

# Stabilitätsbericht 2011 des Landes Berlin

Beschluss des Senats von Berlin vom 20.09.2011  
Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Gesetzliche Grundlage und festgelegte Inhalte .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen im Berichtszeitraum .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Kennziffern und Schwellenwerte.....</b>	<b>8</b>
	3.1 Struktureller Finanzierungssaldo .....	8
	3.2 Kreditfinanzierungsquote.....	8
	3.3 Zins-Steuer-Quote.....	9
	3.4 Schuldenstand .....	10
	3.5 Zusammenfassende Darstellung und Auswertung.....	11
<b>4</b>	<b>Feststellung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen.....</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Projektion auf Basis standardisierter Annahmen .....</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Zusammenfassende Bewertung.....</b>	<b>15</b>



## **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 spätestens bis zum 15. September 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 3).

Darüber hinaus ist zu berichten, ob die jeweils geltende verfassungsmäßige Obergrenze der Neuverschuldung eingehalten wurde (Abschnitt 4).

Der letzte Teil des Berichts besteht aus einer Projektion auf der Basis standardisierter Annahmen (Abschnitt 5).

Diesen obligatorischen Elementen wird im vorliegenden Bericht des Landes Berlin für das Jahr 2011 ein kurzer Überblick über die aktuellen finanzpolitischen Rahmenbedingungen vorangestellt (Abschnitt 2).

Die in diesem Überblick verwendeten Daten entsprechen den Haushaltsrechnungen 2009 und 2010, für das Jahr 2011 dem Doppelhaushalt 2010/2011 sowie für die Jahre 2012 bis 2015 dem Haushaltsentwurf für die Jahre 2012/2013 sowie der aktuellen Finanzplanung 2011 bis 2015.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Veranschlagung im Doppelhaushalt 2010/2011 im Jahre 2009 unter dem Eindruck der (seinerzeit auf ihrem Höhepunkt befindlichen) internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgte und hinsichtlich der erwarteten Steuereinnahmen besonders zurückhaltend war. Daraus resultiert eine hohe Kreditermächtigung auch für das Jahr 2011 (2,7 Mrd Euro), die angesichts der tatsächlichen Entwicklung voraussichtlich nur etwa zur Hälfte in Anspruch genommen werden wird. Da in die Kennziffern des Stabilitätsberichts jedoch das Soll (und nicht das voraussichtliche, zur Jahresmitte bereits vergleichsweise genau abschätzbare) Ist eingeht, zeichnet die Kennziffernanalyse für das Jahr 2011 ein in guten Teilen unzutreffendes, weil bei weitem zu pessimistisches Bild.

Hier wird zu gegebenem Zeitpunkt über eine Modifikation des Berichtsansatzes nachzudenken sein, sobald sich aus den ersten Jahrgängen der Stabilitätsberichte verallgemeinerbare Schlussfolgerungen ableiten lassen.

## **2 Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen im Berichtszeitraum**

Die Bundesregierung erwartet in ihrer Frühjahrsprojektion 2011 ein kräftiges Wirtschaftswachstum. Dementsprechend entwickeln sich auch die Steuereinnahmen mit hohen Zuwachsraten; allein für das laufende Jahr lässt die Steuerschätzung vom Mai eine Zunahme aller Steuereinnahmen um 4,6 % erwarten. Die Steuern der Länder steigen voraussichtlich um 3,5 % an.

Gleichwohl sind die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht überwunden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie schätzt die Produktionslücke im laufenden Jahr auf etwa 0,9 %; dies entspricht in absoluten Größen einer Unterlastung des Produktionspotentials von 23,9 Mrd Euro, im kommenden Jahr auf 17,4 Mrd Euro. Erst im Jahre 2015 wird danach wieder die Vollauslastung des Produktionspotentials erreicht sein.

Zu den anhaltenden konjunkturbedingten Steuerausfällen treten jene hinzu, die durch Änderungen des Steuerrechts in den Jahren 2008 und 2009 verursacht sind; dazu gehören die Konjunkturpakete I und II, die Kindergelderhöhung 2009, die Wiedereinführung der Entfernungspauschale, das Bürgerentlastungsgesetz und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Bundesweit belaufen sich diese Mindereinnahmen fortlaufend auf etwa 35 Mrd Euro pro Jahr, von denen rd. 18 Mrd Euro auf Länder und Gemeinden entfallen. In Berlin betragen die Mindereinnahmen rd. 900 Mio Euro jährlich.

