

Der Senat von Berlin
Fin II A - FV 4001 – 2015-2-1 -
Tel.: 9020 (920)3045

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin
über den Stabilitätsbericht 2016 des Landes Berlin

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Stabilitätsbericht 2016 des Landes Berlin

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

keine

Berlin, den 11. Oktober 2016

Der Senat von Berlin

Michael Müller
Regierender Bürgermeister

Dr. Matthias Kollatz-Ahnen
Senator für Finanzen

Stabilitätsbericht 2016 des Landes Berlin

Inhaltsverzeichnis

1	Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte	3
2	Kennziffern und Schwellenwerte.....	3
	2.1 Struktureller Finanzierungssaldo.....	3
	2.2 Kreditfinanzierungsquote.....	4
	2.3 Zins-Steuer-Quote.....	4
	2.4 Schuldenstand	4
	2.5 Zusammenfassende Darstellung und Auswertung	5
3	Feststellung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen	6
4	Projektion auf Basis standardisierter Annahmen	6
5	Zusammenfassende Bewertung.....	7

1 Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte

Beginnend mit dem Jahr 2010 sind der Bund und die Länder nach § 3 Absatz 2 Satz 2 Stabilitätsratsgesetz verpflichtet, einmal jährlich einen Stabilitätsbericht zu erstatten. Dieser Bericht, der dem Stabilitätsrat jeweils bis spätestens Mitte Oktober des Jahres vorzulegen ist, enthält eine Darstellung von vier Haushaltskennziffern:

- (struktureller) Finanzierungssaldo,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote sowie
- Schuldenstand

jeweils für die beiden zurückliegenden abgeschlossenen Haushaltsjahre sowie nach Maßgabe der Sollzahlen für das laufende Haushaltsjahr. In entsprechender Weise wird auch der Finanzplanungszeitraum abgebildet (Abschnitt 2).

Darüber hinaus ist zu berichten, ob die jeweils landesrechtlich geltende verfassungsmäßige Obergrenze der Neuverschuldung eingehalten wurde (Abschnitt 3).

Der letzte Teil des Berichts besteht aus einer Projektion auf der Basis standardisierter Annahmen (Abschnitt 4).

2 Kennziffern und Schwellenwerte

2.1 Struktureller Finanzierungssaldo

Der konjunkturbereinigte strukturelle Finanzierungssaldo ist die zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Lage eines öffentlichen Haushalts; sie gibt auf aggregierter Ebene Auskunft über die operative Durchführung und lässt am ehesten Tendenzen und haushaltsmäßige Risiken erkennen. Solange allerdings keine Entscheidung zugunsten eines Konjunkturbereinigungsverfahrens getroffen worden ist, ist für die Länder die Meldung des nicht konjunkturbereinigten, aber nach Maßgabe der Entscheidungen des Stabilitätsrates strukturbereinigten Finanzierungssaldos je Einwohner und ein Vergleich mit dem Länderdurchschnitt vorgesehen. Die Schwellenwerte der Kennziffer ergeben sich im Zeitrahmen der »Aktuellen Haushaltslage« aus dem Länderdurchschnitt abzüglich 200 Euro je Einwohner. Für den Finanzplanungszeitraum wird der Schwellenwert des Jahres 2016 um weitere 100 Euro je Einwohner gesenkt.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung	
	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016		DHH 2017	FPI 2018	FPI 2019	FPI 2020		
Struktureller	€ je									
Finanzierungssaldo	Einw.	214	143	41	30	11	-2	-7		
<i>Schwellenwert</i>		-169	-153	-303	nein	-403	-403	-403	-403	nein
<i>Länderdurchschnitt</i>		31	47	-103						

Im Zeitrahmen 2014 bis 2016 (»Aktuelle Haushaltslage«) ist der strukturelle Finanzierungssaldo insgesamt unauffällig. Gleiches gilt für den Finanzplanungszeitraum 2017 bis 2020, der das zweite Jahr des Doppelhaushalts 2016/2017 sowie die Planungsjahre 2018/2019/2020 umfasst.

2.2 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote wird ermittelt als Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben. Dabei werden die Leistungen des Länderfinanzausgleichs in periodengerechter Abgrenzung berücksichtigt; Pensionsfonds und Versorgungsrücklagen werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert. Als Schwellenwert gilt im Gegenwartszeitraum der Länderdurchschnitt erhöht um drei Prozentpunkte; für den Zeitraum der Finanzplanung werden zu dem Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres vier weitere Prozentpunkte addiert.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016		DHH 2017	FPI 2018	FPI 2019	FPI 2020	
Kreditfinanzierungsquote %	-1,1	-5,7	-0,3	nein	-0,4	-0,4	-0,5	-0,6	nein
<i>Schwellenwert</i>	4,0	2,3	3,7		7,7	7,7	7,7	7,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	1,0	-0,7	0,7						

In beiden betrachteten Zeiträumen ist die Kreditfinanzierungsquote des Landes Berlin unauffällig. Das negative Vorzeichen weist auf eine Nettokredittilgung hin.

