

Die Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin

BERLIN



Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d, 10559 Berlin

Geschäftszeichen (bitte angeben)

PrPg2-07.16.03-4/2012

Herr Herold

Telefon +49 30 88613-307

Telefax +49 30 88613-130

Poststelle@rh.berlin.de

Kein Zugang für qualifiziert
elektronisch signierte Dokumente

Alt-Moabit 101 c/d, 10559 Berlin

Vorsitzenden des Hauptausschusses des
Abgeordnetenhauses von Berlin
Herrn Abgeordneten Stephan Schmidt

über

Präsidentin des
Abgeordnetenhauses von Berlin
Frau Cornelia Seibeld

4. April 2024

**Stellungnahme im Zusammenhang mit der Anhörung in der Sitzung des Hauptausschusses am 10. April 2024 zur Besprechung gemäß § 21 Abs. 3 GO Abghs:
„Zurück zu verantwortungsvoller Haushaltspolitik: Nachhaltige Investitionen fördern und die Zukunftsbremse lösen!“ gemäß Schreiben der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke vom 1. Februar 2024 (rote Nummer 1455)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Teilnahme an der Anhörung zum Thema: „Zurück zu verantwortungsvoller Haushaltspolitik: Nachhaltige Investitionen fördern und die Zukunftsbremse lösen!“. Gerne nehme ich hierzu vorab wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung

Mit Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) vom 25. November 2019 wurde die grundgesetzliche Schuldenbremse mit Wirkung zum 1. Januar 2020 in Berliner Landesrecht umgesetzt. Der Landesgesetzgeber hat damit von der in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung in bestimmten Fällen zuzulassen. Der Rechnungshof hatte bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren Stellung zum Gesetzentwurf genommen.

Die landesrechtliche Schuldenbremse hat sich seit 2020 bewährt. Bereits im ersten Jahr ihrer Geltung hat sie ermöglicht, schnell finanzielle Mittel zur Bekämpfung der Corona-Pandemie durch eine Kreditaufnahme zur Verfügung zu stellen. Unter den Voraussetzungen des § 2 BerlSchuldenbremseG ist im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Kreditaufnahme möglich.¹

Diese Ausnahme wird ergänzt durch die konjunkturbedingte Kreditaufnahme im Sinne des § 4 BerlSchuldenbremseG. Die Schuldenbremse lässt unter den dort genannten Voraussetzungen eine Kreditaufnahme in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zu, soweit diese Mindereinnahmen nicht durch das verfügbare Volumen der Konjunkturausgleichsrücklage kompensiert werden können. Das Haushaltsgesetz 2022/2023 hat Konjunkturkredite für 2022 in Höhe von rd. 145 Mio. € und für 2023 in Höhe von rd. 409 Mio. € zugelassen.

Letztlich können unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 BerlSchuldenbremseG bestimmte finanzielle Transaktionen durch Kredit finanziert werden.

Die landesrechtliche Schuldenbremse hat bisher also erhebliche haushaltspolitische Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Im Konsolidierungsbericht 2020 des Landes Berlin heißt es:

„Die Begrenzung der Schuldenaufnahme und der effiziente Einsatz von finanziellen Mitteln waren maßgeblich für die verantwortungsvolle Haushaltspolitik der letzten Jahre.“²

Aus Sicht des Rechnungshofs hat sich die geltende Schuldenbremse bewährt. Der Rechnungshof ist aber offen dafür, die Diskussion zu begleiten, ob und inwieweit es Verbesserungsmöglichkeiten gibt und die Schuldenbremse geändert werden sollte.

II. Die Schuldenbremse und Vorschläge zu ihrer Reform

Nach Art. 109 Abs. 3 GG sind die Haushalte des Bundes und der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Während für den Bund die Schuldenbremse als eingehalten gilt, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen, sind für die Länder keine Einnahmen aus Krediten

¹ Vgl. hierzu ausführlich die Darstellung in den Jahresberichten 2020 (T 10 ff.), 2021 (Band 2, T 5 ff.), 2022 (T 20 ff.), 2023 (T 16, 21 ff.)

² Drs. 18/3688, S. 5

zugelassen. Ausnahmen sind für Bund und Länder zugelassen für im Aus- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Ziele der Neufassung der verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln waren:³

- die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu gewähren und damit die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu sichern,
- dass mit Blick auf die intergenerative Gerechtigkeit der einnahmen- bzw. ausgabeseitige Spielraum für qualitativ hochwertige Maßnahmen geschaffen wird, also solche Maßnahmen, die nicht nur der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung dienen, sondern insbesondere künftigen Generationen zugutekommen, ohne dass dadurch eine langfristig nicht tragfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen verursacht wird,
- Anreize für Haushaltsdisziplin zu setzen und eine überproportionale Ausweitung von staatlichen Konsumausgaben zu verhindern.

