

Bericht

über die Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014

Der Senat legt den beiliegenden Bericht dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Berlin, den 28. September 2010

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit
Reg. Bürgermeister

Dr. Ulrich Nußbaum
Senator für Finanzen

**Finanzplanung
von Berlin
2010 bis 2014**

Beschluss des Senats von Berlin am 28. September 2010
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck: ReproCourier, Berlin

*Wer etwas will, findet einen Weg.
Wer etwas nicht will, findet Gründe.*

Diese Finanzplanung steht im Internet unter
<http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/mifrfi/index.html>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7	
Erster Teil: Die gesamtwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen		
1	Zur wirtschafts- und finanzpolitischen Lage in Deutschland	9
2	Künftige Anforderungen an die Landeshaushalte	18
3	Die Unterfinanzierung der Kommunen: Neue Wege und die Perspektiven der Gemeindefinanzkommission	24
4	Exkurs: Die Gewerbesteuer im Vergleich mit anderen Steuerarten	28
Zweiter Teil: Die Planungsperspektiven für Berlin		
5	Der finanzpolitische Auftrag	32
6	Warum wird Berlin voraussichtlich vom Stabilitätsrat evaluiert?	36
7	Welche finanzpolitische Linie muss Berlin bis 2020 einhalten?	36
8	Wie haben sich die aktuellen Planungswerte verändert?	40
9	Zulässiger Ausgabenpfad, Planungswerte und Handlungsbedarf	54
10	Welche Möglichkeiten bestehen, den Konsolidierungsbedarf umzusetzen?	57
11	Zusammenfassung und Ergebnisse	63
Dritter Teil: Gesamtübersicht, Fachbegriffe und Anmerkungen		
12	Gesamtübersicht der Einnahmen und Ausgaben	65
13	Exkurs: Hauptstadtfinanzierung	68
15	Kompendium wichtiger Fachbegriffe	73
16	Anmerkungen	79

Vorwort

Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten beiden Jahren entscheidend gewandelt.

Noch bis vor kurzem hat jedes Land in der Bundesrepublik Deutschland autonom über seine Finanzpolitik entscheiden können. Auch darüber, wie viel Kredit es aufzunehmen gedachte.

Mit der Föderalismusreform II, deren Ergebnisse im vergangenen Jahr gesetzestechnisch umgesetzt wurden, gilt für die Länder, dass sie ihre strukturellen Defizite schrittweise zurückfahren und bis 2020 auf Null bringen müssen. Nur in Ausnahmesituationen – zum Beispiel aufgrund konjunktureller Einbrüche – werden dann noch Kredite erlaubt sein, doch müssen sie zwingend wieder getilgt werden. Ab sofort wird das Haushaltsverhalten des Bundes und aller Länder durch den Stabilitätsrat laufend überwacht – gegebenenfalls mit der Folge einer Verpflichtung zur Konsolidierung.

Mit der Entscheidung, das Grundgesetz um eine Schuldenbegrenzungsregel zu ergänzen, hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass ein weiterer unkontrollierter Schuldenanstieg von Bund und Ländern nicht mehr hingenommen werden kann.

Wir stehen damit am Einstieg in den Ausstieg aus der Kreditfinanzierung. Die öffentlichen Haushalte werden wieder berechenbarer.

Allerdings: Die Umstände des Einstiegs sind so schwierig, wie sich das wohl niemand hat vorstellen können, als die Föderalismuskommission II zu ihrem Abschluss kam. Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise hat weltweit zu einem erheblichen Einbruch des Wirtschaftswachstums geführt. Auch wenn sich in diesen Tagen wieder Hoffnungsschimmer bei Export und Auftragslage zeigen: Die Lage bleibt unsicher, ein selbsttragender Aufschwung ist keineswegs gewiss.

Das darf uns aber nicht entmutigen. Wir sind gefordert, über den gegenwärtigen Wirtschaftseinbruch weit hinaus in die Zukunft zu schauen und die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um die Nullverschuldung ab 2020 einhalten zu können.

Die vorliegende Finanzplanung versucht eine Bestimmung des finanzpolitischen Kurses – und zwar so, dass er im gesamten Zeitraum bis 2020 zugleich auch für die Gewährung von Konsolidierungshilfen qualifiziert. Und sie entwirft ein Kon-

zept, wie die Ausgaben stabilisiert und verlässlich gesteuert werden können – unabhängig von der aktuellen Entwicklung der Einnahmen.

Dieses Konzept ist in gewisser Weise eine Zusage auf Verstetigung der Ausgabenentwicklung, von der die Ressorts verantwortungsvoll Gebrauch machen können – innerhalb der Grenzen, die diese Finanzplanung aufzeigt. Umgekehrt gilt aber auch: Konjunkturbedingte Mehreinnahmen stehen nicht für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung, sondern verringern die laufende Kreditaufnahme. Noch sind im laufenden Jahr neue Kredite in Höhe von rund 2,8 Milliarden Euro vorgesehen, die so schnell als möglich zurückgeführt werden müssen, davon 1,6 Milliarden Euro konjunkturbedingt.

Die derzeitige Krise wird die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden wohl noch lange im Griff halten. Allein ein unerwartet günstiger Verlauf des Wirtschaftswachstums im zweiten Quartal des laufenden Jahres reicht nicht aus, um die finanziellen Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise für die Haushalte der Gebietskörperschaften zu überwinden. Zwar erwartet die Bundesregierung bis 2014 eine Rückkehr zur Normalauslastung des Produktionspotentials, doch kann schon heute als sicher gelten, dass zu diesem Zeitpunkt selbst unter optimalen Bedingungen noch ein gewaltiger Rückstand beim Steueraufkommen bestehen wird; hier wirken sich gleichermaßen der konjunkturelle Einbruch wie auch die umfassenden Steuerentlastungen der Jahre 2008 und 2009 aus.

Unverständlich ist, wo mancher politische Beobachter in diesen Tagen eine »Konjunkturdividende« zu sichten meint, die umgehend an die Steuerzahler zurückgegeben werden sollte. Noch längere Zeit werden uns Umstände begleiten, die eigentlich durch Nachschusspflichten gekennzeichnet wären – wenn sich die öffentliche Hand nicht, ihrer konjunkturpolitischen Verantwortung bewusst, so hoch verschulden würde wie in diesen Tagen.



Dr. Ulrich Nußbaum

Erster Teil: Die gesamtwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen

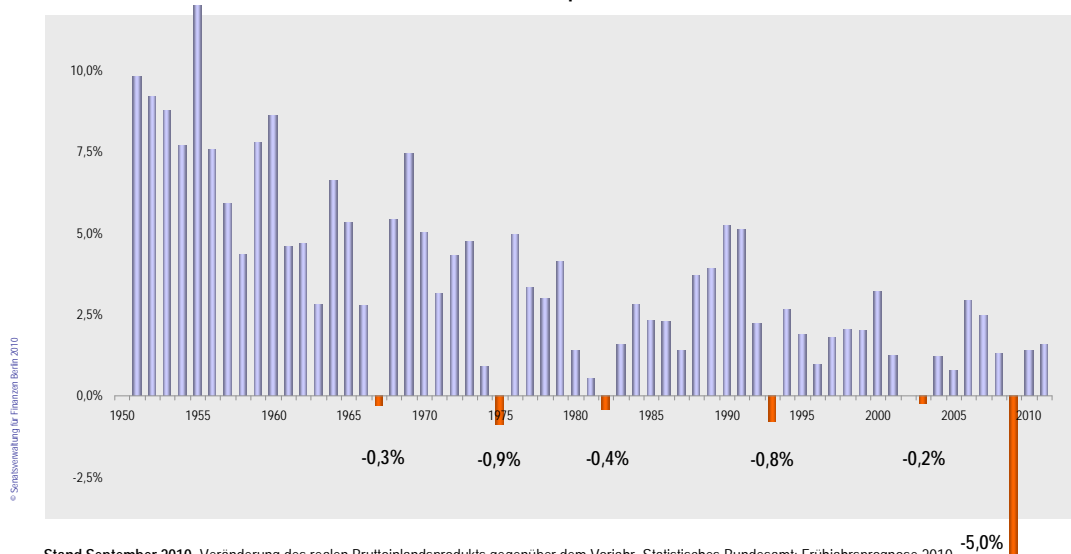
1 Zur wirtschafts- und finanzpolitischen Lage in Deutschland

- Unverändert leiden die öffentlichen Haushalte unter den Folgen des Wirtschaftseinbruchs.
- Auch bei günstigerer Wirtschaftsentwicklung dürfte sich das Steueraufkommen 2010 lediglich auf dem historisch niedrigen Niveau des Vorjahres – ohne Zuwächse – bewegen.
- Die Verschuldung der Gebietskörperschaften steigt zwischen 2008 und 2014 um ein weiteres Drittel.

Im Jahre 2009 erlebte die deutsche Wirtschaft den stärksten Einbruch seit Bestehen der Bundesrepublik. Infolge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ging die gesamtwirtschaftliche Aktivität um 5 % zurück. Einbrüche in früheren Jahren hatten lediglich zu Rückgängen der Wirtschaftsaktivität in einer Größenordnung von knapp einem Prozent geführt (1975 und 1993, Abb. 1)

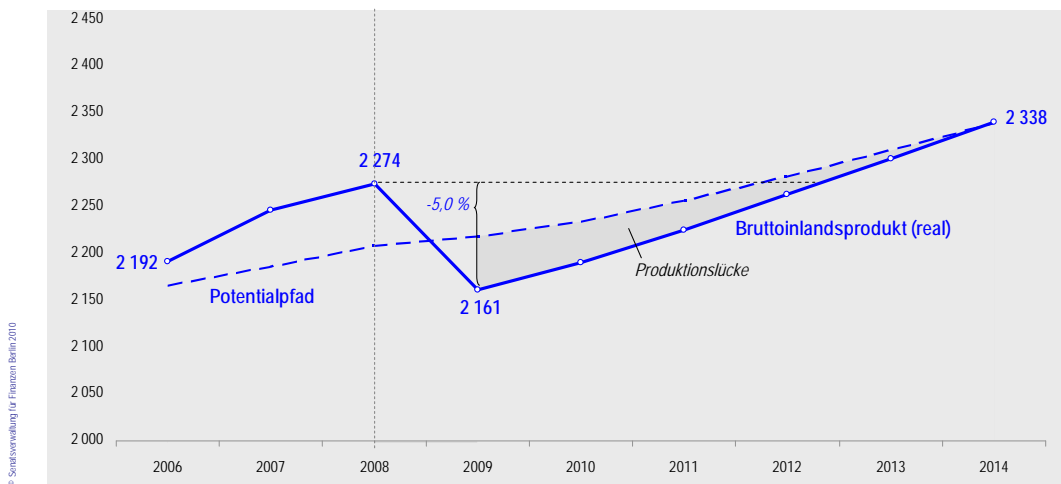
In der Frühjahrsprojektion 2010 – der derzeit aktuellsten Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung – hatte die Bundesregierung für das Jahr 2010 ein reales Wirtschaftswachstum von 1,4 % erwartet, das angesichts einer positiven Wachs-

Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland



Stand September 2010. Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr. Statistisches Bundesamt; Frühjahrsprognose 2010 der Bundesregierung

Reales Bruttoinlandsprodukt und Potentialwachstum



Stand September 2010. Milliarden Euro. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gesamtwirtschaftliche Eckwerte, Frühjahrsprojektion 2010; eigene Berechnungen.

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 2

tumsrate im ersten Quartal des laufenden Jahres und einer dynamischen Entwicklung in der Industrie auch höher ausfallen könne. Für 2011 erwartete die Bundesregierung ein Wirtschaftswachstum von real 1,6 %. Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 rechnete die Bundesregierung mit einem realen Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 1 ½ % pro Jahr. Sie ging in der Frühjahrsprojektion weiterhin davon aus, dass die derzeit erhebliche negative Produktionslücke – der Unterschiedsbetrag zwischen dem realen (also preisbereinigten) Bruttoinlandsprodukt und dem langfristigen Potentialpfad – bis zum Ende des mittelfristigen Zeitraums geschlossen wird (Abb. 2).

Dies ist insoweit bemerkenswert, als das reale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2008 näherungsweise erst wieder im Jahre 2012 erreicht werden kann. Insoweit könnte erstaunen, dass die deutsche Wirtschaft nach den Annahmen der Bundesregierung schon zwei Jahre später – also 2014 – eine insgesamt wieder normale Auslastung ihrer Produktionskapazitäten erreicht haben soll.

Maßgeblich für diese Einschätzung ist die Annahme, in den Jahren 2007 und 2008 habe eine bemerkenswerte *Übersauslastung* des Produktionspotentials bestanden, vor deren Hintergrund sich auch der Einbruch des Jahres 2009 relativiert. Nur wenn der langfristige Potentialpfad – mithilfe einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion auf der Basis anspruchsvoller ökonomischer Methoden – auf diese Weise zutreffend geschätzt ist, wird sich auch die Erwartung aufrechterhalten lassen, bis 2014 zu einer Normalauslastung zurückkehren zu können.

Die Bundesregierung betonte in ihrer Frühjahrsprojektion weiterhin, dass sie hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung sowohl Chancen als auch Risiken sähe. So stellten die nach wie vor bestehende gesamtwirtschaftliche Unterenauslastung und die damit einhergehende Kostenbelastung der Unternehmen Risiken für die weitere Arbeitsmarktentwicklung dar; auch könne eine erneute Verunsicherung an den Finanzmärkten zu einer zurückhaltenden Kreditvergabe der Banken sowie zu einer Verschärfung der Kreditkonditionen führen.

Andererseits könnten die deutschen Exporteure von einer dynamischeren Entwicklung des Welthandels in besonderem Maße profitieren. Im Falle einer günstigeren Arbeitsmarktentwicklung könne zudem die von den Konsumenten derzeit noch gezeigte Vorsicht wieder stärker in den Hintergrund treten und die private Konsumtätigkeit anregen.

Soweit die Bundesregierung zu Jahresbeginn.

Zur Jahresmitte 2010 zeigt sich nach neuesten Daten nunmehr eine bemerkenswert dynamische konjunkturelle Aufwärtsbewegung. Das Statistische Bundesamt hat für das zweite Quartal 2010 einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 2,2 % errechnet¹; dies sei der kräftigste vierteljährliche Anstieg des Bruttoinlandsprodukts seit Herstellung der Deutschen Einheit. Neben positiven außenwirtschaftlichen Wachstumsimpulsen habe auch die Entwicklung der Binnennachfrage zu einer deutlichen Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Expansionstempos beigetragen. Dabei seien sowohl die Investitionstätigkeit als auch die private Konsumnachfrage ausgeweitet worden.

Hinsichtlich der Wachstumserwartungen für das laufende Jahr besteht daher nach Auffassung der Bundesregierung erheblicher Korrekturbedarf;² die gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung wird jedoch erst wieder im Oktober angepasst.

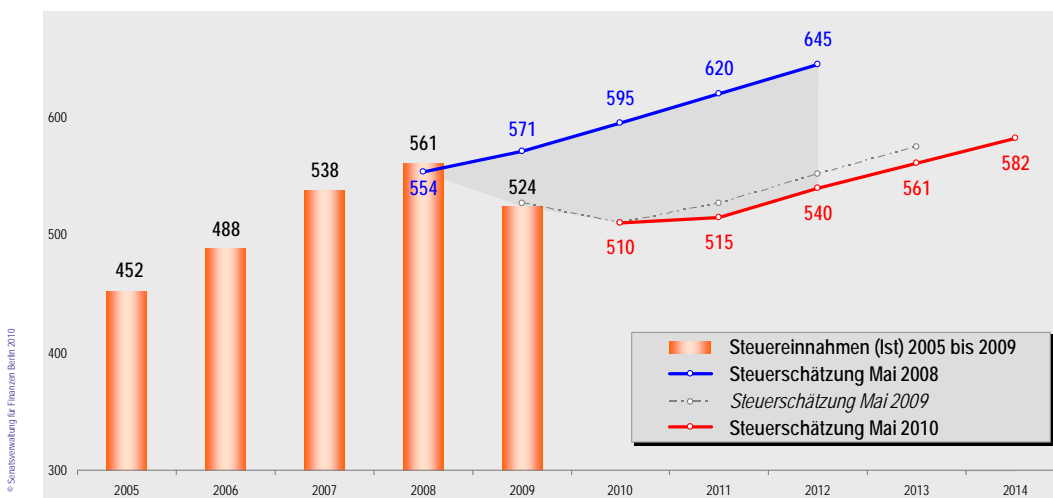
Konjunktur und Steuereinnahmen

Für die öffentlichen Haushalte ist die Frage von besonderer Bedeutung, wie sich die Steuereinnahmen im Zeitraum der mittelfristigen Planung voraussichtlich entwickeln. Abb. 3 zeigt die Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, wie sie sich erstmals in der Steuerschätzung vom Mai 2009 niederschlugen (grau gestrichelte Linie)³; die Einnahmeerwartungen von Bund, Ländern und Gemeinden mussten danach um rd. 100 Mrd Euro pro Jahr zurückgenommen werden, das entspricht im Schnitt rd. 16 % des Aufkommens.

Die aktuelle Steuerschätzung vom Mai 2010 verändert dieses Bild nur unwesentlich. Die Steuerschätzung erfolgte zwar bereits auf der Basis einer – wenn auch zu diesem Zeitpunkt noch zurückhaltenden – konjunkturellen Belebung, gleichzeitig waren aber nochmals erhebliche steuerreformbedingte Mindereinnahmen zu berücksichtigen. Hierzu zählen insbesondere weitere Ausfälle durch das Bürgerentlastungsgesetz⁴ sowie durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz (volle Wirkung 8,5 Mrd Euro pro Jahr). Insgesamt führt dies zu zusätzlichen Mindereinnahmen in der Größenordnung von 12 bis 14 Mrd Euro pro Jahr für alle Ebenen zusammen (rote Linie in Abb. 3).

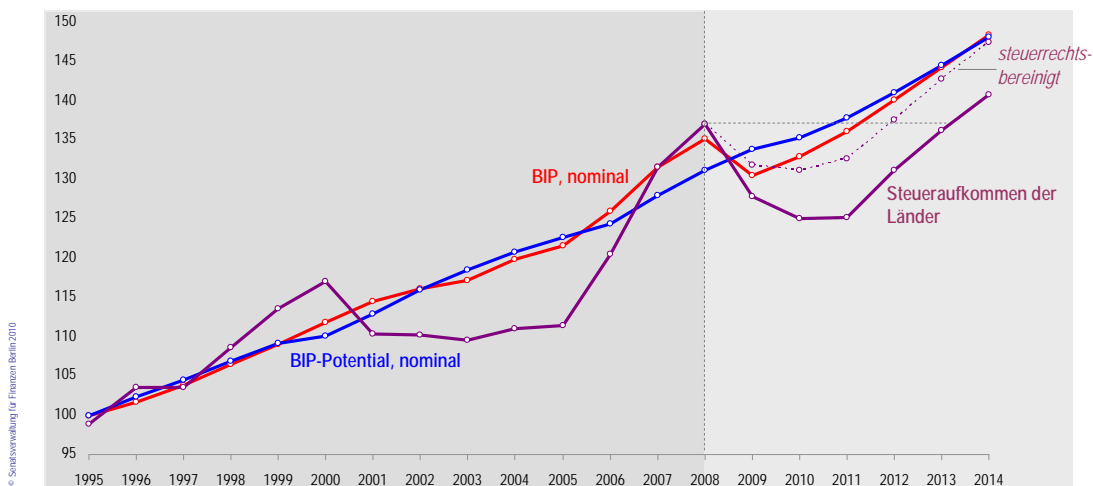
Für das laufende Jahr 2010 geht die aktuelle Steuerschätzung von einem nochmaligen Rückgang des Steueraufkommens von Bund und Ländern gegenüber 2009 in einer Größenordnung von 2,6 % aus. Die aktuell günstige konjunkturelle

Steuerschätzung vom Mai 2010 (bundesweites Ergebnis)



Stand September 2010. Milliarden Euro. Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden.

Index nominales BIP, BIP-Potential und Steueraufkommen der Länder



Stand September 2010. Quellen: BMWi Mittelfrist-Projektion Frühjahr 2010, Finanzbericht 2010 und Steuerschätzung Mai 2010; eigene Berechnungen. Index nominales BIP und BIP-Potential: 1995 = 100

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 4

Entwicklung könnte insgesamt zu einem höheren Jahresaufkommen als geschätzt führen; doch auch im ersten Halbjahr 2010 lag das Steueraufkommen immer noch um knapp ein Prozent unter dem Vorjahreswert.⁵ Damit ist auch bei Fortsetzung einer günstigen konjunkturellen Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte für das gesamte Jahr 2010 lediglich zu erwarten, dass das Steueraufkommen den Vorjahreswert – ohne jeden Zuwachs – wieder erreicht.

Ausgeschlossen scheint, dass sich das Steueraufkommen innerhalb der mittelfristigen Periode an den langfristig zu erwartenden Entwicklungspfad anpasst.

In Abb. 4 sind die Entwicklung des Potentials des Bruttoinlandsprodukts (blaue Linie) und das *nominale* Bruttoinlandsprodukt nach der Frühjahrsprojektion 2010 der Bundesregierung (rote Linie) abgetragen; wie zuvor schon in Abb. 2 lässt sich aus dem vertikalen Abstand zwischen beiden Linien die derzeitige Unterauslastung des Produktionspotentials ablesen, hier allerdings in laufenden Preisen.

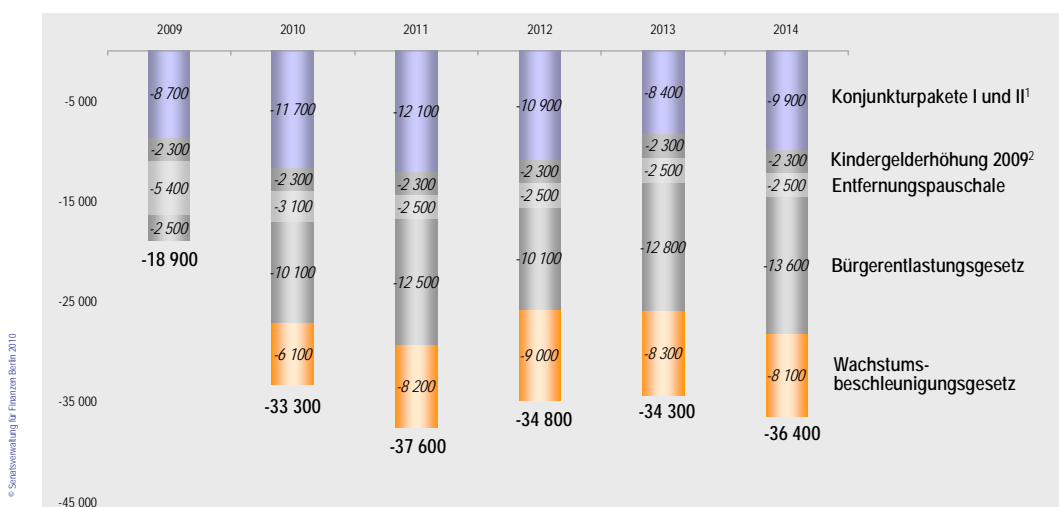
Mit eingetragen ist auch der Index des Steueraufkommens der Länder (violette Linie). Hier zeigt sich, dass der auf das Jahr 2008 folgende Einbruch sehr viel heftiger ist als der des nominalen Bruttoinlandsprodukts – und zugleich sehr viel langanhaltender. Nach derzeitiger Datenlage wird überhaupt erst wieder im Jahre 2013 das Aufkommen des Jahres 2008 erreicht werden. Bezogen auf das langfristige Steuerpotential, das näherungsweise durch die Potentialentwicklung des Bruttoinlandsprodukts (blaue Linie) repräsentiert wird, bleibt die Entwicklung des Steueraufkommens im Mittelfristzeitraum deutlich zurück.

Maßgeblich hierfür sind die erheblichen Steuerrechtsänderungen, die mit Wirkung ab 2009 bzw. 2010 in Kraft getreten sind. Ohne diese Rechtsänderungen würde das Steueraufkommen nach den Annahmen der Steuerschätzung im Jahre 2014 den langfristigen Potentialpfad näherungsweise wieder erreicht haben (gestrichelte violette Linie in Abb. 4).

Der überwiegende Teil der angesprochenen Steuerrechtsänderungen ist auf Dauer angelegt (z.B. Tarifsenkungen bei der Lohnsteuer, Kindergelderhöhungen) und nur wenige Maßnahmen waren befristet oder einmalig (z.B. degressive AfA⁶, Kinderbonus). Auch bei anziehender Konjunktur werden steuerrechtsbedingte Mindereinnahmen in einer Größenordnung von rd. 35 Mrd Euro dauerhaft die öffentlichen Haushalte belasten (Abb. 5).

