

Vorlage – zur Beschlussfassung –

Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht

Der Senat von Berlin
Fin II A – FV 1020-1/2017-4-3
Tel.: 9020 - 3027

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r b l a t t

Vorlage - zur Beschlussfassung -

über Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht

A. Problem

Art. 109 Absatz 3 Satz 2 und 3 GG räumt den Ländern die Möglichkeit ein, im Rahmen ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Kompetenzen landesrechtliche Ausnahmen von der in Art. 109 Absatz 3 Satz 1 GG verankerten Schuldenbremse zu etablieren. Ohne eine solche landesrechtliche Regelung wären Ausnahmen vom grundgesetzlichen Gebot, dass der Haushalt des Landes Berlin, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2020, ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen sein muss, nicht möglich. Berlin unterläge in diesem Fall ausschließlich der Bestimmung aus Art. 109 Absatz 3 Satz 1 GG und damit einem strikten Nettokreditaufnahmeverbot selbst in Zeiten einer Naturkatastrophe, einer außergewöhnlichen Notsituation oder einer Rezession mit korrespondierenden Steuermindereinnahmen.

Aufgrund des Inkrafttretens der grundgesetzlichen Schuldenbremse müssen darüber hinaus die bestehenden Regelungen in § 18 der Landeshaushaltsordnung (LHO) geändert werden, die ab 2020 nicht mehr mit der Schuldenbremse bzw. dem vorliegenden Gesetzentwurf vereinbar sein werden.

Zudem ergibt sich durch die landesrechtliche Regelung der Schuldenbremse auch Änderungsbedarf im *Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds* (nachfolgend: SIWANA-Gesetz), da Teile der dort geregelten Bestimmungen nicht mehr mit den Bedingungen der Schuldenbremse vereinbar sind. Zur besseren Steuerung des Haushalts unter den Bedingungen der Schuldenbremse, aus systematischen Gründen und um einen Gleichklang zum einschlägigen Vorgehen anderer

Länder herzustellen, ist es zudem geboten, den Nachhaltigkeitsfonds aus dem SIWANA herauszulösen und mit dem identischen Zweck als Konjunkturausgleichsrücklage zu etablieren.

B. Lösung

Dem Abgeordnetenhaus wird der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vorgelegt.

C. Alternative / Rechtsfolgenabschätzung

Der Verzicht auf eine landesrechtliche Regelung ist eine theoretische, nicht aber praktische Alternative, da das Land in diesem Fall einem absoluten Nettokreditaufnahmeverbot unterläge. Unverschuldete Mindereinnahmen des Landes etwa aufgrund einer konjunkturellen Schwächephase oder infolge von Naturkatastrophen oder anderen Notsituationen zögen in diesem Fall zwingend die sofortige Kürzung von Ausgaben des Landes nach sich, um das grundgesetzliche Gebot eines auch ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts einzuhalten. Ein solches Vorgehen wäre zum einen prozyklisch, d.h. die Fiskalpolitik würde die negativen Effekte eines ökonomischen Schocks auf die Gesamtwirtschaft noch verstärken. Es würde zum anderen das Erreichen der politischen Ziele, die Senat und Parlament mit der Aufstellung des Haushalts und der Allokation der Haushaltsmittel verbunden hatten, beeinträchtigen.

D. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Keine

E. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Da das Gesetz lediglich den Rahmen für die Aufstellung künftiger Haushalte des Landes vorgibt, ergeben sich nur mittelbare Auswirkungen auf Privathaushalte und Wirtschaftsunternehmen.

F. Gesamtkosten

Unmittelbar keine

G. Auswirkungen auf Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Keine

H. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

- a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben: keine
- b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen: keine

I. Zuständigkeit

Senatsverwaltung für Finanzen

Der Senat von Berlin
Fin II A – FV 1020-1/2017-4-3
Tel.: 9020 – 3027

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin
über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Beschlussfassung -

über Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse
in Berliner Landesrecht

Vom

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung der Landeshaushaltsordnung

§ 18 der Landeshaushaltsordnung vom 5. Oktober 1978 (GVBl. S. 1961), die zuletzt durch Gesetz vom 10. Dezember 2018 (GVBl. S. 676) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie als Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, ist eine Kreditaufnahme zulässig. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Defiziten, die aus einer negativ von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung resultieren,

2. zur Bewältigung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes trotz der Inanspruchnahme der dafür vorgesehenen Rücklagen erheblich beeinträchtigen,

3. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(3) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nummer 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres. Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nummer 3 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

Artikel 2

Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG)

§ 1

Grundsatz

- (1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Absatz 1 gilt im Regelfall als erfüllt, wenn die gemäß § 3 dieses Gesetzes definierte strukturelle Nettokreditaufnahme des Landes Berlin einen Wert von Null nicht übersteigt.
- (3) Kassenverstärkungskredite, die nur der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft dienen und zu deren Aufnahme der Senat durch das Haushaltsgesetz ermächtigt wurde, fallen nicht unter den Geltungsbereich von Absatz 1.

§ 2

Ausnahmesituationen

- (1) Abweichend von § 1 ist eine Nettokreditaufnahme zulässig im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes führen.
- (2) Die Feststellung, dass die Voraussetzungen gemäß Absatz 1 erfüllt sind, trifft das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit.
- (3) Eine Kreditaufnahme gemäß Absatz 1 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die aufgenommenen Kredite sind dabei in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlen. Der Zeitraum ist unter Berücksichtigung des Charakters der Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahmen und der konjunkturellen Situation zu bestimmen. Die Tilgungen sind in den Haushaltsplänen zu veranschlagen.

§ 3

Definition strukturelle Nettokreditaufnahme

- (1) Ausgangspunkt der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme ist der Finanzierungssaldo des Kernhaushalts des Landes Berlin, berechnet als Differenz zwi-

schen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben des Landes. Zuführungen an die Versorgungsrücklage des Landes Berlin gelten dabei nicht als bereinigte Ausgabe, Entnahmen aus der Versorgungsrücklage des Landes Berlin nicht als bereinigte Einnahme.

