

Stabilitätsbericht 2019 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 2019 um weitere 100 Euro je Einwohner gesenkt.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Entwurf DHH/Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019		DHH 2020	DHH 2021	FPI 2022	FPI 2023	
Struktureller Finanzierungssaldo	212	281	246	nein	66	-162	9	6	nein
<i>Schwellenwert</i>	-40	48	-182		-282	-282	-282	-282	
<i>Länderdurchschnitt</i>	160	248	18						

Im Zeitrahmen von 2017 bis 2019 (»Aktuelle Haushaltslage«) ist der strukturelle Finanzierungssaldo insgesamt unauffällig. Gleiches gilt für den Finanzplanungszeitraum 2020 bis 2023, der den Doppelhaushalt 2020/2021 sowie die Planungsjahre 2022 und 2023 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 zum Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres vier weitere Prozentpunkte addiert.

Berlin	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Entwurf DHH/Finanzplanung				Über- schreitung
	Ist 2017	Ist 2018	Soll 2019		DHH 2020	DHH 2021	FPI 2022	FPI 2023	
Kreditfinanzierungsquote %	-6,9	-3,9	-1,6	nein	-1,6	-0,9	0,0	-0,2	nein
<i>Schwellenwert</i>	1,0	3,6	1,9		5,9	5,9	5,9	5,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-2,0	0,6	-1,1						

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-Steuerkompensation. 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 2017	Ist 2018	Soll 2019		DHH 2020	DHH 2021	FPI 2022	FPI 2023	
Zins-Steuer-Quote %	6,1	5,4	5,8	nein	4,9	4,7	4,6	4,4	nein
<i>Schwellenwert</i>	6,3	5,5	5,8		6,8	6,8	6,8	6,8	
<i>Länderdurchschnitt</i>	4,2	3,7	3,8						

Berlin wird den Schwellenwert im laufenden Jahr voraussichtlich minimal überschreiten. Ursächlich dafür waren die im 1. Nachtragshaushalt 2019 noch vorsichtigeren Annahmen Berlins über die Entwicklung des Zinsniveaus. Insgesamt bleibt die Kennziffer im Beobachtungszeitraum unauffällig, da mindestens zwei Werte den Schwellenwert für eine Auffälligkeit überschreiten müssten. Im Finanzplanungszeitraum liegt die Kennziffer unterhalb der Schwellenwerte und ist somit ebenfalls 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 ermittelt, also das Verhältnis des Schuldenstandes zum BIP, 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 2017	Ist 2018	Soll 2019		DHH 2020	DHH 2021	FPI 2022	FPI 2023	
Schuldenstand € je Einw.	15.783	15.037	14.913	ja	14.787	14.716	14.739	14.745	nein
<i>Schwellenwert</i>	14.619	14.516	14.461		14.661	14.861	15.061	15.261	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.645	6.598	6.573						

Für Berlin ist diese Kennziffer im Zeitraum von 2017 bis 2020 auffällig. Für den Finanzplanungszeitraum von 2021 bis 2023 weist Berlin erstmalig keine Auffälligkeit bei der Kennziffer auf.

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« 2016 bis 2018; bzw. »Finanzplanung« 2019 bis 2022 einschließlich des zweiten Jahres des Doppelhaushalts 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 2017	Ist 2018	Soll 2019		DHH 2020	DHH 2021	FPI 2022	FPI 2023	
Struktureller Finanzierungssaldo € je Einw.	212	281	246	nein	66	-162	9	6	nein
<i>Schwellenwert</i>	-40	48	-182		-282	-282	-282	-282	
<i>Länderdurchschnitt</i>	160	248	18						
Kreditfinanzierungsquote %	-6,9	-3,9	-1,6	nein	-1,6	-0,9	0,0	-0,2	nein
<i>Schwellenwert</i>	1,0	3,6	1,9		5,9	5,9	5,9	5,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-2,0	0,6	-1,1						
Zins-Steuer-Quote %	6,1	5,4	5,8	nein	4,9	4,7	4,6	4,4	nein
<i>Schwellenwert</i>	6,3	5,5	5,8		6,8	6,8	6,8	6,8	
<i>Länderdurchschnitt</i>	4,2	3,7	3,8						
Schuldenstand € je Einw.	15.783	15.037	14.913	ja	14.787	14.716	14.739	14.745	nein
<i>Schwellenwert</i>	14.619	14.516	14.461		14.661	14.861	15.061	15.261	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.645	6.598	6.573						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Die Kennziffern weisen nicht auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.									