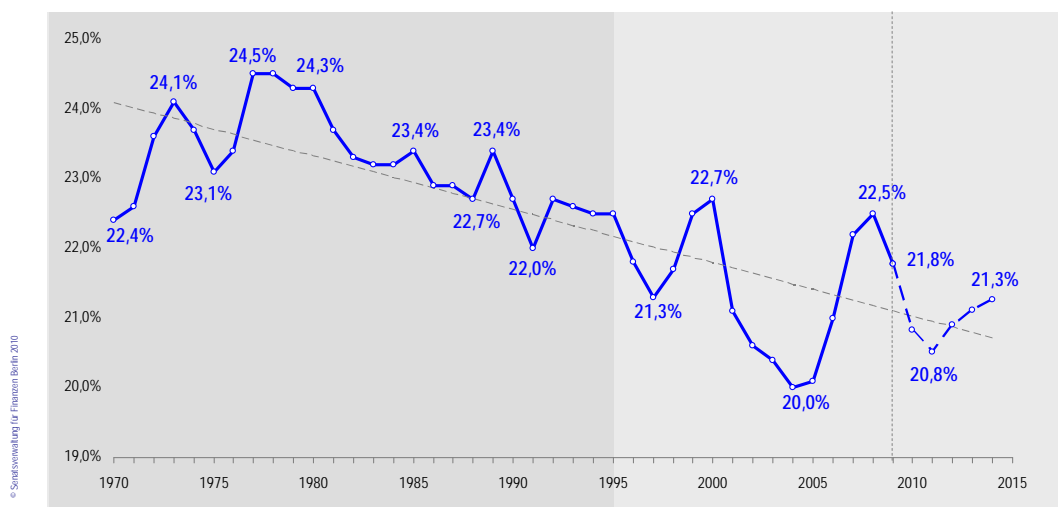
Bezogen auf das Jahr 2014 nimmt das Bürgerentlastungsgesetz mit rd. 13 ½ Mrd Euro mehr als ein Drittel des steuerrechtsbedingt ausfallenden Steueraufkommens in Anspruch; das Bürgerentlastungsgesetz regelt vor allem die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensbesteuerung, enthält darüber hinaus jedoch auch Entlastungen für Unternehmen. Acht Milliarden Euro entfallen auf das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, das neben einer Kindergelderhöhung weitere Entlastungen für Unternehmen, Erben und Beherbergungsbetriebe enthält. Weitere acht Milliarden Euro entfallen auf die steuerrechtspolitischen Maßnahmen, die mit den Konjunkturpaketen I und II umgesetzt worden waren, darunter insbesondere Entlastungen bei der Einkommensteuer.

Rechtsbedingte Steuermindereinnahmen bundesweit



Stand September 2010. Millionen Euro. Werte gerundet. Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen. ¹ einschließlich sonstiger, hier nicht separat ausgewiesener Rechtsänderungen ² Familienleistungsgesetz insgesamt

Gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Bund, Länder und Gemeinden)



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2010

Stand September 2010. Verhältnis des Steueraufkommens insgesamt zum Bruttoinlandsprodukt in Abgrenzung der Finanzstatistik. Bis 1991 vor, ab 1991 nach Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. 1970 bis 2007 BMF, 2008 bis 2014 Steuerschätzung vom Mai 2010; eigene Berechnungen.

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 6

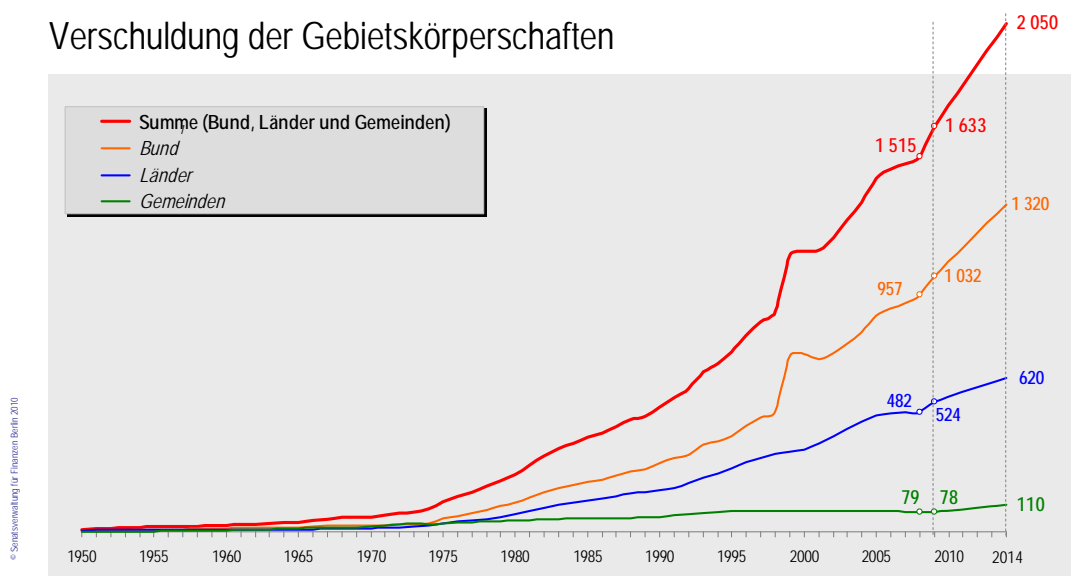
Infolge des konjunkturellen Einbruchs und der nicht-kompensierten Steuerrechtsänderungen wird die gesamtwirtschaftliche Steuerquote bis 2011 voraussichtlich 20,8 % absinken (Abb. 6). Im Jahre 2008 lag sie noch bei 22,5 %, ähnlich wie im Jahre 2000. Seinerzeit belief sich das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts in finanzstatistischer Abgrenzung zwar noch auf 62 Mrd Euro⁷, doch war es aufgrund konsequenter Konsolidierung aller Ebenen bis 2008 bereits auf knapp 9 Mrd Euro abgesunken. Bei unveränderter gesamtwirtschaftlicher Steuerquote hätte ein gesamtstaatliches Defizit dieser Höhe vergleichsweise einfach in einen Haushaltsausgleich überführt werden können.

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Die vorangehend beschriebenen Steuerausfälle führen im mittelfristigen Planungszeitraum zu einem gewaltigen Anstieg des Schuldenstandes der öffentlichen Hand um etwa ein Drittel. Während die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden am Kapitalmarkt Ende des Jahres 2008 bei rd. 1,5 Billionen Euro lagen, werden sie bis 2014 voraussichtlich um rd. 530 Mrd Euro auf dann insgesamt gut zwei Billionen Euro angestiegen sein (Abb. 7); dies bedeutet einen weiteren Anstieg um ein Drittel.

Diese hohen Schuldenzuwächse ziehen in der Folge entsprechende Zinslasten nach sich. Im Jahre 2008 hatten Bund, Länder und Gemeinden Zinsausgaben in Höhe von 66 Mrd Euro zu bewältigen, das waren 9,9 % des öffentlichen Gesamt-

Verschuldung der Gebietskörperschaften



Stand September 2010. Milliarden Euro. Kreditmarktschulden im weiteren Sinne. Statistisches Bundesamt. Ab 2010 eigene Schätzung. 1 einschl. der vom Bund übernommenen Schulden (1980, 1999 und 2005) sowie der Veräußerungserlöse aus UMTS (2000)

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 7

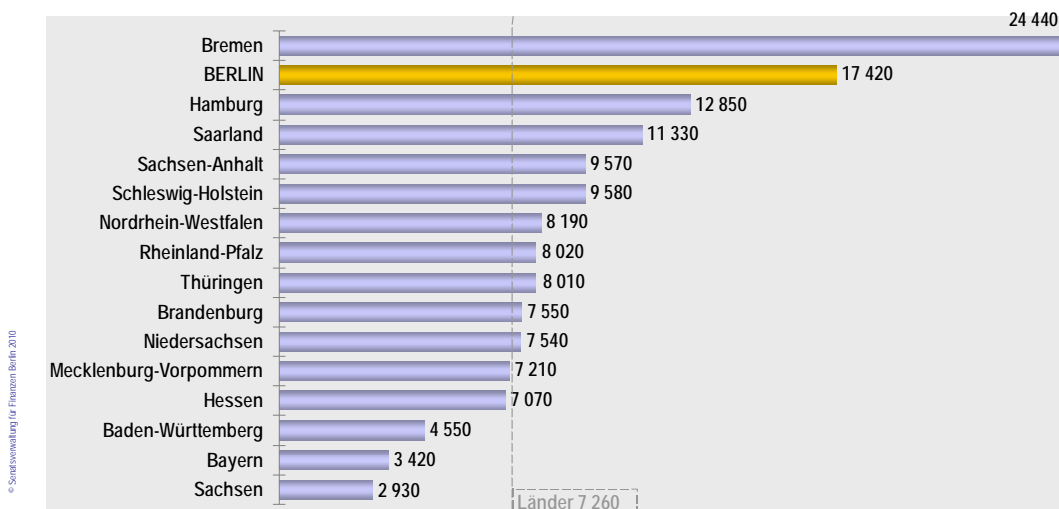
haushalts. Bis 2014 werden die Zinslasten allein aufgrund der zwischenzeitlich aufgenommenen neuen Schulden voraussichtlich um 20 Mrd Euro auf 86 Mrd Euro ansteigen. Der Anteil der Zinsausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt dürfte sich dann größenordnungsmäßig auf 11,9 % belaufen. Nicht übersehen werden darf dabei, dass sich das Zinsniveau derzeit auf einem historischen Tiefstand bewegt und nicht abzusehen ist, wie lange diese Kapitalmarktbedingungen noch anhalten werden.

Die Schuldenentwicklung stellt gewaltige Anforderungen an die Haushalte, weil Mehreinnahmen zur Bedienung der aufwachsenden Zinslasten nicht zur Verfügung stehen – im Gegenteil. Dies muss (auch unter dem Gebot der für den Bund ab 2016, für die Länder ab 2020 einzuhaltenden Schuldenregel) zu einer entsprechenden Verdrängung gegenüber allen anderen Politikfeldern und Ausgabearten führen.

Die bereits derzeit bestehende Verschuldung berührt die Länder und ihre Kommunen in höchst unterschiedlicher Weise. Die Variationsbreite zwischen dem Land mit der niedrigsten Verschuldung je Einwohner (Sachsen; 2 930 Euro) und dem Land mit der höchsten Verschuldung (Bremen; 24 440 Euro – jeweils Jahresende 2009; Länderhaushalte zuzüglich kommunaler Ebene) beläuft sich näherungsweise auf 1 : 10 (Abb. 8).

Diese gewaltigen Unterschiede in den Zinsbelastungen aus einem gegebenenfalls auch anderweitig – vor allem durch hohe Soziallasten – vorbelasteten Haushalt

Schuldenstände je Einwohner 2009



Stand September 2010. Euro je Einwohner. Summe aus Kreditmarktschulden, Verwaltungsschulden, Kassenkrediten. Statistisches Bundesamt. Flächenländer einschließlich Kommunen.

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 8

auszugleichen, kann im Einzelfall schwierig, wenn nicht sogar unmöglich sein. Dennoch gibt es im Bundesstaat keine automatisch wirkenden Hilfemechanismen.

Die wirksamste Hilfe ist deshalb die Prophylaxe.

Die Föderalismusreform II hat mit der Schuldenbegrenzung das Werkzeug bereitgestellt, das künftig unkontrollierte Schuldenzuwächse bei Bund und Ländern verhindern soll. Eine Antwort auf die bereits bestehenden Schulden und die daraus resultierenden Zinsbelastungen ist damit allerdings nicht gegeben.

2 Künftige Anforderungen an die Landeshaushalte

- Die Schuldenregel für Bund und Länder erfordert konsequente Konsolidierungsmaßnahmen – in allen Gebietskörperschaften.
- Fünf Länder – darunter Berlin – haben Anspruch auf Konsolidierungshilfen. Voraussetzung ist die Einhaltung der vom Gesetz vorgesehenen Konsolidierungsanforderungen.
- Die laufende Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern soll Notlagen vorbeugen. Erste Ergebnisse sind im Oktober 2010 zu erwarten.

Mit dem Haushaltsjahr 2011 tritt für Bund und Länder die Schuldenregel in Kraft, die auf dem Grundsatz basiert: »Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.«⁸

Für die Länder bedeutet die Schuldenregel des Grundgesetzes eine Nullverschuldung; für den Bund dagegen besteht auch weiterhin eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (das sind derzeit rd. neun Milliarden Euro pro Jahr), die er ohne weitere Begründung in Anspruch nehmen darf.

Die Schuldenregel enthält zwei Ausnahmeregelungen:

- Bund und Länder dürfen sich auch künftig bei »einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung« verschulden. Dabei wird ihnen allerdings verbindlich vorgegeben, dass die entsprechende Regelung eine im Auf- und Abschwung *symmetrische* Berücksichtigung sicherzustellen hat. Den konjunkturbedingten Defiziten im Abschwung muss eine Verpflichtung zur Erzielung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, so dass mittel- bis langfristig ein Haushaltsausgleich gewährleistet ist. Die Art der Ausgestaltung einer solchen symmetrischen Konjunkturkomponente im Haushaltsvollzug erfolgt durch Bund und Länder in eigener Verantwortung.
- Bund und Ländern ist zudem die Möglichkeit eröffnet, eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen. Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates bei einer möglichen Krisenbewältigung sichergestellt werden. Voraussetzung für eine Inanspruchnahme dieser Möglichkeit ist, dass die Notsituation außergewöhnlich ist, dass sich ihr Eintritt der Kontrolle des Staates entzieht und dass sie den Haushalt erheblich beeinträchtigt. Die Begründung zur Neufassung von Art. 109 GG nennt beispielhaft Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Epidemien, besonders schwere Unglücksfälle, exogene wirtschaftliche Schocks

außerhalb eines normalen zyklischen Konjunkturverlaufs oder auch Ereignisse von positiver historischer Tragweite wie die Deutsche Einigung. Bei Inanspruchnahme sind Bund und Länder verpflichtet, zeitgleich mit der Kreditaufnahme einen Tilgungsplan zu beschließen, der die Rückführung der Kreditaufnahme verbindlich regelt.

Die Einhaltung der Schuldenregel wird für den Bund mithilfe eines Kontrollkontos überprüft, in dem die kumulierten Abweichungen vom Haushaltsausgleich festgehalten werden; bei Überschreiten von Schwellenwerten wird die konjunkturgerechte Rückführung bestehender Kreditverpflichtungen erforderlich.

Die Länder hingegen sind frei, sich eigene Regeln zu geben.

Ausdrücklich bestimmt das Grundgesetz, dass die Ausgestaltung von den Ländern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe zu regeln ist, dass der Schuldenregel nur dann entsprochen ist, wenn – von den beiden genannten Ausnahmetatbeständen abgesehen – keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Im Übrigen ergeben sich auch für die Länder Regelungsspielräume etwa für die Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, die Art der Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um unmittelbar konjunkturell bedingte Effekte sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme.

Naturgemäß trifft die Frage, mithilfe welchen Instrumentariums der zyklische Ausgleich konjunkturbedingt aufgenommener Kredite sichergestellt werden soll, auf ein hohes praktisches wie auch politisches Interesse. Grundsätzlich sind Regelbindungen vorstellbar, wie sie beim Bund mithilfe des Kontrollkontos etabliert werden sollen; zwingend sind sie allerdings nicht. Jede Regelung muss allerdings gewährleisten, dass konjunkturelle Defizite klar von (nur noch vorübergehend erlaubten) strukturellen Defiziten unterschieden werden können; ihre Quantifizierung muss zudem so rechtzeitig – d.h. spätestens im Frühsommer des Vorjahres – vorliegen, dass sie zeitgerecht in den Prozess der Haushaltsaufstellung einfließen und im Regierungsentwurf des Haushaltsplans berücksichtigt werden kann.⁹

Auch wenn die Schuldenregel ab dem kommenden Haushaltsjahr in Kraft tritt, gilt doch eine längere Übergangsregelung, und zwar für den Bund bis einschließlich 2015 und für die Länder bis einschließlich 2019. Die Länder dürfen in dem Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von der Schuldenregel abweichen. Dies bedeutet, dass bis zu einer möglichen Änderung der Landesverfassung unverändert die jeweilige Bestimmung der Landesverfassung gilt, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen (Regelgrenze der Kreditaufnahme); Ausnahmen

sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Konsolidierungshilfen

Strikter als die Übergangsregelungen zur Schuldenregel sind die Anforderungen, die als Voraussetzung für die Gewährung von Konsolidierungshilfen einzuhalten sind.

Auf der Grundlage einer ebenfalls im Grundgesetz verankerten Übergangsregelung¹⁰ können fünf Ländern – Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – in dem Zeitraum zwischen 2011 und 2019 Konsolidierungshilfen gewährt werden. Die Hilfen sollen es diesen Ländern vor dem Hintergrund ihrer im Vergleich zu den übrigen Ländern schwierigen Haushaltssituation ermöglichen, die Vorgabe des Grundgesetzes zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt zum 1. Januar 2020 einzuhalten. In der Beurteilung der Haushaltssituation wurden insbesondere Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen berücksichtigt.

Die Höhe der Hilfen beläuft sich auf 800 Mio Euro jährlich; über den Zeitraum von neun Jahren stellt die bundesstaatliche Gemeinschaft insgesamt 7,2 Mrd Euro bereit. Die Hilfen werden zur Hälfte von den Ländern – einschließlich derjenigen Länder, die einen Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfen haben – und dem Bund finanziert.

Die Aufteilung der Hilfen ist wie folgt vorgesehen:

- Bremen: 300 Mio Euro pro Jahr,
- Saarland: 260 Mio Euro pro Jahr,
- Berlin, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein: jeweils 80 Mio Euro pro Jahr.

Die jährlichen Brutto-Leistungen reduzieren sich um den Eigenanteil der betreffenden Länder zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen. Für Berlin bedeutet dies, dass die Netto-Entlastung auf rd. 58 Mio Euro sinkt.

Voraussetzung für die Gewährung von Konsolidierungshilfen ist der vollständige Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Ende des Jahres 2020. Hieraus ergeben sich Konsolidierungsverpflichtungen, die im Konsolidierungshilfengesetz¹¹ näher spezifiziert sind. Dabei sind Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten, die sich in der Weise errechnen, dass das Defizit des Vorjahres fortschreitend jährlich um ein Zehntel des Ausgangswertes im Jahre 2010 verringert wird. Eine Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Änderungen ist zulässig. Wird von der Bereinigungsoption Gebrauch gemacht, beziehen sich die Anforderungen des Konsolidierungshilfengesetzes ausschließlich auf die strukturelle Komponente

des Finanzierungsdefizits. Diese ergibt sich, wenn vom gesamten Finanzierungsdefizit die konjunkturelle Komponente abgesetzt wird.¹²

Damit ist den genannten fünf Ländern ein strikter Pfad vorgegeben, dessen Einhaltung anhand der jeweiligen Haushaltswirtschaft überprüft wird. Es reicht mithin nicht aus, wenn allein die Haushaltsplanung den gesetzten Anforderungen entspricht. Über die Einhaltung der Anforderungen entscheidet jeweils im Mai des Folgejahres der Stabilitätsrat.

Werden die Anforderungen nicht eingehalten, entfällt die Hilfezahlung für das betreffende Jahr ersatzlos. In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat eine Überschreitung der zulässigen Obergrenze des Finanzierungsdefizits für unbeachtlich befinden. Auch wenn die Konsolidierungshilfe für ein Jahr verwirkt ist, muss der Anteil des betreffenden Landes an der Finanzierung der verbleibenden Konsolidierungshilfen für die übrigen vier Länder gleichwohl geleistet werden.

Die Gewährung von Konsolidierungshilfen erfolgt auf der Grundlage einer bilateralen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land, die vor allem technische Fragen – Definition und Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos, Überwachung durch den Stabilitätsrat, berücksichtigungsfähige Sondertatbestände und Ausnahmesituationen, Auszahlungsmodalitäten, Verfahren bei Nicht-Einhaltung der Konsolidierungsvorgabe – spezifiziert. Von zentraler Bedeutung für das Verfahren ist zudem die – ebenfalls in der Verwaltungsvereinbarung verbindlich festzulegende – Konjunkturbereinigung. Die Verwaltungsvereinbarung ist spätestens im Frühjahr 2011 abzuschließen, um eine fristgerechte Auszahlung der ersten Tranche der Konsolidierungshilfen zum 1. Juni 2011 sicherzustellen.

Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern wurde ein Stabilitätsrat eingerichtet, in dem der Bund mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, die Länder mit den für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Ministern vertreten sind. Der Stabilitätsrat hat erstmalig am 28. April 2010 getagt. Der Finanzplanungsrat wurde aufgelöst; seine Befugnisse sind auf den Stabilitätsrat übergegangen.

Die Aufgaben des Stabilitätsrats bestehen in der regelmäßigen Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder, der Durchführung von Sanierungsverfahren und der Überwachung im Zusammenhang mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen. Dem Stabilitätsrat können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden. Die Beschlussfassung im Stabilitätsrat erfolgt mit der Stimme des Bundes und einer Mehrheit von zwei Dritteln der Länderfinanzminister unter Ausschluss

des jeweils betroffenen Landes. Ist der Bund betroffen, wird die Entscheidung mit zwei Dritteln aller Mitglieder getroffen.

Grundlage der Beratungen im Stabilitätsrat sind Berichte der jeweiligen Gebietskörperschaften, die die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltssituation und zur Finanzplanung, die Darstellung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen (»Standardprojektion«) umfassen. Die Haushaltskennziffern und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrats werden veröffentlicht.

Als Kennziffern sind der strukturelle Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaft je Einwohner (derzeit ohne Konjunkturbereinigung), die Kreditfinanzierungsquote, die Zins-Steuer-Relation und der Schuldenstand je Einwohner vereinbart. Für jede Kennziffer ist – gerechnet als Vielfaches des Länderdurchschnitts – ein Schwellenwert festgelegt.¹³ Überschreitet eine Gebietskörperschaft eine Mehrzahl von Schwellenwerten, leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung (»Evaluation«) ein, ob dieser Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht. Eine solche Prüfung kann auch auf Antrag einer Gebietskörperschaft für sich selbst eingeleitet werden. Die Prüfung, für die der Stabilitätsrat einen »Evaluationsausschuss« einsetzt, mündet in einen Bericht und eine Beschlussempfehlung für den Stabilitätsrat.

Stellt der Stabilitätsrat im Ergebnis einer solchen Prüfung fest, dass der betreffenden Gebietskörperschaft tatsächlich eine Haushaltsnotlage droht, vereinbart er mit ihr ein Sanierungsprogramm; die Gebietskörperschaft unterbreitet hierfür Vorschläge. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über fünf Jahre; es enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Letztere müssen in der alleinigen Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen.

Die Gebietskörperschaft setzt die vereinbarten Maßnahmen eigenständig um und berichtet dem Stabilitätsrat darüber halbjährlich; treten Abweichungen auf, prüft der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit dem Bund oder dem Land, ob und welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind.

Droht die Sanierungsstrategie zu scheitern, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung und prüft nach spätestens einem Jahr, ob die Gebietskörperschaft die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen hat. Soweit erforderlich, fordert der Stabilitätsrat die Gebietskörperschaft auf, die Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.

Nach Abschluss des Sanierungsprogramms prüft der Stabilitätsrat die Haushaltssituation erneut. Für den Fall, dass auch bei vollständiger Umsetzung des Sanierungsprogramms weiterhin eine Haushaltsnotlage droht, wird ein neues Sanie-

rungsprogramm zwischen dem Stabilitätsrat und der Gebietskörperschaft vereinbart.

Die fünf Konsolidierungshilfenländer erfahren – ungeachtet ihrer bereits bestehenden Verpflichtungen nach dem Konsolidierungshilfengesetz und der abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund – im Stabilitätsrat grundsätzlich die gleiche Behandlung wie andere Länder, bei denen die vereinbarten Kennziffern mehrheitlich die Schwellenwerte überschritten haben.

3 Die Unterfinanzierung der Kommunen: Neue Wege und die Perspektiven der Gemeindefinanzkommission

- Die Neuordnung der Gemeindefinanzierung soll die kommunalen Finanzen auf eine belastbarere Basis stellen.
- Im Mittelpunkt steht die Gewerbesteuer. Ihre Abschaffung wäre mit einer gewaltigen Umverteilung von Steuereinnahmen verbunden; die Stadtstaaten müssten mit dauerhaften Mindereinnahmen rechnen.
- Wirklich erfolgreich wird die Gemeindefinanzkommission nur dann sein, wenn sie zu Lösungen findet, die die Wachstumsdynamik der Sozialausgaben begrenzen.

