Finanzplanung 2000 bis 2004

Aus technischen Gründen stimmen Seitenaufbau und –umbruch nicht vollständig überein mit der gedruckten Fassung der Finanzplanung.

Man muss etwas wollen,
man muss daran glauben,
dann wird es gelingen!

Chinesische Weisheit

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil
Finanzpolitik in Berlin: Ein Überblick über wesentliche Herausforderungen

Kapitel 1 Einführung 9
Kapitel 2 Das Spannungsfeld der Finanzpolitik – Eine aktuelle Bestandsaufnahme 11
Kapitel 3 Eine Detailaufnahme: Neun Herausforderungen, drei Handlungsansätze 21
Kapitel 4 Die Rahmenbedingungen der Finanzpolitik 27

Zweiter Teil
Die Zielbestimmung: Finanzpolitik im Planungszeitraum

Kapitel 5 Die Planungslinien: Eine Neufestlegung 35
Kapitel 6 Der Handlungsbedarf: Eine Abschätzung 43
Kapitel 7 Die Perspektiven: Wie es nach 2004 weitergeht 47

Dritter Teil
Die Zahlen im Überblick

Kapitel 8 Die Finanzplanungseckwerte nach Bestandsaufnahme 55
Kapitel 9 Die Einnahmen 59
Kapitel 10 Die Ausgaben 65
Kapitel 11 Ausgaben und Einnahmen nach Politikfeldern 69

Vierter Teil
Die Investitionsplanung

Die Investitionsplanung 83

Anhang A
Die neun finanzpolitischen Herausforderungen im Detail 87

Anhang B
Die wirtschaftliche Lage im Land Berlin 103

Anhang C
Die Schulden- und Belastungsbilanz 113

Anhang D
Rechtliche Grundlagen und Aufgaben der Finanzplanung 121

Anhang E
Kurzes Kompendium wichtiger Fachbegriffe 123

Die früheren Finanzplanungen des Landes Berlin sind auch im Internet unter
http://www.berlin.de/home/Land/SenFin/Abteilung2/finanzplan_archiv verfügbar.

Eine Kurzfassung

An erster Stelle der finanzpolitischen Zielsetzungen des Senats steht die konsequente Rückführung der jährlichen Neuverschuldung, die spätestens ab dem Jahre 2009 in eine Nettotilgung (Abbau des Schuldenstandes) überführt werden muss.

Bis zum Jahre 2004 soll die Neuverschuldung gegenüber 1999 halbiert und damit auf 2,05 Mrd DM begrenzt werden. An diesem Ziel hält der Senat von Berlin unverändert fest – auch wenn das »Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung«, dem der Bundesrat am 14. Juli 2000 mit den Stimmen Berlins zugestimmt hat, im Planungszeitraum zu erheblichen Mindereinnahmen in jährlich dreistelliger Millionenhöhe führt.

Um diese Mindereinnahmen aufzufangen, ist es erforderlich, die Gesamtausgaben gegenüber den bisherigen Überlegungen zusätzlich abzusenken – auf knapp 38,9 Mrd DM im Jahre 2004. Gegenüber dem Soll des Jahres 2000 bedeutet dies eine Absenkung um rd. 1,9 Mrd DM, von denen mit dem Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2001 (Senatsbeschluss vom 25. Juli 2000) bereits 820 Mio DM umgesetzt werden.

Die tatsächlich erforderlich werdenden Konsolidierungsanstrengungen sind jedoch erheblich höher als an der Linie der Ausgabenabsenkungen ablesbar. Hierzu tragen insbesondere die Zinsausgaben bei, die bis zum Jahre 2004 gegenüber dem Soll des Jahres 2000 um voraussichtlich knapp 1,1 Mrd DM auf dann 4,9 Mrd DM ansteigen werden – und dies trotz voller Einhaltung der vorgesehenen Konsolidierungslinie.

Zu diesem Zeitpunkt werden die Zinsausgaben einen Anteil von 12,6 v.H. an den Gesamtausgaben haben, 25,5 v.H. des Steueraufkommens werden vorab für die Zinsverpflichtungen bereitzustellen sein. Die zinsähnlichen Leistungen, die als Schuldendiensthilfen im Rahmen der Wohnungsbauförderung gewährt werden, sind hierin noch gar nicht berücksichtigt.

Diese Zahlen unterstreichen die Bedeutung, die der konsequenten Rückführung der jährlichen Neuverschuldung und dem Abbau des Schuldenstandes zukommen. Zu dem eingeschlagenen finanzpolitischen Pfad, der die Konsolidierungsanforderungen auf die Rückführung der Neuverschuldung abstellt, gibt es keine vertretbare Alternative.

Gleichzeitig müssen die Wirtschafts- und die Steuerkraft am Standort Berlin verbessert werden. Jeder Zugewinn an Finanzkraft ist ein Beitrag zur langfristigen Sicherung des Landeshaushalts.

Erstmals ist die Investitionsplanung des Landes Berlin vollständig in die Finanzplanung integriert (Vierter Teil und Anhang F).

Erster Teil Finanzpolitik in Berlin: Ein Überblick über wesentliche Herausforderungen

Kapitel 1 Einführung

? **Die konsequente Rückführung der jährlichen Nettoneuverschuldung hat angesichts der erreichten Zinsbelastungen höchste Priorität. Bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahre 2004 soll die Neuverschuldung auf höchstens 2,05 Mrd DM begrenzt werden.**

? **Die Steuerreform führt gegenüber der bisherigen Planungslinie zu dauerhaften Mindereinnahmen. Diese müssen in den weiteren Konsolidierungsschritten zusätzlich aufgefangen werden.**

Am 25. Januar 2000 hatte der Senat von Berlin die Finanzplanung 1999 bis 2003 beschlossen, in der die finanzpolitischen Vorstellungen und Ziele für den Zeitraum der Legislaturperiode 1999 bis 2004 niedergelegt sind.

Knapp ein halbes Jahr später haben sich zwar nicht die finanzpolitischen Ziele, wohl aber die Rahmenbedingungen verändert. Mit der Zustimmung des Bundesrats zum »Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung« am 14. Juli 2000 zeichnen sich erhebliche Mindereinnahmen gegenüber der bisherigen Planungslinie ab.

Allein der Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2001, den der Senat am 25. Juli 2000 beschloss, musste Mindereinnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich in einer Größenordnung von 1,2 Mrd DM bewältigen; zu einem Teil wurden Ausgaben stärker abgesenkt als nach bisheriger Planung vorgesehen, zu einem anderen Teil wurde eine Gegenfinanzierung durch Einnahmeverbesserungen an anderer Stelle – einschließlich höherer Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen – ermöglicht.

In den Folgejahren werden die steuerreformbedingten Mindereinnahmen zwar nicht die gleiche Größenordnung erreichen wie 2001, sich in jedem Falle jedoch in einem dreistelligen Bereich bewegen. Nach gegenwärtiger Einschätzung belaufen sie sich im Jahre 2002 auf etwa 480 Mio DM, 2003 auf 720 Mio DM und 2004 auf 600 Mio DM.

Es ist offenkundig, dass derartige Mindereinnahmen im Planungszeitraum nicht durch vorübergehende Maßnahmen aufzufangen sind. Vielmehr bedarf es hierfür dauerhafter, struktureller Eingriffe, die zu dem mit der Finanzplanung 1999 bis 2003 bereits geplanten Maßnahmenumfang hinzutreten müssen.

Dies zwingt dazu, den geplanten Konsolidierungspfad insgesamt neu zu überdenken und festzulegen. Denn ausgeschlossen ist, den eingeschlagenen, unabweisbaren Weg etwa – steuerreformbegründet – zeitlich zu verlängern oder auch nur zeitweise eine höhere jährliche Nettoneuverschuldung in Kauf zu nehmen. Die Zinsbelastungen des Landes-

haushalts aus den in der Vergangenheit eingegangenen Kreditmarktverpflichtungen haben inzwischen ein Ausmaß erreicht, das eine andere Wahl nicht mehr zulässt. Hierüber unterrichten unter finanzpolitischer Sicht die nachfolgenden Kapitel 2 und 3 genauer, die (bundespolitischen) Rahmenbedingungen werden in Kapitel 4 umrissen.

Infolgedessen gilt ungeachtet der veränderten Rahmenbedingungen: Die vorgesehene Linie mit der schrittweisen Rückführung der Neuverschuldung hat oberste Priorität. Im Jahre 2004 soll die Neuverschuldung einen Betrag von 2,05 Mrd DM nicht überschreiten, spätestens im Jahre 2009 – nach Möglichkeit schon früher – soll sie auf null zurückgeführt sein. Anschließend beginnt die Zeit der Nettotilgungen, um dann Zug um Zug den Schuldenstand selbst abzubauen (Kapitel 7).

Die künftige Ausgabenentwicklung hat sich – dies ist Folge der dargelegten Prioritätensetzung – der voraussichtlichen Einnahmenentwicklung (unter Berücksichtigung der jährlich zurückzuführenden Neuverschuldung) anzupassen. Hieraus resultieren Zielgrößen für die Gesamtausgaben in dem Planungszeitraum bis 2004, die Teilbestandteil einer längerfristigen, bis zum Jahre 2009 projektierten Ausgabelinie sind. Annahmen, Rahmenbedingungen und Handlungserfordernisse werden in den Kapiteln 5 und 6 dargestellt.

Über die Eckwerte der Finanzplanung, die voraussichtliche Entwicklung wichtiger Einnahmearten sowie die Bestandsaufnahme aktueller Planungsdaten unterrichten die Kapitel 8 bis 10. Eine Darstellung nach Politikfeldern findet sich in Kapitel 11.

Der Investitionsplanung ist der Vierte Teil der Finanzplanung sowie der Anhang F vorbehalten. Erstmals ist es gelungen, Finanzplanung und Investitionsplanung entsprechend dem Auftrag des Haushaltsgrundsätzegesetzes als Einheit darzustellen.

Eine Finanzplanung stellt stets eine Momentaufnahme dar. Die Rahmenbedingungen ändern sich, die Wahrnehmung finanzpolitischer Probleme und Herausforderungen wird im Zeitablauf schärfer, die Fortschreibungen werden präziser. Und auch politische Bewertungen passen sich im Zeitablauf womöglich an. In diesem Sinne versteht sich die vorliegende Finanzplanung – wie stets – als Standortbestimmung, die mit der nächsten Finanzplanung weiter zu präzisieren und zu konkretisieren sein wird.

Kapitel 2 Das Spannungsfeld der Finanzpolitik – Eine aktuelle Bestandsaufnahme

? **Hohe Gesamtausgaben und hohe strukturelle Finanzierungsdefizite zeichnen die finanzpolitische Lage in Berlin aus.**

? **Schuldenstand und Zinsausgaben werden auch bis zum Ende der Legislaturperiode weiter ansteigen. Angesichts der erdrosselnden Wirkungen des Zinsausgabenanstiegs besteht zu einer Politik der konsequenten Rückführung der Neuverschuldung keine vertretbare Alternative.**

? **Die Eigenmittelquote bei der Finanzierung des Landeshaushalts ist wenig zufriedenstellend. Daher müssen die Wirtschafts- und die Steuerkraft am Standort Berlin verbessert werden.**

Die finanzpolitische Lage in Berlin ist geprägt durch zu hohe Gesamtausgaben je Einwohner, durch hohe strukturelle Finanzierungsdefizite, durch eine weiterhin noch erforderliche Neuverschuldung und einen somit wachsenden Schuldenstand. Mit dem Schuldenstand wachsen auch die Zinsausgaben – auf ein inzwischen beängstigendes Niveau.

Strukturelle Finanzierungsdefizite entstehen, wenn die Gesamtausgaben die »ordentlichen« Einnahmen übersteigen (vgl. hierzu auch das »Kurze Kompendium wichtiger Fachbegriffe«, Anhang E). »Ordentliche« Einnahmen sind alle Einnahmen *ohne* die Einnahmen aus Vermögensveräußerung und aus Neuverschuldung. Veräußerbares Vermögen steht nur noch begrenzt zur Verfügung, der erreichte (und gemessen am Länderdurchschnitt weit überhöhte) Schuldenstand hat schon jetzt nicht mehr hinnehmbare Folgewirkungen durch erdrückende Zinsbelastungen.

Diese Zinsbelastungen tragen wesentlich zu dem überdurchschnittlichen Niveau der Gesamtausgaben bei, daneben aber auch die hohen Sach- und Fachausgaben in wesentlichen Politikfeldern.

Das auch im Ländervergleich zu hohe Niveau der Gesamtausgaben[1] ist – beim derzeitigen Einnahme- und damit Finanzierungsvolumen – ursächlich für die hohen strukturellen Finanzierungsdefizite. Damit schließt sich der Kreis: eine Schuldenspirale, die, wenn sie nicht rechtzeitig und vor allem nicht konsequent genug bekämpft wird, unausweichlich in eine Schuldenfalle führt. Eine Schuldenfalle, die jede weitere Gestaltungsmöglichkeit ausschließt.

Eigenfinanzierung unbefriedigend

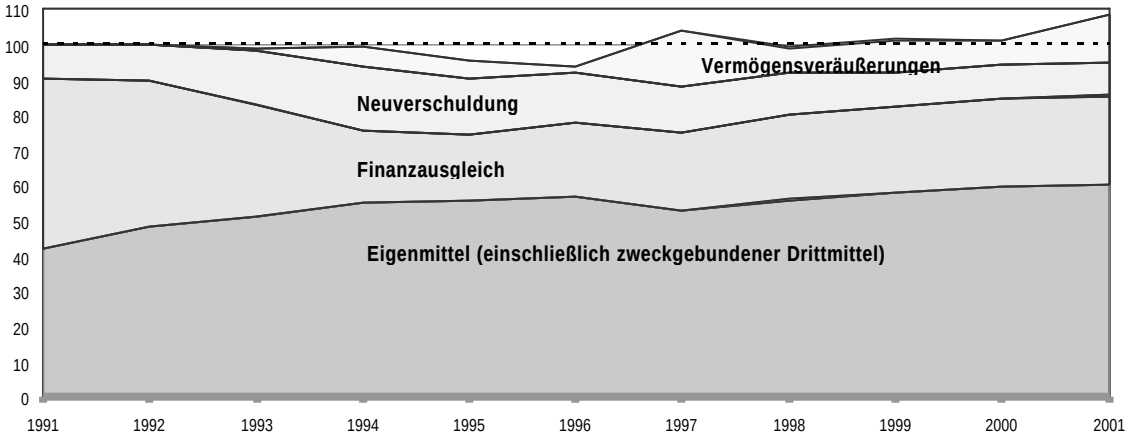
Die Folge eines zu hohen Ausgabenniveaus einerseits, einer ungenügenden eigenen Finanzkraft anderseits ist eine unbefriedigend niedrige

1 Bezugsbasis dieser Betrachtung sind die Gesamtausgaben je Einwohner. Eine detaillierte Analyse enthalten Kapitel 3 und Anhang A.

Eigenfinanzierung des Haushalts (Abb. 1):

- Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre wurde nur gut die Hälfte der Ausgaben aus Eigenmitteln finanziert – also Steuereinnahmen, Verwaltungseinnahmen, aber auch Drittmittel aus zweckgebundenen Gemeinschaftsfinanzierungen mit dem Bund. Immerhin stieg der Eigenmittelanteil von 41,6 v.H. (1991) auf 60,1 v.H. (2001).
- Reichlich ein Sechstel der Ausgaben (18,1 v.H.) wurde in der zurückliegenden Dekade durch Neuverschuldung oder Vermögensveräußerungen finanziert (2001: 23,2 v.H.). 1994 trugen die Neuverschuldung auf ihrem Höchststand mit 17,9 v.H. zur Haushaltsfinanzierung bei (2001: 9,2 v.H.), die Aktivierung von Vermögen 1997 mit 15,9 v.H. (2001: 14,0 v.H.).
- Mehr als ein Viertel der Ausgaben (27,8 v.H.) wurde im Zehn-Jahres-Zeitraum durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich[2] finanziert (2001: 25,2 v.H.).

Abb. 1: Zur Eigenfinanzierung des Haushalts 1991 bis 2001



Anteile in v.H. der Gesamtausgaben; 1991 bis 1999 Ist, 2000 Soll, 2001 Entwurf. Finanzausgleich: Ausgleichszuweisungen der Länder im Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Leistungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost; bis 1994: Bundeshilfe für Berlin, Leistungen des Fonds Deutsche Einheit. An 100 v.H. fehlende bzw. überschießende Beträge bedingt durch Haushaltsfehlbeträge.

Die Finanzierung des Landeshaushaltes hing und hängt damit in fast schon außergewöhnlicher Weise von den Leistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab sowie von Neuverschuldung und Vermögensveräußerungen. Die vergleichbare »Eigenfinanzierungsquote« von Ländern und Gemeinden zusammen liegt bei reichlich 85 v.H.

Allein Neuverschuldung und Vermögensveräußerungen haben in dem Zeitraum 1991 bis 2000[3] mit 74,5 Mrd DM zur Haushaltsfinanzierung beigetragen (Neuverschuldung: 52,5 Mrd DM; Einnahmen aus der Ver-

2 Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Leistungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost; bis 1994: Bundeshilfe für Berlin und Leistungen des Fonds Deutsche Einheit

3 1991 bis 1999 Ist, 2000 Soll

äußerung von Vermögen: 22,0 Mrd DM[4]). Auf die Legislaturperiode 1995 bis 1999 entfiel eine Neuverschuldung von 20,4 Mrd DM, 14,2 Mrd DM wurden durch Vermögensveräußerungen eingespielt.

Damit ist offenkundig: Für die Zukunft muss eine höhere Eigenmittelquote angestrebt werden. Nach Lage der Dinge erfordert dies eine deutliche Verbesserung der Steuerkraft, die ihrerseits eine Stärkung der Wirtschaftskraft am Standort Berlin voraussetzt.

Die Eindämmung der Zinsausgaben hat höchste Priorität

Die anhaltend hohe Neuverschuldung hat zu hohen Zinsbelastungen geführt. Und die Zinsausgaben steigen weiter – nicht nur wegen des beständig anwachsenden Schuldenberges, sondern neuerdings auch wieder wegen eines sich kontinuierlich nach oben anpassenden Marktzinsniveaus. In Zahlen:

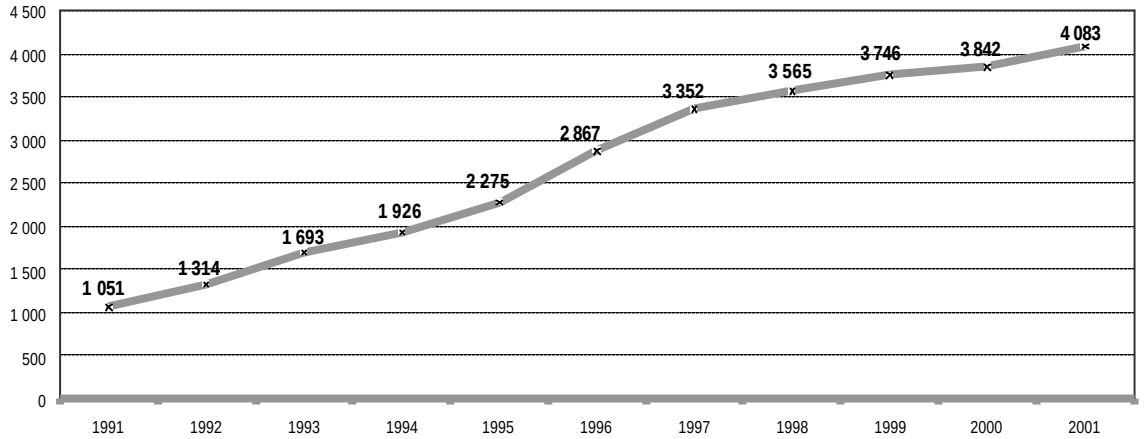
- 1991 beliefen sich die Zinsausgaben auf 1,05 Mrd DM, im Haushaltsjahr 2001 werden es bereits knapp 4,1 Mrd DM sein (Abb. 2, S. 14). Unter Berücksichtigung der zinsähnlichen Schuldendiensthilfen insbesondere für die Wohnungsbauförderung werden im kommenden Jahr 16,5 v.H. der Gesamtausgaben durch Zinsen und zinsähnliche Ausgaben in Anspruch genommen.[5]
- Das im Durchschnitt des zurückliegenden Zehn-Jahres-Zeitraums eher niedrige Marktzinsniveau hat einen weitaus stärkeren Anstieg der Zinsausgaben verhindert. Hätte in allen zurückliegenden Jahren der Kapitalmarktzins dem Niveau des Jahres 1991 entsprochen, würden sich die Zinsausgaben des Landes heute auf etwa 6,8 Mrd DM belaufen, gut drei Milliarden DM mehr als im Haushaltsplan für 2000 veranschlagt.
- Als Faustregel gilt: Beim gegenwärtigen Schuldenstand führt jeder Prozentpunkt Marktzinserhöhung auf mittlere Sicht zu einer zusätzlichen Zinsbelastung von jährlich 650 Mio DM.

Zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für steigende Zinsausgaben bestehen nicht. Also müssen mit jeder zusätzlichen Zinsbelastung wichtige Ausgaben an anderer Stelle zurückgefahren werden – beispielsweise im Schulbereich, bei den zukunftsbezogenen Forschungsausgaben oder bei den Investitionsausgaben. Dies sind die unerfreulichen Verdrängungswirkungen steigender Zinsausgaben.

4 In den Jahren bis einschließlich 1996 flossen die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundvermögen nicht unmittelbar dem Haushalt zu, sondern dem Grundstock (damalige Anlage 4 zum Haushaltsplan). Für diese Jahre sind in der vorangehenden Rechnung die Abführungen des Grundstocks an den Haushalt (»Entnahmen aus dem Grundstock«) berücksichtigt. Die tatsächlichen Einnahmen des Grundstocks aus der Veräußerung von Vermögen lagen um etwa 1,3 Mrd DM höher und dienten dem Neuerwerb von Grundstücken für das Land Berlin.

5 Aufgrund der Besonderheiten der Wohnungsbauförderung in Berlin sind die gewährten Schuldendiensthilfen als zinsähnliche Ausgaben anzusehen.

Abb. 2: Zinsausgaben 1991 bis 2000



Mio DM. 1991 bis 1999 Ist, 2000 Soll, 2001 Entwurf

Das hohe Belastungs- und Risikopotenzial der Verschuldung stellt für die gegenwärtige und auch für die künftige Finanzpolitik eine gewaltige Herausforderung dar:

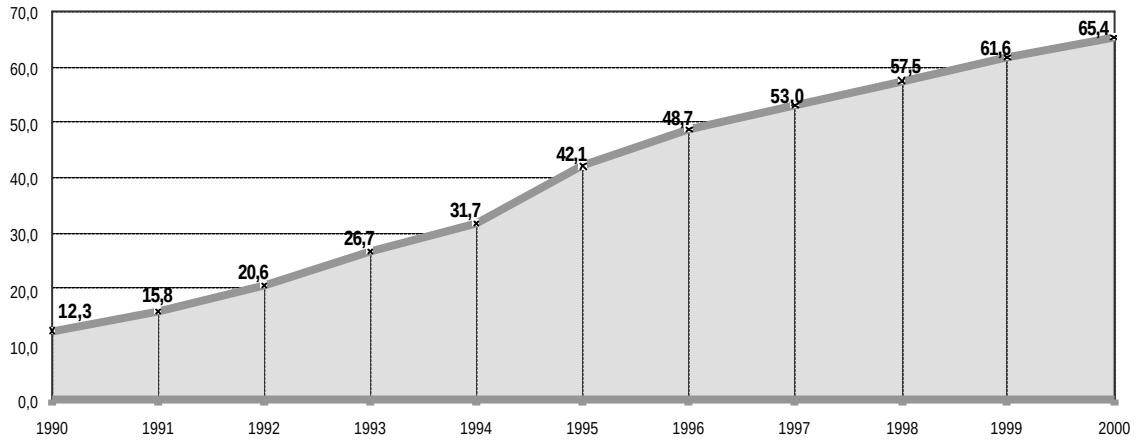
- Eine konsequente Rückführung der Neuverschuldung muss zunächst den Zuwachs des Schuldenberges begrenzen, damit auch den (schuldenstandsbedingten) Zuwachs der Zinsausgaben.
- Spätestens ab dem Jahre 2009 soll mit dem Abbau des Schuldenberges begonnen, sollen schrittweise die Risiken marktbedingter Zuwächse der Zinsbelastungen begrenzt werden. Freilich: Ein vollständiger oder auch nur weitgehender Abbau des Schuldenstandes wird noch sehr lange Zeiträume in Anspruch nehmen.

Der Schuldenstand: warum so hoch?

Ende 1991 lag der Schuldenstand des Landes Berlin mit nur 4 600 DM/Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt von Ländern und Gemeinden (zu diesem Zeitpunkt 6 000 DM/Einwohner). Ende des Jahres 2000 wird sich der Schuldenstand je Einwohner in Berlin vervierfacht haben – auf 19 400 DM/Einwohner. Der Durchschnitt von Ländern und Gemeinden hingegen liegt bei etwa der Hälfte – 9 800 DM/Einwohner. Ursachen:

- Der Bund zog sich zwischen 1992 und 1994 radikal aus der Bundeshilfe für Berlin zurück. 1991 überwies der Bund noch 14,5 Mrd DM und finanzierte damit 40,6 v.H. des Landeshaushalts, 1994 waren es nur noch 5,5 Mrd DM. 1995 wurde die Bundeshilfe mit dem Einbezug Berlins in den Länderfinanzausgleich nur unzureichend ersetzt. Diese überhastete Rückführung der Bundesfinanzierung war für Berlin nicht verkraftbar. Eine Senkung der Ausgaben auf ein adäquates Niveau benötigt selbst bei ernsthaftestem Bemühen Zeit, um Standortnachteile zu vermeiden – von der Aufhebung rechtlicher und faktischer Bindungen gar nicht erst zu reden.

Abb. 3: Kreditmarkt-Schuldenstand 1990 bis 2000



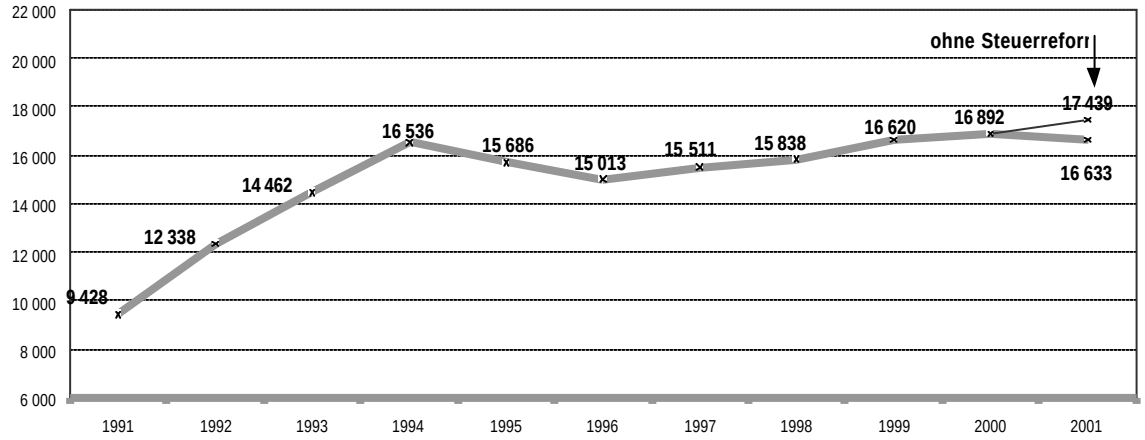
Mrd DM per 31.12. des jeweiligen Jahres. 1991 bis 1999 Ist, 2000 Soll

Die Folgen der deutschen Einigung und die Zusammenführung der beiden zuvor getrennten Stadthälften mussten – unabhängig vom Fonds Deutsche Einheit bzw. den Leistungen des Bundes im Solidarpakt – zu einem guten Teil auch aus dem Vermögen Berlins finanziert werden. Hierin spiegelt sich die – gemessen an der Aufgabenbelastung – generelle Unterfinanzierung der neuen Länder und damit auch Ost-Berlins wider. Berlin hatte sich zudem der unter den Ländern einzigartigen Herausforderung zu stellen, dass der Vereinigungsprozess unter dem Dach e i n e s Bundeslandes erfolgte.

Die Entwicklung des Steueraufkommens in Berlin war in den entscheidenden Jahren außerordentlich unbefriedigend. 1996 – im Tiefpunkt der Entwicklung – lag das Steueraufkommen um 1,5 Mrd DM unter (!) dem des Jahres 1994. Erst 1999 wurde das Aufkommen des Jahres 1994 wieder leicht überschritten (Abb. 4).

Im Jahre 2001 wird – steuerreformbedingt – das Steueraufkommen gegenüber dem Soll 2000 erneut absinken, und zwar um

Abb. 4: Steuereinnahmen 1991 bis 2001



Mio DM. 1991 bis 1999 Ist, 2000 Soll, 2001 Entwurf

rd. 260 Mio DM. Ohne Steuerreform wären die Steuereinnahmen auf rd. 17,4 Mrd DM angestiegen.

Schuldenanstieg war nicht vermeidbar

So wenig wünschenswert der dramatische Schuldenanstieg aus finanzpolitischer Sicht ist: Er war nicht zu vermeiden. Weder konnte das Zusammenwachsen der beiden Stadthälften nachrangig behandelt werden, noch konnten Ausgleichsmöglichkeiten für zurückbleibende Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich gefunden werden, noch ließ sich der Rückzug des Bundes aus der Berlin-Finanzierung verhindern.

Die Risiken der finanzpolitischen Entwicklung waren frühzeitig erkannt. Schon Anfang 1993 wurden im Finanzkabinett des Senats Elemente eines Stabilisierungsprogramms erörtert, der Haushalt 1994 – ein »Null-Haushalt« ohne nennenswerte Ausgabensteigerungen gegenüber dem Vorjahr – trug eine erste deutliche Handschrift der Konsolidierung.

Die Neuverschuldung wird seither konsequent zurückgeführt. Dauerhafte Maßnahmen zur Ausgabenabsenkung und zur Verbesserung der Einnahmensituation wurden mit dem Nachtragshaushalt zum Doppelhaushalt 1995/96 eingeleitet und werden seitdem kontinuierlich fortgeführt. Flankiert wurden diese Bemühungen bisher durch die Haushaltsstrukturgesetze 1996, 1997 und 1998 sowie das Haushaltssanierungsgesetz 2000.

Hohe Staatsschulden: Unsozial

Hohe Staatsschulden stellen – wegen unkalkulierbarer Entwicklungen bei den Zinsbelastungen – ein hohes Risiko für den Landeshaushalt dar. In gesamtwirtschaftlicher Sicht sind sie angesichts der Auswirkungen der Zinsausgaben auf die primäre Einkommensverteilung (nach Ansicht vieler Ökonomen) zudem unsozial.

Der häufig übersehene Aspekt hoher Staatsschulden ist jedoch darüber hinaus, dass bei jedem Anstieg der Zinsbelastungen Ausgaben an anderer Stelle im Haushalt zurückgenommen werden müssen – die bereits oben erwähnten Verdrängungswirkungen. Wenn herkömmliche Vorstellungen über die relative Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zutreffen, dann werden zumeist die Bezieher niedriger Einkommen überproportional von unvermeidbaren Ausgabenkürzungen betroffen.

Zwar fordert auch die beabsichtigte Rückführung der Staatsschulden Verzicht; immerhin müssen laufende (Steuer-)Einnahmen herangezogen werden, um den Schuldenberg abzutragen. Aber dies ist ein geordneter, ein gestaltbarer Prozess. Und er enthält die Chance kreativen Sparens
– mit der Möglichkeit, durch Einsparungen auch mehr soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Auf jeden Fall aber würde die öffentliche Hand unabhängiger – nach Abschluss der Tilgungsphase sogar völlig unabhän-

gig – von den Zwangsläufigkeiten der Kapitalmarktzins-Entwicklung, auf die die öffentlichen Haushalte beim derzeitigen Schuldenstand immer nur passiv reagieren können.

Zwischenziele: Was schon erreicht ist

Auf dem Wege zu einer dauerhaften Beschränkung des Schuldenzuwachses sind wichtige Zwischenziele erreicht:

- Die Gesamtausgaben wurden seit 1996 um 7,4 v.H. abgesenkt (Entwurf 2001 gegenüber Ist 1995). Allein der Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2001 enthält eine Absenkung um 2,0 v.H. Kein anderes Bundesland hat eine derartige Absenkung erreicht.

  Berücksichtigt man den zwischenzeitlichen, unvermeidbaren Aufwuchs sowohl der Zinsausgaben als auch der zinsähnlichen Ausgaben (das sind vor allem die Schuldendiensthilfen im Rahmen der Förderung des Wohnungsbaus) sowie die fehlbetragsneutralen Strukturveränderungen im Haushalt, beträgt das tatsächliche Absenkungsvolumen seit 1995 rd. 13,9 v.H. – wozu bei vollständiger Betrachtung auch noch der zwischenzeitliche Anstieg des Preisniveaus hinzuzurechnen wäre.

- Das strukturelle Finanzierungsdefizit wurde seit 1995 mehr als halbiert (Ist 1995: 12,3 Mrd DM; Entwurf 2001: 5,8 Mrd DM) – dies trotz erheblicher, steuerreformbedingter Mindereinnahmen im Jahre 2001.

- Die Neuverschuldung (Höchstwert 1994: 7,4 Mrd DM) wird im Jahr 2001 auf 3,7 Mrd DM zurückgeführt.

Was noch zu erreichen ist: Das finanzpolitische Konzept des Senats im Überblick

Das finanzpolitische Konzept des Senats für die laufende Legislaturperiode 1999 bis 2004 hat folgende Schwerpunkte:

- Die jährliche Neuverschuldung wird schrittweise zurückgeführt und soll im Jahre 2004 2,05 Mrd DM nicht mehr überschreiten. Dieses Ziel hat oberste Priorität. Gegenüber 1999 bedeutet diese Zielgröße eine Halbierung der Neuverschuldung.

- Das Jahr 2004 ist nur ein Zwischenschritt auf dem Wege der vollständigen Rückführung der Neuverschuldung. Spätestens ab dem Jahr 2009 sollen keine Kredite mehr zur Finanzierung des Landeshaushalts aufgenommen werden. Anschließend werden die Kreditmarktverpflichtungen des Landes abgebaut.

- Bis zum Jahre 2004 soll das strukturelle Finanzierungsdefizit[6] nach derzeitiger Planungslinie auf unter 2,5 Mrd DM reduziert werden (Ist 1999: knapp 7,3 Mrd DM). Nur so lässt sich die Neuverschuldung wie vorgesehen zurückführen. Bis spätestens 2009 ist auch das strukturelle Finanzierungsdefizit auf null abzusenken; im Anschluss sind Überschüsse zu erzielen, aus denen die Schuldentilgung finanziert werden kann.
- Zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits werden die Gesamtausgaben von Jahr zu Jahr weiter abgesenkt. Aus finanzpolitischer Sicht wäre hierfür eine Rate von 1 ½ bis 2 v.H. jährlich wünschenswert. Der aus heutiger Sicht anzustrebende Zeitpfad ist im Zweiten Teil der Finanzplanung (Kapitel 5 und 6) dargestellt.
- Die Stärkung der Wirtschaftsleistung am Standort Berlin hat hohe Priorität. Stärkung der Wirtschaftskraft bedeutet zugleich Verbesserung der Finanz- und insbesondere der Steuerkraft und ist damit ein Beitrag zur langfristigen Sicherung der Landesfinanzen.

Insgesamt wird die Konsolidierung des Landeshaushalts einen Zeitraum von drei Legislaturperioden (1996 bis 2009) in Anspruch nehmen. Dies ist ein langer Zeitraum; doch zeigt sich auch hier – erneut – die Lebenserfahrung, dass die Konsolidierung eines öffentlichen Haushaltes nicht »über Nacht« erreichbar ist, sondern der geduldigen, konsequenten Beharrlichkeit und »Kleinarbeit« bei den Beteiligten bedarf. Hieran führt kein Weg vorbei.

Der Bund und auch einige der westdeutschen Flächenländer beabsichtigen, bereits zu einem früheren Zeitpunkt – im Jahre 2006 – ausgeglichene Haushalte zu realisieren, mithin die Neuverschuldung auf null zurückgeführt zu haben. Die neuen Länder streben dies sogar bis 2004 oder früher an; hier könnte jedoch das Jahr 2005 (nach Auslaufen des Solidarpakts I) einen erheblichen finanzpolitischen Einschnitt bedeuten, und zwar je nachdem, welche Anschlussregelungen im Solidarpakt sowie mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs getroffen werden.

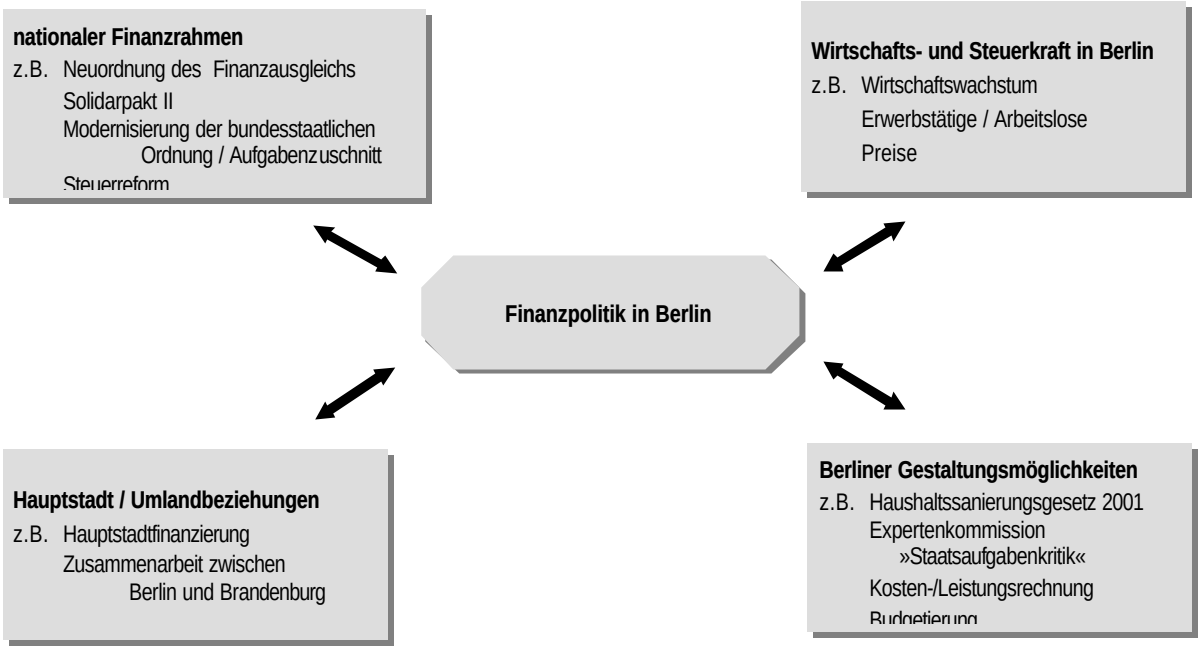
Vom Solidarpakt II, von der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, von der wirtschaftlichen Entwicklung im Allgemeinen und von der Steuereinnahmenentwicklung im Besonderen wird es abhängen, ob und in welchem Umfang auch Berlin das Konsolidierungstempo zu erhöhen vermag.

Finanzpolitik in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung

Finanzpolitik steht im Spannungsfeld verschiedener Faktoren – wozu unter anderem die bundespolitischen Rahmenbedingungen ebenso gehören wie die Wirtschaftsentwicklung am Standort Berlin (Abb. 5). Un-

6 Unterschiedsbetrag zwischen Gesamteinnahmen o h n e Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen, o h n e Neuverschuldung und Gesamtausgaben (siehe auch Anhang E).

Abb. 5: Finanzpolitik im Spannungsfeld



bestreitbar ist auch, dass die Finanzpolitik ihrerseits Rückwirkungen auf das gesellschaftliche Umfeld wie auch auf die Rahmenbedingungen hat.

Der Finanzpolitik kommt eine hohe gesellschaftspolitische Verantwortung zu. Finanzpolitik ist auch – und zugleich – ein in Fortschreibung befindlicher Prozess; auf Veränderungen der Rahmenbedingungen wie der gesellschaftlichen Wertungen reagierend, ihrerseits Rahmenbedingungen wie Wertungen mitbeeinflussend. Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sind daher wichtige Anforderungen an eine moderne Finanzpolitik, ebenso aber auch Beharrlichkeit in der Zielverfolgung. Wozu, an allererster Stelle, eine eindeutige Zielsetzung gehört.

