zur Konsolidierung nach dem KonsHilfG erhalten. Diese haben das sog. „**Aggregierte Quotierungsverfahren**“ oder auch „**EU-Modell**“ anzuwenden, das sich an das Verfahren der Europäischen Union (EU) anlehnt und auch vom Bund genutzt wird. Darüber hinaus haben sich zwei auf Steuereinnahmen basierende Modelle etabliert: Das **Referenzwert-Modell** und das **Trendsteuereinnahmen-Modell**.“<sup>28</sup>

Bei dem Referenzwert- und Trendsteuereinnahmen-Modell handelt es sich um sogenannte „steuerglättende Verfahren“, bei dem „aggregierte Quotierungsverfahren / EU-Modell“ um ein „Makroökonomie-basiertes Verfahren“.<sup>29</sup> Die Verfahren bieten unterschiedliche Vor- und Nachteile<sup>30</sup>:

Konjunkturbereinigungsverfahren	Beschreibung
<b>Makrobasierte Verfahren<sup>31</sup></b>	
<b>aggregiertes Quotierungsverfahren (AQV)</b> („Produktionslückenverfahren“)	„Bestimmung durch ex-ante Konjunkturkomponente nach dem sogenannten Produktionslückenverfahren der EU Berechnung der ex-post Konjunkturkomponente aus der ex-ante Konjunkturkomponente, die sich als Differenz zwischen den geplanten und tatsächlichen Steuereinnahmen ergibt.“ <sup>32</sup>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Knüpft konkret an Konjunktur an (entsprechend GG-Ansatz, EU)</li> <li>➤ Ist etabliert (Bund und EU, Konsolidierungsvereinbarungen)</li> <li>➤ Ist zentral teilweise relativ gut dokumentiert</li> <li>➤ Weil Standard: Weniger Manipulationsmöglichkeiten durch Länder</li> <li>➤ Am besten vereinbar mit europäischen Regeln</li> <li>➤ Sichert Schuldenstabilisierung ab: Erfordert relativ zeitnahe Korrekturen bei Fehlentwicklungen und Fehleinschätzungen</li> </ul>

<sup>26</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2017, S.35-58, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse.

<sup>27</sup> Vortrag bei Fachtagung zur Schuldenbremse, 1.10.18, Karsten Wendorf, Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse.

<sup>28</sup> Landesrechnungshof Brandenburg, Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Absatz 2 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg, S.41.

<sup>29</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2017, S.35-58, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse.

<sup>30</sup> Ebenda..

<sup>31</sup> Vortrag bei Fachtagung zur Schuldenbremse, 1.10.18, Karsten Wendorf, Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse.

<sup>32</sup> Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Konjunkturbereinigungsverfahren für die Haushalte von Bund und Ländern



Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Könnte zu unetlicherem HH-Kurs führen: Strukturelle Lage reagiert stark auf Neueinschätzungen</li> <li>➤ reagiert stark auf nicht-konjunkturelle Einnahmenschwankungen</li> <li>➤ Revisionen u.U. schwerer zu kommunizieren</li> </ul>
-----------	---

<b>Steuerglättende Verfahren<sup>33</sup></b>	
<b>Trendsteuer-einnahmen-Methode</b> („Steuerrendverfahren“)	„Bestimmung der konjunkturellen Normallage durch Trendsteuer-einnahmen, welche sich aus den Trendsteuereinnahmen des Vor-jahres und der durchschnittlichen Wachstumsrate der Steuereinnahmen der letzten x Jahre ermittelt. Demnach ergibt sich eine konjunkturelle Schiefllage aus der Abweichung der Steuereinnahmen von den Trendsteuereinnahmen.“ <sup>34</sup>
<b>Referenzwert-Modell</b> („Steuerniveauverfahren“)	„Als Referenzwert für eine konjunkturelle Normallage wird ein gleitender Mittelwert der Steuereinnahmen der vorangegangenen x Jahre ermittelt. Unterschreiten die Steuereinnahmen den Referenzwert – ggf. um x Prozent – liegt eine konjunkturell bedingte Notsituation vor.“ <sup>35</sup>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ergebnisse potenziell einfacher nachzuvollziehen/zu kommunizieren</li> <li>➤ Befördert bei unerwarteten Entwicklungen stetigeren HH-Kurs</li> <li>➤ Umgeht einige Grundsatzprobleme der Ermittlung der Konjunkturlage</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Knüpft nicht direkt an Konjunktur an</b></li> <li>➤ <b>Nicht standardisiert/stark unterschiedlich zu Bund und EU-Verfahren</b></li> <li>➤ <b>Höhere Anforderungen an Berichterstattung im Stabi-Rat</b></li> <li>➤ <b>Nicht-konjunkturelle Einnahmenschwankungen exkulpiert</b></li> <li>➤ <b>Gestaltungsanfälliger durch Land</b></li> <li>➤ <b>Potenziell lange Anpassungspfade: Evtl. erheblicher Schuldenaufwuchs</b></li> </ul>

Unter Abwägung der Vor- und Nachteile ist das „aggregierte Quotierungsverfahren (AQV)“ am besten für Berlin geeignet.

Das AQV ist bereits erprobt und knüpft direkt an die Konjunktur an. Es ist relativ leicht nachvollziehbar, es passt sich gut in das Monitoring des Stabilitätsrates im Rahmen der EU-Vorgaben ein und es sichert die Schuldenstabilisierung zeitnah ab. Korrekturen bei Fehlentwicklungen und Fehleinschätzungen sind kurzfristig möglich. Der - Berlin ähnliche - Stadtstaat Bremen hat sich ebenfalls dafür entschieden.<sup>36</sup>

<sup>33</sup>Vortrag bei Fachtagung zur Schuldenbremse, 1.10.18, Karsten Wendorf, Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse.