Die Bundesregierung hat am 24. Februar 2010 die Einsetzung einer Gemeindefinanzkommission beschlossen. Ihre Aufgabe ist die Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung.

Der Gemeindefinanzkommission gehören der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister des Innern, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, die kommunalen Spitzenverbände¹⁴, sechs Länderfinanzminister (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Sachsen und Berlin), zwei Länderinnenminister (Brandenburg, Niedersachsen) und ein Wirtschaftsminister (Niedersachsen) an.¹⁵

Die konstituierende Sitzung der Gemeindefinanzkommission fand am 4. März 2010 statt, eine weitere Sitzung am 8. Juli; zu diesem zweiten Termin lagen bereits umfangreiche Zwischenberichte vor. Die Kommission soll ihre Arbeit im Herbst 2010 abschließen.

Für die drei Themenfelder der Gemeindefinanzkommission (Kommunalsteuern, bundesrechtliche Standards sowie Rechtsetzung) wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, deren Besetzung derjenigen der Kommission entspricht.

Rechtsetzung

Die Arbeitsgruppe »Rechtsetzung« hat ein Bündel von Empfehlungen zur Stärkung der Kommunen bei Rechtssetzungsverfahren auf deutscher und EU-Ebene erarbeitet; sie betreffen überwiegend Änderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung als auch Empfehlungen zur Prüfung der Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat. Die Bundesregierung wird darüber hinaus vertieft prüfen, wieweit sie Kommunen stärker in Angelegenheiten der EU-Rechtsetzung einbinden kann. Für Berlin ist die Mitwirkung bei derartigen Ak-

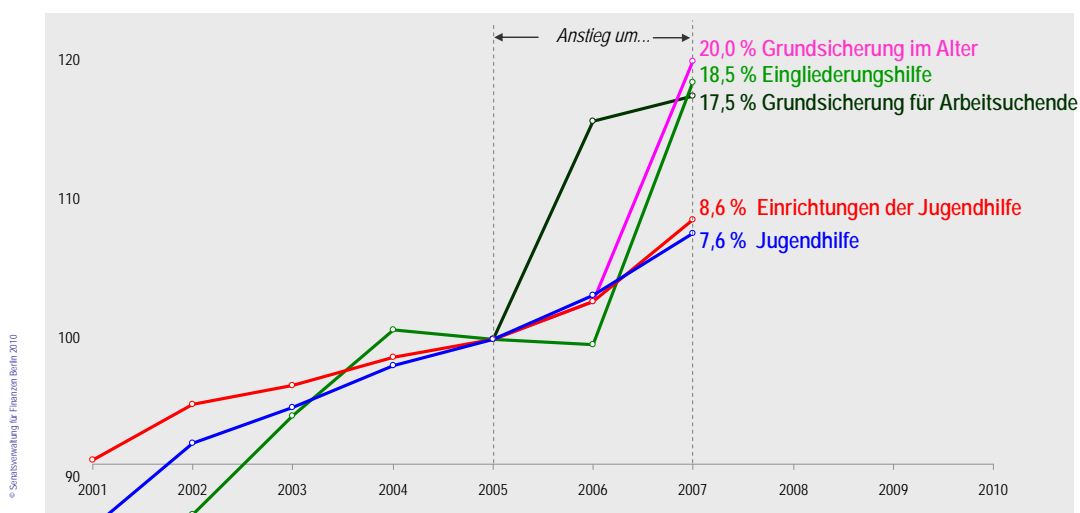
ten ohnehin aufgrund seines Status als Land gesichert, so dass sich hier keine bedeutsamen Änderungen ergeben.

Standards

Die Arbeitsgruppe »Standards« hat insgesamt rd. 200 Regelungen zusammengetragen, die auf Bundesrecht beruhen und die Kommunen wie auch die Länder finanziell belasten. Diese Zusammenstellung soll im weiteren Verlauf gemeinsam mit der Fachseite auf Änderungs- und Flexibilisierungsmöglichkeiten geprüft werden. Ziel ist es, dass die Arbeitsgruppe Vorschläge für eine nachhaltige ausgabenseitige Verbesserung in den kommunalen Haushalten erarbeitet.

Darüber hinaus werden aus Sicht der Länder und der Kommunen insbesondere auch die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen einer genauen Betrachtung zu unterziehen sein. Diese sind von 26 Mrd Euro im Jahre 1999 auf knapp 40 Mrd Euro im Jahre 2009 gestiegen – also mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von etwa 4 ½ % pro Jahr. Unverändert gilt auch in jüngster Zeit, dass einzelne Komponenten der Sozialausgaben – in erster Linie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Eingliederungshilfen, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Hilfen zu Erziehung – mit hohen einstelligen oder sogar zweistelligen jährlichen Raten aufwachsen. Abb. 9 gibt einen Eindruck über die jüngere bundesweite Entwicklung, wobei Daten der Bundesstatistik für die Jahre 2008 und

Ausgabenanstieg für soziale Leistungen (kommunale Ebene)



Stand September 2010. Index 2005 = 100; Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

2009 derzeit noch nicht zur Verfügung stehen. Deutlich ist die Zunahme der Dynamik zu erkennen, die seit dem Jahre 2005 eingetreten ist.

Angesichts dieser Entwicklung vertreten die Kommunalen Spitzenverbände die Auffassung, das eigentliche Problem der kommunalen Finanzen bestehe nicht auf der Einnahmenseite, sondern vielmehr auf der Ausgabenseite und hier im Bereich der Sozialausgaben. Die Bundesseite stellt die besondere Problemlage bei der Entwicklung der Soziallasten keineswegs in Abrede, hat jedoch Lastenverschiebungen zwischen den Ebenen als mögliches Ergebnis der Gemeindefinanzreform zunächst ausdrücklich ausgeschlossen.

Eine Minderung des Ausgabendrucks im Sozialbereich setzt keineswegs eine Absenkung von Leistungsniveaus voraus. Vielmehr wird es darauf ankommen, die Hilfen zielgerichtet dorthin zu lenken, wo sie den wirklich Hilfebedürftigen zugute kommen. Gemeinnützige Träger als Erbringer von Betreuungsleistungen dürfen nicht mehr – wie heute durch das Sozialgesetzbuch vorgesehen – mit direktem oder indirektem maßgeblichen Einfluss an der Bedarfsfeststellung beteiligt sein. Controllingmaßnahmen müssen zudem Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes gewährleisten.

Insgesamt wird der Erfolg der Gemeindefinanzkommission entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, für den Bereich der Sozialausgaben langfristig tragfähige Lösungen zu erschließen. Die eigentlichen Standards dürften hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Gemeindefinanzen eher in den Hintergrund treten; hier ist ohnehin davon auszugehen, dass Flexibilisierungen erst längerfristig zu einer haushaltsmäßigen Entlastung führen.

Kommunalsteuern

Die Arbeitsgruppe »Kommunalsteuern« soll Vorschläge für eine Stabilisierung der kommunalen Einnahmen erarbeiten.

Die Bundesregierung hat einen Modellvorschlag in die Gemeindefinanzkommission eingebracht, der vorsieht, die Gewerbesteuer aufkommensneutral durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz und einem höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer zu ersetzen.

Diesem »Prüfmodell« des Bundes steht ein »Kommunalmodell« nach Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände gegenüber, das von einer Beibehaltung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auf Freiberufler sowie von einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage¹⁶ gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage ausgeht.

Ergänzend sollen außerdem einzelne Elemente aus einem Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft¹⁷ geprüft werden, darunter vor allem die Möglichkeit, die Kommunen am örtlichen Lohnsteueraufkommen zu beteiligen.

Die bisherigen Arbeiten der Gemeindefinanzkommission haben deutlich gemacht, dass die Bundesregierung außerordentlich an einer Abschaffung der Gewerbesteuer interessiert ist. Als Begründung führt sie einerseits die hohe Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer, andererseits den notwendigen Nachweis der Reformfähigkeit in Deutschland an. Bisher ist es der Bundesregierung aber nicht gelungen, eine tragfähige Alternative zu entwickeln.

Eine Veröffentlichung des Deutschen Städtetags¹⁸, zu der die Senatsverwaltung für Finanzen wesentlich beigetragen hat, zeigt demgegenüber, dass die Gewerbesteuer für die Kommunen unverzichtbar ist (siehe nachfolgenden Exkurs).

Das »Prüfmodell« der Bundesregierung ist nach gegenwärtigem Entwicklungsstand kompliziert und verwaltungsaufwendig; es belastet auch die private Wirtschaft insbesondere in ihrer Arbeitgeberfunktion in erheblichem Maße. Da es eine hohe Automationsunterstützung voraussetzt, wäre eine Einführung nicht vor 2016 möglich. Mit einem Systemwechsel würden kommunale Einnahmen in einer Größenordnung von 30 Mrd Euro jährlich umgeschichtet; aufgrund völlig abweichender Verteilungsmechanismen ergäben sich hieraus gewaltige Aufkommensverschiebungen zwischen den Gemeinden (in besonderer Weise zwischen Betriebsstätten- und Wohnsitzgemeinden), die ihrerseits auf die Länderfinanzen zurückwirken würden. Gerade die Stadtstaaten würden in erheblichem Maße negativ getroffen; sie müssten mit dauerhaften Mindereinnahmen rechnen.

Festzuhalten ist zudem, dass auch auf Länderseite – Flächenländer eingeschlossen – mit erheblichen Umverteilungseffekten zu rechnen wäre, deren Ausmaß mangels ausreichender Berechnungsgrundlagen nicht eingeschätzt werden kann. Sicher ist jedoch, dass der Länderfinanzausgleich hierfür einen allenfalls teilweisen Ausgleich bewirken würde. Gleichzeitig würde die Systemumstellung zu Verschiebungen der Steuerbelastung zwischen Unternehmen und natürlichen Personen führen.

Die zweite Sitzung der Gemeindefinanzkommission im Juli 2010 hat ausreichende Argumente erbracht, das Prüfmodell in zentralen Elementen neu zu konzipieren. Eine abschließende Einschätzung sollte dem definitiven Modell vorbehalten bleiben. Schon heute lässt sich freilich absehen, dass zentrale Vorbehalte auch nach einer Neukonzipierung unverändert Bestand haben werden.

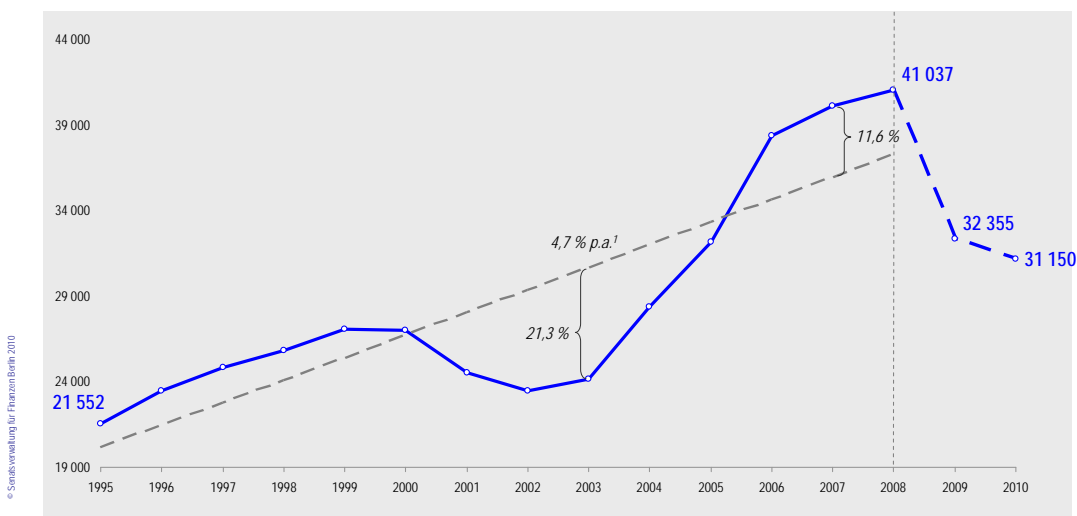
4 Exkurs: Die Gewerbesteuer im Vergleich mit anderen Steuerarten

- Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist das dynamischste unter allen Steuerarten.
- Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist weit weniger konjunkturabhängig als häufig erwartet.
- Für die Kommunen ist eine Lösung nachteilig, bei der sie zwar kurzfristig mehr Geld erhalten, die aber langfristig eine geringere Aufkommensdynamik entwickelt als die heutige Gewerbesteuer.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist zwischen 1995 und 2008 von 21,6 Mrd Euro auf 41,0 Mrd Euro angestiegen;¹⁹ dies entspricht praktisch einer Verdoppelung des Aufkommens über den gesamten Zeitraum hinweg. Wie der nachfolgende Vergleich mit den übrigen ertragsabhängigen Steuern und der Umsatzsteuer zeigt, weist das Aufkommen der Gewerbesteuer damit die höchste Dynamik unter allen Steuerarten auf.

Krisenbedingt brach zwar auch das Aufkommen der Gewerbesteuer in den Jahren 2009 und 2010 ein (Abb. 10); so ist nach den Ergebnissen der Steuerschätzung im laufenden Jahr mit einem Aufkommen in Höhe von nur 31,2 Mrd Euro zu rechnen. Dieser Wert liegt jedoch immer noch um rd. 50 % über dem Aufkommen des

Aufkommen der Gewerbesteuer (einschließlich Gewerbesteuerumlage)



Stand September 2010. Millionen Euro. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2010, Tabelle 11; Steuerschätzung Mai 2010, einschließlich Stadtstaaten; eigene Berechnungen 1 linearer Trend

Jahres 1995. Das Aufkommen der lohn- und ertragsabhängigen Steuern wurde demgegenüber im Jahre 2010 auf das Niveau des Jahres 1995 zurückgeworfen.

Bildet man den langfristigen Trend des Aufkommens der Gewerbesteuer für den Zeitraum der Jahre 1995 bis 2008²⁰, dann ergibt sich eine Gerade mit einem durchschnittlichen Anstieg von 4,7 % pro Jahr. Bezogen auf diesen Trend lag die höchste positive Abweichung des tatsächlichen Aufkommens bei 11,6 % (im Jahre 2007), die höchste negative Abweichung bei 21,3 % (im Jahre 2003); kumuliert lag die Spreizung damit bei 32,9 Prozentpunkten. Das ist nur wenig mehr als bei den lohn- und ertragsabhängigen Steuern.

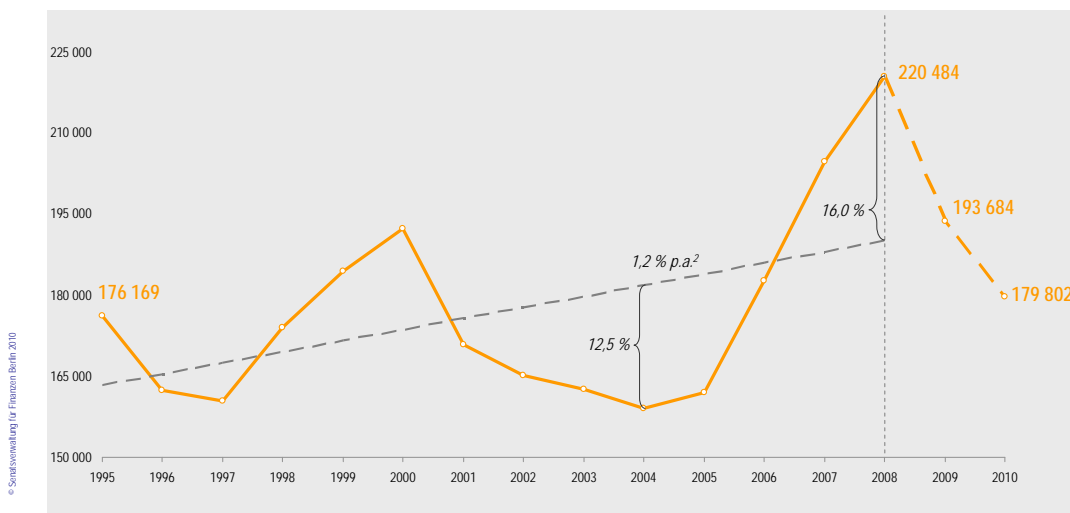
Die Art der Abweichungsanalyse berücksichtigt *sämtliche* Effekte, die auf das Aufkommen der Gewerbesteuer eingewirkt haben. Dazu gehören insbesondere Auswirkungen von Konjunkturschwankungen, aber auch Steuerrechtsänderungen, Einmaleffekte und anderes. Eine Betrachtung der unmittelbaren konjunkturellen Effekte, mit denen unter anderem die Bundesregierung argumentiert, lässt das Datenmaterial nicht zu; auch eine Bereinigung zumindest um Steuerrechtseffekte ist außerordentlich schwierig und müsste mit Modellannahmen arbeiten, deren Wahrheitsgehalt sich letztlich nicht verifizieren ließe. Für den kommunalen Haushalt ist andererseits aber auch nicht interessant, *aus welchen Gründen* das Steueraufkommen schwankt; für den Kämmerer ist allein von Bedeutung, *dass* das Aufkommen Schwankungen unterliegt.

Selbstverständlich ist es *nicht* möglich, aus einer Vergangenheitsbetrachtung auf zukünftige Entwicklungen zu schließen. Gleichwohl muss die Frage erlaubt sein, zu welchen Ergebnissen das neue System geführt hätte, wenn es schon in der Vergangenheit Anwendung gefunden hätte.

Im Folgenden werden deshalb die lohn- und ertragsabhängigen Steuern mit Blick auf das beabsichtigte kommunale Zuschlagsrecht zur Lohn- und Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer im Hinblick auf die beabsichtigte höhere kommunale Beteiligung an deren Aufkommen einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Das Aufkommen der lohn- und ertragsabhängigen Steuern (ohne Gewerbesteuer) ist von 176,2 Mrd Euro (1995) auf 220,5 Mrd Euro (2008) angestiegen – dies entspricht einem Zuwachs um rund ein Viertel (Abb. 11). In den Jahren 2009 und 2010 brach das Steueraufkommen auch hier krisen- und steuerrechtsbedingt ein; nach der jüngsten Steuerschätzung fällt es 2010 auf 179,8 Mrd Euro und damit annähernd auf das Niveau des Jahres 1995 zurück.

Der lineare langfristige Trend stellt sich für die Jahre 1995 bis 2008 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,2 % ein. Die Abweichungsanalyse zeigt eine höchste positive Abweichung von 16,0 % (im Jahre 2008) und eine höchste negative Abweichung von 12,5 % (im Jahre 2004). Die Summe beider

Aufkommen der lohn- und ertragsabhängige Steuern¹

Stand September 2010. Millionen Euro. Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern, Körperschaftsteuer und Zinsabschlag; Finanzbericht 2010, Tabelle 11, Steuerschätzung Mai 2010, einschließlich Stadtstaaten; eigene Berechnungen 1 ohne Gewerbesteuer 2 linearer Trend

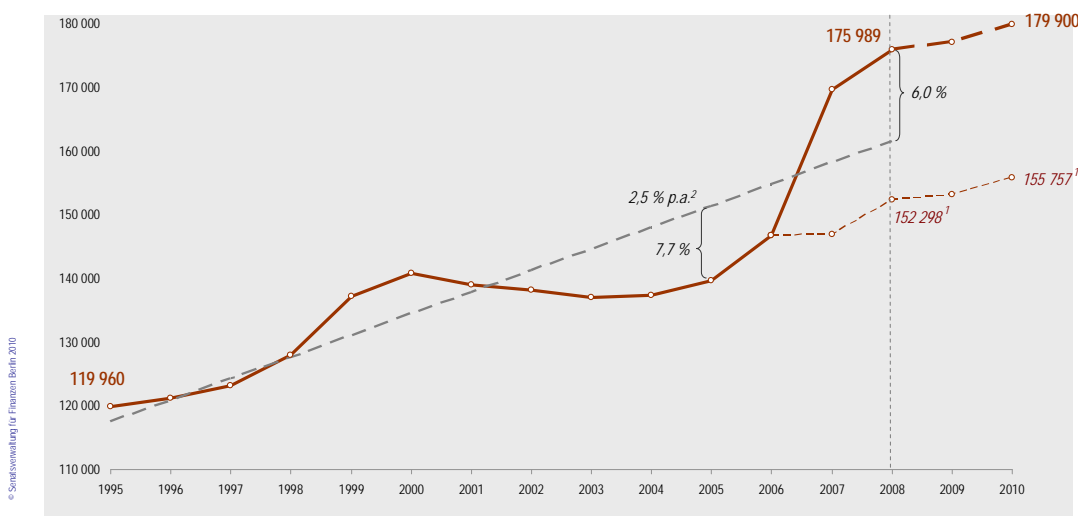
Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 11

Abweichungen beläuft sich auf 28,5 Prozentpunkte und liegt damit nicht wesentlich niedriger als die zuvor festgestellten Abweichungen bei der Gewerbesteuer.

Das Aufkommen der Steuern vom Umsatz ist zwischen 1995 und 2008 von 120,0 Mrd Euro auf 176,0 Mrd Euro angestiegen (Abb. 12); dies entspricht einem Zuwachs von 46,7 %, von dem allerdings ein größerer Teil auf die Anhebung des Umsatzsteuer-Normsatzes zum 1. Januar 2007 um drei Prozentpunkte entfiel. Ohne diese Anhebung wäre das Aufkommen der Steuern vom Umsatz im betrachteten Zeitraum um lediglich 27,0 % angestiegen (gestrichelte Linie). Anders als die Gewerbesteuer und die anderen ertragsabhängigen Steuern weist das Aufkommen der Steuern vom Umsatz in den Jahren 2009 und 2010 einen nur geringfügigen krisenbedingten Einbruch auf.

Der lineare Trendpfad stellt sich im Zeitraum zwischen 1995 und 2008 mit einer Zuwachsrate von 2,5 % jährlich ein, also in etwa dem Doppelten der lohn- und ertragsabhängigen Steuern. Die Schwankungsabweichungen der Umsatzsteuer sind deutlich geringer als bei den anderen Steuerarten. Einer höchsten positiven Abweichung um 6,0 % steht eine höchste negative Abweichung von 7,7 % (2005) gegenüber. Die Summe der Abweichungen beläuft sich damit für den betrachteten Zeitraum auf 13,7 Prozentpunkte, ist jedoch wesentlich durch die Steuersatzerhöhung im Jahre 2007 bedingt und würde ohne diese Änderung weitaus niedriger ausfallen.

Aufkommen der Steuern vom Umsatz



Stand September 2010. Millionen Euro. Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer; Finanzbericht 2010, Tabelle 11, Steuerschätzung Mai 2010; eigene Berechnungen
 1 ohne Erhöhung des Umsatzsteuersatzes zum 01.01.2007 2 linearer Trend

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 12

Eine höhere Beteiligung der Kommunen am Aufkommen der Steuern vom Umsatz könnte sicherlich dazu beitragen, die Einnahmen der Kommunen im Konjunkturablauf zu stabilisieren. Dies setzt jedoch voraus, dass Bund und Länder Teile ihres bisherigen Umsatzsteueraufkommens abgeben – und ihrerseits bei insgesamt aufkommensneutraler Finanzierung verstärkt auf die lohn- und ertragsabhängigen Steuern mit ihrer bekannten höheren Schwankungsbreite zurückgreifen. So gesehen geht es bei der Frage einer Stabilisierung der kommunalen Einnahmen in erster Linie um die Frage der konjunkturellen Risikoverteilung zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften – bei insgesamt unverändertem Gesamtaufkommen.

Hierfür das bestehende Steuersystem und die Steuerverteilung grundlegend ändern zu wollen, scheint allerdings ein bei weitem zu aufwendiger und – angesichts der Unwägbarkeiten der Verteilungswirkungen – auch stark risikobehafteter Ansatz. Zudem ist den Kommunen weder mit einer Lösung geholfen, die erst ab dem Jahre 2016 Wirkung zeigt, noch mit einer Lösung, bei der die Kommunen mit Bundeshilfe anfänglich möglicherweise finanziell besser ausgestattet werden als zuvor, die aber langfristig eine schlechtere Einnahmeentwicklung erwarten lässt als die Gewerbesteuer. Letztlich würde das Prüfmodell in der bisher vorgestellten Fassung den Kommunen auch den Anreiz nehmen, sich durch ansiedlungs- und bestandspolitische Maßnahmen kreativ eigene Steuereinnahmen zu sichern.