So geht es weiter: Was seit der letzten Finanzplanung umgesetzt wurde

Seit der letzten Finanzplanung, die der Senat im Januar diesen Jahres beschloss, ist die Haushaltskonsolidierung wiederum um einige wesentliche Schritte vorangekommen:

- Am 14. März 2000 hat der Senat eine Expertenkommission zur Staatsaufgabenkritik berufen, die unter der Leitung von Prof. Dr. Rupert Scholz, MdB, steht. Diese Kommission hat Anfang Mai ihre Arbeit aufgenommen und beabsichtigt, erste Ergebnisse so zu formulieren, dass sie mit dem Haushalt 2001 wirksam werden.
- Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat am 13. April 2000 den Haushaltsplan des Jahres 2000 beschlossen, der eine Absenkung der Gesamtausgaben gegenüber dem Ist des Vorjahres um 1,1 v.H. auf 40,802 Mrd DM vorsieht.

- Zum gleichen Zeitpunkt hat das Abgeordnetenhaus von Berlin auch das Haushaltssanierungsgesetz 2000 beschlossen, das erneut – wie schon die früheren Haushaltsstrukturgesetze des Landes Berlin – wesentliche finanzpolitische Leitlinien und Vorgaben enthält, insbesondere im Hinblick auf die Rückführung der Nettokreditaufnahme und die Absenkung der Ausgaben, die Festschreibung der Personalausgaben, die Verwendung von Steuermehreinnahmen und unerwarteter Entlastungen.

- Der Senat hat am 25. Juli 2000 den Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2001 beschlossen, der eine weitere Absenkung der Gesamtausgaben um 2,0 v.H. gegenüber dem Vorjahr vorsieht. Unter Berücksichtigung des unvermeidbaren Zinsausgabenzuwachses beläuft sich die Absenkung sogar auf 2,6 v.H.

  Der Senat legt dem Abgeordnetenhaus zu den parlamentarischen Beratungen des Haushaltsplans zugleich den Entwurf eines Haushaltssanierungsgesetzes 2001 vor, das die weitere Konsolidierung flankiert und absichert und die Höhe der Nettoneuverschuldung im Jahre 2002 begrenzt.

Die Perspektiven der Finanzpolitik: Der Blick nach vorn ....

Die vorliegende Finanzplanung macht erneut deutlich, dass an der konsequenten Konsolidierung des Landeshaushalts kein Weg vorbei führt. Dabei kann und darf nicht übersehen werden, dass die erforderlichen Anstrengungen eine gewaltige Herausforderung darstellen. Zugleich zeigt die Finanzplanung aber auch, dass die Konsolidierung des Landeshaushaltes aus heutiger Sicht innerhalb des Zeitrahmens der nächsten zehn Jahre – mithin also spätestens bis zum Jahre 2009 – möglich ist. Es wird jetzt darauf ankommen, die mit Beginn der laufenden Legislaturperiode eingeleiteten Schritte beharrlich weiterzuverfolgen und so konsequent wie möglich umzusetzen.

Die nächsten Finanzplanungen des Landes Berlin werden den Prozess der Konsolidierung des Landeshaushalts schrittweise präzisieren und Erfolge wie auch verbleibende Handlungsnotwendigkeiten deutlich machen.

Kapitel 3 Eine Detailaufnahme: Neun Herausforderungen, drei Handlungsansätze

? **Die »Innensicht« der finanzpolitischen Problemlage in Berlin offenbart neun Herausforderungen, denen mit drei Handlungsansätzen begegnet werden muss.**

Auch in der Finanzpolitik gilt der Erfahrungssatz, dass »alles mit allem zusammenhängt«. Über den Abbau des Schuldenstandes lässt sich nicht reden, ohne zugleich Finanzierungsdefizite, Einnahmen und Ausgaben mit einzubeziehen. Wie da »alles mit allem« zusammenhängt und worin die Herausforderungen für die Berliner Finanzpolitik bestehen, zeigt Abb. 6 (S. 23).

Die Betrachtung beginnt im linken oberen Feld und entwickelt sich entgegen dem Uhrzeigersinn. Weitere Fakten und Details enthält Anhang A.

Herausforderung ①: Die Zinsausgaben sind zu hoch.

Gerechnet je Einwohner des Landes Berlin werden im Jahre 2000 Zinslasten in Höhe von 1 140 DM fällig; im Länderdurchschnitt – einschließlich Gemeinden – sind es nur 590 DM.

Jederzeit mögliche Änderungen des Marktzinssatzes stellen ein hohes Risiko dar.

Herausforderung ②: Der Schuldenstand ist zu hoch.

Ursache für die überdurchschnittlichen Zinsausgaben ist ein zu hoher Schuldenstand (s. auch Abb. 3).

Je Einwohner wird der Schuldenstand Ende des Jahres 2000 rd. 19 430 DM betragen, im Länderdurchschnitt (einschließlich Gemeinden) sind es nur 9 920 DM.

Herausforderung ③: Die Neuverschuldung ist zu hoch.

Der Schuldenberg wächst ständig an – durch eine hohe Neuverschuldung. Im laufenden Haushaltsjahr 2000 nimmt Berlin zusätzlich 1 130 DM je Einwohner auf, Länder und Gemeinden hingegen im Durchschnitt nur 250 DM.

Gleichwohl darf der bisherige Konsolidierungserfolg nicht übersehen werden: 1994 – im Jahr mit der höchsten Nettokreditaufnahme (7,4 Mrd DM) – verschuldete sich Berlin mit 2 100 DM je Einwohner.

Herausforderung ④: Der Landeshaushalt weist ein hohes strukturelles Finanzierungsdefizit auf.

Ein »strukturelles Finanzierungsdefizit« beschreibt gleichermaßen eine Einnahmenlücke wie einen Ausgabenüberhang. Im Haushaltsjahr 2000 beläuft sich das strukturelle Finanzierungsdefizit auf 6,4 Mrd DM (15,8 v.H. der Ausgaben) und ist damit mehr als doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt (5,8 v.H.).

Herausforderung ⑤: Vermögen ist nur noch begrenzt verfügbar.

Nach den hohen Vermögensveräußerungen der vorangehenden Legislaturperiode stehen weitere Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen nur noch in begrenztem Umfang zur Verfügung.

Verbleibende strukturelle Finanzierungsdefizite des Landeshaushalts können mithin allein durch Neuverschuldung ausgeglichen werden – vorübergehend. Künftig kommt es darauf an, strukturelle Finanzierungsdefizite gänzlich zu vermeiden.

Herausforderung ⑥: Die Gesamtausgaben sind zu hoch.

Für das Haushaltsjahr 2000 sieht der Landeshaushalt Ausgaben in Höhe von rd. 12 120 DM je Einwohner vor (Entwurf 2001: 11 880 DM/Einwohner). Länder und Gemeinden wenden im Durchschnitt nur 8 200 DM je Einwohner auf (2001: 8300 DM/Einwohner). Der Vergleich mit den beiden Stadtstaaten: Berlin liegt auch hier »an der Spitze«. Hamburg wendet im laufenden Haushaltsjahr lediglich 10 600 DM je Einwohner auf, das Haushaltsnotlagenland Bremen 12 030 DM.

Herausforderung ⑦: Die Sach- und Fachausgaben sind zu hoch.

Nicht nur die steigenden Zinsausgaben, auch die anderen »konsumtiven Ausgaben« zentraler Politikfelder tragen wesentlich zu den überdurchschnittlichen Gesamtausgaben bei – unter anderem die Wohnungsbau- und die Städtebauförderung, die Hochschulen, die Kultur und der Bereich Soziales.

Die konsumtiven Ausgaben umfassen neben den sächlichen Verwaltungsausgaben zur Deckung des unmittelbaren Verwaltungsbedarfs sowie den laufenden (also nicht-investiven) Zuweisungen und Zuschüssen auch die Personalausgaben.

Herausforderung ⑧: Die Steuerkraft in Berlin ist zu gering.

Das Steueraufkommen in Berlin liegt mit derzeit rd. 5020 DM je Einwohner um etwa 6 v.H. unter dem Durchschnitt von Ländern und Gemeinden (5 350 DM je Einwohner).

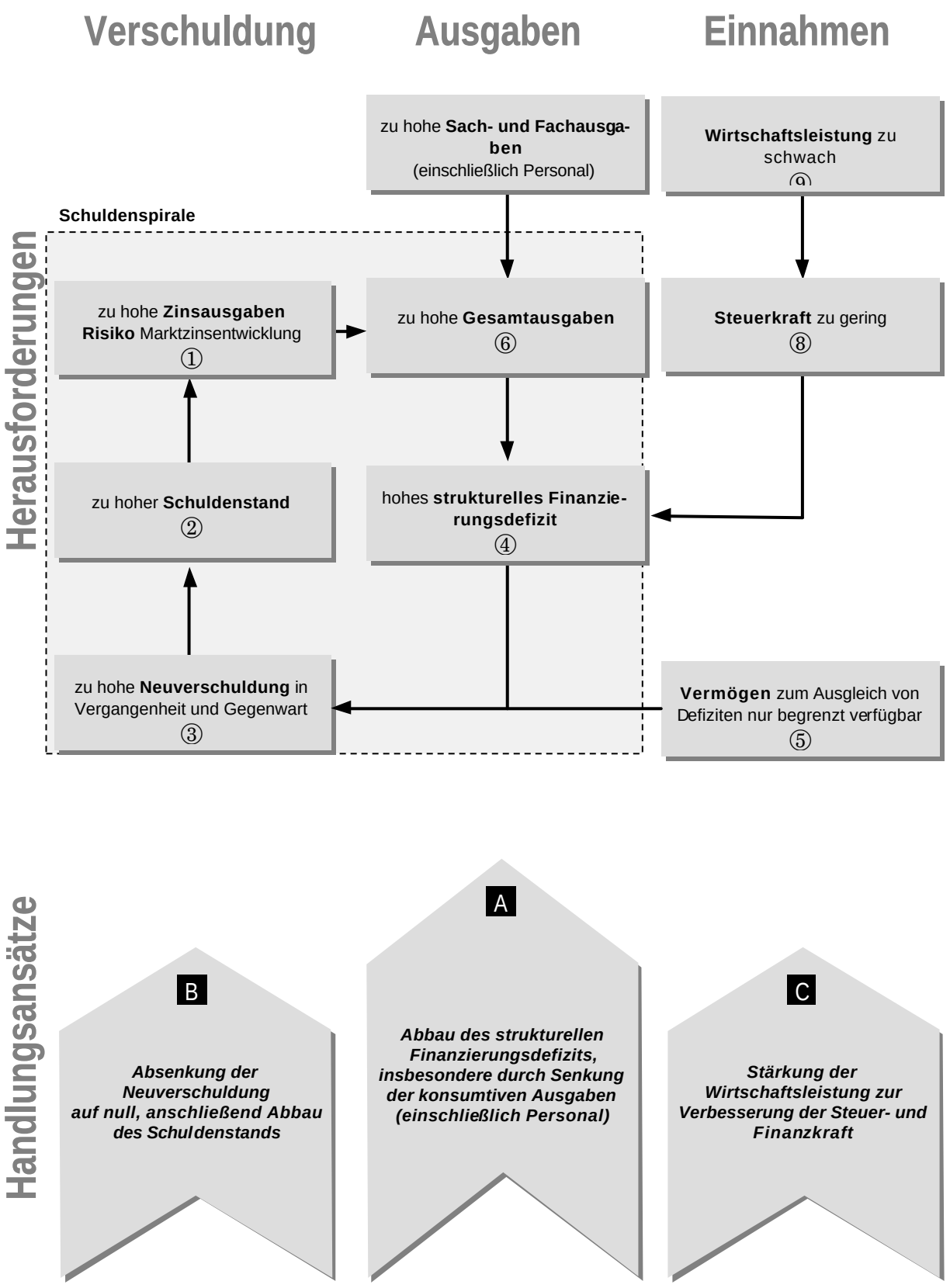
Im Vergleich mit Hamburg wird deutlich, wie groß der Abstand zu einem führenden Wirtschaftszentrum ist: Die Hamburg (nach Länderfinanzausgleich!) verbleibenden Steuern belaufen sich im Haushaltsjahr 2000 auf knapp 7 800 DM je Einwohner. [7]

Herausforderung ⑨: Die Wirtschaftsleistung am Standort Berlin ist zu schwach.

Das Bruttoinlandsprodukt – als gängiger Maßstab für die Wirtschaftskraft – beträgt in Berlin rund 47 900 DM je Einwohner. Berlin liegt damit zwar im Durchschnitt aller Länder (2000: 48 800 DM/Einwohner); dies ist jedoch für eine Stadt als Hauptstadt, Metropole und Wirtschaftszentrum außerordentlich unbefriedigend.

7 V o r Länderfinanzausgleich beläuft sich das Steueraufkommen auf rd. 8 100 DM/Einwohner.

Abb. 6: Finanzpolitische Herausforderungen und Handlungsansätze



Zudem hat Berlin in den zurückliegenden Jahren nur eingeschränkt am gesamtwirtschaftlichen Wachstum in Deutschland teilgenommen. In Hamburg wird im Jahre 2000 ein Bruttoinlandsprodukt von rd. 92 000 DM/Einwohner erwirtschaftet.

Die Schuldenspirale: Am Ende steht die Schuldenfalle

Abb. 6 lässt erkennen, wie eine Schuldenspirale in Gang kommt: Zu hohe Ausgaben führen bei unzureichenden Einnahmen zu einem hohen strukturellen Finanzierungsdefizit (④), das durch Neuverschuldung (③) finanziert werden muss und Schuldenstand (②) wie Zinsausgaben (①) erhöht – wodurch die Gesamtausgaben (⑥) weiter ansteigen.

Die Schuldenspirale mündet unweigerlich in eine Schuldenfalle: wenn dem Haushalt jegliche finanzpolitische Manövriermasse genommen ist und Politik sich auf die unpopuläre Frage beschränken muss, wie auflaufende Zinsverpflichtungen durch Verzicht auf eigentlich dringend erforderliche Vorhaben oder Maßnahmen beglichen werden können.

Durchbrechen lässt sich dieser Teufelskreis nur dort, wo er seinen Ausgangspunkt genommen hat: durch eine konsequente und dauerhafte Absenkung der konsumtiven Ausgaben einschließlich der Personalausgaben. Erst mittel- bis langfristig vermag dieser Prozess auch durch eine nachhaltige Einnahmenentwicklung unterstützt zu werden.

Finanzpolitik in Aktion: Drei Handlungsansätze

Auf die finanzpolitischen Herausforderungen muss mit drei parallelen Lösungsansätzen geantwortet werden:

- **Handlungsansatz A: Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits durch Senkung insbesondere der konsumtiven Ausgaben**

  Der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gehört zu den zentralen Aufgaben der Berliner Finanzpolitik.

  Bei gegebenem Finanz- und Einnahmenrahmen bedeutet dies, dass die Sachausgaben weiter und deutlich abgesenkt werden müssen; dies gilt auch für die Personalausgaben.

  Nur so kann die Neuverschuldung wie vorgesehen zurückgeführt werden.

- **Handlungsansatz B: Absenkung der Neuverschuldung, anschließend Abbau des Schuldenstandes**

  In einem ersten Schritt ist der weitere Zuwachs des Schuldenstandes zu begrenzen – durch eine konsequente Absenkung der Neuverschuldung. Im Anschluss ist der Schuldenstand selbst abzubauen.

  Aus der bisherigen Nettoneuverschuldung (= Schuldenzuwachs) werden dann Nettotilgungen (= Schuldenabbau).

  Hierzu muss das strukturelle Finanzierungsdefizit vollständig abgebaut, müssen künftig Finanzierungsüberschüsse erwirtschaftet

werden.

Handlungsansatz C: Schnellstmögliche Stärkung der Wirtschaftsleistung zur Verbesserung der Steuer- und Finanzkraft

Die Verbesserung der Wirtschaftsleistung am Standort Berlin und damit ein angemessenes Wirtschaftswachstum haben für den Senat hohe Priorität.

Hierdurch wird auf Dauer die Finanzkraft, insbesondere die Steuereinnahmenkraft, gestärkt. Jeder Zugewinn an Wirtschaftskraft ist ein Beitrag zur langfristigen Sicherung des Landeshaushalts.

Wirtschafts- und Finanzkraft lassen sich jedoch nur in längeren Zeiträumen nachhaltig verbessern. An der Erfordernis einer dauerhaften Absenkung der Ausgaben führt deshalb kein Weg vorbei.

Herausforderungen, Problemlagen, Haushaltsnotlagen: Eine Anmerkung

Die Berliner Finanzpolitik hat in den zurückliegenden Jahren bewiesen, dass sie sehr wohl in der Lage ist, finanzpolitische Herausforderungen zu erkennen und hierauf in angemessener Weise zu antworten. Und dass sie die Kraft hat, Antworten durchzusetzen – auch wenn Konsolidierungsprozesse, wie die Erfahrung immer wieder zeigt, im Einzelfall schmerzhaft sein können, Überzeugungskraft erfordern und zeitbedürftig sind. Auch die Finanzpolitik der Zukunft wird sich mit ebensolcher Konsequenz um die Lösung der drängenden Fragen bemühen.

Die Frage, wie weit Berlin jemals von einer Haushaltsnotlage entfernt war, stellt sich nicht – Berlin hat seine Haushaltsprobleme in der Vergangenheit gemeistert und wird sie auch in der Zukunft meistern. Gleichwohl darf die Frage erlaubt sein, inwieweit sich die wichtigen, für

Übersicht 1: Haushaltskennziffern zur Beurteilung einer Haushaltsnotlage

		Berlin	Bremen	Saarland	Länder-Durchschnitt
? **Kreditfinanzierungsquote *)**					
	im Jahre 2000	9,3	3,4	10,9	3,0
	im Jahre 2004	5,3	7,0	n.v.	2,1
? **Zins-/Steuer-Relation **)**					
	im Jahre 2000	22,7	25,7	20,8	11,0
	im Jahre 2004	25,7	22,9	n.v.	11,0
? **Schuldenstand je Einwohner ***)**					
	im Jahre 2000	19 430	24 120	13 490	9 920
	im Jahre 2004	23 020	n.v.	n.v.	11 390

Saarland und Länder-Durchschnitt jeweils einschließlich Kommunen; n.v.: Angaben nicht verfügbar *) Nettoneuverschuldung in v.H. der Gesamtausgaben, eigene Berechnungen; Bremen einschließlich Sanierungs-BEZ; Saarland: 1999 **) Zinsausgaben in v.H. der Steuereinnahmen, eigene Berechnungen; Saarland: 1999 ***) DM je Einwohner; Saarland: 1999

die Beurteilung einer Haushaltsnotlage entscheidenden Haushaltskennziffern vom Bundesdurchschnitt bzw. den Daten der Haushaltsnotlage-Länder Bremen und Saarland unterscheiden.

Das Bundesverfassungsgericht war in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 davon ausgegangen, eine (extreme) Haushaltsnotlage bestehe jedenfalls dann, wenn (1986)

- die Kreditfinanzierungsquote gegenüber dem Durchschnitt der Bundesländer mehr als doppelt so hoch und zur selben Zeit
- die Zins-/Steuer-Relation weit über dem Durchschnitt der Bundesländer

liege.

Die Kreditfinanzierungsquote beträgt in Berlin derzeit 9,3 v.H. und ist damit mehr als dreimal so hoch wie im Länderdurchschnitt (3,0 v.H., einschließlich Gemeinden). Sie ist auch deutlich höher als die Kreditfinanzierungsquoten von Bremen und Saarland, doch ist hier zu berücksichtigen, dass die vergleichsweise niedrigen Werte dieser beiden Länder vor allem durch die Sanierungs-Ergänzungszuweisungen des Bundes ermöglicht sind; o h n e Sanierungsleistungen des Bundes beläuft sich beispielsweise die Kreditfinanzierungsquote Bremens derzeit auf rd. 23,3 v.H. Bis zum Jahre 2004 wird die Berliner Kreditfinanzierungsquote auf 5,3 v.H. sinken, bis 2009 auf null zurückgeführt sein.

Die Zins-Steuer-Relation beträgt in Berlin aktuell 22,7 v.H. und ist damit mehr als doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt (11,0 v.H.); sie liegt knapp unter der von Bremen (25,7 v.H.). Bis 2004 wird die Berliner Zins-/Steuer-Relation auf etwa 25,7 v.H. ansteigen, die Verhältnisse gegenüber Bremen – dort sinkt die Zins-/Steuer-Relation – werden sich dann umgekehrt haben. Der Länderdurchschnitt hingegen bleibt nach gegenwärtigen Projektionsdaten praktisch unverändert. Unberücksichtigt sind für Berlin die zinsähnlichen Belastungen aus Schuldendiensthilfen insbesondere im Bereich der Wohnungsbauförderung.[8]

Vom Bundesverfassungsgericht 1992 nicht berücksichtigt, gleichwohl von hoher Bedeutung ist der absolute Schuldenstand je Einwohner. Berlin wird zum Jahresende 2000 auf rd. 19 430 DM/Einwohner kommen, der Länderdurchschnitt liegt bei 9 920 DM/Einwohner (einschließlich Kommunen). Ende des Jahres 2004 wird der Berliner Schuldenstand 23 020 DM/Einwohner betragen und damit bereits nahe an den derzeitigen Bremer Wert herankommen (24 120 DM/Einwohner). Der Höchststand Bremens lag im Jahre 1997 bei rd. 25 150 DM/Einwohner.

8 Unter Berücksichtigung der zinsähnlichen Ausgaben beläuft sich die Zins-/Steuer-Relation für Berlin auf 37,5 v.H.

Kapitel 4 Die Rahmenbedingungen der Finanzpolitik

? **Die Wirtschaftsentwicklung am Standort Berlin steht unter einer freundlichen Gesamttendenz.**

? **Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und die Anschlussregelung im Solidarpakt ab dem Jahre 2005 stellen entscheidende Rahmenbedingungen auch für die Berliner Finanzpolitik dar.**

? **Die Expertenkommission »Staatsaufgabenkritik« begleitet den weiteren Konsolidierungsprozess und soll Möglichkeiten der Ausgabensteuerung aufzeigen.**

Eine erfolgreiche Finanzpolitik setzt stabile Rahmenbedingungen voraus. Hierzu gehören insbesondere eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und ein stabiler nationaler Finanzrahmen. Das nachfolgende Kapitel unterrichtet hierüber sowie über weitere Sachverhalte, die für den Erfolg der Finanzpolitik wichtig sind.

Perspektiven der Wirtschaftsentwicklung

Das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland hat sich seit der zweiten Jahreshälfte 1999 wieder merklich beschleunigt. Die Bundesregierung erwartet – in weitestgehender Übereinstimmung mit den Wirtschaftsforschungsinstituten – für das laufende Jahr 2000 einen realen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2 ½ v.H. und 3 v.H., der sich im Jahre 2001 in gleichem Umfang fortsetzen dürfte.

Auch in Berlin zeigt die aktuelle wirtschaftliche Grundtendenz wieder nach oben. Das verbesserte weltwirtschaftliche Umfeld und die damit einhergehende Erholung der Konjunktur in Deutschland bewirken eine schrittweise Kräftigung der Wirtschaft. Die Voraussetzungen für eine dauerhafte Erholung sind gut; damit bestehen nachhaltige Chancen, dass die Wirtschaft der Stadt auf einen neuen Wachstumspfad einschwenkt. Im laufenden Jahr wird das Wirtschaftswachstum in Berlin – erstmals seit 1995 – wieder stärker expandieren und voraussichtlich etwa 1 ½ v.H. erreichen.

Eine detailliertere Darstellung findet sich in Anhang B.

Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Mit seinem Urteil vom 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, bis Ende 2002 ein sogenanntes Maßstäbegesetz zu verabschieden, das die verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien für den Länderfinanzausgleich konkretisiert. Auf der Basis dieses Gesetzes ist dann das Finanzausgleichsgesetz, das den Finanzausgleich unter den Ländern sowie die Bundesergänzungszuweisungen regelt, gegebenenfalls neu zu fassen.

Für den Zeitraum 2000 bis 2004 hat das Urteil keine unmittelbare Auswirkung, da das geltende Finanzausgleichsgesetz bis Ende 2004 gültig ist.[9]

Die Gestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches ab 2005 hängt vom derzeit laufenden Beratungs- und Gesetzgebungsprozess ab. Insofern können konkrete Aussagen über Berlins Zuweisungen gegenwärtig nicht gemacht werden. Allerdings sind den jüngsten Erklärungen der Ministerpräsidenten der Länder und des Bundeskanzlers deutliche Hinweise zu entnehmen, dass die finanzschwachen Länder weiterhin mit der Solidarität der anderen Länder und des Bundes rechnen dürfen. So haben die Landesregierungschefs bei ihrer Besprechung am 24./25. März 2000 betont, dass eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder nach wie vor das zentrale Ziel des Finanzausgleichssystems ist.

Eine sinngemäß gleiche Aussage enthält auch die Gemeinsame Erklärung der Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder sowie des Bundeskanzlers vom 29. Mai 2000 zum Solidarpakt II.

Solidarpakt II

Ein zentraler Bestandteil des Solidarpaktes aus dem Jahre 1993, der die Folgen der Wiedervereinigung für den bundesstaatlichen Finanzausgleich gesetzlich umsetzte, war die Gewährung besonderer Finanzzuweisungen für die ostdeutschen Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin). Im Einzelnen handelt es sich um die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft sowie um die Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost. Berlin erhält jährlich Zuweisungen in Höhe von 2662 Mio DM (Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) und 1 255 Mio DM (Finanzhilfen).

Die besonderen Förderungsinstrumente für die ostdeutschen Länder sind bis Ende 2004 befristet. Insofern ergeben sich keine Änderungen für den Finanzplanungszeitraum 2000 bis 2004. Bis 2005 werden die teilungsbedingten Sonderlasten und die besondere kommunale Finanzschwäche in Ostdeutschland mit Sicherheit nicht beseitigt sein. Die Regierungschefs der ostdeutschen Länder und der Bundeskanzler stellten deswegen anlässlich ihres Treffens am 29. Mai 2000 fest, dass eine Anschlussregelung für die Zeit ab 2005 notwendig sein wird. Über die Höhe der Förderung beraten derzeit die ostdeutschen Länder, die zu diesem Zwecke wirtschaftswissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben
haben.

9 Vorausgesetzt, das Maßstäbegesetz tritt fristgerecht vor dem 1. Januar 2003 in Kraft. Ist dies nicht der Fall, wird das Finanzausgleichsgesetz verfassungswidrig und nichtig.

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Bei ihrem Treffen am 16. Dezember 1999 haben die Regierungschefs der Länder vereinbart, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die Vorschläge zur Neuordnung der föderalen Kompetenzordnung einschließlich der Finanzverfassung erarbeiten soll. Mit dem Beschluss der Regierungschefs der Länder vom 15. Juni 2000 wurde die Finanzministerkonferenz beauftragt, der Ministerpräsidentenkonferenz bis zum 15. September des Jahres Entscheidungsvorschläge vorzulegen. Dabei sollen im Rahmen der Beratungen über den bundesstaatlichen Finanzausgleich die unmittelbar finanzwirksamen Bereiche dieses Themenkomplexes – die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Steuerrechts sowie die Mischfinanzierung (Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze, Finanzhilfen) – vorrangig behandelt werden. Ziel möglicher Reformvorhaben in diesen Bereichen wäre es, die Position der Länder innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung zu stärken, ohne dass aus der Modifizierung oder dem Wegfall von Mischfinanzierungen untragbare Einnahmenverluste für einzelne Länder entstehen.

Steuerreform

Erhebliche Auswirkungen auf die Einnahmesituation des Landes Berlin wird das »Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung« haben, mit dem die Unternehmensteuerreform umgesetzt und zugleich bereits beschlossene tarifliche Entlastungen bei der Einkommensteuer zeitlich vorgezogen werden. Das Gesetz wird in der vorliegenden Form für das Land Berlin allein im Jahre 2001 zu Mindereinnahmen in einer Größenordnung von etwa 1,2 Mrd DM (nach Länderfinanzausgleich) führen; im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2004 summieren sich die Mindereinnahmen auf knapp drei Milliarden DM (s. Kapitel 5).

Hauptstadtfinanzierung

Der Bund hat sich im Rahmen des Berlin-/Bonn-Gesetzes[10] verpflichtet, das Land Berlin bei den ihm vom Bund zur Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Repräsentation vereinbarungsgemäß übertragenen besonderen Aufgaben zu unterstützen. Im Rahmen des Hauptstadtfinanzierungsvertrages vom 30. Juni 1994 hatte der Bund für den Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1995 und dem 31. Dezember 2004 einen »abschließenden Gesamtbetrag« in Höhe von 1 300 Mio DM zugesagt, dessen Verwendung wie folgt festgelegt ist:

10 vgl. § 5 Abs. 2 und 3 des Gesetzes zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin-/Bonn-Gesetz) vom 26. April 1994

- Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur mit insgesamt 1 000 Mio DM,
- Zuweisungen im Bereich hauptstadtbedingter kultureller Einrichtungen und Veranstaltungen in den Jahren 1996 bis 1999 mit 60 Mio DM jährlich (zuzüglich einmaliger Zuweisung von 60 Mio DM für 1999 außerhalb des Vertrags),
- Abgeltung von Sonderbelastungen des Landes im Sinne von Art. 106 Abs. 8 GG und Zuweisungen für sonstige hauptstadtbedingte Aufgaben, insbesondere im Bereich der gesamtstaatlich veranlassten Repräsentation (insgesamt 60 Mio DM in den Jahren 1995 bis 1999).

Berlin und der Bund stellen die Förderung der Hauptstadtkultur auf eine neue vertragliche Grundlage. Gemäß Protokollnotiz zum Hauptstadtfinanzierungsvertrag ist vereinbart, dass beide Seiten in einem Anschlussvertrag die Abgeltung der gesamtstaatlich veranlassten Repräsentationsaufgaben ab dem Jahr 2000 neu regeln. Für 2000 sind in einer Interimsvereinbarung 100 Mio DM für die Hauptstadtkultur vorgesehen. Für die Folgejahre bis 2004 stehen die Verhandlungen für eine neue Form der Kooperation zwischen dem Bund und Berlin bei der Kulturfinanzierung vor dem Abschluss. Die bisherigen Zuweisungen an den Landeshaushalt werden künftig teilweise auf direkte Finanzierung durch den Bund umgestellt.

Die Bundesregierung hat ihre Bereitschaft erklärt, wichtige Einrichtungen in Bundesverantwortung zu übernehmen; Berlin erwartet diesbezüglich auch die Bereitschaft zur Eigentumsübertragung. Im Vertragsentwurf für die Jahre 2001 bis 2004 ist die alleinige Finanzierung des Jüdischen Museums, des Martin-Gropius-Baus, des Hauses der Kulturen der Welt und der Festspiele GmbH durch den Bund vorgesehen. Daneben wird für den gleichen Zeitraum eine jährliche Bundeszuweisung von 20 Mio DM für den Hauptstadtkulturfonds avisiert. Neu ist auch die Beteiligung des Bundes am Berliner Anteil an den Bauinvestitionen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz auf der Museumsinsel. Berlin kommt damit seinem Ziel näher, den Bund entsprechend seiner gesamtstaatlichen Verantwortung stärker in die Substanzerhaltung des hauptstädtischen Kulturangebots einzubeziehen.

Die Leistungen des Bundes zur Abgeltung von Sonderbelastungen des Landes Berlin im Sinne von Art. 106 Abs. 8 GG[11] und als Zuweisungen für sonstige hauptstadtbedingte Aufgaben, insbesondere im Bereich der gesamtstaatlich bedingten Reprä-

11 Art. 106 Abs. 8 GG lautet wie folgt: »Veranlasst der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.«

sentation, waren mit durchschnittlich 12 Mio DM in den Jahren 1995 bis 1999 keineswegs ausreichend bemessen. Berlin erwartet vom Bund ab dem Jahr 2000 – nicht zuletzt wegen der im zweiten Fünfjahreszeitraum gegebenen Präsenz der Verfassungsorgane des Bundes – einen deutlich höheren Finanzierungsbeitrag, insbesondere wegen der steigenden Kosten beim Objektschutz von diplomatischen Vertretungen und Bundesstandorten, der weiteren notwendigen verkehrsmäßigen Erschließung, der Unterhaltungskosten der Infrastruktur, der Vorhaltung und Ausweitung internationaler Schulangebote und Europaschulen sowie der Kosten für die Stadtbildpflege im zentralen Bereich.

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Beratungen zum Steuersenkungsgesetz die Bereitschaft erklärt, sich mit jährlich 75 Mio DM anteilig an den hauptstadtbedingten zusätzlichen Kosten im Sicherheitsbereich des Landes Berlin zu beteiligen. Die von der Bundesregierung zugesagten Mittel werden im Haushalt der Senatsverwaltung für Inneres vereinnahmt.

Die Zusage der Bundesregierung steht noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

Haushaltssanierungsgesetz 2000: Absicherung der finanzpolitischen Zielsetzungen

Das Berliner Haushaltssanierungsgesetz 2000 enthält wichtige Leitlinien und Vorgaben für die Haushaltsplanaufstellung, die die finanzpolitischen Zielsetzungen in der kurzen und mittleren Perspektive absichern. Das Haushaltssanierungsgesetz 2000 ändert zugleich Bestimmungen des Haushaltsstrukturgesetzes 1998, soweit diese nicht weiter anzuwenden sind. Hervorzuheben sind insbesondere:

- Die Neuverschuldung des Landes Berlin wird im Jahre 2001 auf einen Betrag von 3,7 Mrd DM begrenzt.
- Die Gesamtausgaben des Landes Berlin werden im Jahre 2001 auf einen Betrag von 39,770 Mrd DM[12] begrenzt.
- Die Personalausgaben sollen bis zum Jahre 2004 den Betrag von 13,710 Mrd DM nicht überschreiten. Eine Überschreitung ist allerdings dann zulässig, wenn die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ansteigen.

  Übersteigen die Tarifabschlüsse und die Besoldungserhöhungen für das Jahr 2001 den Prognosewert, so sollen die zusätzlichen Personalausgaben im jeweiligen Einzelplan gegenfinanziert werden.

12 Diese Zahl kann sich durch fehlbetragsneutrale Vorgänge verändern; zu den fehlbetragsneutralen Veränderungen gehören insbesondere die Konzeptänderung beim Liegenschaftsfonds mit Abführungen an den Landeshaushalt zur Entlastung bei den Zinsausgaben sowie Mehrausgaben der Bezirke, die durch höhere eigenerwirtschaftete Einnahmen finanziert werden.

- Übersteigt die Summe aus Steuereinnahmen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich den im Haushaltsplan des Jahres 2001 veranschlagten Betrag, so sind die zusätzlichen Einnahmen jeweils zur Hälfte
  - für zukunftsgerichtete Ausgaben und
  - für eine zusätzliche Verringerung der Neuverschuldung

  einzusetzen.
- Unterschreiten die Zinsverpflichtungen des Landes Berlin am Kapitalmarkt die in die Haushaltspläne der Jahre 2001 bis 2004 jeweils eingestellten Beträge, so sind die eingesparten Beträge für eine zusätzliche Verringerung der Neuverschuldung einzusetzen.
- Unterschreiten die Belastungen aus bundespolitischen Konsolidierungsprogrammen die jeweiligen diesbezüglichen Vorsorgebeträge, so sind die eingesparten Mittel jeweils zur Hälfte
  - für eine Absenkung der Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen und
  - für eine zusätzliche Verringerung der Neuverschuldung

  einzusetzen.
- Werden im Haushaltsplan veranschlagte Einnahmen nicht realisiert, so soll der Ausgleich im entsprechenden Ressort erbracht werden. Über Ausnahmen entscheidet der Senat.
- In jedem Ressort ist das Gesamtvolumen der Zuwendungen mit Wirkung ab dem 1. Januar 2001 um 5 v.H. abzusenken; von der Absenkung ausgenommen sind Länder-Vereinbarungen, Bund-Länder-Vereinbarungen sowie vergleichbare Vereinbarungen zwischen Kommunen. Die Regelung wird im Jahre 2003 überprüft.
- Im Rahmen eines generellen Finanzierungsvorbehalts wird bestimmt, dass neue Maßnahmen nur dann realisiert werden dürfen, wenn
  - zur Gegenfinanzierung zusätzliche Haushaltsentlastungen verwirklicht werden und wenn
  - weder die vorgesehene Absenkung der Neuverschuldung noch der Rahmen der Gesamtausgaben

  gefährdet werden.

Insgesamt stellt das Haushaltssanierungsgesetz 2000 eine wichtige Flankierung der haushaltspolitischen Zielsetzungen dar. Das Haushaltssanierungsgesetz 2001 wird weitere Regelungen enthalten, die die Konsolidierung des Landeshaushalts vorantreiben und absichern.

Expertenkommission »Staatsaufgabenkritik«

Der Senat hat am 14. März 2000 eine Expertenkommission unter der Leitung von Prof. Dr. Rupert Scholz, MdB, berufen. Ihr gehören acht Mitglieder aus Praxis und Wissenschaft an.

Die Expertenkommission hat den Auftrag, strukturelle Veränderungen der Berliner Verwaltung vorzuschlagen, die dem neuen Bild staatlicher

und kommunaler Tätigkeiten entsprechen. Insbesondere soll dabei begutachtet werden, ob Aufgaben auch künftig und in dem bisherigen Umfang durch die öffentliche Hand wahrgenommen werden sollen. Gleichzeitig soll die Expertenkommission prüfen, wie der Wettbewerb nach den Regelungen des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes und der Landeshaushaltsordnung als Motor für den Fortschritt, für Kostensenkung und Qualitätsverbesserung genutzt werden kann.

Nach den Vorstellungen des Senats soll die Expertenkommission Umsetzungsvorschläge für ausgewählte Politikfelder, beginnend mit Wirtschaft und Bau, unterbreiten und dafür weiteren praxisbezogenen externen Sachverstand nutzen. Zum Auftrag an die Expertenkommission gehört auch die Frage, wie durch Abbau von Ausgaben ein wirkungsvoller Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu erreichen ist.

Die Kommission hat Anfang Mai ihre Arbeit aufgenommen und beabsichtigt, erste Ergebnisse so zu formulieren, dass sie mit dem Haushalt 2001 wirksam werden.

Kosten-/Leistungsrechnung und Budgetierung: Neue Mechanismen für Haushaltsplanaufstellung und Steuerung

Mit der Einführung einer ergebnisorientierten Budgetierung auf der Basis von Daten der Kosten- und Leistungsrechnung wird der vorerst letzte und wichtigste Mechanismus der neuen Steuerung in Gang gesetzt. Die Budgetierung wird durch ein finanzorientiertes Berichtswesen für alle Managementebenen begleitet. Die Einführung der Budgetierung beginnt in den Bezirken im Haushaltsjahr 2001 und wird im Jahr 2005 abgeschlossen sein. In der Hauptverwaltung soll im Jahr 2002 mit ersten Budgetierungsschritten begonnen werden.

Grundlage dieses ergebnisorientierten Finanzzuweisungsverfahrens ist die landesweit einzuführende Kosten- und Leistungsrechnung. In den Berliner Bezirken ist die flächendeckende Kostenerfassung seit 1. Januar 1999 verbindlich. Die hierbei gewonnenen Daten werden bei der Berechnung der Globalsummen für das Jahr 2001 mit insgesamt 6 v.H. zugrundegelegt, 94 v.H. der Zuweisung erfolgen zunächst noch nach dem bisherigen Verfahren. Der Budgetierungsanteil an der Globalsumme soll im Verlauf dieser Legislaturperiode schrittweise erhöht werden mit dem Ziel, dass ab 2005 in den Bezirken vollständig budgetiert wird.

Neben der Bereitstellung von Budgetierungsdaten liegt ein wesentlicher Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnung in der Steuerung der Wirtschaftlichkeit. Das Berichtswesen legt offen, ob Ressourcen effizient eingesetzt wurden. Diese Transparenz ist eine gute Grundlage, um Effizienzsteigerungspotenziale zu erschließen und für die weitere Haushaltskonsolidierung nutzbar zu machen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung zeigt unter anderem die Leistungsverflechtungen innerhalb der Verwaltung und die intern verursachten Kosten auf. Sie eignet sich somit auch als ein Informationsinstrument für

die Straffung von Verwaltungsabläufen und für die Durchführung von Reorganisationsmaßnahmen.

Die Verwaltung tritt gegenüber dem Bürger in vielen Bereichen als Monopolanbieter auf. Damit entfallen positive Effekte des Wettbewerbs. Die Berliner Verwaltungsstruktur mit ihren Bezirksverwaltungen und den nachgeordneten Einrichtungen der Senatsverwaltungen bietet jedoch gute Voraussetzungen für Kosten- und Leistungsvergleiche und Wettbewerbssurrogate, insbesondere Rangfolgenvergleiche (»benchmarking«). Die Voraussetzung hierfür ist der einheitliche Produktkatalog, der für die Bezirke in der Version 4 vorliegt und der jährlich fortgeschrieben wird.

