

Konsolidierungsbericht 2016 des Landes Berlin

Beschluss des Senats von Berlin vom 25. April 2017

0 Vorbemerkung

Das Land Berlin hat sich durch Verwaltungsvereinbarung vom 15. April 2011¹ verpflichtet, einmal jährlich zum 30. April dem Stabilitätsrat einen Konsolidierungsbericht zu übermitteln. Darin muss (hier für das Berichtsjahr 2016) über den tatsächlichen und den strukturellen Finanzierungssaldo berichtet werden. Außerdem ist zu erörtern, ob die Obergrenze, die für den Anspruch auf Konsolidierungshilfe nach Artikel 143d Absatz 2 GG maßgeblich ist, eingehalten wurde.

1 Ausgangslage

Ausgangspunkt aller weiteren Berechnungen ist das in § 3 der Verwaltungsvereinbarung für das Jahr 2010 festgestellte strukturelle Finanzierungsdefizit in Höhe von 2 011,5 Mio. Euro². Dieser Betrag ist in den Jahren 2011 bis 2020 in zehn gleichen Schritten so zurückzuführen, dass für das Jahr 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr zu verzeichnen sein wird. Die in § 4 der Verwaltungsvereinbarung festgelegte Obergrenze für das Jahr 2016 beläuft sich auf 804,6 Mio. Euro.

2 Haushaltsabschluss 2016

Der vom Statistischen Bundesamt in einem für die Konsolidierungsberichte verabredeten Vorab-Verfahren festgestellte Abschluss des Berliner Haushalts 2016 weist einen Finanzierungsüberschuss von 134,8 Mio. Euro aus. Die Abweichung zum Haushaltsabschluss, wie er von Berlin gemeldet wurde (136,6 Mio. Euro), ist einerseits rundungsbedingt und andererseits bedingt durch die Hinzurechnung der haushaltstechnischen Verrechnungen zu den bereinigten Einnahmen und Ausgaben.

3 Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos 2016

Dieser tatsächliche Finanzierungssaldo ist um den Saldo der finanziellen Transaktionen³ und den Saldo der periodengerechten Zurechnung des Länderfinanzausgleichs zu bereinigen. Die Einnahmen aus Konsolidierungshilfe werden abgesetzt. Außerdem ist der Betrag ggf. um die Finanzierungssalden aller Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung (mit Ausnahme von Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds) zu erhöhen, soweit

¹ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen; hier insbesondere maßgeblich §§ 1, 2 und 5

² Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen § 3

³ Der Saldo der finanziellen Transaktionen errechnet sich aus den Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, der Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich und den Darlehensrückflüssen abzüglich der Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, den Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich und den Ausgaben für Darlehen.

diese dem Sektor Staat zugehören. Berlin hatte zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verwaltungsvereinbarung keine derartigen Einrichtungen; es sind auch seitdem durch derartige Einrichtungen keine Kredite aufgenommen worden.

Der so errechnete Wert wird um den Betrag der konjunkturellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt bereinigt.⁴ Die Anlage zur mehrfach genannten Verwaltungsvereinbarung enthält Rechenvorgaben, nach denen sich für das Jahr 2016 eine Konjunkturkomponente von 755,8 Mio. Euro ergibt.

4 Tabellarische Zusammenstellung der vorgegebenen Rechenschritte zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos des Jahres 2016

	<i>in Mio. Euro</i>	
Tatsächlicher Finanzierungssaldo (§ 1 Abs. 1 VV)		134,8
Saldo der finanziellen Transaktionen (§ 1 Abs. 2 VV)*	-	48,9
Periodengerechte Abgrenzung des LFA (§ 1 Abs. 3 VV)		276,6
Einnahmen aus Konsolidierungshilfe (§ 1 Abs. 4 VV)	-	80,0
Finanzierungssalden / Einrichtungen mit Krediterm. (§ 1 Abs. 5 VV)	-	-
Konjunkturkomponente (§ 2 VV)*	-	755,8
Struktureller Finanzierungssaldo des Jahres 2016	=	- 473,3

* zur Ermittlung des Saldos der finanziellen Transaktionen und der Konjunkturkomponente vgl. Anhang

5 Gegenüberstellung

Struktureller Finanzierungssaldo des Jahres 2016 (in Mio. Euro)	Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2016 (§ 4 VV, in Mio. Euro)
- 473,3	- 804,6

6 Fazit

Die für den Anspruch auf Konsolidierungshilfen maßgebliche Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits ist von Berlin im Berichtsjahr 2016 erneut mit beträchtlichem Abstand eingehalten worden.