Zweiter Teil: Die Planungsbedingungen für Berlin

5 Der finanzpolitische Auftrag

- Die Haushalts- und Finanzpolitik des Landes wird in den kommenden Jahren strikt auf die Anforderungen der Schuldenregel und des Konsolidierungshilfengesetzes auszurichten sein.
- Die verbleibenden haushaltspolitischen Spielräume sind klein. Wie alle anderen Länder und der Bund muss Berlin seine Haushaltspolitik vor dem Stabilitätsrat rechtfertigen.
- Der Stabilitätsrat wird Berlin voraussichtlich einer Evaluation unterziehen und dabei prüfen, ob er ein finanzpolitisches Sanierungsprogramm fordert.

Das Ziel der Berliner Finanzpolitik muss es sein, die vom Grundgesetz vorgeschriebene Schuldenregel im Jahre 2020 zu erfüllen. Dabei müssen zugleich die Anforderungen erfüllt werden, die das Gesetz für die Gewährung von Konsolidierungshilfen vorsieht. Schließlich muss sich Berlin dem Verfahren der laufenden Haushaltsüberwachung stellen.

Schuldenregel und Anforderungen nach dem Konsolidierungshilfengesetz widersprechen einander nicht; während die Schuldenregel als solche den Anpassungspfad offen lässt, auf dem sich die Länder zu einem ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt hinbewegen, spezifiziert das Konsolidierungshilfengesetz auch die Schritte in den einzelnen Jahren. Danach gilt, dass sich die fünf Länder, die einen Anspruch auf die Gewährung von Konsolidierungshilfen haben, verpflichten müssen, das strukturelle Defizit des Jahres 2010 in den folgenden zehn Jahren um jeweils ein Zehntel abzubauen.

Das strukturelle Defizit des Jahres 2010 ergibt sich aus dem tatsächlichen Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 auf der Grundlage der Daten der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes abzüglich einer konjunkturellen Komponente. Diese konjunkturelle Komponente beschreibt, in welchem Umfange das Finanzierungsdefizit durch unmittelbar konjunkturell bedingte Einflüsse verursacht ist. Im Kern besteht die Absicht darin, denjenigen Teil der Steuerausfälle zu erfassen, der durch die Konjunkturreakibilität des Steueraufkommens bedingt ist. Was dann bleibt, ist in Gestalt des strukturellen Defizits der Teil des Finanzierungsdefizits, der jährlich regelmäßig und in voraussehbar gleicher Höhe wiederkehrt.

Der konjunkturelle Teil des Finanzierungsdefizits, der von zentraler Bedeutung für die Ermittlung des strukturellen Defizits ist, lässt sich empirisch nicht unmittelbar

beobachten. Er muss vielmehr mithilfe theoretischer Konzepte bestimmt werden, die ihrerseits zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Die Abstimmung der fünf Konsolidierungshilfenländer mit dem Bund hierüber ist bisher nicht abgeschlossen.

Die vorliegende Finanzplanung ist gehalten, unabhängig vom Fortgang der Gespräche mit dem Bund eine Perspektive zu entwickeln, wie die Kreditaufnahme in den kommenden zehn Jahren so abgebaut werden kann, dass im Jahre 2020 der Haushaltsausgleich erreicht wird. Sie verwendet hierfür erneut das Konzept, das in der letztjährigen Finanzplanung erstmals zur Anwendung kam und das im nachfolgenden Kapitel nochmals erläutert wird. Die Absicht besteht darin, eine finanzpolitische Leitlinie zu entwickeln, die sich weitgehend unabhängig macht von aktuellen, durch Krisen, Konjunkturerinbrüche und Steuerrechtsänderungen verursachte Steuerausfälle.

Dieses Konzept sollte robust genug sein, eine zuverlässige Planungsbasis für die Ausgabenentwicklung zu bieten, ohne die strikten Anforderungen bezüglich des Abbaus des strukturellen Defizits zu verletzen; es soll auch kompatibel sein mit dem auf Bundesebene erwarteten Konjunkturbereinigungsverfahren. Dabei fordert das Konsolidierungshilfengesetz stets nur den Abbau des strukturellen Defizits, wofür entsprechende Maßnahmen zu ergreifen sind; der konjunkturbedingte Teil des Defizits hingegen sollte sich im Zeitablauf von allein abbauen. Hier reicht – soweit die Projektion zutreffend ist – ein Zuwarten aus; dass die Annahmen der Finanzplanung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen sind, versteht sich von selbst.

Strukturelle wie auch konjunkturelle Defizite werden durch Kreditaufnahme finanziert. Im Übergangszeitraum bis 2020 ist dies noch ausdrücklich zulässig, und hierzu gibt es auch keine haushaltspolitische Alternative. Ab 2020 ist das strukturelle Defizit kein Thema mehr, weil es voraussetzungsgemäß bis zu diesem Zeitpunkt abgebaut sein muss. Konjunkturelle Defizite und in der Folge konjunkturbedingte Kreditaufnahmen können (und werden) auch nach 2020 entstehen; anders als heute werden konjunkturbedingt aufgenommene Kredite dann allerdings auch wieder getilgt werden müssen.

Der auf diese Weise aufgezeigte ausgabepolitische Spielraum ist außerordentlich eng; angesichts der Vorgaben sowohl des Grundgesetzes als auch des Konsolidierungshilfengesetzes ist der aufgezeigte Weg jedoch unausweichlich.

Aufgabe der Finanzpolitik in Berlin ist es damit, in jedem der kommenden zehn Jahre die Bedingungen zu schaffen, die erforderlich sind, um den aufgezeigten Weg einzuhalten. Dazu bedarf es eines strikten Konsolidierungskurses, der die jährlichen Ausgabenzuwächse auf den jeweils zulässigen Wert begrenzt. Ein strenges Haushalts-Controlling wird unausweichlich sein, weil im Ergebnis nicht

die Veranschlagung, sondern das Haushalts-Ist nach den Daten des Statistischen Bundesamtes zählt.

Die Steuerung der Kosten bzw. der Ausgaben wird deshalb eine völlig neue Bedeutung erfahren. Die laufende Haushaltswirtschaft muss wieder stärker an das veranschlagte Haushalts-Soll herangeführt werden. »Unabweisbare Bedürfnisse«²¹, haushaltsrechtliche Voraussetzung für eine Abweichung vom Haushaltsplan, werden sehr viel enger verstanden werden müssen als in der Vergangenheit. Auch wenn Mehrausgaben im Einzelnen unabweisbar sein sollten, müssen unverzüglich bereits im Haushaltsvollzug Ausgleiche an anderer Stelle des Haushalts auf der Ausgabenseite gefunden werden.

Die Beschränkung auf einen engen Ausgabenspielraum erfordert eine strikte Priorisierung von Aufgaben. Hierfür müssen bisherige Überlegungen inhaltlich neu ausgestaltet, muss die Planung adjustiert werden. Jede Ausgabenentscheidung muss zuvor die Frage beantwortet haben, ob und aus welchem Grunde sie vorrangig ist. Und: Schon laufende Ausgabenentscheidungen werden auf ihre Berechtigung hin überprüft werden müssen.

Auf den künftigen Haushaltsgesetzgeber kommen damit anspruchsvolle Aufgaben zu. Die Ausführungen der Folgekapitel lassen erwarten, dass bereits mit der Aufstellung des Doppelhaushalts 2012/13 ein Konsolidierungsvolumen von 450 bis 600 Mio Euro (aus heutiger Sicht) zu bewältigen ist.

Berlin wird künftig seine Haushaltspolitik vor dem Stabilitätsrat rechtfertigen müssen, der zur laufenden Beobachtung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eingesetzt ist. Der erste Stabilitätsbericht, den das Land Berlin – wie alle anderen Länder und der Bund – im September 2010 dem Stabilitätsrat vorgelegt hat, zeigt in seiner Kennziffernanalyse Auffälligkeiten, die nach den Regeln des Stabilitätsrats zu einer Evaluation führen; hierüber beschließt der Stabilitätsrat in seiner Sitzung Mitte Oktober. Überraschend sind diese Auffälligkeiten nicht; denn nicht ohne Grund sind den fünf Konsolidierungshilfenländern nur deswegen finanzielle Hilfeleistungen in Aussicht gestellt, weil bei ihnen eine »im Vergleich zu den übrigen Ländern schwierige Haushaltssituation«²² vorliegt.

Dieses Evaluationsverfahren ist auf die Frage gerichtet, ob Berlin (und den anderen Ländern, deren Kennziffernanalyse Auffälligkeiten zeigt) eine Haushaltsnotlage droht. Sollte der Stabilitätsrat diese Frage auf seiner Sitzung im Mai 2011 bejahen, wäre Berlin gehalten, mit dem Stabilitätsrat ein Sanierungsprogramm zu vereinbaren. Hierin wären – auf Vorschlag Berlins – für den Zeitraum der kommenden fünf Jahre die angestrebten Abbauschritte der Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen festzulegen.

Derartige Verhandlungen könnten Berlin bereits im Sommer des kommenden Jahres bevorstehen. Die Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms läge in

der alleinigen Verantwortung des Landes. In halbjährlichen Berichten wäre der Stabilitätsrat über die Einhaltung der vereinbarten Abbauschritte bei der jährlichen Kreditaufnahme zu unterrichten. Bei Abweichungen würde der Stabilitätsrat gemeinsam mit Berlin prüfen, ob und welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind, um das Konsolidierungsziel zu erreichen.

6 Warum wird Berlin voraussichtlich vom Stabilitätsrat evaluiert?

- Die Kennziffernanalyse, die der Stabilitätsrat durchführt, zeigt für den Zeitraum 2008 bis 2010 Auffälligkeiten, die aus der hohen Schuldenbelastung Berlins herrühren.
- Aufgrund dieser Auffälligkeiten wird Berlin voraussichtlich auf die Frage hin geprüft werden, ob eine Haushaltsnotlage droht. Dass der Zeitraum 2011 bis 2014 demgegenüber insgesamt unauffällig bleibt, ist in diesem Verfahren unerheblich.
- In der gleichzeitig durchgeführten Standardprojektion über einen Zeitraum von sieben Jahren bleibt der Berliner Haushalt insgesamt noch unauffällig.

Beginnend mit dem Jahre 2010 sind der Bund und die Länder verpflichtet, einmal jährlich einen Stabilitätsbericht vorzulegen.²³ Dieser Bericht enthält die Darstellung von vier Haushaltskennziffern – Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Relation und Schuldenstand. Betrachtet werden die Einzelergebnisse für jeweils zwei Zeiträume; der Gegenwartszeitraum umfasst die beiden zurückliegenden abgeschlossenen Haushaltsjahre und das aktuelle Haushaltsjahr, der Planungszeitraum die vier auf das aktuelle Haushaltsjahr folgenden Jahre.

Darüber hinaus ist von den Gebietskörperschaften zu berichten, ob die jeweils geltende verfassungsmäßige Obergrenze der Neuverschuldung eingehalten wurde. Schließlich enthält der Bericht auch eine Projektion auf der Basis standardisierter Annahmen.

Den Stabilitätsbericht 2010 des Landes Berlin hat der Senat am 7. September 2010 beschlossen und dem Stabilitätsrat fristgemäß zugeleitet.

Kennziffernanalyse

Die Kennziffernanalyse bedient sich für die abgeschlossenen Haushaltsjahre der Datenbasis des Statistischen Bundesamtes, für das laufende Jahr und die Planungsjahre der jeweiligen Ländermeldungen.

Für jede Kennziffer ist ein Schwellenwert definiert, der sich als Vielfaches des Länderdurchschnitts oder als Differenz zum Länderdurchschnitt ergibt; dabei sind für die Stadtstaaten (in Anbetracht des Umstandes, dass ihre Haushaltsdaten auch die kommunale Ebene mit umfassen) teilweise besondere Schwellenwerte definiert.

Im Einzelnen sind für den Gegenwartszeitraum folgende Schwellenwerte vereinbart:

- Finanzierungssaldo je Einwohner: Länderdurchschnitt zuzüglich 200 Euro je Einwohner,
- Kreditfinanzierungsquote: Länderdurchschnitt zuzüglich drei Prozentpunkte,
- Schuldenstand je Einwohner: für Flächenländer das 1,3fache, für Stadtstaaten das 2,2fache des Länderdurchschnitts,
- Zins-Steuer-Relation: für Flächenländer das 1,4fache, für Stadtstaaten das 1,5fache des Länderdurchschnitts.

Die Schwellenwerte des Planungszeitraums sind hiervon abweichend gesondert festgelegt.

Im Rahmen der Kennziffernanalyse wird vor allem die hohe Belastung Berlins durch seine finanzpolitische Vergangenheit deutlich. So liegt der Schuldenstand in allen betrachteten Perioden erheblich über dem geltenden Schwellenwert. Auch die Zins-Steuer-Relation weist zwangsläufig sehr hohe Werte aus, die in fast allen Jahren den Schwellenwert verletzen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Auswertung der kennzifferngestützten Haushaltsanalyse

Kennziffer	Gegenwartszeitraum				Planungszeitraum				
	2008	2009	2010	insges.	2011	2012	2013	2014	insges.
Finanzierungssaldo / EW	nein	nein	ja	nein	ja	nein	nein	nein	nein
Kreditfinanzierungsquote	nein	ja	ja	ja	nein	nein	nein	nein	nein
Zins-Steuer-Relation	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja
Schuldenstand / EW	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Auswertung der Teil-Zeiträume				auffällig					nicht auffällig
Gesamtauswertung				auffällig					auffällig

Entsprechend Stabilitätsbericht 2010 des Landes Berlin. »Ja«: Überschreitung des maßgeblichen Schwellenwertes und damit auffällig im Sinne des Stabilitätsrats; »nein«: keine Überschreitung und damit keine Auffälligkeit. Die beiden Zeiträume werden jeweils getrennt nach der Mehrheit der Einzelfeststellungen bewertet; ist einer der beiden Zeiträume auffällig, ist auch das Gesamtergebnis auffällig.

Deutlich günstiger gestaltet sich die Beobachtung der stärker an der finanzpolitischen Gegenwart ausgerichteten Kennziffern für den Finanzierungssaldo²⁴ und die Kreditfinanzierungsquote. In beiden Planungszeiträumen verletzt der Finanzierungssaldo jeweils nur ein Mal den jeweiligen Schwellenwert, während für die Kreditfinanzierungsquote zwar eine Schwellenwertverletzung im Gegenwartszeitraum, nicht aber im Planungszeitraum festzustellen ist.

Insgesamt führt jedoch die Auswertung der Kennziffern im Gegenwartszeitraum, (2008 bis 2010) zum Ausweis von Auffälligkeiten. Unabhängig davon, dass der Planungszeitraum (2011 bis 2014) insgesamt unauffällig ist, ist Berlin damit vom Stabilitätsrat einer Evaluation auf die Frage hin zu unterziehen, ob eine Haushaltsnotlage droht. Soweit beim gegenwärtigen Datenstand erkennbar, werden vier von fünf Konsolidierungshilfenländern einer Evaluation zu unterziehen sein, die in einem Sanierungsverfahren mit Abschluss eines Sanierungsprogramms enden könnte.

Standardprojektion

Als weiteres Instrument zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung ist eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen vorgesehen.²⁵

Hierzu hat jede Gebietskörperschaft im Rahmen einer Modellrechnung darzulegen, wie sich die Ausgaben im Rahmen eines auf sieben Jahre festgelegten Projektionszeitraums entwickeln müssten, damit am Ende des Projektionszeitraums der maßgebliche Schwellenwert des Schuldenstandes gerade unterschritten wird. Verglichen wird dann die auf diese Weise ermittelte höchstzulässige Ausgabenwachstumsrate mit der des Länderdurchschnitts; liegt sie um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt, so ist der Schwellenwert überschritten. Dieses Verfahren wird parallel für zwei verschiedene Startjahre – das letzte abgeschlossene und das laufende Haushaltsjahr – angewendet. Wird der Schwellenwert in beiden Projektionszeiträumen überschritten, gilt die Standardprojektion als auffällig.

Für beide Projektionszeiträume (2009 bis 2016 und 2010 bis 2017) liegt die länderdurchschnittliche höchstzulässige Ausgabenwachstumsrate bei 2,5 %; der Schwellenwert liegt damit bei -0,5 %. Für Berlin ergibt die Standardprojektion im Zeitraum 2009 bis 2016 eine höchstzulässige Ausgabenwachstumsrate von -0,3 %, im Zeitraum 2010 bis 2017 von -0,6 %. Der Schwellenwert ist damit in nur einem der Projektionszeiträume überschritten, die Standardprojektion wird als nicht auffällig gewertet.

Als bemerkenswert dürfte erscheinen, dass die Standardprojektion in beiden Fällen *negative* Ausgabenwachstumsraten ausweist – die Ausgaben des Landeshaushalts müssten also schon in nominaler Größenordnung abgesenkt werden (und wären preisbereinigt einem noch viel stärkeren Rückgang unterworfen). Die letztjährige Finanzplanung von Berlin 2009 bis 2013 wie auch die vorliegende kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass eine wenn auch geringe, so doch positive Ausgabenwachstumsrate im gesamten Zeitraum bis 2020 zulässig ist (vgl. das nachfolgende Kapitel).

Der Unterschied zwischen beiden Betrachtungsweisen besteht darin, dass die Standardprojektion danach fragt, in welchem Umfange der Schuldenstand bis zum Ende des siebenjährigen Projektionszeitraums abzusinken ist; hierfür wären Tilgungen zu erwirtschaften. Diese Frage entspricht jedoch keiner realpolitischen Aufgabenstellung. Die tatsächliche Aufgabe besteht vielmehr darin, bis 2020 den Haushalt zu einem materiellen Ausgleich ohne Kreditaufnahme zu bringen; hierfür sind keine Tilgungen zu erwirtschaften, im Gegenteil: bis 2020 sind weitere Schuldenzuwächse noch zulässig. Der Standardprojektion liegt also eine sehr viel strikere Fragestellung zugrunde als für die Haushaltssteuerung tatsächlich erforderlich.

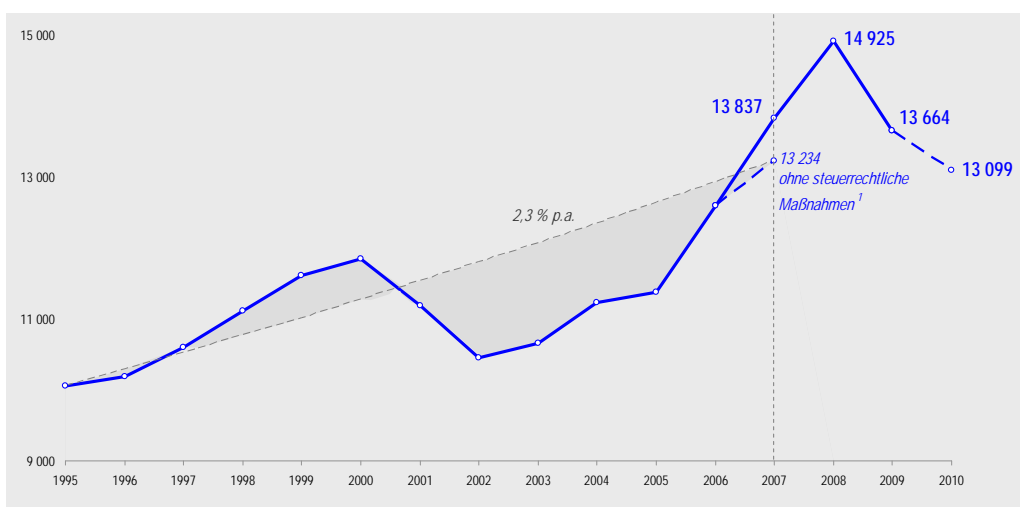
7 Welche finanzpolitische Linie muss Berlin bis 2020 einhalten?

- In einer Langfristanalyse ist zunächst zu bestimmen, über welche Einnahmen Berlin im Jahre 2020 voraussichtlich verfügt.
- Hieraus ergibt sich das zulässige Ausgabenwachstum – mit einer Zuwachsrate von höchstens jahresdurchschnittlich 0,3 %. Das sind 600 Mio Euro mehr als heute.
- Bei Einhaltung dieser Zuwachsrate kann das strukturelle Defizit in den kommenden zehn Jahren abgebaut werden.

Bereits die letztjährige Finanzplanung ging davon aus, dass ein ohne Kreditaufnahme ausgeglichener Haushalt im Jahre 2020 dann erreicht werden kann, wenn die Zuwachsrate der Ausgaben im Zeitraum ab 2011 auf höchstens durchschnittlich 0,3 % pro Jahr begrenzt wird.²⁶ Diese Betrachtungsweise wird unverändert auch für die aktuelle Finanzplanung übernommen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist eine Langfrist-Betrachtung, die davon ausgeht, dass ungeachtet der aktuellen, durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise bedingten Einbrüche der Steuereinnahmen langfristig wieder eine Entwicklung erreicht wird, die den Erfahrungswerten der Vergangenheit entspricht oder ihnen zumindest recht nahe kommt. Als Erfahrungswerte der Vergangenheit

Steueraufkommen 1995 bis 2010 (Berlin)



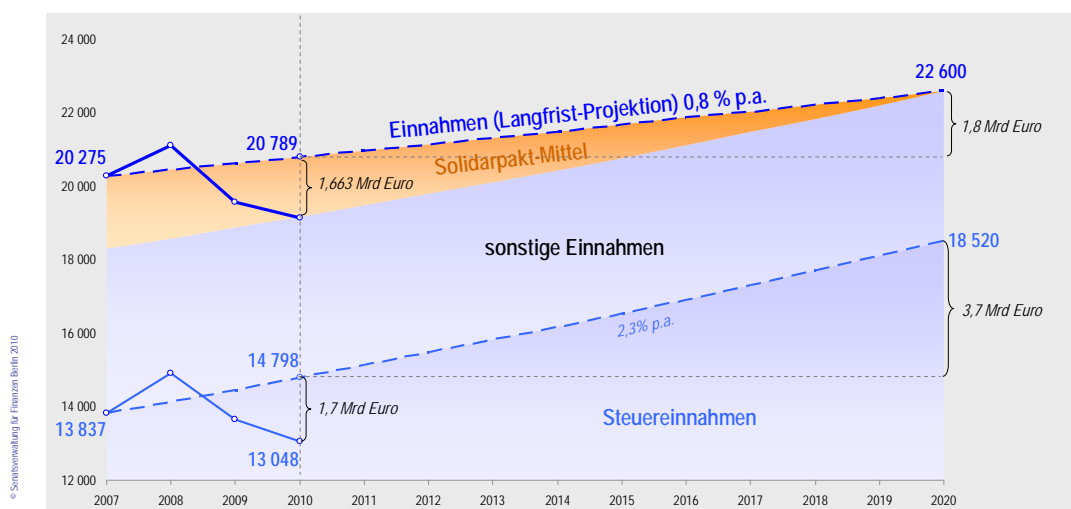
Stand September 2010. Millionen Euro. Steueraufkommen einschließlich Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.
1 zum 1. Januar 2007, d.h. ohne Erhöhung des Normalsatzes der Umsatzsteuer sowie ohne Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer und des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer

wurde die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2007 herangezogen; bei einer langfristigen Aufkommenselastizität des Steuersystems von gleich oder nahe bei eins²⁷ ist davon auszugehen, dass das Steueraufkommen auf längere Sicht und zyklenübergreifend mit gleicher Rate wächst wie das Bruttoinlandsprodukt.

Tatsächlich lässt sich dies auch am Berliner Steueraufkommen der Jahre 1995 bis 2007 – unter Einschluss der empfangenen Leistungen im Länderfinanzausgleich und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen – ablesen, wenn man das Aufkommen des Jahres 2007 um die Auswirkungen steuerrechtlicher Entscheidungen dieses Jahres bereinigt (Abb. 13).²⁸

Das Jahr 2007 wurde als Referenzjahr gewählt, weil es einerseits noch unbeeinflusst war von der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, andererseits aber ein nicht zu optimistisches Bild bietet, wie es sich bei einem Bezug auf das Jahr 2008 ergeben hätte. Ein jährlicher Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von etwa 2,3 % liegt im Übrigen in jeder Hinsicht im Bereich des Möglichen und wäre bei einem jährlichen realen Zuwachs um 1 % und einem durchschnittlichen Preisniveauanstieg von etwa 1 ¼ % auch leicht zu erreichen. Zwar liegt die Preissteigerungsrate derzeit in einem niedrigeren Bereich, doch ist nicht zu verkennen, dass die hohe Liquiditätsversorgung durch die Zentralbanken Inflationsrisiken birgt, die mit günstiger konjunktureller Entwicklung auch virulent werden können.