(2) Von dem nach Absatz 1 errechneten Betrag sind Zuführungen an Rücklagen zu subtrahieren; Entnahmen aus Rücklagen sind zu addieren. Zuführungen zu und Entnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage werden dabei nicht berücksichtigt.

(3) Der sich nach Absatz 2 ergebenden Nettokreditaufnahme ist die Nettokreditaufnahme von Extrahaushalten des Landes Berlin hinzuzurechnen, die über eine Kreditermächtigung verfügen. Als Extrahaushalte im Sinne dieses Gesetzes gelten dabei in Anlehnung an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (Amtsblatt der Europäischen Union L 174/1 vom 26.36.2013) jene vom Statistischen Bundesamt als Extrahaushalte klassifizierten institutionellen Einheiten, die vom Land Berlin kontrolliert werden, über eine Kreditermächtigung verfügen und deren Aufwendungen zu mehr als 50 Prozent durch Zahlungen aus dem Landeshaushalt gedeckt werden. Nicht hinzugerechnet werden Kreditaufnahmen, die die unter der fachlichen Zuständigkeit der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung stehende grundstückshaltende Einheit für den Erwerb von Grundstücken vornimmt, sofern diese Grundstücke sich zum Zeitpunkt des Erwerbs nicht im Eigentum des Landes oder einer von ihm kontrollierten Einheit befinden.

(4) Zu dem nach Absatz 3 errechneten Betrag ist der Saldo der finanziellen Transaktionen des Kernhaushalts und der nach Absatz 3 einzubeziehenden Extrahaushalte des Landes Berlin zu addieren. Finanzielle Transaktionen des Kernhaushalts sind einnahmeseitig die Veräußerung von Beteiligungen und Kapitalrückzahlungen, die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie Darlehensrückflüsse, ausgabeseitig der Erwerb von Beteiligungen und Kapitalzuführungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Darlehensvergabe, solange und soweit nicht auf ihre Rückzahlung verzichtet wird. Der Verzicht auf die Rückzahlung von Darlehen ist bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 1 wie eine Einnahme aus Darlehensrückflüssen zu behandeln. Für die Ermittlung des Saldos der finanziellen Transaktionen der nach Absatz 3 einzubeziehenden Extrahaushalte gilt die funktional analoge Vorgehensweise.

(5) Zu dem nach Absatz 4 errechneten Betrag ist eine Konjunkturkomponente gemäß § 5 zu addieren. Diese ist negativ im Fall einer negativ von der konjunkturellen Normallage abweichenden Konjunktursituation; sie ist positiv im Fall einer positiv von der konjunkturellen Normallage abweichenden Konjunktursituation.

(6) Das Nähere regeln Ausführungsvorschriften, die der Senat auf Vorschlag der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung erlässt.

§ 4

Konjunkturbedingte Kreditaufnahmen; Tilgungsverpflichtung

(1) Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage negativ abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, ist eine Kreditaufnahme maximal in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zulässig, soweit diese Mindereinnahmen nicht durch das verfügbare Volumen der Konjunkturausgleichsrücklage kompensiert werden können. Ist mit einer positiven Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage zu rechnen, sind konjunkturbedingte Überschüsse in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zu planen und zu bilden.

(2) Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ist im Haushaltsgesetz zu regeln; die Tilgung solcher Kreditaufnahmen ist unter Berücksichtigung des grundgesetzlichen Symmetriegebots vorzusehen. Eine etwaige Kreditermächtigung gilt bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(3) Für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts wird die Konjunkturkomponente auf der Basis der Daten der im Vorjahr des betreffenden Haushaltsjahres veröffentlichten Herbstprojektion der Bundesregierung festgelegt. Eine etwaig daraus resultierende höhere Kreditaufnahme als bis dahin vorgesehen bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses. Eine etwaig daraus resultierende höhere Tilgungsverpflichtung als bis dahin vorgesehen ist durch Maßnahmen der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung im Haushaltsvollzug sicherzustellen.

§ 5

Konjunkturkomponente

(1) Zur Feststellung der Auswirkungen einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage auf den Haushalt ermittelt die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung eine Konjunkturkomponente.

(2) Die für den Haushalt zu veranschlagende Konjunkturkomponente (ex ante Konjunkturkomponente) entspricht dem Berlin zuzurechnenden anteiligen Betrag des auf die Länder entfallenden Anteils der mit der Budgetsemielastizität multiplizierten Produktionslücke für Deutschland, die sich aus der aktuellen Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts sowie den Vorgaben der Europäischen Union ergibt.

(3) Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird durch die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung die für die Bewertung der Einhaltung der zulässigen Kreditaufnahme

im Haushaltsvollzug maßgebliche ex post Konjunkturkomponente berechnet. Dazu wird zu der zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts ermittelten ex ante Konjunkturkomponente die anteilig auf Berlin zuzurechnende, mit der Budgetsemielastizität multiplizierte Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts prognostizierten Veränderung des nominalen bundesweiten Bruttoinlandsprodukts addiert.

§ 6

Überschüsse, Konjunkturausgleichsrücklage

(1) Die mit einer positiven ex ante Konjunkturkomponente verbundenen Überschüsse sind im Haushalt zur Tilgung ausstehender konjunkturbedingter Kredite, die nach Beginn des Jahres 2020 aufgenommen wurden, vorzusehen und, sofern sie sich im Haushaltsvollzug realisieren, entsprechend einzusetzen.

(2) Tatsächliche Haushaltsüberschüsse, die die Tilgungsverpflichtung nach Absatz 1 übersteigen, sind für die Tilgung von Altschulden, für die Dotierung der Konjunkturausgleichsrücklage oder anderer Rücklagen sowie für die Zuführung zum Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt zu verwenden. Die Entscheidung über die Verwendung trifft der Hauptausschuss auf Vorschlag des Senats.

(3) Es wird eine Konjunkturausgleichsrücklage errichtet. Diese hat ein Zielvolumen von mindestens 1 Prozent der kumulierten bereinigten Einnahmen der vergangenen fünf Jahre.