2.3 Zins-Steuer-Quote

Die Zins-Steuer-Quote ist festgelegt als das Verhältnis der Zinsausgaben am Kreditmarkt zu den Steuereinnahmen unter Einschluss empfangener Leistungen im Länderfinanzausgleich, Allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgaben und der Kfz-Steuer-Kompensation. Sie gibt Auskunft darüber, welcher Anteil der aktuellen Steuereinnahmen einer Gebietskörperschaft durch Zinsverpflichtungen aufgrund vergangener Kreditaufnahmen gebunden ist und damit nicht mehr für aktuelle gestalterische Überlegungen zur Verfügung steht. Der Schwellenwert für Stadtstaaten im Gegenwartszeitraum liegt bei 150 % des Länderdurchschnitts. Auf den so ermittelten Prozentsatz wird für den Finanzplanungszeitraum ein weiterer Prozentpunkt aufgeschlagen.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016		DHH 2017	FPI 2018	FPI 2019	FPI 2020	
Zins-Steuer-Quote %	9,9	8,6	8,7	ja	8,5	6,7	6,5	6,5	nein
<i>Schwellenwert</i>	9,8	8,5	8,4		9,4	9,4	9,4	9,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6,5	5,7	5,6						

Berlin überschreitet im Gegenwartszeitraum in allen drei Jahren den jeweils geltenden Schwellenwert. Im Finanzplanungszeitraum ist die Kennziffer unauffällig.

2.4 Schuldenstand

Der Schuldenstand zum jeweiligen Jahresende ist eine klassische Kennziffer der Haushaltsanalyse. Während der Bund für sich in Anlehnung an die einschlägigen EU-Vorgaben die Schuldenstandsquote, also das Verhältnis des Schuldenstandes zum BIP ermittelt, melden die Länder ihren Schuldenstand je Einwohner. Der Schwellenwert wird auch hier aus dem Länderdurchschnitt abgeleitet und beträgt für Stadtstaaten 220 %

dieses Mittelwertes. Für den Finanzplanungszeitraum wird zu dem so ermittelten Schwellenwert des laufenden Jahres jährlich ein Betrag von 200 Euro addiert.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016		DHH 2017	FPI 2018	FPI 2019	FPI 2020	
Schuldenstand € je Einw.	17.371	16.812	16.790	ja	16.766	16.732	16.693	16.662	ja
Schwellenwert	15.164	14.935	15.044		15.244	15.444	15.644	15.844	
Länderdurchschnitt	6.893	6.789	6.838						

Für Berlin ist diese Kennziffer in allen Jahren auffällig.

2.5 Zusammenfassende Darstellung und Auswertung

Die vier dargestellten Haushaltskennziffern werden in der nachfolgenden Tabelle in einer Gesamtsicht ausgewertet. Eine Kennziffer gilt in einem der beiden Zeiträume (»Aktuelle Haushaltslage« 2014 bis 2016; »Finanzplanung« 2017 bis 2020) als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den Schwellenwert überschreiten. Ein Zeitraum gilt insgesamt als auffällig, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016		DHH 2017	FPI 2018	FPI 2019	FPI 2020	
Struktureller Finanzierungssaldo € je Einw.	214	143	41	nein	30	11	-2	-7	nein
Schwellenwert	-169	-153	-303		-403	-403	-403	-403	
Länderdurchschnitt	31	47	-103						
Kreditfinanzierungsquote %	-1,1	-5,7	-0,3	nein	-0,4	-0,4	-0,5	-0,6	nein
Schwellenwert	4,0	2,3	3,7		7,7	7,7	7,7	7,7	
Länderdurchschnitt	1,0	-0,7	0,7						
Zins-Steuer-Quote %	9,9	8,6	8,7	ja	8,5	6,7	6,5	6,5	nein
Schwellenwert	9,8	8,5	8,4		9,4	9,4	9,4	9,4	
Länderdurchschnitt	6,5	5,7	5,6						
Schuldenstand € je Einw.	17.371	16.812	16.790	ja	16.766	16.732	16.693	16.662	ja
Schwellenwert	15.164	14.935	15.044		15.244	15.444	15.644	15.844	
Länderdurchschnitt	6.893	6.789	6.838						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Die Kennziffern weisen nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.									