Diese Mindereinnahmen erfordern bis zum Abschluss der Haushaltskonsolidierung zusätzliche Kreditaufnahmen, die ihrerseits die öffentlichen Haushalte über höhere Zinsausgaben belasten. Nach vorsichtiger Schätzung dürfte die Finanzmarktkrise für Mehrbelastungen aller Gebietskörperschaften in einer Größenordnung von acht Milliarden Euro jährlich verantwortlich sein.

In diesem Spannungsfeld bewegt sich auch die Berliner Finanzpolitik. Seit der Finanzplanung 2009 bis 2013 folgt sie der Vorgabe, mit Blick auf den von der Schuldenbremse ab dem Jahre 2020 geforderten strukturellen Haushaltsausgleich die jährliche Zuwachsrate der Ausgaben auf durchschnittlich 0,3 % zu begrenzen. Von dieser Vorgabe soll nur dann abgewichen werden dürfen, wenn sich Anzeichen für eine dauerhafte Verbesserung der Einnahmen ergeben, beispielsweise durch landespolitische Maßnahmen, die einer Stärkung der Einnahmenkraft dienen.

Diese langfristig angelegte, nachhaltige Ausgabestrategie setzt auf Konsolidierung durch Wachstum. Bei konsequenter Einhaltung der Ausgabenkontrolle sollte es so möglich sein, über den langen Zeitraum von zehn Jahren aus den bestehenden Konsolidierungserfordernissen herauszuwachsen, das strukturelle Defizit abzubauen und gleichzeitig auch den Abbau der Solidarpaktmittel (2011: 1 527 Mio Euro) auszugleichen. Einzelheiten zu diesem Konzept enthält die Finanzplanung von Berlin 2011 bis 2015, die der Senat am 19. Juli 2011 beschlossen hat.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Eckwerte der Finanzplanung im Zeitraum bis 2015.

alle Angaben in Mio Euro

		Ist	Soll	vori. Ist	Soll	HH-Plan	HH-Plan	Planung	Planung
		2009	2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ausgaben</b>									
11	Personalausgaben	6 282	6 568	6 461	6 597	6 728	6 831	6 935	7 021
12	konsumtive Sachausgaben <sup>1</sup>	10 939	11 111	11 183	11 256	11 416	11 417	11 475	11 467
13	Investitionsausgaben <sup>2</sup> (ab 2012 ohne BIH <sup>3</sup> )	1 543	1 879	1 773	1 555	1 531	1 512	1 424	1 384
14	Tilgung von Bundesdarlehen	41	42	45	41	37	34	33	30
15	Zinsausgaben	2 234	2 366	2 208	2 530	2 267	2 309	2 364	2 414
16	verbleibender Handlungsbedarf im Planungszeitraum (2012 bis 2015)	---	---	---	---	0	0	-55	-66
17	maßgebliche Ausgabenlinie des Landes	21 039	21 966	21 670	21 978	21 979	22 104	22 175	22 250
18	zum Vergleich: Ausgaben-Eckwerte Stand März 2011 <sup>4</sup>	---	---	---	---	22 041	22 109	22 175	22 250
19	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	%	---	---	---	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
	nachrichtlich (zu Zeile 17):								
21	schrittweise Übernahme der Grundsicherung durch den Bund ab 2012	+	---	---	---	durch Negativbuchung in Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt			
22	BIH <sup>3</sup>	+	---	---	---	140	140	140	140
23	Ausgaben insgesamt (bereinigte Ausgaben)	=	---	---	---	22 119	22 244	22 315	22 390

		2009	2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Einnahmen</b>									
31	Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ	13 664	13 048	14 289	13 521	15 196	15 874	16 406	16 948
32	Solidarpakt	1 809	1 663	1 663	1 527	1 381	1 245	1 099	963
33	sonstige BEZ <sup>5</sup>	154	255	255	255	255	255	255	255
34	Konsolidierungshilfen	---	---	---	53	80	80	80	80
35	sonstige Einnahmen <sup>1</sup>	3 849	4 076	3 877	3 776	3 951	3 929	3 895	3 809
36	Vermögensaktivierung	122	100	170	100	100	100	100	100
37	maßgebliche Einnahmenlinie des Landes	19 599	19 142	20 254	19 232	20 963	21 483	21 835	22 156
38	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	%	---	---	---	9,0%	2,5%	1,6%	1,5%
	nachrichtlich (zu Zeile 37):								
41	schrittweise Übernahme der Grundsicherung durch den Bund ab 2012	+	---	---	---	durch Negativbuchung in Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt			
42	Einnahmen insgesamt (bereinigte Einnahmen)	=	---	---	---	20 963	21 483	21 835	22 156