(4) Mittel aus der Konjunkturausgleichsrücklage dürfen nur zum Ausgleich des Haushalts im Fall einer negativen Konjunkturkomponente oder zum Ausgleich von Defiziten, die durch die in § 2 Absatz 1 genannten Sachverhalte entstanden sind, entnommen werden, sofern der Ausgleich des Haushalts anderweitig nicht erreicht werden kann.

§ 7

Kontrollkonto

(1) Ergeben sich auf Grund der Wirkung der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt Abweichungen zwischen der zulässigen und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme, sind diese auf einem Kontrollkonto festzuhalten. Soweit von der Ausnahmeregel nach § 2 Gebrauch gemacht wurde, ist der zu verbuchende Betrag um die aufgrund dieser Ausnahme erfolgte tatsächliche Nettokreditaufnahme zu bereinigen.

(2) Der auf dem Kontrollkonto zu verbuchende Betrag wird jährlich in vorläufiger Rechnung zum 30. April und endgültig zum 1. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festgestellt.

(3) Weist das Kontrollkonto einen negativen Saldo aus, weil die tatsächliche die zulässige Kreditaufnahme überstieg, ist auf einen Ausgleich in angemessener Frist hinzuwirken. Der negative Saldo soll einen Wert von 2 Prozent des durchschnittlichen Volumens der bereinigten Einnahmen in den dem Haushalt vorangehenden zwei Haushaltsjahren grundsätzlich nicht überschreiten.

§ 8

Nachtragshaushaltsgesetze

(1) Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz kann die nach § 4 Absatz 1 Satz 1 ermittelte zulässige Kreditaufnahme maximal um den Betrag erhöht werden, der sich bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente aus der Differenz der zuvor zugrunde gelegten erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt und der aktuell erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ergibt. Die Regelungen des § 7 bleiben unberührt.

(2) Für Nachtragshaushalte, die nur die Verwendung struktureller Mehreinnahmen oder Minderausgaben regeln und keine strukturelle Nettokreditaufnahme vorsehen, gilt Absatz 1 nicht.

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds

Das Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 521), das durch Gesetz vom 6. Februar 2017 (GVBl. S. 215) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG)“

2. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1 Errichtung

Das Land Berlin errichtet unter dem Namen „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)“ ein Sondervermögen.“

3. § 2 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Der im Sondervermögen befindliche Nachhaltigkeitsfonds wird in die Konjunkturausgleichsrücklage überführt, die gemäß § 6 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (GVBl. ... S. ...) errichtet wird.“

4. § 4 wird wie folgt gefasst:

„§ 4 Finanzierung

(1) Aus einem vorläufigen Haushaltsüberschuss kann der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats Mittel an das SIWA zuweisen, sofern die gemäß § 6 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (GVBl. ... S. ...) erforderlichen Tilgungen konjunkturbedingter Kredite erfolgt sind.

(2) Eine Finanzierung der Zuführung an das Sondervermögen durch Einnahmen aus Kreditmarktmitteln ist nicht zulässig.“

5. § 4a wird wie folgt geändert:

a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

Artikel 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

A. Begründung

a) Allgemeines

Gemäß Art. 109 Absatz 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Laut Art. 143d Absatz 1 Satz 3 und 4 GG wird den Ländern dabei eine Übergangsfrist bis zum Beginn des Jahres 2020 eingeräumt. Spätestens der Haushalt des Landes Berlin für das Jahr 2020 und alle nachfolgenden Haushalte müssen daher grundsätzlich ohne Aufnahme neuer Schulden aufgestellt und vollzogen werden.

Art. 109 Absatz 3 Satz 2 und 3 GG räumt den Ländern das Recht ein, im Rahmen ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Kompetenzen landesrechtliche Ausnahmen von der in Art. 109 Absatz 3 Satz 1 GG verankerten Schuldenbremse zu etablieren. Ohne eine solche landesrechtliche Regelung wären Ausnahmen vom grundgesetzlichen Gebot, dass der Haushalt des Landes Berlin, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2020, ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen sein muss, nicht möglich. Berlin unterläge in diesem Fall ausschließlich der Bestimmung aus Art. 109 Absatz 3 Satz 1 GG und damit einem strikten Nettokreditaufnahmeverbot selbst in Zeiten einer Naturkatastrophe, einer außergewöhnlichen Notsituation oder einer Rezession mit korrespondierenden Steuermindereinnahmen.

Aus dem Grundgesetz lassen sich für die landesgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse drei Vorgaben ableiten:

- Der Haushalt muss grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen sein;
- für den Fall der Verankerung einer Ausnahme für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen muss eine verbindliche Tilgungsregel vorgesehen sein;
- eine Ausnahmeregelung zur Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen muss symmetrisch sein, d.h. etwaigen Kreditaufnahmen in einer Rezession müssen Haushaltsüberschüsse und Tilgungen gegenüberstehen, wenn die Wirtschaftslage besser ist, als es der Normallage entspricht.

Jenseits dieser Vorgaben sind die Länder auf der Basis ihrer Haushaltsautonomie grundsätzlich frei in der Gestaltung ihrer landesgesetzlichen Regelung. Allerdings gibt es eine Reihe von Aspekten, die die Freiheitsgrade bei der Wahl der Regelung beschränken:

- Deutschland insgesamt unterliegt nicht nur der grundgesetzlichen Schuldenbremse als nationaler Regel, sondern auch den europäischen Regeln, die sich aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Fiskalpakt ergeben. Insbesondere hat sich die Bundesrepublik in Letzterem verpflichtet, eine gesamtstaatliche Defizitobergrenze von 0,5% des Bruttoinlandsprodukts nicht zu überschreiten. Der Haushalt Berlins ist eine Teilkomponente für die Ermittlung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos. Daher ist bei der landesgesetzlichen Regelung darauf zu achten, dass Berlin nicht so weit von der Berechnungsmethodik des Fiskalpakts abweicht, dass zwar die landesgesetzliche Regelung eingehalten wird, Berlin aber eine Mitschuld daran trägt, dass die europäische Regelung verletzt wird.
- Der Stabilitätsrat als gemeinsames Gremium von Bund und Ländern hat mit Art. 109a GG die Aufgabe übertragen bekommen, die Einhaltung der Schuldenbremse zu überwachen. Er wird sich dazu zu Analysezwecken einer einheitlichen Methodik bedienen. Eine landesgesetzliche Regelung, die wesentlich von dieser Methodik abweicht, könnte systematische Auffälligkeiten und vermeidbare Erklärungszwänge Berlins auslösen.
- Aus der ökonomischen Logik sowie aus der rechtlichen Logik des Grundgesetzes ergibt sich, dass die Schuldenbremse auf eine strukturelle Nettokreditaufnahme bzw. einen strukturellen Finanzierungssaldo definiert sein muss, d.h. eine Bereinigung des nominellen Finanzierungssaldos (als Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben) mindestens um konjunkturelle Faktoren und finanzielle Transaktionen erfolgen muss.