Diese Ziele sind aus Sicht des Rechnungshofs aktueller denn je.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes⁴ die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit sowie die Anforderungen an die Inanspruchnahme der Ausnahmeregeln der Schuldenbremse geschärft. Seitdem wird die Schuldenbremse verstärkt in ihrer bisherigen Fassung in der öffentlichen Diskussion in Frage gestellt oder mindestens eine Reform angemahnt.

Wegen ihrer grundgesetzlichen Verankerung ist eine grundlegende Änderung der Schuldenbremse ohne eine Änderung des Grundgesetzes nicht möglich. Davon losgelöste Änderungen der Schuldenbremse auf Länderebene sind nur in den engen Grenzen der grundgesetzlichen Vorgaben möglich. So haben die Länder unterschiedliche Verfahren zur Konjunkturbereinigung gewählt.

³ Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag, Drs. 16/12410

⁴ BVerfG - 2 BvF 1/22 -

Aus Sicht des Rechnungshofs von Berlin ist es grundlegend, vor einer Diskussion über einzelne Anpassungen der Schuldenbremse einen politischen Konsens zu finden, was die Schuldenbremse zukünftig leisten muss und welche Gründe für ihre Änderung maßgeblich sind.

Jenseits der Meinungen, die an der Schuldenbremse in unveränderter Form festhalten wollen, werden im Wesentlichen folgende Vorschläge für eine Reform der Schuldenbremse diskutiert:

a) Ausweitung der freien Strukturkomponente auf die Länder

Das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen darf eine Obergrenze von 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten.⁵ Unter Abzug des für den Bund in einer konjunkturellen Normallage zulässigen Defizits vom 0,35 %⁶ verbleibt ein freies Volumen von 0,15 % des BIP, das den Ländern zugestanden werden könnte. Bezogen auf das vorläufige BIP 2023 in Höhe von 4.121 Mrd. € dürfte die Ländergesamtheit ein strukturelles Defizit von rund 6,2 Mrd. € durch Kredite ausgleichen. Bei einer Aufteilung dieses Betrages nach Einwohnern entfielen auf Berlin (4,5 %) rund 275 Mio. €, bei einer Verteilung nach veredelten Einwohnern rund 360 Mio. €, die zusätzlich zu einer eventuellen Kreditaufnahme aufgrund der Konjunkturkomponente am Kreditmarkt aufgenommen werden dürften.

b) „Goldene Regel pur“ bzw. „Goldene Regel plus“

Vor Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 galt die „Goldene Regel“ gemäß Art. 87 Abs. 2 Satz 2 Verfassung von Berlin, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen und Ausnahmen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind. Der Investitionsbegriff wurde hier an der Haushaltssystematik (Hgr. 7 und 8) festgemacht und betruglich als Bruttoinvestitionen interpretiert. Kritiker der Goldenen Regel pur geht diese Definition einerseits zu weit, da nur Nettoinvestitionen einen eine Kreditaufnahme rechtfertigenden Vermögenszuwachs darstellen. Andererseits sollte der Investitionsbegriff auch weiter gefasst werden, da auch Ausgaben im konsumtiven Bereich (z. B. Bildung, Gesundheitsvorsorge) „Investitionen“ in die Zukunft darstellen.

⁵ § 51 Abs. 2 Satz 1 HGrG

⁶ Art 115 Abs. 2 GG, § 2 Abs. 2 G 115

Das Plus in den Überlegungen zu einer Goldenen Regel plus soll deshalb ein Expertengremium zur Überwachung der Investitionsregel durch ein unabhängiges Expertengremium sein. Aufgabe des Gremiums soll die Prüfung des investiven Charakters und die Berechnungen von Abschreibungen zur Ermittlung der Nettoinvestitionen sein.

Bislang fehlt aber für die Wirksamkeit der Goldenen Regel plus eine einheitliche, für alle verbindliche und interpretationsarme Festlegung des Investitionsbegriffs.

Die Goldene Regel plus wird u. a. vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz befürwortet.

c) Veränderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens (Konjunkturkomponente)

Das u. a. von Berlin angewendete Konjunkturbereinigungsverfahren anhand einer Konjunkturkomponente basiert auf der Ermittlung der Produktionslücke, also der Abweichung des realisierten Bruttoinlandsprodukts vom geschätzten Produktionspotenzial. Ist sie negativ, liegt eine konjunkturelle Schwäche vor und die Aufnahme von Krediten ist in dieser Höhe zulässig.

