

Stellungnahme

an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin zu

**Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse
in Berliner Landesrecht (Drs 18/2021)**

Beschluss des
Großen Kollegiums vom 6. August 2019

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A	VORBEMERKUNG/ANLASS3
B	WESENTLICHE EMPFEHLUNGEN DES RECHNUNGSHOFS3
C	BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN.....5
1	Fehlende Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung von Berlin5
2	Fehlende Kontrollrechte der Abgeordneten6
3	Fehlende Verbindlichkeit einer einfachgesetzlichen Regelung.....7
4	Kreditfinanzierter Erwerb von Grundstücken.....9
5	Konjunkturkomponente.....10
5.1	Inhaltliche Einordnung11
5.2	Vergleichende Betrachtung der Konjunkturbereinigungsverfahren auf Grundlage empirischer Berechnung.....12
Anhang 1	Verfahren zur Berechnung der ex-ante und der ex-post Konjunkturkomponenten, der Steuerabweichungskomponente des Konsolidierungshilfeverfahrens und der Korrekturkomponente des Bundesverfahrens.....14
	Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente14
	Berechnung der ex-post Konjunkturkomponente15
	Die Steuerabweichungskomponente des Konsolidierungshilfeverfahrens16
	Die Korrekturkomponente des Bundesverfahrens.....17
Anhang 2	Berechnungen und Berechnungsschemata.....18
Anhang 3	Bewertung auf Basis der Kriterien für die Konjunkturbereinigung22

A VORBEMERKUNG/ANLASS

Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten seit 2010 regelmäßig eine landesgesetzliche Regelung für die grundgesetzliche Schuldenbremse gefordert. Auf einer Fachtagung der Senatsverwaltung für Finanzen am 1. Oktober 2018 hat er seine Empfehlungen weiter erläutert.

Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass der Senat nunmehr einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht beschlossen hat. In Art. 1 des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht werden die Vorgaben in der Landeshaushaltsordnung (§ 18 E-LHO) geregelt. In Art. 2 werden in dem Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (E-BerlSchuldenbremseG) die im Grundgesetz (GG) vorgesehenen Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot konkretisiert.

Der Gesetzentwurf weist im Vergleich zu Regelungen anderer Bundesländer einige Besonderheiten auf. So sollen die Vorgaben des Grundgesetzes nicht in die Verfassung von Berlin aufgenommen werden. Der Gesetzentwurf berücksichtigt in Art. 2 § 3 Abs. 3 auch die Kreditaufnahme der Extrahaushalte. Ausgenommen hiervon sind jedoch Kredite zum Erwerb von Grundstücken durch eine Grundstücksbesitzgesellschaft. Artikel 2 § 5 regelt das Verfahren zur Bereinigung des Finanzierungssaldos von konjunkturellen Einflüssen. Als einziges Bundesland beabsichtigt Berlin hierfür das sogenannte Bundesverfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente einzusetzen (Art. 2 § 5 Abs. 3).

B WESENTLICHE EMPFEHLUNGEN DES RECHNUNGSHOFS

Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich die Initiative der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldengrenze in das Landesrecht, die er seit Jahren gefordert hat. Er gibt für die Beratungen im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses aus Sicht der Finanzkontrolle folgende wesentliche Empfehlungen zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht:

- (1) Der Rechnungshof empfiehlt eine Regelung auf Verfassungsebene. Mit einer Übernahme der Schuldenbremse in die Verfassung von Berlin würde das Land ein starkes Bekenntnis zu seiner bundesstaatlichen Verantwortung abgeben, auch in Zukunft die Verschuldung wirkungsvoll zu begrenzen und den Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen auszugleichen.**

- (2) Die Mitglieder des Berliner Abgeordnetenhauses haben nach dem vorgelegten Gesetzentwurf aus eigenem Recht keine Möglichkeit, eine verfassungsrechtliche Klärung durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Berliner Verfassungsgerichtshofes herbeizuführen, ob die Schuldengrenze beachtet wurde.**

- (3) Einer einfachgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse fehlt es an der erforderlichen Verbindlichkeit. Sie wäre nicht gesetzesfest, da sie durch ein anderes einfaches Gesetz – namentlich dem jährlichen Haushaltsgesetz – geändert werden könnte.**

- (4) Der Rechnungshof begrüßt die Einbeziehung der Extrahaushalte. Hierdurch schließt der Gesetzentwurf eine Lücke zwischen den europäischen Defizitregeln und der grundgesetzlichen Schuldengrenze. Gleichzeitig gewährleistet er Konsistenz zwischen der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat und den Kreditaufnahmeregeln des Landes.**

- (5) Es ist nicht sachgerecht, Kredite für den Erwerb von Grundstücken von der Schuldenregel des Landes auszunehmen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Regelung in Art. 2 § 3 Abs. 3 Satz 3 E-BerlSchuldenbremseG zumindest um flankierende Regelungen zu ergänzen.**

- (6) Sowohl das Bundesverfahren als auch das Konsolidierungshilfeverfahren erfüllen die Vorgaben des Grundgesetzes zur Bestimmung der Konjunkturkomponente. In den Modellrechnungen für den Zeitraum 2012 bis 2018 erwies sich das Konsolidierungshilfeverfahren restriktiver im Vergleich zum Bundesverfahren. Der Rechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang an die sehr hohe Verschuldung des Landes Berlin.**

C BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN

1 Fehlende Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung von Berlin

Zur Konsolidierung des Landeshaushalts wird Berlin seit dem Jahr 2011 solidarisch von Bund und Ländern mit insgesamt 720 Mio. € unterstützt. Diese Konsolidierungshilfen waren erforderlich, da sich das Land durch den starken Anstieg der Verschuldung in einer schwierigen Haushaltssituation befand und befähigt werden sollte, ab dem Jahr 2020 die Schuldengrenze einhalten zu können.

Durch die Übernahme der Schuldenbremse in die Verfassung von Berlin (VvB) würde das Land zeigen, dass es sich seiner bundesstaatlichen Verantwortung bewusst ist, auch in Zukunft die Verschuldung wirkungsvoll zu begrenzen und den Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen auszugleichen.

Kreditaufnahmen verpflichten mehr als eine Generation zur Zahlung von Zins und Tilgung und beschränken so die fiskalische Handlungsfähigkeit zukünftiger Generationen. Um die Legitimität derartiger intergenerativer Lastenteilung zu erhöhen, sollten die grundsätzlichen Vorschriften der Kreditaufnahme in die Verfassung von Berlin aufgenommen werden. Eine nachträgliche Änderung dieser Vorschriften würde dann ein hohes Maß an Konsens im Parlament erfordern.

