

Schuldenbremse in der Berliner Verfassung verankern

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Das Abgeordnetenhaus hat unter Beachtung der Vorschriften des Artikels 100 der Verfassung von Berlin das folgende Gesetz beschlossen:

Vierzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin

Artikel I

Artikel 87 der Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), die zuletzt durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. 114) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„(2) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

2. Nach dem neuen Absatz 2 wird folgender Absatz 3 neu eingefügt:

„(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 2 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Schwung symmetrisch zu berücksichtigen. Hierfür ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurück zu führen.“

3. Nach dem neuen Absatz 3 wird folgender Absatz 4 neu eingefügt:

„(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz.“

4. Nach dem neuen Absatz 4 wird folgender Absatz 5 neu eingefügt:

„(5) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 2 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, 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.“

5. Der bisherige Absatz 2 Satz 3 wird zu Absatz 6:

„(6) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am 01. Januar 2020 in Kraft.

Begründung:

I. Allgemeines

Bis zum 31.12.2018 hatte der Bund Schulden in Höhe von 1.213,4 Milliarden Euro und die Länder in Höhe von 570,7 Milliarden Euro angehäuft (destatis). Davon entfielen 57,6 Milliarden Euro auf Berlin (Senatsverwaltung für Finanzen). Von diesem Schuldenberg werden noch viele Generationen betroffen sein.

Der Verzicht auf neue Schulden ist wichtig, weil wir nicht auf Kosten nachfolgender Generationen leben dürfen. Daher hat der Bundesgesetzgeber bereits seit 2009 mit Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) Vorgaben gegenüber Bund und Ländern gemacht, nach denen sie ihre Haushalte ohne Einnahme aus Krediten ausgleichen müssen. Seitdem sind alle Bundesländer verpflichtet, bis zum 1. Januar 2020 eine entsprechende Regelung zu treffen. Die Mehrheit der Bundesländer hat diese Vorgabe bereits umgesetzt, entweder einfachgesetzlich oder es wurde eine entsprechende Regelung in der Landesverfassung verankert.

Zwar verfügt auch das Land Berlin mit Artikel 87 Absatz 2 der Verfassung von Berlin grundsätzlich über Vorgaben zur Neuverschuldung. Berlin hat aber eine den Erfordernissen des Artikel 109 Absatz 3 GG entsprechende Regelung noch nicht erlassen.

Ende August 2018 ist der Senat dem Beschluss des Abgeordnetenhauses gefolgt und hat dem Hauptausschuss Eckpunkte für die landesrechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse vorgelegt und eine Abwägung hinsichtlich der möglichen Regelungsorte einer Schuldenbremse vorgenommen (vgl. Rote Nr. 1440 vom 28.08.2018). Die gewichtigeren Argumente sprechen dabei für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse, da nur auf diesem Weg auch eine verfassungsrechtliche Überprüfung etwaiger Verstöße gegen die Schuldenbremse erreicht werden kann. Zugleich werden über diesen Weg die Rechte der Opposition gestärkt, was nicht zuletzt Ausdruck einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie ist.

Die gewählte Formulierung der verfassungsrechtlichen verankerten Schuldenbremse orientiert sich dabei selbstredend an den Vorgaben des Grundgesetzes, an den Regelungen der anderen Bundesländer, die eine verfassungsrechtlich verankerte Regelung gewählt haben sowie an den Vorgaben des Landesrechnungshofes. Dadurch wird darauf hingewirkt, einen Flickenteppich aus sich schlimmstenfalls widersprechenden Regelungen zu vermeiden.

II. Einzelbegründung

1. Artikel 1

a. Nummer 1

Die Regelung des Art. 87 Absatz 2 normiert den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme auszugleichenden Landeshaushalts. Sie entspricht inhaltlich der Regelung des Grundgesetzes, die das Verbot der Nettoneuverschuldung (Nettokreditaufnahme) enthält. Die Einzelheiten dazu regelt das Gesetz nach Artikel 87 Absatz 6. Anschlussfinanzierungen für auslaufende Altschulden bleiben unberührt.

b. Nummer 2

Nach Art. 87 Absatz 2 ist eine Kreditaufnahme in Umsetzung des Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG ausnahmsweise zur Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Staatshaushalt zulässig. Die Formulierung orientiert sich an der des Grundgesetzes.