Das Budgetierungsverfahren dient auch der verbesserten Steuerung der Verwaltung durch die Politik. Die Kosten- und Leistungsrechnung hat im Haushaltsjahr 1999 aufgezeigt, dass in den Bezirken etwa 50 v.H. der Gesamtkosten (ohne Transfers) durch lediglich 22 Verwaltungsprodukte verursacht werden. Allein über diese Produkte lässt sich ein Volumen von rd. 2,4 Mrd. DM ergebnisorientiert steuern.

Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg

Zur Stärkung der Region Berlin-Brandenburg in Europa halten beide Landesregierungen am Ziel der Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes fest. Die Länderfusion sollte noch in diesem Jahrzehnt verwirklicht werden. Einen entsprechenden Beschluss haben die beiden Landesregierungen anlässlich ihrer 4. Gemeinsamen Sitzung am 7. März 2000 gefasst.

Zunächst ist eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg vorgesehen. Der Gemeinsame Koordinierungsrat der Länder Berlin und Brandenburg hat hierzu den Auftrag erhalten, konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Beide Regierungen würden es zudem begrüßen, wenn das Abgeordnetenhaus von Berlin und der Landtag Brandenburg gemeinsame Kommissionen einsetzten, um die Voraussetzungen und Möglichkeiten verstärkter Zusammenarbeit sowie der Bildung eines gemeinsamen Landes zu klären.

Im Falle der Wiederaufnahme von Verhandlungen zur Länderneugliederung müssten die finanzpolitischen Rahmenbedingungen neu definiert werden. Insbesondere wäre eine Novellierung des »Gesetzes zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg« unerlässlich, um einen angemessenen Übergangszeitraum für die Weitergewährung von ansonsten wegfallenden Leistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

Nach früherer – grober – Schätzung kann im Falle einer Länderfusion langfristig mit Synergieeffekten auf Verwaltungsebene in einer Größenordnung von rd. einer Milliarde DM gerechnet werden. Darüber hinaus wird eine deutlich positive Entwicklung der Wirtschaftskraft in der Region erwartet, die zu einer Sicherung der öffentlichen Finanzen beitrüge und bundespolitische Signalwirkung hätte.

Zweiter Teil Die Zielbestimmung: Finanzpolitik im Planungszeitraum

Kapitel 5 Die Planungslinien: Eine Neufestlegung

? **Die Steuerreform erzwingt eine gegenüber der bisherigen Planungslinie stärkere Absenkung der Gesamtausgaben bis zum Jahre 2004.**

? **Unverändert gilt: Die Neuverschuldung wird bis zum Jahre 2004 gegenüber 1999 halbiert und damit auf 2,05 Mrd DM begrenzt.**

Oberste Priorität unter den finanzpolitischen Zielsetzungen des Senats für die laufende Legislaturperiode hat die Absenkung der Neuverschuldung. Im Jahre 2004 sollen nur noch höchstens 2,05 Mrd DM am Kreditmarkt aufgenommen werden. Gegenüber 1999 (Soll: 4,13 Mrd DM) bedeutet dies eine Halbierung der Neuverschuldung.

Hierzu ist es erforderlich, auch weiterhin die Ausgaben in erheblichem Umfange abzusenken.

Der bisherige Zielpfad bedarf allerdings einer Neubestimmung, die ihre Ursache in den gegenüber den bisherigen Planungsannahmen dauerhaft verringerten Einnahmen hat. Das »Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung«, dem der Bundesrat am 14. Juli 2000 zugestimmt hat, führt in den Jahren 2001 bis 2004 zu Mindereinnahmen in einer Größenordnung von knapp 3,0 Mrd DM (Übersicht 2).

Vor diesem Hintergrund wurde die Linie der Gesamtausgaben nunmehr so festgelegt, dass im Ergebnis – entsprechend der Prioritätensetzung des Senats – im Jahre 2004 wiederum nur eine Neuverschuldung in Höhe von 2,05 Mrd DM erforderlich wird. Auch in den Jahren 2001 bis 2003 wird die bisherige Linie der Neuverschuldung eingehalten, allerdings besteht (wie in Kapitel 6 gezeigt wird) zumindest für die Jahre 2002 und 2003 ein derzeit noch nicht aufgelöster Handlungsbedarf.

Bei der Neufestsetzung der Linie der Gesamtausgaben wurden gleichzeitig sonstige Entwicklungen gegenüber früheren Planungsannahmen berücksichtigt, beispielsweise die sich nach geändertem Konzept ergebenden voraussichtlichen Ausschüttungen des Liegenschaftsfonds an den Landeshaushalt.

Übersicht 2: Mindereinnahmen aufgrund des »Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung«

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Mindereinnahmen insgesamt *)**	**-**	**-1 170**	**-480**	**-720**	**-600**
Steuermindereinnahmen	-	-860	-270	-440	-380
Mindereinnahmen Finanzausgleich **)	-	-310	-210	-280	-220

Mio DM *) Bezugsbasis: Steuerschätzung Mai 2000 **) Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

Übersicht 3: Gesamtausgaben 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Gesamtausgaben (ab 2002: Zielgrößen)**	**40 802**	**39 979**	**39 490**	**39 090**	**38 870**
Absenkung gegenüber Vorjahr (absolut)	-429	-823	-489	-400	-220
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	-1,0	-2,0	-1,2	-1,0	-0,6
Absenkung gegenüber Soll 2000	x	-823	-1 312	-1 712	-1 932
Index (1999 = 100)	98,9	96,9	95,7	94,8	94,2
Index (1995 = 100)	94,5	92,6	91,4	90,5	90,0
nachrichtlich					
Gesamtausgaben (Zielgrößen) nach der Finanzplanung 1999 bis 2003 *)	x	39 770	39 200	39 180	39 180

Mio DM; ab 2001: Gesamtausgaben der Bezirke arbeitshypothetisch unterstellt, fehlbetragsneutrale Veränderungen möglich *) ohne Berücksichtigung zwischenzeitlicher fehlbetragsneutraler Volumenerhöhungen insbesondere aufgrund der Konzeptänderung beim Liegenschaftsfonds sowie geänderter Bezirkshaushalte

Im Jahre 2004 sollen sich die Gesamtausgaben nach der Neufestlegung auf nur noch rd. 38,9 Mrd DM belaufen, das sind 300 Mio DM weniger als nach den Planungs-Eckwerten der Finanzplanung 1999 bis 2003 (Übersicht 3). Der Effekt der voraussichtlichen steuerreformbedingten Mindereinnahmen im Jahre 2004 – rd. 600 Mio DM – schlägt mithin nicht in vollem Umfange durch, sondern (im Ergebnis) nur zur Hälfte. Die (Teil-)Kompensation erfolgt vorrangig durch Anhebung anderer Einnahmen, weit überwiegend durch die Ausschüttungen des Liegenschaftsfonds an den Haushalt (vgl. auch Übersicht 1). Die Planungslinie der Gesamtausgaben steht für die Jahre ab 2001 insgesamt unter dem Vorbehalt, dass die Gesamtausgaben der Bezirke arbeitshypothetisch unterstellt und fehlbetragsneutrale Veränderungen möglich sind.

Gegenüber dem Jahre 2000 bedeutet die neue Zielgröße für 2004 eine Absenkung um etwa 1,9 Mrd DM bzw. 4,7 v.H. Hiervon werden bereits 820 Mio DM (2,0 v.H.) mit dem Entwurf des Haushalts für das Jahr 2001 aufgelöst. Im Durchschnitt der Planungsjahre wird mit der neuen Linie eine Ausgabenabsenkung in Höhe von 480 Mio DM (1,2 v.H.) erforderlich.

Übersicht 4: Einnahmen ohne Aktivierung von Vermögen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Einnahmen ohne Aktivierung von Vermögen *)**	**34 365**	**34 219**	**35 053**	**35 560**	**37 013**
Veränderung gegenüber Vorjahr (absolut)	+437	-146	+834	+507	+1 453
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	+1,3	-0,4	+2,4	+1,4	+4,1
Index (1999 = 100)	101,3	100,8	103,3	104,8	109,1
Index (1995 = 100)	111,3	110,8	113,5	115,2	119,9
nachrichtlich					
Steuereinnahmen	16 892	16 633	17 640	18 240	19 240
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	+1,6	-1,5	+6,1	+3,4	+5,5

Mio DM *) ohne Neuverschuldung (in den Gesamteinnahmen definitionsgemäß nicht enthalten)

Übersicht 5: Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Vermögensaktivierung**	**2 738**	**5 610**	**640**	**458**	**452**
davon zur Abdeckung von Fehlbeträgen *)	300	3 381	x	x	x
zur Finanzierung von Gesamtausgaben	2 438	2 229	640	458	452
nachrichtlich					
Vermögensaktivierung kumuliert	2 738	8 348	8 988	9 446	9 898
Vermögensaktivierung nach der Finanzplanung 1999 bis 2003 **)	2 738	4 470	500	0	0

Mio DM *) des jeweils vorletzten Jahres **) vor Konzeptänderung Liegenschaftsfonds

Die Entwicklung der Einnahmen nach heutigem Stand lässt Übersicht 4 erkennen. Zwischen 2000 und 2004 steigen die Einnahmen um knapp 2,6 Mrd DM an, sinken allerdings steuerreformbedingt im Jahre 2001 um zunächst 150 Mio DM gegenüber dem Vorjahresstand. Wesentlichen Anteil am Zuwachs der Einnahmen haben unverändert die Steuereinnahmen. Zwischen 2000 und 2004 nehmen sie nach den Planungsdaten – trotz Steuerreform – um gut 2,3 Mrd DM zu, was einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 3,3 v.H. entspricht.

Der Umfang der in der Legislaturperiode beabsichtigten Vermögensaktivierungen ist gegenüber der Finanzplanung 1999 bis 2003 erhöht worden und beläuft sich nunmehr auf knapp 9,9 Mrd DM. Maßgeblich mitbeeinflusst ist dies durch eine Konzeptänderung beim Liegenschaftsfonds, der nunmehr unmittelbare Abführungen an den Landeshaushalt leisten wird.

Das strukturelle Finanzierungsdefizit (Übersicht 6) ergibt sich als Differenz zwischen den Einnahmen ohne Aktivierung aus Vermögen (Übersicht 4) und den Gesamtausgaben (Übersicht 3). Ein materiell ausgeglichener Haushalt – also ein Haushalt, der ohne Neuverschuldung auskommt –, der zugleich ohne Vermögensaktivierung finanziert wird, weist ein strukturelles Finanzierungsdefizit von null auf.

Von einer solchen Situation ist Berlin derzeit noch weit entfernt. Gleichwohl zeigen die Planungsdaten, dass das strukturelle Finanzierungsdefizit des Landeshaushalts mit Nachdruck zurückgeführt wird: von 6,4 Mrd DM (Soll 2000) auf unter 2,5 Mrd DM im Jahre 2004. Dies entspricht einer Rückführung auf rd. ein Drittel des Defizits im Jahre 1999 bzw. ein Fünftel des Defizits im Jahre 1995 (siehe Indices). Gegenüber den Pla-

Übersicht 6: Strukturelles Finanzierungsdefizit 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **strukturelles Finanzierungsdefizit**	**-6 438**	**-5 761**	**-4 562**	**-3 730**	**-2 466**
Index (1999 = 100)	88,1	78,9	62,5	51,1	33,8
Index (1995 = 100)	52,3	46,8	37,1	30,3	20,0

Mio DM; Einnahmen ohne Aktivierung von Vermögen abzüglich Gesamtausgaben

Übersicht 7: Neuverschuldung 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Neuverschuldung**	**3 791**	**3 697**	**3 600**	**2 980**	**2 050**
nachrichtlich					
Neuverschuldung nach der Finanzplanung 1999 bis 2003	3 791	3 700	3 600	2 980	2 050

Mio DM

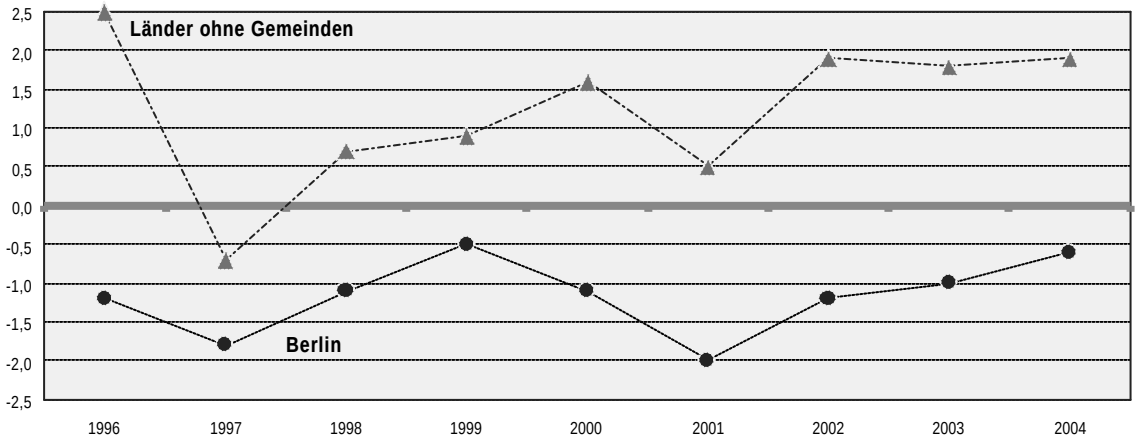
nungsdaten der Finanzplanung 1999 bis 2003 kann das strukturelle Finanzierungsdefizit im Jahre 2004 geringfügig höher ausfallen, weil höhere Einnahmen aus der Vermögensaktivierung die Rest-Deckung des Haushalts – neben der für das Jahr 2004 noch vorgesehenen Neuverschuldung – ermöglichen. Insgesamt kommt es auch nicht auf den Absolutbetrag des strukturellen Finanzierungsdefizits an, sondern darauf, dass die Neuverschuldung den vorgesehenen Betrag nicht überschreitet. Dies ist unter den zugrundeliegenden Planungsannahmen gewährleistet (Übersicht 7).

Die Ausgabenlinie: Eine detailliertere Betrachtung

Abb. 7 zeigt die jährlichen Absenkungsraten der Gesamtausgaben, wie sie sich aus Übersicht 3 ergeben. Zum Vergleich sind auch die Veränderungsraten für den Länderdurchschnitt (ohne Gemeinden) abgetragen. Mit Ausnahme des Jahres 1997 liegen die Veränderungsraten der Länder stets im Bereich von Ausgabenzuwächsen, die Veränderungsraten für Berlin hingegen im Bereich von Ausgabenabsenkungen. Allein der Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2001 weist ein Minuswachstum von 2,0 v.H. auf und beinhaltet damit die relativ wie absolut stärkste Absenkung in dem Zeitraum seit 1996.

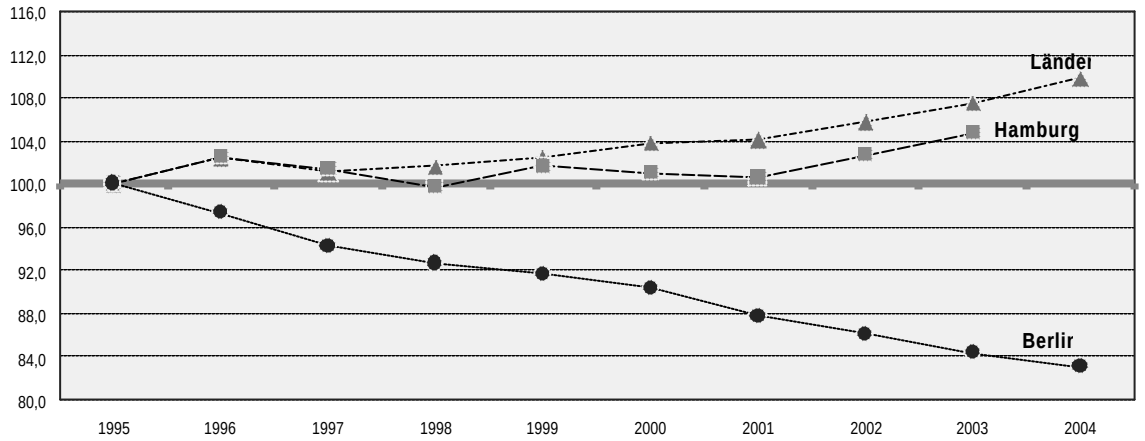
Richtigerweise sollte jeweils auch in Rechnung gestellt werden, dass bestimmte Ausgabekomponenten – allen voran die Zinsausgaben –

Abb. 7: Veränderungsrate der Gesamtausgaben 1996 bis 2004



Veränderung der Gesamtausgaben gegenüber Vorjahr in v.H.

Abb. 8: Index der Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben 1995 bis 2004



Index der Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben, 1995 = 100; eigene Berechnungen. Länder ohne Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

teilweise erhebliche, unvermeidbare Zuwächse aufweisen, die innerhalb des Haushalts aufgefangen werden müssen. Die Betrachtung der Absenkung der Gesamtausgaben vermittelt insoweit nur ein sehr unvollständiges Bild über den Gesamtumfang der mit den jeweiligen Haushalten umgesetzten Konsolidierungsleistungen.

In Abb. 8 wurden die Gesamtausgaben um die Zinsausgaben bereinigt und als Index auf der Basis des Jahres 1995 dargestellt. Hiernach wird Berlin im Jahre 2004 nur noch 83,0 v.H. der Ausgaben des Jahres 1995 tätigen, während im Länderdurchschnitt (ohne Gemeinden) die Ausgaben bis 2004 zwar (für einen Zehn-Jahres-Zeitraum) nur moderat, doch immerhin auf einen Index von 109,4 angestiegen sein werden (Hamburg 2003: 104,7).[13]

Unberücksichtigt bleiben in der vorangehenden Darstellung die Auswirkungen des zwischenzeitlichen Preisniveauanstiegs.

Ungeachtet der Ausgabenabsenkungen werden die Berliner Gesamtausgaben je Einwohner auch im Jahre 2004 noch deutlich über dem Durchschnitt von Ländern und Gemeinden liegen. Dies ist in sich kein Widerspruch; wesentlichen Anteil hieran haben unter anderem die überdurchschnittlichen Zinsausgaben in Berlin. Weitere Hinweise zu dieser Fragestellung finden sich oben in Kapitel 3 sowie in Anhang A.

13 Strukturbrüche innerhalb der Haushalte sind bei der vorangehenden Betrachtung nicht berücksichtigt; dies betrifft insbesondere die Bahn-Regionalisierung, die Umstellung der Blaue-Liste-Finanzierung sowie – für Berlin – den Einbezug des »Grundstocks« mit den Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken in den Haushalt. In Ermangelung ausreichender Datenunterlagen lassen sich entsprechende Vergleichsreihen für die anderen Länder nicht bilden. Für Berlin dürften sich die Ausgabenabsenkungen bei vollständigerer Bereinigung auf etwa 20 v.H. belaufen.

Die vorliegenden Daten für die Länderhaushalte lassen im übrigen keine Schlussfolgerung dahingehend zu, inwieweit an einem zu beobachtenden Ausgabenanstieg der kommunale Finanzausgleich bzw. Zuweisungen an die Gemeinden beteiligt sind. Im Hinblick auf den Länderfinanzausgleich sind die vorliegenden Daten bereinigt.

Zinsausgaben und Neuverschuldung: Anmerkungen zu einem scheinbaren Paradox

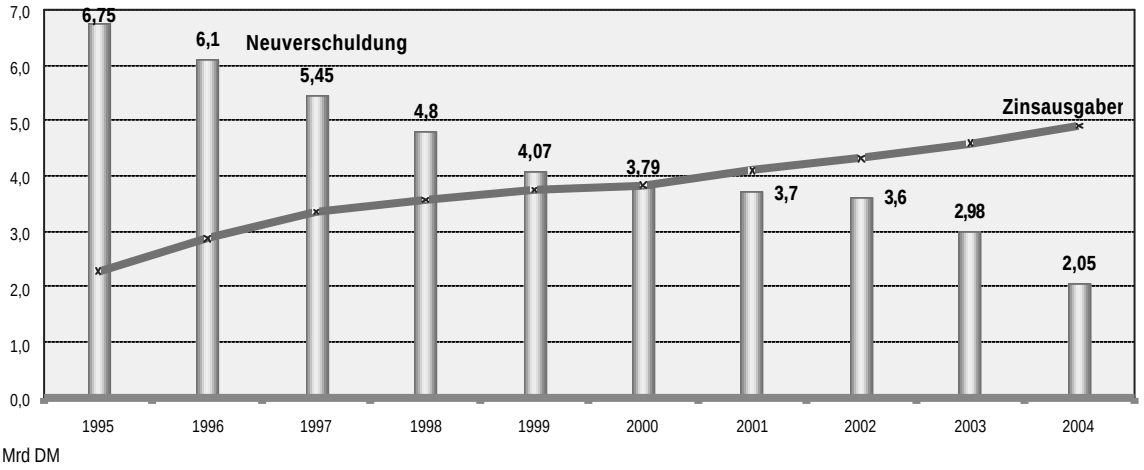
Die Zinsausgaben sind im Zeitablauf der zurückliegenden Legislaturperiode – also zwischen 1995 und 1999 – um knapp 1,5 Mrd DM gestiegen. Bis zum Jahre 2004 werden sie voraussichtlich um weitere 1,2 Mrd DM ansteigen. Gleichzeitig wurde die Neuverschuldung im Zeitablauf der zurückliegenden Legislaturperiode um 2,7 Mrd DM abgesenkt; sie wird bis zum Jahre 2004 um weitere 2,0 Mrd DM zurückgeführt.

Abb. 9 zeigt die Entwicklung der absoluten Größen: Seit dem aktuellen Haushaltsjahr 2000 übersteigen die Zinsausgaben die jährliche Neuverschuldung.

Dieser Zustand, der sich schon lange und auch nach früheren Planungslinien abzeichnete, ist gelegentlich beklagt worden. Der Tenor dieser Klage läuft darauf hinaus, dass die Neuverschuldung noch nicht einmal ausreiche, die laufenden Zinsverpflichtungen zu finanzieren. Sieht man einmal davon ab, dass nach traditionellem (und zutreffenden!) Verständnis die Neuverschuldung mitnichten der Finanzierung von Zinsausgaben dienen sollte (sondern dem Aufbau von Vermögenswerten, sprich Investitionen): Folgte man dem vorgetragenen Argument, so wäre es weitaus weniger beklagenswert, wenn das rechnerische Verhältnis von Zinsausgaben zu Neuverschuldung geringer ausfiele. Bei gegebenen Zinsbelastungen müsste hierfür die Neuverschuldung höher sein – womit eine höhere als die aktuelle Neuverschuldung gerechtfertigt würde.

Dies aber kann nicht sein. So paradox es zunächst klingen mag: Je höher das Verhältnis von Zinsausgaben zu Neuverschuldung, desto größer der finanzpolitische Erfolg. Denn: Die Zinsbelastungen des Haushalts können langfristig ja erst sinken, wenn auch der Schuldenstand zurückgeführt wird. Dies setzt Nettotilgungen voraus, damit eine – re-

Abb. 9: Neuverschuldung und Zinsausgaben 1995 bis 2004



Mrd DM

chentechnisch – »negative Neuverschuldung«; und auf dem Wege dahin eine Neuverschuldung, die Zug um Zug geringer ausfällt als die laufenden Zinsbelastungen.

Mithin: Die Berliner Finanzpolitik ist auf dem richtigen Weg – gerade weil die »Zinsausgaben die Neuverschuldung überschreiten«. Oder wäre es in der Berliner Situation nicht doch richtiger, zu sagen: »Weil die Neuverschuldung die Zinsausgaben unterschreitet«?

Kapitel 6 Der Handlungsbedarf: Eine Abschätzung

? **Bis zum Jahre 2004 werden weitere Konsolidierungsanstrengungen in einer Größenordnung von etwa 2,1 Mrd DM erforderlich.**

? **Rund die Hälfte davon ist durch den zwischenzeitlichen Anstieg der Zinsausgaben bedingt.**

Das vorangehende Kapitel zeigte auf, in welchem Umfange die Ausgaben im Planungszeitraum schrittweise abzusenken sind. Der nachfolgende Abschnitt geht der Frage nach, welche Konsolidierungsleistungen nach heutiger Einschätzung erforderlich sind, um die Ausgaben-Zielgrößen zu realisieren.

Hierzu reicht die pure Betrachtung der nach der Planungslinie erforderlichen Ausgabenabsenkungen nicht aus, weil unvermeidbar bestimmte Ausgabekomponenten im Zeitablauf anwachsen, so dass sich der tatsächliche Konsolidierungsaufwand um den Betrag des unvermeidbaren Ausgabenzuwachses erhöht. Allein die Zinsausgaben dürften nach heutiger Einschätzung im Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2004 um rd. 1,1 Mrd DM anwachsen.

Dem Datenbestand der Finanzplanung liegt eine titelscharfe Fortschreibung der konsumtiven Sachausgaben der Hauptverwaltung sowie der Investitionsausgaben für Hauptverwaltung und Bezirke zugrunde. Dieser Datenbestand stellt – zusammen mit den pauschaliert fortgeschriebenen Personalausgaben sowie den konsumtiven Sachausgaben der Bezirke[14] – ein gut umrissenes Bild der voraussichtlichen Ausgabenentwicklung dar, ähnlich wie die Steuerschätzung allerdings auf der Basis »gegenwärtigen Rechtsstandes«. Dies bedeutet unter anderem, dass Rechtsänderungen auf Bundesebene, die künftig zu Mehrausgaben führen könnten, in den fortgeschriebenen Daten selbstverständlich nicht berücksichtigt sind.

Für die weiteren Überlegungen ist außerdem von besonderer Bedeutung, dass die voraussichtliche Ausgabenentwicklung bereits die Auswirkungen der vom Senat beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen enthält, nicht jedoch noch ausstehende Beschlüsse. Dies ermöglicht eine sehr genaue Bestimmung, in welchem Umfange Konsolidierungsvolumina noch erforderlich sind, um die Zielgrößen für die Gesamtausgaben zu realisieren.

Entscheidend ist dabei, dass die Projektion der voraussichtlichen Ausgabenentwicklung einerseits alle unvermeidbaren Ausgabenzuwächse (beispielsweise bei den Zinsausgaben), andererseits aber auch alle im

14 Die konsumtiven Sachausgaben der Bezirke werden auf der Basis der (geplanten) Zuweisungen an die Bezirke unter Berücksichtigung eigener Einnahmen fortgeschrieben. In die Fortschreibung gehen auch Sondertatbestände, beispielsweise die Neugliederung der Bezirke, ein.

Übersicht 8: Handlungsbedarf zur Erreichung der Ausgaben-Zielgrößen

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Gesamtausgaben (ab 2002: Zielgrößen) *)**	**40 802**	**39 979**	**39 490**	**39 090**	**38 870**
? **Bestandsaufnahme nach Datenbestand der Finanzplanung**	**40 802**	**39 979**	**40 675**	**40 784**	**41 005**
Personalausgaben **)	13 709	13 690	13 690	13 690	13 690
Zinsausgaben	3 842	4 083	4 353	4 630	4 952
konsumtive Sachausgaben Hauptverwaltung	11 981	11 323	11 285	11 191	11 078
konsumtive Sachausgaben Bezirke	6 467	6 426	6 430	6 532	6 635
Investitionsausgaben	4 998	4 479	4 691	4 521	4 431
sonstige ***)	-195	-22	225	220	218
? **Handlungsbedarf zur Erreichung der Zielgrößen**	x	**0**	**-1 185**	**-1 694**	**-2 135**
nachrichtlich					
Handlungsbedarf nach der Finanzplanung 1999 bis 2003	x	-1 223	- 1 668	-1 650	-1 853

Mio DM. Bestandsaufnahme nach Datenbestand der Finanzplanung auf der Grundlage einer titelscharfen Fortschreibung der konsumtiven Sachausgaben der Hauptverwaltung sowie der Investitionsausgaben für Hauptverwaltung und Bezirke (siehe Text) *) ab 2001: Gesamtausgaben der Bezirke arbeitshypothetisch unterstellt, fehlbetragsneutrale Veränderungen möglich **) ab 2002 vorbehaltlich weiterer Eingliederungen in bzw. Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt sowie Änderungen bei den Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 3 HSanG 2000) ***) einschließlich pauschaler Mehr- und Minderausgaben

Zeitablauf auftretenden Ausgabeminderungen enthält. Die Differenz zu den Zielgrößen weist damit in vollem Umfange den aus heutiger Sicht bestehenden Handlungsbedarf aus.

Die Ergebnisse dieser Gegenüberstellung zeigt Übersicht 8.[15] Bis zum Jahre 2004 beläuft sich der Handlungsbedarf zur Erreichung der Ausgaben-Zielgrößen auf etwa 2,1 Mrd DM. In diese Zahl sind (gemessen am Soll des Jahres 2000) bereits deutliche Absenkungen der konsumtiven Sachausgaben der Hauptverwaltung und der Investitionsausgaben eingeflossen; stark gegenläufige Entwicklungen ergeben sich bei den Zinsausgaben und bei den konsumtiven Sachausgaben der Bezirke.

Gegenüber der Finanzplanung 1999 bis 2003 ist der Handlungsbedarf für die Jahre 2003 und 2004 noch angestiegen. Der Handlungsbedarf für 2004 wurde dort mit gut 1,8 Mrd DM angegeben.[16] Der Unterschiedsbetrag ist wesentlich mitbeeinflusst durch die aufgrund der Steuerreform erforderliche Absenkung der Zielgrößen der Gesamtausgaben.

Deckungslücken und Vorsorgebeträge

Die Zielgrößen für die Gesamtausgaben wurden so festgelegt, dass bei vergleichsweise stetiger Absenkung im Jahre 2004 der Haushalt ausge-

15 Eine detaillierte Darstellung der Bestandsaufnahme ist Gegenstand der Eckwertetabelle in Kapitel 8.

16 Finanzplanung 1999 bis 2003, Übersicht 4, S. 52. Die Finanzplanung 1999 bis 2003 beschreibt die finanzpolitische Planung für die gesamte Legislaturperiode 1999 bis 2004 und enthält daher auch Eckwerte für das Jahr 2004.

Übersicht 9: Verbleibende Deckungslücken in den Jahren 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **verbleibende Deckungslücken (-)**	x	x	**-378**	**-338**	**0**
nachrichtlich					
Vorsorge gegenüber Änderungen der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen	0	0	125	200	609

Mio DM

glichen werden kann, ohne dass die Neuverschuldung die Höchstgrenze von 2,05 Mrd DM überschreitet.

Damit ist die rechnerische Deckungslücke, wie sie sich aufgrund der derzeitigen Planungsannahmen ergibt, zwar im Jahre 2004 gleich null, nicht jedoch in den beiden vorangehenden Jahren. Wie Übersicht 9 ausweist, verbleibt nach derzeitigem Stand im Jahre 2002 eine Deckungslücke in der Größenordnung von rd. 380 Mio DM, im Jahre 2003 von rd. 340 Mio DM[17].

Diese verbleibenden Deckungslücken stellen aus heutiger Sicht einen Handlungsbedarf dar, der zu dem Handlungsbedarf zur Realisierung der Ausgaben-Zielgrößen hinzutritt.

Wie dieser zusätzliche Handlungsbedarf zu bewältigen ist, wird mit der vorliegenden Finanzplanung zunächst offengelassen; in Betracht kommen sowohl weitere ausgaben- wie auch einnahmenseitige Maßnahmen. Die endgültige Entscheidung erfolgt mit der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne.

In die Finanzplanung wurde – wie übrigens schon in der vorangehenden Finanzplanung 1999 bis 2003 – eine Vorsorgeposition gegenüber Änderungen der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen eingestellt. Soweit diese nicht in Anspruch genommen werden muss, könnte sie als mindestens teilweiser Ausgleich des noch verbleibenden Handlungsbedarfs herangezogen werden. Der Vorsorgebetrag des Jahres 2004 dient als Puffer gegenüber der nächsten (abschließenden) Stufe der Steuerreform im Jahre 2005.

17 vgl. auch die Eckwertetabelle in Kapitel 8

Kapitel 7 Die Perspektiven: Wie es nach 2004 weitergeht

? **Auch bei vollständiger Einhaltung des eingeschlagenen Konsolidierungspfades steigt der Schuldenstand bis zum Jahre 2009 noch um ein weiteres Drittel an – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Zinsbelastungen.**

? **Der Abbau der Kreditmarktverschuldung des Landes wird erkennbar lange Zeiträume in Anspruch nehmen.**

An erster Stelle der finanzpolitischen Zielsetzungen des Senats steht, wie wiederholt betont, der Abbau der Neuverschuldung. Spätestens bis zum Jahre 2009 soll die Neuverschuldung auf null zurückgeführt, im Anschluss mit einem Abbau des Schuldenstandes begonnen werden.

Bis zu diesem Zeitpunkt werden Schuldenstand wie auch Zinsverpflichtungen weiter ansteigen. Die jährliche Neuverschuldung mit den Planungsdaten für die Jahre 2002 bis 2009 gibt Abb. 10 wieder.

Der sich nach dieser Linie einstellende Schuldenstand am Kreditmarkt ist in Abb. 11 dargestellt. Dieser steigt zwischen den Jahren 2000 und 2009 um noch einmal ein Viertel an: von 65,4 Mrd DM auf 81,9 Mrd DM. Die Einhaltung der vorgesehenen Konsolidierungslinie mit schrittweisem Abbau der Neuverschuldung ist dabei in vollem Umfang unterstellt.

Auf jeden Einwohner werden im Jahre 2009 Kreditmarktschulden in der Größenordnung von etwa 25 000 DM entfallen. Das entspricht einer Belastung, wie sie im Land Bremen im Jahre 1993 bestand, also vor Einleitung der Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der dortigen Haushaltsnotlage (vgl. auch Anhang A).

Die resultierenden Zinsbelastungen zeigt Abb. 12. Nach derzeitiger Projektion steigen die Zinsverpflichtungen von gut 3,8 Mrd DM (Soll 2000) auf annähernd 5,4 Mrd DM im Jahre 2009, mithin um reichlich ein Drittel. Für den gesamten Planungszeitraum wurde ein moderates, gegenüber heutigem Stand nur leicht erhöhtes Kapitalmarkt-Zinsniveau unterstellt.

Abb. 10: Neuverschuldung 1991 bis 2009

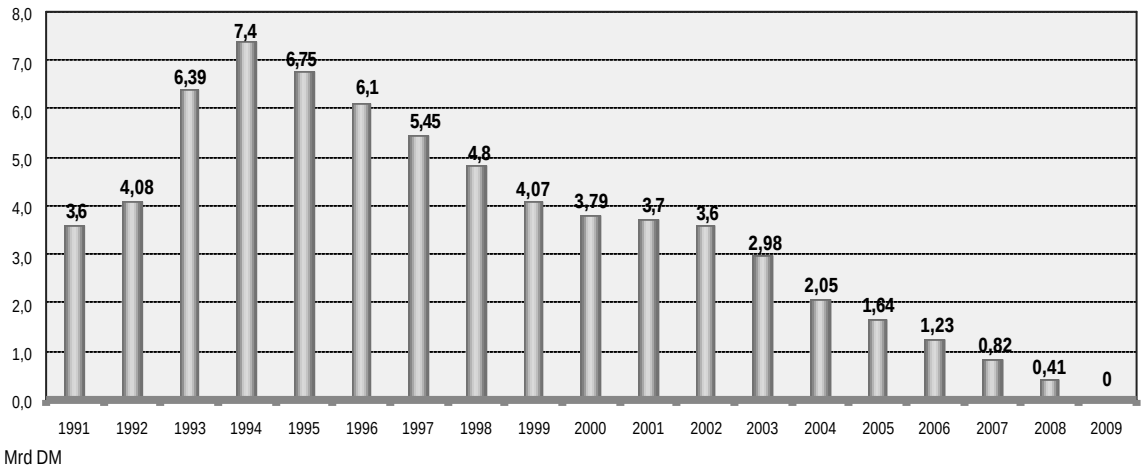
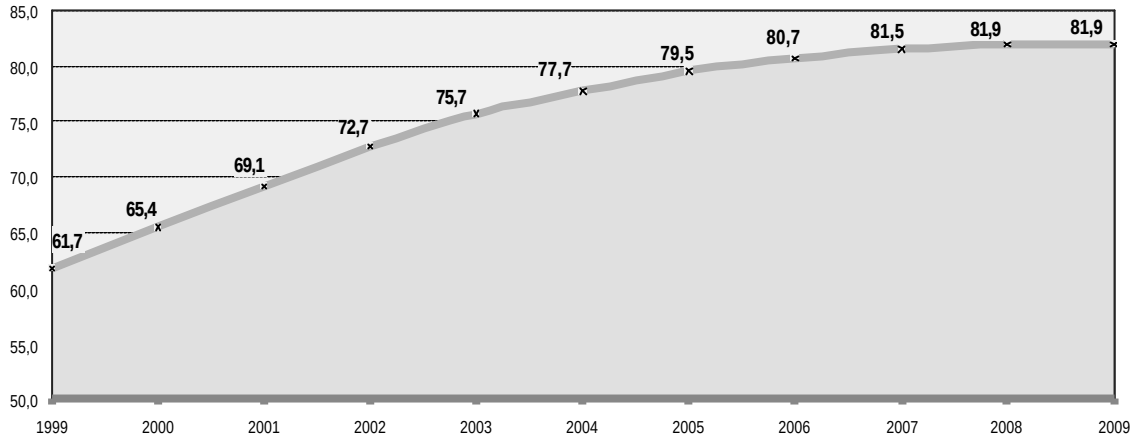


Abb. 11: Kreditmarkt-Schuldenstand 1999 bis 2009 (Projektion)



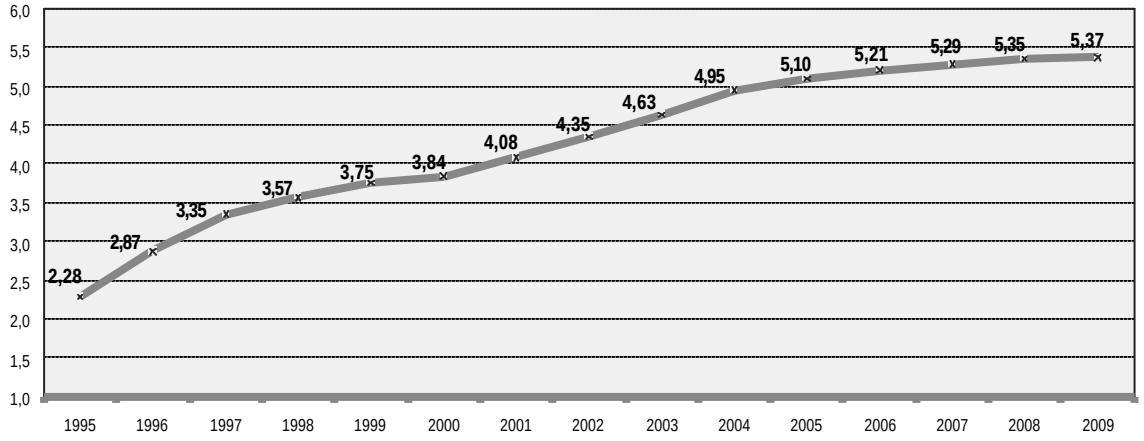
Mrd DM

Wiederholt wurde in dieser Finanzplanung betont, dass jedes Ansteigen der Zinsverpflichtungen unausweichlich dazu führt, dass an anderer Stelle im Landeshaushalt zusätzlich konsolidiert, also Ausgaben zurückgeführt werden müssen. Diese Zwangsläufigkeit ergibt sich, weil andere Finanzierungsmöglichkeiten für die aufgelaufenen und weiter ansteigenden Zinsausgaben nicht bestehen.

Im gesamten Zeitraum zwischen 2001 und 2009 besteht nach heutiger Einschätzung ein Ausgabenabsenkungs-Bedarf in der Größenordnung von etwa 3,8 Mrd DM. Der in diesem Zeitraum zu erwartende Anstieg der Zinsausgaben – etwa 1,5 Mrd DM – tritt zu diesem Konsolidierungsbedarf hinzu, erhöht also den insgesamt zu erbringenden Konsolidierungsbedarf noch einmal um rd. 40 v.H.

Nicht nur die Vergangenheit, insbesondere auch – wie hier gezeigt – die Projektionen für die kommende Zehn-Jahres-Periode machen deutlich, welch hohe Bedeutung der konsequenten Rückführung der Neuverschuldung zukommt. Dabei geht es zumindest bis zum Jahre 2009 noch

Abb. 12: Zinsbelastungen 1995 bis 2009 (Projektion)



Mrd DM

nicht einmal um die Absenkung des Schuldenstandes, sondern zunächst »nur« um die Eindämmung der Zuwächse bei den Zinsausgaben und ihrer Verdrängungswirkungen gegenüber anderen Ausgabearten.