Sinnvoll ist zudem, bei der Wahl der landesgesetzlichen Schuldenbremse auf solche Regelungen zurückzugreifen, die zum einen aus der bisherigen Steuerung des Berliner Haushalts bekannt sind und sich grundsätzlich bewährt haben. Berechnungsmethoden sollten zum anderen nicht so überkomplex sein, dass sie eine vorausschauende Haushaltsplanung erschweren bzw. eine kluge, risikoorientierte Haushaltssteuerung unmöglich machen.

Schließlich muss, als weiteres Kriterium, eine landesgesetzliche Regelung auch einer breiten Öffentlichkeit vermittelbar und für sie akzeptabel sein. Die Regelung muss daher, wenn nicht in allen Details, so doch hinsichtlich ihrer grundlegenden Elemente nachvollziehbar sein; sie darf außerdem einerseits nicht das Vertrauen in die politische Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit, andererseits nicht das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der grundgesetzlich bestimmten Schuldenbremse und damit der intergenerativen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit des Haushalts beschädigen.

Ziel einer gesetzlichen Regelung muss es zudem sein, durch Instrumente wie Rücklagen eine vorausschauende, vorsichtige und stetige Haushaltplanung und vor allem

-steuerung zu ermöglichen. Die Schuldenbremse bedeutet eine Reduzierung der Freiheitsgrade der Haushaltspolitik; dem ist durch den Aufbau von Puffern, die Handlungsspielräume auch im Fall unvorhergesehener negativer Entwicklungen sichern, entgegenzuwirken. Ein weiteres Argument für den Aufbau von Rücklagen ist, dass die Wahrnehmung der Option, konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Kredite auszugleichen, zwar die Haushaltsaufstellung in wirtschaftlichen Schwächephasen erleichtert, den haushaltspolitischen Spielraum in Folgeperioden aber einschränkt, weil die Kredite gemäß dem Symmetriegebot des Grundgesetzes unverzüglich zurückgezahlt werden müssen, sobald die konjunkturelle Wirkung dies erlaubt.

Jenseits der grundgesetzlichen Anforderungen, die nur die Aufnahme neuer, zusätzlicher Schulden regeln, ist Berlin als überdurchschnittlich hoch verschuldetes Land gut beraten, auch seine Altschulden weiter zu reduzieren.

Die bestehenden Regelungen in § 18 der Landeshaushaltsordnung (LHO) sind nicht mit den Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse bzw. dem vorliegenden Gesetz vereinbar und müssen daher geändert werden.

Zudem ergibt sich durch die landesrechtliche Regelung der Schuldenbremse auch Änderungsbedarf am SIWANA-Gesetz, da Teile der dort geregelten Bestimmungen nicht mehr mit den Bedingungen der Schuldenbremse vereinbar sind. Insbesondere müssen die gesetzlichen Vorgaben zur Verwendung etwaiger Überschüsse aus dem Haushaltsabschluss neu geregelt werden, da die bestehende Regelung zum einem von der ab 2020 nicht mehr gültigen Konsolidierungshilfenvereinbarung geprägt ist, und da sich zum anderen aus dem grundgesetzlichen Symmetriegebot für die konjunkturbedingte Ausnahmeregelung eine neue Priorität für die Verwendung von Haushaltsüberschüssen ergibt. Zur besseren Steuerung des Haushalts unter den Bedingungen der Schuldenbremse ist es zudem geboten, den Nachhaltigkeitsfonds aus dem SIWANA herauszulösen und als Konjunkturausgleichsrücklage im Kernhaushalt zu etablieren, die saldenwirksam in Anspruch genommen werden kann.

Das beschlossene Haushaltsgesetz (samt Haushaltsplan) kann stets vor dem Verfassungsgerichtshof überprüft werden (§ 14 Nr. 4 VerfGHG, Art 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB – abstrakte Normenkontrolle).

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 Haushaltgesetzes zu berücksichtigen.

b) Einzelbegründungen

zu Art. 1 (Änderung der Landeshaushaltsordnung)

§ 18 LHO muss konform sein mit den beabsichtigten Regeln des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse. Dies erfordert eine Neuformulierung von § 18 LHO.

- Absatz 1 etabliert den Grundsatz, dass (i) Kreditaufnahmen nur für eine symmetrische Berücksichtigung von Konjunkturreffekten und in den vom GG vorgesehenen Ausnahmefällen zulässig sind und (ii) im Falle der Inanspruchnahme dieser Ausnahmen eine Tilgungsregelung vorzusehen ist.
- Absatz 2 konkretisiert die drei Sachverhalte, für die das Haushaltsgesetz abweichend vom Kreditaufnahmeverbot des GG eine zulässige Kreditaufnahme vorsehen darf (Konjunktur, Notsituation, Kassenkredite).
- Absatz 3 enthält zum einen Regelungen für den Fall, dass der Haushalt nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet wird, und ist zum anderen die Grundlage für nachträgliche Kreditaufnahmen im „fünften Quartal“ zum Zwecke des Jahresabschlusses.

zu Art 2 (Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse – BerlSchuldenbremseG)

- zu § 1 (Grundsatz)

Absatz 1 etabliert den Grundsatz, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.