<sup>34</sup> Ebenda.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Landesrechnungshof Brandenburg, Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Absatz 2 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg, S.65; Freie Hansestadt Bremen, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Schuldenbremse in Bremen; Freie Hansestadt Bremen, Pressemitteilung, Senat beschließt Gesetzentwurf zur Umsetzung der Schuldenbremse.

### 4.3 Extrahaushalte einbeziehen: Ja oder Nein?

Der vorliegende Antrag entscheidet sich dafür, Extrahaushalte in der Regelungskreis der Berliner Schuldenbremse einzubeziehen.

Entsprechend wird in **Art. 87 der Absatz 9** aufgenommen: „Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 2 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

Die Berliner Schuldenbremse ist dadurch konsistent zur Regelung auf EU- und Bundesebene für den Sektor Staat gemäß Schalenkonzept wirksam implementiert und es wird einer Umgehung der Schuldenbremse durch Bildung von „Schattenhaushalten“ ein Riegel vorgeschoben. Es ist auch der Empfehlung des Landesrechnungshofes Berlin Rechnung getragen, „Umgehungsmöglichkeiten zu vermeiden“ und „nachhaltige Finanzpolitik durch eine glaubwürdige Schuldenregel möglich“ zu machen.<sup>37</sup> Berlin orientiert sich damit außerdem an dem - Berlin in haushälterischer Sicht sehr ähnlichen - Stadtstaat Bremen.<sup>38, 39</sup>

„Art. 109 GG spezifiziert nicht, ob sich die grundgesetzliche Schuldenbremse nur auf den Kernhaushalt oder auf Kern- und Extrahaushalte eines Landes im Sinne des Schalenkonzepts bezieht. Das ökonomisch motivierte Schalenkonzept des ESVG, das den öffentlichen Gesamthaushalt als Summe von Kern- und Extrahaushalten definiert, war zum Zeitpunkt der Einfügung der Schuldenbremse in das GG aber noch nicht etabliert. Der europäischen Schuldenbremse liegt der Sektor Staat in der Abgrenzung des Schalenkonzepts, also Kern plus Extrahaushalte, zugrunde. Wählte man landesgesetzlich eine andere Abgrenzung, könnte es zu einem Auseinanderfallen von nationaler und europäischer Regel kommen, die zu widersprüchlichen Signalen über die Einhaltung der Schuldenbremse führen kann. Politischer Druck auf Einbeziehung von Extrahaushalten entstünde spätestens dann, wenn aufgrund der Schuldenaufnahme in Extrahaushalten die Schuldengrenze nach EU-Recht gerissen wird und Bund und Länder die Sanktionen zu zahlen hätten. Auch die laufende Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat auf der Basis des Kennziffersystems erfasst gemäß Beschluss des Stabilitätsrats ausdrücklich Kern- und Extrahaushalte.“<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Rechnungshof Berlin, Vortrag Frau Präsidentin Klingen zur Schuldenbremse, S.15/20.

<sup>38</sup> Landesrechnungshof Brandenburg, Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Absatz 2 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg, S.65; Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Schuldenbremse in Bremen; Freie Hansestadt Bremen, Pressemitteilung, Senat beschließt Gesetzentwurf zur Umsetzung der Schuldenbremse.

<sup>39</sup> Weser-Kurier, 13.11.18, Ausgeglichene Haushalte für Bremen - Linnert stellt die Schuldenbremse scharf

<sup>40</sup> RN 1440, Eckpunkte für die landesgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse, S.6.

#### 4.4 Finanzielle Transaktionen einbeziehen: Ja oder Nein?

Der vorliegende Antrag entscheidet sich, finanzielle Transaktionen in die Schuldenbremse einbeziehen. Entsprechend heißt es in **Art. 87 Abs. 3** „Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen wird in einem Gesetz näher geregelt.“

„Als finanzielle Transaktionen werden Transaktionen in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte (Forderungen und Verbindlichkeiten) bezeichnet. Es handelt sich dabei um nicht-vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben, z. B. Privatisierungserlöse (Tausch von Beteiligungsvermögen gegen Kassenzugang) oder Darlehensvergaben (Tausch Kassenausgang gegen Forderungserwerb). Erlöse aus der Versteigerung öffentlicher Lizenzen zählen allerdings nicht dazu. [H.d.V.]“<sup>41</sup>

Die einfachgesetzliche Regelung soll analog dem Verfahren im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung unter Einbeziehung von Steuerrechtsänderungen ausgestaltet sein.

„[...] Regelungen zur Schuldenaufnahme [dürfen] nur eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung berücksichtigen. **Steuermindereinnahmen können allerdings nicht nur konjunkturell, sondern durch Steuerrechtsänderungen auch strukturell bedingt sein.** Würden solche Änderungen in einem Konjunkturbereinigungsverfahren nicht berücksichtigt, könnten sie im Ergebnis zu Kreditaufnahmen zum Ausgleich struktureller Einnahmeschwankungen führen. [H.d.V.]“

Des Weiteren soll die einfachgesetzliche Regelung, das Anliegen des Senats umsetzend, auch die finanziellen Transaktionen der Extrahaushalte<sup>42</sup> erfassen.

„Auch die bekannte Konsolidierungshilfevereinbarung, der Berlin bis 2020 unterliegt, erfasst die Schuldenaufnahme der kreditfähigen Extrahaushalte als relevant für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahmen. Ökonomisch sinnvoll wäre es in Ergänzung dieser Regel, solche Kreditaufnahmen um die finanziellen Transaktionen dieser Extrahaushalte zu bereinigen.FN2: Damit hätte man z.B. solche Fälle erfasst, in denen ein Extrahaushalt des Landes kreditfinanziert einen Beteiligungserwerb durchführt. [H.d.V.]“<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Bundesministerium der Finanzen, Kompendium zur Schuldenbremse, S.16.