Gemäß Art. 100 Satz 1 VvB bedarf es für Verfassungsänderungen der „Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses“. Dieses Quorum entfaltet seine Wirkung in zwei Richtungen. Einerseits garantiert es, dass der Aufnahme einer Grundsatzregelung in die Verfassung von Berlin ein Konsensfindungsprozess auf breiter parlamentarischer Grundlage vorausgeht. Zum anderen schützt es die Grundsatzregel nach ihrer verfassungsrechtlichen Fixierung vor tagespolitisch interessentengeleitetem Handeln.

Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich aber auch ausreichend, wenn die Schuldengrenze grundsätzlich in der Verfassung von Berlin verankert wird. Näheres, beispielsweise die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, kann durch ein Landesgesetz geregelt werden.

Eine Änderung der Verfassung von Berlin ist im Übrigen für die nahe Zukunft sachgerecht, da die Regelung in Art. 87 Abs. 2 VvB gemäß Art. 143d Abs. 2 GG ab dem 1. Januar 2020 rechtswidriges Verfassungsrecht enthalten wird. Die Regelung in der Berliner Landesverfassung, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf und Ausnahmen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind, widerspricht dann dem Art. 109 Abs. 3 GG.

Der Rechnungshof empfiehlt erneut, die Schuldenregel gemäß Art. 109 Abs. 3 GG in die Verfassung von Berlin aufzunehmen.

2 Fehlende Kontrollrechte der Abgeordneten

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, das jährliche Haushaltsgesetz auf die Vereinbarkeit mit der Regelung über die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Das Gericht entscheidet dann auf Antrag im Wege der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. § 13 Nr. 6 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). **Der Weg zum Bundesverfassungsgericht bleibt jedoch den Mitgliedern des Berliner Abgeordnetenhauses versperrt.** Antragsbefugt sind lediglich die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages (§ 76 Abs. 1 BVerfGG). Sollte ein befugter Antragsteller das Bundesverfassungsgericht anrufen, wäre damit das jährliche Haushaltsgesetz im Übrigen nur mit Blick auf die Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG überprüfbar.

Entgegen der Gesetzesbegründung des vorliegenden Gesetzentwurfs können die Kontrollrechte des Parlaments nicht durch den Berliner Verfassungsgerichtshof gesichert werden¹. Der Rechnungshof betont, dass aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse im Berliner Landesrecht eine Klage mit dem Ziel, die Verfassungswidrigkeit eines Haushaltsgesetzes mit Blick auf die Schuldenbremse festzustellen, vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin nicht möglich ist.

Der Berliner Verfassungsgerichtshof führt gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 1 VerfGHG die Prüfung am Maßstab der Verfassung von Berlin durch. Der Rückgriff auf Art. 100 Abs. 3 GG und die inzidente Prüfung anhand der grundgesetzlichen Regelungen ist nur in

¹ Drs 18/2021, S. 14 f.

bestimmten, eng umgrenzten Ausnahmefällen möglich. Wenn sich keine Entsprechung der Landesverfassungsnorm im Grundgesetz findet, ist für die Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG kein Raum, da das Bundesverfassungsgericht in diesem Fall „GG-fremd“ tätig werden würde.² Voraussetzung ist demnach ein Widerstreit zwischen der Landesverfassung auf der einen und dem Grundgesetz auf der anderen Seite. Da eine Regelung zu einer Art. 109 Abs. 3 GG entsprechenden Schuldengrenze in der Verfassung von Berlin fehlt, ist ein derartiger Widerstreit nicht ersichtlich. Die Gesetzesbegründung zu dem Gesetzentwurf schweigt im Übrigen zu der Frage, inwieweit der Berliner Verfassungsgerichtshof die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse als Prüfungsmaßstab konkret berücksichtigen kann.

Macht der Landesgesetzgeber von seiner Befugnis Gebrauch, gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Ausnahmen zuzulassen, können diese – weil weder im Grundgesetz noch in der Verfassung von Berlin enthalten – nicht Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung sein.

Im Ergebnis haben die Mitglieder des Berliner Abgeordnetenhauses nach dem vorgelegten Gesetzentwurf aus eigenem Recht keine Möglichkeit, eine verfassungsrechtliche Klärung durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Berliner Verfassungsgerichtshofes herbeizuführen. Nur die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung von Berlin ermöglicht eine Prüfung im Wege einer abstrakten Normenkontrolle gemäß § 14 Nr. 4 VerfGHG. Die Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofes hat gemäß § 14 Nr. 4 i. V. m. § 30 Abs. 2 VerfGHG Gesetzeskraft.

3 Fehlende Verbindlichkeit einer einfachgesetzlichen Regelung

Bei einer einfachgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse fehlt es an der erforderlichen Verbindlichkeit. Sie wäre nicht gesetzesfest, da sie durch ein anderes einfaches Gesetz stets geändert werden könnte. Dies ergibt sich aus den allgemein anerkannten Kollisionsregelungen.

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen kennen innerhalb der Normenhierarchie eine Rangabstufung zwischen dem materiellen Haushaltsrecht der Bundeshaushaltsordnung bzw. der Landeshaushaltsordnungen einerseits und dem Staatshaushalts-

² BeckOK Grundgesetz/Morgenthaler, 41. Ed. 15. Februar 2019, GG Art. 100 Rn. 45

gesetz andererseits.³ Die Gleichrangigkeit der Normen ergibt sich schon aus der speziellen Regelung des Art. 109 Abs. 4 GG, der das Haushaltsgrundsätzegesetz in einen Rang zwischen Gesetz und Verfassung erhebt. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass zwischen Haushaltsordnung und Haushaltsgesetz keine derartige Hierarchie besteht. Sowohl das Haushaltsgesetz als auch die Landeshaushaltsordnung stellen förmliche Parlamentsgesetze dar. Der Haushaltsgesetzgeber kann daher von der Landeshaushaltsordnung im Einzelfall abweichen, ohne sie zuvor ändern zu müssen. Eine höhere Verbindlichkeit der Landeshaushaltsordnung ergibt sich auch nicht aus dem Gesichtspunkt einer Selbstbindung des Gesetzgebers, denn dieser Gesichtspunkt greift im Haushaltsrecht schon mangels Grundrechtsbetroffenheit nicht durch.⁴

Der Gedanke der Gleichrangigkeit ist sowohl auf Art. 1 (Änderung der Landeshaushaltsordnung Berlin) als auch auf Art. 2 des Gesetzentwurfes (Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse) übertragbar. Auch die Regelungen in Art. 2 sind ihrem Charakter nach haushaltsrechtliche Vorschriften, wenngleich sie außerhalb der Landeshaushaltsordnung geregelt sind. In jedem Fall sind sie dem jährlichen Haushaltsgesetz gleichrangig.

