
Gesetzentwurf zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Landesrecht – Eine Beurteilung aus juristischer und finanzwissenschaftlicher Perspektive

KARIN KLINGEN, ALEXANDER KRATZMANN, JULIA SYDOW

LEIPZIG, 20.09.2019

AGENDA

1. Zum Stand der Diskussion im Land Berlin
2. Regelungen zur Konjunkturbereinigung
 - 2.1 Ländervergleich
 - 2.2 Vergleich: Bundesverfahren und Konsolidierungshilfeverfahren
 - 2.3 Bewertung
3. Berücksichtigung von Extrahaushalten
 - 3.1 Ländervergleich
 - 3.2 Regelung des Berliner Gesetzentwurfs
4. Fazit

1. ZUM STAND DER DISKUSSION IM LAND BERLIN

	Regelung zu Art.109 GG in...	
	Verfassung	Einfachgesetz
BW	-	ja
BY	Ja	-
BB	ja	ja
BE	-	Gesetzentwurf
HB	Ja	Gesetzentwurf
HH	Ja	ja
HE	Ja	ja
MV	Ja	ja
NI	Gesetzentwurf	Gesetzentwurf
NW	-	ja
RP	Ja	ja
SH	Ja	ja
SL	Ja	Ja
SN	Ja	ja
ST	-	ja
TH	-	ja

- Insgesamt in 11 Landesverfassungen (in Niedersachsen als Entwurf)
- Einfachgesetzliche Regelung: Landeshaushaltsordnung und/oder Spezialgesetz

Quelle: Eigene Darstellung.

AGENDA

1. Zum Stand der Diskussion im Land Berlin
2. Regelungen zur Konjunkturbereinigung
 - 2.1 Ländervergleich
 - 2.2 Vergleich: Bundesverfahren und Konsolidierungshilfeverfahren
 - 2.3 Bewertung
3. Berücksichtigung von Extrahaushalten
 - 3.1 Ländervergleich
 - 3.2 Regelung des Berliner Gesetzentwurfs
4. Fazit

2. REGELUNGEN ZUR KONJUNKTURBEREINIGUNG

2.1 LÄNDERVERGLEICH

Konsolidierungshilfverfahren	Trendsteuereinnahmen-Modell	Referenzwert-Modell	Bundesverfahren	Ohne Konjunkturbereinigung	Noch offen
Brandenburg	Baden-Württemberg	Mecklenburg-Vorpommern	Berlin (E)	Bayern	Sachsen-Anhalt
Hessen	Hamburg	Sachsen			Saarland (E)
Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Thüringen			
Bremen					
Niedersachsen					
Schleswig-Holstein (E)					

2. REGELUNGEN ZUR KONJUNKTURBEREINIGUNG

2.2 VERGLEICH: BUNDES- UND KONSOLIDIERUNGSHILFEVERFAHREN

Bundesverfahren

Konsolidierungshilfeverfahren

Ex-ante Konjunkturkomponente =

$$\text{Produktionslücke}^{\text{nominal, absolut}} * \text{Budgetsensitivität}^{\text{Land}} * \frac{\text{Steuern}_{\text{Vorjahr}}^{\text{Land}}}{\text{Steuern}_{\text{Vorjahr}}^{\text{Länderges.}}}$$

Korrekturfaktor =

$$\left[(\Delta BIP_t^{\text{Ist}} - \Delta BIP_t^{\text{Schätzung}}) * BIP_{t-1}^{\text{Ist}} \right] * \text{Budgetsensitivität}^{\text{Land}} * \frac{\text{Steuern}_{t-1}^{\text{Land}}}{\text{Steuern}_{t-1}^{\text{Länderges.}}}$$