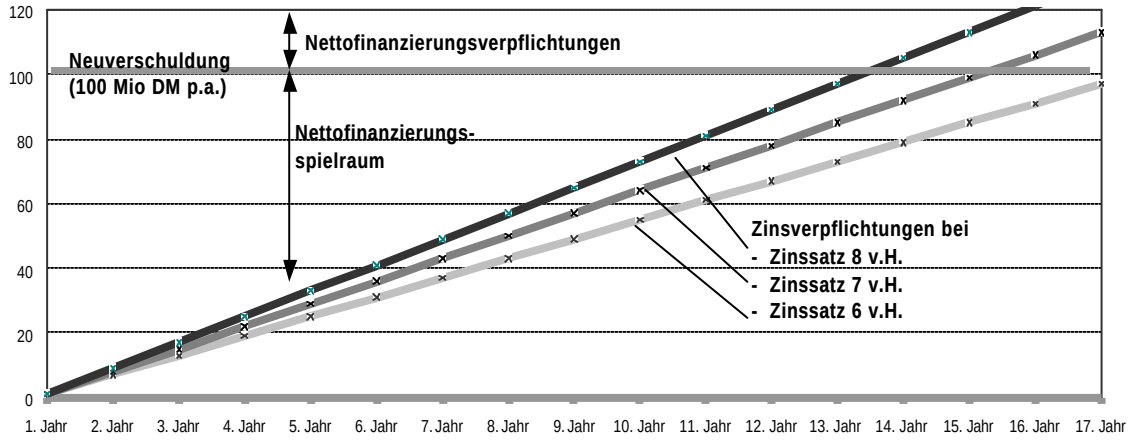
Zugleich macht die Projektion aber auch deutlich, dass in den bevorstehenden Jahren alle sich eröffnenden Möglichkeiten genutzt werden müssen, um die Neuverschuldung frühzeitiger zurückzuführen und damit den Anstieg der Zinsausgaben deutlicher zu begrenzen. Ob und in welchem Umfange dies gelingt, wird entscheidend auch von bundespolitischen Entwicklungen abhängen, insbesondere von den Beschlüssen zur Fortführung des Solidarpakts und zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Verdrängungswirkungen der Neuverschuldung: Eine etwas andere Betrachtung

Ohnehin bestehen häufig Illusionen darüber, was die Finanzierungsmöglichkeiten durch Neuverschuldung betrifft. So wird oftmals nicht ausreichend zur Kenntnis genommen, dass eine fortgesetzte Neuverschuldung schon nach vergleichsweise kurzer Zeit gar keine zusätzlichen Finanzierungsspielräume mehr – wie eigentlich beabsichtigt – eröffnet, sondern tatsächlich höhere Kosten verursacht, als sie an Einnahmen bereitstellt. Bildlich gesprochen »frisst die Neuverschuldung sich selbst auf«; dies ist in der Sache nichts anderes als der Verdrängungseffekt steigender Zinsausgaben, auf den oben wiederholt hingewiesen wurde.

Eine kleine Beispielsrechnung möge dies verdeutlichen (Abb. 13). Unterstellt ist, dass alljährlich Kredite in gleichbleibender Höhe (hier: 100 Mio DM) aufgenommen werden. Die aufgetragenen Kurven zeigen an, wie sich die Zinsverpflichtungen bei unterschiedlichen Marktzinssätzen entwickeln. Bei einem Zinssatz von 6 v.H. belaufen sich die Zinsverpflichtungen nach sieben Jahren bereits auf 36 Mio DM, d.h. gut ein

Abb. 13: Zinsausgaben (1): Modellrechnung für alternative Zinssätze bei gleichbleibender Neuverschuldung



Annahme: gleichbleibende jährliche Neuverschuldung in Höhe von 100 Mio DM

Drittel der in diesem Jahr aufgenommenen Neuverschuldung ist dann für Zinsverpflichtungen gebunden. Damit stehen von den aufgenommenen 100 Mio DM nur noch effektiv 64 Mio DM für die Finanzierung von Ausgaben zur Verfügung.

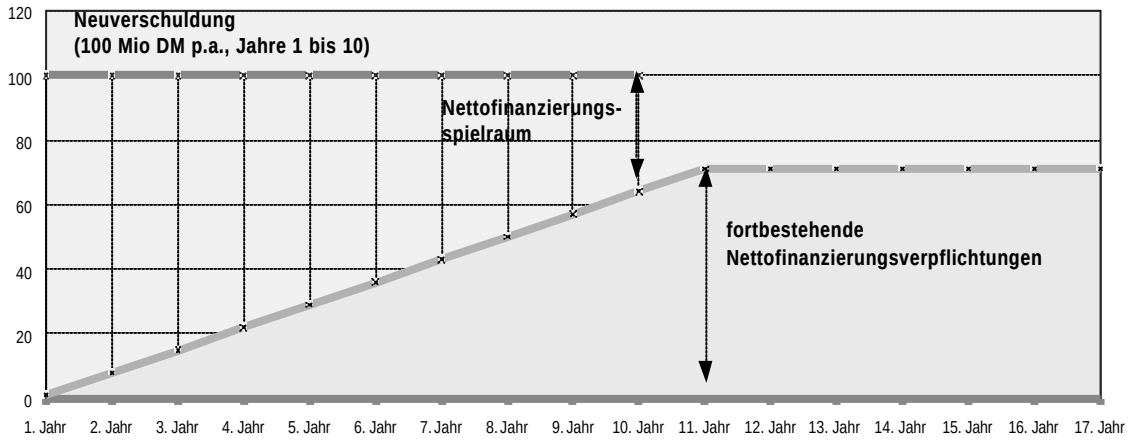
Der »break-even-point« ist erreicht, wenn die Zinsausgaben das Niveau der Neuverschuldung erreichen: Die Nettofinanzierungsmöglichkeiten aus der Neuverschuldung sind dann null. Da aber die Zinsverpflichtungen stetig weiter ansteigen, übersteigen sie von diesem Zeitpunkt ab die jährlich aufgenommene Neuverschuldung. Mit anderen Worten: Die Finanzierungsmöglichkeiten schlagen in Finanzierungsverpflichtungen um. Dieser »break-even-point« wird bei einem Zinssatz von 6 v.H. nach 18 Jahren, bei einem Zinssatz von 7 v.H. nach 15 Jahren und bei einem Zinssatz von 8 v.H. schon nach 13 Jahren erreicht.

Gegenmaßnahmen sind nicht allein dadurch möglich, dass die alljährliche Neuverschuldung auf null zurückgeführt wird. Damit wird zwar verhindert, dass die Zinsausgaben weiter ansteigen, aber nicht mehr: Die Zinsausgaben verbleiben auf dem erreichten Niveau und belasten den Haushalt alljährlich aufs Neue (beispielhaft in Abb. 14).

Deshalb kann die Rückführung der Neuverschuldung stets nur ein erster (wenn auch wichtiger) Schritt sein. Der zweite Schritt muss notwendigerweise darin bestehen, den Schuldenstand selbst abzubauen und damit auf längere Sicht auch die Zinsausgaben zurückzuführen. Eine verantwortungsvolle Finanzpolitik hat erkannt, dass dies die Herausforderung der kommenden Jahre und sogar Jahrzehnte ist, die es zu meistern gilt.

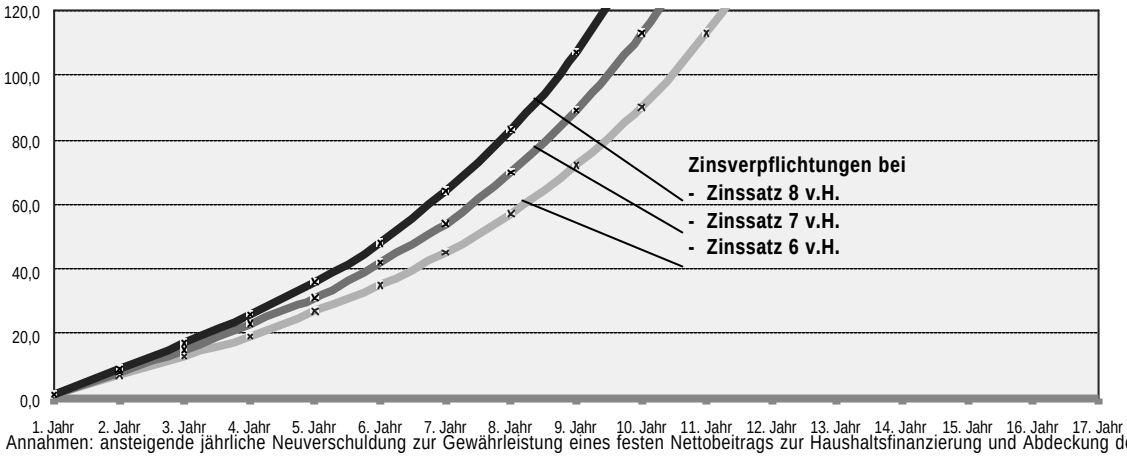
Der schrittweisen Einschränkung des Nettofinanzierungsspielraums könnte die Politik zumindest im Gedankenexperiment dadurch begegnen, dass die jährliche Neuverschuldung um den Betrag der zusätzlich zu finanzierenden Zinsausgaben schrittweise angehoben wird. Die Modellrechnungen hierzu zeigen jedoch, dass schon auf überschaubare Sicht die Neuverschuldung nachgerade »explodiert« – und infolgedes-

Abb. 14: Finanzierungsverpflichtungen nach Rückführung der Neuverschuldung



Annahme: gleichbleibende jährliche Neuverschuldung in Höhe von 100 Mio DM in den Jahren 1 bis 10

Abb. 15: Zinsausgaben (2): Modellrechnung für alternative Zinssätze bei festem Nettofinanzierungsbeitrag



Annahmen: ansteigende jährliche Neuverschuldung zur Gewährleistung eines festen Nettobeitrags zur Haushaltsfinanzierung und Abdeckung der zusätzlich auflaufenden Zinsverpflichtungen. Entwicklung der Neuverschuldung aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht abgetragen.

sen auch die Zinsausgaben (Abb. 15).

Offenkundig ist dies der sicherste Weg, einen öffentlichen Haushalt in eine finanz- und haushaltspolitisch ausweglose Situation zu führen. Schon nach wenigen Jahren – zwischen neun und elf je nach unterstelltem Zinssatz – überschreiten die Zinsbelastungen das ursprüngliche Niveau der Neuverschuldung. Mithin ist zu diesem Zeitpunkt (annahmegemäß soll der Finanzierungsspielraum des ersten Jahres ja aufrechterhalten werden) die erforderliche Neuverschuldung doppelt so hoch wie im Anfangsjahr. Und die Neuverschuldung wächst weiter – mathematisch gesehen als »geometrische Reihe«. Dieser Effekt ist mithin der gleiche wie beim Weizenkorn, dessen Einsatz von Schachbrettfeld zu Schachbrettfeld verdoppelt wird: Bevor das letzte Feld erreicht ist, reichen alle Weizenvorräte dieser Welt nicht mehr als Einsatz aus.

Der erreichte Schuldenstand: Folgerungen

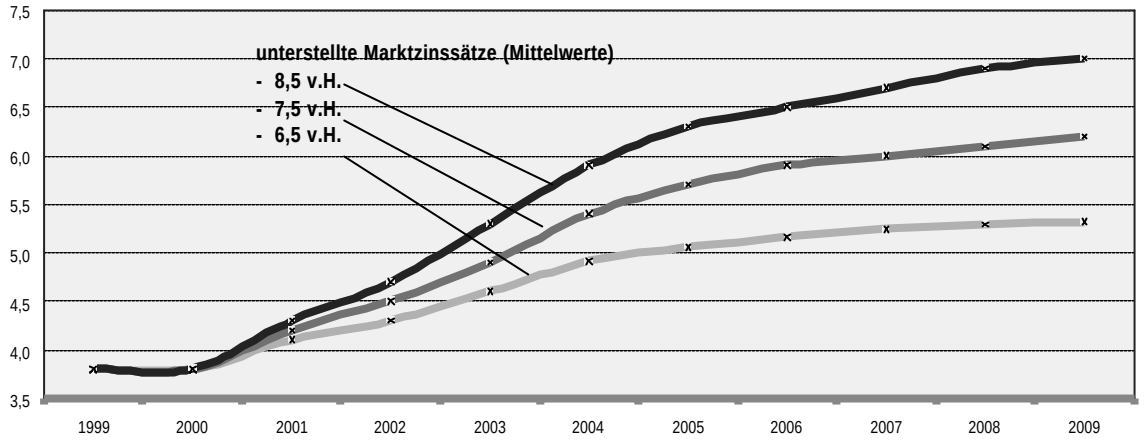
Der weitere Weg der Rückführung der Neuverschuldung ist vorgezeichnet. Doch gibt der nunmehr erreichte Schuldenstand zu erheblicher Sorge Anlass, weil jede Veränderung des Marktzinsniveaus zu deutlichen Veränderungen der Zinsbelastungen führt. Abb. 16 zeigt Berechnungen bei alternativen Marktzinssätzen. Ein um einen Prozentpunkt angehobenes Marktzinsniveau führt im Endzeitpunkt – Jahr 2009 – zu höheren Belastungen in der Größenordnung von 820 Mio DM.

Schuldenabbau als langfristige Zielsetzung: Perspektiven

Spätestens ab dem Jahre 2009 soll der Schuldenstand des Landes Berlin am Kreditmarkt schrittweise zurückgeführt werden.

Es bedarf keiner weiteren Erörterung, dass es finanzpolitisch allemal vernünftiger ist, jährlich 400 Mio DM oder auch nur 200 Mio DM in einem zeitlich begrenzten Zeitraum für die Schuldentilgung zusätzlich einzusetzen, als auf Dauer und ohne zeitliche Einschränkung durch Zins-

Abb. 16: Zinsausgaben 1999 bis 2009: Modellrechnung bei alternativen Marktzinssätzen



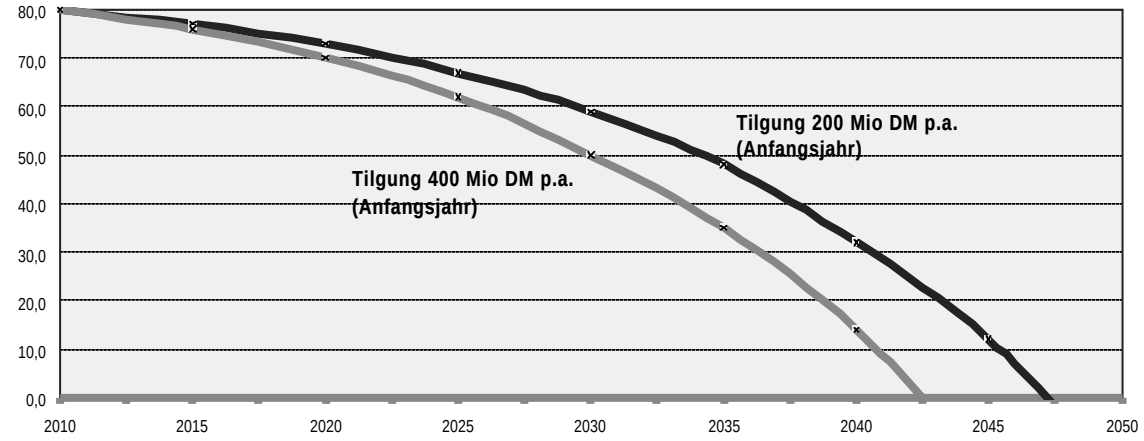
Mrd DM

verpflichtungen gebunden zu sein. Allerdings sind die Tilgungszeiträume außerordentlich lang; bis zum völligen Abbau des Schuldenstandes vergehen bei einem Einsatz von jährlich 200 Mio DM rd. 38 Jahre, bei einem Einsatz von 400 Mio DM gut 32 Jahre.[18]

Es ließe sich dabei durchaus die Frage stellen, ob die hier zugrundegelegte annuitätische Berechnungsweise der politischen Wirklichkeit überhaupt angemessen ist. Denn sie unterstellt immerhin, dass die Schuldendienstleistungen bis zum letzten Tilgungsjahr in unveränderter Höhe beibehalten und damit Zinszahlungen bei sinkendem Schuldenstand schrittweise für immer höhere Tilgungsleistungen eingesetzt werden.

Der Abbau der öffentlichen Schulden ist ein ehrgeiziges Unterfangen.

Abb. 17: Abbau des Schuldenstandes: Modellrechnung



Mrd DM. Annahmen: Tilgungsaufwand 200 bzw. 400 Mio DM im Anfangsjahr, gleichbleibende Schuldendienstleistungen über den gesamten Tilgungszeitraum (Annuitätsprinzip). Unterstellter Marktzinssatz 6,5 v.H. (Mittelwert)

18 Die Modellrechnung geht von im Zeitablauf gleichbleibenden Schuldendienstleistungen aus, wobei ersparte Zinsleistungen für zusätzliche Tilgungen eingesetzt werden (Annuitätsprinzip); die Länge des Tilgungszeitraums wird erheblich durch die Höhe des Zinssatzes mitbestimmt.

Wie immer die konkrete Tilgungsstrategie aussehen wird, sie erstreckt sich über erhebliche Zeiträume und dürfte mehrere Generationen in Anspruch nehmen.

Dabei ist noch einmal darauf aufmerksam zu machen, dass der Hauptteil der Schuldenlast des Landes Berlin in weniger als zehn Jahren aufgehäuft wurde.

Dritter Teil Die Zahlen im Überblick

Kapitel 8 Die Finanzplanungseckwerte nach Bestandsaufnahme

Die nachfolgende Gesamtübersicht der Einnahmen und Ausgaben nach Arten beruht für das Jahr 2000 auf der Veranschlagung gemäß Haushaltsplan, für das Jahr 2001 auf dem Entwurf des Haushaltsplans gemäß Beschluss des Senats vom 25. Juli 2000, und für die Folgejahre auf einer – für den Bereich der Hauptverwaltung titelscharfen – Bestandsaufnahme der konsumtiven Sachausgaben, der Investitionsausgaben und sämtlicher Einnahmen.

Diese Bestandsaufnahme lässt, wie vorangehend in Kapitel 7 erläutert, noch erheblichen Handlungsbedarf erkennen, um die Zielgrößen für die Gesamtausgaben zu erreichen. In der Gesamtübersicht ist dieser Handlungsbedarf unterhalb der Ausgabeposition 3 ausgewiesen. Selbstverständlich gilt, dass der Handlungsbedarf auch einnahmeseitig auf geeignete Weise umgesetzt werden kann.

Für die Jahre ab 2002 wurde außerdem eine Vorsorgeposition gegenüber Veränderungen der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen gebildet (unterhalb der Einnahmeposition 7). Diese Vorsorgeposition bildet insbesondere einen Puffer gegenüber der Steuerreformstufe im Jahre 2005.

In den Jahren 2002 und 2003 sind die Haushalte nach derzeitigen Planungsdaten noch nicht ausgeglichen. Auf welche Weise die ausgewiesenen verbleibenden Deckungslücken geschlossen werden können, ist mit der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne zu entscheiden.

Finanzplanung von Berlin **Gesamtübersicht der Einnahmen**

2000 bis 2004 **Einnahmen** **Mio DM**

Einnahmeart	Position	2000	2001	2002	2003	2004
Einnahmen der laufenden Rechnung	**1**	**31 438,8**	**30 889,5**	**32 144,1**	**33 034,0**	**34 491,6**
Steuern	**11**	**16 892,2**	**16 633,2**	**17 640,0**	**18 240,0**	**19 240,0**
steuerähnliche Abgaben	**12**	**147,9**	**178,9**	**165,9**	**165,9**	**166,9**
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	**13**	**844,0**	**932,6**	**939,2**	**949,9**	**950,3**
Zinseinnahmen	**14**	**80,9**	**79,7**	**64,9**	**49,4**	**47,2**
laufende Zuweisungen und Zuschüsse	**15**	**11 679,2**	**11 343,6**	**11 640,5**	**11 958,5**	**12 428,7**
(ohne Schuldendiensthilfen)						
vom öffentlichen Bereich	151	11 061,1	10 637,1	10 953,2	11 347,4	11 821,4
vom Bund	1511	5 178,1	5 175,0	5 238,9	5 279,9	5 281,4
Länderfinanzausgleich	1512	5 326,0	4 959,0	5 195,0	5 540,0	6 014,0
sonstige von Ländern	1513	102,8	99,0	101,7	104,4	97,3
von Gemeinden	1514	27,4	29,0	30,2	30,7	31,2
von Sozialversicherungsträgern	1516	426,4	374,7	386,9	391,9	397,0
sonstige	1517	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
von anderen Bereichen	152	618,1	706,5	687,4	611,1	607,3
Schuldendiensthilfen	**16**	**142,3**	**58,6**	**47,6**	**37,8**	**27,1**
vom Bund	1611	142,3	58,6	47,6	37,8	27,1
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	**17**	**1 652,2**	**1 663,0**	**1 646,0**	**1 632,5**	**1 631,5**
Gebühren, sonstige Entgelte	171	1 410,5	1 434,0	1 428,8	1 441,2	1 445,8
sonstige Einnahmen	172	241,7	229,0	217,2	191,3	185,7
Einnahmen der Kapitalrechnung	**2**	**5 668,7**	**8 959,1**	**3 548,6**	**2 983,9**	**2 973,4**
Veräußerung von Sachvermögen	**21**	**508,9**	**415,6**	**418,9**	**459,9**	**453,9**
Vermögensübertragungen	**22**	**2 563,3**	**2 786,6**	**2 528,5**	**2 354,7**	**2 356,0**
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	2 357,9	2 544,9	2 325,5	2 145,1	2 150,2
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	195,2	231,5	192,8	199,4	195,6
sonstige Vermögensübertragungen	223	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2
Darlehensrückflüsse	**23**	**347,6**	**548,9**	**368,6**	**160,3**	**155,4**
Veräußerung von Beteiligungen	**24**	**2 235,1**	**5 199,4**	**226,5**	**4,0**	**4,1**
Schuldenaufnahme bei Verwaltungen	**25**	**13,8**	**8,6**	**6,1**	**5,0**	**4,0**
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	**3**	**-5,0**	**-20,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Gesamteinnahmen	**4**	**37 102,5**	**39 828,7**	**35 692,7**	**36 017,9**	**37 465,0**
Besondere Finanzierungsvorgänge	**5**	**4 147,1**	**3 926,1**	**3 627,0**	**3 003,0**	**2 073,0**
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	**51**	**3 790,5**	**3 697,3**	**3 600,0**	**2 980,0**	**2 050,0**
Entnahme aus Rücklagen	**52**	**161,3**	**27,3**	**27,0**	**22,7**	**23,0**
Überschüsse aus Vorjahren	**53**	**195,2**	**201,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Zu- und Absetzungen	**6**	**103,0**	**60,6**	**9,7**	**9,7**	**7,9**
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	103,0	60,6	9,7	9,7	7,9
Einnahmevolumen	**7**	**41 352,6**	**43 815,3**	**39 329,8**	**39 030,5**	**39 545,9**
nachrichtlich:						
Vorsorge gegenüber Veränderungen der Rahmenbedingungen auf Bundesebene		**0,0**	**0,0**	**124,7**	**199,6**	**608,7**
verbleibende Deckungslücke		**0,0**	**0,0**	**-378,4**	**-338,4**	**0,0**

und Ausgaben nach Arten

Mio DM					Ausgaben	
					Position	Ausgabeart
2000	2001	2002	2003	2004		
35 999,3	**35 521,8**	**35 759,0**	**36 042,7**	**36 356,1**	**1**	**Ausgaben der laufenden Rechnung**
13 709,2	**13 690,0**	**13 690,0**	**13 690,0**	**13 690,0**	**11**	**Personalausgaben *)**
9 878,5	**9 496,7**	**9 542,9**	**9 572,4**	**9 580,1**	**12**	**laufender Sachaufwand**
3 720,6	3 460,0	3 471,1	3 472,8	3 467,0	121	sächliche Verwaltungsausgaben
2 989,1	2 896,2	2 897,9	2 932,5	2 966,0	123	Erstattungen an andere Bereiche
3 168,7	3 140,5	3 173,8	3 167,0	3 147,0	124	sonstige Zuschüsse für lfde. Zwecke
3 842,3	**4 082,8**	**4 353,3**	**4 630,2**	**4 952,4**	**13**	**Zinsausgaben**
56,0	38,8	38,7	34,6	31,3	1311	an Bund
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1313	an sonstige Verwaltungen
3 784,0	4 042,5	4 313,2	4 594,1	4 919,6	1322	für Kreditmarktmittel
2,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1323	an Sozialversicherungsträger
6 077,3	**5 725,3**	**5 664,7**	**5 670,8**	**5 702,0**	**14**	**laufende Zuweisungen und Zuschüsse**
551,5	534,3	534,5	537,4	540,3	141	an öffentlichen Bereich
310,1	296,1	298,7	298,7	298,7	1411	an Bund
28,7	23,0	20,4	20,4	20,4	1413	sonstige an Länder
24,6	24,9	24,9	25,3	25,6	1415	sonstige an Gemeinden
4,6	4,2	4,5	4,5	4,5	1416	an Lastenausgleichsfonds
183,4	186,2	186,1	188,7	191,1	1418	an Sozialversicherungsträger
5 525,8	5 191,0	5 130,2	5 133,3	5 161,7	142	an andere Bereiche
178,3	155,7	166,2	145,1	145,0	1421	an Unternehmen für betriebsfremde Lasten
1 201,9	1 066,6	1 003,1	992,3	985,6	1422	sonstige an Unternehmen
2 917,9	2 856,8	2 857,7	2 898,2	2 939,6	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
1 119,3	1 011,9	1 006,3	1 006,3	1 005,7	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
108,5	100,0	96,8	91,4	85,9	1425	an Ausland
2 492,0	**2 527,0**	**2 508,0**	**2 479,4**	**2 431,7**	**15**	**Schuldendiensthilfen**
2 492,0	2 527,0	2 508,0	2 479,4	2 431,7	152	an andere Bereiche
545,0	608,5	606,2	597,8	597,9	1521	an Unternehmen
1 947,1	1 918,4	1 901,3	1 881,5	1 833,8	1522	an Sonstige im Inland
5 141,7	**4 601,1**	**4 814,1**	**4 639,6**	**4 547,2**	**2**	**Ausgaben der Kapitalrechnung**
4 998,2	**4 479,0**	**4 691,0**	**4 521,1**	**4 431,0**	**21-24**	**Investitionen**
143,5	**122,1**	**123,1**	**118,5**	**116,2**	**25**	**Tilgungsausgaben an Verwaltungen**
143,2	121,7	122,7	118,1	115,8	251	an Bund
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	252	an LAF und ERP
0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	253	an sonstige Verwaltungen
-338,9	**-143,6**	**102,3**	**101,8**	**102,0**	**3**	**Globale Mehr-/Minderausgaben**
0,0	**0,0**	**-1 185,0**	**-1 694,0**	**-2 135,0**		**angestrebte Ausgabenabsenkung**
40 802,2	**39 979,3**	**39 489,8**	**39 090,3**	**38 870,1**	**4**	**Gesamtausgaben**
511,5	**3.672,4**	**83,9**	**69,3**	**59,1**	**5**	**Besondere Finanzierungsvorgänge**
61,2	90,3	83,8	69,3	59,1	52	Zuführung an Rücklagen
299,8	201,5	0,0	0,0	0,0	53	saldierter Fehlbetrag
150,5	3.380,7	0,0	0,0	0,0	53	durch Überschüsse abged. Fehlbeträge
38,9	**163,7**	**9,7**	**9,7**	**7,9**	**6**	**Zu- und Absetzungen**
38,9	163,7	9,7	9,7	7,9	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
41 352,5	**43 815,3**	**39 583,5**	**39 169,3**	**38 937,2**	**7**	**Ausgabevolumen**

*) ab 2002 vorbehaltlich weiterer Eingliederungen in bzw. Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt sowie Änderungen bei den Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§3 HSanG 2000)

Kapitel 9 Die Einnahmen

Steuern und steuerähnliche Abgaben

Die Entwicklung der Steuereinnahmen folgt der Mittelfristprognose des Arbeitskreises Steuerschätzung beim Bundesministerium der Finanzen vom Mai 2000. Berücksichtigt sind die Mindereinnahmen, die sich nach dem »Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung« ergeben, einschließlich der noch umzusetzenden Regelungen aus der Entschließung des Bundesrats.

Berlin kann in den kommenden Jahren mit einer zunehmenden Stärkung seiner Wirtschaftskraft rechnen, der Rückstand gegenüber der bundesweiten Wirtschaftsentwicklung wird mehr und mehr aufgeholt. Dies schlägt sich entsprechend in der voraussichtlichen Entwicklung der Steuereinnahmen nieder.

Die Einnahmen aus der Spielbankabgabe und aus der Abwasserabgabe sind als »steuerähnliche Abgaben« ausgewiesen.

Übersicht 10: Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben**	**17 040**	**16 812**	**17 806**	**18 406**	**19 407**
Steuereinnahmen	16 892	16 633	17 640	18 240	19 240
steuerähnliche Abgaben	148	179	166	166	167
nachrichtlich					
Mindereinnahmen nach Steuersenkungsgesetz *)	x	-1 170	-480	-720	-600
davon Steuermindereinnahmen	x	-860	-270	-440	-380

Mio DM *) Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit ergeben sich unter anderem aus den Erträgen aus Beteiligungen des Landes Berlin an rechtsfähigen wirtschaftlichen Unternehmen, aus der Konzessionsabgabe der BEWAG und der GASAG, der Eigenkapitalverzinsung bei den Anstalten des öffentlichen Rechts sowie den Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen des Bank- und Kreditwesens (Übersicht 11).

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich wurden auf der Grundlage der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 2000 ermittelt. Die Auswirkungen nach dem »Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung« ein-

Übersicht 11: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit**	**844**	**933**	**939**	**950**	**950**
Konzessionsabgabe der BEWAG	235	280	293	294	293
Konzessionsabgabe der GASAG	6	10	12	16	16
Eigenkapitalverzinsung bei den Anstalten des öffentlichen Rechts	26	60	60	60	60
Erträge aus Beteiligungen Berlins an rechtsfähigen wirtschaftlichen Unternehmen	57	53	31	31	31
Erträge aus Beteiligungen Berlins an öffentlichen Unternehmen des Bank- und Kreditwesens	136	136	136	136	136

Mio DM

schließlich der sich aus der Entschließung des Bundesrats ergebenden, noch umzusetzenden Regelungen sind berücksichtigt.

Die Höhe der Leistungen im Länderfinanzausgleich hängt – neben der Steueraufkommensentwicklung insgesamt und in Berlin – wesentlich auch von der Zahl der Einwohner ab. Die in den vergangenen Jahren zu

Übersicht 12: Laufende Zuweisungen und Zuschüsse 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Laufende Zuweisungen und Zuschüsse**	**11 679**	**11 344**	**11 641**	**11 959**	**12 429**
— **Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich**	**9 146**	**8 807**	**9 068**	**9 465**	**9 999**
Länderfinanzausgleich im engeren Sinne	5 326	4 959	5 195	5 540	6 014
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	939	967	992	1 044	1 104
Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung	219	219	219	219	219
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	2 662	2 662	2 662	2 662	2 662
— **laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Bund *)**	**1 358**	**1 326**	**1 366**	**1 355**	**1 296**
Anteil des Bundes an den Darlehen nach dem BAföG	47	47	47	47	47
Hochschulsonderprogramme	15	11	13	15	0
Anteil des Bundes an den Zuschüssen für den Wohnungsbau	142	58	48	38	27
Ausgleichsleistungen des Bundes für die Bestellung von Verkehrsleistungen des Regional- und S-Bahn-Verkehrs (»Grundausgleich«)	454	454	454	454	454
Zuweisungen im Rahmen des Hauptstadtvertrages	100	20	20	20	20
Zuweisungen für die hauptstadtbedingten Mehraufwendungen für die Innere Sicherheit	0	75	75	75	75
— **sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse**	**1 175**	**1 210**	**1 207**	**1 139**	**1 133**
Zuweisungen der Bundesanstalt für Arbeit für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	141	75	75	75	75
Zuweisungen der EU für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	147	192	215	140	135

Mio DM *) soweit nicht Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich; Anteil des Bundes an den Miet- und Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz sowie an den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz ab 2001 in den Bezirken veranschlagt und hier nicht mehr ausgewiesen

beobachtende Abnahme der Einwohnerzahl, die unter sonst gleichen Bedingungen zu einer Absenkung der empfangenen Leistungen führt, flachte 1999 ab. Es wurde deshalb für den Ansatz des Länderfinanzausgleichs die für die Berechnung zugrunde liegende Einwohnerzahl im Jahr 2000 um 5 000 verringert, im Jahr 2001 um weitere 1 000. Eine weitere Bevölkerungsabnahme in den folgenden Jahren wurde nicht mehr unterstellt.

Über den bundesstaatlichen Finanzausgleich hinaus erhält Berlin im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, der Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG, der Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG, der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG und der Ausgleichsleistungen für den Personennahverkehr nach Art. 106a GG eine Reihe weiterer Zuweisungen vom Bund. Weitere nennenswerte Zuweisungen kommen von der Bundesanstalt für Arbeit für die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Landesdienst sowie vom Europäischen Sozialfonds (Übersicht 12).

Vermögensübertragungen

Der Bund stellt investive Zuweisungen vor allem für Fördermaßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, für Baumaßnahmen der Hochschulen und Hochschulklinika, für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost bereit. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung beteiligt sich in erheblichem Umfange an der Durchführung von Förderungsmaßnahmen (Übersicht 13).

Übersicht 13: Vermögensübertragungen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Vermögensübertragungen**	**2 563**	**2 787**	**2 529**	**2 355**	**2 356**
— **Zuweisungen für Investitionen vom Bund**	**2 358**	**2 545**	**2 326**	**2 145**	**2 150**
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	228	210	197	196	196
Baumaßnahmen der Hochschulen und Hochschulklinika	100	108	111	132	120
Finanzhilfen für Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes	156	98	98	98	98
Ausgleichsleistungen des Bundes für Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV (»plus-x-Betrag«)	219	226	226	226	226
Zuweisungen im Rahmen des Hauptstadtvertrages	36	0	2	10	34
Zuweisungen für Investitionen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost	1 255	1 255	1 255	1 255	1 255
— **Zuschüsse von anderen Bereichen**	**195**	**232**	**193**	**199**	**196**
Zuweisungen der EU aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	200	250	188	198	193

Mio DM

Darlehensrückflüsse

Die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen umfassen Tilgungsleistungen von öffentlichen Unternehmen der Wohnungswirtschaft und der ehemaligen Eigenbetriebe des Landes Berlin (jetzt: Anstalten des öffentlichen Rechts).

Übersicht 14: Darlehensrückflüsse 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Darlehensrückflüsse**	**348**	**549**	**369**	**160**	**155**

Mio DM

Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen

Die Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen sind in Übersicht 15 wiedergegeben. Gegenüber der Finanzplanung 1999 bis 2003 haben sich betragliche Veränderungen im Hinblick auf die Neukonzeption des Liegenschaftsfonds sowie den höheren Fehlbetrag des Jahres 1999 ergeben, welcher im Jahre 2001 abzudecken ist.

Übersicht 15: Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen**	**2 744**	**5 615**	**645**	**464**	**458**
— **Aktivierung von Vermögen**	2 738	5 610	640	458	452
Erlöse aus Grundstücksgeschäften *)	508	414	418	458	452
Veräußerung von Beteiligungen	2 230	5 196	222	0	0
— **sonstige Vermögensveräußerungen**	**6**	**5**	**5**	**6**	**5**

Mio DM *) einschließlich Abführungen des Liegenschaftsfonds (vorläufige Schätzung)

Neuverschuldung

Die kontinuierliche Rückführung der jährlichen Neuverschuldung gehört zu den Eckpfeilern der Berliner Finanzpolitik. Bis zum Jahre 2004 soll die Neuverschuldung des Jahres 1999 (4,132 Mrd DM) halbiert und damit auf 2,050 Mrd DM abgesenkt werden.

Bei günstigerer Entwicklung von Steuereinnahmen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich soll gemäß Haushaltssanierungsgesetz 2000 die Hälfte der Mehreinnahmen für einen zusätzlichen Abbau der Neuverschuldung eingesetzt werden.

Übersicht 16: Nettoneuverschuldung 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Nettoneuverschuldung**	**3 791**	**3 697**	**3 600**	**2 980**	**2 050**

Mio DM

Kapitel 10 Die Ausgaben

Personalausgaben

Die Personalausgaben belaufen sich im Jahre 2000 auf 13,709 Mrd DM. Für die Folgejahre wird die Personaleckzahl mit 13,690 Mrd DM fortgeschrieben. Änderungen bei den Ausgaben für ABM sowie die Ausgliederung und die Eingliederung von Einrichtungen einschließlich Personal in andere (private) Rechtsformen können die Eckzahl in den Folgejahren noch verändern.

Die Begrenzung der Personalausgaben auf 13,690 Mrd DM beinhaltet auf der Grundlage des bisher beschlossenen Abbaus von 7 000 Stellen im Zeitraum 2001 bis 2004 erhebliche Haushaltsrisiken, die am Ende der Legislaturperiode einen jährlichen Umfang von 400 bis 500 Mio DM erreichen können.

Maßgeblich hierfür könnten sein:

- überdurchschnittliche Tarif- und Besoldungsanpassungen, die über die an sich sachgerecht und auskömmlich gestaltete Tarifvorsorge hinausgehen;
- Risiken bei den Beihilfeausgaben und der Fallzahlenentwicklung im Versorgungsbereich, die über die Fortschreibung hinausgehen;
- die weitere Entwicklung des Personalüberhangs.

Die Planungszahlen setzen zudem eine erhebliche Nichtausschöpfung von ABM- und Ausbildungsmitteln voraus. Dies entspricht den Erfahrungen der Vergangenheit, kann aber insbesondere mittelfristig nicht mit hinreichender Sicherheit prognostiziert werden.

Eine Absicherung dieser Risiken erfordert insbesondere bundesrechtliche Änderungen in der Tarif- und Besoldungsstruktur und/oder einen über die bisherige Vereinbarung hinausgehenden Stellenabbau, der den Vergleich der Bundesländer einbeziehen muss.

Übersicht 17: Personalausgaben 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Personalausgaben**	**13 709**	**13 690**	**13 690**	**13 690**	**13 690**
nachrichtlich					
Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR *)	267	269	269	269	269

Mio DM. Ab 2002 vorbehaltlich weiterer Eingliederungen in bzw. Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt sowie Änderungen bei den Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 3 HSanG 2000) *) in der Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) veranschlagt

Laufender Sachaufwand

In die sächlichen Verwaltungsausgaben gehen vor allem die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume und für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen ein.

Die Erstattungen an andere Bereiche umfassen unter anderem Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, dem Asylbewerber-Leistungsgesetz und dem Bundesversorgungsgesetz. Daneben fließen Unterbringungsleistungen und Eingliederungshilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie diverse Kostenersatzleistungen an Einrichtungen außerhalb des Landeshaushalts ein.

Von den sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke entfallen rd. drei Viertel auf die Zuschüsse an die Hochschulen und Universitäten Berlins einschließlich der Hochschulmedizin, die durch Hochschulverträge bis zum Jahre 2002 festgelegt sind.

Übersicht 18: Laufender Sachaufwand 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Laufender Sachaufwand**	**9 879**	**9 497**	**9 543**	**9 572**	**9 580**
— **Sächliche Verwaltungsausgaben**	**3 721**	**3 460**	**3 471**	**3 473**	**3 467**
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	683	642	641	641	641
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	532	539	554	544	534
Mieten und Pachten	287	290	301	297	280
Verbrauchsmittel	102	101	101	101	101
— **Erstattungen an andere Bereiche**	**2 989**	**2 896**	**2 898**	**2 933**	**2 966**
— **Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke**	**3 169**	**3 141**	**3 174**	**3 167**	**3 147**
Zuschüsse an die Hochschulen und Universitäten einschl. Hochschulmedizin *)	2 187	2 218	2 261	2 261	2 261

Mio DM. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen *) Für die Jahre ab 2003 vorläufig; maßgebend ist das von Senat und Abgeordnetenhaus zu beschließende Verhandlungsergebnis zu den Hochschulverträgen ab 2003.