<sup>42</sup> Die werden im Rahmen dieses Antrages mitberücksichtigt. Siehe hierzu: „Extrahaushalte einbeziehen: Ja oder Nein?“

<sup>43</sup> RN 1440, Eckpunkte für die landesgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse

#### **4.5 Ausnahmen für Konjunkturkrisen, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen: Ja oder Nein? Wenn ja, welche Regel für symmetrische Schuldentilgung?**

Der vorliegende Antrag entscheidet sich, Ausnahmen für „Konjunkturkrisen, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen“ aufzunehmen. Entsprechend heißt es in **Art. 87 Abs. 5 und 6**:

„(5) Der Haushaltsausgleich durch Aufnahme von Krediten ist unter der 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 und auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) zu erfassen. 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 der in Absatz 5 genannten Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Abgeordnetenhauses.“

#### **4.6 Kontrollkonto: Ja oder Nein?**

Der vorliegende Antrag entscheidet sich, Verrechnungskonten (Kontrollkonten) zu verwenden, um gemäß Art. 87 Abs. 5 und 6 aufgenommene Kredite (Ausnahmen für „Konjunkturkrisen, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen“) und die Umsetzung des Tilgungsplanes zu erfassen. Entsprechend heißt es in **Art. 87 Abs. 6**: „Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuzahlen und auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) zu erfassen.“

Dies folgt der Empfehlung der Bundesbank:

„[...] [Es] ist sicherzustellen, dass das Hauptziel der Schuldenbegrenzung nicht durch umfangreiche, formell als konjunkturbedingt gerechtfertigte Verschuldung untergraben wird. Um dies zu verhindern, bieten sich Konjunkturkontrollkonten an, die aufgelaufene Schulden aufzeichnen und bei größeren Ausmaßen automatische Korrekturen auslösen.“<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Deutsche Bundesbank Monatsbericht März 2017, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, S.35.

#### 4.7 „Ersparnisbildung für schlechte Zeiten“: Ja oder Nein?

Der vorliegende Antrag entscheidet sich, eine „Ersparnisbildung für schlechte Zeiten“ zu ermöglichen bzw. einzufordern. Entsprechend heißt es in **Art. 87 Abs. 4**: „Aus dem Staatshaushalt ist eine angemessene Konjunkturrücklage und/oder ein Nachhaltigkeitsfonds zu bilden.“

Dies deckt sich mit dem Ansinnen der Senatsverwaltung für Finanzen:

„Die Wahrnehmung der Option [Bildung einer „Rücklage“], konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Kredite auszugleichen, erleichtert zwar die Haushaltsaufstellung in wirtschaftlichen Schwächephasen, schränkt aber den haushaltspolitischen Spielraum in Folgeperioden ein, weil die Kredite gemäß dem Symmetriegebot des Grundgesetzes zurückgezahlt werden müssen.

Zu erwägen ist daher, **in fiskalisch guten Zeiten Rücklagen anzulegen**, die in Zeiten unerwarteter Mindereinnahmen prioritär dafür genutzt werden können, einen strukturellen Haushaltsausgleich herbeizuführen, ohne Kredite aufnehmen zu müssen. **Um diese Option vernünftig ausüben zu können, müsste eine solche Rücklage eine relevante Größenordnung erreichen**, die realistisch zu erwartende Mindereinnahmen in nennenswertem Umfang kompensieren könnte. [H.d.V.]“<sup>45</sup>

Um dies umsetzen zu können, muss als Zielgröße die „zulässige Nettokreditaufnahme“ festgelegt sein. Dies ist beim vorliegenden Antrag der Fall.<sup>46</sup>

Anfang des Jahres 2017 wurde im Rahmen des SIWANA auf Empfehlung des Landesrechnungshofes ein Nachhaltigkeitsfonds für die Zeit nach Einführung der Schuldenbremse geschaffen und mit (symbolischen) 290 Mio. Euro bestückt<sup>47</sup>, Anfang 2019 wurde eine weitere Erhöhung um 75 Mio. EUR vorgenommen.<sup>48</sup>

Da die „Rücklage“ bzw. der Nachhaltigkeitsfond „eine relevante Größenordnung erreichen [müsste]“, um seinem Zweck wirksam dienen zu können, sollte der Nachhaltigkeitsfonds einen „im Umfang von mindestens 5 vom Hundert des Haushaltsvolumens“ erhalten.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> RN 1440, Eckpunkte für die landesgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse, S.7.

<sup>46</sup> Siehe hierzu: Steuerungsgröße: Struktureller Finanzierungsaldo oder Nettokreditaufnahme (NKA)?

<sup>47</sup> „Die dritte Säule von SIWANA ist ein Nachhaltigkeitsfonds. Um zu verhindern, dass im Fall einer konjunkturellen Krise öffentliche Ausgaben in unerwünschtem Maße zurückgeführt werden müssen, wird damit ein Puffer geschaffen, um bis 2020 jederzeit die Einhaltung der Vorgaben für das strukturelle Defizit zu gewährleisten.“ Senatsverwaltung für Finanzen, Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA); <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/siwa/artikel.447539.php>

<sup>48</sup> Senatsverwaltung für Finanzen, Pressemitteilung vom 19.02.19, SIWANA V: Schwerpunkte bei Schulen, Verkehr, Sicherheit und Wohnen

<sup>49</sup> Vgl. hierzu AfD-Antrag Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt ([Drs.18/0180](#))

