

Der Senat von Berlin
Fin II A – FV 4001-1/2015-3 -1
Tel.: 9020 (920) 2112

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 2017 des Landes Berlin

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Stabilitätsbericht 2017 des Landes Berlin

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

keine

Berlin, den 10. Oktober 2017

Der Senat von Berlin

Michael Müller
Regierender Bürgermeister

Dr. Matthias Kollatz-Ahnen
Senator für Finanzen

Stabilitätsbericht 2017 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	5
	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.....	8

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 2017 um weitere 100 Euro je Einwohner gesenkt.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über-schreitung	Entwurf DHH / Finanzplanung				Über-schreitung
	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017		DHH 2018	DHH 2019	FPI 2020	FPI 2021	
Struktureller Finanzierungssaldo € je Einw.	143	107	27	nein	64	46	5	28	nein
<i>Schwellenwert</i>	-153	-97	-242		-342	-342	-342	-342	
<i>Länderdurchschnitt</i>	47	103	-42						

Im Zeitrahmen 2015 bis 2017 (»Aktuelle Haushaltslage«) ist der strukturelle Finanzierungssaldo insgesamt unauffällig. Gleiches gilt für den Finanzplanungszeitraum 2018 bis 2021, der den Doppelhaushalt 2018/2019 sowie die Planungsjahre 2020/2021 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	Entwurf DHH / Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017		DHH 2018	DHH 2019	FPI 2020	FPI 2021	
Kreditfinanzierungsquote %	-5,7	-1,8	-0,4	nein	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	nein
<i>Schwellenwert</i>	2,3	1,8	3,1		7,1	7,1	7,1	7,1	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-0,7	-1,2	0,1						

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	Entwurf DHH / Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017		DHH 2018	DHH 2019	FPI 2020	FPI 2021	
Zins-Steuer-Quote %	8,6	6,9	6,6	nein	6,3	6,1	6,0	5,9	nein
<i>Schwellenwert</i>	8,5	7,0	7,2		8,2	8,2	8,2	8,2	
<i>Länderdurchschnitt</i>	5,7	4,7	4,8						

Berlin hat im Gegenwartszeitraum den geltenden Schwellenwert im Jahr 2016 unterschritten und wird ihn auch im laufenden Jahr voraussichtlich deutlich einhalten. Damit ist diese Kennziffer im Gegenwartszeitraum erstmals seit Beginn der Stabilitätsberichterstattung unauffällig. Auch 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	Entwurf DHH / Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017		DHH 2018	DHH 2019	FPI 2020	FPI 2021	
Schuldenstand € je Einw.	16.812	16.494	16.471	ja	16.422	16.378	16.378	16.378	ja
Schwellenwert	14.935	14.980	15.039		15.239	15.439	15.639	15.839	
Länderdurchschnitt	6.789	6.809	6.836						

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« 2015 bis 2017; bzw. »Finanzplanung« 2018 bis 2021 einschließlich des Entwurfs für den Doppelhaushalt 2018/2019) 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	Entwurf DHH / Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017		DHH 2018	DHH 2019	FPI 2020	FPI 2021	
Struktureller Finanzierungssaldo € je Einw.	143	107	27	nein	64	46	5	28	nein
Schwellenwert	-153	-97	-242		-342	-342	-342	-342	
Länderdurchschnitt	47	103	-42						
Kreditfinanzierungsquote %	-5,7	-1,8	-0,4	nein	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	nein
Schwellenwert	2,3	1,8	3,1		7,1	7,1	7,1	7,1	
Länderdurchschnitt	-0,7	-1,2	0,1						
Zins-Steuer-Quote %	8,6	6,9	6,6	nein	6,3	6,1	6,0	5,9	nein
Schwellenwert	8,5	7,0	7,2		8,2	8,2	8,2	8,2	
Länderdurchschnitt	5,7	4,7	4,8						
Schuldenstand € je Einw.	16.812	16.494	16.471	ja	16.422	16.378	16.378	16.378	ja
Schwellenwert	14.935	14.980	15.039		15.239	15.439	15.639	15.839	
Länderdurchschnitt	6.789	6.809	6.836						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Die Kennziffern weisen nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.									

Im Zeitraum 2015 bis 2017 ist für Berlin nur noch eine 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 Kennziffernanalyse des Vorjahres weist Berlin damit insgesamt den Status »unauffällig« aus.

3 Feststellung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Für die Jahre 2015 bis einschließlich 2019 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 2015 und 2016 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 das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushalt) ist für das Jahr 2017 keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben vorgesehen. Gleiches gilt gemäß dem Entwurf für den Doppelhaushalt 2018/2019 und der Finanzplanung für die Jahre des Finanzplanungszeitraums.

Das Land Berlin ist wie alle Bundesländer aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 143d GG dazu verpflichtet, seinen Haushalt ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen. Berlin hat bisher keine landesgesetzliche Regelung zur grundgesetzlichen Schuldenbremse verabschiedet. Bis zu einem Inkrafttreten einer solchen gilt für die Jahre 2020 und 2021 die grundgesetzliche Schuldenbremse direkt. Da die Finanzplanung für die Jahre 2020/21 keine Nettokreditaufnahme vorsieht, erfüllt Berlin planerisch in diesen Jahren die grundgesetzliche Schuldenbremse.

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 Ausgabenwachstumsrate 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.

Standardprojektion		Zuwachsr ate	Schw ellenw ert	Länderdurchschnitt
Berlin				
	2016-2023 %	2,9	1,5	4,5
	2017-2024 %	3,1	1,2	4,2

Berlin bleibt auch nach diesem Prüfkriterium unauffällig.

5 Zusammenfassende Bewertung

Die kennzifferngestützte Haushaltsanalyse weist auch im Jahr 2017 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	Entwurf DHH / Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2015	Ist 2016	Soll 2017		DHH 2018	DHH 2019	FPI 2020	FPI 2021	
Struktureller Finanzierungssaldo € je Einw.	143	107	27	nein	64	46	5	28	nein
<i>Schwellenwert</i>	-153	-97	-242		-342	-342	-342	-342	
<i>Länderdurchschnitt</i>	47	103	-42						
Kreditfinanzierungsquote %	-5,7	-1,8	-0,4	nein	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	nein
<i>Schwellenwert</i>	2,3	1,8	3,1		7,1	7,1	7,1	7,1	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-0,7	-1,2	0,1						
Zins-Steuer-Quote %	8,6	6,9	6,6	nein	6,3	6,1	6,0	5,9	nein
<i>Schwellenwert</i>	8,5	7,0	7,2		8,2	8,2	8,2	8,2	
<i>Länderdurchschnitt</i>	5,7	4,7	4,8						
Schuldenstand € je Einw.	16.812	16.494	16.471	ja	16.422	16.378	16.378	16.378	ja
<i>Schwellenwert</i>	14.935	14.980	15.039		15.239	15.439	15.639	15.839	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.789	6.809	6.836						
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
2016-2023 %	2,9	1,5	4,5
2017-2024 %	3,1	1,2	4,2
Die Standardprojektion weist nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.			