Ein konjunktureller Auf- und Abschwung kann insoweit symmetrisch berücksichtigt werden. Auf der Grundlage des Artikels 87 Absatz 2 kann der Haushaltsgesetzgeber bei einer negativen konjunkturellen Entwicklung vom grundsätzlichen Verbot der Neuverschuldung abweichen. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt wird ein prozyklisches Verhalten vermieden. Die Kreditaufnahme in Abschwungphasen wird durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen ausgeglichen. Damit soll insbesondere den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden. Die Einzelheiten der Kreditaufnahme in Ausnahmefällen regelt das Gesetz nach Absatz 6.

Hierneben wird dem Haushaltsgesetzgeber auch die Kreditaufnahme zur Bewältigung von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituation gestattet und gewährleistet so in den entsprechenden Situationen die Handlungsfähigkeit des Landes. Die genannten Beispiele müssen dabei gleichzeitig erfüllt sein. In Anlehnung an Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 GG sind Naturkatastrophen unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen). Andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und daher auf äußeren Einflüssen basieren können, sind beispielsweise besonders schwere Unglücksfälle im Sinn des Art. 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 GG, also Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Auch eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, z.B. eine Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet, kann eine außergewöhnliche Notsituation sein. Demgegenüber sind zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung keine außergewöhnlichen Ereignisse.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und für vorbeugende Maßnahmen. Gleiches gilt für den Aufwand zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

Weiter schreibt die Neuregelung die Verpflichtung fest, dass bei zulässigen Ausnahmen von dem Verbot der Neuverschuldung eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen ist, die die Rückführung der Kredite verbindlich regelt. Mit dem Erfordernis, dass die Rückführung in einem angemessenen Zeitraum zu erfolgen hat, wird ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindert. Die Frage nach der Angemessenheit des Rückführungszeitraums ist in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden. Die Einzelheiten regelt das Gesetz nach Absatz 6.

c. Nummer 3

Der neue Absatz 4 setzt die aktuelle Fassung des Artikel 115 GG um.

d. Nummer 4

Absatz 5 stellt die sachliche Reichweite der in Artikel 87 Absatz 2 VvB verankerten Vorgabe klar. Der Kreditbegriff des Artikels 87 Absatz 2 VvB knüpft an das Rechtsträgerprinzip an. Von der Regelung unmittelbar erfasst sind danach Kreditaufnahmen des Landes. Kreditaufnahmen durch andere juristische Personen stellen hingegen keine Kreditaufnahmen des Landes dar. Eine Verlagerung der Staatsverschuldung aus dem Haushalt darf allerdings nicht zu einer Umgehung des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten führen, wie er in Artikel 117 Absatz 2 verankert wird. Absatz 5 stellt deswegen klar, dass auch eine Kreditaufnahme juristischer Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, vom Geltungsbereich des Artikels 87 Absatz 2 erfasst wird, sofern sie im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben erfolgt, und das Land hierfür den Schuldendienst übernimmt. Dies betrifft aktuell die bereits im Vorfeld kritisierten Projekte zur Finanzierung des Schulneubaus und der Finanzierung von U-Bahn-Wägen, entspricht aber der Forderung des Landesrechnungshofes, der entsprochen werden sollte.

e. Nummer 5

Absatz 6 verweist wegen der Einzelheiten auf ein formelles Gesetz.

2. Artikel II

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes

Fassungsvergleich der zu ändernden Normen der Verfassung von Berlin

Bisherige Fassung

Neue Fassung

Artikel 87	Artikel 87
(1) unverändert	(1) unverändert
(2) ¹ Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. ² 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. ³ Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.	(2) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
	(3) ¹Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 2 abgewichen werden. ²In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. ³Hierfür ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. ⁴Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.
	(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien

	<p>oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.</p>
	<p>(5) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 2 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, 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.</p>
	<p>(6) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.</p>