Absatz 2 spezifiziert die konkrete Zielgröße. Danach gilt Absatz 1 im Regelfall als erfüllt, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA) Null nicht übersteigt. Der Verweis auf den „Regelfall“ ist erforderlich, weil im Fall einer Notlage entsprechend Art 109 Abs. 3 Satz 2 GG ausnahmsweise eine strukturelle Nettokreditaufnahme zulässig ist, die nicht der Berechnungslogik von § 3 unterliegt.

Die Wahl der strukturellen NKA anstelle des Finanzierungssaldos als Zielgröße der Schuldenbremse ist ökonomisch sachgerecht. Wählte man alternativ den Finanzierungssaldo als Zielgröße der Schuldenbremse, so gälte, dass eine Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage den Finanzierungssaldo nicht verbessert; dagegen verringert eine solche Entnahme 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.

Absatz 3 nimmt Kassenkredite als bloße Maßnahme der Liquiditätssicherung von der Regelung der Schuldenbremse aus.

- zu § 2 (Ausnahmesituationen)

§ 2 legt in Anlehnung an Art. 109 Absatz 3 GG die Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen fest. Der Wortlaut der Definition solcher Umstände in Absatz 1 orientiert sich am GG.

Absatz 2 legt die erforderliche parlamentarische Mehrheit für eine solche außergewöhnliche Kreditaufnahme fest. Sie entspricht der für die Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes erforderlichen Mehrheit.

Absatz 3 verlangt entsprechend den Vorgaben des GG, dass eine solche außergewöhnliche Kreditaufnahme einhergeht mit einem verbindlichen Tilgungsplan für diese Kredite. Der Zeitraum für die Tilgung sollte angemessen sein und ist in Beziehung zu der Krisenursache, der konjunkturellen Situation sowie der Höhe der Kreditaufnahme festzulegen. Als angemessen dürfte im Regelfall ein Zeitraum von sieben Jahren gelten. Da ein Tilgungsplan laut GG verbindlich vorzusehen ist, ist zu regeln, dass die Tilgung planerisch in nachfolgenden Haushalten zu veranschlagen ist.

- zu § 3 (Definition strukturelle Nettokreditaufnahme)

Zielgröße für die Schuldenbremse nach Berliner Landesrecht ist gemäß § 1 Abs. 2 die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA). Mit der Wahl dieser Zielgröße knüpft die Berliner Landesregelung zum einen an dem Wortlaut des GG an, der explizit auf die Vermeidung neuer Schulden abstellt. Zum anderen geht die Landesregelung konform mit dem vorgesehenen Analysesystem des Stabilitätsrats für die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse, der ebenfalls die strukturelle Nettokreditaufnahme als Zielgröße verwenden wird.

§ 3 leitet, ausgehend vom Finanzierungssaldo als Saldo von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben, sequentiell die strukturelle NKA her.

Absatz 1 nennt als Ausgangspunkt den Finanzierungssaldo des Kernhaushalts. Die der Berechnung des Finanzierungssaldos zugrundeliegenden bereinigten Einnahmen bzw. bereinigten Ausgaben werden dabei um Zuführungen an die und Entnahmen aus der Versorgungsrücklage bereinigt. Die Berücksichtigung von Zuführungen an die Versorgungsrücklage würde damit den strukturellen Saldo verbessern. Dies erscheint sachgerecht, da es sich bei einer Zuführung an die Versorgungsrücklage ökonomisch um eine Reduzierung der impliziten Verschuldung des Landes aus Pensionslasten handelt; eine solche Ausgabe ist insoweit anders zu bewerten als andere konsumtive bzw. investive Ausgaben des Landes.

Absatz 2 regelt die Wirkung von Rücklagenzuführungen und -entnahmen auf den strukturellen Saldo. Anders als zweckgebundene Rücklagen (außer der Versorgungsrücklage, siehe zu Absatz 1) beeinflussen Zuführungen an die und Entnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage nicht den strukturellen Saldo.

Absatz 3 wechselt in der Betrachtung vom Finanzierungssaldo zur Nettokreditaufnahme, indem ein Vorzeichenwechsel stattfindet. Mit der Regelung aus Absatz 3 wird bewirkt, dass anknüpfend an die bis 2020 geltende Konsolidierungshilfenvereinbarung Nettokreditaufnahmen von kreditermächtigten Extrahaushalten zur NKA des Kernhaushalts hinzugerechnet werden. Diese Regelung stellt sicher, dass eine Umgehung der Schuldenbremse durch eine Verlagerung der Kreditaufnahme in Extrahaushalte des Landes nicht möglich ist. Gleichzeitig bewahrt die Regelung zur Sicherung der Haushaltsautonomie die Entscheidungshoheit des Landes über die einzubeziehenden Extrahaushalte. Die Einbeziehung beruht nicht automatisch auf der Klassifikation einer Einheit durch das Statistische Bundesamt oder Eurostat. Vielmehr definiert die Vorschrift vor dem Hintergrund maßgeblicher statistischer Bestimmungen vier zu erfüllende Bedingungen, nach denen das Land in Anlehnung an die Bestimmungen des ESVG über die Einbeziehung entscheidet. Im Einzelnen setzt die Einbeziehung voraus, dass eine institutionelle Einheit vom Statistischen Bundesamt als Extrahaushalt klassifiziert ist, dass dieser Extrahaushalt vom Land Berlin kontrolliert wird, dass er ermächtigt ist, Kredite aufzunehmen und dass Zahlungen aus dem Landshaushalt betragsmäßig mehr als 50% der Aufwendungen des Extrahaushalts ausmachen. Für die Feststellung, ob die 50%-Schwelle überschritten wurde ist für bestehende Extrahaushalte ein aussagekräftiger Zeitraum von mindestens drei Jahren zugrunde zu legen; für neugegründete Extrahaushalte ist für die Berechnung der Wirtschafts- und Geschäftsplan des Extrahaushalts maßgeblich.