Langfrist-Projektion der bereinigten Einnahmen (Berlin)



Stand September 2010. Millionen Euro. Werte 2007 und 2008 ohne einmalige Erlöse aus der Veräußerung der Bankgesellschaft Berlin.

Die offene und auch aus ökonomischer Sicht heute nicht zu beantwortende Frage bleibt vor allem, in welchem Zeitraum der Wachstumsrückstand aus der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise wieder aufgeholt wird.

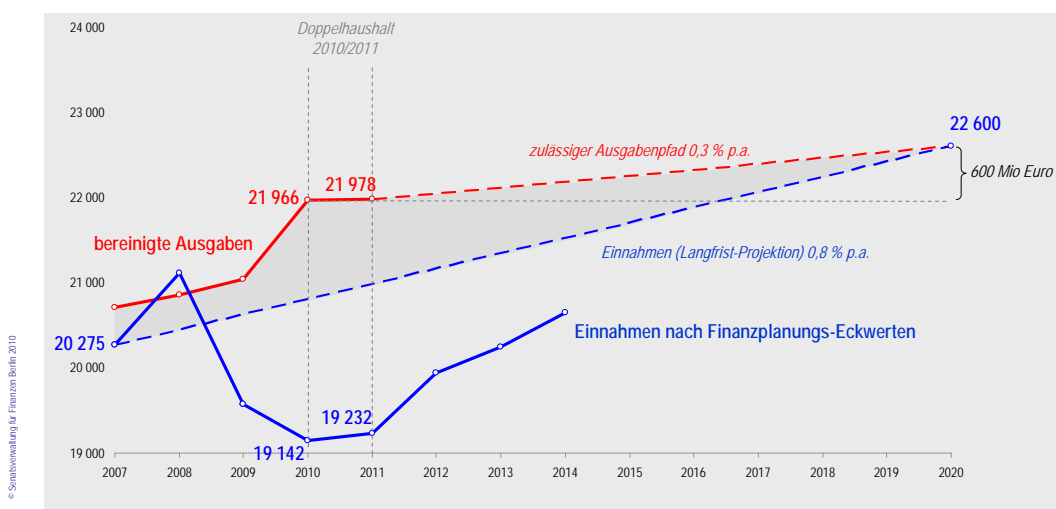
Nach der hier zugrundegelegten Projektion werden im Jahre 2020 Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich in einer Größenordnung von 18,5 Mrd Euro erwartet; das sind 3,7 Mrd Euro mehr als 2010 (Abb. 14). Hiervon dienen knapp 1,7 Mrd dem Ausgleich der zurückgehenden Solidarität-Mittel²⁹ und etwa 200 Mio Euro dem Ausgleich zurückgehender sonstiger Einnahmen. Damit verbleiben im Jahre 2020 Mehreinnahmen gegenüber 2010 von (nur) 1,8 Mrd Euro. Bei erwarteten Gesamt-Einnahmen von 22,6 Mrd Euro bedeutet dies, dass die Einnahmen im Zeitraum zwischen 2010 und 2020 jahresdurchschnittlich mit einer Rate von lediglich 0,8 % wachsen.

Die finanzpolitische Aufgabe: Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen – bis 2020

Die finanzpolitische Aufgabe der kommenden zehn Jahre besteht nun darin, die Zuwächse der Ausgaben so zu steuern, dass im Jahre 2020 genau das durch die Einnahmen vorgegebene Niveau und damit der Haushaltsausgleich erreicht werden.

Ausgehend vom Jahre 2010 bedeutet dies, dass die Ausgaben im gesamten Zeitraum bis 2020 um höchstens jahresdurchschnittlich 0,3 % wachsen dürfen; dies

Ausgabenpfad bis 2020



Stand September 2010. Millionen Euro. Einnahmen 2007 und 2008 ohne einmalige Erlöse aus der Veräußerung der Bankgesellschaft Berlin.

ist der in Abb. 15 rot gestrichelte Ausgabenpfad. Über den gesamten Zeitraum hinweg dürfen die Ausgaben also um insgesamt 600 Mio Euro zunehmen.

Was bedeutet der Ausgabenpfad für den Abbau des strukturellen Defizits?

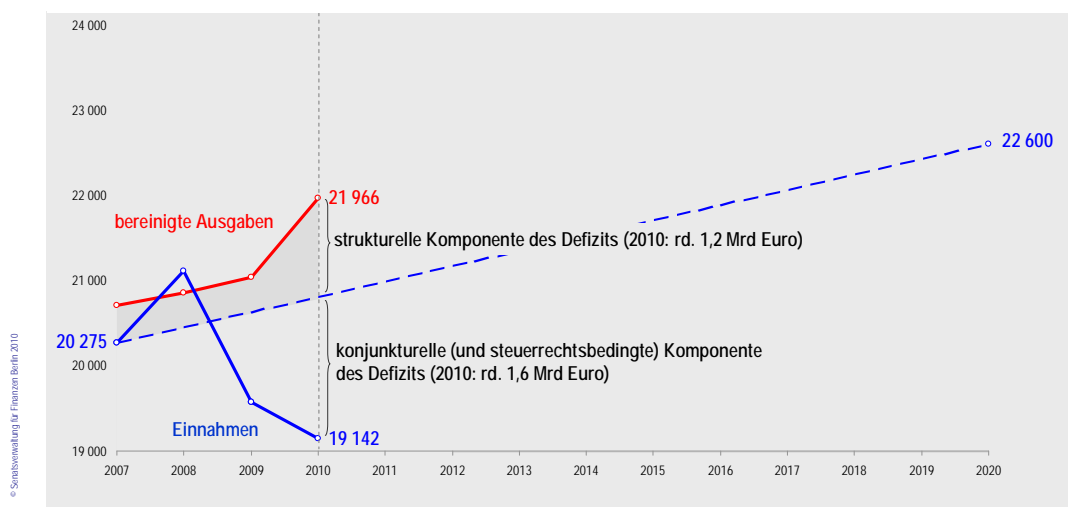
Die Schuldenregel des Grundgesetzes fordert den Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme³⁰ ab dem Jahre 2020; dieser Anforderung ist mit dem Schnittpunkt der blau und rot gestrichelten Linie in Abb. 15 Rechnung getragen.

Das Konsolidierungshilfengesetz fordert demgegenüber den Abbau des strukturellen Defizits des Jahres 2010 in jedem der Folgejahre um ein Zehntel. Dies bedeutet präzise Anforderungen in jedem einzelnen Jahr. Der rot gestrichelte zulässige Ausgabenpfad in Abb. 15 trägt dieser Anforderung Rechnung.

Die blau gestrichelte Einnahmenprojektion gibt eine konjunktur- und krisenneutrale Entwicklung der Einnahmen wieder; es handelt sich um das langfristig erreichbare Einnahmepotential, wie es sich einstellen würde, wenn es keine externen Störungen gäbe.

Die *unterhalb* dieser Linie liegende Fläche stellt dann die konjunkturbedingte Komponente des Finanzierungsdefizits dar, die sich aufgrund krisen- und konjunkturbedingter Steuerausfälle ergibt.

Konjunkturelle und strukturelle Komponente des Finanzierungsdefizits



Stand September 2010. Millionen Euro. Einnahmen 2007 und 2008 ohne einmalige Erlöse aus der Veräußerung der Bankgesellschaft Berlin.

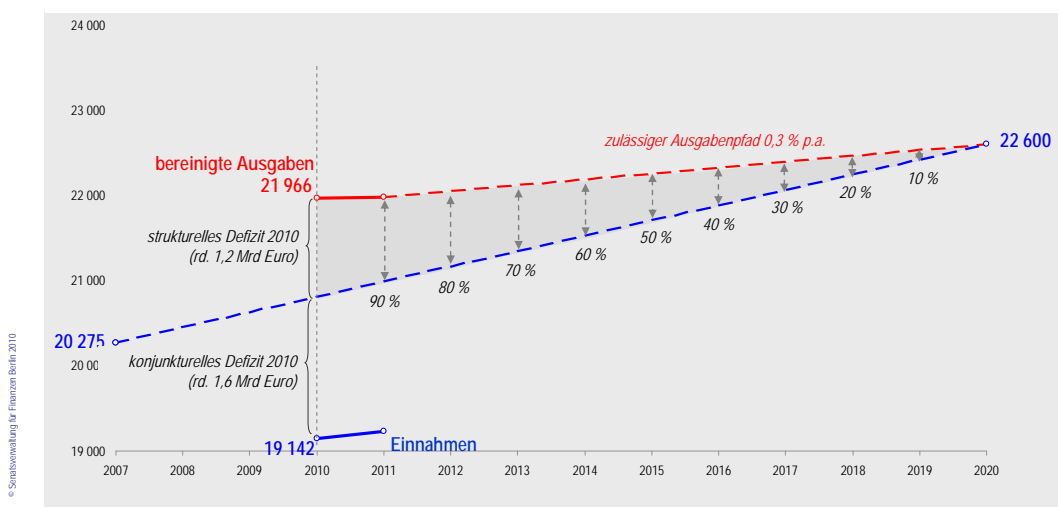
Die *oberhalb* der Einnahmenprojektion liegende Fläche stellt demgegenüber die strukturelle Komponente dar, wie sie sich dauerhaft und in jedem Jahr neu einstellen würde (vgl. Abb. 16).

Die konjunkturelle Komponente baut sich mit einer Wiederbelebung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte von allein ab. Der Abbau der strukturellen Komponente hingegen ist Aufgabe der Finanzpolitik. Diese Aufgabe lässt sich dadurch bewältigen, dass das Ausgabenwachstum in den kommenden zehn Jahren auf den zulässigen Ausgabenpfad und damit auf die genannten 0,3 % pro Jahr beschränkt wird (Abb. 17 und 18; Abb. 18 stellt die grau unterlegte Fläche aus Abb. 17 bei Projektion auf die Abszisse dar). Der Abbau des strukturellen Defizits erfordert also nicht zwingend flächendeckende Ausgabenabsenkungen; er erfordert aber sehr wohl strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen immer dann, wenn das tatsächliche Ausgabenwachstum die zulässigen 0,3 % zu überschreiten droht.

Folgerungen für die Finanzpolitik

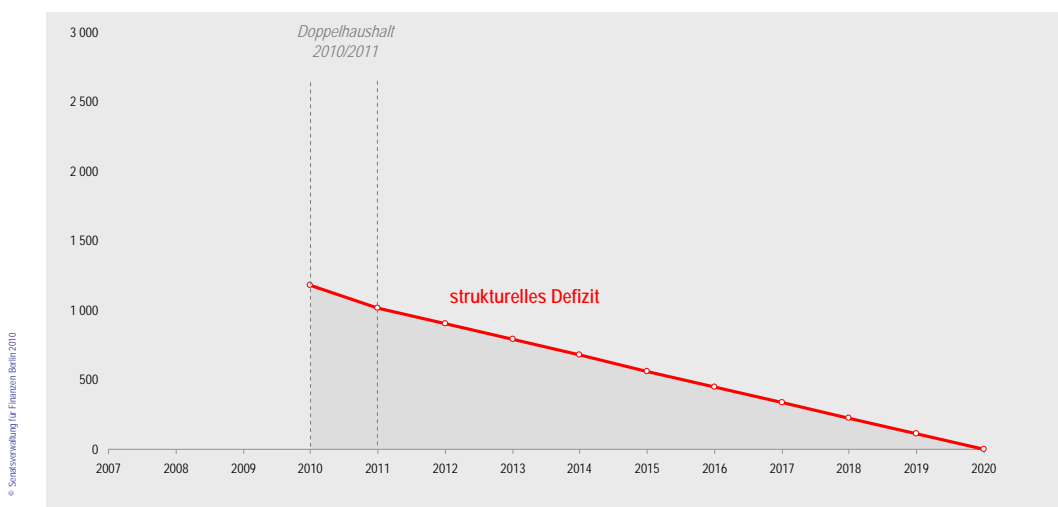
Zusammenfassend stellen sich die Ergebnisse der Langfrist-Projektion wie folgt dar: Auf der Basis der zugrundegelegten Annahmen sind bis 2020 zusätzliche Steuereinnahmen in einer Größenordnung von 3,7 Mrd Euro zu erwarten. Zur Kompensation der Solidarpaktmittel werden 1,7 Mrd Euro, zum Ausgleich sonstiger Einnahmenausfälle etwa 200 Mio Euro benötigt. Weitere 1,2 Mrd Euro entfallen auf den Ausgleich des strukturellen Defizits.

Anforderungen des Konsolidierungshilfengesetzes



Stand September 2010. Millionen Euro.

Abbau des strukturellen Defizits



Stand September 2010. Millionen Euro.

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 18

Für Ausgabenzuwächse stehen damit bis 2020 insgesamt 600 Mio Euro zur Verfügung – im Vergleich mit dem Jahre 2010.

Mit der Orientierung der Finanzpolitik auf diesen langfristigen Ausgabenpfad werden die Handlungsanforderungen der kommenden Jahre umrissen: Sie bestehen darin, alle Abweichungen vom Ausgabenpfad, die sich aus der tatsächlichen Entwicklung einzelner Ausgabekomponenten ergeben könnten, durch Gegenmaßnahmen zu kompensieren. Zulässig sind nur die Ausgabenzuwächse, die der Ausgabenpfad vorzeichnet; höheren Ausgabenzuwächsen als diesen muss im Zuge der Haushaltsaufstellung und gegebenenfalls auch des Haushaltsvollzugs durch gestaltende Maßnahmen entgegengewirkt werden.

Diese Leitlinie gibt der Ausgabenpolitik des Landes einen klaren Rahmen vor und sorgt innerhalb dieses Rahmens für Planungssicherheit und Kontinuität. Die Notwendigkeit kurzfristiger haushaltspolitischer Rücksichtnahmen auf die tatsächliche Einnahmenentwicklung entfällt. Welche Werte in der Zwischenzeit die – beträchtlichen – konjunkturellen Defizite einnehmen, ist im Übergangszeitraum bis 2020 gleichgültig, weil eine konjunkturelle Verschuldung noch zulässig ist und im Übergangszeitraum keinen symmetrischen Abbau erfordert. Verbleibende Deckungslücken können deshalb durch eine – vorübergehend bis 2020 noch zulässige – Kreditaufnahme geschlossen werden.

Als Grundregel gilt, dass *alle* konjunkturbedingten Mehreinnahmen vollständig darauf zu verwenden sind, den konjunkturbedingten Teil des Finanzierungsdefizits

konsequent zurückzuführen; sie berechtigen in keiner Weise dazu, den zulässigen Ausgabenpfad zu verlassen.

Vorbehalte

Die vorangehend entwickelte Konzeption stellt die zentrale Orientierung für die Finanzpolitik des Landes Berlin dar. Sie steht allerdings unter zwei Vorbehalten.

Von zentraler Bedeutung für die Herleitung des Ausgabenpfades ist, dass die langfristigen Einnahmeerwartungen mit einem Wachstum der Steuereinnahmen von jährlich durchschnittlich 2,3 % zutreffend geschätzt sind und insbesondere die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise nicht zu dauerhaften Wachstumsverlusten führt. Gleichzeitig ist unterstellt, dass weitere Steuerreformen nicht mehr durchgeführt und bisherige steuerrechtsbedingte Ausfälle längerfristig wieder kompensiert werden – möglicherweise auch durch Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite. Angesichts gewisser Unwägbarkeiten, die sich aus diesen Annahmen ergeben, wird die Langfrist-Projektion in den kommenden Jahren auf ihre fortbestehende Plausibilität hin zu überprüfen sein.

Der zweite Vorbehalt betrifft die Frage, welche Art der Konjunkturbereinigung für die Konsolidierungshilfenländer denn tatsächlich zur Anwendung kommen wird; hier sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder die Erörterungen mit dem Bund abgeschlossen, noch zeichnen sich Entscheidungen des Stabilitätsrats ab. Je stärker ein alternatives Schätzverfahren von der hier entwickelten Langfrist-Projektion abweicht, desto deutlicher könnten sich auch die Anforderungen an die zulässige Ausgabenentwicklung ändern. Dabei geht es nicht um das insgesamt bis 2020 zu erbringende Konsolidierungsvolumen – dies ist durch den vollständigen Abbau der Kreditaufnahme in stets gleicher Weise festgelegt –, sondern lediglich um mögliche Verschiebungen auf der Zeitachse.

8 Wie haben sich die aktuellen Planungswerte verändert?

- Die letztjährige Finanzplanung 2009 bis 2013 war in zentralen Ausgabe- und Einnahmen-Positionen fortzuschreiben.
- Die neuen Planungswerte liegen ausgabeseitig *über* denen der letztjährigen Planung.
- Eine der zentralen finanzpolitischen Aufgaben besteht darin, die Dynamik des Wachstums der Transferausgaben zu durchbrechen. Hier muss auch die Gemeindefinanzkommission Ergebnisse bringen.

In diesem Zwischen-Kapitel geht es darum, aufzuzeigen, wie sich die Planungswerte der letztjährigen Finanzplanung 2009 bis 2013 verändert haben. Im anschließenden Kapitel werden die aktuellen Planungswerte dem zulässigen Ausgabenpfad aus dem vorangehenden Kapitel gegenübergestellt – und damit der Handlungsbedarf für den nächsten Doppelhaushalt abgeleitet.

Wie in allen Jahren, in denen die Finanzplanung – bedingt durch die Berliner Praxis der Aufstellung von Doppelhaushalten – nicht im Zuge einer Haushaltsplanerstellung entsteht, wurden auch für die vorliegende Mittelfristplanung die Eckwerte der letztjährigen Finanzplanung lediglich in wichtigen Komponenten und Entwicklungen fortgeschrieben.

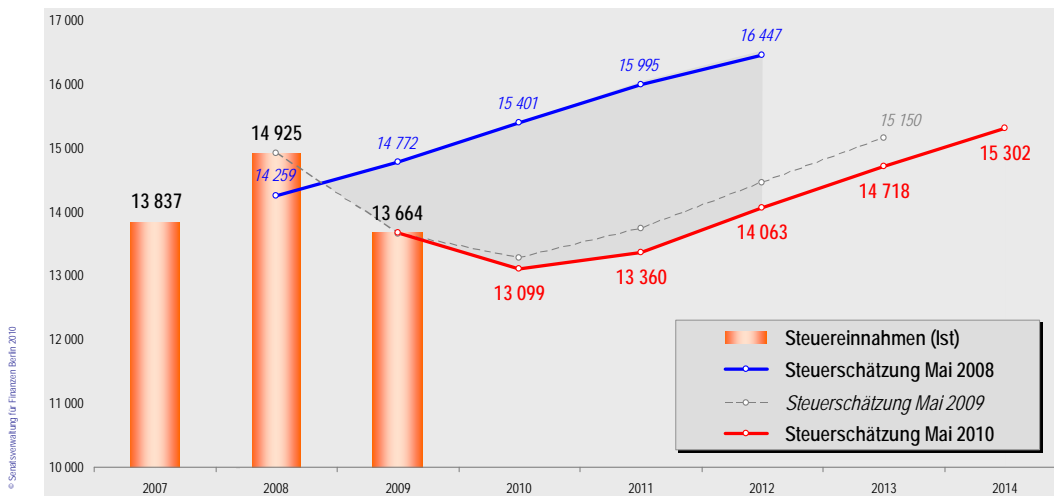
Neue Erkenntnisse ergeben sich in jedem Falle aus der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2010, die die Rechtsänderungen aus dem Spätherbst des Jahres 2009 – hier in erster Linie das Wachstumsbeschleunigungsgesetz – widerspiegelt; diese hatten noch nicht Eingang in die vorjährige Finanzplanung finden können.

Weiterhin waren die Personalausgaben um die Tarif- und Besoldungsanpassungen des laufenden Jahres fortzuschreiben. Schließlich waren die Beschlüsse aus dem Gesetzgebungsverfahren zum Doppelhaushalt 2010/11, die noch nicht Bestandteil der Finanzplanung geworden waren, aufzunehmen. Im Bereich der konsumtiven Sachausgaben erfolgten zudem weitere Fortschreibungen in Einzelbereichen.

Steuerschätzung Mai 2010

Die Steuereinnahmen in Berlin folgen wegen des bundesweiten Steuer- und Finanzverbundes grundsätzlich der bundesweiten Entwicklung. Nachdem die Berliner Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich im Jahr 2009 gegenüber 2008 um fast 1,3 Mrd Euro eingebrochen waren, ist nach den regionalisierten Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung für Berlin im Jahr 2010 ein weiterer Rückgang

Steuerschätzung vom Mai 2010 für Berlin



Stand September 2010 Millionen Euro. Steuern einschließlich Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 19

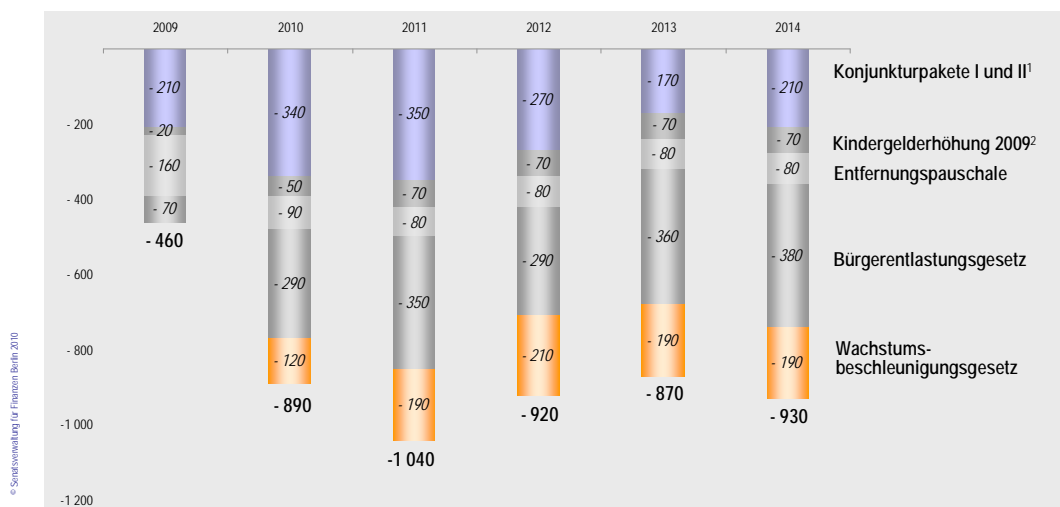
auf rd. 13,1 Mrd Euro zu erwarten (Abb. 19). Zum Vergleich: Im Jahr 2008 belief sich das Aufkommen aus Steuern und Finanzausgleich auf 14,9 Mrd Euro und lag damit um 1,8 Mrd Euro (13,9 % des aktuellen Steueraufkommens) höher. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung wird das Steueraufkommen erst ab dem Jahr 2011 in zunächst kleinen Schritten wieder steigen; die tatsächliche Entwicklung aufgrund einer möglicherweise schnelleren konjunkturellen Erholung bleibt abzuwarten (vgl. oben, S. 11).

Steuerrechtsbedingte Mindereinnahmen

In Entsprechung zur bundesweiten Entwicklung entfällt auch in Berlin rund ein Drittel der Steuermindereinnahmen auf Steuerrechtsänderungen, zwei Drittel sind durch konjunkturbedingte Ausfälle verursacht (Abb. 20).

In absoluten Werten belaufen sich die Mindereinnahmen im Jahr 2010 auf 890 Mio Euro. Hiervon sind 340 Mio Euro durch steuerrechtliche Maßnahmen bedingt, die mit den Konjunkturpaketen I und II umgesetzt worden waren – insbesondere die Anrechnungsfähigkeit von Handwerkerleistungen, die vorübergehende Wiedereinführung der degressiven AfA und die Entlastung bei der Einkommensteuer – sowie weitere kleinere, im Folgenden nicht separat ausgewiesene Rechtsänderungen. Selbst aus diesem konjunkturorientierten Paket bleiben fast zwei Drittel der Wirkungen – 210 Mio Euro – auch über das Jahr 2014 hinaus erhalten.

Rechtsbedingte Steuermindereinnahmen in Berlin



Stand September 2010. Millionen Euro. Werte gerundet. Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen. ¹ einschließlich sonstiger, hier nicht separat ausgewiesener Rechtsänderungen ² Familienleistungsgesetz insgesamt

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 20

Das Familienleistungsgesetz mit der Kindergelderhöhung 2009 schlägt sich im Jahre 2010 mit 50 Mio Euro nieder. Weitere 90 Mio Euro kommen aus der Wiedereinführung der alten Rechtssituation bei der Entfernungspauschale, 290 Mio Euro aus dem Bürgerentlastungsgesetz hinzu. Das Bürgerentlastungsgesetz regelt vor allem die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensbesteuerung, enthält darüber hinaus jedoch auch Entlastungen für Unternehmen. Seine Belastungswirkungen für den Landeshaushalt steigen bis 2014 auf 380 Mio Euro an.

Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthält neben einer Kindergelderhöhung weitere Entlastungen für Unternehmen, Erben und Beherbergungsbetriebe; im Jahre 2010 belastet es den Landeshaushalt durch Mindereinnahmen in einer Größenordnung von 120 Mio Euro, die ab 2011 auf rd. 200 Mio Euro pro Jahr ansteigen.

Insgesamt führen die Änderungen des Steuerrechts für Berlin zu Mindereinnahmen in einer Größenordnung von rd. 900 Mio Euro pro Jahr.

Veränderungen gegenüber der Finanzplanung 2009 bis 2013

Gegenüber dem Haushalt konnten die Einnahmeerwartungen für das laufende Jahr mit der Steuerschätzung im Mai 2010 leicht angehoben werden (+52 Mio Euro). In den Jahren ab 2011 kommen dann allerdings die Mindereinnahmen aufgrund des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes voll zum Tragen, so dass mit ei-

nem weiteren Einnahmerückgang von rd. -160 Mio Euro (2011) und rd. -190 Mio Euro (ab 2012) gerechnet werden muss.

Personalausgaben

Die in der letztjährigen Finanzplanung vorgesehene Personalausgabenlinie wurde für die vorliegende Mittelfristplanung um die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2010/2011, das am 1. Juli 2010 vom Abgeordnetenhaus von Berlin beschlossen wurde, fortgeschrieben. Danach erhöhen sich die Bezüge der Beamten und Versorgungsempfänger zum 1. August 2010 linear um 1,5 % und ab dem 1. August 2011 um weitere 2 %.

Obwohl ein Tarifabschluss zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorliegt, wurden die zwischen dem Senat und den Gewerkschaften für den öffentlichen Dienst im Eckpunktepapier vom 12. März 2010 vereinbarten Absichten zur Tarifierfassung und die sich hieraus ergebenden finanziellen Folgen ebenfalls bereits berücksichtigt.

Vom 1. August 2011 ist eine Erhöhung der Entgelte (Löhne und Gehälter) für die Beschäftigten des Landes Berlin auf 97,0 % der jeweiligen Tabellenentgelte des TV-L (Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder) vorgesehen. Dieser Satz steigt ab 2013 um mindestens 0,5 Prozentpunkte pro Jahr, so dass spätestens mit Ablauf des Jahres 2017 100 % des bundesweiten Tarifniveaus erreicht werden sollten. Künftige allgemeine Entgelterhöhungen bei der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) sollen im Land Berlin (2011 bis 2013 verzögert) übernommen werden. Das Land Berlin beabsichtigt, bis zum 31. Dezember 2011 wieder Mitglied der TdL zu werden.

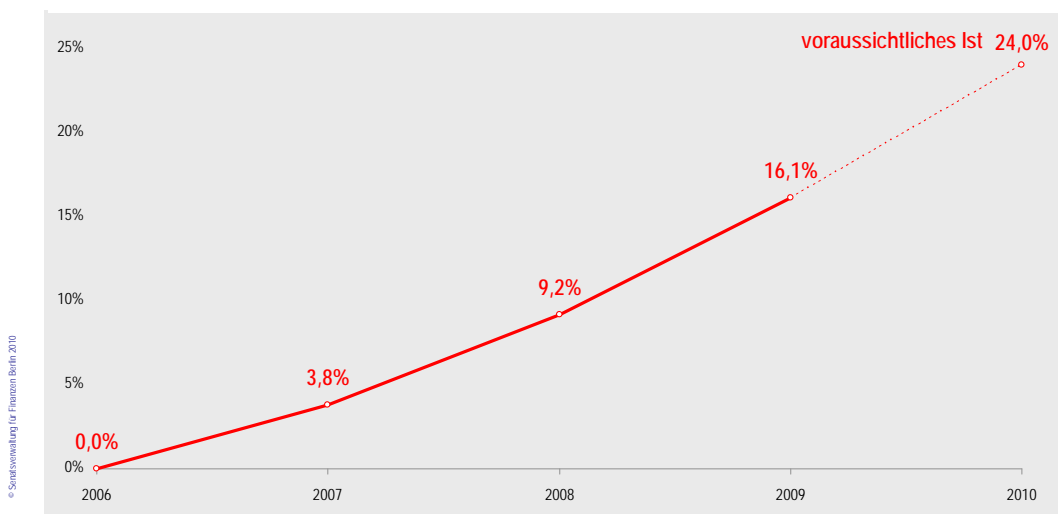
Neben diesen Sondertatbeständen sind insbesondere noch die Beihilfeausgaben und die Versorgungsausgaben unter Berücksichtigung der weiterhin steigenden Entwicklung in die Fortschreibung der Personalausgabenlinie eingeflossen.

Konsumtive Sachausgaben

Die parlamentarischen Beratungen zum Doppelhaushalt 2010/11 hatten insbesondere Verbesserungen im Kita-Bereich³¹ zum Gegenstand, die für die Jahre 2010/11 gegenfinanziert waren, aber keinen Eingang mehr in die Finanzplanung fanden. Im Umfang dieser Verbesserungen wurden die konsumtiven Sachausgaben nunmehr auch im Planungszeitraum erhöht. Gleichzeitig wurden einige wenige Sachverhalte fortgeschrieben, deren finanzielle Auswirkungen sich in der Summe jedoch nahezu aufheben.

Im Übrigen wurden die Zuweisungen und Zuschüsse der Bezirke gegenüber der Finanzplanung 2009 bis 2013 nicht erhöht. Die vorliegende Mittelfristplanung geht von der bisherigen Planungslinie aus, auch wenn im Bereich der Transferausga-

Kumulierter Zuwachs der Netto-Transferausgaben in Berlin



Stand September 2010. Netto-Transferausgaben: Transferausgaben insgesamt abzüglich Zuweisungen des Bundes oder Dritter. Zuwächse der Ist-Ausgaben gegenüber 2006.

Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014 | Abb. 21

ben Risiken bestehen, die aus heutiger Sicht auf bis zu 220 Mio Euro im Jahre 2013 ansteigen können. Das Eintreten dieser Risiken gilt es zu vermeiden. Aufgabe einer Steuerung der Sozialausgaben muss es deshalb sein, die gegenwärtigen Ausgabenzuwächse bei den Transferausgaben strikt zu begrenzen (Abb. 21).

Hierfür werden insbesondere ein intensives Controlling der Transferausgaben, die Überprüfung der Entgelte bei den entgeltfinanzierten Betreuungsleistungen und die Hebung von Effizienzreserven zum Einsatz kommen. Insgesamt wird es darauf ankommen, in weit höherem Maße als bisher Transparenz zu schaffen, um die Angemessenheit von Entgelten beurteilen zu können. Eine der zentralen Voraussetzungen besteht darin, ein marktgerechtes Umfeld zu erzeugen und Marktineffizienzen, wo sie bestehen, zu durchbrechen.

In diesem Zusammenhang richten sich die Erwartungen auch auf die Empfehlungen der Gemeindefinanzkommission, die nach Auffassung von Ländern und Kommunen zu einer nachhaltigen ausgabeseitigen Entlastung führen müssen. Berlin hat deshalb stellvertretend für die Stadtstaaten ein im Anhang wiedergegebenes Positionspapier in die Gemeindefinanzkommission eingebracht (S. 70).

Zinsausgaben

Aus Vergleichsgründen und zur Vermeidung von Planungsbrüchen wurden die Zinsausgaben in den Eckwerten unverändert mit den Werten der vorjährigen Planung belassen. Die zwischenzeitliche Fortschreibung lässt erwarten, dass die

Ausgabenwüchse im mittelfristigen Planungszeitraum geringer ausfallen als mit der Finanzplanung 2009 bis 2013 angenommen. Die hieraus erkennbar werdenden Entlastungen werden im nachfolgenden Kapitel auf den Handlungsbedarf angerechnet, auch wenn sie nicht unmittelbar Ergebnis politischer Entscheidungen sind.

Ergebnis der Fortschreibung

Das Ergebnis der Fortschreibung ist in der nachfolgenden Eckwertetabelle zusammengefasst.

Die *einnahmeseitige* Fortschreibung der Finanzplanung (Zeile 33) führt zu dem Ergebnis, dass die Planungslinie der letztjährigen Planung um jeweils rd. 200 Millionen Euro pro Jahr unterschritten wird; es sind dies in erster Linie die Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes.

Die *ausgabeseitige* Fortschreibung der Finanzplanung (Zeile 17) führt zu dem Ergebnis, dass die Planungswerte im Jahre 2012 um etwa 230 Mio Euro höher liegen als nach der letztjährigen Planung und im Jahre 2013 um rd. 330 Mio Euro. Hieraus ergibt sich zwingender finanzpolitischer Handlungsbedarf, auf den das nachfolgende Kapitel eingeht. In der nachfolgenden Tabelle ist er bereits der Zeile 18 zu entnehmen.

Eckwerte der Finanzplanung 2010 bis 2014

Ausgaben		Veränderung im Jahresdurchschnitt 2009 bis 2014			Ist	Ist	DHH	DHH	Planung	Planung	Planung
		III	IV	V	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I	II			Δ %	8	9	10	11	12	13	14
11	Personalausgaben	Mio €	+	\	6 289	6 282	6 568	6 597	6 758	6 871	---
12	konsumtive Sachausgaben	Mio €	+	\	10 763	10 939	11 111	11 256	11 499	11 504	---
13	Investitionsausgaben	Mio €	+	\	1 447	1 543	1 879	1 555	1 547	1 526	---
14	Tilgung von Bundesdarlehen	Mio €	+	\	59	41	42	41	38	35	---
15	Primärausgaben	Mio €	=	\	18 557	18 805	19 599	19 448	19 842	19 936	---
16	Zinsausgaben	Mio €	+	\	2 303	2 234	2 366	2 530	2 653	2 752	---
17	bereinigte Ausgaben vor Handlungsbedarf	Mio €	=	\	20 860	21 039	21 966	21 978	22 495	22 688	---
18	Handlungsbedarf	Mio €	-	---		---	---	---	-454	-579	---
19	bereinigte Ausgaben nach Handlungsbedarf	Mio €	=	1,1%		21 039	21 966	21 978	22 041	22 109	22 175
20	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	%		---	0,7%	0,9%	4,4%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%

Einnahmen				Δ %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
27	Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ ¹	Mio €	+	2,3%	14 925	13 664	13 048	13 491	14 063	14 718	15 302
28	Solidarpakt	Mio €	+	-9,5%	1 945	1 809	1 663	1 527	1 381	1 245	1 099
29	sonstige BEZ ² , Konsolidierungshilfen ³	Mio €	+	16,8%	47	154	255	308	335	335	335
30	sonstige Einnahmen	Mio €	+	0,0%	3 948	3 822	4 076	3 806	4 056	3 844	3 819
31	Primäreinnahmen	Mio €	=	1,1%	20 865	19 450	19 042	19 132	19 835	20 142	20 555
32	Vermögensaktivierung	Mio €	+	-3,9%	975	122	100	100	100	100	100
33	bereinigte Einnahmen	Mio €	=	1,1%	21 840	19 572	19 142	19 232	19 935	20 242	20 655
34	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	%		---	5,0%	-10,4%	-2,2%	0,5%	3,7%	1,5%	2,0%

Finanzierungssaldo und Schuldenstand				Δ %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
41	Finanzierungssaldo	Mio €		\	980	-1 467	-2 824	-2 746	-2 106	-1 867	-1 520
42	Nettokreditaufnahme	Mio €		0,5%	-940	1 480	2 809	2 737	2 106	1 867	1 520
43	Schuldenstand ⁴	Mio €		3,4%	59 107	60 543	63 300	66 000	68 100	69 900	71 400

¹ 2009 einschl. Einnahmen aus der Kfz-Steuer und Ausgleichszahlungen des Bundes für entgangene Kfz-Steuer aus dem Übergang der Ertragskompetenz auf den Bund

² ab 2009: Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung sowie Ausgleichszahlungen des Bundes für entgangene Kfz-Steuer ³ nach Art. 143 d Abs. 2 und 3 (neu) GG

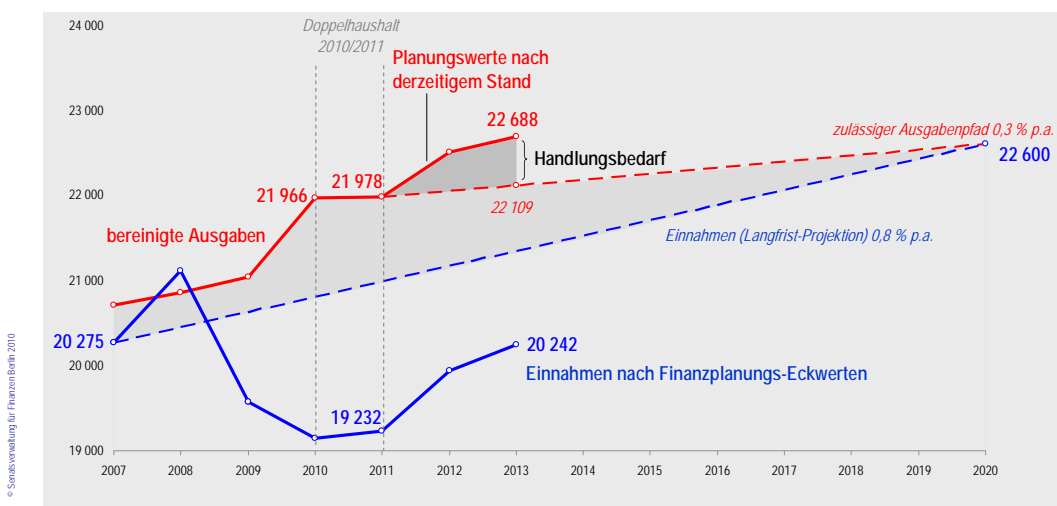
⁴ ab 2010 gerundet

9 Zulässiger Ausgabenpfad, Planungswerte und Handlungsbedarf

- Einige Ausgabearten werden in den kommenden Jahren unvermeidbar Zuwachsraten aufweisen, die über den zulässigen 0,3 % pro Jahr liegen. Dies kann zu erheblichem Umschichtungsbedarf innerhalb des Haushalts führen.
- Für den Doppelhaushalt 2012/13 ist deshalb ein Handlungsbedarf von 600 Mio Euro zu erkennen (davon bereits 2012 rd. 450 Mio Euro).
- Risiken insbesondere aus der Entwicklung der Transferausgaben müssen darüber hinaus gesondert betrachtet werden.

In den vorangehenden Kapiteln wurde abgeleitet, dass sich der finanzpolitische Handlungsbedarf in den kommenden Jahren daraus ergibt, den zulässigen Ausgabenpfad mit seiner Zuwachsrate von höchstens durchschnittlich 0,3 % einzuhalten. Wäre das Ergebnis der Planungsfortschreibung, dass diese Zuwachsrate im Planungszeitraum nicht überschritten würde, bedürfte es keiner weiteren finanzpolitischen Anstrengungen. Im Ausmaß der Überschreitung sind jedoch Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. In diesem Kapitel werden die aus heutiger Sicht mit dem Doppelhaushalt 2012/13 umzusetzenden Konsolidierungsvolumina beziffert.

Konsolidierungsanforderungen bis 2014



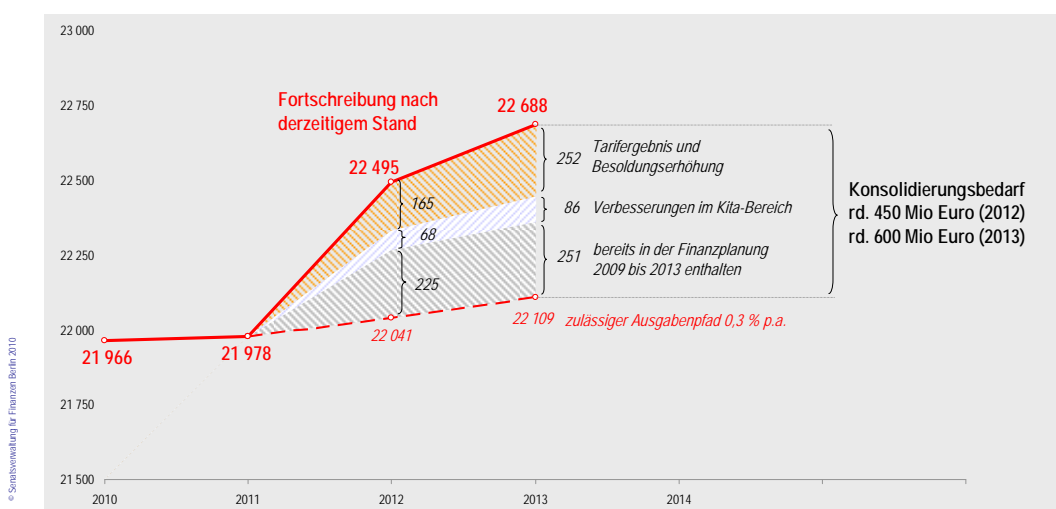
Stand September 2010. Millionen Euro. Einnahmen 2007 und 2008 ohne einmalige Erlöse aus der Veräußerung der Bankgesellschaft Berlin.

Dieser Konsolidierungsbedarf ergibt sich insbesondere daraus, dass die Transferausgaben – trotz beabsichtigter Dämpfung ihrer Zuwachsrate – weiterhin mit weit- aus höherer Rate wachsen werden als mit den für den Gesamthaushalt zulässigen 0,3 %. Ebenso gilt für die Zinsausgaben, dass hier – auch bei weiterhin niedrigem Zinsniveau – aufgrund der unvermeidbaren Schuldenzuwächse zusätzliche Belastungen entstehen werden. Auch die Tarifentwicklung bei den Personalausgaben wird sich nicht auf Zuwächse von lediglich 0,3 % pro Jahr begrenzen lassen. Schließlich wird sich auch die allgemeine Preisentwicklung mit einer höheren Rate fortsetzen – lediglich 0,3 % wären bereits mit einer deflationären Entwicklung gleichzusetzen.

Abb. 22 stellt die Planungswerte nach derzeitigem Stand dem zulässigen Ausgabenpfad gegenüber. Die Planungswerte gehen davon aus, dass die bereinigten Ausgaben ohne Einleitung zusätzlicher Konsolidierungsanstrengungen bis zum Jahre 2013 auf knapp 22,7 Mrd Euro ansteigen; dies liegt um fast 600 Mio Euro über dem Wert, den der Ausgabenpfad für dieses Jahr vorsieht (22,1 Mrd Euro). In dieser Höhe besteht damit ein unabweisbarer Konsolidierungsbedarf, um zu verhindern, dass der Ausgabenpfad verlassen wird. Im Jahr zuvor (2012) beläuft sich der Konsolidierungsbedarf auf rd. 450 Mio Euro.

Bereits die vorjährige Finanzplanung hatte für das Jahr 2013 einen Konsolidierungsbedarf in Höhe von 251 Mio Euro enthalten (Abb. 23). Die parlamentarischen Beratungen zum Doppelhaushalt 2010/11 haben insbesondere Verbesserungen im Kita-Bereich (Absenkung des Personal- und des Betreuungsschlüssels)

Konsolidierungsanforderungen aus heutiger Sicht



Stand September 2010. Millionen Euro. Abweichungen in den Summen bedingt durch kleinere, hier nicht nachgewiesene Fortschreibungen im Bereich der konsumtiven Sachausgaben.

vorgesehen, die für die Jahre 2010 und 2011 gegenfinanziert waren, die aber keinen Eingang mehr in die Finanzplanung fanden. Tarifergebnis und Besoldungserhöhung schlagen sich im Jahre 2013 mit weiteren 252 Mio Euro nieder.

Mit dem nächsten aufzustellenden Doppelhaushalt 2012/13 werden damit aus heutiger Sicht Konsolidierungsanforderungen in einer Größenordnung von 450 Mio Euro (2012) bzw. 600 Mio Euro (2013) umzusetzen sein. Mögliche weitere Risiken (insbesondere aus dem Transferbereich) sind hierin noch nicht berücksichtigt (vgl. hierzu S. 50 ff.).

10 Welche Möglichkeiten bestehen, den Konsolidierungsbedarf umzusetzen?

- Mit der Aufstellung des Doppelhaushalts 2012/13 wird aus heutiger Sicht ein Handlungsbedarf von 600 Mio Euro (davon 450 Mio Euro bereits 2012) umzusetzen sein.
- Hierzu müssen *alle* Ausgabenfelder angemessen beitragen.
- Klare Prioritätensetzungen sollen die Konsolidierungsentscheidungen erleichtern.

Das vorliegende Kapitel stellt sich der Frage, wie der für die Jahre 2012/13 erkannte Handlungsbedarf mit der Aufstellung des nächsten Doppelhaushalts finanzpolitisch umgesetzt werden kann.

Personalausgaben

Trotz erheblicher Erfolge seit 1991 weist das Land Berlin gegenwärtig noch immer personelle Überausstattungen auf, die weitere Konsolidierungsanstrengungen notwendig machen.

Der erforderliche Personalabbau kann auch künftig nur im Rahmen einer restriktiven Einstellungspraxis realisiert werden. Der Senat hat sich in diesem Zusammenhang auf ein Konzept zur Entwicklung des Personalbestandes bis 2011 verständigt. Die Fortschreibung dieses Personalbedarfskonzepts wird zur Zeit erarbeitet.

Die politikfeldbezogenen Einstellungskorridorbereiche – Polizei, Feuerwehr, Justiz, Lehrer und Erzieher sowie Finanzverwaltung – werden bei der Fortschreibung des Personalbedarfskonzepts berücksichtigt. Hierzu werden gesonderte Abstimmungen mit den zuständigen Fachverwaltungen über die erforderlichen Einsparungen erfolgen. Es ist vorgesehen, diese Abstimmungen Anfang des Jahres 2011 unter Zugrundelegung von Ausstattungsvergleichen mit den anderen Stadtstaaten zu beginnen und vor Beschluss des Senats über den Doppelhaushalt 2012/13 abzuschließen.

Vorrangiges Ziel bleibt es, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung bei weiterer kontinuierlicher Absenkung des Personalbedarfs zu erhalten.

Der Ausbau von *shared services* (Bündelung von Querschnittsaufgaben) sowohl im Bereich der Hauptverwaltung als auch bei den Bezirken ist unerlässlich, um weitere Einsparungen im Bereich des allgemeinen Einstellungskorridors zu realisieren. *Shared Service Center* entlasten von operativen, standardisierbaren Tätig-

keiten, können Aufgaben übernehmen, die intensive Spezialkenntnisse erfordern, und somit Strategien für gesamtstädtische Probleme anbieten. Auch und gerade im Bereich der Bezirke ist eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung ein Mittel, um mit den kostbaren und knappen Personalressourcen verantwortungsvoll umzugehen.

Über den gesamten Bereich der Personalausgaben wird derzeit ein Konsolidierungspotential von 30 Mio Euro im Jahre 2012 und von 40 Mio Euro im Jahre 2013 gesehen.

Bauliche Unterhaltung

Die bauliche Unterhaltung öffentlicher Dienstgebäude wird auf einem angepassten Niveau durchgeführt, ohne deren Funktionstüchtigkeit in Frage zu stellen. Gleichzeitig dürfte es möglich sein, geplante Beschaffungen aufgabenkritisch um einige Jahre zu verschieben.

Die bauliche Unterhaltung des Hochbaus hat insgesamt ein Volumen von rd. 210 Mio Euro pro Jahr, hierin enthalten das Schul- und Sportanlagenanierungsprogramm.

Im Folgenden wird von einer Absenkung um jeweils 40 Mio Euro in den Jahren 2012 und 2013 ausgegangen.

Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben der Hauptverwaltung weisen ein Volumen von rd. 1,9 Mrd Euro auf; hierin enthalten sind die bereits im vorangehenden Abschnitt betrachteten Ausgaben der baulichen Unterhaltung, aber auch Mieten und Pachten, Gutachten und Gerichtskosten sowie Bestell-Leistungen für den ÖPNV.

Für den verbleibenden Rest in Höhe von rd. 800 Mio Euro – insbesondere Geschäftsbedarf, Verbrauchsmittel, Gebäudebewirtschaftung – erscheint eine durchschnittliche Absenkung um 6 % möglich. Dies bedeutet einen Konsolidierungsbeitrag von 50 Mio Euro pro Jahr.

Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse der Hauptverwaltung

Das Volumen der konsumtiven Zuweisungen und Zuschüsse der Hauptverwaltung beläuft sich auf insgesamt rd. 3,4 Mrd Euro; davon sind allerdings große Beträge gesetzlich oder vertraglich gebunden und somit regelmäßig nicht steuerbar (z.B. Leistungen nach dem AAÜG³² und nach dem Bundesentschädigungsgesetz, Hochschulverträge, bundes- und länderfinanzierte Forschung, Leistungen nach dem Landeskrankenhausgesetz, Wohnungsbauförderung).