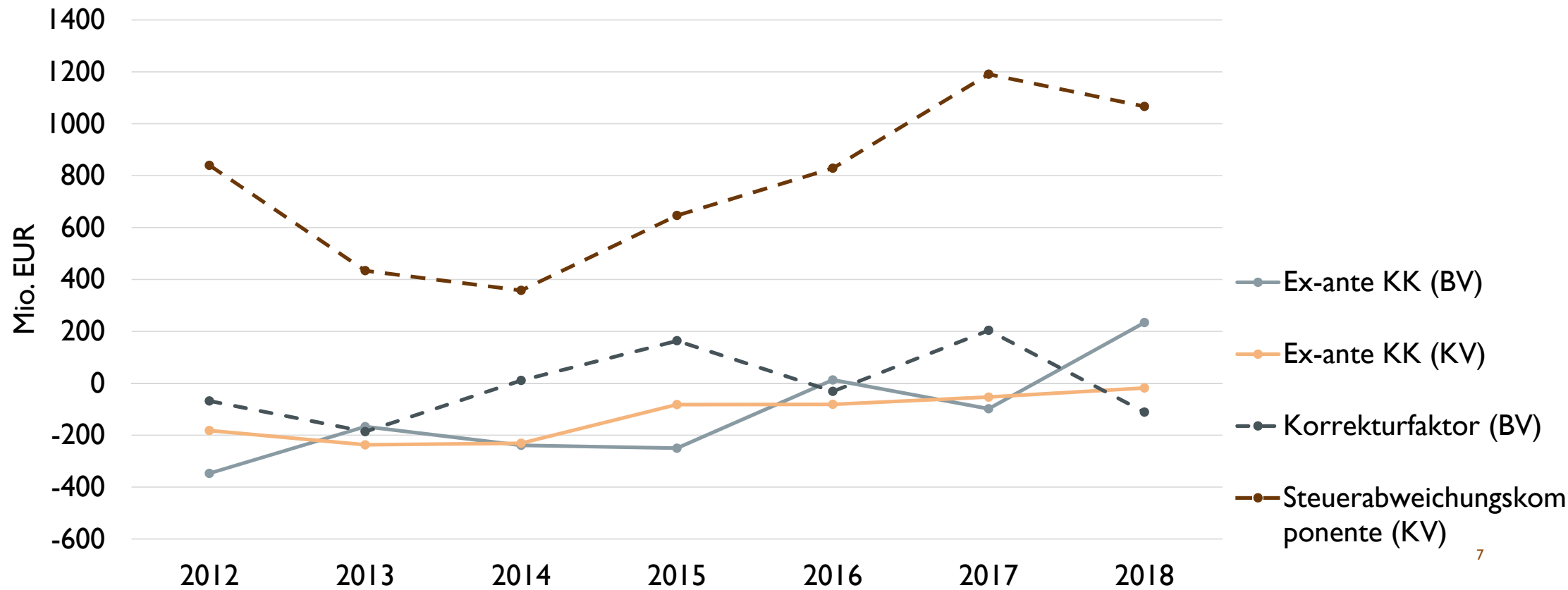
Steuerabweichungskomponente =

$$\text{Steuern}_{\text{Ist,t}}^{\text{Land}} - (\text{Steuern}_{\text{ex ante}}^{\text{Land}} + \text{Rechtsänderungen}^{\text{Land}})$$