Dem Land soll es möglich sein, für die dauerhafte Nutzung benötigte Grundstücke auch kreditfinanziert zu erwerben. Mit Blick auf die Schuldenbremse erscheint dies insoweit vertretbar, als der Kreditaufnahme der Erwerb eines dauerhaften Aktivums gegenübersteht; die Transaktion ist aus Sicht der Vermögensbilanz des Landes also neutral. Technisch sollen solche Grundstückserwerbe über eine Grundstücksbesitzgesellschaft erfolgen, die unter der Fachaufsicht der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung steht. Die von dieser Gesellschaft zum Zwecke des Grundstückserwerbs aufgenommenen Kredite werden der strukturellen Nettokreditaufnahme nicht hinzugerechnet. Dies gilt aber nur dann, wenn das zu erwerbende Grundstück sich zum Zeitpunkt des Erwerbs nicht im Eigentum des Landes oder einer von ihm kontrollierten Einheit befindet. Damit soll eine indirekte Kreditfinanzierung des Kernhaushalts verhindert werden.

Absatz 4 regelt die Bereinigung des Saldos um die finanziellen Transaktionen im Kernhaushalt und in den einzubeziehenden Extrahaushalten. Die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen entspricht der Praxis im Rahmen der Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrats sowie der europäischen Haushaltsüberwachung und knüpft an die bekannte Methodik der Konsolidierungshilfenvereinbarung an.

Absatz 5 verweist auf die Bereinigung um eine Konjunkturkomponente, die in § 5 ausführlich geregelt wird.

Absatz 6 verweist für Einzelheiten der Berechnung und der Rechengrößen der strukturellen NKA auf eine vom Senat auf Vorschlag der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung zu erlassende Verwaltungsvorschrift.

- zu § 4 (Konjunkturbedingte Kreditaufnahmen, Tilgungsverpflichtung)

Die Aufnahme konjunkturbedingter Kredite ist laut Grundgesetz möglich, sie ist aber an Bedingungen geknüpft. Insbesondere muss das zugrundeliegende Verfahren zur Identifikation konjunkturbedingter Überschüsse bzw. Defizite den Konjunkturzyklus widerspiegeln und symmetrisch wirken. Daher ist neben der Aufnahme auch die Tilgung konjunkturbedingter Kredite zu regeln.

Als Konjunkturbereinigungsverfahren wird ein Produktionslückenverfahren verwendet. Produktionslückenbasierte Verfahren bilden den Konjunkturzyklus ab, sind wenig manipulationsanfällig und sind zudem Grundlage für die Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat gemäß Art. 109a Abs. 2 GG sowie für die Überwachung der europäischen Vorgaben. Das in Berlin ver-

wendete Verfahren würde daher nicht zu systematischen, erklärungsbedürftigen Abweichungen von den Ergebnissen des Analyseverfahrens des Stabilitätsrats führen.

Konkret wird als Konjunkturbereinigungsverfahren das sog. „Bundes-Verfahren“ verwendet, also jenes Verfahrens, das der Bund für seinen Haushalt als Konjunkturbereinigungsverfahren verwendet.

Absatz 1 stellt klar, dass vor einer etwaigen Kreditaufnahme die Konjunkturausgleichsrücklage zur Finanzierung eines Defizits heranzuziehen ist. Eine Kreditaufnahme ist maximal in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zulässig. Bei einer positiven Abweichung der Konjunktur von der Normallage sind Überschüsse in Höhe der erwarteten Wirkung auf den Haushalt vorzusehen, um die Symmetrievorgabe des Grundgesetzes zu erfüllen.

Absatz 2 stellt das Erfordernis einer Ermächtigung der Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz klar und regelt die Fortdauer einer solchen für den Fall, dass nachfolgende Haushaltsgesetze nicht rechtzeitig beschlossen werden. Eine Tilgung solcher Kreditaufnahmen unter Berücksichtigung des in Art 109 Abs. 3 GG vorgesehenen Symmetriegebots ist vorzusehen.

Absatz 3 spezifiziert, welche ex ante Konjunkturkomponente für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts relevant ist. Etwaig aus einer veränderten ex ante Konjunkturkomponente resultierende Kreditaufnahmen bedürfen der Zustimmung des Parlaments. Etwaig notwendige zusätzliche Tilgungsleistungen sind durch Maßnahmen im Haushaltsvollzug sicherzustellen.

Die Herleitung der strukturellen NKA ist auch dem nachfolgenden Schema zu entnehmen:

Ableitung der strukturellen NKA für die Berliner Schuldenbremse			
	Einnahmevermögen		Ausgabevermögen
-	Nettokreditaufnahme	-	Nettotilgung
-	bes. Finanzierungsvorgänge (Einn.)	-	bes. Finanzierungsvorgänge (Ausg.)
=	bereinigte Einnahmen	=	bereinigte Ausgaben
		=	<i>kalkulatorischer Finanzierungssaldo</i>
		+	Zuführung Versorgungsrücklage
		-	Entnahme Versorgungsrücklage
		=	<i>Finanzierungssaldo II</i>
		+	Entnahme aus zweckgebundenen Rücklagen
		-	Zuführung an zweckgebundene Rücklagen
		=	<i>Finanzierungssaldo III</i>
		*	(-1) [Vorzeichenwechsel]
		=	<i>kalkulatorische NKA Kernhaushalt</i>
		+	NKA Extrahaushalte
		=	<i>kalkulatorische NKA Kernhaushalt und Extrahaushalte</i>
		+/-	Saldo finanzielle Transaktionen Kernhaushalt
		+/-	Saldo finanzielle Transaktionen Extrahaushalte
		+/-	Konjunkturkomponente
		=	strukturelle NKA

- zu § 5 (Konjunkturkomponente)

Die Festlegung einer Konjunkturkomponente ist Voraussetzung für die Bestimmung zulässiger konjunkturbedingter Kreditaufnahmen sowie der Tilgungsverpflichtung, die aus einer positiv von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung resultiert.

Absatz 1 legt dar, dass die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung zur Feststellung der Wirkung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt eine Konjunkturkomponente ermittelt.

Absatz 2 regelt die Herleitung der ex ante Konjunkturkomponente. Auf Grund des gewählten Konjunkturbereinigungsverfahrens muss die Herleitung in analoger Weise zu jenem Verfahren erfolgen, dass der Bund für seine Schuldenbremsenregelung festgelegt hat.