Mit Blick auf den Doppelhaushalt 2012/13 ist ein Volumen von 1,2 Mrd Euro beeinflussbar, aus dem Einsparungen von 80 Mio Euro im Jahre 2012 und 130 Mio Euro im Jahre 2013 realistischerweise erfolgen können.

Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse der Bezirke

Die konsumtiven Zuweisungen und Zuschüsse der Bezirke weisen ein Volumen von rd. 4,2 Mrd Euro auf; hiervon sind ansteigend bis zu 1,6 Mrd Euro durch die Kosten der Unterkunft und bis zu 1,1 Mrd Euro durch die Ausgaben für Kitas bedingt. Weitere 1,6 Mrd Euro entfallen auf entgeltfinanzierte Betreuungsleistungen (z.B. Hilfen zur Erziehung, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfen). Die Finanzplanung geht insgesamt davon aus, dass es möglich ist, durch geeignete Maßnahmen (vgl. oben, S. 50 f.) die Zuwächse auf die von der Finanzplanung 2009 bis 2013 angenommenen Werte zu beschränken.

Investitionsausgaben

Die Investitionsplanung soll künftig eine neue Steuerungsbasis erhalten. Sie wird – zunächst nachrichtlich – auch die Investitionen der Sondervermögen und der rechtlich selbständigen Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin mit ihren Planungsdaten aufzeigen und so in einer konsolidierten Gesamtschau Auskunft geben über sämtliche Investitionen, die durch das Land Berlin unmittelbar veranlasst oder zumindest beeinflusst sind. In dieser Gesamtdarstellung wird sich auch zeigen, dass die direkt oder indirekt beeinflussten Investitionsausgaben des Landes mit insgesamt jährlich rd. drei Milliarden Euro ein beachtliches Volumen einnehmen.

Generell ist es Aufgabe der Investitionsplanung, auf der Basis nachvollziehbarer Kriterien eine ressortübergreifende Festlegung investiver Prioritäten zu ermöglichen. Dieser Prioritätensetzung kommt künftig besondere Bedeutung zu, weil es zur Einhaltung des zulässigen Ausgabenpfades auch erforderlich sein wird, das bisherige Investitionsvolumen anzupassen. Dies ist bei geeigneter Priorisierung möglich, ohne die Funktionsfähigkeit der Stadt zu beeinträchtigen.

Gegenüber früheren Planungen wird die nächste Investitionsplanung, die zusammen mit dem Doppelhaushalt 2012/13 und der Finanzplanung 2011 bis 2015 aufgestellt wird, inhaltlich anders ausgestaltet und neu adjustiert sein. Im Vorfeld werden Investitionsleitlinien zu formulieren sein, auf deren Basis die Schwerpunktsetzung der Teilbereiche erfolgt. Dabei ist nicht nur der Baubereich sorgfältig zu analysieren, sondern sämtliche Teilbereiche der Investitionsplanung. Große Aufmerksamkeit wird insbesondere auch den investiven Zuweisungen und Zuschüssen geschenkt werden müssen, deren Berechtigung im Einzelnen zu hinterfragen ist.

Neubeginner werden nur noch nach einem transparenten, abgestimmten Verfahren auf der Grundlage von Senatsbeschlüssen in die Planung aufgenommen. Maßnahmen, bei denen zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans keine Bauplanungsunterlagen vorliegen, werden nur in berechtigten Ausnahmefällen in die Planung aufgenommen. Das Verfahren zur Kostensicherheit bei Hochbaumaßnahmen wird zügig umgesetzt und soll dazu beitragen, die tatsächliche Kostenentwicklung im engen Rahmen der veranschlagten Gesamtkosten zu halten.

Das Gesamtvolumen der investiven Ausgaben im Kernhaushalt liegt nach der Investitionsplanung bei 1 544 Mio Euro (2012) bzw. 1 533 Mio Euro (2013). Hiervon entfallen rd. 200 Mio Euro jährlich auf den Hochbau der Hauptverwaltung, 90 Mio Euro auf den Hochbau der Bezirke, jeweils 70 Mio Euro auf den Tiefbau und auf Beschaffungen, 750 Mio Euro auf investive Zuschüsse an Dritte und 230 Mio Euro auf Darlehen und Bürgschaften.

Eine Absenkung des Volumens für Hochbaumaßnahmen in einer Größenordnung von 70 Mio Euro im Jahre 2012 und 120 Mio Euro im Jahre 2013 erscheint möglich. Die investiven Zuschüsse an Dritte können um jeweils 80 Mio Euro abgesenkt werden.

Zinsausgaben

Es wird davon ausgegangen, dass bei weiterhin niedrigem Zinsniveau die bisherigen Planungswerte für die Jahre 2012 und 2013 unterschritten werden können. Für 2012 könnte die Absenkung in einer Größenordnung von etwa 80 Mio Euro, für 2013 von 120 Mio Euro liegen.

Strukturelle Einnahmeverbesserungen

Die Einnahmebasis von Ländern und Kommunen bedarf grundsätzlich einer strukturellen Verbesserung. Damit muss die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (siehe S. 15) wieder auf ein langfristig tragfähiges Maß zurückgeführt werden; auf die aus eigener Kraft erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen des Landes sind derartige Mehreinnahmen nicht anrechenbar. Das Ergebnis der Gemeindefinanzreform bleibt abzuwarten.

Unabhängig davon kann die Einnahmensituation des Landes auch auf der Grundlage landespolitischer Entscheidungen verbessert werden. In Betracht kämen beispielsweise eine Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer oder eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer.³³ Ebenso denkbar wäre die Einführung einer »City Tax« auf Beherbergungsentgelte.

In der nachfolgenden Gesamtübersicht sind strukturelle Einnahmeverbesserungen noch nicht enthalten.

Abführungen von Landesunternehmen

Die Abführungen von Landesunternehmen können erhöht werden. Eine Größenordnung von 20 Mio Euro pro Jahr erscheint denkbar.

Vermögensveräußerungen

Weitere Veräußerungen von Vermögen sollten geprüft werden. Sie tragen allerdings nur zu Einmaleffekten bei und können eine dauerhafte Konsolidierung nicht ersetzen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Veräußerung von Beteiligungen in der Berechnungsweise des Stabilitätsrats nicht als defizitmindernd angerechnet wird; d.h. sie verringert zwar die tatsächliche Kreditaufnahme, die für die Beurteilung der Anforderungen nach dem Konsolidierungshilfengesetz maßgebliche Defizitausweis wird jedoch nicht gemindert. Die tatsächlich vermiedene Kreditaufnahme schlägt sich jedoch in einem weniger stark ansteigenden Zinsaufwand nieder.

Durch die Veräußerung von Grundstücken sollten auch weiterhin Einnahmen in mindestens bisheriger Größenordnung (100 Mio Euro pro Jahr) erzielt werden können.

Gesamtübersicht

Die nachfolgende Übersicht stellt mögliche, für realistisch gehaltene Quantifizierungen der vorangehend genannten Ansatzpunkte zusammen. Andere finanzpolitische Schwerpunktsetzungen sind natürlich denkbar.

Eine Vorentscheidung ist mit dieser Zusammenstellung nicht verbunden. Absicht ist vielmehr, dem Haushaltsgesetzgeber und den politischen Akteuren vor Beginn der kommenden Legislaturperiode aufzuzeigen, welche Spielräume aus heutiger Sicht in welchen Bereichen für möglich gehalten werden. Es wird Aufgabe politischer Entscheidungen sein, diese Spielräume durch konkrete Maßnahmeentscheidungen zu spezifizieren. Hierbei können sich selbstverständlich Verschiebungen zwischen den angesprochenen Blöcken ergeben.

Tabelle 2: Mögliche Konsolidierungsbeiträge nach Bereichen in den Jahren 2012 und 2013

	2012	2013
Personalausgaben	30	40
bauliche Unterhaltung ¹	40	40
sächliche Verwaltungsausgaben der Hauptverwaltung	50	50
konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse Hauptverwaltung	80	130
konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse Bezirke ²	0	0
Hochbaumaßnahmen	70	120
investive Zuschüsse	80	80
Zinsausgaben	80	120
Abführungen von Landesunternehmen	20	20
Konsolidierungsbeiträge insgesamt	rd. 450	rd. 600

Millionen Euro. 1 konsumtiv veranschlagt (außerhalb der Investitionen); Kompensation von Vorzieheffekten, die durch K II ermöglicht wurden 2 Die Einhaltung der Planungslinie der Finanzplanung 2009 bis 2013 setzt Maßnahmen zur Begrenzung von überdurchschnittlichen Ausgabenzuwächsen bei den Kosten der Unterkunft und bei Kitas, ein intensives Controlling der Transferausgaben, die Überprüfung der Entgelte bei entgeltfinanzierten Betreuungsleistungen und die Hebung von Effizienzreserven voraus.

Die vorliegende Finanzplanung stellt sich der Aufgabe, aus heutiger Sicht erkennbare Konsolidierungserfordernisse zu benennen und mögliche Handlungsspielräume bei den Aggregaten des Haushalts aufzuzeigen. Eine davon abweichende, eigenständige konsolidierungspolitische Schwerpunktsetzung ist naturgemäß dem künftigen Haushaltsgesetzgeber vorbehalten; sie ist im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung 2012/13 umzusetzen.

11 Zusammenfassung und Ergebnisse

Die vorangehenden Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Haushalts- und Finanzpolitik des Landes wird in den kommenden Jahren strikt auf die Anforderungen der Schuldenregel und des Konsolidierungshilfengesetzes auszurichten sein.
- Hiermit korrespondiert eine Zuwachsrate der Ausgaben von höchstens durchschnittlich 0,3 % jährlich (oder 600 Mio Euro bis 2020). Bei Einhaltung dieser Zuwachsrate kann das strukturelle Defizit in den kommenden zehn Jahren abgebaut werden.
- Mit der Orientierung auf einen noch zulässigen Ausgabenpfad erhält die Ausgabenpolitik des Landes eine verlässliche langfristige Ausrichtung – ohne auf kurzfristige Steuereinbrüche Rücksicht nehmen zu müssen. Andererseits gilt auch: Konjunkturbedingte Steuer-Mehreinnahmen stehen nicht für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung.
- Eine drohende Überschreitung des zulässigen Ausgabenpfades erfordert zwingend ausgabeneinschränkende Maßnahmen. Für die Jahre 2012/13 ist aus heutiger Sicht ein Konsolidierungsbedarf von etwa 600 Mio Euro erkennbar (davon 450 Mio Euro bereits im Jahre 2012), der mit der Aufstellung des nächsten Doppelhaushalts bewältigt werden muss.
- Die Umsetzung dieses Konsolidierungsbedarfs wird klare politische Prioritätensetzungen erfordern. Plausibilitätsprüfungen zeigen jedoch, dass ein solcher Konsolidierungspfad finanzpolitisch umsetzbar ist.
- Der Stabilitätsrat wird Berlin voraussichtlich einer Evaluation unterziehen. Die Vereinbarung eines fünfjährigen Sanierungsprogramms mit dem Bund könnte die Folge sein. Hierauf muss die Finanzpolitik des Landes vorbereitet sein.
- Die Abschaffung der Gewerbesteuer wäre mit einer nachhaltigen Umverteilung kommunaler Steuereinnahmen verbunden. Die Kommunen können auf das dynamische Aufkommenswachstum der Gewerbesteuer nicht verzichten. Die Stadtstaaten müssten im Falle einer Abschaffung mit dauerhaften Mindereinnahmen rechnen.
- Wirklich erfolgreich wird die Gemeindefinanzkommission nur dann sein, wenn sie auch Lösungen findet, die die Kostendynamik der Sozialausgaben begrenzen.

Dritter Teil: Gesamtübersicht, Fachbegriffe und Anmerkungen

12 Gesamtübersicht der Einnahmen und Ausgaben

Die nachfolgende Übersicht der Einnahmen und Ausgaben folgt einem gemeinsamen Schema von Bund und Ländern. Hierfür werden die Gruppierungen des Haushaltsplans in »Positionen« aufbereitet.

Einnahmeart	Position	Einnahmen					Mio €
		2010	2011	2012	2013	2014	
Einnahmen der laufenden Rechnung	1	18 167	18 519	19 133	19 559	19 977	
Steuern	11	9 376	9 693	10 214	10 661	11 058	
steuerähnliche Abgaben	12	27	27	27	27	27	
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	13	607	612	605	598	615	
Zinseinnahmen	14	35	35	34	34	34	
laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Schuldendiensthilfen)	15	7 251	7 301	7 395	7 371	7 370	
vom öffentlichen Bereich	151	6 952	7 021	7 087	7 060	7 055	
vom Bund	1511	3 957	3 929	3 922	3 815	3 868	
Länderfinanzausgleich	1512	2 795	2 892	2 964	3 044	2 984	
sonstige von Ländern	1513	68	67	68	68	70	
von Bezirken	1514	18	18	18	18	18	
von Sozialversicherungsträgern	1516	115	115	115	115	115	
vom sonstigen öffentlichen Bereich	1517	0	0	0	0	0	
von anderen Bereichen	152	299	280	308	311	315	
Schuldendiensthilfen	16	18	18	18	18	18	
vom Bund	1611	0	0	0	0	0	
von anderen Bereichen	162	18	18	18	18	18	
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	17	852	832	840	850	855	
Gebühren, sonstige Entgelte	171	707	689	695	705	710	
sonstige Einnahmen	172	145	144	145	145	145	
Einnahmen der Kapitalrechnung	2	1 004	711	802	683	678	
Veräußerung von Sachvermögen	21	122	126	100	100	100	
Vermögensübertragungen	22	707	456	455	440	448	
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	609	346	352	349	350	
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	95	107	100	88	95	
sonstige Vermögensübertragungen	223	3	3	3	3	3	
von anderen Bereichen	2234	3	3	3	3	3	
Darlehensrückflüsse	23	175	129	247	143	130	
von Sonstigen im Inland	2321	175	129	247	143	130	
vom Ausland	2322	0	0	0	0	0	
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl.	24	0	0	0	0	0	
Schuldenaufnahme bei Verwaltungen	25	0	0	0	0	0	
vom Bund	251	0	0	0	0	0	
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	3	-29	3	0	0	0	
Bereinigte Einnahmen	4	19 142	19 232	19 935	20 242	20 655	
Besondere Finanzierungsvorgänge	5	2 901	2 749	2 112	1 873	1 526	
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	51	2 809	2 737	2 106	1 867	1 520	
Entnahme aus Rücklagen	52	18	11	6	6	6	
Überschüsse aus Vorjahren	53	75	0	0	0	0	
Zu- und Absetzungen	6	590	595	594	593	592	
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	590	595	594	593	592	
Einnahmenvolumen	7	22 633	22 576	22 641	22 708	22 773	

und Ausgaben nach Arten

Mio €					Ausgaben	
2010	2011	2012	2013	2014	Position	Ausgabeart
20 015	20 196	20 669	20 899		1	Ausgaben der laufenden Rechnung
6 568	6 597	6 758	6 871		11	Personalausgaben
4 790	4 850	5 008	5 076		12	laufender Sachaufwand
2 431	2 447	2 578	2 597		121	sächliche Verwaltungsausgaben
2 246	2 288	2 312	2 358		123	Erstattungen an andere Bereiche
113	115	118	121		124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
2 366	2 530	2 653	2 752		13	Zinsausgaben
6	6	6	6		1311	an Bund
0	0	0	0		1313	an sonstigen öffentlichen Bereich
2 360	2 525	2 647	2 746		1322	für Kreditmarktmittel
0	0	0	0		1323	an Sozialversicherungsträger
5 728	5 720	5 822	5 815		14	laufende Zuweisungen und Zuschüsse
444	446	418	449		141	an öffentlichen Bereich
227	226	229	229		1411	an Bund
32	34	3	34		1413	sonstige an Länder
5	5	5	5		1415	sonstige an Bezirke
0	0	0	0		1416	an Sondervermögen
180	181	181	181		1418	an Sozialversicherungsträger
5 283	5 274	5 404	5 366		142	an andere Bereiche
					1422	öffentliche Einrichtungen
2 505	2 488	2 580	2 511			Renten, Unterstützungen u.ä.
2 465	2 494	2 543	2 578		1423	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
290	271	263	262		1424	an Ausland
24	21	18	15		1425	
563	500	428	385		15	Schuldendiensthilfen
563	500	428	385		152	an andere Bereiche
170	166	156	149		1521	an Unternehmen u. öffentliche Einrichtungen
393	334	272	236		1522	an Sonstige im Inland
1 921	1 596	1 585	1 561		2	Ausgaben der Kapitalrechnung
1 879	1 555	1 547	1 526		21-24	Investitionen
42	41	38	35		25	Schuldentilgung an öffentlichen Bereich
42	41	38	35		251	an Bund
0	0	0	0		252	an Sondervermögen
0	0	0	0		253	an sonstigen öffentlichen Bereich
30	186	241	228		3	Globale Mehr-/Minderausgaben
0	0	-454	-579			Anpassung
21 966	21 978	22 041	22 109	22 175	4	Bereinigte Ausgaben
77	3	6	6		5	Besondere Finanzierungsvorgänge
2	3	6	6		52	Zuführung an Rücklagen
75	0	0	0		53	saldierter Fehlbetrag
590	595	594	593		6	Zu- und Absetzungen
590	595	594	593		64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
22 633	22 576	22 641	22 708		7	Ausgabevolumen

13 Exkurs: Hauptstadtfinanzierung

Die Sonderbelastungen Berlins aus der Hauptstadtfunktion sind gemäß Art. 106 Abs. 8 GG vom Bund auszugleichen. Daneben besteht eine Finanzierungskompetenz des Bundes auf Basis seiner Kompetenz zur gesamtstaatlichen Repräsentation in der Bundeshauptstadt (sog. »Hauptstadtklausel«; Art. 22 Abs. 1 GG).

Auf dieser rechtlichen Grundlage haben der Bund und Berlin am 30. November 2007 einen »Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007« abgeschlossen,³⁴ der folgende zentrale Elemente enthält:

– *Staatsoper Unter den Linden*

Berlin stellt die Gesamtfinanzierung der Opersanierung sicher. An den Gesamtkosten beteiligt sich der Bund mit einem Festbetrag von 200 Mio Euro.

– *Hauptstadtkulturfonds*

Der Fonds wird weitergeführt und vom Bund mit jährlich rd. 10 Mio Euro ausgestattet.

– *Hauptstadtbedingte Sicherheitsmaßnahmen*

Die Ausgaben entstehen insbesondere für den Personen- und Objektschutz, verkehrslenkende Maßnahmen bei protokollarischen Aufgaben, Großdemonstrationen sowie Brandschutz im Parlaments- und Regierungsviertel. Der Bund zahlt hierfür pauschal 60 Mio Euro jährlich.

– *Verlängerung der U-Bahnlinie 5*

Im Vertrag wird Einvernehmen darüber festgestellt, dass der Bund bisher noch nicht abgerufene Hauptstadtmitel aus dem Vertrag von 1994 auch weiterhin für die Fertigstellung der Baumaßnahme zur Verfügung stellt und Berlin bereit ist, die Verlängerung der U 5 von Alexanderplatz bis Hauptbahnhof spätestens bis zum Jahr 2020 fertig zu stellen.

Der Vertrag hat eine Laufzeit von 10 Jahren und ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Er enthält die Bestätigung des Engagements des Bundes bei der bereits früher erfolgten Übernahme und Finanzierung von kulturellen Institutionen in Berlin. Für den Fall, dass der Deutsche Bundestag ein Ausführungsgesetz gemäß der »Hauptstadtklausel« erlässt, sind ggf. Verhandlungen zur Anpassung des Vertrages vorgesehen.

Zu den hauptstadtbezogenen Aufgabenstellungen gehört seit 1993 die Entwicklungsmaßnahme »Parlaments- und Regierungsviertel«. Zweck der Maßnahme ist

es, in dem festgelegten Entwicklungsgebiet die Infrastruktur zu verbessern sowie die bauplanungsrechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine lebendige städtebauliche Entwicklung in diesem zentralen Innenstadtbereich zu schaffen, z.B. durch Straßenbau, Grünanlagenbau und Grundstücksfreimachungen. Die Entwicklungsmaßnahme wird zu großen Teilen innerhalb des Finanzplanungszeitraums beendet werden können (geschätztes Gesamtvolumen: 580 Mio Euro; Finanzierungsanteil Bund: 64 v.H., Berlin: 36 v.H.).

Ein weiteres wichtiges Projekt ist die Realisierung von Vorleistungen für den späteren Bau der S-Bahnlinie 21, die im Rahmen der Maßnahmen der DB AG für die Errichtung des Eisenbahnknotens Berlin am Hauptbahnhof notwendig sind und die in einem ersten Abschnitt die Verbindung zum S-Bahn-Nordring ermöglichen sollen.

14 Anhang: Positionspapier, eingebracht vom Land Berlin in die Gemeindefinanzkommission

Regelungsbedarf bei den Sozialleistungen: Erwartungen an die Gemeindefinanzkommission aus Sicht der Stadtstaaten

1. Die Ausgaben für soziale Leistungen steigen so rasch wie kein anderer Ausgabenblock an, wobei sich das Tempo des Anstiegs kontinuierlich erhöht.

Der Anteil der Sozialausgaben (insbesondere Sozialhilfe, Grundsicherung bei Erwerbslosigkeit, Jugendhilfe) an den Haushalten von Ländern und Gemeinden stieg von 11,9 % (1991) auf 15,7 % (2007), in Berlin von 22,2 % (1991) auf 24,9 % (2007).

Unbestritten ist, dass auch Sozialleistungsausgaben grundsätzlich steuerbar sind. Die Verantwortung für einen zielgenaueren Einsatz begrenzter Mittel, für die Vernetzung von Regel- und Jugendhilfesystemen, die Umsteuerung auf sozialräumliche Ansätze, die Zusammenarbeit mit dem Bildungssystem und eine Verbesserung der Steuerung liegt bei den Kommunen selbst.

2. Eine wesentliche Voraussetzung dafür muss die Gemeindefinanzkommission schaffen: Eine dauerhafte Begrenzung des Ausgabenanstiegs wird nicht möglich sein, wenn nicht die Rahmenbedingungen an entscheidender Stelle verändert werden.

In der Zusammenarbeit mit externen Trägern werden die Rollen von Auftraggebern, Auftragnehmern und Gutachtern vielfach durchmischt – und zwar vor allem deshalb, weil das SGB tiefgreifende Rechte der externen Träger verbindlich vorsieht. Hier bedarf es einer klaren Trennung, um für die Zukunft auszuschließen, dass Leistungserbringer direkt oder indirekt über den Bedarf bestimmen bzw. ihre eigene Nachfrage schaffen.

Regelungen des SGB, die grundsätzlich einvernehmliche Regelungsmechanismen vorsehen oder die es zumindest erschweren, den Trägern und Leistungserbringern verbindliche Vorgaben zu machen, erschweren die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand insbesondere bei Entgeltverhandlungen und begünstigen damit Kostensteigerungen.

3. Zusätzlich muss die Transparenz zwischen den Leistungsanbietern durch verbindliches Benchmarking und Wirkungsvergleiche zwischen den Trägern erhöht werden.

Eine trägerinduzierte Generierung zusätzlicher Bedarfe durch unkontrollierte Angebotsausweitung oder »Fallzahlenproduktion« muss unterbunden werden.

Das bisherige Vergütungssystem des SGB kennt nur die Vereinbarung von Entgelten im Kalkulations- und Verhandlungsverfahren. Der Anbieter der Leistung hat dabei regelmäßig das Interesse, seine Kosten mindestens zu decken und diese deshalb als unvermeidbar darzustellen. Dieses Verfahren ist frei von Anreizen, Effizienzsteigerungen und Rationalisierungsmaßnahmen der Träger zu erschließen. Gleichzeitig verhindern feste Entgelte auch eine zweckmäßige Flexibilität, wenn es darum geht, neue Finanzierungsinstrumente einzusetzen (z.B. Budgets) oder auf Sondersituationen zu reagieren. Deshalb bedarf es zwingend der Implementierung weiterer Marktmechanismen, insbesondere der Preisbildung im Wettbewerb z.B. durch öffentliche Ausschreibungen.

Diese Herstellung wettbewerblicher Strukturen im Leistungsangebot setzt eine Transparenz der Leistungen und Kosten im Geltungsbereich des SGB voraus, die durch gesetzliche Verpflichtung der Leistungserbringer verankert werden muss.