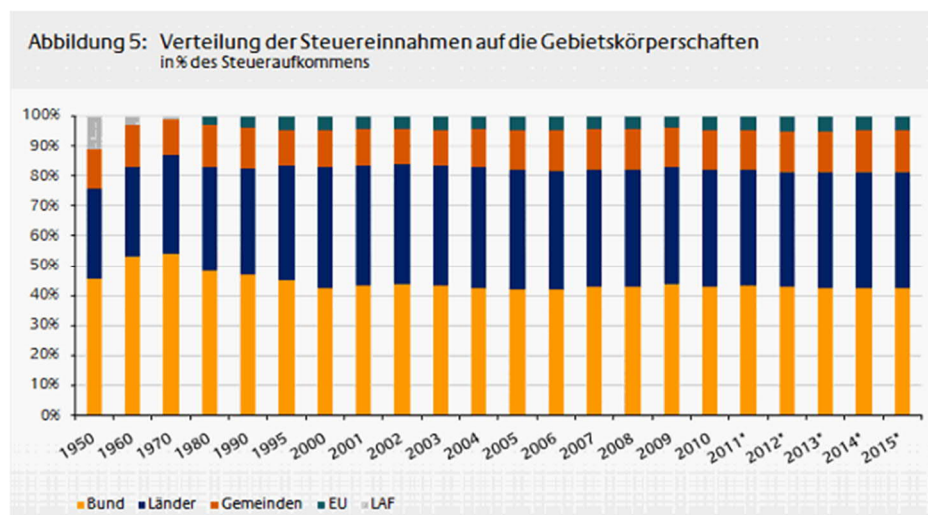
#### 4.8 Welches nachhaltig tragfähige Schuldenniveau sollte angestrebt werden?

Der vorliegende Antrag entscheidet sich, ein anzustrebendes „**nachhaltig tragfähiges Schuldenniveau**“ vorzugeben. Entsprechend heißt es in **Art. 87 Abs. 10**: „Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt auf ein langfristig tragfähiges Volumen von **mindestens 29 %** vom Berliner Brutto-Inlandsprodukt 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.“

Der Freistaat Bayern legte im Jahr 2012 fest, seine gesamten Schulden bis zum Jahr 2030 zu tilgen; sich also bis 2030 schuldenfrei zu machen.<sup>50</sup> So wurde in die dortige Landeshaushaltsordnung folgender Satz aufgenommen: „Die Verschuldung am Kreditmarkt ist bis 2030 abzubauen; die konjunkturelle Entwicklung ist dabei zu berücksichtigen.“<sup>51</sup>

**Eine Kompletttilgung der Schulden des Landes Berlin in einem solchen Zeitraum erscheint unrealistisch. Dennoch sollte sich Berlin aufgrund seiner negativen Schuldengeschichte zumindest ein glaubhaft in der Verfassung verankertes, realistisches Ziel für ein nachhaltig tragfähiges Schuldenniveau geben.**

Die Durchschnittverschuldung der Bundesländer liegt bei rund 19 % vom BIP. Das Maastricht-Kriterium legt für Euromitgliedsländer eine maximale gesamtstaatliche Verschuldung von 60 % vom BIP fest. Da etwa die Hälfte aller Steuern auf den Bund und der Rest entsprechend auf Länder und Gemeinden entfällt, ist es für den Stadtstaat Berlin (Landes- und Kommunalebene fällt in eins) angemessen, sich auf ein maximales Schuldenniveau von unter 30 % seines BIPs zu beschränken.



Quelle: Bundesministerium der Finanzen<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Haushaltssteuerung.de, 15.01.14, Bayern will bis 2030 komplett schuldenfrei werden

<sup>51</sup> Bayerischer Landtag - Drucksache 16/15240 (13.12.2012)

<sup>52</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht, 20.06.2011, Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen

#### 4.9 Sollen diese Punkte verfassungsrechtlich oder einzelgesetzlich geregelt werden?

Der vorliegende Antrag regelt relativ viel in der Landesverfassung, da eine verfassungsgerichtliche Einklagbarkeit damit verbunden ist.

Eine einfache Formulierung derart: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die konkrete Ausgestaltung der Wahlrechte hinsichtlich der Schuldenbremse wird in einem Gesetz näher geregelt.“ – hätte zur Folge, dass nur der Umstand einklagbar wäre, dass keine gesetzliche Regelung implementiert wurde. Verstöße gegen bestimmte konkrete Regelungen (Berechnung der Strukturkomponente, Einbeziehung finanzieller Transaktionen und Extrahaushalte, etc.) wären vor dem Verfassungsgericht nicht justiziabel.

Dadurch wäre aber die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse nicht hinreichend sichergestellt, da spätere Regierungen nach „Belieben“ die Regeln nach „tagespolitischer Wetterlage“ mit einfacher Mehrheit ändern könnten.

In dieser Hinsicht lässt sich auch dem Schlusswort des Berliner Finanzsenators bei der Fachtagung Schuldenbremse nur zustimmen:

„Vieles spricht für eine verfassungsrechtliche Verankerung, z.B. hätte das Parlament so die Möglichkeit, einen Haushalt gerichtlich überprüfen zu lassen.“ [...] so Finanzsenator Dr. Kollatz in seiner Schlussbemerkung.<sup>53</sup>

Dieser Ansatz entspricht auch der Empfehlung von Prof. Dr. Heintzen in seinem im Auftrag des Senats von Berlin erstellten Gutachten „Regelungsort der Schuldenbremse“:

„Die **Grundsätze des Staatsschuldenrechts haben Verfassungsniveau**. Dies gilt für die alte Schuldenbremse des Landes Berlin (Art. 87 Abs. 2 VvB). Dies gilt für die alte und die neue Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 115 Abs. 1 GG alte Fassung, Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG neue Fassung). Dies alles gilt seit 1949. Die neue Schuldenbremse des Landes Berlin kann, dies entscheidet das Abgeordnetenhaus, ebenfalls Verfassungsniveau haben oder in der Landeshaushaltsordnung stehen. Letzteres erscheint mir persönlich verfassungspolitisch als nicht konsistent.<sup>[...]</sup> Was bisher, übereinstimmend, im Grundgesetz und in der Landesverfassung geregelt war, sollte auch weiterhin nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in der Landesverfassung geregelt sein, in Übereinstimmung. **Eine Landesverfassung sollte dieses wichtige Regelungsthema nicht preisgeben.**<sup>[...]</sup> Ich persönlich würde das Thema darum auch in der Landesverfassung regeln, die dortige Regelung aber im Verhältnis zu haushaltsrechtlichen Ausführungsbestimmungen schlank halten. [H.d.V.]“<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Fachtagung "Landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse",  
<https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/nachrichten/artikel.746411.php>

<sup>54</sup> Prof. Dr. Markus Heintzen: Der Regelungsort der Schuldenbremse, Fachbereich Rechtswissenschaft, Freie Universität Berlin, S.8.

Nichtsdestotrotz sollten die verfassungsrechtlichen Regelungen schlank gehalten und Detailvorgaben in der Landeshaushaltsordnung oder anderweitigen „Ausführungsvorschriften“ konkret geregelt werden, denn es sollte auch die notwendige Flexibilität zur Anpassung an neue modelltheoretische und/oder praktische Erkenntnisse gewahrt werden. Hier gilt es eine Balance zwischen verfassungsrechtlicher Absicherung und Flexibilität hinsichtlich prozessualer Anpassungsbedarfe zu finden.

„Für eine **Preisgabe-Lösung**, und nichts anderes ist die rein haushaltsrechtliche Lösung aus landesverfassungsrechtlicher Perspektive, können dagegen angeführt werden: eine durch die Erfahrungen mit der alten Schuldenregelung in Art. 115 Abs. 1 GG (1969 - 2009) **gereifte Abneigung, sich rasch wandelnde volkswirtschaftliche Modelle und Theorien** in eine Verfassung zu schreiben; eine bundespolitisch derzeit nicht mehrheitsfähige Abneigung gegen Art. 109 Abs. 3 GG und "schwarze Nullen"; die leichtere Änderbarkeit der Landeshaushaltsordnung; Resignation vor der Übermacht bundesrechtlicher Vorgaben; last, but not least die Scheu vor dem politischen Aufwand und den politischen Risiken eines Verfahrens zur Änderung der Verfassung von Berlin. [H.d.V.]“<sup>55</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde beispielsweise auf der einen Seite die grundlegende Festlegung des Konjunkturbereinigungsverfahrens verfassungsrechtlich verankert, aber dergestalt, dass eine zyklische Evaluation der Methodenwahl vorgesehen ist, auf der anderen Seite aber festgelegt, dass die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen in einem Gesetz näher geregelt werden sollen.

Dass zwei Drittel aller gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses zustimmen müssen, wenn auf die Möglichkeit zum Rückgriff auf Ausnahmetatbestände im Falle von Naturkatastrophen oder starken konjunkturellen Schwankungen zurückgegriffen werden soll, ähnlich wie dies auch in Schleswig-Holstein - dem Vorreiterland in Sachen Schuldenbremse - geregelt ist<sup>56</sup>, soll die notwendige „gesellschaftliche Legitimität“ solcher Ausnahmeregelungen in breite Teile der Berliner Bevölkerung tragen.

## 5. Einbettung ins größere Gesamtbild

Es wird höchste Zeit die landesrechtlich bestehenden Unschärfen hinsichtlich bestehender Ausgestaltungsoptionen der Schuldenbremse auf Landesebene endlich auch für Berlin zu klären<sup>57</sup>,

---

<sup>55</sup> Ebenda.

<sup>56</sup> Vgl. DSi kompakt Nr. 20, Wer mauert – Wer geht voran?; Zwischenstand der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht von Matthias Warneke – aktualisierte Fassung vom 6. September 2016 –, S.2.

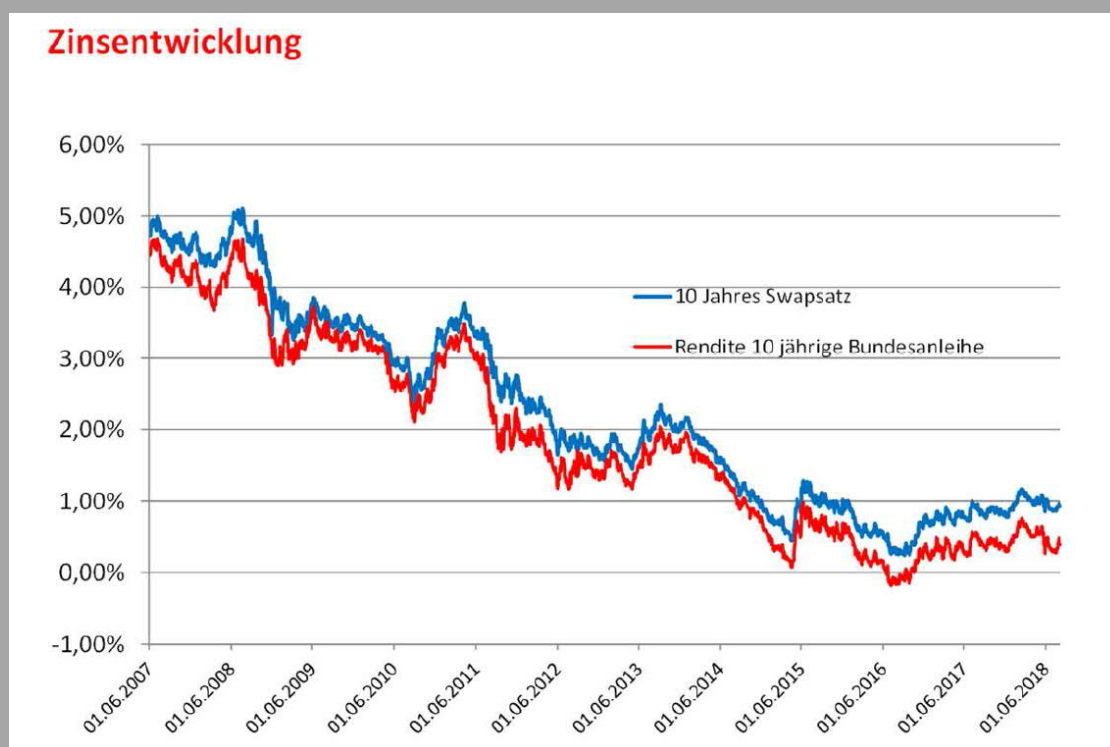
<sup>57</sup> „[...] [Die] grundgesetzliche Schuldenbremse [sollte] auch in den verbleibenden Bundesländern schnellstmöglich in die Landeshaushaltsordnung und in die Landesverfassung übertragen werden. Dies weiterhin zu unterlassen, nährt sonst den Verdacht, dass die jeweilige Landesregierung oder die politische Mehrheit im Landesparlament eine Schuldenbremse gar nicht wünscht. [...] Landesregierungen und Landesparlamente könnten sich zunächst daran orientieren, wie die Vorreiter in einigen Bundesländern die Umsetzung gesetzestechisch vollzogen haben, um dann eigene Regelungen maßgeschneidert zu schaffen.“ DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., DSi kompakt Nr. 20, Wer mauert – Wer geht voran?; Zwischenstand der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht von Matthias Warneke – aktualisierte Fassung vom 6. September 2016 –.