Absatz 3 regelt die Berechnung der ex post Konjunkturkomponente. Auch hier muss die Herleitung in analoger Weise dem vom Bund angewandten Verfahren folgen.

- zu § 6 (Verwendung von Überschüssen, Konjunkturausgleichsrücklage)

Aufgrund des grundgesetzlich vorgegebenen Symmetriegebots für die konjunkturelle Ausnahmeregel und aufgrund des Tilgungsgebots für Notfallkredite ist die Verwendung von Überschüssen gesetzlich zu regeln. Der Paragraph legt ferner ein Verfahren für die Verwendung darüber hinausgehender Haushaltsüberschüsse fest. Gleichzeitig ist es geboten, auch die Dotierung, Entnahmeregeln und Wiederauffüllpflichten der Konjunkturausgleichsrücklage zu regeln.

Absatz 1 legt im Einklang mit dem grundgesetzlichen Symmetriegebot fest, dass die mit einer positiven Konjunkturkomponente verbundenen Überschüsse im Haushalt für die Tilgung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen seit dem Jahresbeginn 2020 einzuplanen und im Vollzug einzusetzen sind.

Absatz 2 führt aus, dass etwaige die Tilgungsverpflichtung nach Absatz 1 übersteigenden Überschüsse für die Tilgung von Altschulden, für die Dotierung der Konjunkturausgleichsrücklage oder anderer Rücklagen sowie für die Zuführung zum *Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)* zu verwenden sind. Die Entscheidung über die Verteilung obliegt dem Hauptausschuss auf Vorschlag des Senats. Angesichts der hohen Belastung des Berliner Haushalts durch Altschulden ist eine Tilgung dieser Schulden geboten, auch wenn es aufgrund der Schuldenbremse keine Verpflichtung dazu gibt. Als Orientierungsgröße für ein tragfähiges Niveau der Schuldenlast des Landes kann eine Verschuldung in Höhe von 30% des regionalen BIP angesehen werden.

Absatz 3 etabliert die Konjunkturausgleichsrücklage und legt für diese ein Zielvolumen von mindestens 1% der kumulierten bereinigten Einnahmen der vergangenen fünf Jahre fest.

Absatz 4 regelt die Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage. Auf diese darf nur zum Ausgleich des Haushalts im Fall einer negativen Konjunkturkomponente oder zur Finanzierung der Bewältigung einer Naturkatastrophe oder Notsituation zugegriffen werden, sofern der Ausgleich des Haushalts nicht durch andere Maßnahmen, wie z.B. Einsparungen im Haushaltsvollzug, erreicht werden kann. Nicht zulässig ist damit eine Nutzung der Konjunkturausgleichsrücklage für die Finanzierung von anderen Mehrausgaben.

- zu § 7 (Kontrollkonto)

Diese Bestimmung etabliert ein Kontrollkonto. Dabei handelt es sich um eine von der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung geführte Rechnung, in der die kumulierten Abweichungen zwischen der tatsächlichen und der zulässigen

Nettokreditaufnahme festgehalten werden, die sich aufgrund der konjunkturellen Wirkungen auf den Haushalt ergeben. Nettokreditaufnahmen, die sich aufgrund der Ausnahmeregel gemäß § 2 ergeben, werden nicht auf dem Kontrollkonto erfasst.

Absatz 2 legt die Details für die Berechnung des jährlich auf dem Kontrollkonto zu verbuchenden Betrages fest.

Ein negativer Saldo auf dem Kontrollkonto ist gravierender als ein positiver, da ersterer einen faktischen Verstoß gegen die Schuldenbremse markiert, dergestalt, dass die tatsächliche die zulässige Kreditaufnahme überstieg. Geregelt wird daher in Absatz 3, dass im Falle eines negativen Saldos in einem angemessenen Zeitraum auf einen Ausgleich hinzuwirken ist, was praktisch bedeutet, dass nachfolgende Haushalte besser als planerisch erforderlich abschließen müssen (also eine höher als erforderliche Tilgung oder eine geringere als zulässige Kreditaufnahme aufweisen müssen). Satz 2 stipuliert zudem eine absolute Obergrenze für einen negativen Saldo auf dem Kontrollkonto in Höhe von 2% der durchschnittlichen bereinigten Einnahmen in den dem betreffenden Haushalt vorangehenden beiden Haushaltsjahren. Ziel dieser Obergrenze ist es, den Handlungsbedarf einer Korrektur nicht zu groß werden zu lassen, da eine solche Korrektur den haushaltspolitischen Spielraum nachfolgender Haushalte und Parlamente zu stark einschränkt.

- zu § 8 (Nachtragshaushaltsgesetze)

Die vorgesehene Regelung in Absatz 1 legt für Nachtragshaushalte, die konjunkturbedingte Kreditaufnahmen vorsehen, fest, dass die zulässige Kreditaufnahme maximal um jenen Betrag erhöht werden darf, der sich bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente aus der Differenz der zuvor zugrunde gelegten erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt und der aktuell erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ergibt.

Absatz 2 stellt klar, dass Nachtragshaushalte, die nur die Verwendung struktureller Mehreinnahmen oder Minderausgaben regeln und keine strukturelle Nettokreditaufnahme vorsehen, von den Regelungen in Absatz 1 unberührt bleiben.

zu Art. 3 (Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds)

Das SIWANA-Gesetz enthält in der gegenwärtigen Fassung Bestimmungen, die nicht mit den Bestimmungen der Schuldenbremse vereinbar sind. Insbesondere sind die im SIWANA-Gesetz festgelegten Bestimmungen über die Verwendung eines Überschusses unvereinbar mit den durch das GG vorgegebenen, kontingenten Tilgungsverpflichtungen und der im Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse vorgegebenen Priorisierung der Verwendung von Überschüssen.

Der innerhalb des SIWANA errichtete Nachhaltigkeitsfonds soll zudem für eine bessere Steuerungsfähigkeit der Konjunkturausgleichsrücklage aus dem SIWANA herausgelöst werden.