Im Zeitraum 2017 bis 2019 ist für Berlin eine von vier Haushaltskennziffern auffällig; damit wird dieser Zeitraum insgesamt als unauffällig gewertet. Auch der als einzige Kennziffer im Finanzplanungszeitraum auffällige Schuldenstand lässt diesen 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 2016 bis einschließlich 2019 ist zur Feststellung der Zulässigkeit der Netto neuverschuldung 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. Misst man in Ergänzung dazu das Ist der abgeschlossenen Haushaltsjahre 2017 und 2018 an dieser Regel, 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 2019 ist für das Jahr 2019 keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben vorgesehen. Gleiches gilt gemäß dem Entwurf des Senats für den Doppelhaushalt 2020/2021.

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 ab 2020 die grundgesetzliche Schuldenbremse direkt. Da der Haushaltsentwurf für die Jahre 2020/2021 keine Nettokreditaufnahme vorsieht, erfüllt Berlin planerisch in diesen Jahren die grundgesetzliche Schuldenbremse. Der Senat hat in seiner Sitzung am 18. Juni 2019 einen Entwurf zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in das Berliner Landesrecht beschlossen. In der am 6. August 2019 vom Senat beschlossenen Finanzplanung von Berlin 2019-23 wird nachgewiesen, dass – unter der Annahme der Umsetzung des Senatsentwurfs – die landesrechtliche Schuldenbremse im Finanzplanungszeitraum eingehalten wird.

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 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 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		Zuwachsrates	Schw ellenwert	Länderdurchschnitt
Berlin				
	2018-2025 %	3,9	1,8	4,8
	2019-2026 %	3,3	1,3	4,3

Berlin bleibt auch nach diesem Prüfkriterium unauffällig.

5 Zusammenfassende Bewertung

Die kennzifferngestützte Haushaltsanalyse weist auch im Jahr 2019 nicht 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 2017	Ist 2018	Soll 2019		DHH 2020	DHH 2021	FPI 2022	FPI 2023	
Struktureller Finanzierungssaldo € je Einw.	212	281	246	nein	66	-162	9	6	nein
<i>Schwellenwert</i>	-40	48	-182		-282	-282	-282	-282	
<i>Länderdurchschnitt</i>	160	248	18						
Kreditfinanzierungsquote %	-6,9	-3,9	-1,6	nein	-1,6	-0,9	0,0	-0,2	nein
<i>Schwellenwert</i>	1,0	3,6	1,9		5,9	5,9	5,9	5,9	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-2,0	0,6	-1,1						
Zins-Steuer-Quote %	6,1	5,4	5,8	nein	4,9	4,7	4,6	4,4	nein
<i>Schwellenwert</i>	6,3	5,5	5,8		6,8	6,8	6,8	6,8	
<i>Länderdurchschnitt</i>	4,2	3,7	3,8						
Schuldenstand € je Einw.	15.783	15.037	14.913	ja	14.787	14.716	14.739	14.745	nein
<i>Schwellenwert</i>	14.619	14.516	14.461		14.661	14.861	15.061	15.261	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.645	6.598	6.573						
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
2018-2025 %	3,9	1,8	4,8
2019-2026 %	3,3	1,3	4,3
Ergebnis der Projektion	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.		