Zinsausgaben

Die Annahmen der Finanzplanung hinsichtlich der Entwicklung der Zinsausgaben sind in Übersicht 19 wiedergegeben. Die Zinsentwicklung am Kapitalmarkt ist dabei mit moderaten Sätzen unterstellt. Die Veränderung der Zinsausgaben spiegelt insoweit vorrangig die jährliche Neuverschuldung und den damit einhergehenden Aufwuchs des Schul-

Übersicht 19: Zinsausgaben 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Zinsausgaben**	**3 842**	**4 083**	**4 353**	**4 630**	**4 952**

Mio DM

denstandes am Kreditmarkt.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen haben unter anderem die Förderung der Wirtschaft und der Stadterneuerung, Zuschüsse an Einrichtungen in Kultur und Forschung sowie an die Krankenhausbetriebe nach dem Landeskrankenhausgesetz zum Gegenstand. Sie enthalten darüber hinaus auch die Zuschüsse an verschiedene Einrichtungen zur Deckung der Betriebsverluste.

Gut die Hälfte der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse wird durch Unterstützungsleistungen, Renten u.ä. bestimmt. Hierunter fallen die Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Asylbewerber-Leistungsgesetz, die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, das Pflegegeld nach landesrechtlichen Vorschriften, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie Entschädigungen nach dem strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz.

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen haben unter anderem Leistungen für die freie Wohlfahrtspflege und an freie Träger für die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zum Gegenstand. Sie beinhalten weiterhin die Zuschüsse an die Kirchen, die Zuschüsse an Privatschulen, die Förderung des Sports sowie Zuschüsse an diverse weitere Einrichtungen.

Übersicht 20: Laufende Zuweisungen und Zuschüsse 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Laufende Zuweisungen und Zuschüsse**	**6 077**	**5 725**	**5 665**	**5 671**	**5 702**
laufende Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen	1 380	1 222	1 169	1 137	1 131
Renten, Unterstützungen u.ä.	2 918	2 857	2 858	2 898	2 940
laufende Zuweisungen und Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen	1 119	1 012	1 006	1 006	1 006

Mio DM. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

Schuldendiensthilfen

Die Höhe der Schuldendiensthilfen ist weitgehend durch die Aufwendungen im Bereich der Wohnungsbau- und der Städtebauförderung bestimmt. Die Höhe dieser Ausgaben ist durch Entscheidungen der Vergangenheit festgelegt und kurzfristig nicht zu beeinflussen. Durch die Aufwendungen der privaten Bauherren zur Schuldentilgung bauen sich die Schuldendienstleistungen des Landes im Zeitablauf zwar ab, doch sind die entsprechenden Zeiträume bei einer durchschnittlichen Förderdauer im Wohnungsbau zwischen zehn und dreißig Jahren teilweise außerordentlich lang.

Übersicht 21: Schuldendiensthilfen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Schuldendiensthilfen**	**2 492**	**2 527**	**2 508**	**2 479**	**2 432**

Mio DM. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

Seit dem Jahre 1998 werden im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau (»1. Förderungsweg«) keine neuen Mietwohnungen mehr gefördert.

Erstmals sieht die Planungslinie eine Absenkung der Schuldendiensthilfen im Planungszeitraum (bis 2004 um 60 Mio DM gegenüber 2000) vor.

Investitionsausgaben

Die Planungsgrundlagen für die Investitionsausgaben gibt Übersicht 22 wieder. Eine Übersicht zu Investitions-Einzelmaßnahmen enthält der Anhang F.

Übersicht 22: Investitionsausgaben 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Investitionsausgaben**	**4 998**	**4 479**	**4 691**	**4 521**	**4 431**

Mio DM. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

Bei günstigerer Entwicklung von Steuereinnahmen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich soll die Hälfte der Mehreinnahmen schwerpunktmäßig für Investitionen in die Zukunft der Stadt eingesetzt werden.

Kapitel 11 Ausgaben und Einnahmen nach Politikfeldern

? **Die Darstellung nach Politikfeldern zeigt aktuelle Schwerpunkte der Arbeit des Senats auf.**

Fünfzehn Politikfelder unterrichten nachfolgend über Aufgabenschwerpunkte und wichtige Zielsetzungen der Arbeit des Senats. Die beigefügten Übersichten zeigen jeweils die Aggregatgrößen konsumtive Sachausgaben, Investitionsausgaben und Einnahmen der Hauptverwaltung auf – allerdings ohne die noch zu beschließenden und umzusetzenden weiteren Konsolidierungsmaßnahmen. Disaggregierte Daten für die Personalausgaben und für die Ausgaben der Bezirke stehen derzeit nicht zur Verfügung.

Innere Sicherheit

Schwerpunkte der Inneren Sicherheit sind die Bekämpfung von Verbrechen und politischem Extremismus sowie die Durchsetzung der Grundregeln eines geordneten Zusammenlebens. Gleichzeitig muss der Bürger in jeder akuten Notlage, die durch Unfall oder Brand bedingt ist, schnelle Hilfe bekommen.

In einer Stadt mit Parlaments- und Regierungssitzfunktion stellt die Innere Sicherheit eine Aufgabe mit besonderem Gewicht dar.

? **Berliner Modell:** Das Berliner Modell schafft durch die stärkere Einbeziehung der Schutzpolizei in die Verbrechensbekämpfung und eine neustrukturierte Abschnittsarbeit die Voraussetzungen für eine Entlastung der Kriminalpolizei, für eine effektivere Bekämpfung der Schwerkriminalität sowie für eine kiez- und bürgerorientierte Polizeiarbeit.

? **POLIKS:** Das »Polizeiliche Landessystem zur Information, Kommunikation und Sachbearbeitung« ist ein umfassendes DV-System mit multifunktionalen Arbeitsplätzen.

? **Regierungshauptstadt:** Die Errichtung eines polizeilichen Parlaments- und Regierungsabschnitts und einer Feuerwache sowie die Einrichtung einer »Gemeinsamen Leitstelle Landespolizei/Bundesgrenzschutz« gewährleisten die Sicherheit in der Regierungshauptstadt.

Übersicht 23: Politikfeld »Innere Sicherheit«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	474	452	438	438	438
– Investitionsausgaben	89	71	76	74	92
– Einnahmen	335	393	391	393	391

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

? **Digitalfunk:** Das Standard-Kommunikationsmittel der Sicherheitskräfte im Einsatz ist der Funk. Die digitale Technik überwindet den permanenten Mangel an Sprechfunkfrequenzen, ist abhörsicher und bietet eine zufriedenstellende Lösung für Datenfunkanwendungen.

? **Verfassungsschutz**: Der Verfassungsschutz beobachtet militante ausländische Organisationen, extremistische Aktivitäten und fremde Nachrichtendienste.

Justiz

In dieses Politikfeld fallen die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit, die Strafverfolgung und der Justizvollzug in Berlin.

? **Gesetzgebung:** Die Senatsverwaltung für Justiz wirkt bei Gesetzgebungsangelegenheiten sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene des Landes mit.

? **Internationale Strafverfolgung:** Das justizielle Mitwirken an der internationalen Strafverfolgung wird ausgebaut.

? **Unterstützung der Opfer von Straftaten:** Die Position der Opfer von Straftaten wird durch Täter-Opfer-Ausgleich wie durch Verbesserung der Rechtsstellung von Zeugen gestärkt, beispielsweise durch die Zeugenbetreuungsstelle.

? Im **Justizvollzug** werden Untersuchungshaft, Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung, Jugendstrafe, Ordnungs-, Sicherungs-, Zwangs- und Erzwingungshaft sowie Jugendarrest vollzogen.

? **Strafgefangene** und Arrestanten werden auf ein künftig straffreies Leben vorbereitet. Dazu gehören auch schulische und berufliche Förderungsangebote.

? Die **Haftplätze** im offenen und geschlossenen Vollzug werden erweitert und die drei Standorte des **Krankenhauses** der Berliner Vollzugsanstalten hergerichtet.

? **Stiftungen:** Professionelle Beratung und Betreuung sollen Stiftungen zu einem Engagement in Berlin anregen.

Übersicht 24: Politikfeld »Justiz«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	302	312	320	321	326
– Investitionsausgaben	18	23	45	50	48
– Einnahmen	441	447	447	452	452

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

Schule

Die Verwirklichung pädagogischer Ziele berücksichtigt die gestiegenen Modernitätsanforderungen, sichert die soziale Grundversorgung, gestaltet die Reformpolitik durch Entwicklung von Schwerpunkten und stärkt die Selbständigkeit und Eigenverantwortung der einzelnen Schule. Schulreform von innen strukturiert die pädagogischen und materiellen Ressourcen. Auf diese Weise werden die Schulen in die Lage versetzt, auf spezifische Anforderungen und sich wandelnde Bedürfnisse einzugehen.

- **Selbststeuerung von Schule:** Die Berliner Schule wird weiterentwickelt, u.a. durch die Erweiterung der Entscheidungsspielräume und -kompetenzen sowie durch die Konsolidierung und den Ausbau von Angeboten mit besonderem Profil.
- **Neue pädagogische Ansätze:** Schwerpunkte sind Werteerziehung, Gewaltprävention, interkulturelle Bildung und Erziehung sowie Förderung von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache.
- Die **»Grundschulreform 2000«** verbessert die Strukturen im Berliner Bildungswesen, insbesondere durch Flexibilisierung des Verfahrens zum Schuleintritt, Individualisierung der Schulanfangsphase und Förderung benachteiligter Kinder in sozialen Brennpunkten.
- **Stärkung der Medienkompetenz:** Die Bildungsinitiative »Cids! – Computer in die Schulen« stattet die Schulen mit Hard- und Software aus. Die curriculare Arbeit wird im Bereich der Medienerziehung intensiviert.
- Die Förderung der **Bewegungserziehung** und des Schulsports erfolgt auch im Rahmen der Gesundheitserziehung sowie der Anti-Sucht- und der Anti-Gewaltprogramme.
- Präventive Maßnahmen in **Schulstationen** für Grund- und Sonderschulen sichern die schulbezogene Sozialarbeit.
- **Internationale Schulen:** Insbesondere die staatlichen Europa-Schulen Berlin leisten mit einer konsequenten bilingualen Erziehung einen wichtigen Beitrag der Hauptstadt für Europa.
- Das **berufsbildende Schulwesen** wird an die vorhandenen Berufsbilder angepasst und erschließt neue Ausbildungsberufe in innovationsträchtigen, wirtschaftsnahen Dienstleistungsbereichen.
- **Weiterbildung:** Das Förderprogramm »Lebenslanges Lernen« un-

Übersicht 25: Politikfeld »Schule«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	286	303	323	323	317
– Investitionsausgaben	33	28	27	21	16
– Einnahmen	27	34	38	35	31

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

terstützt eigenverantwortete Lernformen weiterbildungsinteressierter Bürger.

Familie, Jugend und Sport

Schwerpunkt ist die Erfüllung von Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch. Jugend- und Familienpolitik tragen zur Etablierung adäquater Lebensbedingungen für junge Menschen und ihrer Familien sowie einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt bei. Die Bereitstellung von Sportstätten und die Förderung des Vereins- und Verbandssports stellen weitere Facetten des Politikfelds dar.

Kinder- und Jugendhilfe soll insbesondere

- junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, Benachteiligungen vermeiden und abbauen,
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
- Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen.

Die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport schafft die erforderlichen Rahmenbedingungen, welche die Jugendämter und die Träger der freien Jugendhilfe in die Lage versetzen, Leistungen der Jugendhilfe zu erbringen. Als oberste Landesjugendbehörde wirkt sie auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hin.

- **Förderung und Unterstützung von Familien:** In der Familienberatung können die Bürger zwischen den Beratungsangeboten freier Träger und der Bezirke wählen.
- Die **Hilfen zur Erziehung** werden unter Schwerpunktsetzung im ambulanten Bereich fortgeführt.
- **Frühförderung und Integration:** Integrative Angebote für gemeinsames Leben und Lernen und ein umfassendes Frühfördersystem für behinderte Kinder schaffen optimale Entwicklungsvoraussetzungen.
- **Maßnahmen gegen Jugendkriminalität:** Präventions- und Interventionsstrategien verringern die Gewalt- und Deliktbereitschaft von Kindern und Jugendlichen.
- **Gleichgeschlechtliche Lebensweisen:** Projekte gleichgeschlechtlicher Lebensweisen bauen Vorurteile ab und unterstützen Emanzipationsprozesse.

Übersicht 26: Politikfeld »Familie, Jugend und Sport«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	880	780	776	773	772
– Investitionsausgaben	7	198	143	8	5
– Einnahmen	131	287	213	98	98

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

- **Pflegekinderwesen:** Das Angebot für Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege wird ausgebaut.
- **Jugendarbeit:** Die überbezirkliche Jugendarbeit konzentriert sich auf Kooperationen mit Schulen, Neue Medien und politische Bildung.
- **Jugendsozialarbeit** dient jungen Menschen zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder individueller Beeinträchtigungen, zum Beispiel durch Jugendberufshilfe, Förderung von jungen Aussiedlern und Ausländern und Streetwork.
- **Sucht und illegale Drogen:** Schwerpunkte sind Maßnahmen der Prävention, Beratung, Therapie und der sozialen wie beruflichen Integration.
- Die unentgeltliche Überlassung **öffentlicher Sportanlagen** an förderungswürdige Sportorganisationen ist das Fundament der öffentlichen Sportförderung. Die Förderung des Leistungssports erfolgt im Rahmen eines länderübergreifenden Konzepts.
- Die **Sanierung** und Modernisierung **von Sportanlagen** gehören zu den dringenden Aufgaben. Die Instandsetzung des Olympiastadions integriert die historische Bausubstanz in eine international konkurrenzfähige, multifunktionale Sportarena.
- Im Rahmen des **Stadtmarketings** werden Veranstaltungen des Spitzensports wie der Berlin-Marathon und das ISTAF unterstützt.

Gesundheit und Soziales

Dieses Politikfeld umfasst insbesondere die dauerhafte Förderung der Gesundheit und die soziale Integration aller Bevölkerungsgruppen.

Vorausschauende Gesundheitspolitik ist zugleich Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die im Netzwerk von professioneller Hilfe, Stärkung der persönlichen Fähigkeiten der Menschen für ihre Lebensbewältigung und Einbindung in Selbsthilfeaktivitäten am besten gefördert werden kann.

Die Sozialhilfepolitik steht unter einem aktivierenden Leitbild: So hat die Integration in den Arbeitsmarkt Vorrang vor der Zahlung von passiven Transferleistungen, wird eine Balance zwischen »fördern« und »fordern« angestrebt.

In der Migrationspolitik gewinnt die verbesserte Integration, insbesondere von jungen Menschen, an Bedeutung; deren Integration ist ein viel-

Übersicht 27: Politikfeld »Gesundheit und Soziales«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	726	735	691	663	645
– Investitionsausgaben	291	400	496	356	289
– Einnahmen	414	428	453	337	331

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

schichtiger und langwieriger Prozess.

- Ein Einheitsunternehmen für die städtischen **Krankenhäuser** ermöglicht eine patientennähere, wirtschaftlichere Krankenversorgung bei gleichzeitiger Entlastung der Gesetzlichen Krankenversicherung.
- Die Umsetzung des **Krankenhausplanes** trägt der Anpassung der Behandlungskapazitäten an den tatsächlichen Behandlungsbedarf Rechnung.
- Die **pflegerische Versorgung der Berliner Bevölkerung** wird den Veränderungen in der Altersstruktur angepasst.
- Ehrenamt, Selbsthilfe und professionell erbrachte Leistungen werden stärker miteinander verzahnt, um die Bedeutung **bürgerschaftlichen Engagements** stärker würdigen zu können.
- Das **Landesgleichberechtigungsgesetz** beabsichtigt eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen behinderter Menschen.

Arbeitsmarkt

Das Politikfeld wird durch Maßnahmen zur Förderung des regionalen Arbeitsmarktes bestimmt. Sie begleiten den wirtschaftlichen Strukturwandel mit seinen Produkt- und Prozessinnovationen. Die regionale Arbeitsmarktförderung gewährt u.a. Lohnkostenzuschüsse und qualifiziert Belegschaften in kleinen und mittleren Unternehmen. Daneben bilden Fördermaßnahmen für Arbeitslose eine Brücke in die Erwerbstätigkeit.

Die zeitlich befristete Beschäftigungsförderung bewirkt die Integration von besonders schwer vermittelbaren Zielgruppen des Arbeitsmarktes in sinnvolle und wertschöpfende Maßnahmen.

Die Berufsbildungspolitik ermöglicht allen Jugendlichen die Aufnahme einer Berufsausbildung und damit den Einstieg in das Berufsleben. Sie wird durch Maßnahmen zur beruflichen Integration von benachteiligten Jugendlichen und jungen Menschen mit schlechten Startchancen ergänzt.

- **»Integration durch Arbeit«** gewährt finanzielle Leistungen an Berliner Unternehmen und an freie, gemeinnützige Träger aus eingesparten Sozialhilfemitteln sowie aus Arbeitsförderungsmitteln.
- **Strukturanpassungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** stellen bedeutende arbeitsmarktentlastende Förderinstrumente dar und

Übersicht 28: Politikfeld »Arbeitsmarkt«

	2000	2001	2002	2003	2004
— konsumtive Sachausgaben	527	459	425	424	422
— Investitionsausgaben	2	2	2	2	2
— Einnahmen	301	284	306	229	224

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

tragen zur Aufrechterhaltung der sozialen und kulturellen Infrastruktur in den Berliner Bezirken bei.

- Die **Anpassung der Qualifikation** von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer/innen an den wirtschaftlichen Wandel steigert die Leistungsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen.
- **Lohnkostenzuschüsse für Zielgruppen des Arbeitsmarktes:** Landeseigene Lohnkostenzuschüsse fördern die Einstellung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie von Frauen in gewerblich-technischen Berufen.
- **Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen:** Die berufliche Weiterbildung verzahnt Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik.
- Das **Berliner Richtlinienprogramm zur Förderung der Berufsausbildung** unterstützt die ausbildende Wirtschaft bei der überbetrieblichen Ausbildung, der Verbund- und Kooperationsausbildung. Daneben werden betriebliche Ausbildungsplätze für Jugendliche mit weniger guten Startchancen sowie die Berufsausbildung von jungen Frauen gefördert.
- **Bund-Länder-Sonderprogramm** zur Bereitstellung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen für unversorgte Ausbildungsplatzbewerber/-innen**:** Gefördert werden Ausbildungsplätze in wirtschaftsnahen, branchenbezogenen und regionalen Ausbildungsverbünden. Weiterhin werden schulische berufsqualifizierende Ausbildungsgänge sowie Ausbildungsplätze in Kooperation von Berufsschulen und wirtschaftsnahen Trägern angeboten.
- **Modular-duale Qualifizierungsmaßnahme:** In dem bundesweit neuen Modellprojekt werden für Jugendliche ohne Hauptschulabschluss Berufsvorbereitung und -ausbildung miteinander verknüpft. Die Modularisierung und Zertifizierung von Ausbildungsabschnitten ermöglicht den Erwerb der vollen Berufsfähigkeit bzw. von arbeitsmarktverwertbaren Qualifikationen.
- Die Maßnahmen zur Bekämpfung der **Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung** und von **Lohndumping** werden verschärft.

Frauen

Die Chancengleichheit von Frauen und die Sensibilisierung der Gesellschaft für die Gleichstellung wird durch frauenpolitische Aufklärungs- und Informationsarbeit, Fortentwicklung des Landesgleichstellungsgesetzes, Frauenförderung in Erwerbsleben, Wissenschaft und Kultur, ressortübergreifende Gesamtkonzepte zur Prävention sowie Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von Frauenhandel gefördert.

- Maßnahmen zur **beruflichen Qualifizierung und Beratung:** Förderung von Modellmaßnahmen, Qualifizierung von Frauen in frauenuntypischen wie auch neuen Berufen; Förderung der Existenzgründung sowie Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familie und Beruf.

Übersicht 29: Politikfeld »Frauen«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	27	33	33	33	33
– Investitionsausgaben	0	0	0	0	0
– Einnahmen	0	8	8	8	8

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

- Im Rahmen des **Berliner Expertinnen-Beratungsnetzes** werden Frauen in allen Fragen ihrer beruflichen und persönlichen Entwicklung durch Expertinnen (Karrierefrauen im Ruhestand) beraten.
- Erhalt der **frauenspezifischen Infrastruktur im Ostteil Berlins:** Die Förderung von Frauenprojekten und -zentren stellt frauenspezifische Dienstleistungen sicher.
- Die **Frauenförderung in der Privatwirtschaft** zielt auf Information und Beratung zur Frauenförderung (Personalentwicklung, Frauenförderpläne), Durchführung von Workshops und Tagungen, Erhöhung der Berufschancen für Frauen in mittleren und höheren Führungsebenen.
- **Frauenpolitische Maßnahmen und Programme im Antigewalt-Bereich** sind die Förderung von Frauenhäusern, Zufluchtswohnungen, nachgehende Beratung, Kooperationsprojekte, Krisenzentren und Fachberatungsstellen. Das Modell Berliner Interventionsprojekt und die Einrichtung der Berliner Fachkommission Frauenhandel ergänzen opferorientierte Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung von Gewalt gegen Frauen.
- **Soziale Beratungs-, Bildungs- und Vernetzungsprojekte für ausländische Frauen** beugen der innerfamiliären Gewalt vor und fördern den Integrationsprozess durch Bildungs-, Kultur- und Beratungsangebote.
- **Förderung sozial-kultureller Frauenprojekte:** Selbsthilfe- und Frauenzentren sind Treffpunkte und Orte der Kommunikation für alle Frauen. Sie bieten Hilfe und Beratung für Frauen in speziellen Problemlagen, Kurse zu weitgefächerten Thematiken und sozialkulturelle Aktivitäten.

Stadterneuerung, Bauen und Wohnen

Das Politikfeld umfasst die Förderung des Wohnungsbaues und die Städtebauförderung einschließlich der Stadterneuerung. Die Wohnungspolitik sichert Wohnen in Berlin mit bezahlbaren Mieten, stärkt die soziale Mischung in den Wohngebieten und schafft ein zeitgemäßes Mietrecht.

Zu dem Politikfeld gehören weiterhin die gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg, die bauliche Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden der Hauptverwaltung sowie des Berliner Straßenlandes.

Übersicht 30: Politikfeld »Stadterneuerung, Bauen und Wohnen«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	2 741	2 789	2 819	2 778	2 720
– Investitionsausgaben	1 321	1 188	1 135	1 092	985
– Einnahmen	674	663	401	381	327

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

? Die **Modernisierung und Instandhaltung** von Wohngebäuden wird fortgeführt. Die Ausgaben zur **Förderung des Wohnungsbaus** sind vor allem durch die eingegangenen Verpflichtungen für bereits realisierte Bauvorhaben bedingt.

? Stadtteile mit besonderem **Entwicklungsbedarf** werden prioritär gefördert. Das **Wohnumfeld** von Großsiedlungen und Altbauquartieren wird verbessert, und im Rahmen des **Quartiersmanagements** werden diese Stadtteile stabilisiert.

? Das **Historische Zentrum Mitte** und die **City West** erhalten – mit den Einzelprojekten Alexanderplatz und Breitscheidplatz – neue Entwicklungsimpulse.

? Wichtige Baumaßnahmen zur Entlastung **hocherschlossener Wohn- und Geschäftslagen** sowie sensibler städtischer Zentren sind die Brücken zur Umfahrung von Köpenick sowie die Fertigstellung der B 96 des Nord-Süd-Tunnels unter dem Tiergarten.

? **Öffentliche Anlagen** und **Plätze** werden qualitätsgerecht wiederhergestellt.

Verkehr

Ein ausgewogenes Verhältnis von öffentlichem Nahverkehr und motorisiertem Individualverkehr gewährleistet eine stadt- und umweltverträgliche Mobilität. Im Vordergrund stehen Investitionen in den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere die Erweiterung des Straßenbahnnetzes. Darüber hinaus wird die Verkehrsinfrastruktur weiterentwickelt. Hier gilt der Grundsatz »Straßenreparatur vor Straßenaus- und -neubau«.

? Das **Straßenbahnnetz** wird erweitert und enger an die Schnellbahn angebunden.

? Der Bau der **U-Bahnlinie U5** wird in dieser Legislaturperiode mit

Übersicht 31: Politikfeld »Verkehr«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	633	589	580	580	581
– Investitionsausgaben	495	274	323	340	418
– Einnahmen	879	787	790	797	821

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

dem II. Bauabschnitt fortgeführt.

? **Ausbau des Radwegesystems:** Im Rahmen des Veloroutenkonzepts wird ein Fahrradroutennetz im zentralen Bereich realisiert, werden bestehende Routen optimiert.

? **Verkehrskoordination:** Durch Erneuerung der Verkehrsregelungszentrale und den Aufbau einer Verkehrsmanagementzentrale wird der Verkehr besser koordiniert.

Umweltschutz

Das Politikfeld umfasst Immissionsschutz, Abfallwirtschaft, Lärmbekämpfung, Strahlenschutz, Gewässerschutz sowie Wasserwirtschaft. Die Umweltpolitik sorgt insbesondere für eine Verbesserung der Umweltverträglichkeit und des Klimaschutzes, daneben für eine umweltgerechte Sonderabfallentsorgung und den Schutz der Berliner Gewässer.

? Maßnahmen der privaten Wirtschaft werden durch **Umweltförder- und -entlastungsprogramme** unterstützt.

? Ein umfassendes **Grundwassermanagement** reguliert Grundwasserförderung und -stand. Daneben wird ein **Abwasserbeseitigungsplan** entwickelt.

? Das **Landesenergieprogramm** hat sich zum Ziel gesetzt, Kohlendioxid-Immissionen bis zum Jahr 2010 um mindestens 25 v.H. gegenüber dem Jahr 1990 zu vermindern.

? Die Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien ist Schwerpunkt der **Luftreinhaltung**.

? Entwicklung einer gesamtstädtischen **Lokalen Agenda 21** (freiwilliges Handlungsprogramm nach UN-Beschluss zum nachhaltigen Wirtschaften in sozialer, umweltpolitischer und finanzieller Hinsicht).

Übersicht 32: Politikfeld »Umweltschutz«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	81	83	68	68	67
– Investitionsausgaben	38	46	47	46	44
– Einnahmen	200	203	197	196	194

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

Wirtschafts- und Technologiepolitik

Das Politikfeld legt über die Aktionsbereiche Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsförderung und Wirtschaftsordnung die Voraussetzungen für die Schaffung neuer und den Erhalt bestehender Arbeitsplätze, um so die Arbeitslosigkeit zu senken und Einkommen und Steuerertragskraft zu stärken.

Übersicht 33: Politikfeld »Wirtschafts- und Technologiepolitik«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	129	182	180	187	184
– Investitionsausgaben	542	484	481	489	485
– Einnahmen	400	392	368	372	367

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

Dies umfasst eine konsequente Bestandspflege bestehender Unternehmen ebenso wie die Unterstützung von Existenzgründungen und Neuansiedlungen.

Der Politikbereich begleitet den strukturellen Wandlungsprozess der Berliner Wirtschaft durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen.

? Die **Investitionsförderung** modernisiert die wirtschaftsnahe Infrastruktur und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

? Die **Innovationsförderung** verbessert die Innovationsfähigkeit der Berliner Wirtschaft, insbesondere in den Zukunftsfeldern Informationstechnik und Medien, Verkehrstechnik sowie Bio- und Medizintechnik.

? Die **aktive Bestandspflege** fördert die Entwicklungschancen der mittelständischen Unternehmen.

? Die weltweite **Akquisition von Investoren** stärkt den Wirtschaftsstandort.

? Die **Förderung von Existenzgründungen** verbreitert das unternehmerische Potenzial der Stadt.

? Die Chancen der **Ost-West-Zusammenarbeit** werden genutzt.

Betriebe

Das Politikfeld umfasst insbesondere die städtischen Ver- und Entsorgungsbetriebe BEHALA, BSR, BVG, die Berliner Wasserbetriebe sowie die Berlinwasser Holding.

? Die **Optimierung des Kerngeschäfts** ermöglicht eine preisgünstige Leistungserstellung für die Kunden.

? Die **Erschließung neuer Geschäftsfelder** optimiert unternehmeri-

Übersicht 34: Politikfeld »Betriebe«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	418	363	370	345	341
– Investitionsausgaben	900	842	896	948	953
– Einnahmen	38	61	61	61	61

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

sches Handeln.

? Das **Nachfragepotenzial** der Unternehmen stärkt die Wirtschaftsregion.

Finanzen

Schwerpunkte sind die Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplans, die Kreditaufnahme, der Zahlungsverkehr und das Kassenwesen sowie die Verwaltung und Aktivierung des Vermögens. Die Finanzämter setzen die Steuern fest und erheben sie. Das Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen wickelt u.a. die Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen ab.

? Die Neuordnung des **Länderfinanzausgleichs** und die **Steuerreform** sind große Herausforderungen der Legislaturperiode.

? Die technische Umstellung auf den **EURO** im Jahre 2002 wird zentral vorbereitet.

? Die Finanzämter passen sich an das bundeseinheitliche Automationsprojekt **FISCUS** an.

? Landeseigene Grundstücke sollen zu effizienterer Vermarktung in einen **Liegenschaftsfonds** eingebracht werden.

? **Vermögensaktivierungen** tragen zur Schließung der strukturellen Finanzierungsdefizite im Planungszeitraum bei.

Übersicht 35: Politikfeld »Finanzen«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	150	148	141	139	136
– Investitionsausgaben	21	28	33	33	33
– Einnahmen	384	428	406	410	408

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

Wissenschaft und Forschung

Den Schwerpunkt des Politikfeldes Wissenschaft und Forschung bilden die Hochschulen einschließlich der Hochschulmedizin und die außeruniversitären Forschungsinstitute sowie die Ausbildungsförderung.

Ziel der Wissenschaftspolitik ist es, den Wissenschaftsstandort Berlin durch Bildung von Schwerpunkten und Kompetenzzentren weiterhin wettbewerbsfähig zu gestalten.

Leitlinien der Hochschulpolitik sind die Sicherung der Ausfinanzierung von 85 000 personalbezogenen Studienplätzen sowie die strukturelle Neuordnung der Lehr- und Forschungsbereiche auf der Grundlage der Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Strukturplanung der Hochschulen in Berlin.

? **Hochschulverträge:** Wesentlicher Gegenstand sind die Verhandlungen mit den Hochschulen über ihre Verlängerung für die Jahre

Übersicht 36: Politikfeld »Wissenschaft und Forschung«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	2 844	2 829	2 901	2 902	2 885
– Investitionsausgaben	458	449	454	487	472
– Einnahmen	503	508	508	525	493

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

2003 und folgende. Die notwendigen Struktur- und Reformmaßnahmen werden in den Verträgen durch Zielvereinbarungen mit einer leistungsorientierten Mittelzuweisung verbunden.

? **Hochschulgesetz**: Die Organisation der Berliner Hochschulen wird durch eine Änderung des Berliner Hochschulgesetzes stärker an privatrechtlichen Unternehmensstrukturen orientiert. Im Rahmen der Erprobungsklausel entwickeln die Hochschulen verschiedene Konzepte für Leitungsformen und eigene Grundordnungen. Diese Erfahrungen werden bei der Novellierung des Berliner Hochschulgesetzes berücksichtigt.

? Die **Ausbauinvestitionen** im Hochschulbereich konzentrieren sich auf die zur Hälfte vom Bund getragene Ansiedlung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer der Humboldt-Universität in Adlershof und die schrittweise Sanierung des Universitätsklinikums Charité der Humboldt-Universität.

? Der **außeruniversitäre Forschungsbereich** wird, gestützt auf Empfehlungen des Wissenschaftsrates, gemeinsam von Bund und Ländern gefördert. Dessen Potenzial stellt einen wichtigen, international wirkenden Standortfaktor im Wissenschafts- und Wirtschaftwettbewerb dar. Überregional sichtbare Schwerpunkte wie Biotechnologie, Informationstechnik und das Entwicklungsvorhaben Adlershof werden weiter ausgebaut.

Kultur

Schwerpunkte des Politikfeldes Kultur sind die Förderung der Hauptstadtkultur sowie die Erhaltung und Weiterentwicklung des vielfältigen Kulturangebots der Stadt.

Berlin steht wie kaum eine andere Stadt für das Europa des 21. Jahrhunderts. Die europäische Integration hat ihre Basis im Bereich der Kultur. Ziel der Förderung ist es, das kreative und innovative Potenzial der Berliner Kunstszene auch weiterhin zu entfalten und damit das geistige und gesellschaftliche Leben zu bereichern.

Gemeinsam mit dem Bund wird die Kulturlandschaft in der Hauptstadt weiterentwickelt.

? Das Angebot der **Berliner Sprech- und Musiktheater** wird auf hohem künstlerischen Niveau und in ausgeprägter Vielfalt erhalten. Zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit werden zur Zeit Rechtsformänderungen und Strukturverbesserungen diskutiert.

Übersicht 37: Politikfeld »Kultur«

	2000	2001	2002	2003	2004
– konsumtive Sachausgaben	891	866	869	869	868
– Investitionsausgaben	188	92	49	46	35
– Einnahmen	161	81	50	52	41

Mio DM; nur Hauptverwaltung. Ab 2002 ohne weitere, noch zu beschließende und umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen

? **Künstlerförderung:** Künstler werden unmittelbar und durch die Bereitstellung von Arbeitshilfen gefördert. Ausländischen Mitbürgern/innen werden strukturelle Hilfen für die künstlerische Produktion in Berlin gewährt.

? Mit dem **Filmhaus am Potsdamer Platz** ist ein neues kulturelles Zentrum entstanden, das den Anspruch Berlins als Medienstandort festigt.

? Gemeinsam mit dem Bund werden international vielbeachtete Projekte – wie etwa die Restaurierung der **Museumsinsel** – vorangetrieben.

Vierter Teil Die Investitionsplanung

Allgemeines

Nach § 50 Abs. 4 Haushaltsgrundsätzegesetz sind die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte im Finanzplan zu erläutern und zu begründen. Die auf der Grundlage der Finanzplanung überarbeiteten mehrjährigen Investitionsprogramme sind den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen. Diese Vorschrift gilt unmittelbar für Bund und Länder. Deshalb enthält die Landeshaushaltsordnung dazu keine weiteren Regelungen.

In der Investitionsplanung werden die Planungsabsichten des Senats zu den in der Finanzplanung ausgewiesenen Beträgen für Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen, Darlehen und Erwerb von Beteiligungen u.ä. dargestellt. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass es sich bei der Investitionsplanung nicht um eine ausschließlich bedarfsorientierte Planung, sondern um eine mit den voraussichtlichen Finanzierungsmöglichkeiten abgestimmte Planung handelt. Angesichts der in den künftigen Jahren bestehenden Deckungslücken muss diese Planung jedoch unter dem Vorbehalt weitergehender Sparmaßnahmen gewertet werden.

Mit der Investitionsplanung wird außerdem der nach § 50 Abs. 4 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bestehenden Verpflichtung Rechnung getragen, die in der Finanzplanung vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen.

Gliederung der Investitionsplanung

Die Investitionsplanung ist nach den Positionen der Finanzplanung gegliedert. Die Position für Baumaßnahmen wird weiter untergliedert in Hochbau und Tiefbau. Die Investitionsausgaben wurden auf die einzelnen Verwaltungsbereiche nach den bestehenden Einzelplänen zugeordnet. Als Einzelobjekte werden Baumaßnahmen und Zuschussbaumaßnahmen der Senatsverwaltungen mit Gesamtkosten ab 2 Mio DM und der Bezirksverwaltungen mit Gesamtkosten ab 10 Mio DM ausgewiesen. Für alle übrigen Investitionsausgaben werden je Einzelplan der Hauptverwaltung und je Bezirk die Summen für die einzelnen Planungsjahre angegeben. In den Erläuterungen zu den Summenbeträgen werden wesentliche Vorhaben aufgezählt.

Vergleichbarkeit mit dem Haushaltsplan

Dem Zahlenwerk der Investitionsplanung liegen für 2000 das Soll gemäß Haushaltsplan und für 2001 der Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2001 in der Fassung des Senatsbeschlusses vom 25. Juli 2000 zugrunde.

Eckwerte der Investitionsplanung 2000 bis 2004

Die Aufstellung der Investitionsplanung 2000 bis 2004 wurde bestimmt von den Konsolidierungsbemühungen für den Haushaltsplan 2001 und dem Erfordernis, den Konsolidierungskurs auch in den Jahren ab 2002 fortzusetzen.

Die Investitionsplanung 2000 bis 2004 schließt mit folgenden Eckwerten ab:

Übersicht 38: Eckwerte der Investitionsplanung 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Investitionen**	**4 998**	**4 479**	**4 691**	**4 521**	**4 431**
nachrichtlich					
Investitionen nach der Finanzplanung 1999 bis 2003	5 117	5 004	4 721	4 398	x

Mio DM

Grundsätze für die Aufstellung der Investitionsplanung 2000 bis 2004

Grundlage für die Aufstellung war die vom Senat am 25. Januar 2000 beschlossene Investitionsplanung 1999 bis 2003. Änderungen für den Zeitraum bis zum Jahre 2003 konnten nur gegen Kürzungen an anderen Stellen in gleicher Höhe und im gleichen Jahr akzeptiert werden.

Als Beitrag für eine konsequente Fortführung der Konsolidierungspolitik ist die weitere Absenkung der Investitionsausgaben unverzichtbar. Die Absenkung der Investitionsausgaben, das sich aus der Finanzplanung für 2004 ergebende Finanzierungsdefizit sowie die Vorbelastung aus den fortzusetzenden Maßnahmen der Planjahre bis einschließlich 2003 schränken den finanzpolitischen Spielraum für neue Vorhaben ganz erheblich ein.

Vor diesem Hintergrund kamen daher Neubeginner, die nicht bereits in der Investitionsplanung 1999 bis 2003 enthalten waren und für die ein Ausgleich nicht gefunden werden konnte, grundsätzlich nicht in Betracht.

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen

Das trotz der bestehenden Finanzprobleme weiterhin hohe Investitionsniveau des Landes Berlin wird durch erhebliche Zuweisungen von der Europäischen Union (EU), vom Bund und in geringerem Maße von anderen ermöglicht. Im Entwurf des Haushaltsplans 2001 und der Finanzplanung 2000 bis 2004 sind folgende Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Investitionen veranschlagt:

Übersicht 39: Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Investitionen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Investitionen**	**2 551**	**2 776**	**2 392**	**2 305**	**2 305**
nachrichtlich					
Anteil an den Investitionsausgaben (v.H.)	51,0	62,0	51,0	51,0	52,0

Mio DM

Die Zahlen der Investitionsplanung

Die Eckwerte der Investitionsplanung und Übersichten über die wesentlichen Investitionsvorhaben der Senats- und Bezirksverwaltungen sind in Anhang F dargestellt.

Anhang A Die neun finanzpolitischen Herausforderungen im Detail

? **Kapitel 3 hatte neun finanzpolitische Herausforderungen benannt – angesiedelt zwischen den Eckpunkten »Die Zinsausgaben sind zu hoch« und »Die Wirtschaftsleistung ist zu schwach«. Der vorliegende Anhang enthält Details zu jeder der Herausforderungen.**

Herausforderung ①: Die Zinsausgaben sind zu hoch.

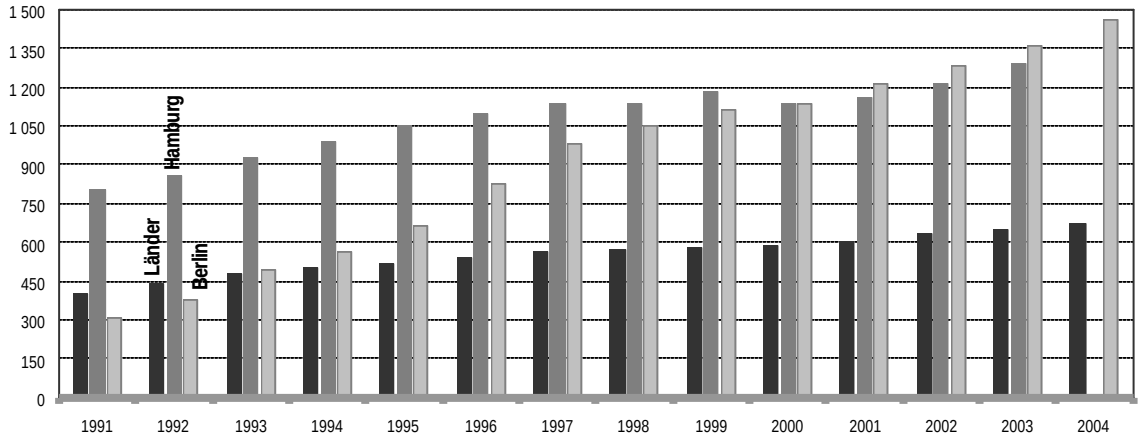
Die Zinsausgaben je Einwohner (Abb. 18) sind Spiegelbild des steilen Anstiegs des Schuldenstandes zwischen 1991 und 2000. In diesem Zeitraum haben sich die Zinsausgaben von rd. 300 auf 1 140 DM/Einwohner annähernd vervierfacht; sie werden bis zum Jahre 2004 – bei strikter Einhaltung des Konsolidierungskurses und moderater Zinsentwicklung – auf etwa 1 470 DM/Einwohner ansteigen.