Zuweisungen an das SIWA aus einem etwaigen Haushaltsüberschuss sind nur noch zulässig, sofern die erforderlichen Tilgungen konjunkturbedingter Kredite erfolgt sind.

zu Art. 4 (Inkrafttreten)

Artikel 4 regelt das fristgerechte Inkrafttreten der zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse erforderlichen Regelungen zum 1. Januar 2020.

B. Rechtsgrundlage

Art. 59 Abs. 2 Verfassung von Berlin; Art. 109 Abs. 3 GG; Art. 109a GG

C. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Keine

D. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Da die landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse lediglich den allgemeinen Rahmen für die Aufstellung künftiger Haushalte des Landes Berlin vorgibt, ergeben sich allenfalls mittelbare Auswirkungen auf Privathaushalte und Wirtschaftsunternehmen.

E. Gesamtkosten

Unmittelbar keine

F. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:

Keine

G. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben: keine

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen: keine

Berlin, den 18. Juni 2019

Der Senat von Berlin

Michael Müller
Regierender Bürgermeister

Dr. Matthias Kollatz
Senator für Finanzen

I. Gegenüberstellung der Gesetzestexte

Alte Fassung	Neue Fassung
<p><u>§ 18 LHO:</u></p> <p>(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht, 2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. <p>(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die Senatsverwaltung für Finanzen Kredite aufnehmen darf</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zur Deckung von Ausgaben, 2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden. <p>(3) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nummer 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nummer 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.</p>	<p><u>§ 18 LHO:</u></p> <p>(1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie als Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, ist eine Kreditaufnahme zulässig. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.</p> <p>(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung Kredite aufnehmen darf</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zur Deckung von Defiziten, die aus einer negativ von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung resultieren, 2. zur Bewältigung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes trotz der Inanspruchnahme der dafür vorgesehenen Rücklagen erheblich beeinträchtigen, 3. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden. <p>(3) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nummer 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres. Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nummer 3 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.</p>

<p><u>Überschrift SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds (SIWA ErrichtungsgG)</p>	<p><u>Überschrift SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsgG)</p>
<p><u>§ 1 SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>Das Land Berlin errichtet unter dem Namen „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“ ein Sondervermögen.</p>	<p><u>§ 1 SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>Das Land Berlin errichtet unter dem Namen „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)“ ein Sondervermögen.</p>
<p><u>§ 2 Absatz 3 SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>(3) In dem Sondervermögen wird ferner ein Nachhaltigkeitsfonds im Umfang von bis zu 1 vom Hundert des Haushaltsvolumens aufgebaut. Entnahmen aus dem Fonds sind nur zum Zwecke der Zuführung an den Landeshaushalt zulässig und dürfen frühestens ab dem Haushaltsjahr 2019 erfolgen, sofern der strukturelle Haushaltsausgleich nicht anders hergestellt werden kann.</p>	<p><u>§ 2 Absatz 3 SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>(3) Der im Sondervermögen befindliche Nachhaltigkeitsfonds wird in die Konjunkturausgleichsrücklage überführt, die gemäß § 6 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (GVBl. ... S. ...) errichtet wird.</p>
<p><u>§ 4 Absatz 1 SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>(1) Mindestens 80 Mio. Euro des vorläufigen Haushaltsüberschusses (Summe der Gesamteinnahmen abzüglich Summe der Gesamtausgaben nach Abschluss aller Buchungen ohne Ausgaben für die Nettoschuldentilgung) des abgelaufenen Haushaltsjahres werden für die Nettoschuldentilgung verwendet. Über die Höhe der Nettoschuldentilgung entscheidet der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats, soweit sie über den Mindestbetrag hinausgehen soll.</p>	<p><u>§ 4 Absatz 1 SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>(1) Aus einem vorläufigen Haushaltsüberschuss kann der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses auf Vorschlag des Senats Mittel an das SIWA zuweisen, sofern die gemäß § 6 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (GVBl. ... S. ...) erforderlichen Tilgungen konjunkturbedingter Kredite erfolgt sind.</p>
<p><u>§ 4a SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>(1) Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses entscheidet auf Vorschlag des Senats über die Mittelverwendung für Maßnahmen nach § 2 Absatz 1. Nicht verbrauchte Mittel verbleiben im Sondervermögen.</p> <p>(2) Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses entscheidet auf Vorschlag des Senats über die Höhe der Zuführungen an den und die Entnahmen aus dem Nachhaltigkeitsfonds.</p>	<p><u>§ 4a SIWA ErrichtungsgG</u></p> <p>Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses entscheidet auf Vorschlag des Senats über die Mittelverwendung für Maßnahmen nach § 2 Absatz 1. Nicht verbrauchte Mittel verbleiben im Sondervermögen.</p>

II. Wortlaut der zitierten Rechtsvorschriften

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

vom 23. Mai 1949

zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes

vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)

Art. 109

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Ab-schwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normal-lage 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 Maß-gabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hun-dert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nä-here Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer ver-fassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entspro-chen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung auf-gestellt werden.

(5) Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Ge-meinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhält-nis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Län-der entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursa-chungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bun-desrates bedarf.

Art. 109a

(1) Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),
2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,
3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

(2) Dem Stabilitätsrat obliegt ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.

(3) Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.

Art. 143d Abs. 1

(1) Artikel 109 und 115 in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. Artikel 109 und 115 in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird. Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 abweichen. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 erfüllt wird; das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Verfassung von Berlin

vom 23. November 1995

zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114)

Artikel 59

(1) Die für alle verbindlichen Gebote und Verbote müssen auf Gesetz beruhen.

(2) Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, durch den Senat oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden.

(3) Die Öffentlichkeit ist über Gesetzesvorhaben zu informieren. Gesetzentwürfe des Senats sind spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem betroffene Kreise unterrichtet werden, auch dem Abgeordnetenhaus zuzuleiten.

(4) Jedes Gesetz muß in mindestens zwei Lesungen im Abgeordnetenhaus beraten werden. Zwischen beiden Lesungen soll im allgemeinen eine Vorberatung in dem zuständigen Ausschuß erfolgen.

(5) Auf Verlangen des Präsidenten des Abgeordnetenhauses oder des Senats hat eine dritte Lesung stattzufinden.