		2009	2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>Finanzierungsdefizite und Schuldenstände</b>										
51	Finanzierungsdefizit (vor Umsetzung des verbleibenden Handlungsbedarfs) <sup>6</sup>	/	-1 440	-2 824	-1 416	-2 746	-1 157	-761	-535	-300
52	Schuldenstand <sup>7</sup>	/	60 543	---	61 911	63 340	64 460	65 190	65 690	65 960
53	nachr: Schuldenstand nach Planungsannahmen der Finanzplanung 2010 bis 2014	/	60 543	63 300	---	66 000	68 100	69 900	71 400	---

1 ohne schrittweise Übernahme der Grundsicherung durch den Bund (durchlaufende Position)

2 davon K II-Maßnahmen in 2010: 364 Mio Euro (dh. Investitionsausgaben ohne K II: 1 409 Mio Euro)

3 Berliner Immobilien Holding GmbH

4 Senatsbeschluss S-35/16/2011 vom 22. März 2011

5 Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung sowie Ausgleichszahlungen des Bundes für entgangene Kfz-Steuer (ab 2010)

6 Zeile 42 abzüglich Zeile 23 zuzüglich Zeile 16

7 ab 2011 gerundet; teilweise in haushaltsmäßiger Abgrenzung. 2011: erwartet.

### 3 Kennziffern und Schwellenwerte

#### 3.1 Struktureller Finanzierungssaldo

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung	
	Ist 2009	Ist 2010	Soll 2011		Entwurf 2012	Entwurf 2013	FPI 2014	FPI 2015		
Struktureller Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-361	-423	<b>-746</b>	nein	-296	-185	-111	-45	nein
<i>Schwellenwert</i>		-403	-424	-465		-565	-565	-565	-565	
<i>Länderdurchschnitt</i>		-203	-224	-265						

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.

Im Zeitrahmen 2009 bis 2011 (»Aktuelle Haushaltslage«) ist der strukturelle Finanzierungssaldo bis auf eine einzelne Überschreitung im Jahre 2011 insgesamt unauffällig. Diese einzelne Überschreitung ergibt sich jedoch lediglich aus der Zugrundelegung der Soll-Daten des Doppel-Haushalts 2010/2011, der auf dem Höhepunkt der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgestellt worden war und auch für das Jahr 2011 von deutlich pessimistischeren Annahmen ausging. Nach aktuellem Stand erwartet der Senat für das Jahr 2011 aufgrund deutlich höherer Steuereinnahmen ein Finanzierungsdefizit von rd. 1 490 Mio Euro; der Doppel-Haushalt 2010/2011 war noch von 2 746 Mio Euro ausgegangen. Unter Zugrundelegung des erwarteten Finanzierungsdefizits ergibt sich für das Jahr 2011 ein Wert von 433 Euro je Einwohner, der wie in den Vorjahren ebenfalls unter dem Schwellenwert liegt.

Im Zeitrahmen 2012 bis 2015, der die beiden Jahre des Doppelhaushalts 2012 und 2013 sowie die Finanzplanungsjahre 2014 und 2015 umfasst, ist die Kennziffer völlig unauffällig.

Die Schwellenwerte der Kennziffer ergeben sich im Zeitrahmen der »Aktuellen Haushaltslage« aus dem Länderdurchschnitt zuzüglich 200 Euro je Einwohner. Für den Finanzplanungszeitraum wird der Schwellenwert des Jahres 2011 um weitere 100 Euro je Einwohner erhöht.

#### 3.2 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote wird ermittelt als Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben. Dabei werden die Leistungen des LFA in periodengerechter



Abgrenzung berücksichtigt; Pensionsfonds 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			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2009	Ist 2010	Soll 2011		Entwurf 2012	Entwurf 2013	FPI 2014	FPI 2015	
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> %	<b>13,2</b>	8,1	<b>12,2</b>	ja	5,0	3,1	2,1	1,0	nein
<i>Schwellenwert</i>	8,8	9,2	8,9		12,9	12,9	12,9	12,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>	5,8	6,2	5,9						

Im Zeitrahmen 2009 bis 2011 überschreitet die Kreditfinanzierungsquote des Landes Berlin zweimalig den Schwellenwert; die Kennziffer ist damit insgesamt auffällig.