Wird dieser Auffassung gefolgt, setzt sich das jährliche Haushaltsgesetz als zeitlich späteres⁵ und auch als spezielleres⁶ Gesetz über eine (nur) in der Landeshaushaltsordnung oder im Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse verankerte Schuldenbremse hinweg. Sieht ein künftiges Haushaltsgesetz Kreditaufnahmen entgegen dem Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse vor, liegt kein Rechtsverstoß auf Landesebene vor.

³ Prof. Enderlein, Gutachten zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Baden-Württemberg, S. 116, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/publikation/did/gutachten-zur-umsetzung-der-grundgesetzlichen-schuldenbremse-in-baden-wuerttemberg-1/>

⁴ Prof. Enderlein, ebenda, S. 116

⁵ Prof. Tappe, Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drs 16/13315) Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht, S. 7; Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rn. 16; Prof. Waldhoff, Stellungnahme zum Gesetzentwurf LT-Drs 16/13115 für die Anhörung am 24. Januar 2017, S. 4

⁶ Prof. Tappe, ebenda, S. 7

4 Kreditfinanzierter Erwerb von Grundstücken

Nach Art. 2 § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs gilt die Schuldenregel auch für die Nettokreditaufnahmen der Extrahaushalte mit Kreditermächtigung. Ausgenommen sind Kredite für den Erwerb von Grundstücken durch „grundstücksbesitzende Einheiten“, die in die fachliche Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Finanzen fallen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die Kredite zum Erwerb von Grundstücken nicht unter die Schuldenregel fallen, da „der Kreditaufnahme der Erwerb eines Aktivums gegenübersteht; die Transaktion (...) aus Sicht der Vermögensbilanz des Landes also neutral“ ist.

Der Rechnungshof befürwortet die im Gesetzentwurf vorgesehene Annäherung an die europäische Defizitberechnung durch die Einbeziehung der Extrahaushalte. Damit wird die Konsistenz mit der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat gewährleistet. Vor diesem Hintergrund ist es nicht sachgerecht, Kredite für den Erwerb von Grundstücken von der Schuldenregel des Landes ohne weitere begleitende Regelungen auszunehmen.

Die Regelung in Art. 2 § 3 Abs. 3 Satz 3 spricht von grundstücksbesitzenden Einheiten. Erst durch einen Rückgriff auf die Begründung zum Gesetzentwurf wird deutlich, dass hiermit eine Grundstücksbesitzgesellschaft gemeint ist, die Grundstücke kreditfinanziert erwerben darf. Die Norm ist nicht aus sich selbst heraus verständlich und bleibt damit vage.

Es überzeugt nicht, wenn nach Art. 2 § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs auf das Europäische System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) mit dem Ziel abgestellt wird, die Nettokreditaufnahmen der Extrahaushalte zu erfassen, nur um im nächsten Satz bezüglich der Grundstücksbesitzgesellschaft eine Ausnahme hiervon zuzulassen. Denn nach dem ESVG zählen (Grundstücks-)Gesellschaften grundsätzlich auch zu den Extrahaushalten.

Die beabsichtigte Regelung fügt sich schließlich auch materiell nicht in das System des ESVG ein. Der Finanzierungssaldo wird nach dem ESVG sowohl im Sachvermögensbildungskonto als auch im Finanzierungskonto ausgewiesen. Im Sachvermögenskonto ist er die Differenz aus den Ersparnissen auf der einen Seite und den Nettoinvestitionen sowie dem Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern auf der anderen Seite. Im Finanzierungskonto ist er der Unterschiedsbetrag zwischen den Veränderungen der Verbindlichkeiten und der Forderungen. In Bezug auf den Finanzierungssaldo sind solche Transaktionen neutral, die im Finanzierungskonto zu wertmäßig identischen Änderungen

bei den Forderungen und Verbindlichkeiten führen. Der Erwerb von Grundstücken zählt nicht zu den finanziellen Transaktionen, sondern wird als Nettozugang von nichtproduzierten Vermögensgütern im Sachvermögensbildungskonto erfasst. Folglich ist der kreditfinanzierte Erwerb von Grundstücken nicht neutral, sondern vergrößert den Finanzierungssaldo im Sachvermögensbildungskonto und daher gleichermaßen im Finanzierungskonto.

Des Weiteren fehlt der Ausnahme in Art. 2 § 3 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzentwurfs ein Kernelement der grundgesetzlichen Verschuldungsregel. Angesichts einer stetig steigenden Verschuldung wurde mit der Grundgesetzreform im Jahr 2009 vorgesehen, dass Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot mit einer Tilgungspflicht korrespondieren müssen. Diese Symmetrie von Verschuldung und Tilgung berücksichtigt der Gesetzentwurf nicht.

Will das Abgeordnetenhaus diese Regelung beschließen, bedarf es zumindest weiterer flankierender Regelungen. Durch eine gesetzliche Regelung ist sicherzustellen, dass eine Grundstücksbesitzgesellschaft dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung trägt und Grundstücke regelmäßig höchstens zum Verkehrswert erwirbt. Soll oberhalb des Verkehrswertes erworben werden, bedarf es einer besonderen Rechtfertigung und der Einbindung des Parlaments. Zudem sollte der Gesetzentwurf vorsehen, dass die Grundstücksbesitzgesellschaft verpflichtet wird, mit dem Rechnungshof eine Prüfungsvereinbarung abzuschließen (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO).

Der Rechnungshof empfiehlt, die Regelung in Art. 2 § 3 Abs. 3 Satz 3 zumindest um die genannten flankierenden Regelungen zu ergänzen.

5 Konjunkturkomponente

Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG können Bund und Länder konjunkturelle Schwankungen bei der Schuldengrenze berücksichtigen, indem sie Regelungen einführen, die eine symmetrische Berücksichtigung im Auf- und Abschwung ermöglichen. Dabei haben Bund und Länder unterschiedliche Verfahren gewählt. Der Rechnungshof vergleicht im Folgenden das in Art. 2 § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs für Berlin vorgeschlagene Bundesverfahren mit dem in Berlin bisher im Rahmen der Konsolidierungsvereinbarung seit 2011 angewandte Konsolidierungshilfeverfahren.

5.1 Inhaltliche Einordnung

Berlin will sich als einziges Bundesland mit dem **Bundesverfahren** auf ein Modell festlegen, welches den europäischen Vorgaben folgend auf einem potenzialorientierten Ansatz basiert.⁷ Das Bundesverfahren ermittelt den konjunkturell bedingten Anteil des Finanzierungsergebnisses, die **ex-post Konjunkturkomponente**, über die **Produktionslücke**.