Ex-post Konjunkturkomponente

2. REGELUNGEN ZUR KONJUNKTURBEREINIGUNG

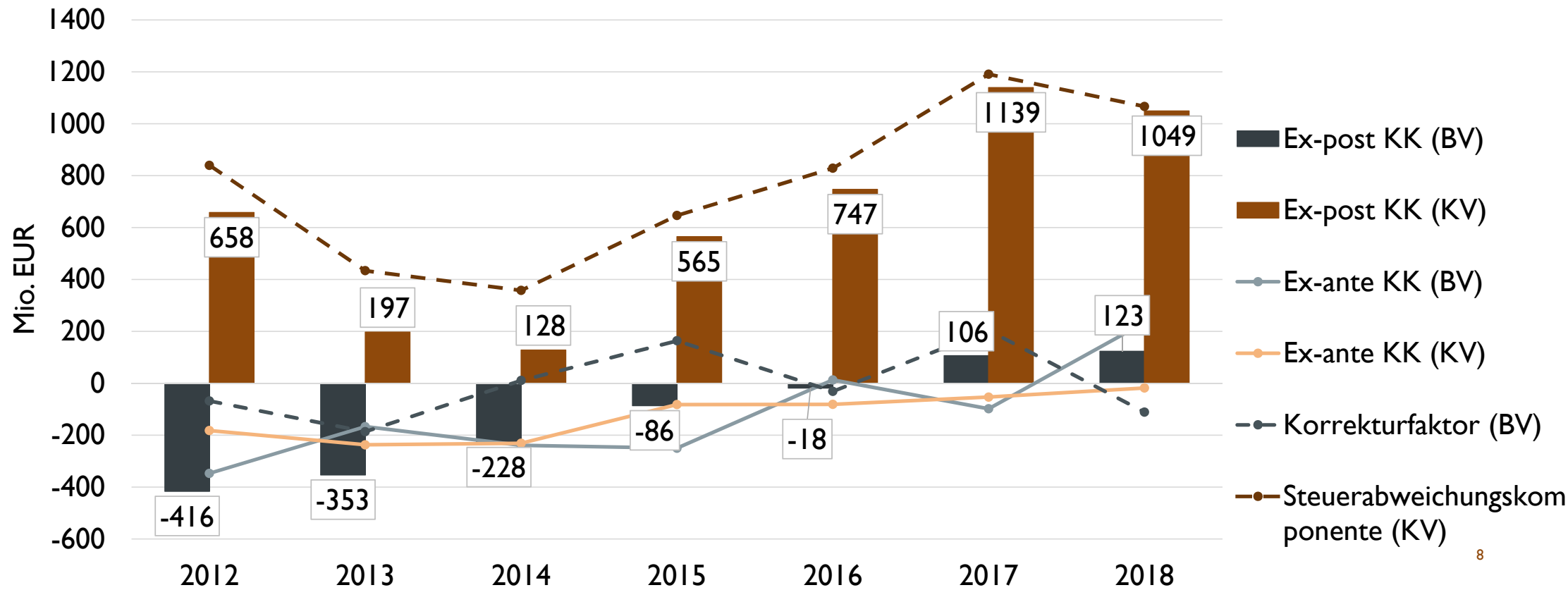
2.2 VERGLEICH: BUNDES- UND KONSOLIDIERUNGSHILFEVERFAHREN



Quelle: Eigene Darstellung.

2. REGELUNGEN ZUR KONJUNKTURBEREINIGUNG

2.2 VERGLEICH: BUNDES- UND KONSOLIDIERUNGSHILFEVERFAHREN



Quelle: Eigene Darstellung.

2. REGELUNGEN ZUR KONJUNKTURBEREINIGUNG

2.3 BEWERTUNG

Pro	Contra
Konsistenz mit KBV von Bund und EU sowie dem Prüfverfahren des Stabilitätsrats	Eingeschränkte Transparenz und Nachvollziehbarkeit
Geringe Manipulationsanfälligkeit	Keine Garantie einer antizyklisch wirkenden Fiskalreaktion
Direkter Bezug zur konjunkturellen Lage (siehe GG)	BIP-Schätzungen weniger verlässlich gegenüber Steuereinnahmen
Symmetrieeigenschaft erfüllt, sofern Parameter nicht verändert werden	

Fazit:

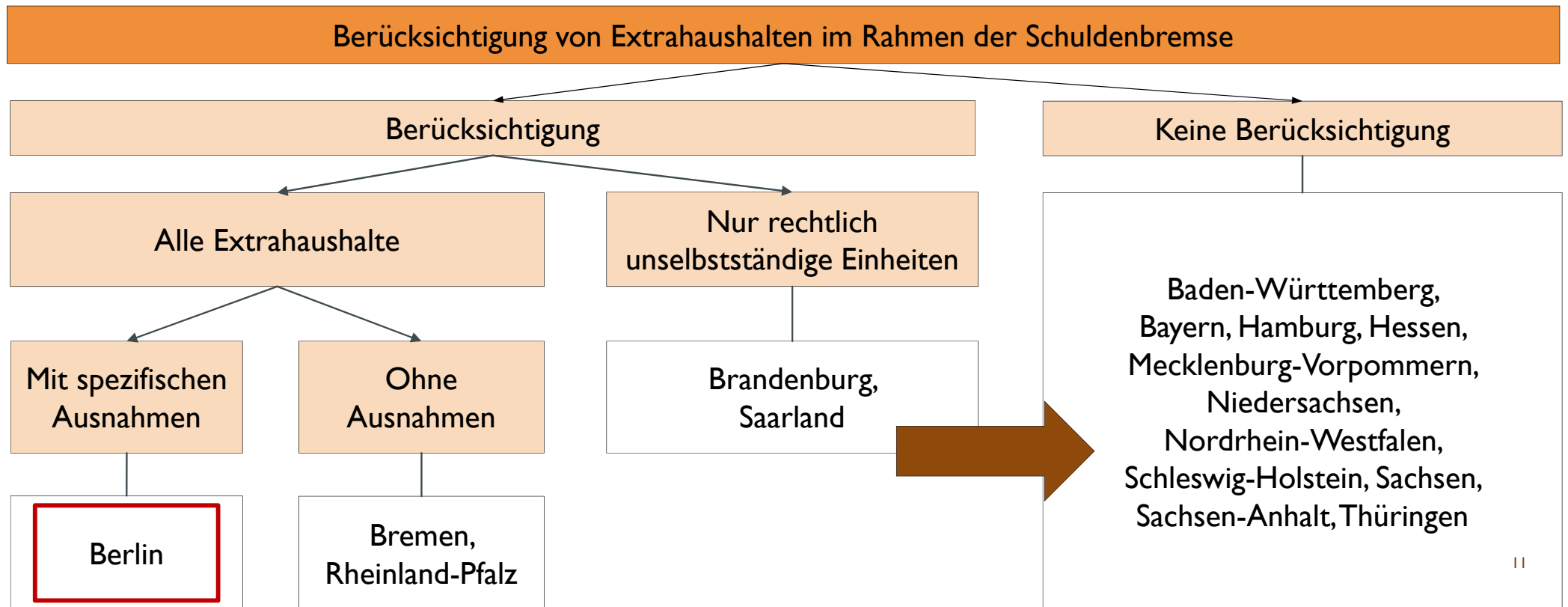
- Wahl eines Produktionslückenverfahrens zur Konjunkturbereinigung ist vertretbar
- Konsolidierungshilfeverfahren ist Bundesverfahren in mehrfacher Hinsicht überlegen

AGENDA

1. Zum Stand der Diskussion im Land Berlin
2. Regelungen zur Konjunkturbereinigung
 - 2.1 Ländervergleich
 - 2.2 Vergleich: Bundesverfahren und Konsolidierungshilfeverfahren
 - 2.3 Bewertung
3. Berücksichtigung von Extrahaushalten
 - 3.1 Ländervergleich
 - 3.2 Regelung des Berliner Gesetzentwurfs
4. Fazit

3. BERÜCKSICHTIGUNG VON EXTRAHAUSHALTEN –

3.1 LÄNDERVERGLEICH



3. BERÜCKSICHTIGUNG VON EXTRAHAUSHALTEN –

3.2 REGELUNGEN DES BERLINER GESETZENTWURFES

- Berücksichtigung von Extrahaushalten mit Kreditermächtigung
- Ausnahme: Kredite für Grundstückserwerb durch Grundstücksbesitzgesellschaften
- Begründung: Kreditaufnahme steht Erwerb eines Aktivum gegenüber
 - Aber: fehlende Bilanz im Berliner Landeshaushalt:
 - keine Möglichkeit einer Beurteilung
 - keine Überprüfung