Hierzu ist folgendes zu bemerken:

- Im Jahre 2009 hat Berlin in erheblichem Umfang (1 325 Mio Euro) Anteile eines inneren Darlehens getilgt, das 2007 bei der »Rücklage Risikoabschirmung« aufgenommen worden war. In der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes ist dieser Betrag unter der Bezeichnung »negative Entnahme aus Rücklagen« (Zeile 156) aufgeführt und erhöht entsprechend die ausgewiesene Kreditaufnahme des Jahres 2009, obwohl sie in keiner Weise einer Finanzierung des Kernhaushalts diene. Es handelt sich um einen rein finanzierungstechnischen Vorgang, um den dementsprechend die Kennziffer des Jahres 2009 bereinigt werden müsste. Das Land Berlin hat diesen Sachverhalt bereits im Stabilitätsbericht 2010 und im Evaluationsverfahren vorgetragen; der Evaluationsausschuss und in der Folge auch der Stabilitätsrat haben sich dieser Sichtweise bedauerlicherweise nicht anschließen können.
- Die Kennziffer des Jahres 2011 überschreitet nur deswegen den Schwellenwert, weil auch hier die im Doppelhaushaltsplan 2010/2011 veranschlagte Kreditermächtigung zugrunde gelegt ist; es gelten sinngemäß die Ausführungen zur vorangehenden Kennziffer. Unter Zugrundelegung des voraussichtlichen Ist ergibt sich – korrespondierend zum strukturellen Finanzierungssaldo – eine Kreditfinanzierungsquote von 6,7 %, die deutlich unter dem für dieses Jahr anzuwendenden Schwellenwert von 8,9 % liegt.

### 3.3 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 Überle-

gungen 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 2009	Ist 2010	Soll 2011		Entwurf 2012	Entwurf 2013	FPI 2014	FPI 2015	
<b>Zins-Steuer-Quote</b> %	<b>16,2</b>	<b>15,4</b>	<b>18,4</b>	<b>ja</b>	14,7	14,4	14,2	14,1	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	15,2	14,7	15,7		16,7	16,7	16,7	16,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	10,1	9,8	10,4						

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

### 3.4 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 2009	Ist 2010	Soll 2011		Entwurf 2012	Entwurf 2013	FPI 2014	FPI 2015	
<b>Schuldenstand</b> € je Einw.	<b>17 140</b>	<b>17 531</b>	<b>18 326</b>	<b>ja</b>	<b>18 293</b>	<b>18 512</b>	<b>18 666</b>	<b>18 751</b>	<b>ja</b>
<i>Schwellenwert</i>	13 751	14 281	14 805		15 005	15 205	15 405	15 605	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6 250	6 491	6 730						

Für Berlin ist diese Kennziffer in allen Jahren auffällig.

Mangels Datenverfügbarkeit ist zu dieser Kennziffer keine Überprüfung möglich, ob die Überschreitung der Schwellenwerte wesentlich durch die unterbliebene Berücksichtigung der Schuldenstände ausgegliederter Einrichtungen bei der Berechnung des Länderdurchschnitts ausgelöst wird.