denn Berlin, Deutschland, Europa und die Welt stehen vor großen ökonomischen und demographischen Herausforderungen.<sup>58</sup> Die Zins- und Außenwirtschaftspolitische Wende in den USA wird über kurz oder lang ihre Wirkungen auf die Eurozone entfalten.<sup>59</sup>

### Niedrigzinsen als wichtige Ursache für die erfolgreiche Konsolidierung

„Die erfolgreiche Konsolidierung des Berliner Haushalts wurde deutlich begünstigt durch das anhaltend niedrige Niveau der Zinsen im Euroraum. Seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Sommer 2007 sind die Renditen auf 10-Jahres Anleihen des Bundes von rund 4,5% auf rund 0,5% gesunken. Die Refinanzierungskosten des Landes Berlin entwickelten sich korrespondierend. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe.“<sup>60</sup>



Quelle: SenFin

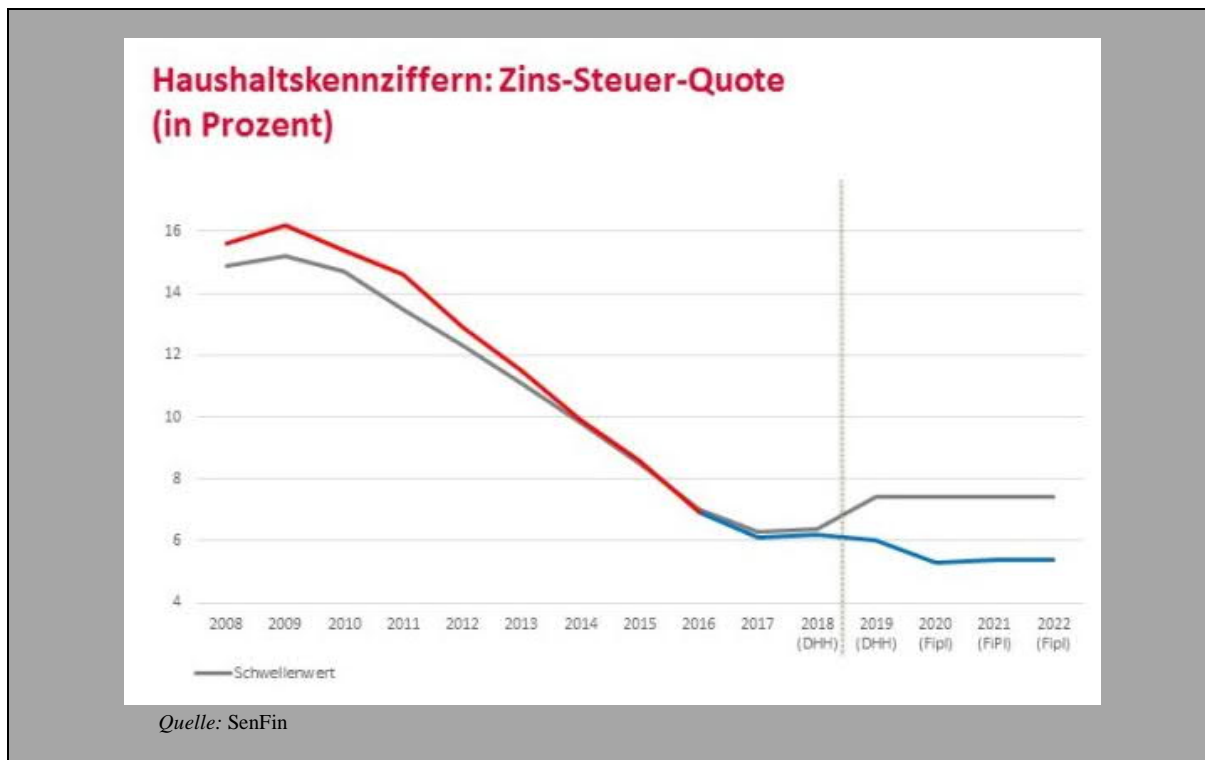
Während die Zinsausgaben im Jahr 2009 noch 16 % der Steuereinnahmen<sup>61</sup> ausmachten, waren es im Jahr 2018 nur noch 6 %.