Die Produktionslücke bemisst, inwieweit die wirtschaftliche Entwicklung von der konjunkturellen Normallage, dem Produktionspotenzial, abweicht und beschreibt somit, in welchem Ausmaß die Wirtschaft unter- bzw. überausgelastet ist. Das Produktionspotenzial und die Produktionslücke werden von der Bundesregierung jeweils im Frühjahr und Herbst geschätzt. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung wird zunächst die **ex-ante Konjunkturkomponente** ermittelt, indem die für Deutschland geschätzte Produktionslücke mit der sogenannten **Budgetsemielastizität** multipliziert wird. Letztere gibt an, wie stark öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf die Konjunktur reagieren.⁸ Ausgehend von dieser ex-ante Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit wird der dem Land Berlin zurechenbare Anteil ermittelt. Nach dem Verfahren des Stabilitätsrats wird die ex-ante Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit mit dem Anteil der Steuereinnahmen Berlins an den Steuereinnahmen aller Länder gewichtet. Die für die Bewertung der Einhaltung der Schuldenbremse relevante **ex-post Konjunkturkomponente** wird nach Abschluss des Haushaltsjahres errechnet. Dabei wird die ex-ante Konjunkturkomponente um die nachträglich festzustellende tatsächliche Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts korrigiert.

Die konjunkturabhängige Kreditregel folgt aus der Konjunkturreagibilität des öffentlichen Haushalts. Tendenziell sinken im Konjunkturaufschwung z. B. die arbeitsmarktbezogenen Ausgaben und die Steuereinnahmen steigen, umgekehrt im Abschwung. Konjunkturabhängige Ausgaben haben insgesamt eine geringe Bedeutung in den Länderhaushalten im Vergleich zum Bundeshaushalt. Von größerer Relevanz sind für die Länder die konjunkturabhängigen Steuereinnahmen.⁹

⁷ Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG (2018)

⁸ Die EU-Kommission berechnet diese Koeffizienten regelmäßig für alle Mitgliedstaaten neu. Dieser Wert wird vom Bundesfinanzministerium auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen aufgeteilt.

⁹ RWI (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Endbericht zum Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, S. 30 ff.

5.2 Vergleichende Betrachtung der Konjunkturbereinigungsverfahren auf Grundlage empirischer Berechnung

Das Bundesverfahren und das Konsolidierungshilfeverfahren basieren in ihren Grundzügen auf einem von der EU-Kommission verwendeten Verfahren zur Konjunkturbereinigung der staatlichen Finanzierungssalden der EU-Mitgliedstaaten. Das Bundesverfahren wurde für die Länder aus dem Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes abgeleitet, welches dieser im Rahmen der Schuldenbremse anwendet. Das Konsolidierungshilfeverfahren beruht auf den in den Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen beschriebenen Verfahren, die zwischen Bund und den Konsolidierungshilfsländern vereinbart wurden. Das Konsolidierungshilfeverfahren findet in Berlin noch bis Ende 2019 Anwendung. Beide Verfahren ermitteln den Einfluss der konjunkturellen Lage auf den Landeshaushalt in zwei Schritten:

- 1) Im Jahr der Haushaltsaufstellung wird für das Haushaltsjahr die sogenannte **ex-ante Konjunkturkomponente** berechnet. Diese ex-ante Konjunkturkomponente gibt an, wie sich die erwartete konjunkturelle Entwicklung auf den zukünftigen Haushalt auswirkt.
- 2) Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird **die ex-post Konjunkturkomponente** als Summe von ex-ante Konjunkturkomponente und einem Korrekturfaktor errechnet, der die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung für den abgeschlossenen Haushalt erfasst. Die Verfahren unterscheiden sich in dem Korrekturfaktor.

Zur Veranschaulichung der unterschiedlichen Wirkungen von Bundes- bzw. Konsolidierungshilfeverfahren wurden für das Land Berlin für die Jahre 2012 bis 2018 die Konjunkturkomponenten beispielhaft für beide Verfahren berechnet und miteinander verglichen.¹⁰

¹⁰ Näher beschrieben sind die Berechnungen der ex-ante und der ex-post Konjunkturkomponenten sowie der Steuerabweichungskomponente des Konsolidierungshilfeverfahrens und der Korrekturkomponente des Bundesverfahrens im Anhang 1.

Ansicht 1: Ermittlung der ex-post Konjunkturkomponenten für das Land Berlin im Zeitraum von 2012 bis 2018 nach dem Konsolidierungshilfeverfahren (KV) und dem Bundesverfahren (BV) (Angaben in Mio. €)¹

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV
ex-ante Konjunkturkomponente	-182	-347	-237	-167	-231	-239	-82	-250	-81	13	-53	-98	-18	234
Steuerabweichungskomponente KonsHilf-Verfahren	840	-	434	-	358	-	647	-	829	-	1.191	-	1.067	-
Korrekturfaktor Bundesverfahren	-	-68	-	-186	-	11	-	164	-	-31	-	204	-	-111
ex-post Konjunkturkomponente	658	-416	197	-353	128	-228	565	-86	747	-18	1.139	106	1.049	123

¹ Die ex-ante Konjunkturkomponenten basieren beim Konsolidierungshilfeverfahren auf der Schätzung des Produktionspotenzials im Frühjahr, beim Bundesverfahren auf jener vom Herbst vor dem jeweiligen Haushaltsjahr. Der Korrekturfaktor des Bundesverfahrens basiert auf der Schätzung vom Herbst nach dem Haushaltsjahr.

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Berechnungen zeigen im Betrachtungszeitraum signifikante Unterschiede. Wäre die Schuldenregel für Berlin in den Jahren 2012 bis 2018 bereits verbindlich gewesen, hätte das Land je nach Verfahren in unterschiedlich hohem Maß Kredite tilgen müssen bzw. aufnehmen dürfen. Für den Zeitraum 2012 bis 2018 wäre das Konsolidierungshilfeverfahren deutlich restriktiver gewesen als das Bundesverfahren. Während Berlin nach dem Konsolidierungshilfeverfahren in den sieben Jahren insgesamt 4,48 Mrd. € hätte tilgen müssen, wäre nach dem Bundesverfahren im gleichen Zeitraum eine Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 872 Mio. € möglich gewesen.

Zur Beurteilung der generellen Vorteilhaftigkeit und einer realitätsgetreuen Wirkung der beiden Verfahren bedarf es allerdings eines rechnerischen Vergleichs für einen größeren Zeitraum.

Der Rechnungshof empfiehlt, das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren durch eine langfristige vergleichende Rechnung und Bewertung zu begleiten und zu evaluieren. Er erinnert in diesem Zusammenhang erneut an die stark angespannte Finanzlage des Landes Berlin.