Im Durchschnitt der Länderhaushalte betragen die Zinsbelastungen im Haushaltsjahr 2000 rd. 470 DM/Einwohner, unter Einschluss der Kommunalhaushalte rd. 590 DM/Einwohner. Die auf den Einwohner bezogene Zinsbelastung ist damit in Berlin doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt.

Auch Hamburg weist – übrigens seit langem – eine hohe einwohnerbezogene Zinsbelastung (2000: rd. 1 140 DM/Einwohner) auf, im Jahre 2001 wird Berlin Hamburg überholt haben. Bemerkenswert ist, dass die Berliner Zinsbelastungen 1991 erheblich unter dem Länder-Durchschnittswert (300 DM/Einwohner gegenüber 400 DM/Einwohner) lagen; sie haben sich erst im Verlaufe der zurückliegenden zehn Jahre zu dem heutigen Niveau aufgebaut.

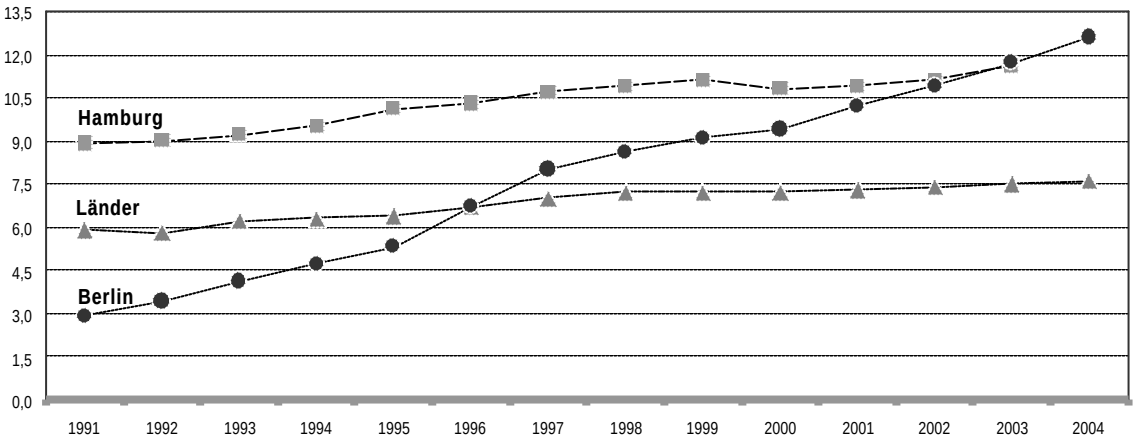
Haushaltswirtschaftliche Verschlechterungen der zurückliegenden zehn Jahre bringt auch die Zins-/Ausgaben-Quote zum Ausdruck, die den

Abb. 18: Zinsausgaben je Einwohner 1991 bis 2004



DM je Einwohner; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000, für 2004 hier wie im folgenden noch keine Angaben verfügbar

Abb. 19: Zins-/Ausgaben-Quote 1991 bis 2004



Zinsausgaben in v.H. der Gesamtausgaben; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben beschreibt (Abb. 19). 1991 belief sich die Berliner Zins-/Ausgaben-Quote auf nur 2,9 v.H., im laufenden Haushaltsjahr 2000 beträgt sie 9,4 v.H. Bis zum Jahre 2004 wird sie – volle Einhaltung des Konsolidierungskurses unterstellt – voraussichtlich auf 12,7 v.H. ansteigen. Im Länderdurchschnitt hingegen beträgt die Zins-/Ausgaben-Quote im Jahre 2000 7,2 v.H. (ohne Gemeinden: 7,9 v.H.), in Hamburg 10,8 v.H.

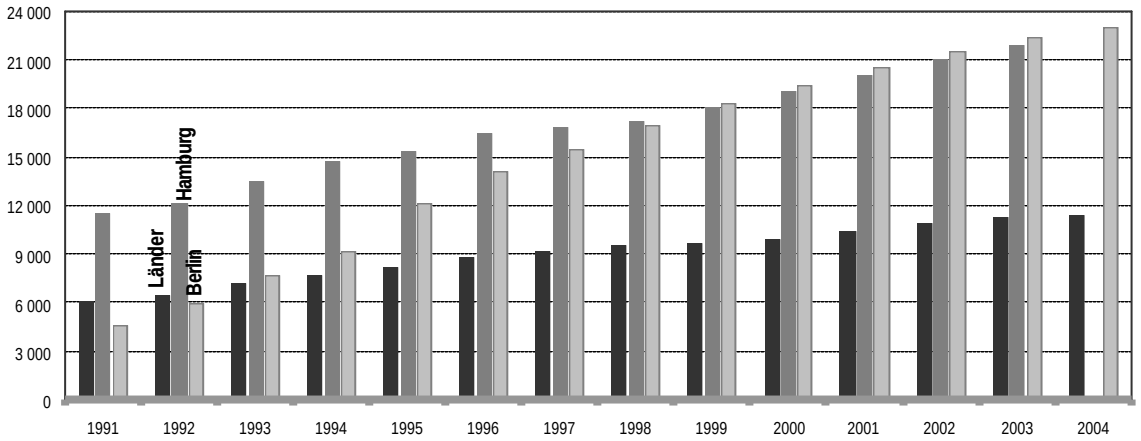
Dass die Zins-/Ausgaben-Quote für Berlin angesichts der erreichten Zinsbelastungen nicht noch schlechtere Werte aufweist, liegt ausschließlich an einer Eigenschaft der Quotenbildung: hier werden (überhöhte) Zinsausgaben auf (überhöhte) Gesamtausgaben bezogen – und damit wird ein tendenziell zu günstiges Bild gezeichnet. Wiese Berlin Gesamtausgaben in der Größenordnung von Hamburg (vgl. hierzu »Herausforderung ⑥«) auf, so beliefe sich die Zins-/Ausgaben-Quote auf etwa 10,7 v.H.

Herausforderung ②: Der Schuldenstand ist zu hoch.

Abb. 20 zeigt, wie der Kreditmarkt-Schuldenstand je Einwohner seit 1991 rasant angestiegen ist. Mit 19 430 DM/Einwohner am Ende des Jahres 2000 liegt Berlin um rd. das Doppelte über dem Länderdurchschnitt einschließlich Gemeinden (9 920 DM/Einwohner) und überschreitet seit 1999 auch den hamburgischen Vergleichswert (im Jahre 2000: 19 030 DM/Einwohner). Bis zum Jahre 2004 wird der Schuldenstand auf etwa 23 000 DM je Einwohner angestiegen sein; die volle Einhaltung des Konsolidierungspfades mit der schrittweisen Absenkung der jährlichen Neuverschuldung ist dabei unterstellt.

Im Jahre 1991 lag die Pro-Kopf-Verschuldung für Berlin bei lediglich 4 600 DM und unterschritt den Länderdurchschnitt einschließlich Gemeinden deutlich (seinerzeit rd. 6 000 DM/Einwohner).

Abb. 20: Kreditmarkt-Schuldenstand je Einwohner 1991 bis 2004



DM je Einwohner per 31.12. des jeweiligen Jahres; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

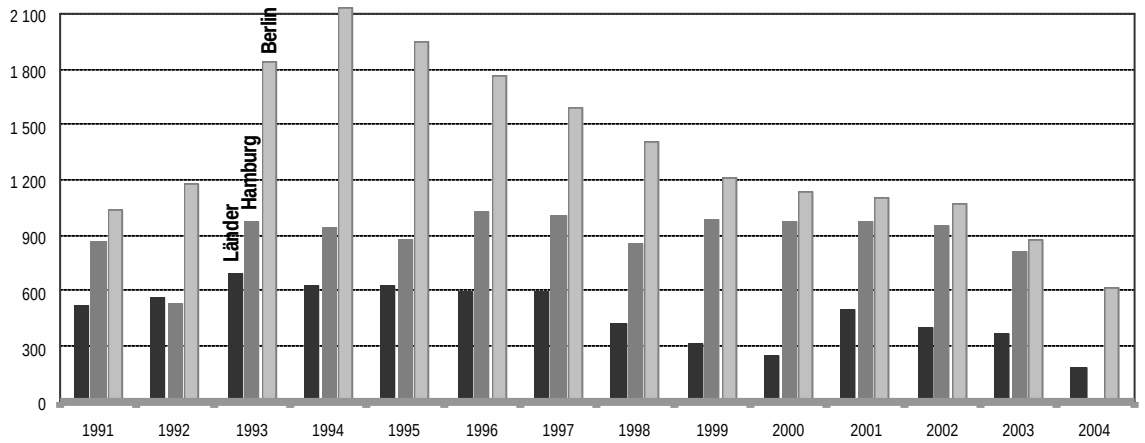
Herausforderung ③: Die Neuverschuldung ist zu hoch.

Die Neuverschuldung je Einwohner (Abb. 21) weist in den Jahren ab 1991 einen steilen Zuwachs auf, der mit reichlich 2 100 DM/Einwohner im Jahre 1994 seinen Kulminationspunkt erreichte (in absoluten Zahlen: 7,4 Mrd DM). Seinerzeit übertraf die Neuverschuldung des Landes Berlin den Länderdurchschnitt um das dreieinhalbfache.

Seitdem wird die Neuverschuldung in jährlichen Schritten kräftig zurückgeführt und beträgt im Haushaltsjahr 2000 nur noch 1 130 DM/Einwohner, liegt damit gleichwohl immer noch deutlich über dem Länderdurchschnitt (ohne Gemeinden: 300 DM/Einwohner; einschließlich Gemeinden: 250 DM/Einwohner). Im Jahre 2004 soll ein Stand von rd. 600 DM/Einwohner erreicht werden.

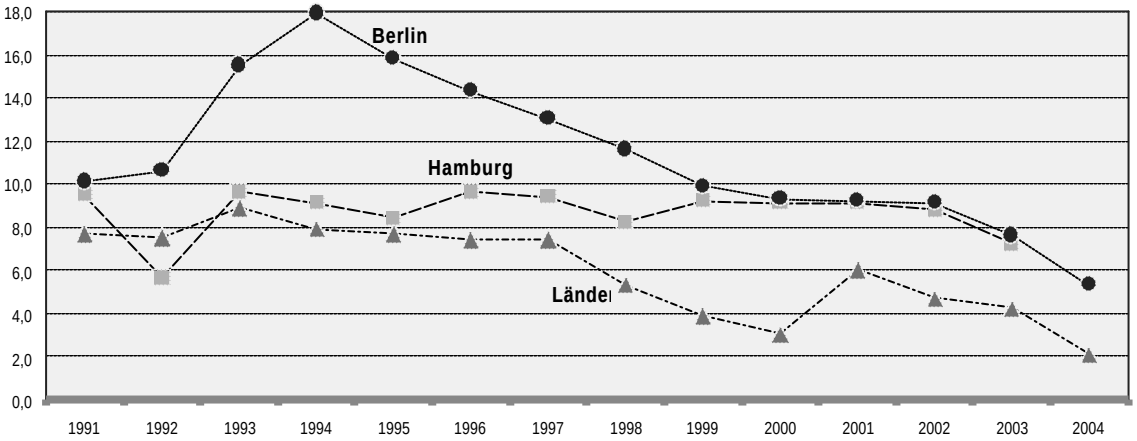
Als haushaltswirtschaftliche Kennziffer zeigt die Kreditfinanzierungsquote (Abb. 22), dass in Berlin ein überproportional hoher Anteil der Gesamtausgaben durch Neuverschuldung finanziert wird (Haushaltsjahr

Abb. 21: Neuverschuldung je Einwohner 1991 bis 2004



DM je Einwohner; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

Abb. 22: Kreditfinanzierungsquote 1991 bis 2004



Nettoneuverschuldung in v.H. der Gesamtausgaben; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

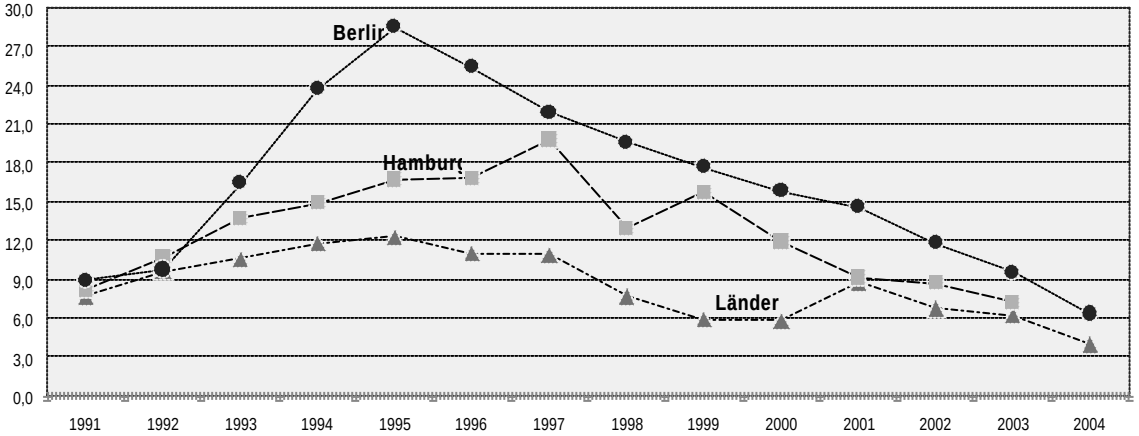
2000 Berlin: 9,3 v.H.; Länder einschließlich Gemeinden: 3,0 v.H.). Seinen Spitzenwert erreichte Berlin im Jahre 1994, als 17,9 v.H. der Gesamtausgaben durch Kredit finanziert wurden. Bis zum Jahre 2004 soll die Kreditfinanzierungsquote auf etwa 5,2 v.H. zurückgeführt werden.

Herausforderung ④: Der Landeshaushalt weist ein hohes strukturelles Finanzierungsdefizit auf.

Die Defizitquote Abb. 23 setzt das strukturelle Finanzierungsdefizit in Beziehung zu den Gesamtausgaben und gibt damit Auskunft darüber, in welchem rechnerischen Anteilsverhältnis Ausgaben nicht durch »ordentliche« Einnahmen, sondern vielmehr durch Einnahmen aus Neuverschuldung und aus der Aktivierung von Vermögen finanziert werden (siehe hierzu auch Herausforderungen ③ und ⑤).

Die Defizitquote der Länder (einschließlich Gemeinden) schwankt im

Abb. 23: Defizitquote 1991 bis 2004



Strukturelles Finanzierungsdefizit in v.H. der Gesamtausgaben; eigene Berechnungen. Länder einschl. Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

Zeitablauf zwischen 12,3 v.H. (1995) und 5,8 v.H. (2000). Für Hamburg sieht die Defizitquote bereits sehr viel ungünstiger aus: hier wurde 1997 ein Höchstwert von 19,8 v.H. erreicht (im Jahr 2000: 11,9 v.H.).

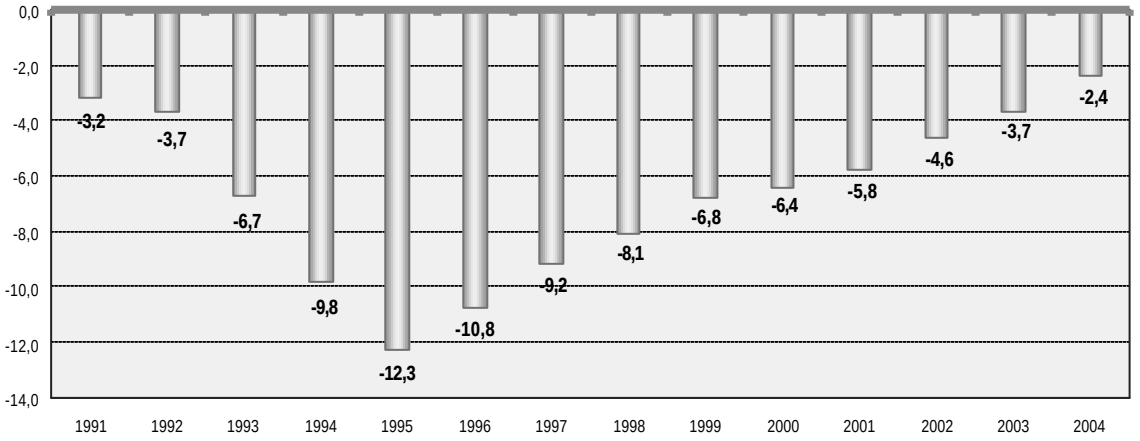
In Berlin hatte die Defizitquote in den Jahren 1991 und 1992 ein annähernd durchschnittliches Niveau. Ab 1993 stieg sie dann weit überproportional und erreichte 1995 mit 28,5 v.H. ihren Spitzenwert. Seitdem ist sie schrittweise zurückgeführt worden, liegt im laufenden Haushaltsjahr 2000 allerdings immer noch bei 15,8 v.H. Bis zum Jahre 2004 soll die Defizitquote auf 6,2 v.H. und damit in etwa auf das Niveau des Länderdurchschnitts abgesenkt werden; bis zum Jahre 2009 soll die Defizitquote auf null zurückgeführt werden.

Die absoluten Beträge zeigt Abb. 24. Im Jahre 1995 belief sich das strukturelle Finanzierungsdefizit des Landeshaushalts auf 12,3 Mrd DM, ist bis zum Haushalt 2000 in etwa halbiert worden (Soll 6,4 Mrd DM). Im Jahre 2004 soll das strukturelle Finanzierungsdefizit 2,4 Mrd DM nach den Annahmen dieser Finanzplanung nicht überschreiten.

Herausforderung ⑤: Vermögen ist nur noch begrenzt verfügbar.

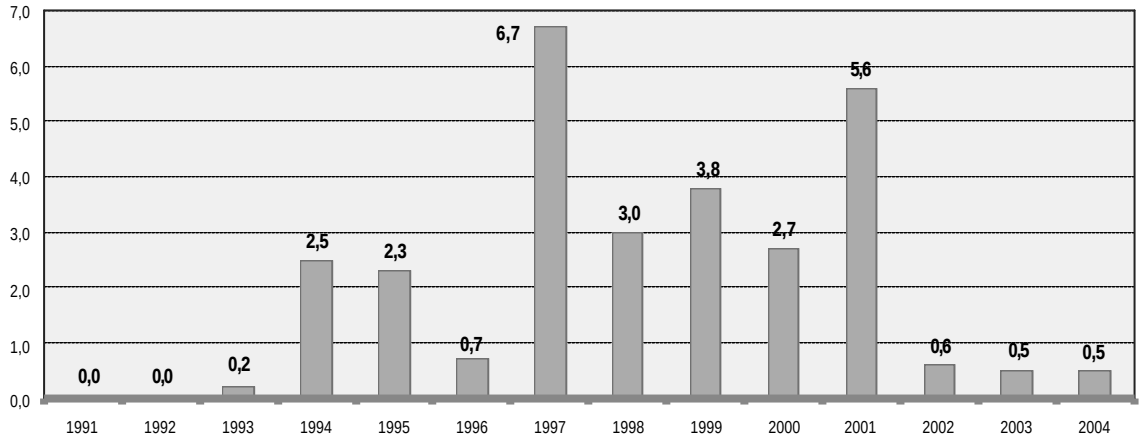
Veräußerbares Vermögen steht in der laufenden Legislaturperiode nur noch in begrenztem Umfange zur Verfügung. Die Einnahmen der zurückliegenden Jahre und die für die laufende Legislaturperiode geplanten Einnahmen aus Vermögensveräußerungen zeigt Abb. 25. Im Zeitraum zwischen den Jahren 1991 und 2000 trugen Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen mit insgesamt 21,9 Mrd DM zur Finanzierung von Ausgaben bei, darunter 14,2 Mrd DM in der Legislaturperiode 1995 bis 1999. Unter Einschluss der für die laufende Legislaturperiode noch geplanten Vermögensveräußerungen beläuft sich der Gesamtbeitrag der Vermögensveräußerungen zur Haushaltsfinanzierung

Abb. 24: Strukturelles Finanzierungsdefizit des Landeshaushalts 1991 bis 2004



Strukturelles Finanzierungsdefizit (Gesamteinnahmen abzüglich Gesamtausgaben; ohne Berücksichtigung von Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen und Nettoneuverschuldung) in Mrd DM. In den Jahren 1991 bis 1996 ist die mittelbare Finanzierung des Haushalts aus Vermögensveräußerungen durch Entnahmen aus dem Grundstock n i c h t in Abzug gebracht. Werte ab 2001 unterstellen die volle Einhaltung des vorgesehenen Konsolidierungspfades.

Abb. 25: Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen 1991 bis 2004



Mrd DM; 1991 bis 1996 einschließlich der Entnahmen aus dem Grundstock zur Finanzierung des Haushalts

im Zeitraum 1991 bis 2004 auf rd. 29,0 Mrd DM.

Die für das Jahr 2001 nochmals geplanten, vergleichsweise hohen Einnahmen aus Vermögensveräußerungen dienen weit überwiegend der Abdeckung des Haushalts-Fehlbetrages aus dem Jahre 1999, der wiederum wesentlich durch nicht-realisierte Vermögensveräußerungen bedingt war. Insoweit handelt es sich um das Nachholen von Vermögensveräußerungen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgesehen waren.

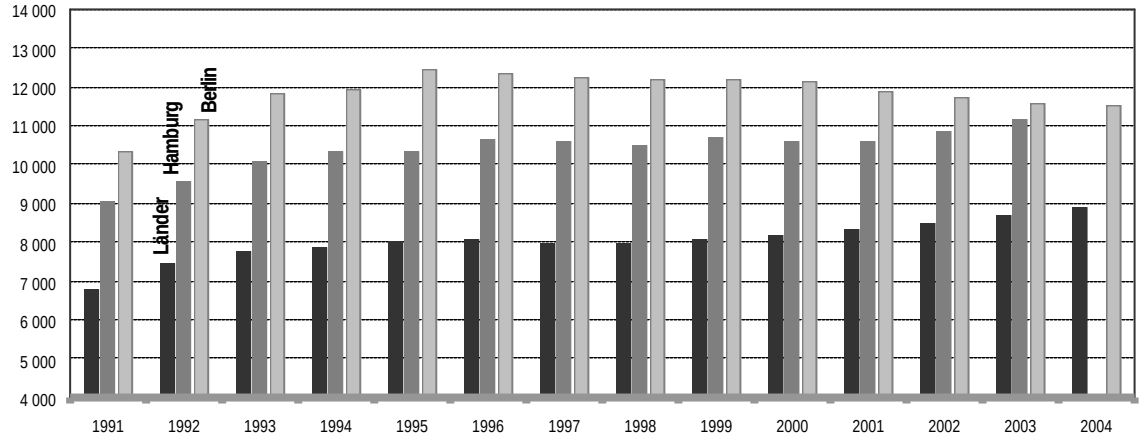
Ab dem Jahre 2002 stehen im Wesentlichen nur noch die Ausschüttungen des Liegenschaftsfonds als Beitrag zur Haushaltsfinanzierung zur Verfügung; das Volumen dürfte sich aus heutiger Sicht auf etwa 400 Mio DM pro Jahr belaufen.

Herausforderung ⑥: Die Gesamtausgaben sind zu hoch.

Die Gesamtausgaben je Einwohner (Abb. 26) lagen in Berlin bereits 1991, also unmittelbar nach der Vereinigung Deutschlands, mit etwa 10 300 DM/Einwohner weit über dem Länderdurchschnitt (einschließlich Gemeinden: 6 800 DM/Einwohner; Hamburg: 9 100 DM/Einwohner). Hierin dürften sich »Altlasten« der beiden Stadthälften aus der Zeit vor der Vereinigung, zugleich aber auch die anlaufenden einigungsbedingten Mehrausgaben zur Zusammenführung der Infrastruktur und zur Überwindung der teilungsbedingten Lasten niedergeschlagen haben.

Ein hoher Ausgaben-Abstand zwischen den Stadtstaaten einerseits, dem Durchschnitt aller Länder andererseits (der wesentlich von den Flächenländern bestimmt wird) ist dabei durchaus typisch. Auch im langfristigen Vergleich liegen die einwohnerbezogenen Ausgaben der Stadtstaaten regelmäßig um etwa 40 v.H. über denen der Flächenländer, was unter anderem die agglomerationsbedingten Mehrausgaben der Stadtstaaten mit den entsprechenden Funktionen für das Umland deutlich belegt.

Abb. 26: Gesamtausgaben je Einwohner 1991 bis 2004



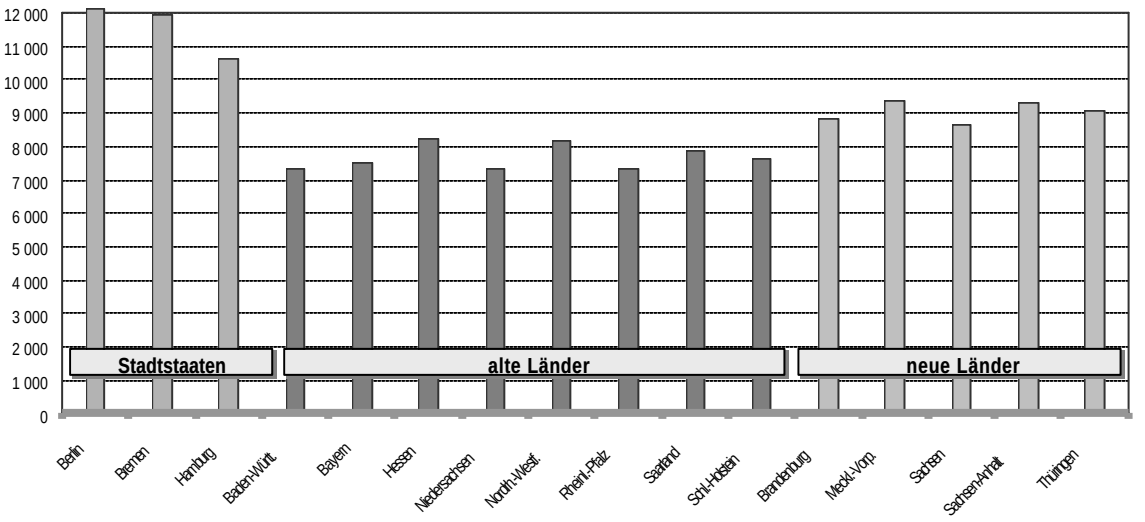
DM je Einwohner; eigene Berechnungen. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

Die durchschnittlichen Ausgaben der Länder sind seit 1991 auf rd. 8 200 DM im laufenden Haushaltsjahr 2000 angestiegen, das entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg um etwa 2,1 v.H.

Die Gesamtausgaben Berlins hingegen stiegen in nur vier Jahren um rd. 20 v.H. auf einen Höchstbetrag von 12 440 DM/Einwohner im Jahre 1995. Seitdem sind sie schrittweise zurückgeführt worden. Im Haushaltsjahr 2000 betragen sie rd. 12 120 DM/Einwohner, für das Jahr 2004 strebt der Senat rd. 11 500 DM/Einwohner an.

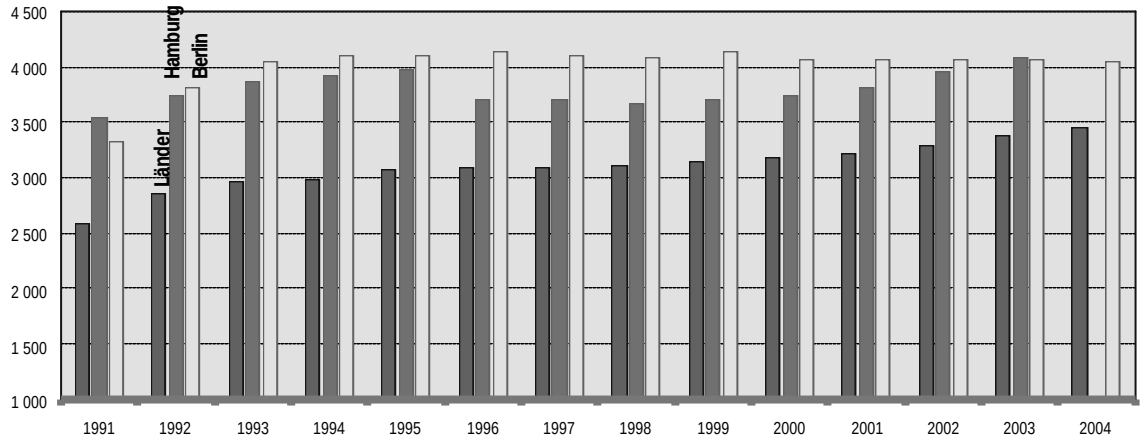
Bemerkenswert ist, dass die Gesamtausgaben je Einwohner zwischen den Ländern zum Teil durchaus deutlich streuen. Abb. 27 zeigt einerseits den Abstand zwischen den Stadtstaaten (links) und den Flächenländern, andererseits aber auch die Ausgabenunterschiede zwischen neuen (rechts) und alten Ländern (Mitte). Die niedrigsten Ausgaben hat Niedersachsen mit rd. 7 300 DM/Einwohner, die höchsten unter den al-

Abb. 27: Gesamtausgaben je Einwohner im Jahre 2000 nach Ländern



DM je Einwohner; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden

Abb. 28: Personalausgaben je Einwohner 1991 bis 2004



DM je Einwohner; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

ten Flächenländern Hessen mit 8 250 DM/Einwohner. Unter den neuen Ländern streuen die Ausgaben zwischen 8 650 (Sachsen) und 9 350 DM/Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Da für die Flächenländer jeweils die kommunale Ebene in die Datengrundlage einbezogen ist, lassen sich die Streuungen innerhalb der Ländergruppen jedenfalls nicht durch unterschiedliche Kommunalisierungsgrade erklären[19].

Herausforderung ⑦: Die Sach- und Fachausgaben sind zu hoch.

Die im Folgenden betrachteten konsumtiven Ausgaben umfassen die Personalausgaben wie auch die konsumtiven Sachausgaben (das sind die sächlichen Verwaltungsausgaben und die laufenden, also nichtinvestiven Zuweisungen und Zuschüsse).

Abb. 28 zeigt, dass die Personalausgaben in Berlin bereits 1991 einigungsbedingt mit etwa 3 300 DM/Einwohner ein überdurchschnittliches Niveau aufwiesen. Bis 1993 stiegen sie weiter an und bewegen sich seitdem in der Größenordnung von etwa 4 100 DM/Einwohner. Immerhin gelang es damit, die Personalausgaben ungeachtet aller zwischenzeitlichen Tarifsteigerungen einzufrieren, nicht jedoch, sie abzusenken. Im Haushaltsjahr 2000 liegen die Berliner Personalausgaben um knapp 30 v.H. über dem Länderdurchschnitt (3 200 DM/Einwohner) und 9 v.H. über den Personalausgaben Hamburgs (3 700 DM/Einwohner).

In den Personalausgaben sind auch die Beihilfe- und Versorgungslasten mit enthalten.

1991 belief sich die Zahl der aus dem Haushalt finanzierten Stellen auf 207 000, im laufenden Haushaltsjahr sind es nur noch 142 200 Stellen.

19 Eine systematische Analyse, worauf unterschiedliche Ausgabeintensitäten in den Ländern zurückzuführen sind, steht allerdings – wohl nicht zuletzt wegen der hohen Komplexität des Themas – noch aus, wäre für die Finanzwissenschaft aber sicherlich eine lohnende Beschäftigung.

Dies bedeutet einen Abbau von 64 800 Stellen bzw. um fast ein Drittel. Der Bestand an Überhangkräften konnte auf rd. 1 700 Personen reduziert werden.

Abb. 29 zeigt, dass die konsumtiven Sachausgaben – bereits 1991 mit 4 700 DM/Einwohner doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt – in den Folgejahren bis 1995 noch einmal dramatisch auf dann 5 850 DM/Einwohner anstiegen. Seitdem sind sie schrittweise zurückgeführt worden und belaufen sich im Haushaltsjahr 2000 auf 5 420 DM/Einwohner (75 v.H. über dem Länderdurchschnitt bzw. 17 v.H. über dem hamburgischen Niveau).

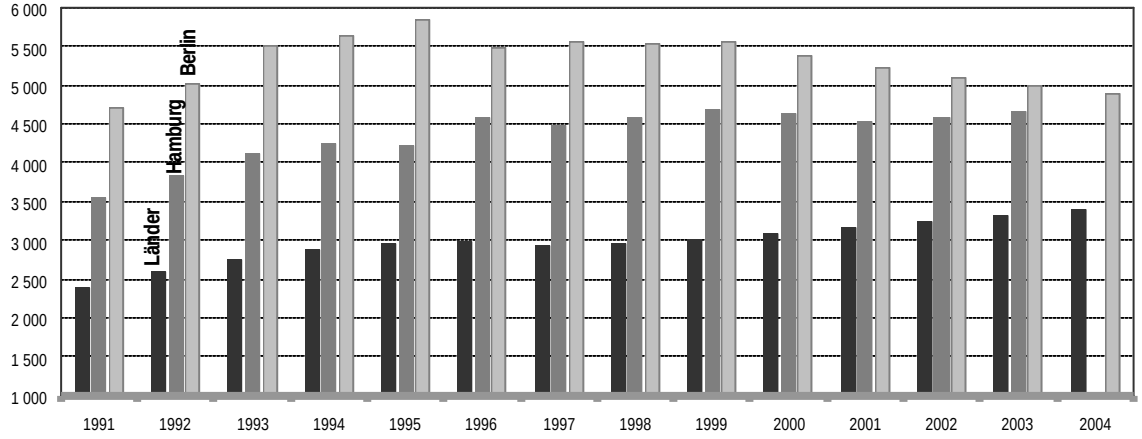
In den kommenden Jahren würden die konsumtiven Sachausgaben ohne weitere steuernde Eingriffe auf einem in etwa unveränderten Niveau verharren. Tatsächlich aber werden bis zum Jahre 2004 noch wesentliche weitere Absenkungen erforderlich, um die Zielzahl für die Gesamtausgaben und damit den Abbau des strukturellen Defizits zu realisieren. Da die erforderlichen politischen Entscheidungen hierzu im Einzelnen noch ausstehen, zeichnet Abb. 29 insoweit für die Jahre ab 2002 kein abschließendes Bild. Aus finanzpolitischer Sicht wäre eine jährliche Absenkung um mindestens 1 ½ bis 2 v.H. wünschenswert.

Unterstellt, die ausgabeseitigen Konsolidierungserfordernisse, die bis zum Jahre 2004 bestehen, würden zu einem wesentlichen Teil aus den konsumtiven Sachausgaben erbracht, dann könnten diese bis zum Jahre 2004 auf etwa 4 900 DM/Einwohner sinken. Sie lägen aber auch dann immer noch – um etwa 5 v.H. – über dem hamburgischen Niveau.

Die Forschung nach den Ursachen für den deutlichen Niveauunterschied lässt sich auf bestimmte »Problemfelder« konzentrieren:

- Die Sozialausgaben sind in Berlin mit 1 980 DM/Einwohner doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (890 DM/Einwohner) und höher als in Hamburg (1 870 DM/Einwohner) und Bremen (1 790 DM/Einwohner).

Abb. 29: Konsumtive Sachausgaben (ohne Zinsausgaben) je Einwohner 1991 bis 2004



DM je Einwohner; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Für Berlin ist die Umsetzung eines wesentlichen Teils der noch erforderlichen Konsolidierungsleistungen im Bereich der konsumtiven Sachausgaben unterstellt. Hamburg gemäß Finanzbericht 2000

Übersicht 40: Ausgaben je Einwohner nach Aufgabenfeldern im Jahre 2000

	Berlin	Hamburg	Bremen *)	Länder insgesamt	v.H. **)
Sozialausgaben je Einwohner *)**	**1 980**	**1 870**	**1 790**	**890**	220
Verkehrsausgaben je Einwohner	**820**	**500**	**340**	**510**	160
Ausgaben für Polizei je Einwohner	**620**	**440**	**430**	**260**	240
Wohnungsbauförderung je Einwohner	**920**	**160**	**170**	**180**	500
Städtebausgaben je Einwohner	**100**	**30**	**20**	**40**	250
Hochschulausgaben je Einwohner	**1 320**	**1 010**	**820**	**640**	210
Kulturausgaben je Einwohner	**350**	**180**	**110**	**180**	190
Schulausgaben je Einwohner	**920**	**920**	**1 040**	**870**	110
Sport und Erholung je Einwohner	**270**	**70**	**100**	**140**	200
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung	**110**	**100**	**170**	**70**	160

DM je Einwohner. Hamburg Finanzbericht 2000, Bremen nach Angaben des Senators für Finanzen. »Länder insgesamt«, Sozialausgaben und Hochschulausgaben: Hochrechnung der Senatsverwaltung für Finanzen; Grunddaten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1; Länder einschließlich Gemeinden *) ohne Bremerhaven **) Berlin in v.H. des Durchschnittswerts aller Länder ***) Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe einschl. Einrichtungen

- Für die Hochschulen gibt Berlin mit 1 320 DM/Einwohner mehr als das Doppelte aus als der Länderdurchschnitt (640 DM/Einwohner; Hamburg 1 010 DM/Einwohner, Bremen 820 DM/Einwohner). Ursache ist ein hoher »Studentenexport«, d.h. eine gemessen an der Einwohnerzahl überdurchschnittlich hohe Zahl finanzierter Studienplätze.[20]
- Für die Wohnungsbauförderung wendet Berlin mit 920 DM/Einwohner das Fünffache des Länderdurchschnitts auf (180 DM/Einwohner; Hamburg 160 DM/Einwohner, Bremen 170 DM/Einwohner). Ursächlich hierfür ist die hohe Zahl der in der Vergangenheit fertiggestellten, öffentlich geförderten Mietwohnungen, für die Schuldendiensthilfen aus dem Haushalt geleistet werden. Die Haushaltsbelastungen hieraus werden – bei Förderzeiträumen von typischerweise rund 30 Jahren – noch über lange Zeit anhalten.
- Bei den Kulturausgaben liegt Berlin mit 350 DM/Einwohner doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt (180 DM/Einwohner).
- Auch die Ausgaben für die Polizei sind mit 620 DM/Einwohner mehr als doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt (260 DM/Einwohner; Hamburg 440 DM/Einwohner, Bremen 430 DM/Einwohner).

Einzelheiten zeigt die Übersicht 40; sie beruht für den Länderdurchschnitt auf einer Hochrechnung der letztverfügbaren Daten des Statistischen Bundesamtes, die sich auf das Jahr 1997 beziehen. Die Ursprungsdaten sind bereits vom Statistischen Bundesamt um Zahlungen

20 Einem Bevölkerungsanteil von rd. 4,4 v.H. stehen nach Unterlagen der Kultusministerkonferenz 7,3 v.H. aller Studierenden gegenüber, d.h. Berlin bildet zwei Drittel mehr an Studenten aus als dem Bevölkerungsanteil entspricht. Dies ist ein unter den Ländern einzigartiges Verhältnis.

zwischen den Ländern und zwischen Ländern und Gemeinden bereinigt worden.

Gerade die Belastungen aus der Wohnungsbauförderung sind Anlass für den Hinweis, dass weit überdurchschnittliche Förderungsleistungen in den Zeiten der Teilung der Stadt allein durch die Bundeshilfe für Berlin möglich gemacht worden waren. Die Bundeshilfe war Finanzierungszusage für Gegenwart wie Zukunft; ihr Wegfall seit dem Jahre 1995, der durch die Einbeziehung Berlins in den Länderfinanzausgleich nur ungenügend kompensiert wurde, lässt das Land Berlin allein mit Förderungsverpflichtungen, die aufgrund ihrer Langfristigkeit bis weit in die Zukunft reichen.