### 3.5 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« 2009 bis 2011; »Finanzplanung« 2012 bis 2015) 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 2009	Ist 2010	Soll 2011		Entwurf 2012	Entwurf 2013	FPI 2014	FPI 2015	
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b> € je Einw.	-361	-423	<b>-746</b>	nein	-296	-185	-111	-45	nein
<i>Schwellenwert</i>	-403	-424	-465		-565	-565	-565	-565	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-203	-224	-265						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> %	<b>13,2</b>	8,1	<b>12,2</b>	ja	5,0	3,1	2,1	1,0	nein
<i>Schwellenwert</i>	8,8	9,2	8,9		12,9	12,9	12,9	12,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>	5,8	6,2	5,9						
<b>Zins-Steuer-Quote</b> %	<b>16,2</b>	<b>15,4</b>	<b>18,4</b>	ja	14,7	14,4	14,2	14,1	nein
<i>Schwellenwert</i>	15,2	14,7	15,7		16,7	16,7	16,7	16,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	10,1	9,8	10,4						
<b>Schuldenstand</b> € je Einw.	<b>17 140</b>	<b>17 531</b>	<b>18 326</b>	ja	<b>18 293</b>	<b>18 512</b>	<b>18 666</b>	<b>18 751</b>	ja
<i>Schwellenwert</i>	13 751	14 281	14 805		15 005	15 205	15 405	15 605	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6 250	6 491	6 730						
<b>Auffälligkeit im Zeitraum</b>	ja				nein				
<b>Ergebnis der Kennziffern</b>	Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Im Zeitraum 2009 bis 2011 sind für Berlin drei von vier Haushaltskennziffern auffällig; damit wird dieser Zeitraum insgesamt als auffällig gewertet mit der unmittelbaren Folge, dass im Ergebnis die Kennziffern auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen. Das Ergebnis der Kennziffernanalyse weicht damit nicht von der des Vorjahres ab. Wesentlich deutlicher als im Vorjahr zeigt sich jedoch, dass das Ergebnis anders ausfallen würde, wenn der Kreditfinanzierungsquote für das Jahr 2011 nicht das veranschlagte Soll, sondern das voraussichtliche Ist zugrunde gelegt worden wäre. Ursächlich für die Schwellenwertüberschreitung des Jahres 2011 ist damit nicht ein finanzpolitisches Problem, sondern eine vorsichtigeren Veranschlagung im Doppelhaushalt 2010/2011 des Landes Berlin, die von anderen Ländern – soweit sie nur Einfachhaushalte oder Doppelhaushalte 2011/2012 aufstellen – frühzeitiger an die tatsächliche Entwicklung angepasst werden konnte. In diesem Zusammenhang wird deshalb über eine Modifikation des Berichtsansatzes nachzudenken sein, weil grundsätzlich auch der umgekehrte Fall eintreten kann. Niemandem kann jedoch daran gelegen sein, wenn im Haushaltsüberwachungsverfahren ein falsch-optimistisches Bild zugrunde gelegt wird.

Im Zeitraum 2012 bis 2015 sind drei von vier Haushaltskennziffern unauffällig, so dass der Zeitraum insgesamt als unauffällig gewertet wird. Auf die Gesamtschätzung hat dies allerdings keinen Einfluss.

#### **4 Feststellung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen**

Für die Jahre 2009, 2010 und 2011 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.«

Ursprünglich sah das Haushaltsgesetz 2008/2009 für 2009 eine Kreditermächtigung von 0 Euro vor. Diese Planung musste seinerzeit angesichts der heftigen weltwirtschaftlichen Erschütterungen sukzessive aufgegeben werden. Im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2009 war schließlich eine Kreditermächtigung in Höhe von 1 609 Mio Euro vorgesehen. Diesem Betrag stand eine veranschlagte Investitionssumme von 1 888 Mio gegenüber, so dass unverändert die Grenze von Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB gewahrt blieb.

Im Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 wurde für das Haushaltsjahr 2010 eine Kreditermächtigung in Höhe 2 809 Mio Euro eingeräumt. Diese Kreditermächtigung überstieg die im gleichen Haushaltsjahr für Investitionen festgesetzte Summe von 1 879 Mio Euro um 930 Mio Euro. In ähnlicher Weise war für das Jahr 2011 eine Kreditermächtigung von 2 737 Mio Euro vorgesehen, während sich die Summe der veranschlagten Investitionen auf 1 555 Mio Euro belief. Aus der Planungssicht des Jahres 2009 auf die Haushaltsjahre 2010 und 2011 war diese Vorgehensweise aufgrund der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt; die Begründung zum Haushaltsgesetz gab dazu detaillierte Ausführungen. Im Haushaltsabschluss des Jahres 2010 unterschritten die tatsächlich aufgenommenen Kredite mit 1 385 Mio Euro die Summe der getätigten Investitionen (1 773 Mio Euro) erheblich. Dieses wird sich vergleichbar auch im Jahre 2011 wiederholen.

## 5 Projektion auf Basis standardisierter Annahmen

Als weiteres Instrument zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung ist in § 3 Abs. 2 StabiRatG eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen vorgesehen. Dazu hat jede Gebietskörperschaft darzulegen, mit welcher Zuwachsrates 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 in keiner Weise mit tatsächlichen finanzpolitischen Zielsetzungen korrespondiert. Sinnvoller wäre deshalb eine Ausrichtung gewesen, die sich der Frage widmet, unter welchen standardisierten Bedingungen der von der Schuldenbremse spätestens für das Jahr 2020 geforderte strukturelle Haushaltsausgleich eingehalten werden kann. Dazu hat sich der Stabilitätsrat bedauerlicherweise nicht verstehen können.

Festzuhalten ist, dass für Länder mit einem Schuldenstand oberhalb des jeweiligen Schwellenwertes die mit der Standardprojektion gesetzte Anforderung bei weitem zu strikt ist gegenüber dem, was die Schuldenbremse selbst fordert. Umgekehrt gilt für Länder mit einem Schuldenstand unterhalb des Schwellenwertes, dass ihnen mit der Projektionsrechnung scheinbare Finanzierungsspielräume eröffnet werden, die die Schuldenbremse tatsächlich verbietet.

### Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion Berlin	Zuwachsrates	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2010-2017 %	<b>0,1</b>	0,2	3,2
2011-2018 %	<b>0,0</b>	0,4	3,4
<b>Ergebnis der Projektion</b>	<b>Die Standardprojektion weist auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.</b>		

Ein Land, dessen für diese Zielsetzung höchstzulässige Ausgabenzuwachsrates 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 Jahren 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 einleiten.

Anders als im Vorjahr ist die Standardprojektion in beiden Jahren auffällig; im Zeitraum 2010 bis 2017 allerdings nur mit dem knappsten möglichen Ergebnis (0,1 Prozentpunkte über dem Schwellenwert).

Auch hier gilt allerdings, dass die Ausgangswerte erheblichen Einfluss auf das Gesamtergebnis haben (siehe auch oben zu den Haushaltskennziffern »Struktureller Finanzierungssaldo« und »Kreditfinanzierungsquote«). Legt man für die Projektion des Zeitraums 2011 bis 2018 nicht das Einnahmen-Soll des Jahres 2011 zugrunde, sondern das (aufgrund der Steuerentwicklung erheblich verbesserte) voraussichtliche Einnahmen-Ist, dann würde sich die zulässige Zuwachsrate mit 1,0 % (statt 0,0 %) ergeben, die den maßgeblichen Schwellenwert von 0,4 % deutlich überschreitet. Die Standardprojektion wäre in diesem Falle unauffällig.

Auch in diesem Zusammenhang erscheint eine Modifikation des Prüfansatzes geboten.

## 6 Zusammenfassende Bewertung

Die standardisierte Kennziffernanalyse weist auch im Jahre 2011 auf eine drohende Haushaltsnotlage des Landes Berlin hin. Maßgeblich wird dieses Ergebnis jedoch dadurch hervorgerufen, dass für das Jahr 2011 Soll-Werte des Doppelhaushalts 2010/2011 Anwendung finden, die von einer deutlich pessimistischeren, inzwischen überholten Erwartung hinsichtlich der Entwicklung der Steuereinnahmen ausgehen. Hinsichtlich der Verwendung von Soll-Werten in der Kennziffernanalyse erscheint eine Modifikation des Berichtsansatzes unausweichlich.

Die Standardprojektion weist ebenfalls auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Auch hier gilt, dass dieses Ergebnis maßgeblich durch die Verwendung inzwischen überholter Soll-Werte für das Jahr 2011 bedingt ist.

### 1. Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung	
	Ist 2009	Ist 2010	Soll 2011		Entwurf 2012	Entwurf 2013	FPI 2014	FPI 2015		
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b>	€ je Einw.	-361	-423	<b>-746</b>	nein	-336	-221	-155	-87	nein
<i>Schwellenwert</i>		-403	-424	-465		-565	-565	-565	-565	
<i>Länderdurchschnitt</i>		-203	-224	-265						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b>	%	<b>13,2</b>	8,1	<b>12,2</b>	ja	5,2	3,4	2,4	1,3	nein
<i>Schwellenwert</i>		8,8	9,2	8,9		12,9	12,9	12,9	12,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>		5,8	6,2	5,9						
<b>Zins-Steuer-Quote</b>	%	<b>16,2</b>	<b>15,4</b>	<b>18,4</b>	ja	14,7	14,4	14,2	14,1	nein
<i>Schwellenwert</i>		15,2	14,7	15,7		16,7	16,7	16,7	16,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>		10,1	9,8	10,4						
<b>Schuldenstand</b>	€ je Einw.	<b>17 140</b>	<b>17 531</b>	<b>18 326</b>	ja	<b>18 714</b>	<b>18 926</b>	<b>19 072</b>	<b>19 150</b>	ja
<i>Schwellenwert</i>		13 751	14 281	14 805		15 005	15 205	15 405	15 605	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6 250	6 491	6 730						
<b>Auffälligkeit im Zeitraum</b>		ja				nein				
<b>Ergebnis der Kennziffern</b>		Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

### 2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

Standardprojektion Berlin	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2010-2017 %	<b>0,1</b>	0,2	3,2
2011-2018 %	<b>0,0</b>	0,4	3,4
<b>Ergebnis der Projektion</b>	Die Standardprojektion weist auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.		