Klingen

Theis

Finkel

Vater

Anhang 1

Verfahren zur Berechnung der ex-ante und der ex-post Konjunkturkomponenten, der Steuerabweichungskomponente des Konsolidierungshilfeverfahrens und der Korrekturkomponente des Bundesverfahrens

Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente

Die beiden wesentlichen Komponenten bei der Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente sind die nominale absolute gesamtwirtschaftliche Produktionslücke sowie die Budgetsemielastizitäten:

- Die **Produktionslücke** bemisst, inwieweit die erwartete wirtschaftliche Entwicklung von der konjunkturellen Normallage, dem Produktionspotenzial, abweicht.¹¹ Sie beschreibt somit, in welchem Ausmaß die Wirtschaft unter- (negative Produktionslücke) bzw. überausgelastet ist (positive Produktionslücke). Das Produktionspotenzial und die Produktionslücke werden von der Bundesregierung jeweils im Frühjahr und Herbst neu geschätzt.
- Die **Budgetsemielastizität** gibt an, wie stark Einnahmen und Ausgaben auf die Konjunktur reagieren. Die EU-Kommission berechnet diese Koeffizienten regelmäßig für alle Mitgliedstaaten neu. Dieser Wert wird vom Bundesfinanzministerium auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen aufgeteilt.¹²

¹¹ vgl. BMF (2011): Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, BMF-Monatsbericht 02/2011

¹² vgl. BMF (2019): Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen, BMF-Monatsbericht 04/2019, S. 36

Die ex-ante Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit ist das Produkt aus gesamtwirtschaftlicher Produktionslücke und der Budgetsemielastizität der Länder. Durch eine Gewichtung dieses Wertes mit dem **Anteil der Steuereinnahmen des Landes Berlin an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit erhält man die ex-ante Konjunkturkomponente für die Landesebene Berlins.**¹³ Berlin ist als Stadtstaat aber Land und Kommune zugleich. Deshalb wird nach demselben Verfahren eine ex-ante Konjunkturkomponente für die Gemeindeebene Berlins berechnet. Die ex-ante Konjunkturkomponente Berlins entspricht der Summe aus der ex-ante Konjunkturkomponente für die Landesebene und der für die Gemeindeebene.¹⁴

In Ansicht 3 des Anhangs 2 sind modellhafte Berechnungen der ex-ante Konjunkturkomponenten für das Land Berlin für das Konsolidierungshilfeverfahren und das Bundesverfahren für die Jahre 2012 bis 2018 dargestellt. Wenngleich die Rechenschritte in beiden Verfahren identisch sind, unterscheiden sich die Ergebnisse. Entsprechend den Vorgaben des Stabilitätsrates wurde zur Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente nach dem Bundesverfahren die Herbstschätzung der Bundesregierung und für das Konsolidierungshilfeverfahren die Frühjahrsschätzung der Bundesregierung zugrunde gelegt.

Berechnung der ex-post Konjunkturkomponente

Da die ex-ante Konjunkturkomponente nur die erwarteten konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt abbildet, muss dieser Wert nach Abschluss des Haushaltsjahres durch einen Faktor korrigiert werden, der die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung erfasst. Die Summe aus ex-ante Konjunkturkomponente und Korrekturfaktor ergibt die ex-post Konjunkturkomponente. Der Korrekturfaktor ist im Konsolidierungshilfeverfahren die Steuerabweichungskomponente. Beim Bundesverfahren erfolgt die Korrektur über die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelte Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts.

¹³ Datengrundlage für die Steuereinnahmen des Landes Berlin wie auch der Ländergesamtheit war die SFK-3 Statistik des Statistischen Bundesamtes, die wiederum um die vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs entsprechend den Angaben des Bundesfinanzministeriums bereinigt wurden.

¹⁴ zu den formalen Berechnungen der einzelnen Komponenten siehe Anhang 2

Die Steuerabweichungskomponente des Konsolidierungshilfeverfahrens

Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich als Differenz zwischen den zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung für das Haushaltsjahr geschätzten Steuereinnahmen und den tatsächlichen Steuereinnahmen nach Abschluss des Haushaltsjahres. Änderungen des Steueraufkommens, die aus Rechtsänderungen resultieren und in diesem Zeitraum vorgenommen wurden, werden herausgerechnet. Dadurch wird verhindert, dass die Wirkung von Steuerrechtsänderungen wie Konjunkturänderungen erfasst wird. Ferner bleiben sonstige Gemeindesteuern unberücksichtigt.

Das Rechenschema und eine modellhafte Berechnung für die Jahre 2012 bis 2018 enthält Ansicht 5 des Anhangs 2. Die Steuerabweichungskomponente für das Land Berlin hatte im Betrachtungszeitraum durchgehend einen positiven Wert. Die Ist-Steuereinnahmen waren sowohl für die Gemeinde- als auch für die Landesebene und unter Berücksichtigung der vorläufigen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs (LFA) sowie von Steuerrechtsänderungen durchgehend höher, als es die Steuerschätzung vorhergesagt hatte.

Die Höhe der Steuereinnahmen wird auch durch die Bevölkerungszahl bestimmt. Erhöht sich die Bevölkerungszahl im Zeitraum zwischen Aufstellung und Abschluss des Haushaltsplans relativ stärker zur Bevölkerungszahl der anderen Länder, dann steigt das Steueraufkommen gegenüber der Planung auch unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Ohne Berücksichtigung dieser relativen Einwohnerveränderung würde der darauf beruhende Anstieg der Steuereinnahmen dann fehlerhaft der Konjunktur zugeschrieben. Bei abnehmender Bevölkerungszahl ist die Wirkung umgekehrt.

Auch der Stabilitätsrat hat vorgeschlagen, dieses überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum in den Stadtstaaten zu berücksichtigen. Das Ist-Steueraufkommen wäre um diesen Betrag zu bereinigen. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen zu erstellenden Ausführungsvorschriften zum Gesetzentwurf sollten diesen demographischen Aspekt berücksichtigen.

Die Korrekturkomponente des Bundesverfahrens

Die Korrekturkomponente wird nach dem Bundesverfahrens in drei Schritten berechnet.

- Es wird zunächst die Differenz zwischen dem tatsächlichen Wachstum des BIP nach Abschluss des Haushaltsjahres und dem für das Haushaltsjahr geschätzten BIP-Wachstum ermittelt. Diese Differenz wird mit dem BIP des dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahres multipliziert.
- In einem zweiten Schritt wird dieser Wert mit der Budgetsemielastizität der Länder multipliziert, um die Auswirkung dieser Schätzabweichung für Haushalte der Ländergesamtheit zu bestimmen. Der Anteil Berlins ergibt sich im dritten Schritt durch die Quotierung dieses Ergebnisses mit dem Anteil der Steuereinnahmen des Landes Berlin an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit. Auch hier ist wieder zu beachten, dass Berlin Stadtstaat ist und wegen der unterschiedlichen Budgetsemielastizität für die Ebene der Gemeinden und der Länder zunächst beide Ebenen getrennt berechnet werden müssen.
- Der Korrekturfaktor für das Land Berlin insgesamt ergibt sich dann als Summe der Korrekturfaktoren für die Landes- und Gemeindeebene Berlins (vgl. Ansicht 8 des Anhangs 2).