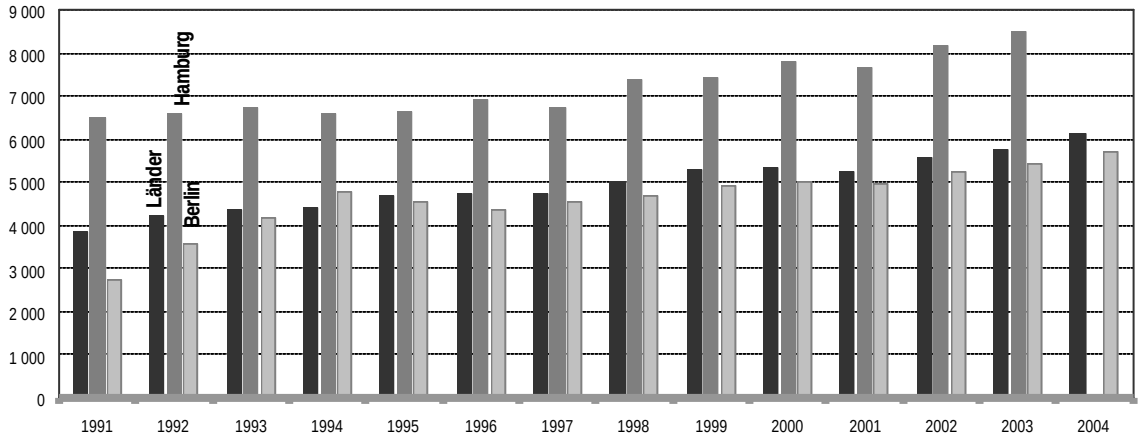
Derzeit wendet das Land Berlin allein für die Schuldendiensthilfen (verlorene Zinszuschüsse) annähernd 2½ Mrd DM jährlich auf, zu denen zusätzlich noch Darlehensgewährungen in einer Größenordnung von knapp 400 Mio DM hinzutreten; auch die Darlehen müssen aus dem Haushalt finanziert werden und belasten diesen durch entsprechend höhere Zinsaufwendungen.

Für alle anderen in der Übersicht 40 genannten Aufgabenfelder gilt, dass Ausgabendifferenzen einen ersten, allerdings ernstzunehmenden Anhaltspunkt darstellen, der aber weiterer Recherche bedarf. Nicht auszuschließen ist, dass im Einzelfall Struktur- oder Veranschlagungsunterschiede zu verzerrenden Zahlenausweisen führen könnten, die sich erst durch die Sachanalyse aufklären lassen.

Herausforderung ⑧: Die Steuerkraft in Berlin ist zu gering.

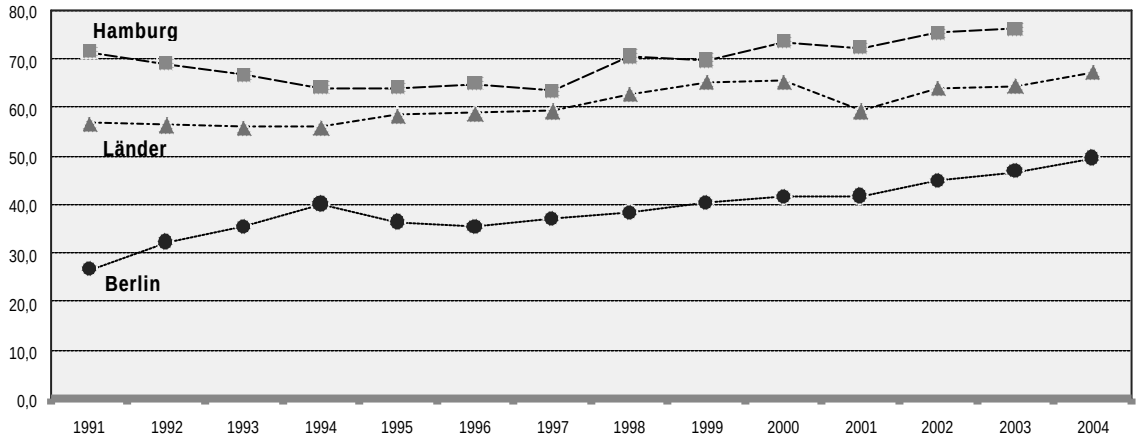
Die Steuereinnahmen belaufen sich im Haushaltsjahr 2000 auf rd. 5 000 DM je Einwohner; sie liegen damit knapp unter dem Länderdurchschnitt (rd. 5 350 DM/Einwohner; Abb. 30). Dies ist für Berlin als Metropole, Regierungshauptstadt und Wirtschaftszentrum insgesamt kein befriedigendes Ergebnis.

Abb. 30: Steuereinnahmen je Einwohner 1991 bis 2004



DM je Einwohner; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden. Hamburg: nach Länderfinanzausgleich verbleibende Steuern

Abb. 31: Steuerdeckungsquote 1991 bis 2004



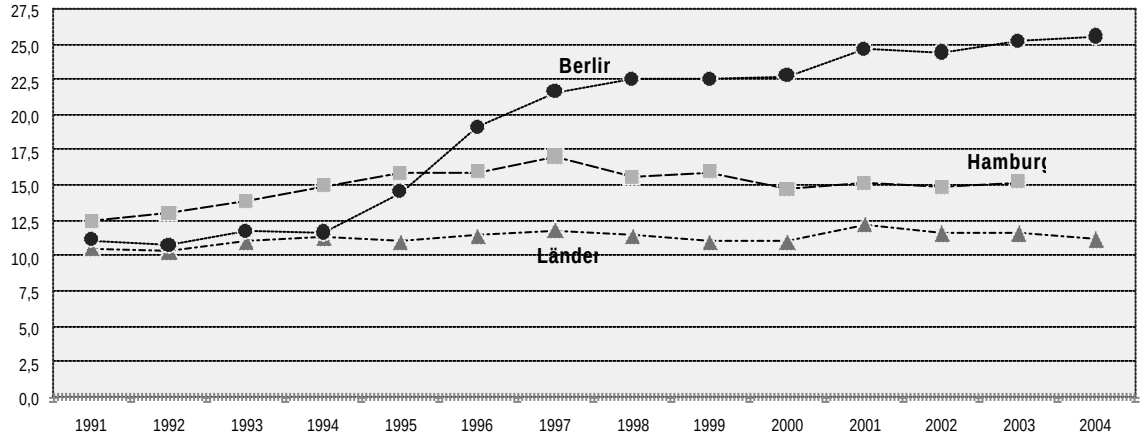
Steuereinnahmen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben in v.H.; eigene Berechnungen. Länder einschl. Gemeinden

Die Projektion bis zum Jahre 2004 zeigt, dass sich die Berliner Steuereinnahmen wohl im Einklang mit dem Länderdurchschnitt entwickeln werden. Mit zunehmender Wirtschaftsleistung könnte sich dann auch die Steuerkraft in Berlin gegenüber dem Durchschnitt der Länder verbessern.

Die hamburgische Steuerkraft liegt im Jahre 2000 mit rd. 7 800 DM/Einwohner (nach Länderfinanzausgleich) um gut 50 v.H. über der von Berlin, in Bremen werden knapp 6 300 DM/Einwohner erwirtschaftet. Wiese Berlin die hamburgische Steuerkraft auf, dann lägen die Steuereinnahmen im laufenden Haushaltsjahr 2000 nicht bei 17,0 Mrd DM, sondern bei knapp 26,5 Mrd DM – 9,5 Mrd DM mehr als heute veranschlagt.

Als Folge der niedrigen Steuerkraft kann Berlin im Haushaltsjahr 2000 nur 41,4 v.H. der Ausgaben durch Steuereinnahmen finanzieren; im Länderdurchschnitt hingegen sind es 65,4 v.H., in Hamburg sogar 73,5 v.H. (Abb. 31, Steuerdeckungsquote). Dabei haben sich die Verhältnisse in den Jahren zwischen 1991 und 1994 deutlich verbessert:

Abb. 32: Zins-/Steuer-Relation 1991 bis 2004



Verhältnis der Zinsausgaben zu Steuereinnahmen in v.H.; eigene Berechnungen. Länder einschließlich Gemeinden

1991 betrug der durch Steuereinnahmen finanzierte Anteil der Ausgaben in Berlin nur 26,5 v.H. Ursächlich hierfür war insbesondere die steuerliche Berlinförderung, die nach der Wende sehr schnell abgebaut wurde. Bis zum Jahre 2004 wird die Steuerdeckungsquote voraussichtlich auf etwa 49,5 v.H. ansteigen, bleibt damit aber immer noch weit unter dem Durchschnitt.

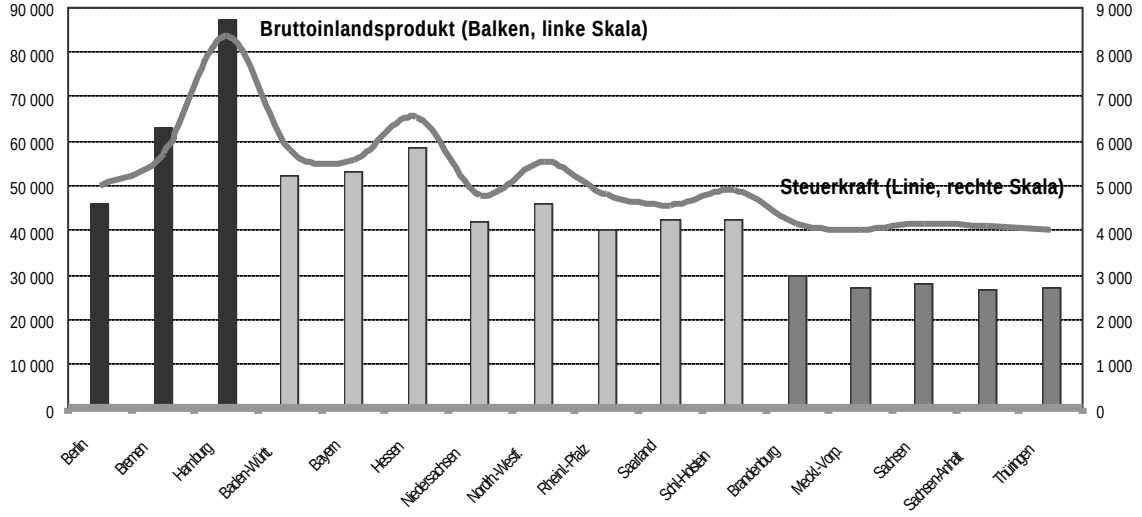
Die Zins-/Steuer-Relation (Abb. 32) bildet ab, in welchem rechnerischen Umfange Steuereinnahmen durch Zinsverpflichtungen gebunden sind. Während sich der Länderdurchschnitt auf einem im Zeitablauf praktisch gleichbleibenden Niveau um 11,2 v.H. eingependelt hat, steigt der Berliner Wert von 11,1 v.H. (1991) auf 22,7 v.H. (2000) deutlich an und übertrifft damit auch den hamburgischen Vergleichswert (14,7 v.H.) um rund ein Drittel. Mehr als ein Fünftel der Steuereinnahmen ist folglich für laufende Zinsausgaben gebunden. Bis zum Jahre 2004 steigt dieser Anteil sogar auf 25,5 v.H.

Die Zins-/Steuer-Relation bildet in gleicher Weise die Steuerkraftschwäche wie auch die überdurchschnittlichen Zinsausgaben in Berlin ab. Damit schließt sich der Kreis in der Verbindung zu Herausforderung ①.

Herausforderung ⑨: Die Wirtschaftsleistung am Standort Berlin ist zu schwach.

Der typische Indikator der Wirtschaftskraft ist die Messgröße »Bruttoinlandsprodukt je Einwohner« (Abb. 33). Berlin liegt hier mit rd. 45 800 DM/Einwohner (1998) im Mittelfeld – auf dem siebenten Rang hinter Nordrhein-Westfalen. In Hamburg freilich ist die Wertschöpfung mit 87 300 DM/Einwohner annähernd doppelt so hoch wie in Berlin, und

Abb. 33: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 1998, Steuerkraft nach Ländern 1999



Bruttoinlandsprodukt in DM je Einwohner (1998, linke Skala), Steuerertragskraft in DM je Einwohner (1999, rechte Skala; einschließlich steuerähnlicher Abgaben). Eigene Berechnungen; Basisdaten Statistisches Bundesamt. Länder einschließlich Gemeinden. Neuere Daten für das Bruttoinlandsprodukt stehen wegen der Umstellung auf das ESVG 95 derzeit noch nicht zur Verfügung.

auch in Bremen wird mit 62 900 DM je Einwohner ein um ein Drittel höheres Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet.

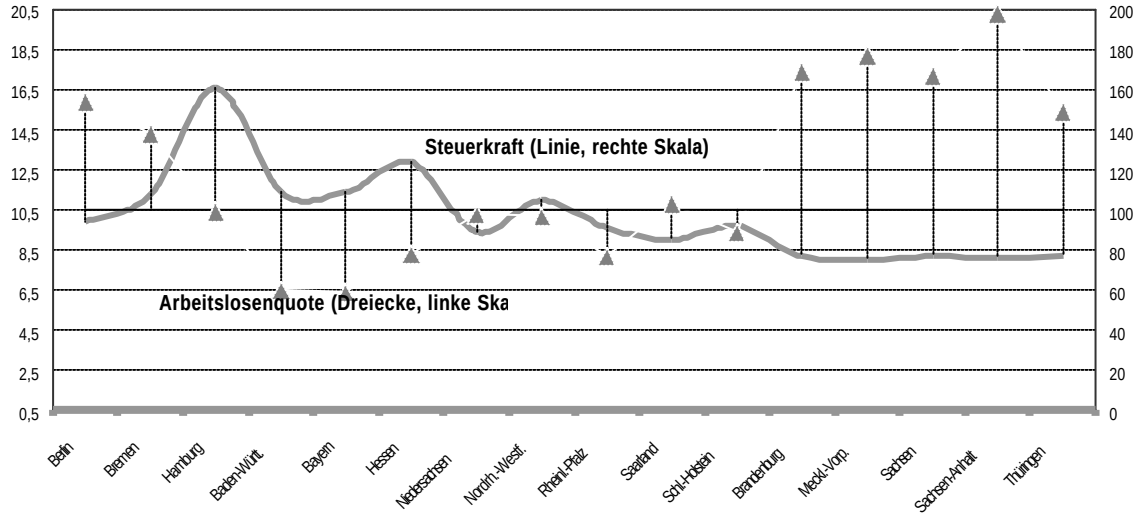
Die schwache Wirtschaftsleistung am Standort Berlin ist Spiegelbild – genauer: entscheidende Ursache – der derzeitigen Steuerschwäche.

Dieser Zusammenhang zeigt sich mit großer Deutlichkeit, wenn man – wie in Abb. 33 geschehen – die Steuerertragskraft in einer zweiten Skala abträgt (durchgehende Linie). Ein hohes Bruttoinlandsprodukt korrespondiert unzweifelhaft mit einer hohen Steuerertragskraft, und umgekehrt. Die Linie der Steuerkraft bildet insoweit eine »Umhüllende« für die Balken ab, die das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner wiedergeben.

Für die neuen Länder zeigt sich darüber hinaus, dass es offensichtlich so etwas wie eine »Mindeststeuerkraft« unabhängig vom Niveau der Wirtschaftskraft gibt; jedenfalls wird hier der vertikale Abstand zwischen Bruttoinlandsprodukt und Steuerkraft größer. Hierzu dürften insbesondere die nivellierende Wirkung des Länderfinanzausgleichs sowie die spezifischen Finanzhilfen für die neuen Länder entscheidend beitragen. In Abb. 33 wurden Daten aus 1998 (Bruttoinlandsprodukt) und 1999 (Steuereinnahmen je Einwohner) gegenübergestellt; der Ein-Jahres-Unterschied ist beabsichtigt und nimmt auf den time-lag bei der Erhebung der veranlagten Steuern Rücksicht.

Fast ebenso signifikant ist die Gegenüberstellung von Arbeitslosenquote und Steuerkraft (Abb. 34); dass hier aus Gründen der besseren Deutbarkeit die Steuerkraft auf den Durchschnittswert normiert wurde (= 100 v.H.), ist für den Kurvenverlauf selbst ohne Belang. Gleichzeitig wurden die Skalen rechts und links so gegeneinander verschoben, dass der Durchschnittswert jeweils in der Mitte der Graphik liegt (durchgezo-

Abb. 34: Arbeitslosenquote, Steuerkraft nach Ländern 1999



Arbeitslose in v.H. aller zivilen Erwerbspersonen (1999, linke Skala), Steuerkraft in v.H. des Länderdurchschnitts (1999, rechte Skala; einschließlich steuerähnliche Abgaben). Eigene Berechnungen; Basisdaten Statistisches Bundesamt. Länder einschließlich Gemeinden.

gene Linie). Unmittelbar ist erkennbar, dass die Kurven von Arbeitslosenquote und Finanzkraft sich weitgehend spiegelbildlich zur Mittellinie verhalten.

Der Befund für Berlin ist weitgehend eindeutig. Eine Steigerung der Finanzkraft auf Dauer lässt sich nur dann erreichen, wenn die Wirtschaftskraft deutlich verbessert wird. Mehr denn je wird es darauf ankommen, die strukturellen und geographischen Vorzüge auszureizen und eine kompetente internationale Akquisition zu betreiben; Berlin als Wissenschaftsstandort, Berlins Nähe zu den osteuropäischen Staaten gehören gleichermaßen zu den Schlagworten, die im Bewusstsein potenzieller Investoren zu verankern sind.

Eine »integrierte« Finanzpolitik wird den Prozess der Stärkung als Wirtschaftsstandort auch künftig flankieren. In der Sache ist dies eine Finanzpolitik, die den Gegebenheiten und den Rahmenbedingungen des Standorts Rechnung trägt und die ihrerseits den erforderlichen Beitrag zu seiner Weiterentwicklung leistet. Über allem steht jedoch das Diktum, dass nur eine verlässliche Finanzpolitik, dass nur ein konsolidierter öffentlicher Haushalt das Vertrauen schaffen, welches erforderlich ist, um Investoren auf Dauer an den Standort zu binden.

Anhang B Die wirtschaftliche Lage im Land Berlin

Gesamtwirtschaftliche Rahmendaten in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland haben die expansiven Kräfte wieder die Oberhand gewonnen. Nach dem Abklingen der Währungs- und Finanzkrisen in wichtigen weltwirtschaftlichen Regionen (Südostasien, Russland, Lateinamerika) hat sich seit der zweiten Jahreshälfte 1999 das Wirtschaftswachstum bundesweit wieder merklich beschleunigt.

Auf dem Arbeitsmarkt sind erste positive Wirkungen spürbar. Die Beschäftigungslage hat sich in letzter Zeit verbessert.

Die gesamtwirtschaftliche Leistung in Deutschland stieg im Jahr 1999 real um 1,5 v.H. Die Wirtschaft profitierte dabei in hohem Maße von der wiedererstarkten weltwirtschaftlichen Nachfrage. Außerdem wurde die Konjunktur auch durch die wachsenden privaten Konsumausgaben gestützt. Die Ausrüstungsinvestitionen nahmen weiter deutlich zu. Verhalten entwickelte sich dagegen, insbesondere in Ostdeutschland, die Bauwirtschaft.

So war auch das Wachstumstempo in den neuen Ländern geringer als in Westdeutschland. Der ersten Schätzung des Arbeitskreises »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder« zufolge[21] nahm die Wirtschaftsleistung in den ostdeutschen Flächenländern um 1,2 v.H. (einschließlich Berlin um 0,9 v.H.) zu. Während sich die Produktion im verarbeitenden Gewerbe im vergangenen Jahr wiederum in erheblichem Umfang erhöhte, musste die Bauwirtschaft 1999 nochmals Produktionseinbußen hinnehmen.

Im laufenden Jahr 2000 werden in Deutschland zusätzliche Impulse von der erwarteten Belebung der Binnennachfrage ausgehen und zu verstärkten Investitionsaktivitäten führen. Die privaten Konsumausgaben nehmen aufgrund verstärkt steigender Einkommen beschleunigt zu und werden neben den Investitionen zusammen mit dem Außenhandel die Wachstumsträger sein.

Die stärkere wirtschaftliche Dynamik könnte zu einer Expansion des Bruttoinlandsprodukts im Jahresdurchschnitt 2000 um real 2 ½ bis 3 v.H. führen. Das Wachstum in Ostdeutschland bleibt dabei voraussichtlich wohl erneut hinter der Zuwachsrate in den alten Bundesländern zurück.

Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland könnte im Jahresdurchschnitt 2000 um etwa ½ v.H. zunehmen. Dabei dürfte sich die Ausweitung der Beschäftigung im weiteren Verlauf des Jahres verstärken. Die Zunahme der Erwerbstätigenzahl wird sich weiterhin vor allem auf

21 Amtliche Daten für Bruttoinlandsprodukt und Erwerbstätige getrennt nach West- und Ostdeutschland stehen nur noch über die Ergebnisse dieses Arbeitskreises zur Verfügung.

Dienstleistungsbereiche konzentrieren. Aber auch in der Industrie wird die Nachfrage nach Arbeitskräften lebhafter werden.

Die Zunahme der Erwerbstätigkeit wird sich dabei weitgehend auf Westdeutschland beschränken, während in den neuen Bundesländern der Personalbestand noch leicht sinken dürfte. Vor allem in der Bauwirtschaft, beim Staat und im Handel ist weiterhin mit einem Abbau der Beschäftigung zu rechnen.

Die Zahl der Arbeitslosen wird auch im Jahr 2000 zurückgehen. Neben dem fortschreitenden konjunkturellen Erholungsprozess trägt wohl auch eine weitere Verringerung des Arbeitsangebots mit zur Besserung der Arbeitsmarktentwicklung bei. Entlastend wirkt außerdem die Verstetigung der Arbeitsförderungsmaßnahmen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen dürfte in Deutschland insgesamt im Jahresdurchschnitt 2000 um etwa 250 000 auf dann 3,85 Millionen sinken. Dies entspräche einer Arbeitslosenquote von rund 9,5 v.H. aller zivilen Erwerbspersonen, nach 10,5 v.H. im Jahre 1999.

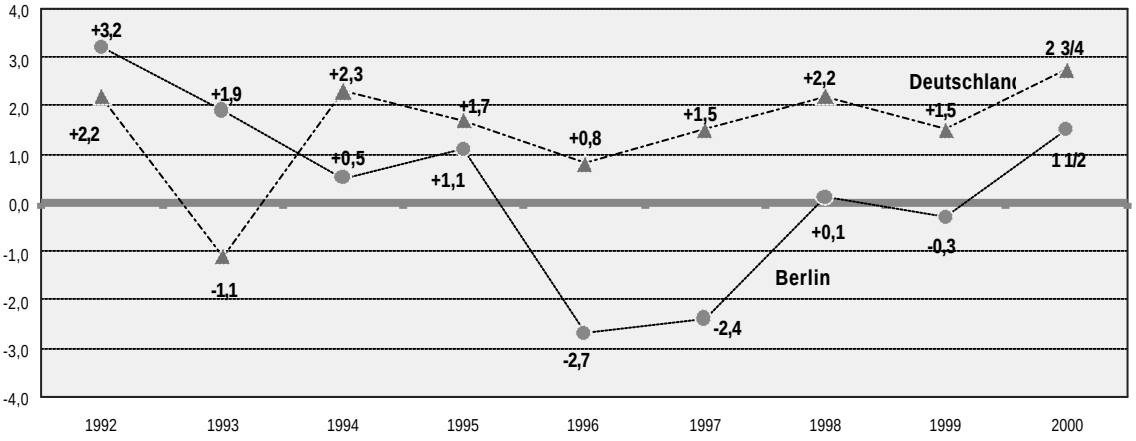
Im Juli 2000 waren in Deutschland 4,027 Millionen Personen arbeitslos, rund 224 000 oder 5,6 v.H. weniger als im entsprechenden Vorjahresmonat (alte Länder: -8,4 v.H. bzw. -226 000; neue Länder: +0,2 v.H. bzw. +2000). Die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) lag im Juli 2000 bei 9,3 v.H. (alte Länder: 7,5 v.H., neue Länder: 17,0 v.H.).

Die Entwicklung in Berlin

Die aktuelle wirtschaftliche Grundtendenz in Berlin zeigt wieder nach oben. Angesichts des verbesserten weltwirtschaftlichen Umfeldes und der damit einhergehenden spürbaren Erholung der Konjunktur in Deutschland gibt es Anzeichen dafür, dass sich auch in Berlin die Wirtschaft insgesamt zu kräftigen beginnt.

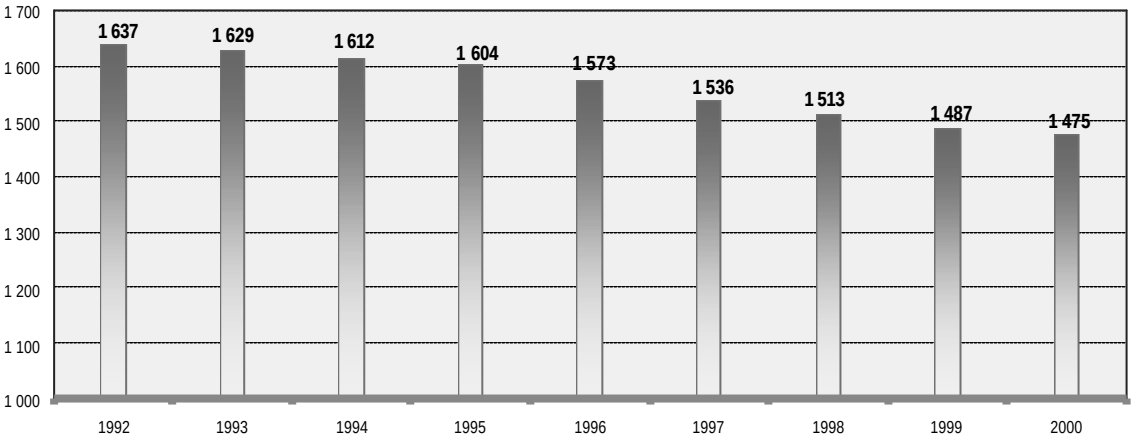
Positive Impulse gingen 1999 erneut vor allem vom Dienstleistungsbe-

Abb. 35: Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr 1992 bis 2000



Angaben nach dem neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995). 2000 Prognose

Abb. 36: Erwerbstätige in Berlin 1992 bis 2000



in Tausend. Daten nach dem neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95); 2000 Prognose

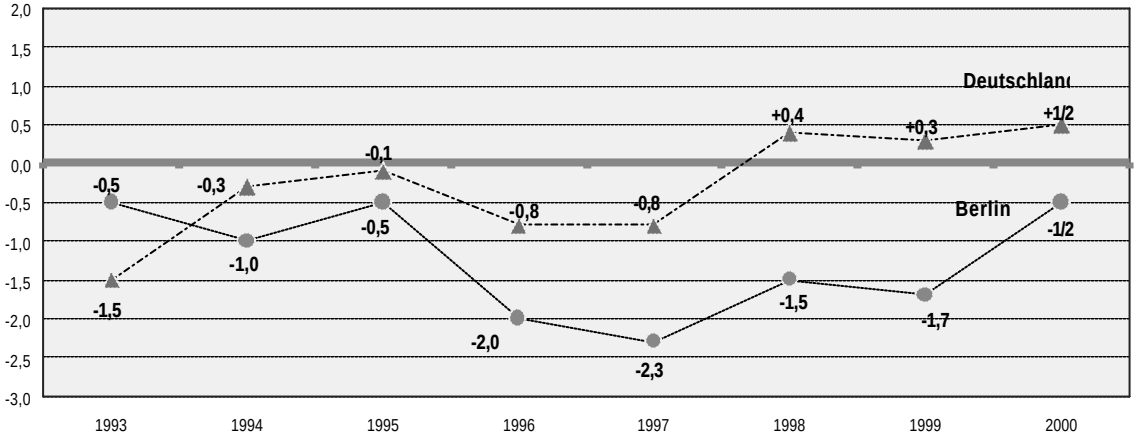
reich aus (Unternehmensdienstleistungen, Handel, Gastgewerbe und Verkehr). Merklich verbessert hat sich dabei in letzter Zeit die Situation im Einzelhandel und im Gastgewerbe. So stiegen insbesondere die Umsätze im Beherbergungsgewerbe kräftig an. Aber auch die Geschäftstätigkeit im Einzelhandel hat sich in der zweiten Jahreshälfte 1999 erkennbar belebt. Hier dürften Handel und Gastgewerbe sowohl von dem Regierungsumzug als auch von dem wachsenden Interesse der Touristen aus dem In- und Ausland profitiert haben. Darüber hinaus expandierten auch Teilbereiche der Industrie. Überdies beginnen sich seit Herbst letzten Jahres auch im gesamten verarbeitenden Gewerbe Belebungstendenzen anzudeuten.

Noch im ersten Halbjahr 1999 hatte sich die gesamtwirtschaftliche Aktivität in Berlin sehr verhalten entwickelt. Als Reaktion auf die krisenhaften Entwicklungen in wichtigen weltwirtschaftlichen Regionen und im Gefolge der deshalb bundesweit vorübergehend ins Stocken geratenen Konjunktur stellte sich in der Stadt eine weitere Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit ein – zusätzlich zum hier noch immer andauernden tiefgreifenden Umstrukturierungsprozess. Durch die Finanzkrisen in Asien, in Russland und in Lateinamerika im Winterhalbjahr 1998/99 wurden insbesondere die Aktivitäten in der Industrie beeinflusst. Daneben wirkte sich in Berlin die deutliche Schwäche der Bauwirtschaft dämpfend auf das Wirtschaftsgeschehen aus.

Die sich im weiteren Jahresverlauf 1999 andeutende leichte Besserung der Wirtschaftsentwicklung konnte sich noch nicht in den Eckdaten niederschlagen. Das reale Bruttoinlandsprodukt in Berlin verharrte den revidierten Daten zufolge 1999 auf dem Stand des Vorjahres (-0,3 v.H.; Deutschland insgesamt 1999: +1,5 v.H.)[22].

22 Erstes korrigiertes Jahresergebnis nach dem neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995)

Abb. 37: Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen gegenüber Vorjahr



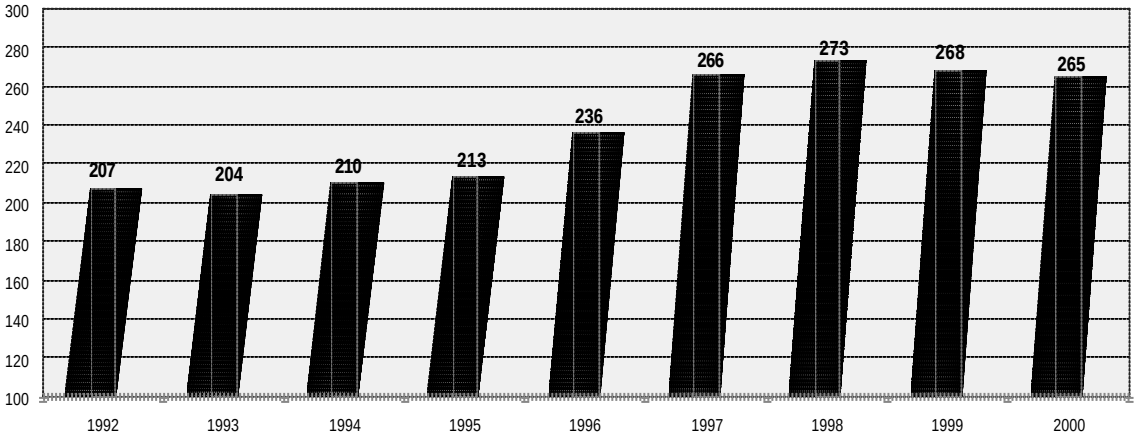
in v.H. Berlin bis einschließlich 1998 noch Angaben nach dem bisherigen Konzept der nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Dabei wurden die absoluten Werte auf der Grundlage der bisher für 1999 veröffentlichten ersten vorläufigen Bestandszahl nach dem ESVG 1995 geschätzt. Für 1999 Daten auch auf regionaler Ebene nach dem neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995). 2000 Prognose

Die Erwerbstätigenzahl ging insgesamt erneut zurück. Zusätzliche Arbeitsplätze wurden – mit Blick auf die größeren Wirtschaftsgruppen – nur im Bereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen geschaffen. Die Beschäftigungsabnahme in Berlin betrug den jüngsten vorläufigen amtlichen Berechnungen und Schätzungen zufolge 1,7 v.H. (Deutschland insgesamt: +0,3 v.H.). Im Jahresdurchschnitt 1999 waren rund 1,487 Mio Personen erwerbstätig, 25 600 weniger als ein Jahr zuvor.

Auf dem Arbeitsmarkt deutet sich eine leichte Entspannung an. Den Ausschlag dafür dürfte die positive Entwicklung im Dienstleistungssektor gegeben haben. Die Arbeitslosigkeit in Berlin lag in jüngster Zeit unter dem entsprechenden Vorjahresstand, obwohl insgesamt auch der Einsatz der Arbeitsmarktpolitik geringer war als vor Jahresfrist.

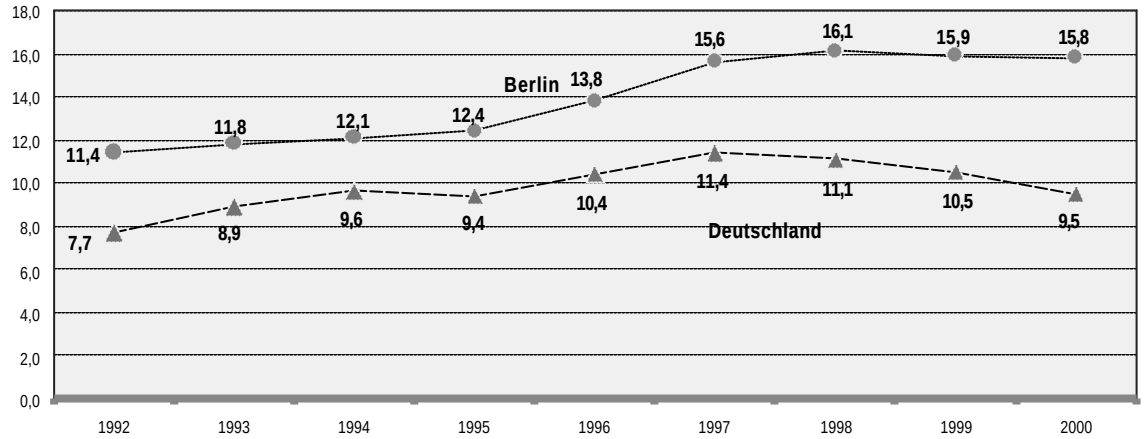
Im Jahresdurchschnitt 1999 hatte sich – zum ersten Mal seit sechs Jah-

Abb. 38: Arbeitslose in Berlin 1992 bis 2000



in Tausend. Ab 1999 nach neuer Systematik; 2000 Prognose

Abb. 39: Arbeitslosenquote 1992 bis 2000



in v.H. aller zivilen Erwerbspersonen. 2000 Prognose

ren – ein Rückgang der Arbeitslosenzahl, und zwar um rund 5 000 auf 268 100, ergeben, da die Fördermaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit vorübergehend ausgeweitet worden waren.

Im Juli 2000 waren in Berlin 261 300 Personen arbeitslos registriert. Der vergleichbare Vorjahresstand wurde um 6 700 unterschritten (-2,5 v.H.; Deutschland insgesamt: -5,6 v.H.), während gleichzeitig 7 400 Menschen weniger die Leistungen der Arbeitsförderung in Anspruch nahmen. Insgesamt wurde der Arbeitsmarkt durch Fördermaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aber immer noch spürbar entlastet; im Juli 2000 nahmen an diesen Programmen knapp 54 000 Personen teil.

Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt 1999 bei 15,9 v.H. aller zivilen Erwerbspersonen (1998: 16,1 v.H.; Deutschland insgesamt 1999: 10,5 v.H., nach 11,1 v.H. im Jahre 1998).

Im Juli 2000 belief sich die Arbeitslosenquote im Land Berlin auf 15,6 v.H. (Deutschland insgesamt: 9,3 v.H.). Im Vergleich der Arbeitslosenquoten in den Bundesländern lag Berlin dabei zuletzt an zwölfter Stelle. Platz eins (niedrigste Quote) konnte Bayern mit einer Quote von 4,9 v.H. einnehmen, die höchste Arbeitslosenquote (Rang sechzehn) musste weiterhin Sachsen-Anhalt mit 20,0 v.H. melden.

Annahmen über die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Berlin

Berlin kann nach Überwindung seiner ausgeprägten Schwächephase in den kommenden Jahren mit einer zunehmenden Stärkung seiner Wirtschaftskraft rechnen. Die Stadt wird auf einen neuen Wachstumspfad einschwenken.

Die Voraussetzungen für eine nachhaltige Erholung der Wirtschaft in der Stadt sind gut. Mit überregional günstigeren Wachstumsperspektiven – bundesweit wird aus heutiger Sicht ein stetiger konjunktureller Erholungsprozess erwartet – sowie den erreichten Fortschritten im strukturellen Aufholprozess der Stadt bessern sich zunehmend auch die

Aussichten für die Berliner Wirtschaft. Als zusätzlicher wichtiger Impulsgeber erweist sich der Umzug von Regierung und Parlament. Vor allem auch vom Umzug politiknaher Einrichtungen wie Botschaften, Stiftungen, Parteien, Verbänden, Medieneinrichtungen wird die Berliner Wirtschaft nachhaltig profitieren. Dann wird auch der Rückstand gegenüber der bundesweiten Wirtschaftsentwicklung mehr und mehr aufgeholt werden können.

Im Mittelpunkt stehen weiterhin die kräftig expandierenden privaten Dienstleistungen. Neben der zu erwartenden weiteren Ausweitung der Unternehmensdienstleistungen tendieren auch der Handel sowie vor allem der Tourismussektor aufwärts; aktuelle Daten signalisieren für den Einzelhandel, insbesondere aber für das Gastgewerbe (Beherbergungsgewerbe) eine anhaltende Belebung. Darüber hinaus wird auch die Industrie wieder auf Wachstumskurs gehen. Die Auftragslage in diesem Sektor hat sich in der ersten Hälfte diesen Jahres insbesondere durch Aufträge aus dem Ausland weiter verbessert. Parallel dazu haben sich die Inlandsbestellungen leicht erholt. Die Industrieumsätze nehmen zu. Dämpfend wirken dagegen weiterhin vor allem die bauwirtschaftliche Entwicklung sowie die anhaltenden Konsolidierungsanstrengungen der öffentlichen Hand als Teil des notwendigen tiefgreifenden Umstrukturierungsprozesses in der Stadt.

Der Arbeitsmarkt wird sich vor allem unter dem Einfluss der einsetzenden Wirtschaftserholung, aber wohl auch begünstigt durch die demographisch bedingte Abnahme des Erwerbspersonenangebots mehr und mehr entspannen. Alles in allem ist eine fortwährende Besserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Entlastung durch die Arbeitsmarktpolitik anhält. In der zweiten Hälfte diesen Jahres kann auch in Berlin mit einer niedrigeren Arbeitslosigkeit gerechnet werden als vor Jahresfrist.

Das reale Bruttoinlandsprodukt in Berlin wird in diesem Jahr – erstmals seit 1995 – wieder stärker expandieren. Das Wirtschaftswachstum wird im Jahr 2000 voraussichtlich etwa 1 ½ v.H. erreichen (Deutschland insgesamt: +2 ½ bis 3 v.H.).

Die Zunahme der Wirtschaftsleistung wird sich auch positiv in der Arbeitsplatzentwicklung bemerkbar machen. Die Zahl der Erwerbstätigen dürfte in Berlin in diesem Jahr zwar nochmals niedriger sein als im Vorjahr, schätzungsweise um etwa 5 000 bis 10 000 (-0,5 v.H.; Deutschland: +0,5 v.H.). Zusätzliche Arbeitsplätze werden insbesondere innerhalb des Dienstleistungssektors entstehen, hauptsächlich wohl im Bereich Kommunikationsdienstleistungen und Medien, aber u.a. auch in den zukunftsträchtigen Branchen Medizintechnik, Biotechnologie, Verkehrstechnik, Umwelttechnik. Demgegenüber wird sich der Personalrückgang in der öffentlichen Verwaltung fortsetzen. Auch in den meisten übrigen Bereichen wird die Erwerbstätigkeit – jahresdurchschnittlich betrachtet – eher weiter abnehmen, wenn auch in geringerem Umfang als bisher.

Wegen der zunächst noch andauernden, vor allem auch strukturell bedingten weiteren Beschäftigungsreduzierungen im verarbeitenden Gewerbe, im Bausektor, aber auch im Handel sowie wegen weiterer Personaleinsparungen im öffentlichen Bereich wird die wirtschaftliche Erholung insgesamt vor 2001 kaum ausreichen, um die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt zu steigern.

Zur Entwicklung der Sozialausgaben

Spiegelbildlich zur wirtschaftlichen Entwicklung und der Lage am Arbeitsmarkt steigen die Ausgaben für laufende »Hilfe zum Lebensunterhalt« außerhalb von Einrichtungen beständig an. 1999 fällt der Zuwachs mit 18 Mio DM jedoch deutlich geringer aus als noch im Vorjahr (162 Mio DM). Seit 1991 ist die »Hilfe zum Lebensunterhalt« außerhalb von Einrichtungen auf mehr als das Doppelte gestiegen (Übersicht 41).

Ob damit bereits eine nachhaltige Verlangsamung des Ausgabenanstiegs eingeleitet ist, kann zur Zeit noch nicht beurteilt werden. Wesentlichen Einfluss haben nach wie vor die hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere die Dauerarbeitslosigkeit bei Arbeitnehmern der mittleren und älteren Jahrgänge, sowie die besondere soziale Situation der Alleinerziehenden.