<sup>58</sup> FOCUS, 19.01.17: Kritik am neuen US-Präsidenten Wirtschaftsweise Isabel Schnabel warnt: „Trumps Prinzip ist die Grenzüberschreitung“; ZEIT Online, 29.01.17: Donald Trump: Ökonomen sehen 1,6 Millionen deutsche Arbeitsplätze bedroht; FOCUS, 03.02.17: Gefährliche Dollar-Investitionen Schmerzlich, aber wahr. Mit einem Angriff auf Deutschland hat Trump recht; Hans-Seidel Stiftung, Vortrag von Gunnar Heinsohn, 25.10.2010; Können wir uns den Sozialstaat noch leisten? Schrumpfungsvorgreifung und Dequalifizierung in Deutschland; Prof. Gunnar Heinsohn, Die Flüchtlingsströme erinnern an das Zeitalter der Kolonisation; Prof. Dr. Gunnar Heinsohn, Wohin mit den jungen Männern?; in DIE ZEIT am 5.11.2015; WELT, 29.02.2016; Deutschland muss Arbeitgeber sein, nicht Sozialamt; von Prof. Dr. Gunnar Heinsohn; WELT, 04.04.17, Die Stärke des Dollar demütigt den Euro.

<sup>59</sup> Schmidt, T./Rujin, S.: Zinswende in den USA – Fluch oder Segen für die Konjunktur im Euroraum?, in: Wirtschaftsdienst 95. Jahrgang, 2015, Heft 3, S.186-191; Becker, J./Englisch, J.: Die radikalen Steuerpläne der US-Republikaner und die Folgen für die EU, in: Wirtschaftsdienst 97. Jahrgang, 2017, Heft 2, S.103-110.

<sup>60</sup> Finanzplanung 2017-2021, S.14.

<sup>61</sup> „Die **Zins-Steuer-Quote** ist festgelegt als das Verhältnis der Zinsausgaben am Kreditmarkt zu den Steuereinnahmen unter Einschluss empfangener Leistungen im Länderfinanzausgleich, Allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgaben und der Kfz-Steuer-



Gleichzeitig bricht sich die Staatsschulden- und Bankenkrise insbesondere in Italien und Frankreich ihre Bahn.<sup>62</sup> Griechenland hat selbst Jahre nach dem Aufspannen des Euro-Rettungsschirms noch keine tragfähige Haushalts- und Finanzlage erreicht, obwohl die EZB das Zinsniveau seit 2009 kontinuierlich auf japanisches Niveau gestutzt hat.<sup>63</sup>

Viele Länder konnten den Verlockungen des billigen Geldes nicht widerstehen und haben ihre Reformbemühungen faktisch eingestellt.<sup>64</sup> Der Teufelskreislauf zwischen Staatsschulden- und Bankbilanz-Problemen hat sich seit 2009 massiv verstärkt anstatt gelockert.<sup>65</sup> Zum Beispiel hat Italien Anfang des Jahres 2017 mit Billigung des EZB-Rates „zur Abwendung einer schweren

Kompensation. Sie gibt Auskunft darüber, welcher Anteil der aktuellen Steuereinnahmen einer Gebietskörperschaft durch Zinsverpflichtungen aufgrund vergangener Kreditaufnahmen gebunden ist und damit nicht mehr für aktuelle gestalterische Überlegungen zur Verfügung steht.“ Stabilitätsbericht 2018, S.4, <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6345.php>

<sup>62</sup> Vgl. DER HAUPTSTADTBRIEF 140, 15.03.2017, Beim deutsch-französischen Tandem ist die Luft raus; Von Wolfgang Glomb, W; Vgl. DER HAUPTSTADTBRIEF 135, 07.04.16, Frankreich ist nicht reformmüde – die Grande Nation ist reformunwillig; Von Wolfgang Glomb, W; Vgl. DER HAUPTSTADTBRIEF 139, 12.12.2016, Mit einem beherzten „Weiter so“ geht es nicht weiter; DER HAUPTSTADTBRIEF 135, 07.04.2016, Bella Italia – das war einmal; Von Jürgen Stark; Vgl. DerStandard, 02.01.2017, Ifo-Chef: Italien auf Wohlstandsniveau von 2000; Vgl. WELT, Faule Kredite, 10.04.17, Die tickende Zeitbombe in der Euro-Zone; Vgl. Spiegel Online, 27.02.2017, Eurokrise Sechs Länder, sechs Probleme, sechs Strategien; Vgl. Focus, 17.04.17, Wirtschaftsforscher im Interview - Sinn warnt vor Nahles-Utopien: "Politik muss das Rentenalter dramatisch erhöhen".

<sup>63</sup> Vgl. FAZ, 08.12.16, Geldpolitik der EZB Die politisierte Zentralbank; Vgl. Focus, 18.04.17, Hans-Werner Sinn im Interview "Der Druck im Kessel wird immer größer": Bleiben die Krisenländer im Euro, platzt er; Vgl. FAZ, 20.04.17, Hilfskredite für Athen Endlose Griechenland-Farce.

<sup>64</sup> „FOCUS Online: Haben die Krisenländer denn die Zeit für Reformen genutzt? Sinn: Nein. Genau das Gegenteil ist der Fall, es gibt keine Fortschritte, sondern nur Rückschritte. Die einzigen Reformen wurden gemacht, als das Geld noch knapp war. Als jedoch die Geldpolitik immer lockerer wurde, haben die südeuropäischen Länder ihre Reformvorhaben wieder aufgegeben.“ Focus, 18.04.17, Hans-Werner Sinn im Interview "Der Druck im Kessel wird immer größer": Bleiben die Krisenländer im Euro, platzt er; Vgl. Hans-Werner Sinn (2016): Der Schwarze Juni – Brexit, Flüchtlingswelle, Euro-Desaster – Wie die Neugründung Europas gelingt, 1. Auflage, Breisgau 2016: Verlag Herder GmbH; Kapitel 3 Der Weg in die Haftungsunion – Endlose Schuldenspirale trotz (angeblicher) Schuldenschranken, S.164ff.