Die Korrekturkomponente gibt an, um welchen Betrag die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwartete Konjunkturkomponente an die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden muss.

Anhang 2

Berechnungen und Berechnungsschemata

Ansicht 2: Formale Berechnung der ex-ante-Konjunkturkomponente

$$\begin{aligned} KK_{ex\ ante}^{Berlin} &= KK_{ex\ ante}^{Landssebene\ Berlin} + KK_{ex\ ante}^{Gemeindeebene\ Berlin} \\ &= \text{Produktionslücke}_{nominal, absolut} * \text{Budgetsensitivität}_{Land} * \frac{\text{Steuern}_{Vor\ jahr}^{Landssebene\ Berlin}}{\text{Steuern}_{Vor\ jahr}^{Ländergesamtheit}} \\ &+ \text{Produktionslücke}_{nominal, absolut} * \text{Budgetsensitivität}_{Gemeinden} * \frac{\text{Steuern}_{Vor\ jahr}^{Gemeindeebene\ Berlin}}{\text{Steuern}_{Vor\ jahr}^{Gemeindegesamtheit}} \end{aligned}$$

Quelle: Anlage zur Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen für das Land Berlin

Ansicht 3: Berechnungsschema der ex-ante Konjunkturkomponenten für das Land Berlin nach dem Konsolidierungshilfverfahren (KV) und dem Bundesverfahren (BV) für die Jahre 2012 bis 2018

		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
		KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV	KV	BV
1	Produktionslücke gemäß jew. Schätzung (Mio. €)	-17.000	-33.000	-23.000	-16.200	-22.300	-23.100	-8.000	-24.400	-7.800	1.200	-5.100	-9.500	-1.700	21.800
2a	Budgetsensitivität Landesebene	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%
3a	Steuereinnahmen und vorl. LFA – Landesebene Berlin (Mio. €) (Werte aus t-2)	11.078		11.910		12.834		13.062		13.790		14.619		15.796	
4a	Steuereinnahmen und vorl. LFA – Ländergesamtheit (Mio. €) (Werte aus t-2)	184.067		198.148		210.742		219.548		229.992		244.394		265.037	
5a	(3a / 4a) Quotierung Produktionslücke Landesebene	6,0%		6,0%		6,1%		5,9%		6,0%		6,0%		6,3%	
2b	Budgetsensitivität Gemeindeebene	6,20%		6,20%		6,20%		6,20%		6,20%		6,20%		6,20%	
3b	Steuereinnahmen und vorl. LFA – Gemeindeebene Berlin (Mio. €) (Werte aus t-2)	2.964		3.062		3.194		3.428		3.710		3.811		4.107	
4b	Steuereinnahmen und vorl. LFA – Gemeindegesamtheit (Mio. €) (Werte aus t-2)	70.385		76.570		81.185		84.215		87.391		92.964		98.572	
5b	(3a / 4a) Quotierung Produktionslücke Landesebene	4,2%		4,0%		3,9%		4,1%		4,2%		4,1%		4,2%	
6a	(1 x 2a x 5a) ex-ante KK Landesebene Berlin (Mio. €)	-136,1	-260,5	-179,7	-126,6	-176,5	-182,9	-61,9	-188,7	-60,8	9,4	-39,7	-73,9	-13,9	178,1
6b	(1 x 2b x 5b) ex-ante KK Gemeindeebene Berlin (Mio. €)	-45,4	-86,9	-57,0	-40,2	-54,4	-56,4	-20,2	-61,6	-20,5	3,2	-13,0	-24,1	-4,4	56,3
7	(6a + 6b) ex-ante KK Land Berlin (Mio. €)	-181,6	-347,5	-236,7	-166,7	-230,9	-239,2	-82,1	-250,3	-81,3	12,5	-52,6	-98,0	-18,3	234,4

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Destatis „Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte 1. - 4. Vierteljahr“ und den vorläufigen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen jeweils für die Jahre 2012 bis 2017, Frühjahrsprojektionen der Bundesregierung 2011 bis 2017 (Konsolidierungshilfverfahren) sowie Herbstprojektionen der Bundesregierung 2011 bis 2017 (Bundesverfahren).

Ansicht 4: Berechnung der Steuerabweichungskomponente

$$\begin{aligned}
 & \text{Steuerabweichungskomponente}^{\text{Land Berlin}} \\
 &= \text{Steuerabweichungskomponente}^{\text{Landesebene Berlin}} + \text{Steuerabweichungskomponente}^{\text{Gemeindeebene Berlin}} \\
 &= (\text{Steuern}_{\text{IST,t}}^{\text{Landesebene Berlin}} - (\text{Steuern}_{\text{ex ante}}^{\text{Landesebene Berlin}} + \text{Rechtsänderungen}^{\text{Landesebene Berlin}})) \\
 &+ (\text{Steuern}_{\text{IST,t}}^{\text{Gemeindeebene Berlin}} - (\text{Steuern}_{\text{ex ante}}^{\text{Gemeindeebene Berlin}} + \text{Rechtsänderungen}^{\text{Gemeindeebene Berlin}})) \\
 &\quad \text{mit} \\
 &\text{Rechtsänderungen}^{\text{Landesebene Berlin}} = \text{Rechtsänderungen}^{\text{Ländergesamtheit}} * \frac{\text{Steuern}_{\text{IST,Vorjahr}}^{\text{Landesebene Berlin}}}{\text{Steuern}_{\text{IST,Vorjahr}}^{\text{Ländergesamtheit}}} \\
 &\quad \text{und} \\
 &\text{Rechtsänderungen}^{\text{Gemeindeebene Berlin}} = \text{Rechtsänderungen}^{\text{Gemeindegesamtheit}} * \frac{\text{Steuern}_{\text{IST,Vorjahr}}^{\text{Gemeindeebene Berlin}}}{\text{Steuern}_{\text{IST,Vorjahr}}^{\text{Gemeindegesamtheit}}}
 \end{aligned}$$

Quelle: Anlage zur Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen für das Land Berlin¹⁵