Kritisiert an diesem Verfahren wird, dass es stark von der Definition der Normalauslastung der in die Berechnung einbezogenen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital abhängt. Zudem mangelt es an der demokratischen Legitimation der Ermittlung.

Diese Veränderungen könnten eine höhere Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Grundlagen für eine Kreditaufnahme.

Der Punkt ist auch einer der Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

d) Einführung einer Auslaufperiode nach der Notlage

Nach der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Jährlichkeit und Jährigkeit muss die Notlage jährlich erklärt und die aufgenommenen Mittel in dem Jahr ausgegeben werden. Es wird eine Änderung diskutiert, durch die nach Ende der eigentlichen Notsituation in einem überschaubaren Zeitraum mit abnehmender Tendenz Kredite aufgenommen werden dürfen.

Diese Überlegungen sind realitätsnah. Eine Änderung in diese Richtung würde auch die Nachvollziehbarkeit in Bezug auf die trotz Notlagenende anhaltende Notwendigkeit neuer Kredite befördern, ohne eine anderenfalls erforderliche Darlegung des Veranlassungszusammenhangs argumentativ zu überlasten.

Dieser Punkt ist auch einer der Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

e) Höhere Verschuldung bei niedrigen Schuldenquoten, strenge Grenze bei hohen Schuldenquoten

Der Europäische Fiskalpakt gestattet den Staaten ein jährliches Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), wenn die Schuldenquote (Verhältnis der Verschuldung zum BIP) unter 60 % liegt, und, wenn die Schuldenquote signifikant unter 60 % liegt, ein jährliches Defizit von 1 %.

Das für die Tragfähigkeit kritische Niveau hängt maßgeblich von der Entwicklung des langfristigen realen Zinssatzes, des Potenzialwachstums und des staatlichen Primärsaldos ab.⁷ Bei langfristig geringen Zinssätzen oder hohen, die Zinsausgaben stetig übersteigenden Primärüberschüssen sind die Belastungen aus höheren Schulden für einen Haushalt verkraftbarer als umgekehrt.

Dieser tragfähigkeitsorientierte Ansatz ist im Sinne der Generationengerechtigkeit, setzt aber hinsichtlich der Verfestigung des Primärüberschusses die erforderlichen politischen Steuerungsentscheidungen auf der Ausgabenseite voraus.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Bundesbank empfehlen diese Veränderung.

f) Verstärkte Nutzung der Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen/Errichtung von Investitionsfördergesellschaften/Darlehensfondsmodelle

Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen, also den Erwerb von Beteiligungen und die Vergabe von Darlehen, sind bereits im Rahmen der geltenden Schuldenbremse möglich. Sie können über eine ergänzende Kreditaufnahme durch externen Einheiten eine Hebelwirkung entfalten. Über eine Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen können

⁷ Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Sachverständigenrat der zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Policy-Brief 1/2024

Investitionsförder- oder Darlehensfondsgesellschaften mit dem notwendigen Kapitalstock ausgestattet werden.

Bedingung ist, dass hinter den finanziellen Transaktionen ein echter Vermögenszuwachs für das Land steht und die Transaktionsmittel nicht bloß konsumiert werden. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind auch an die finanziellen Transaktionen als Maßstab anzulegen. Sie haben da ihre Grenze, wo die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Verschuldungsmöglichkeiten der externen Einheiten überfordert werden. Aus Sicht des Rechnungshofs ist es nicht Zweck finanzieller Transaktionen, staatliche Ausgaben aus dem Kernhaushalt externen Einheiten zu übertragen, um auf diesem Weg eine nach der Schuldenbremse nicht erlaubte Kreditaufnahme doch noch zu ermöglichen.

Abschließend weist der Rechnungshof darauf hin, dass bei Änderung der Schuldenbremse folgende Grundsätze beachtet werden sollten. Mit zusätzlichen Schulden wächst das Risiko steigender Zinsausgaben in Folgejahren und damit der Einschränkungen zukünftiger Handlungsspielräume. Bei allen Entscheidungen muss auch die dauerhafte Tragfähigkeit des Landeshaushalts beachtet werden. Die Finanzierbarkeit der Zinsausgaben aus einem steten Primärüberschuss (Saldo zwischen bereinigten Einnahmen ohne Einnahmen aus der Vermögensaktivierung und den bereinigten Ausgaben ohne Zinsausgaben) ist die Grundvoraussetzung für einen tendenziell strukturell ausgeglichenen Haushalt. Eine längerfristige Prioritätensetzung bei der Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel ist dafür unabdingbar.

Mit freundlichen Grüßen



Karin Klingen