⁴ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen § 2

7 Ausblick

In den vergangenen Jahren ergaben sich für Berlin zum Teil deutliche Abweichungen zwischen dem tatsächlichen und dem strukturellen Finanzierungssaldo. Die Differenz ist dabei maßgeblich auf die Steuerabweichungskomponente zurückzuführen. Die Mehreinnahmen Berlins sind aber nur teilweise ein Ausdruck der guten Konjunktur, gehen vielmehr in ihrer Mehrheit auf den strukturellen Faktor eines überdurchschnittlichen Wachstums der Bevölkerungszahl in jenen Jahren zurück. In der Konsequenz werden in der Bereinigungsrechnung damit aber strukturelle als konjunkturelle Effekte erfasst. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdynamik ist dieser Effekt im Falle Berlins – insbesondere auch im Vergleich zu den anderen Konsolidierungsländern – besonders ausgeprägt. Er führt aufgrund der gewählten Methodik für die Bereinigungsrechnung zu einer nicht intendierten Beeinflussung der Ergebnisse.

Der beschriebene Effekt ist seit spätestens 2011 evident. Er führte aber angesichts des großen Abstands zwischen erlaubten und realisierten strukturellen Defiziten nicht zu einer Auffälligkeit Berlins, was nicht zuletzt ein Ergebnis der soliden, auf Überschüsse abzielenden Haushaltspolitik des Landes ist. Sollte der Effekt aber auch in der Zukunft in substantiellem Ausmaß eintreten, ist nicht auszuschließen, dass die Bereinigungsrechnung den strukturellen Finanzierungssaldo stärker in die Nähe der ja plangemäß sinkenden zulässigen Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits bringt.

Um ein solches Risiko vollständig auszuschließen, müsste Berlin darauf verzichten, strukturell bedingte Mehreinnahmen zu verausgaben bzw. diese nur in dem Maße zu nutzen, wie es mit der Einhaltung der zulässigen Defizitobergrenze zu vereinbaren ist. Ein solches Ergebnis entspräche nicht der Intention der Verwaltungsvereinbarung, die implizit konzeptionell darauf abzielt, eine dauerhafte Verausgabung bloß konjunkturell bedingter Mehreinnahmen zu vermeiden, nicht aber die vorsichtige Veranschlagung eines strukturellen Anstiegs der Einnahmen zu blockieren.

Die weitere Entwicklung des Sachverhalts bedarf daher anhaltender Aufmerksamkeit.

Anhang: Technische Berechnungen

Ermittlung des Saldos der finanziellen Transaktionen (§ 1 Abs. 2 VV)

		<i>in Mio. Euro</i>
Veräußerung von Beteiligungen	+	1,2
Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	+	0,0
Darlehensrückflüsse	+	364,9
Erwerb von Beteiligungen	-	2,3
Tilgungsleistungen an öffentlichen Bereich	-	26,1
Darlehen	-	288,8
Saldo der finanziellen Transaktionen	=	48,9

Ermittlung der ex post - Konjunkturkomponente (§ 2 VV) ...

	<i>in Mio. Euro</i>
ex ante - Konjunkturkomponente	- 72,9
Steuerabweichungskomponente	828,7
ex post - Konjunkturkomponente	755,8

... unter Verwendung der Steuerabweichungskomponente

	<i>in Mio. Euro</i>
dem Stabilitätsrat gemeldete Steuereinnahmen	18.916,7
tatsächliche Steuereinnahmen	19.626,2
Unterschiedsbetrag I	709,5
dem Stabilitätsrat gemeldete sonstige Gemeindesteuern ¹	91,0
tatsächliche Steuereinnahmen / sonstige Gemeindesteuern ¹	102,9
Unterschiedsbetrag II	11,9
Unterschiedsbeträge I - II	697,6
Periodengerechte Abrechnung des LFA	276,6
anzurechnende Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene	- 145,5
Steuerabweichungskomponente	= 828,7

¹ ohne kleine und sonstige Gemeindesteuern