Die Regelsätze werden zum 1. Juli 2000 um 0,6 v.H. angehoben. Die Koppelung an die Rentenerhöhung wird auch zum 1. Juli 2001 noch fortgeführt, soll aber anschließend durch ein neu zu schaffendes Regelsatzsystem abgelöst werden. Wann und mit welchen finanziellen Folgerungen dieses realisiert wird, ist derzeit noch offen.

Die Einführung der sozialen Pflegeversicherung hat zu einer Entlastung des Sozialhaushalts insbesondere im stationären Bereich geführt und ermöglichte erstmals im Jahre 1996 einen Rückgang der gesamten Sozialhilfeausgaben. Bei der Hilfe zur Pflege war 1999 eine weitere Entlastung mit rd. 50 Mio DM (8,4 v.H.) zu verzeichnen (Übersicht 42).

Gleichwohl stiegen nach vorläufigen Erkenntnissen die Sozialhilfeaus-

Übersicht 41: Entwicklung der Sozialhilfeausgaben 1991 bis 1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
? **Sozialhilfeausgaben insgesamt**	**2 464**	**2 855**	**3 384**	**3 536**	**3 768**	**3 675**	**3 473**	**3 494**	**3 582**
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	-	15,9	18,5	4,5	6,6	-2,5	-5,5	0,6	2,5
Index (1991 = 100)	100,0	115,9	137,3	143,5	152,9	149,1	140,9	141,8	145,4
nachrichtlich									
Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen	831	969	1 191	1 212	1 406	1 480	1 622	1 784	1 802
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	-	16,5	23,0	1,7	16,1	5,3	9,5	10,0	1,0
Index (1991 = 100)	100,0	116,5	143,3	145,8	169,2	178,1	195,1	214,7	216,8

Mio DM; 1999 vorläufiges Ergebnis

Übersicht 42: Hilfen in besonderen Lebenslagen 1998 und 1999

	1998	1999	Veränderung	in v.H.
? **Hilfen in besonderen Lebenslagen**	**1 618**	**1 708**	**+90**	+5,6
Krankenhilfe	312	334	+22	+6,9
Eingliederungshilfen für Behinderte	687	801	+114	+16,6
Hilfe zur Pflege	588	538	-50	-8,4

Mio DM; 1999 vorläufiges Ergebnis

gaben insgesamt 1999 um 2,5 v.H. an (Übersicht 41). Im Wesentlichen ist dies jedoch nicht mehr auf die Ausgabenzuwächse bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (+18 Mio DM) zurückzuführen, sondern auf sehr hohe Mehrausgaben im Bereich der Eingliederungshilfen für Behinderte (+114 Mio DM). Diese sind insbesondere auf die Schaffung neuer Einrichtungen und Vergütungsanpassungen im Rahmen des § 93 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zurückzuführen und werden in den Folgejahren voraussichtlich weitere Mehrausgaben verursachen.

Auch die Krankenhilfe stieg 1999 an, überwiegend aufgrund von Kostensteigerungen bei Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln. Ein nachhaltiger Ausgabenrückgang ist erst dann zu erwarten, wenn es gelingt, eine Pflicht-Krankenversicherung für Sozialhilfeempfänger zu schaffen. Insgesamt stiegen die Hilfen in besonderen Lebenslagen im Jahre 1999 um 90 Mio DM gegenüber dem Vorjahr an (Übersicht 42).

Die Zahl der Empfänger von laufender Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen belief sich Ende 1998 nach Mitteilung des Statistischen Landesamtes Berlin auf mehr als 281 000 Personen, 13 300 Personen mehr als 1997 (knapp 5 v.H.). Der Ausgabenanstieg der Hilfe zum Lebensunterhalt rührt vor allem aus dieser Entwicklung her (Übersicht 43). Für 1999 ist nach Auskunft des Statistischen Landesamtes Berlin von einer Minderung der Empfängerzahlen auszugehen.

Eine deutlich rückläufige Tendenz zeigen die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die u.a. auf Leistungseinschränkungen in

Übersicht 43: Empfänger laufender Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

	31.12.1997	31.12.1998	Veränderung	in v.H.
? **Hilfeempfänger insgesamt**	**268 393**	**281 692**	**+13 299**	+4,9
Haushaltsvorstände	142 075	148 613	+6 538	+4,6
Ehegatten	26 777	27 956	+1 179	+4,4
Kinder unter 7 Jahren	45 009	47 046	+2 037	+4,5
Kinder von 7 bis 15 Jahren	35 684	37 826	+2 142	+6,0
Kinder von 15 bis unter 18 Jahren	10 166	10 196	+30	+0,3
über 18 Jahre (ohne Haushaltsvorstände)	8 682	10 055	+1 373	+15,8

zusammengestellt und berechnet nach Angaben des Statistischen Landesamtes.

Übersicht 44: Entwicklung der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 1994 bis 1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
? **Ausgaben insgesamt**	**623**	**573**	**578**	**516**	**432**	**344**
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	x	-8,0	+0,8	-10,6	-16,3	-20,3
Index (1991 = 100)	100,0	92,0	92,7	82,8	69,3	55,3

Mio DM; 1999 vorläufiges Ergebnis

§ 1a AsylbLG sowie weitgehend stagnierende Empfängerzahlen zurückzuführen sind. Darüber hinaus sind die Taschengeldbeträge seit Inkrafttreten des Gesetzes nicht erhöht worden. Ausweislich der vorläufigen Daten belaufen sich die Ausgaben nach dem AsylbLG im Jahre 1999 mit 344 Mio DM auf nur noch gut die Hälfte der Ausgaben im Einführungsjahr 1994 (623 Mio DM; Übersicht 44).

Diese Entwicklung dürfte sich freilich in den nächsten Jahren so nicht weiter fortsetzen, da ein noch nicht bezifferbarer Teil der Hilfeberechtigten ab 1. Juni 2000 Leistungen nach § 2 AsylbLG in analoger Anwendung des BSHG erhält, die insgesamt ein höheres Niveau aufweisen. Die dadurch entstehenden Mehrausgaben werden gegebenenfalls durch die Anmietung eigener Wohnungen aufgefangen, sofern die dortige Miete kostengünstiger ist als die bisherige Heimunterbringung.

Anhang C Die Schulden- und Belastungsbilanz

Absicht der Schulden- und Belastungsbilanz ist es, Sachverhalte mit längerfristigen finanziellen Wirkungen zu erfassen und ihre Bedeutung für den Landeshaushalt aufzuzeigen. Auf diese Weise soll in einem wichtigen Teilbereich die mittelfristige Perspektive um eine längerfristige Betrachtung ergänzt werden.

Die Schulden- und Belastungsbilanz erfasst Stromgrößen (»Belastungen«) wie auch Bestandsgrößen (»Schulden«). An sich läge es damit nahe, den passiven Bestandsgrößen aktive Bestandsgrößen (»Vermögen«) gegenüberzustellen – ganz im Sinne einer Vermögensbilanz. Eine derartige Vermögensbilanz erfordert jedoch, wenn sie aussagefähig sein soll, die Anwendung betriebswirtschaftlicher Bilanzierungsregeln. Hierfür sind die Voraussetzungen zur Zeit noch nicht gegeben; sie könnten jedoch mit Weiterentwicklung der einzuführenden Anlagenbuchhaltung geschaffen werden.

Die in jährlichem Abstand auf der Grundlage der Landeshaushaltsordnung erstellte Vermögensrechnung[23] stellt keine Vermögensbilanz im betriebswirtschaftlichen Sinne dar. Denn die Vermögensrechnung strebt weder eine den jeweiligen wirtschaftlichen Umständen zum Bilanzstichtag angemessene Bewertung des Vermögens noch Vollständigkeit an. So enthält sie beispielsweise – in voller Übereinstimmung mit der Verfahrensweise des Bundes – keine Wertansätze für Gebäude und Grundstücke in Landeseigentum.

Verschuldung am Kreditmarkt und gegenüber Verwaltungen

Die Verschuldung am Kreditmarkt und die Verschuldung gegenüber Verwaltungen stellen die unmittelbaren Verbindlichkeiten des Landes Berlin dar.

Übersicht 45: Neuverschuldung und Schuldenstände 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Nettoneuverschuldung insgesamt**	**3 648**	**3 575**	**3 477**	**2 862**	**1 934**
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	3 791	3 697	3 600	2 980	2 050
Nettoneuverschuldung im öffentlichen Bereich *)	-143	-122	-123	-118	-116
? **Schuldenstände per 31.12.**	**68 642**	**72 217**	**75 694**	**78 556**	**80 490**
Schuldenstand aus Kreditmarktmitteln	65 411	69 108	72 708	75 688	77 738
Schuldenstand im öffentlichen Bereich	3 231	3 109	2 986	2 868	2 752

Mio DM *) Minuszeichen: Nettotilgungen

23 vgl. Vorlage – zur Beschlussfassung – an das Abgeordnetenhaus über die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das jeweilige Haushaltsjahr; ergänzend außerdem den Gesamtberliner Bericht über die Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen des privaten Rechts

Anteil Berlins am Fonds Deutsche Einheit

Der zur Finanzierung des Aufbaus Ost im Jahre 1990 errichtete Fonds Deutsche Einheit wurde teils durch Zuschüsse des Bundes und der Länder, teils durch Kreditaufnahme finanziert. Nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds Deutsche Einheit haftet der Bund für die Verbindlichkeiten des Fonds.

Für Zins- und Tilgungsleistungen erhält der Fonds in den Jahren 1998 bis 2000 jeweils 6,8 v.H. (bis 1997 einschließlich sowie ab dem Jahre 2001 erneut: 10,0 v.H.) der bis zum Ende des Vorjahres insgesamt in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen vom Bund. Hieran beteiligten sich die alten Länder – Berlin anteilig für den ehemaligen Westteil der Stadt – bis 1994 zur Hälfte, von 1995 bis 1997 und wieder ab 2001 mit zusätzlich 2,1 Mrd DM. Von 1998 bis 2000 leisten die Länder einen Anteil, der im Durchschnitt der drei Jahre auf rd. 75 v.H. der zuvor geleisteten Jahresbeträge der Länder vermindert ist. Die Absenkung der Annuität in den Jahren 1998 bis 2000 kommt faktisch einem zeitlich begrenzten Tilgungsmoratorium gleich.

Eine weitere Tilgungsstreckung für den Zeitraum 2001 bis 2004 wird derzeit erörtert; Entscheidungen sind bisher jedoch noch nicht gefallen.

Die Finanzierungsbeiträge der Länder werden mit ihren Anteilen an der Umsatzsteuer verrechnet. Für Berlin ergibt sich im Jahr 2000 eine rechnerische Belastung von rd. 168 Mio DM, ab dem Jahre 2001 wird sie sich auf jährlich rd. 217 Mio DM belaufen. Der rechnerische Anteil des Landes Berlin am Schuldenstand des Fonds wird sich im Planungszeitraum von 1 883 Mio DM auf 1 805 Mio DM verringern.

Übersicht 46: Rechnerischer Anteil des Landes Berlin am Fonds Deutsche Einheit 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? rechnerischer Anteil des Landes Berlin am Schuldenstand des Fonds Deutsche Einheit	1 883	1 871	1 851	1 829	1 805
? rechnerische Finanzierungsbeiträge des Landes Berlin zum Fonds Deutsche Einheit	168	217	217	217	217

Mio DM

Mietkauf- und Leasingverpflichtungen

Im Wege der Sonderfinanzierung werden derzeit elf Projekte mit einem Investitionsvolumen von rd. 2,1 Mrd DM einschließlich der Finanzierungskosten durchgeführt. Fünf dieser Projekte (u.a. der dritte und der vierte Bauabschnitt der Erweiterung des Messegeländes) werden im Rahmen der Forfaitierung realisiert, während sich für die sechs anderen Maßnahmen die Investorenmodelle Mietkauf bzw. Leasing als wirtschaftlicher erwiesen.

Weitere in Aussicht genommene Projekte sollen als Sonderfinanzierungsmaßnahmen ausgeschrieben werden (u.a. die Bibliothek der Technischen Universität). Ob eine Realisierung im Wege der Sonderfinanzierung oder durch eine Haushaltsfinanzierung erfolgt, wird dann von dem Ergebnis eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs abhängen.

Die Haushaltsbelastungen in den Jahren 2000 bis 2003 haben sich im Vergleich zur vorangehenden Finanzplanung nur geringfügig verändert.

Übersicht 47: Mietkauf- und Leasingverpflichtungen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Mietkauf- und Leasingverpflichtungen**	**114**	**176**	**180**	**181**	**181**
nachrichtlich					
Gesamtinvestitionsvolumen	1 811	1 982	2 089	2 089	2 089

Mio DM

Darlehensaufnahmen Dritter

Das Land Berlin kann aufgrund rechtlicher Ermächtigung anstelle der Einzelförderung von Investitionen durch Zuschuss aus dem Haushalt den Schuldendienst für Darlehen übernehmen, die andere Krankenhausträger mit Zustimmung der für das Gesundheitswesen zuständigen Senatsverwaltung zur Finanzierung von Krankenhausinvestitionen auf-

Übersicht 48: Schuldendienstleistungen für die Finanzierung von Krankenhausinvestitionen

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Schuldendienstleistungen für die Finanzierung von Krankenhausinvestitionen, Investitionen im Pflege- und Behindertenbereich sowie anderen Zwecken**	**90**	**132**	**123**	**115**	**115**
Schuldendienst für Krankenhausdarlehen sowie für Darlehen an Pflege- und Behinderteneinrichtungen	83	118	98	80	80
Schuldendienst für den vom Land Berlin übernommenen Darlehensbetrag	7	14	14	14	14
Schuldendienst für die Kreditaufnahme der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG)	0	0	10	21	21
nachrichtlich					
Gesamtbetrag der aufgenommenen Darlehen	1 187	1 327	1 400	1 400	1 400

Mio DM

nehmen[24]. Zur schnelleren Angleichung der Lebensverhältnisse in der Stadt sollen nach dem Krankenhausinvestitions- und -finanzierungsprogramm Investitionen durch Darlehensaufnahmen finanziert werden.

Das Darlehen besteht aus einer ersten Tranche in Höhe von 900 Mio DM und einer zweiten Tranche in Höhe von 500 Mio DM. Der überwiegende Teil dieser Kreditmittel wird im Zeitraum 1995 bis 2002 von den Krankenhausträgern abgerufen; ein Teilbetrag von 164,6 Mio DM wurde per 15. Juni 2000 vom Land Berlin aus der ersten Tranche abgenommen, die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) sollen ab 2002 insgesamt 173 Mio DM aus der zweiten Tranche erhalten. Der Schuldendienst ist – unabhängig vom Kreditnehmer – vom Land Berlin zu übernehmen und bis zum Jahre 2015 zu leisten.

Bei einer Kreditlaufzeit der ersten Tranche von 20 Jahren mit sofortigem Einsetzen der Tilgungsverpflichtungen entstehen ab dem Jahr 2001 jährliche Schuldendienstlasten (Zinsen und Tilgungen) in Höhe von 62,7 Mio DM. In den Vorjahren ergab sich aufgrund des Kredit-Rahmenvertrages ein höherer Schuldendienst für die erste Tranche. Der Schuldendienst für die zweite Tranche setzt ab dem Jahr 2001 mit zunächst 69,2 Mio DM ein. Im Jahr 2002 beträgt der Schuldendienst für die zweite Tranche 60,6 Mio DM, ab 2003 per anno 52 Mio DM.

Förderung des Wohnungsbaus und der Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden

Der Wohnungsmarkt in Berlin ist zur Zeit entspannt. In den Jahren 1991 bis 1999 wurden mehr als 140 000 Wohnungen fertiggestellt. Diese Angebotsausweitung trifft angesichts des anhaltenden Bevölkerungsrückganges auf eine tendenziell sinkende Nachfrage. Der Umzug der Bundesregierung sowie der Verbände und der diplomatischen Vertretungen hat nicht zu einer breiten zusätzlichen Nachfrage geführt. Lediglich im Marktsegment hochwertigen Wohnens übersteigt die Nachfrage das Angebot.

Diese Markttendenzen und die durch die umfangreiche Wohnungsbauförderung der Vergangenheit entstandenen langfristigen finanziellen Vorbelastungen des Haushalts erforderten ein Umsteuern. Die Neubauprogramme im geförderten Mietwohnungsbau wurden deshalb auf jeweils 100 Wohnungen in den Jahren 2000 und 2001 reduziert. Bei Be-

Übersicht 49: Förderung des Wohnungsbaus und der Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? Ausgaben für die Förderung des Wohnungsbaus	2 695	2 622	2 555	2 479	2 386
? Ausgaben für die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden	553	581	564	554	580

Mio DM

[24] § 2 Nummer 3 b des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) vom 29. Juni 1972 und § 7 Abs. 4 des Landeskrankenhausgesetzes vom 1. September 1986

darf wird zur Versorgung von Problemgruppen der Erwerb von Belegungsrechten erwogen. Die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben für die Förderung des Wohnungsbaus zeigt Übersicht 49.

Einnahmen aus der Förderung des Wohnungsbaus ergeben sich im Wesentlichen aus der Bedienung von Annuitätsdarlehen und Aufwendungsdarlehen der Programmjahre ab 1969. Die planmäßige Bedienung von Annuitätshilfen setzt ab dem Jahre 2000 ein. Daneben ist mit außerplanmäßigen Tilgungen zu rechnen, deren Höhe naturgemäß nur schwer kalkulierbar ist.

Die Stadterneuerung ist in Berlin weiterhin von großer Bedeutung, weil – insbesondere im Ostteil der Stadt – die Gründerzeitviertel nicht heutigen Ansprüchen genügen und die industriell errichteten Großsiedlungen erhebliche Nachbesserungsbedarfe haben. Abwanderung und sozialer Entmischung muss entgegengewirkt werden. Auch die Planungslinie der Ausgaben für die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden ist zu einem wesentlichen Teil durch Altzusagen bedingt.

Versorgungsleistungen

Die jährliche Ausgabenbelastung von Bund und Ländern aufgrund von Pensionszusagen ist bereits heute beträchtlich. Die Zahl der Versorgungsempfänger in Berlin wird im Zeitraum bis 2004 kontinuierlich ansteigen. Derzeit beläuft sie sich auf rd. 38 900; im Jahr 2004 werden rd. 39 900 Versorgungsempfänger erwartet. Nach heutigem Kenntnisstand wird im Jahr 2030 mit mehr als 50 000 Empfängern zu rechnen sein.

Die Ausgaben werden sich im Berichtszeitraum voraussichtlich um rd. 7,7 v.H. erhöhen.

Übersicht 50: Versorgungsleistungen 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Versorgungsausgaben**	**1 881**	**1 898**	**1 941**	**1 983**	**2 025**
nachrichtlich					
voraussichtliche Zahl der Versorgungsempfänger	38 930	39 200	39 450	39 700	39 940

Mio DM

Entwicklungsträger

Zur Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen in förmlich festgelegten Entwicklungsbereichen bedient sich Berlin treuhänderischer Entwicklungsträger, die die ihnen übertragenen Aufgaben mittels eines Treuhandvermögens in eigenem Namen für Rechnung Berlins erfüllen.

Die Aufgaben der Entwicklungsträger, die unter anderem Planung, Ordnungsmaßnahmen, Erschließung, Finanzierung und Regie umfassen, sollen im Wesentlichen durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt vorfinanziert werden. Die definitive Finanzierung hingegen soll aus entwick-

Übersicht 51: Verschuldung der treuhänderischen Entwicklungsträger 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Verschuldung der treuhänderischen Entwicklungsträger am Kapitalmarkt**	**1 277**	**1 190**	**1 085**	**1 077**	**970**

Mio DM

lungsbedingten Bodenwertsteigerungen (»Planungsgewinnen«) erfolgen. Entsprechende Einnahmen werden den Treuhandvermögen aber erst parallel zur Realisierung der Baumaßnahmen zufließen.

Für die festgelegten Entwicklungsbereiche Wasserstadt Berlin-Oberhavel, Rummelsburger Bucht, Eldenaer Straße/Alter Schlachthof, Biesdorf-Süd und Johannisthal-Adlershof werden die über das Treuhandvermögen vorzufinanzierenden Kosten auf insgesamt rd. 4,1 Mrd DM geschätzt. Diesen Ausgaben stehen Einnahmen aus entwicklungsbedingten Wertsteigerungen sowie weitere Einnahmen (z.B. Fördermittel) gegenüber, die sich aus derzeitiger Sicht auf rd. 3,0 Mrd DM belaufen.

Über diesen Sachverhalt hinaus entstehen weitere – unmittelbar aus dem Haushalt des Landes zu leistende – Ausgaben, die sich absehbar nicht aus entwicklungsbedingten Einnahmen finanzieren lassen:

- Grunderwerb für öffentliche Flächen,
- äußere Erschließung,
- Infrastruktureinrichtungen.

Derzeit werden die Kosten dieser Maßnahmen auf 900 Mio DM geschätzt.

Das mögliche Risiko, das dem Land Berlin aus der Durchführung der

Übersicht 52: Bürgschaften und Garantien 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Bürgschaften und Garantien insgesamt**	**22 853**	**24 473**	**25 543**	**26 613**	**27 683**
Landesbürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus, der Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden (Bürgschaftsrahmen ab 1999: 25 000 Mio DM)	19 500	21 000	22 000	23 000	24 000
Gewährleistungen für Alt-Verpflichtungen der Wohnungswirtschaft (Bürgschaftsrahmen ab 1999: 10 700 Mio DM)	2 555	2 525	2 495	2 465	2 435
Ausfallbürgschaften für Kredite an Berliner Betriebe; Garantien für Beteiligungen an Berliner Betrieben; Garantien für Haftungsfreistellungsprogramme; Rückbürgschaften für Betriebsmittelkredite (Bürgschaftsrahmen ab 1999: 1 500 Mio DM)	400	500	600	700	800
Bürgschaften im Rahmen von Sonderfinanzierungen für von Projektträgern aufzunehmende Fremdmittel	250	300	300	300	300
Garantie in Zusammenhang mit dem Umbau des Olympiastadions (Garantierahmen: 148 Mio DM)	148	148	148	148	148

Mio DM per 31.12. des jeweiligen Jahres

Entwicklungsmaßnahmen entstehen könnte, ergibt sich aus der geschätzten Differenz von Einnahmen und Ausgaben der Treuhandvermögen. Nach gegenwärtigem Kenntnisstand wird im Jahr 2010 – nach Abschluss aller Maßnahmen – mit einem Fehlbetrag in einer Größenordnung von etwa 1,1 Mrd DM gerechnet. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere die Einnahmeerwartungen von hohen Unsicherheiten geprägt sind.

Bürgschaften und Garantien

Die Bürgschaftsverpflichtungen des Landes Berlin belaufen sich zum 31. Dezember 2000 voraussichtlich auf rd. 22,1 Mrd DM (31. Dezember 1999: 21,0 Mrd DM). Den weit überwiegenden Teil machen mit rd. 19,5 Mrd DM die Verpflichtungen aus der Förderung des Wohnungsbaus sowie der Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden aus. Für die Alt-Verpflichtungen der Wohnungswirtschaft im Ostteil der Stadt bestehen Gewährleistungen in einem Umfang von rd. 2,6 Mrd DM (Übersicht 52).

Zur Förderung der Wirtschaft übernimmt das Land Berlin Ausfallbürgschaften und Garantien, die sich Ende 1999 auf rd. 350 Mio DM beliefen; hierin sind eingeschlossen die Garantien für Arbeitnehmerbeteiligungsvorhaben.

Erfahrungsgemäß werden Leistungen aufgrund von Bürgschaftsverpflichtungen nur in geringem Umfange erforderlich (Übersicht 53).

Im Zusammenhang mit dem Umbau des Olympiastadions hat das Land Berlin eine Garantie für die Rückzahlung eines Darlehens bis zur Höhe von 148 Mio DM übernommen.

Übersicht 53: Inanspruchnahme aus Bürgschaften 2000 bis 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
? **Inanspruchnahme aus Bürgschaften**	**20**	**20**	**20**	**20**	**20**

Mio DM

Gesamtübersichten zur Schulden- und Belastungsbilanz

Übersicht 54: Gesamtübersichten zur Schulden- und Belastungsbilanz

	2000	2001	2002	2003	2004
? **unmittelbare und mittelbare Verbindlichkeiten zusammen**	**71 712**	**75 415**	**78 945**	**81 785**	**83 695**
— **unmittelbare Verbindlichkeiten**	**68 642**	**72 217**	**75 694**	**78 556**	**80 490**
Schulden aus Kreditmarktmitteln	65 411	69 108	72 708	75 688	77 738
Schulden im öffentlichen Bereich	3 231	3 109	2 986	2 868	2 752
— **mittelbare Verbindlichkeiten**	**3 070**	**3 198**	**3 251**	**3 229**	**3 205**
rechnerischer Anteil des Landes Berlin am Schuldenstand des Fonds Deutsche Einheit	1 883	1 871	1 851	1 829	1 805
von Krankenhausträgern und anderen Trägern aufgenommene Darlehen zur Finanzierung von Krankenhausinvestitionen bzw. Investitionen im Pflege- und Behindertenbereich	1 187	1 327	1 400	1 400	1 400
n a c h r i c h t l i c h					
— **Eventualverbindlichkeiten**					
vom Land Berlin übernommene Bürgschaften und Garantien	22 853	24 473	25 543	26 613	27 683
? **Haushaltsbelastungen aus unmittelbaren und mittelbaren Verbindlichkeiten insgesamt**	**9 343**	**9 709**	**9 933**	**10 159**	**10 456**
— **Haushaltsbelastungen aus unmittelbaren Verbindlichkeiten**	**3 842**	**4 083**	**4 353**	**4 630**	**4 952**
Zinsausgaben für die Schulden aus Kreditmarktmitteln und im öffentlichen Bereich	3 842	4 083	4 353	4 630	4 952
— **Haushaltsbelastungen aus mittelbaren Verbindlichkeiten**	**5 501**	**5 626**	**5 580**	**5 529**	**5 504**
rechnerische Finanzierungsbeiträge zum Fonds Deutsche Einheit	168	217	217	217	217
Mietkauf- und Leasingverpflichtungen	114	176	180	181	181
Schuldendienstleistungen für Darlehensaufnahmen von Krankenhausträgern	90	132	123	115	115
Förderung des Wohnungsbaus	2 695	2 622	2 555	2 479	2 386
Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden	553	581	564	554	580
Versorgungsausgaben	1 881	1 898	1 941	1 983	2 025
n a c h r i c h t l i c h					
— **Eventualverbindlichkeiten**					
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	20	20	20	20	20

Mio DM

Anhang D Rechtliche Grundlagen und Aufgaben der Finanzplanung

Bund und Länder sind nach den §§ 9 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 in Verbindung mit § 50 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vom 19. August 1969 verpflichtet, ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Für das Land Berlin ist diese Verpflichtung auch in der Verfassung von Berlin niedergelegt (Art. 86 Abs. 3 Satz 1).

In der Finanzplanung sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen. Nach § 9 Abs. 3 StWG ist die Finanzplanung jährlich den volkswirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen anzupassen und fortzuschreiben.

Die Finanzplanung wird gemäß § 31 der Landeshaushaltsordnung (LHO) von der Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellt, vom Senat beschlossen und dem Abgeordnetenhaus spätestens im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan für das nächste Haushaltsjahr zur Kenntnisnahme vorgelegt (Art. 86 Abs. 3 Satz 2 Verfassung von Berlin).

Die Finanzplanung soll frühzeitig finanzpolitische Gefahrensituationen aufzeigen und der Politik ermöglichen, rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten. In der gegenwärtigen Phase nachhaltiger Konsolidierungsanstrengungen soll die Finanzplanung darüber hinaus den Umfang der weiteren Konsolidierungserfordernisse aufzeigen und den Zeitpfad skizzieren, innerhalb dessen die erforderlichen Konsolidierungsschritte wirksam geworden sein müssen.

In der Finanzplanung sind die Einnahmen und Ausgaben nach dem vom Finanzplanungsrat entwickelten »Gemeinsamen Schema für die Finanzplanungen von Bund und Ländern« gegliedert. Für die Zuordnung der einzelnen Einnahmen und Ausgaben nach der jeweiligen Einnahmen- und Ausgabenart ist der bundeseinheitliche Gruppierungsplan für die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans maßgebend. Das »Gemeinsame Schema« gewährleistet die Vergleichbarkeit der Finanzplanungen von Bund und Ländern und trägt damit zur Transparenz der Planungen der Gebietskörperschaften bei.

Anhang E Kurzes Kompendium wichtiger Fachbegriffe

Ausgaben,

bereinigte ~ siehe »Gesamtausgaben«

Gesamt ~ Gesamtbetrag der konsumtiven und investiven Ausgaben. Werden auch als »nachfragewirksame« oder »bereinigte« (Gesamt-)Ausgaben bezeichnet. Nicht berücksichtigt: ausgabeseitige »besondere Finanzierungsvorgänge« (Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen).

Der Begriff »Gesamtausgaben« beschreibt damit – anders als vermutet werden könnte – gerade nicht die gesamte Ausgabenseite eines Haushalts, sondern nur denjenigen Teil, der direkt oder indirekt für die Nachfrage nach Gütern und Diensten eingesetzt wird (direkt als unmittelbare Nachfrage, indirekt als Zuwendung an Dritte).

Die Begriffsbildung wurde vor vielen Jahren vom Finanzplanungsrat festgelegt; sie ist insoweit bundeseinheitlicher Maßstab für die Haushalte von Bund und Ländern.

investive ~ Ausgaben für Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen, investive Zuweisungen und Zuschüsse, Vergabe von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen

konsumtive ~ Personalausgaben und konsumtive Sachausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst ohne Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme der Ausgaben für Investitionen)

laufende ~ siehe »konsumtive Ausgaben«

nachfragewirksame ~ siehe »Gesamtausgaben«

Ausgabenremanenz Bezeichnet den Sachverhalt, dass Ausgaben in aller Regel nur schrittweise zurückgeführt werden können. Zumeist sind hierfür eingegangene längerfristige Verpflichtungen ursächlich, insbesondere im Personalbereich.

Ausgabevolumen Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres zuzüglich der ausgabeseitigen »besonderen Finanzierungsvorgänge« (Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen)

besondere Finanzierungsvorgänge

einnahmeseitig: Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren, Nettokreditaufnahme

ausgabeseitig: Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen

Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Bezeichnet den Teil der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft, der innerhalb der Landesgrenzen erbracht wird (Territorialprinzip). Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Leistungen durch inländische
oder ausländische Produzenten erzielt werden.

Bund-/Länder-Finanzierungen

siehe »bundesstaatlicher Finanzausgleich«

Bundesergänzungszuweisungen

siehe »bundesstaatlicher Finanzausgleich«

Deckungslücke,

Unterschiedsbetrag zwischen Ausgabevolumen und Einnahmevolumen. Berücksichtigt alle Einnahmen (einschließlich Nettokreditaufnahme) und alle Ausgaben (einschließlich Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen).

strukturelle ~

Unterschiedsbetrag zwischen Ausgabevolumen und Einnahmevolumen ohne Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen. Im Gegensatz zum »strukturellen Finanzierungsdefizit« berücksichtigt die »strukturelle Deckungslücke« auch die »besonderen Finanzierungsvorgänge«.

Defizitquote

Verhältnis von »strukturellem Finanzierungsdefizit« zu den Gesamtausgaben. Beschreibt, zu welchem Anteil Nettokreditaufnahme, Vermögensveräußerungen und Rücklagenauflösungen zur Finanzierung des Haushalts herangezogen werden müssen.

Einnahmen,

bereinigte ~

siehe »Gesamteinnahmen«

Gesamt ~

Gesamtbetrag der konsumtiven und investiven Einnahmen. Werden auch als »bereinigte Einnahmen« bezeichnet. In den Gesamteinnahmen nicht enthalten sind die einnahmeseitigen »besonderen Finanzierungsvorgänge«.

Anders als die Bezeichnung vermuten lassen könnte, beschreibt der Begriff »Gesamteinnahmen« also nicht die gesamte Einnahmenseite eines Haushaltes, sondern – in Analogie zu den Gesamtausgaben – nur denjenigen Teil, der zu Nachfrageentzug an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf führt.

konsumtive ~	vorrangig Steuereinnahmen, Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter (insbesondere vom Bund und der EU) mit Ausnahme für Investitionen, Gebühren und sonstige Entgelte, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit
laufende ~	siehe »konsumtive Einnahmen«
~ volumen	Gesamteinnahmen zuzüglich der einnahmeseitigen »besonderen Finanzierungsvorgänge«
investive ~	Zuweisungen und Zuschüsse Dritter (insbesondere vom Bund und der EU für Investitionen), Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Finanzausgleich, bundesstaatlicher ~

Der Finanzausgleich unter den Ländern stellt den horizontalen bundesstaatlichen Finanzausgleich dar. Dieser wird ergänzt durch Leistungen des Bundes im vertikalen bundesstaatlichen Finanzausgleich, die teilweise Zusatzleistungen zum Länderfinanzausgleich (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen), teilweise hiervon unabhängige weitere Leistungen darstellen (Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung; Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für die Länder Bremen und Saarland zum Zwecke der Haushaltssanierung).

Gemeinsam ist den Leistungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, dass sie keiner Zweckbindung unterliegen.

Neben dem bundesstaatlichen Finanzausgleich beteiligt sich der Bund an der Finanzierung von Aufgaben, die im Grundgesetz klar umrissen sind:

- Art. 91 a [Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken; Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes];
- Art. 91 b [Bildungsplanung, Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung];
- Art. 104 a Abs. 3 [Geldleistungsgesetze des Bundes];

  Art. 104 a Abs. 4 [Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind; Leistungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost];
- Art. 106 a [Finanzausgleich für den Personennahverkehr].

Länder ~ Ziel des Länderfinanzausgleichs ist die Anhebung der (teilweise normierten und auf den Einwohner bezogenen) Finanzkraft der steuerschwachen Länder auf mindestens 95 v.H. des Länderdurchschnitts. Erreicht wird dies durch ein kompliziertes Rechenverfahren.

Ergänzt wird der Länderfinanzausgleich durch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (siehe auch unter »bundesstaatlicher Finanzausgleich«), die die Finanzkraft der steuerschwachen Länder auf mindestens 99,5 v.H. des Länderdurchschnitts anheben.

Finanzierungsdefizit, Unterschiedsbetrag zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben. Gegenüber der »Deckungslücke« bleiben die »besonderen Finanzierungsvorgänge« (Auflösung von Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Nettokreditaufnahme) unberücksichtigt.

strukturelles ~ Unterschiedsbetrag zwischen Gesamteinnahmen o h n e Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen und Gesamtausgaben. In den Gesamteinnahmen und infolgedessen auch im strukturellen Finanzierungsdefizit sind die Einnahmen aus Neuverschuldung n i c h t berücksichtigt.

Gemeinschaftsaufgaben siehe »bundesstaatlicher Finanzausgleich«

Haushalt,

ausgeglichener ~ Ein Haushalt ist f o r m a l stets ausgeglichen (Gleichheit von Einnahmevolumen und Ausgabevolumen). Angestrebt wird von der Finanzpolitik jedoch ein m a t e r i e l l ausgeglichener Haushalt: das ist ein Haushalt, in dem das Ausgabevolumen ohne Neuverschuldung finanziert werden kann.

Betriebs ~ Umfasst die konsumtiven Einnahmen und Ausgaben und ist damit identisch mit der »laufenden Rechnung« der Finanzplanung. Mit dem kommunalen Verwaltungshaushalt weitgehend vergleichbar.

Vermögens ~ Umfasst die investiven Einnahmen und Ausgaben und ist damit identisch mit der »Kapitalrechnung« der Finanzplanung. Mit dem kommunalen Vermögenshaushalt (der auch die »besonderen Finanzierungsvorgänge« umfasst) nicht vergleichbar.

Verwaltungs ~ siehe »Betriebshaushalt«

Haushaltsnotlage, extreme Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 als »Indikator für eine (extreme) Haushaltsnotlage« folgende Haushaltskennziffern herangezogen:

- die Kreditfinanzierungsquote als Verhältnis zwischen der Nettokreditaufnahme und den Gesamtausgaben des Haushalts,
- die Zins-/Steuer-Relation als Verhältnis zwischen den Zinsbelastungen und den Steuereinnahmen des Haushalts.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine (extreme) Haushaltsnotlage jedenfalls dann, wenn

- die Kreditfinanzierungsquote gegenüber dem Durchschnitt der Bundesländer mehr als doppelt so hoch ist u n d
- zur selben Zeit die Zins-/Steuer-Relation weit über dem Durchschnitt der Bundesländer

liegt.

Investitionen, eigenfinanzierte Investitionsausgaben abzüglich der Zuweisungen und Zuschüsse Dritter für Investitionen (vor allem vom Bund und der EU)

Kapitalrechnung Umfasst die investiven Einnahmen und Ausgaben (siehe auch »Vermögenshaushalt«).

Konsolidierung Die Konsolidierung umfasst das finanzpolitische Ziel, durch gezielte strukturelle Maßnahmen das Niveau der Staatsausgaben dauerhaft zu senken und an die längerfristig verfügbaren Einnahmen anzugleichen. Auf diese Weise sollen das strukturelle Finanzierungsdefizit und die jährliche Nettoneuverschuldung auf null zurückgeführt werden.

Kreditfinanzierungsquote Bezeichnet das Verhältnis von Nettoneuverschuldung zu Gesamtausgaben.

Laufende Rechnung Umfasst die laufenden Einnahmen und Ausgaben (siehe auch »Betriebshaushalt«).

Liegenschaftsfonds Der Grundgedanke für den Liegenschaftsfonds besteht in der Einbringung der nicht oder nicht mehr für Fachzwecke benötigten Liegenschaften in einen Fonds, der gleichzeitig einen gezielten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung des Landes übernimmt.

Maastricht-Referenzwerte

Mit dem Vertrag von Maastricht haben sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verpflichtet, eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand zu gewährleisten; insbesondere soll

- die Nettoneuverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts 3 v.H. des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten;
- der öffentliche Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts 60 v.H. des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen.

Nettokreditaufnahme

siehe »Nettoneuverschuldung«

Neuverschuldung,

Brutto ~

Gesamtbetrag der in einem Haushaltsjahr aufgenommenen Kredite

Netto ~

Gesamtbetrag der in einem Haushaltsjahr aufgenommenen Kredite (»Bruttoneuverschuldung«) abzüglich derjenigen Mittel, die für eine Refinanzierung der im laufenden Haushaltsjahr vertragsgemäß anfallenden Tilgungen früherer Perioden erforderlich werden.

Schuldenfalle

Eine Schulden- oder Zinsfalle zeichnet sich dadurch aus, dass die aufgrund fortgesetzter Nettokreditaufnahme fällig werdenden, stetig ansteigenden Zinsverpflichtungen nicht mehr aus laufenden Einnahmen finanziert werden können und deshalb zusätzliche Kredite zur Bedienung des Schuldendienstes aufgenommen werden müssen. Damit erhält der Prozess von Schuldenaufnahme und Zinsverpflichtungen eine selbstverstärkende Komponente; illustrierend spricht man häufig auch von einer »Schuldenspirale«.

Schuldenspirale

siehe »Schuldenfalle«

Solidarpakt

Ergebnis der Klausurtagung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder und mit Fraktionsvorsitzenden von Parteien im Deutschen Bundestag im März 1993, mit welchem die Grundlagen für die uneingeschränkte Einbeziehung der neuen Länder und Berlins in die Finanzordnung des Grundgesetzes ab 1995 und damit zugleich für die Lastenverteilung der Finanzierung der Deutschen Einheit zwischen dem Bund und den alten Ländern geschaffen wurden.

Der Solidarpakt umfasst u.a.

- die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft
- die Leistungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost.

Ab dem Jahre 2005 wird eine Anschlussregelung erforderlich (»Solidarpakt II«), die die Bundesregierung prinzipiell bereits zugesagt hat.

Siehe hierzu auch unter »Finanzausgleich, bundesstaatlicher«.

Verpflichtungsermächtigungen (VE)

Bezeichnet die Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können.

Zinsfalle

siehe »Schuldenfalle«

Zins-/Ausgabenquote

Bezeichnet das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben.

Zins-/Steuer-Relation

Bezeichnet das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen.

Zukunftsfonds

Vom Senat mit dem Ziel eingerichtet, zunächst 10 v.H. des Veräußerungserlöses aus der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (310 Mio DM) für Zukunftsinvestitionen bereitzustellen.

Anhang F Die Zahlen der Investitionsplanung

Hier aus technischen Gründen nicht angefügt. Das Zahlenmaterial steht in der gedruckten Fassung der Finanzplanung zur Verfügung.