Im Zeitraum 2014 bis 2016 sind für Berlin zwei von vier Haushaltskennziffern auffällig; damit wird dieser Zeitraum insgesamt als unauffällig gewertet. Auch der als einzige Kennziffer auffällige Schuldenstand im Finanzplanungszeitraum lässt den gesamten Zeitraum als unauffällig gelten. Wie schon in der Kennzifferanalyse des Vorjahres weist Berlin damit insgesamt den Status »unauffällig« aus, was unmittelbar darauf hindeutet, dass die seit Jahren betriebene Konsolidierungspolitik – seit Bestehen des Stabilitätsrates auch unter der Beobachtung dieses Bund-Länder-Gremiums – Erfolge zeigt. Damit hat sich Berlin Gestaltungsspielräume geschaffen, die es ausgabenseitig erlauben, auf die Erfordernisse der wachsenden Stadt sowie der Integration der in Berlin aufgenommenen Flüchtlinge angemessen zu reagieren.

3 Feststellung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Für die Jahre 2014, 2015 und 2016 ist zur Feststellung der Zulässigkeit der Nettoneuverschuldung maßgeblich Art. 87 Abs. 2 VvB:

»Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.«

Grundsätzlich bezieht sich die zitierte Verfassungsnorm auf die im Haushalt veranschlagte Kreditaufnahme. Wollte man in Ergänzung dazu das Ist der abgeschlossenen Haushaltsjahre 2014 und 2015 an dieser Regel messen, kann festgestellt werden, dass es in beiden Jahren keine Nettokreditaufnahme, sondern eine Schuldentilgung gegeben hat.

Im Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 ist für keines der beiden Jahre eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben vorgesehen.

4 Projektion auf Basis standardisierter Annahmen

Als weiteres Instrument zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung ist in § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen vorgesehen. Dazu wird in einer völlig schematischen Rechnung ermittelt, mit welcher Zuwachsrate der Ausgaben gerade noch verhindert werden kann, dass zum Ende eines auf sieben Jahre festgelegten Projektionszeitraumes der Schuldenstand in der Definition der Kennziffernanalyse auffällig wird. Der alleinige Bezug auf die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte vernachlässigt, dass etwaigen Konsolidierungserfordernissen auch durch eine Verbesserung der staatlichen Einnahmen Rechnung getragen werden kann.

Aus den Ergebnissen der Mittelfristprojektion, die in schematischer Weise ausschließlich auf die Vermeidung einer drohenden Haushaltsnotlage abstellt, lassen sich im Einzelfall keine Schlussfolgerungen für konkrete haushaltspolitische Entscheidungen ziehen. Dies gilt besonders deshalb, weil die Zielsetzung der Projektion nicht mit tatsächlichen finanzpolitischen Zielsetzungen korrespondiert. Ein Land, dessen für diese Zielsetzung höchstzulässige Ausgabenzuwachsrate um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt liegt, wird im Sinne der Standardprojektion auffällig. Diese Berechnung wird zur Vermeidung von Zufallseffekten auf Basis sowohl des letzten abgerechneten Haushaltsjahres als auch des laufenden Haushaltsjahres durchgeführt. Nur wenn in beiden Zeiträumen der Abstand von drei Prozentpunkten zum Länderdurchschnitt überschritten wird, wird der Stabilitätsrat dieses Kriterium zum Anlass nehmen, eine Prüfung auf das Vorliegen einer Haushaltsnotlage nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 zweiter Halbsatz StabiRatG einzuleiten. Berlin bleibt auch nach diesem Prüfkriterium unauffällig.

Standardprojektion		Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
Berlin				
2015-2022	%	3,0	1,4	4,4
2016-2023	%	2,9	1,0	4,0

5 Zusammenfassende Bewertung

Die kennzifferngestützte Haushaltsanalyse weist auch im Jahre 2016 nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage des Landes Berlin hin. Die Standardprojektion kommt zum gleichen Ergebnis.

1. Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016		DHH 2017	FPI 2018	FPI 2019	FPI 2020	
Struktureller Finanzierungssaldo € je Einw.	214	143	41	nein	30	11	-2	-7	nein
<i>Schwellenwert</i>	-169	-153	-303		-403	-403	-403	-403	
<i>Länderdurchschnitt</i>	31	47	-103						
Kreditfinanzierungsquote %	-1,1	-5,7	-0,3	nein	-0,4	-0,4	-0,5	-0,6	nein
<i>Schwellenwert</i>	4,0	2,3	3,7		7,7	7,7	7,7	7,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	1,0	-0,7	0,7						
Zins-Steuer-Quote %	9,9	8,6	8,7	ja	8,5	6,7	6,5	6,5	nein
<i>Schwellenwert</i>	9,8	8,5	8,4		9,4	9,4	9,4	9,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6,5	5,7	5,6						
Schuldenstand € je Einw.	17.371	16.812	16.790	ja	16.766	16.732	16.693	16.662	ja
<i>Schwellenwert</i>	15.164	14.935	15.044		15.244	15.444	15.644	15.844	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.893	6.789	6.838						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Die Kennziffern weisen nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.									

2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion Berlin	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2015-2022 %	3,0	1,4	4,4
2016-2023 %	2,9	1,0	4,0
Die Standardprojektion weist nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.			