3. BERÜCKSICHTIGUNG VON EXTRAHAUSHALTEN –

3.2 REGELUNGEN DES BERLINER GESETZENTWURFES

Erfassung der NKA der Extrahaushalte im Sinne ESVG; Grundstücksbesitzgesellschaften = Extrahaushalte laut ESVG

Ausnahme: Kredite für Grundstückserwerb durch kreditbesitzende Einheiten, in fachlicher Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Finanzen

Begründung: Kreditaufnahme steht Erwerb eines Aktivums gegenüber -> neutrale Transaktion

- Fehlendes Kernelement der grundgesetzlichen Schuldenbremse: Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot müssen mit Tilgungsverpflichtung korrespondieren
- Symmetrie von Verschuldung und Tilgung im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen

3. BERÜCKSICHTIGUNG VON EXTRAHAUSHALTEN – 3.2 REGELUNGEN DES BERLINER GESETZENTWURFS

Zusätzliche Anforderungen an den Berliner Gesetzentwurf:

- Grundstücksbesitzgesellschaft sollte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterliegen
- Grundstückserwerb zum Verkehrspreis
- Bei geplantem Kauf oberhalb des Verkehrswertes
 - Notwendigkeit besondere Rechtfertigung und Einbindung des Parlaments
 - evtl. sogar dauerhafte Prüfvereinbarung der Grundstücksbesitzgesellschaft mit Rechnungshof

3. BERÜCKSICHTIGUNG VON EXTRAHAUSHALTEN –

3.3 FINANZWISSENSCHAFTLICHE PERSPEKTIVE

Pro und Contra der Berücksichtigung des kreditfinanzierten Grundstückserwerbs

Berücksichtigung	Keine Berücksichtigung
Darstellung des Vermögens in doppischer Bilanz von zentraler Bedeutung	Notwendigkeit eines beweglichen Budgets für Grundstückskäufe
Durch erweiterte Kameralistik wird Vermögenszuwachs nicht sichtbar, keine Überprüfung d. Vermögenszuwachses	Staat braucht Flexibilität bei kreditfinanzierten Grundstückskäufen
Vergrößerung des Finanzierungssaldos in Finanzierungs- und Sachvermögenskonto	Dem kreditfinanzierten Kauf steht Vermögenszuwachs auf der Aktivseite gegenüber

Trade-Off:

Klare Positionierung für Schuldenabbau durch engen Handlungskorridor



Flexibilität mit der Möglichkeit der Abweichung vom übergeordneten Ziel „Schuldenabbau“

AGENDA

1. Zum Stand der Diskussion im Land Berlin
2. Regelungen zur Konjunkturbereinigung
 - 2.1 Ländervergleich
 - 2.2 Vergleich: Bundesverfahren und Konsolidierungshilfeverfahren
 - 2.3 Bewertung
3. Berücksichtigung von Extrahaushalten
 - 3.1 Ländervergleich
 - 3.2 Regelung des Berliner Gesetzentwurfs
4. Fazit

4. FAZIT

Klare Positionierung für Schuldenabbau – enge Handlungskorridore

↔

Handlungsspielräume + Flexibilität mit der Option der Abweichung vom Ziel „Schuldenabbau“

- Generelle Aussagen über Vorteilhaftigkeit entsprechender Regelungen nicht möglich
- Ausgestaltungen der grundgesetzl. Schuldenregel, Diskussion und Beurteilung spezifischer Regelungen nur für den **Einzelfall** (in Abhängigkeit des Landes und der methodischen Vorgehensweise)

4. FAZIT

- Schuldenstandsquote: 60 % des BIP für Mitgliedstaaten
- Schuldenstandsquote Berlin = 40 % des BIP, höchste Verschuldungsquote, jahrelange Konsolidierungshilfen
- Risikobegrenzung gemäß „Vorsichtsprinzip“:
 - Zinsänderungsrisiko
 - zukünftig höhere finanzielle Lasten (z. B. Pensionslasten)
 - Signalwirkung