Ansicht 5: Berechnung der Steuerabweichungskomponenten des Landes Berlin für die Jahre 2012 bis 2018 (Mio. €)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
8a	dem Stabilitätsrat gemeldete Steuereinnahmen	15.196	16.096	17.020	17.685	18.917	19.872	21.370
9a	tatsächliche Steuereinnahmen	16.112	16.335	17.583	18.207	19.626	21.249	22.960
10a	(9a – 8a) Unterschiedsbetrag I	916	239	563	522	710	1.377	1.590
8b	dem Stabilitätsrat gemeldete sonstige Gemeindesteuern	39	43	51	78	91	103	105
9b	tatsächliche Steuereinnahmen/sonstige Gemeindesteuern	50	53	83	98	103	104	101
10b	(9b – 8b) Unterschiedsbetrag II	11	10	32	20	12	1	-4
11	(10a – 10b) Unterschiedsbeträge I - II	905	229	531	502	698	1.376	1.594
12	Periodengerechte Abrechnung des LFA	-84	155	-83	223	277	-132	172
13	anzurechnende Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene	20	49	-90	-78	-146	-53	-71
14	(11+12+13) Steuerabweichungskomponente	841	434	358	67	829	1.191	1.696

Quelle: Konsolidierungsberichte des Landes Berlin für die Jahre 2013 bis 2017, eigene Berechnung auf Basis der rationalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung für die Jahre 2011 bis 2015

¹⁵ Quellenangabe

Ansicht 6: Berechnung der Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung für das Bundesgebiet

$$\begin{aligned} \text{Anpassung wirtsch. Entw.}^{\text{Ländergesamtheit}} &= [(\Delta BIP_t^{\text{Ist}} - \Delta BIP_t^{\text{Schätzung}}) * BIP_{t-1}^{\text{Ist}}] \\ &= \left[\left(\frac{BIP_t^{\text{Ist}} - BIP_{t-1}^{\text{Ist}}}{BIP_{t-1}^{\text{Ist}}} \right) - \left(\frac{BIP_t^{\text{Schätzung}} - BIP_{t-1}^{\text{Schätzung}}}{BIP_{t-1}^{\text{Schätzung}}} \right) \right] * BIP_{t-1}^{\text{Ist}} \end{aligned}$$

Quelle: Stabilitätsrat (2018), S. 22 f.

Ansicht 7: Berechnung des Landesanteils für Berlin an der Ländergesamtheit

$$\text{Anteil}^{\text{Land Berlin}} = \left[\left(BS^{\text{Landesebene B.}} * \frac{\text{Steuern}_{t-1}^{\text{Landesebene B.}}}{\text{Steuern}_{t-1}^{\text{Länderges.}}} \right) - \left(BS^{\text{Gemeindeebene B.}} * \frac{\text{Steuern}_{t-1}^{\text{Gemeindeebene B.}}}{\text{Steuern}_{t-1}^{\text{Gemeindeges.}}} \right) \right]$$

Quelle: Stabilitätsrat (2018), S. 22 f.

Ansicht 8: Ableitung der Korrekturkomponente nach dem Bundesverfahren in drei Schritten

Haushaltsjahr (t)		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Schritt: Anpassung der BIP-Schätzung an die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung								
a_{t-1}^t	BIP-Wachstum in t in % geschätzt bei Haushaltsaufstellung Schätzdatum	2,4% Okt 2011	2,8% Okt 2012	3,3% Okt 2013	3,2% Okt 2014	3,4% Okt 2015	3,1% Okt 2016	3,6% Okt 2017
a_{t+1}^t	BIP-Wachstum in t in % geschätzt n. Abschluss Haushaltsjahr Schätzdatum	2,2% Okt 2013	2,2% Okt 2014	3,4% Okt 2015	3,7% Okt 2016	3,3% Okt 2017	3,7% Okt 2018	3,3% April 2019
$b = a_{t+1}^t - a_{t-1}^t$	Differenzen der Wachstumsraten	-0,2%	-0,7%	0,0%	0,5%	-0,1%	0,6%	-0,3%
c	BIP in t-1 in Mrd. € geschätzt n. Abschluss Haushaltsjahr Schätzdatum	2.758 Okt 2013	2.826 Okt 2014	2.939 Okt 2015	3.049 Okt 2016	3.160 Okt 2017	3.277 Okt 2018	3.244 April 2019
$d = b \times c$	Anpassung an wirtschaftliche Entwicklung (Mrd. €)	-7	-18	1	16	-3	20	-10
2. Schritt: Korrekturkomponente für Haushalte der Länder- bzw. Gemeindeebene insgesamt								
Budgetsemielastizität								
e	Länderebene insgesamt	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%
f	Gemeindeebene insgesamt	6,20%	6,20%	6,20%	6,20%	6,20%	6,20%	6,20%
Auswirkung der Schätzabweichung auf die Haushalte der Länder und Gemeinden insgesamt in Mrd. €								
$g = e \times d$	Länderebene insgesamt	-0,85	-2,35	0,14	2,08	-0,39	2,57	-1,34
$h = f \times d$	Gemeindeebene insgesamt	-0,40	-1,12	0,07	0,99	-0,18	1,23	-0,64
3. Schritt: Korrekturkomponente für das Land Berlin								
i	Steueranteil Berlin - Länderebene	6,0%	6,0%	6,1%	5,9%	6,0%	6,0%	6,3%
j	Steueranteil Berlin - Gemeindeebene	4,2%	4,0%	3,9%	4,1%	4,2%	4,1%	4,2%
$k = g \times i$	Berliner Anteil - Länderebene	-51,0	-141,4	8,3	123,9	-23,1	153,7	-84,4
$m = h \times j$	Berliner Anteil - Gemeindeebene	-17,0	-44,8	2,6	40,4	-7,8	50,2	-26,7
$n = k + m$	Korrekturkomponente insgesamt	-68	-186	11	164	-31	204	-111

Quelle: Eigene Berechnungen

Anhang 3

Bewertung auf Basis der Kriterien für die Konjunkturbereinigung

Im wissenschaftlichen wie auch im öffentlichen Diskurs haben sich verschiedene Kriterien etabliert, anhand derer die unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren im Hinblick auf die Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorgaben, aber auch ihre Praktikabilität und Nachvollziehbarkeit bewertet werden.¹⁶ Mit Blick auf die beiden vom Stabilitätsrat angewandten Verfahren kommt der Rechnungshof in seiner Bewertung zu den folgenden Ergebnissen:

Die vom Grundgesetz geforderte **Symmetrie von Kreditaufnahme und Tilgung** bedeutet, dass sich der Saldo aus Kreditaufnahme und Tilgung im Zeitablauf um Null bewegt. Die Regel darf nicht zu einem systematischen Aufbau von Schulden führen.¹⁷ Bei einer asymmetrischen Bewertung von Auf- und Abschwungphasen könnte die Verschuldung dennoch ansteigen.¹⁸ Dies stünde im Widerspruch zum grundsätzlichen Verschuldungsverbot. Solange die zentralen Parameter unverändert bleiben, erfüllen die auf der Produktionslücke basierenden Berechnungen zur Bestimmung der ex-ante Konjunkturkomponenten grundsätzlich in beiden Verfahren das **Symmetriekriterium**.¹⁹ Die Bundesbank kam in einer Modellrechnung eines stark an das Konsolidierungshilfverfahren angelehnten Konjunkturbereinigungsverfahrens für den Zeitraum 1999 bis 2016 zu dem Ergebnis, dass für die Ländergesamtheit die Symmetrieeigenschaft auch ex-post erfüllt worden wäre.²⁰ Auch das Bundesverfahren scheint dem Symmetriegebot grundsätzlich zu entsprechen.²¹ **Symmetrie garantiert allerdings noch keine antizyklisch wirkende Fiskalreaktion. Dieses grundsätzliche Problem haben alle Konjunkturbereinigungsverfahren, da die tatsächliche konjunkturelle Lage erst mit weitem zeitlichem Abstand verlässlich festgestellt werden kann.**

¹⁶ vgl. u. a. Bundesbank (2011): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2011, S. 59 ff., und Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2014): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen; Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, IWH Online 2/2014, S. 6

¹⁷ Sachs/Siekmann GG Art. 109 Rn. 75

¹⁸ Maunz/Dürig/Kube GG Art. 109 Rn. 174

¹⁹ IWH (2014), S. 26

²⁰ Bundesbank (2017): Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht März 2017, S. 39 f.

²¹ Boysen-Hogrefe, Jens (2014): Konjunkturbereinigung der Länder: Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins, Kieler Diskussionsbeiträge N. 538, S. 14

Die Kriterien **Transparenz** und **Nachvollziehbarkeit** setzen voraus, dass notwendige Rechenschritte der Verfahren offengelegt und technisch einfach nachvollziehbar sind. Ferner sollten vor allem die vom Land selbst generierten und für die Berechnung notwendigen Daten aktuell sein. Sowohl das Bundes- als auch das Konsolidierungshilfeverfahren sind im Beschluss des Stabilitätsrates vom Dezember 2018 detailliert beschrieben. Das Konsolidierungshilfeverfahren ist zusätzlich in der Verwaltungsvereinbarung dokumentiert. Die komplexeren Verfahren zur Berechnung der Produktionslücke, der Budgetsemielastizitäten sowie der BIP-Wachstumsraten sind technisch anspruchsvoll. Die Berechnungen für diese Größen werden aber bereits durch die Bundesregierung bzw. das Statistische Bundesamt vorgenommen. Die darauf basierenden Rechenverfahren für die ex-ante Konjunkturkomponente sind auch für den Laien als einfache Multiplikation leicht nachvollziehbar. Das Gleiche gilt für den Korrekturfaktor des Konsolidierungshilfeverfahrens, die Steuerabweichungskomponente, die sich im Wesentlichen als Soll-Ist-Vergleich der Steuereinnahmen ergibt. Komplexer und damit weniger leicht nachvollziehbar ist die Berechnung der Korrekturkomponente beim Bundesverfahren. **Zusammenfassend sind daher beide Verfahren transparent und das Konsolidierungshilfeverfahren im Vergleich zum Bundesverfahren leichter nachzuvollziehen.**

Die **Datenverfügbarkeit** ist für beide Verfahren gut. Die Informationen zur Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente veröffentlicht der Bund regelmäßig im Rahmen seiner Frühjahrs- und Herbstprojektion. Die Steuerdaten zur Quotierung der Produktionslücke werden regelmäßig vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Die Informationen zur Berechnung der Steuerabweichungskomponente werden durch die Verwaltung selbst generiert. Auch die zur Berechnung der Korrekturkomponente nötigen Angaben über die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts werden durch das Statistische Bundesamt bzw. das Bundeswirtschaftsministerium veröffentlicht.

Beide Verfahren bieten mit der ex-ante Konjunkturkomponente ein einfaches, **praktikables Verfahren**, um die Höhe des im Haushaltsplan zu veranschlagenden konjunkturbedingten Haushaltsdefizits oder den zu veranschlagenden konjunkturbedingten Überschuss zu bestimmen. Da sich beim Konsolidierungshilfeverfahren bei Einhaltung der Ausgabenplanung die Höhe des tatsächlich zulässigen Finanzierungssaldos aus der Differenz zwischen geplanten und tatsächlichen Steuereinnahmen ergibt, erscheint es allerdings im Haushaltsvollzug praktikabler als das Bundesverfahren. Denn die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts lässt sich im Haushaltsvollzug nicht beobachten, vielmehr noch unterliegt der Wert für das Bruttoinlandsprodukt eines Jahres zahlreichen nachträglichen Korrekturen in der Zukunft. Es verbleibt innerhalb des Haushaltsjahres damit ein

größeres Risiko über die tatsächliche, zulässige Höhe der Kreditaufnahme oder der nötigen Tilgung. **Der Bezug zu den Steuereinnahmen als zentraler konjunkturrelevanter Größe im Landeshaushalt ist aus Sicht des Rechnungshofs daher ein großer Vorteil des Konsolidierungshilfverfahrens. Im Bundesverfahren hingegen werden die Steuereinnahmen nicht berücksichtigt.**

Beide Verfahren sind grundsätzlich nur wenig anfällig für **Manipulationen**, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass in beiden Verfahren eine hohe Abhängigkeit von extern bereitgestellten Daten besteht.

Die **Konsistenz mit den Verfahren der anderen Länder sowie des Bundes** ist deswegen von Bedeutung, weil diese gemeinschaftlich für die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verantwortlich sind.²² Zudem ist nur in solchen Fällen garantiert, dass eine einheitliche fiskalische Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen möglich ist. **Beide Verfahren verwendet der Stabilitätsrat bei der Überwachung der Länderhaushalte. Ferner ist das Konsolidierungshilfverfahren das am häufigsten in den Ländern eingesetzte Konjunkturbereinigungsverfahren.** Beide Verfahren sind im Vergleich aller in den Bundesländern genutzten Konjunkturbereinigungsverfahren den auf der europäischen Ebene eingesetzten Verfahren am ähnlichsten. Das Kriterium der **Konsistenz mit den europäischen Verfahren** erfüllen damit sowohl das Konsolidierungshilfe- als auch das Bundesverfahren. **Aufgrund der größeren Verbreitung innerhalb der Bundesländer ist das Kriterium Konsistenz mit den Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder beim Konsolidierungshilfverfahren besser erfüllt als beim Bundesverfahren.**

²² IWH a. a. O. S. 27