<sup>65</sup> Vgl. Ebenda, Kapitel 4 Gigantomanie der Europäischen Zentralbank – Wie sich die Politik Rettungsschirme drücken lässt; Mit dem QE-Programm der EZB brechen alle Dämme, S.244ff, Die EZB als Bad Bank der Eurozone – Verdeckte Hilfen für marode Banken, S.250ff; Vgl. WELT, 05.10.16, IWF-Report Jeder dritten europäischen Bank droht der Untergang; Vgl. WELT, 31.12.16, Italien verursacht Europas nächsten Stündenfall.

Störung der Volkswirtschaft eines Mitgliedstaates und zur Wahrung der Finanzstabilität“ bzw. zur Ermöglichung staatlicher Bankenrettung die gerade erst neu eingeführte Europäische *Bail-In-Regel*<sup>66</sup> ausgesetzt.<sup>67</sup>

Die Notwendigkeit, die Überschuldung der öffentlichen Haushalte in den Griff zu bekommen, um die Glaubwürdigkeit in die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung und damit nicht zuletzt in die Stabilität unseres gemeinsamen Geldes – den »Euro« – zu bewahren, ist heute dringlicher denn je.<sup>68</sup> Stabiles Geld ist Voraussetzung für eine stabile Wirtschaft und damit für stabile öffentliche Haushalte und unseren „sozialen Frieden“.<sup>69</sup>

Berlin, als Hauptstadt Deutschlands, sollte hier als innerdeutsches und europäisches Vorbild vorangehen und zeigen, wie sich gesellschaftliche Friktionen wie in Griechenland oder Spanien trotz schwieriger Ausgangslagen mit stabilitätsorientierter Politik vermeiden lassen.

Die Bindungswirkung von fiskalischen Regeln muss wieder gestärkt werden. Eine konkrete Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung hat den Vorteil, dass Verstöße gegen die konkreten Regeln der Schuldenbremse vor dem Landesverfassungsgericht von Berlin justiziabel wären.<sup>70</sup>

Dies wäre ein wahrer Schritt hin zu mehr Demokratie. Der notwendige breite Konsens zwischen den Parteien für eine Verfassungsänderung würde auch die notwendige „gesellschaftliche Legitimität“ in breite Teile der Berliner Bevölkerung tragen. Dieser Gedanke trägt auch hinsichtlich der Bedingung, dass zwei Drittel aller gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses zustimmen müssten, wenn auf die Möglichkeit zum Rückgriff auf Ausnahmetatbestände im Falle von Naturkatastrophen oder starken konjunkturellen Schwankungen zurückgegriffen werden soll; ähnlich wie dies auch in Schleswig-Holstein - dem Vorreiterland in Sachen Schuldenbremse - geregelt ist.<sup>71</sup>

„Solidarität und Solidität sind zwei Seiten einer Medaille. Die Gewährung von Finanzhilfen durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ist daher eng mit dem Fiskalvertrag verknüpft worden. Wer künftig Hilfen aus dem ESM in Anspruch nehmen will [- dazu gehören auch potenzielle zukünftige Rekapitalisierungen von landeseigenen Banken<sup>72</sup> -], muss[te] den

---

<sup>66</sup> Vgl. § 32 (4) d BRRD; Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates Text von Bedeutung für den EWR.

<sup>67</sup> Vgl. Commerzbank, Ahead of Curve, Rates and Credit Strategy, 26.01.17, Bankenrettung 2.0.

<sup>68</sup> Vgl. Hans-Werner Sinn (2016): Der Schwarze Juni – Brexit, Flüchtlingswelle, Euro-Desaster – Wie die Neugründung Europas gelingt, 1. Auflage, Breisgau 2016; Verlag Herder GmbH; Kapitel 3 Der Weg in die Haftungsunion – Endlose Schuldenspirale trotz (angeblicher) Schuldenschranken, S.164ff; Vgl. Tagesschau, 21.11.16, Daten zur Eurokrise Wie geht es Europas Staaten?

<sup>69</sup> Vgl. Tagespiegel, 27.06.17, Die Bundesbank zur Währungsunion "Stabile Währungen dienen dem sozialen Frieden"

<sup>70</sup> Vgl. DSi kompakt Nr. 20, Wer mauert – Wer geht voran?; Zwischenstand der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht von Matthias Warneke – aktualisierte Fassung vom 6. September 2016 –, S.3.

<sup>71</sup> Vgl. Ebenda, S.2.

<sup>72</sup> Schriftliche Anfrage Nr. 18/18852 vom 08. Mai 2019 über Kreditbewertung Berlins – Weist Moody's wieder mal ein zu optimistisches Rating auf? - Teil 2

Fiskalvertrag bis zum 1. März 2013 ratifiziert und spätestens ein Jahr nach seinem Inkrafttreten die Bestimmungen zur Schuldenbremse in seine nationale Rechtsordnung umgesetzt haben. Dieser Grundsatz ist gleichermaßen im ESM-Vertrag wie auch im Fiskalvertrag verankert worden.“<sup>73</sup>

Vor diesem Hintergrund gilt, es die Schuldenbremse in Berlin glaubwürdig sowie konform zu EU-Regeln und transparent in der Überwachung durch den Stabilitätsrat zu gestalten.

Pazderski Dr. Brinker Hansel

und die übrigen Mitglieder der Fraktion der AfD

---

<sup>73</sup> Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsüberwachung der EU, Fiskalvertrag.