Auf Bundes- und auf Landesebene müssen die rechtlichen Voraussetzungen für eine verbesserte Steuerung, eine stärkere Vernetzung der Hilfesysteme untereinander und zwischen Regel-¹ und Hilfesystemen sowie für einen flexibleren Mitteleinsatz geschaffen werden.

4. Die extremen Belastungen der Kommunen durch die Entwicklung der Sozialleistungsausgaben müssen bei der kommunalen Finanzausstattung angemessen berücksichtigt werden. Gegenwärtig gibt es – mit Ausnahme der Gewerbesteuer – keine kommunale Einnahmenkomponente, die ähnlich dynamisch wächst wie die Ausgaben. Da die Gemeinden das für die Abdeckung wachsender Sozialleistungsausgaben erforderliche Finanzierungsvolumen nicht mehr aus eigener Kraft werden darstellen können, ist es unabdingbar, dass sich der Bund stärker an den Sozialausgaben beteiligt.

Teil der Strategie zur finanziellen Entlastung der Kommunen muss sein:

- Die Begrenzung der Kostenübernahme für Hilfen zur Pflege in Einrichtungen mit überdurchschnittlichen Kosten ist gesetzlich zu regeln.
- Die Pflegeversicherung muss das Pflegerisiko umfassender als bisher absichern.
- Die Eingliederungshilfe ist zu einem Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen weiterzuentwickeln.

¹ z.B. Bildungssystem und Kindertagesbetreuung

- Asyl- und Flüchtlingspolitik stehen in der Verantwortung des Bundes; dies muss sich in der Finanzierung der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz niederschlagen.
- Der Bund muss sich an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung stärker beteiligen.

Für alle Ebenen und auf den jeweiligen Ebenen bedarf es einer übergreifenden einvernehmlichen Strategie. Ohne eine auskömmliche Finanzierung und ohne die Unterstützung durch den Bund wird eine solche Strategie scheitern müssen, auch wenn sie inhaltlich die richtigen Ziele verfolgt.

15 Kompendium wichtiger Fachbegriffe

bereinigte

Ausgaben

Summe aus Personalausgaben, konsumtiven Sachausgaben, Zinsausgaben, Tilgungen gegenüber Verwaltungen und Investitionsausgaben; gelegentlich auch als nachfragewirksame Ausgaben bezeichnet

investive

Ausgaben

siehe Investitionsausgaben

konsumtive

Ausgaben

siehe laufende Ausgaben

laufende

Ausgaben

Summe der Personalausgaben, konsumtiven Sachausgaben und Zinsausgaben

Ausgabevolumen

bereinigte Ausgaben zuzüglich der besonderen Finanzierungsausgaben (Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen); entspricht dem Haushaltsvolumen

Bruttoinlandsprodukt

bezeichnet den Teil der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft, der innerhalb der Landesgrenzen erbracht wird (Territorialprinzip); dabei spielt es keine Rolle, ob diese Leistungen durch inländische oder ausländische Produzenten erzielt werden

Bruttowertschöpfung

Gesamtbetrag der in einer Region in einem Zeitraum erzeugten Sachgüter und Dienstleistungen abzüglich der Vorleistungen

Bundesergänzungszuweisungen

•• Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs nach § 11 Abs. 2 FAG (er-

gänzendes Element im Länderfinanzausgleich);

•• Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft für die neuen Länder und Berlin nach § 11 Abs. 3 FAG;

•• Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Flächenländer zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige nach § 11 Abs. 3 a FAG;

•• Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung nach § 11 Abs. 4 FAG.

Deckungslücke

Unterschiedsbetrag zwischen Ausgabevolumen und Einnahmenvolumen

Defizit

siehe Finanzierungsdefizit

konjunkturelles

Defizit

auch: konjunkturbedingte Komponente des Finanzierungsdefizits; gibt Auskunft darüber, welcher Teil des Finanzierungsdefizits durch unmittelbare konjunkturelle Wirkung (insbesondere konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen) verursacht ist. Nicht empirisch beobachtbar; kann nur mithilfe theoretischer Modelle ermittelt werden.

strukturelles

Defizit

auch: strukturelle Komponente des Finanzierungsdefizits; bezeichnet denjenigen Teil des Finanzierungsdefizits, der *nicht* durch unmittelbare konjunkturelle Wirkung verursacht und damit tendenziell dauerhaft ist. Wird als Restgröße ermittelt, indem vom Finanzierungsdefizit das konjunkturelle Defizit abgesetzt wird.

Defizitquote

Verhältnis des Finanzierungsdefizits zu den bereinigten Ausgaben

bereinigte Einnahmen

Summe der laufenden und investiven Einnahmen; enthält keine Nettokreditaufnahme

investive Einnahmen

Zuweisungen und Zuschüsse Dritter (insbesondere vom Bund und der EU für Investitionen), Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

konsumtive Einnahmen

siehe laufende Einnahmen

laufende Einnahmen

Summe der Steuereinnahmen, Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter (insbesondere vom Bund und der EU) mit Ausnahme für Investitionen, Gebühren, sonstige Entgelte und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Einnahmen aus Vermögensaktivierung

umfassen die Veräußerungserlöse, soweit im Einzelplan 29 (Allgemeine Finanzangelegenheiten) gebucht

Einnahmevermögen

bereinigte Einnahmen zuzüglich der besonderen Finanzierungseinnahmen (Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren, Nettokreditaufnahme); entspricht dem Haushaltsvolumen (siehe auch Ausgabevolumen)

Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich besteht aus dem Länderfinanzausgleich (horizontaler Finanzausgleich) und aus den Leistungen des Bundes im vertikalen Finanzausgleich. Ziel des Länderfinanzausgleichs ist die Anhebung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder. Ergänzt wird der Länderfinanzausgleich durch die Allgemeinen Bundesergän-

zungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG.

besondere Finanzierungsausgaben

Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen

Finanzierungsdefizit

Negativer Finanzierungssaldo, d.h. die Einnahmen – ohne Kreditaufnahme – reichen nicht aus, um die gesamten Ausgaben zu finanzieren. In der Regel muss das Finanzierungsdefizit durch Kreditaufnahme gedeckt werden.

besondere Finanzierungseinnahmen

Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren, Nettokreditaufnahme

Finanzierungssaldo

Unterschiedsbetrag zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben. Ist der Finanzierungssaldo gleich null, handelt es sich um einen materiell ausgeglichenen Haushalt, der ohne Kreditaufnahme finanziert werden kann (siehe ausgeglichener Haushalt).

Finanzplanungsrat

aufgelöst; die Befugnisse des Finanzplanungsrats sind auf den Stabilitätsrat übergegangen

Föderalismusreform I

Im Zentrum der Föderalismusreform I, die im September 2006 in Kraft trat, stand die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und die Aufhebung der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (unter Aufteilung ihrer Materien zwischen Bund und Ländern). Für Berlin ist darüber hinaus die Änderung des Grundgesetzes von großer Bedeutung, die die gesamtstaatliche Repräsentation in der Hauptstadt zur Aufgabe des Bundes erklärt. Für die durch die Änderung des Grundgesetzes wegfallenden Mischfinanzierungen regelt Art. 143 c GG die Ausgleichszahlungen an die Länder im Gesamtzeitraum 2007 bis 2019.

Föderalismusreform II

Im Zentrum der Föderalismusreform II, die im August 2009 in Kraft trat, stand die Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat.

Siehe Schuldenregel für Bund und Länder, Vermeidung von Haushaltsnotlagen, Konsolidierungshilfen.

ausgeglichener Haushalt

Ein Haushalt ist formal stets ausgeglichen (Gleichheit von Einnahme- und Ausgabevolumen). Materiell ausgeglichen ist der Haushalt dann, wenn die Ausgaben ohne Neuverschuldung finanziert werden können.

Investitionsausgaben

Ausgaben für Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen, investive Zuweisungen und Zuschüsse, Vergabe von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen

eigenfinanzierte Investitionen

Investitionsausgaben abzüglich der von Dritten empfangenen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (vor allem vom Bund und der EU)

Investitionsquote

Verhältnis der Investitionen zu den bereinigten Ausgaben

Kapitalrechnung

umfasst die investiven Einnahmen und Ausgaben

Kassenkredite

kurzfristige Kreditaufnahme zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen

Kennziffersystem

Der Stabilitätsrat bedient sich bei der fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eines Systems, das aus den Kennziffern (struktureller) Finanzierungssaldo je Einwohner, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Relation und Schuldenstand je Einwohner besteht. Für jede Kennziffer ist – gerechnet als Vielfaches des Länderdurchschnitts – ein Schwellenwert festgelegt. Überschreitet eine Gebiets-

körperschaft eine Mehrzahl von Schwellenwerten, leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung (»Evaluation«) ein, ob der betreffenden Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht.

Konjunkturkomponente

siehe konjunkturelles Defizit

Konsolidierungshilfen

Teil der Beschlüsse der Föderalismusreform II. Als Hilfe zur Einhaltung der Schuldenregel kann fünf Ländern (Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) im Zeitraum 2011 bis 2019 eine finanzielle Unterstützung in Höhe von zusammen 800 Mio Euro jährlich gewährt werden (insgesamt 7,2 Mrd Euro). Voraussetzung ist die Einhaltung von Konsolidierungsverpflichtungen mit einem Abbau des strukturellen Defizits des Jahres 2010 um jeweils ein Zehntel.

Kreditfinanzierungsquote

Verhältnis von Neuverschuldung zu bereinigten Ausgaben

Mischfinanzierungen

- Art. 91 a GG [Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes];
- Art. 91 b GG [Gemeinschaftsaufgaben Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen, von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen, von Forschungsbauten einschließlich Großgeräten; Bildungsevaluation];
- Art. 91 c GG [Gemeinschaftsaufgabe IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern];
- Art. 91 d GG [Gemeinschaftsaufgabe Verwaltungs-Benchmarking für Bund und Länder];
- Art. 104 a Abs. 3 GG [Geldleistungsgesetze des Bundes]; Art. 104 a Abs. 4 GG [Zustimmungserfordernis des Bundesrats zu bestimmten Bundesgesetzen mit Kostenfolgen];
- Art. 104 b GG [Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirt-

schaftlichen Wachstums erforderlich sind; Voraussetzung: Gesetzgebungsbefugnis des Bundes; Befristung, Degression, regelmäßige Überprüfung]; Ausnahme: bei Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen (aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise) Gewährung von Finanzhilfen durch Bund an Länder und Gemeinden auch ohne Gesetzgebungsbefugnis möglich];

- Art. 104 a Abs. 6 GG [Regelung der Lastentragung von Bund und Ländern bei Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen];

- Art. 109 Abs. 5 [Regelung der vertikalen und horizontalen Aufteilung möglicher Sanktionszahlungen nach Maastricht-Vertrag];

- für weggefallene Mischfinanzierungen (GA Hochschulbau und Bildungsplanung, Finanzhilfen zur Gemeindeverkehrsfinanzierung und Wohnraumförderung) regelt Art. 143 c GG Ausgleichszahlungen an Länder für den Gesamtzeitraum 2007 bis 2019;

- nach Art. 106 a GG steht den Ländern ein Anteil aus dem Steueraufkommen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr zu.

Nettokreditaufnahme

siehe Neuverschuldung

Neuverschuldung

Gesamtbetrag der in einem Haushaltsjahr aufgenommenen Kredite (Bruttoneuverschuldung) abzüglich derjenigen Mittel, die für eine Refinanzierung der im laufenden Haushaltsjahr vertragsgemäß anfallenden Tilgungen früherer Perioden erforderlich werden. Gelegentlich auch als Nettoneuverschuldung bezeichnet.

Positionen der Finanzplanung

Den Positionen der Finanzplanung liegt ein für Bund und Länder einheitliches Abgrenzungsschema zugrunde. Die Positionen der Finanzplanung werden aus der Gruppierung der Haushalte hergeleitet; Absicht ist eine verdichtete Darstellung unter vorwiegend volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Primärausgaben

bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben (d.h. Personalausgaben, konsumtive Sachausgaben ohne Zinsausgaben, Investitionsausgaben)

Primärdefizit

negativer Primärsaldo

Primäreinnahmen

Bereinigte Einnahmen ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen. Umfasst damit Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, andere Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes und der EU, Gebühren, Beiträge sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung.

Primärhaushalt

Rechnerischer Teil des Haushalts, wie er sich aus der Zusammenstellung von Primäreinnahmen und Primärausgaben ergibt. Die Absicht des Primärhaushalts ist es, einen politischen »Kernhaushalt« mit den für die Politikfelder relevanten Einnahmen und Ausgaben darzustellen; hierbei bleiben die Zinsausgaben unberücksichtigt, weil es sich um die Finanzierungskosten früherer Haushaltsjahre handelt. Die Abschlusssumme des Primärhaushalts – der Primärsaldo – gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfange die für politische Gestaltung im laufenden Haushaltsjahr eingesetzten Ausgaben durch (dauerhafte) Einnahmen finanziert werden. In längerfristiger Perspektive sollte der Primärhaushalt einen Überschuss erwirtschaften, der hoch genug ist, um daraus die Zinsausgaben finanzieren zu können (siehe ausgeglichener Haushalt).

Primärsaldo

Abschluss des Primärhaushalts, d.h. Differenzbetrag zwischen Primäreinnahmen und Primärausgaben

Primärüberschuss

positiver Primärsaldo

laufende Rechnung

umfasst die laufenden Einnahmen und die laufenden Ausgaben

konsumtive Sachausgaben

sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst ohne Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Schuldendiensthilfen, Ausgaben für

Zuweisungen und Zuschüsse ohne Ausgaben für Investitionen

laufender Sachaufwand

Element der Finanzplanung; umfasst die sächlichen Verwaltungsausgaben, die Erstattungen an andere Bereiche sowie sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke. Enger abgegrenzt als die konsumtiven Sachausgaben, die außerdem noch die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse und die Schuldendiensthilfen umfassen.

Sanierungsprogramm

Wird vom Stabilitätsrat mit einer Gebietskörperschaft (Bund oder Land) abgeschlossen, wenn die Evaluation ergeben hat, dass eine Haushaltsnotlage droht. Enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Laufzeit fünf Jahre, wird ggf. um weitere fünf Jahre verlängert.

Schuldenbremse

siehe Schuldenregel für Bund und Länder

Schuldendienst

Ausgaben für Zinsen und Tilgung

Schuldendiensthilfen

Zuschüsse an Dritte zur Finanzierung von Zinsen und Tilgung von Darlehen, die von den Zuschussempfängern aufgenommen wurden.

Schuldenregel für Bund und Länder

Teil der Beschlüsse der Föderalismusreform II. Die Schuldenregel sieht – beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 – vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Aufnahme von Krediten auskommen müssen; für den Bund ist eine begrenzte strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts zulässig. Ausnahmen bestehen lediglich mit Blick auf eine Konjunktursteuerung und bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen. Eine Übergangsregelung lässt den Abbau bestehender struktureller Defizite beim Bund bis Ende 2015, bei den Ländern bis Ende 2019 zu.

Solidarpakt II

Anschlussregelung zu der Vereinbarung aus dem Jahr 1993 zur besonderen Förderung der neuen Länder und Berlins ab dem 1. Januar 2005:

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (»Korb I«). Das Gesamtvolumen beträgt 105 Mrd Euro und ist degressiv ausgestaltet, die Zuweisungen laufen mit dem Jahr 2019 aus.

- Überproportionale Leistungen des Bundes u.a. für die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, EU-Strukturfondsmittel sowie die Investitionszulage an die ostdeutschen Länder (»Korb II«). Das Gesamtvolumen beträgt rd. 51 Mrd Euro, die Zuweisungen laufen ebenfalls mit dem Jahre 2019 aus.

Die neuen Länder und Berlin berichten jeweils dem Stabilitätsrat jährlich im Rahmen von »Fortschrittsberichten Aufbau Ost« über ihre Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoverschuldung.

Stabilitätsrat

Eingerichtet zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie die Länder mit den für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Ministern. Der Stabilitätsrat tagt im Regelfalle zweimal jährlich. Bund und Länder berichten in jährlichem Turnus auf der Basis eines Kennziffersystems sowie einer Standardprojektion; auffällig gewordene Gebietskörperschaften werden auf die Frage hin evaluiert, ob eine Haushaltsnotlage droht. Bejaht der Stabilitätsrat diese Frage, schließt er mit der Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm ab.

Siehe Kennziffersystem, Standardprojektionen.

Standardprojektionen

sollen dazu dienen, über den Finanzplanungszeitraum hinaus die Gefahr drohender Haushaltsnotlagen erkennen zu

können. Die Standardprojektion ermittelt auf der Grundlage einheitlicher Annahmen, bei welcher Zuwachsrate der Ausgaben am Ende eines siebenjährigen Projektionszeitraums ein Überschreiten des Schwellenwerts der Kennziffer Schuldenstand gerade noch vermieden wird.

gesamtwirtschaftliche **Steuerquote**

Verhältnis des Steueraufkommens aller Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) zum Bruttoinlandsprodukt

finanzielle **Transaktionen**

In verschiedenen Zusammenhängen zur Bereinigung des Finanzierungsdefizits verwendet:

- einnahmeseitig Darlehensrückflüsse, Veräußerung von Beteiligungen, Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich
- ausgabeseitig Vergabe von Darlehen (einschl. Gewährleistungen), Erwerb von Beteiligungen, Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich

Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Teil der Beschlüsse der Föderalismusreform II. Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ab dem Jahre 2010 das Stabilitätsratsgesetz

- die laufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),
- die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,
- die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

Siehe Stabilitätsrat.

Zins-Steuer-Relation

auch: Zins-Steuer-Quote; Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen (ggf. unter Hinzurechnung der Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sowie ggf. auch von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen).

16 Anmerkungen

- 1 Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 284 vom 13. August 2010
- 2 Bundesministerium der Finanzen, »Konjunkturentwicklung aus finanzpolitischer Sicht«, Monatsbericht August 2010
- 3 In den Prognosen der Bundesregierung und der wissenschaftlichen Forschungsinstitute zum Zeitpunkt der Steuerschätzung im November 2008 wurde das Risiko einer möglichen Finanzkrise zwar erkannt, es wurde jedoch davon ausgegangen, dass die Folgen auf den US-amerikanischen Markt beschränkt blieben. In einer internen (unveröffentlichten) Steuerschätzung des Bundes im Januar 2009 mussten die Einnahmeerwartungen bereits deutlich vermindert werden.
- 4 Die Mai-Schätzung 2009 konnte nur den Regierungsentwurf des Bürgerentlastungsgesetzes berücksichtigen. Im Gesetzgebungsverfahren im Sommer 2009 wurde das Bürgerentlastungsgesetz durch weitere Entlastungen für Unternehmen ergänzt. Im Zuge der Steuerschätzung Mai 2010 wurden die Steuerausfälle neu quantifiziert, was gegenüber den früheren Einschätzungen zu weiteren Steuermindereinnahmen von rd. einer Milliarde Euro (2010) führte. Das Bürgerentlastungsgesetz umfasst die steuerliche Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen sowie Entlastungen von Unternehmen; das Wachstumsbeschleunigungsgesetz beinhaltet eine Kindergelderhöhung sowie Entlastungen für Unternehmen, Erben und Hotels.
- 5 Monatsbericht des BMF, August 2010, S. 18
- 6 AfA: Absetzung für Abnutzungen; Wertminderung des Anlagevermögens
- 7 unter Absetzung einmaliger Einnahmen beim Bund aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen in Höhe von 99 Mrd Euro
- 8 Art. 109 Abs. 3 GG Satz 1
- 9 Für den Bund wird die konjunkturbedingte Komponente des Finanzierungssaldos durch Übernahme des Verfahrens auf europäischer Ebene ermittelt. Sie ergibt sich als Über- und Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials in Verbindung mit der sogenannten Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität ändern.
- 10 Art. 143 d Abs. 2 und 3 GG
- 11 Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen – Konsolidierungshilfengesetz; Art. 3 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009
- 12 Einige weitere Bereinigungen sind ausschließlich technischer Natur und werden hier nicht weiter erwähnt; dazu gehört insbesondere die Bereinigung um die sogenannten finanziellen Transaktionen (einnahmen- wie ausgabenseitig) und um die gewährten Konsolidierungshilfen.
- 13 Der Schwellenwert ist jeweils nach Bund und Ländern und innerhalb der Länder nach Flächenländern und Stadtstaaten differenziert.
- 14 Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- 15 hierin berücksichtigt die Änderungen, die sich nach dem Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen ergeben haben
- 16 volle Hinzurechnung aller gezahlten Zinsen; Hinzurechnung von Mieten, Pachten und Leasingraten in Höhe unterschiedlicher Finanzierungsanteile, vollständige Erfassung von Veräußerungsgewinnen
- 17 Die Stiftung Marktwirtschaft hat sich nach eigenen Angaben der Renaissance ordnungspolitischer Konzepte verschrieben und versteht sich als parteienunabhängige Denkfabrik. Der Kronberger Kreis fungiert als wissenschaftlicher Beirat der Stiftung.

- ¹⁸ Deutscher Städtetag, »Die Gewerbesteuer - eine gute Gemeindesteuer. Fakten und Analysen«, abrufbar unter <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verffentlichungen/schriften/5.pdf>
- ¹⁹ Im Jahr 2008 hat sich der Einbruch der Steuereinnahmen durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise nur sehr eingeschränkt niedergeschlagen; zudem umfasst der Zeitraum 1995 bis 2008 ziemlich exakt zwei Konjunkturzyklen. Für eine vergleichende Betrachtung der Dynamik verschiedener Steuerarten kommt es auf derartige Feinheiten jedoch nicht an. Problematisch wäre hingegen das Jahr 2009 als Bezugsjahr, weil davon ausgegangen werden muss, dass die einzelnen Steuerarten auf den Kriseneinbruch durchaus unterschiedlich reagiert haben.
- ²⁰ Berechnet wurde der lineare Trend nach der Methode der kleinsten Quadrate. Eine Vergleichsbetrachtung auf der Grundlage eines exponentiellen Trends liefert keine signifikant abweichenden Ergebnisse.
- ²¹ vgl. § 37 Abs. 1 LHO
- ²² vgl. Begründung zu Art. 143 d Abs. 2 Satz 1 GG
- ²³ § 3 Abs. 3 Satz 2 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG)
- ²⁴ Derzeit wird noch keine Unterscheidung zwischen der strukturellen Komponente des Finanzierungssaldos und seiner konjunkturellen Komponente vorgenommen.
- ²⁵ § 3 Abs. 2 StabiRatG
- ²⁶ Vgl. Finanzplanung von Berlin 2009 bis 2013, insbesondere Abschnitt 3 – Die Anpassung der Ausgaben des Landes Berlin –; S. 19 bis 25
- ²⁷ Die Aufkommenselastizität des Steuersystems beschreibt, um welchen Prozentsatz sich das Aufkommen *aller* Steuern ändert, wenn sich das nominale (also nicht preisbereinigte) Bruttoinlandsprodukt um einen bestimmten Prozentsatz ändert. Eine Aufkommenselastizität von eins bedeutet, dass das Steueraufkommen über einen längeren Zeitraum mit gleicher Rate wächst wie das nominale Bruttoinlandsprodukt. Kurzfristig wird aus konjunkturellen und anderen Gründen stets ein Auseinanderlaufen beider Zuwachsraten zu beobachten sein.
- ²⁸ Erhöhung des Normalsatzes der Umsatzsteuer von 16 auf 19 %, Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer und des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer. – Diese Parallelität in der Entwicklung von Steueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt ist um so bemerkenswerter, als in den Jahren 2001 bis 2005 drei entscheidende Steuerreformschritte wirksam wurden, die erhebliche Auswirkungen auf Steuerbelastung und Steueraufkommen hatten. – Aufgrund der hohen Ausgleichswirkungen im Länderfinanzausgleich ist es ausreichend (und im Übrigen auch allein sinnvoll), auf die bundesweite Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts Bezug zu nehmen.
- ²⁹ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft; vgl. § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz
- ³⁰ Von den zulässigen Ausnahmeregelungen wird im Rahmen dieser generellen Betrachtung abgesehen.
- ³¹ Absenkung des Personal- und des Betreuungsschlüssels
- ³² AAÜG: Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets
- ³³ Eine Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer von derzeit 4,5 % auf beispielsweise 5,0 % könnte ein zusätzliches Einnahmenvolumen von etwa 45 Mio Euro erbringen. Eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer um 40 Punkte von 810 auf 850 würde zusätzliche Einnahmen in Höhe von etwa 35 Mio Euro generieren.
- ³⁴ Der Hauptstadtfinanzierungsvertrag ist – ebenso wie seine Vorgängerregelungen – im Internet dokumentiert: <http://www.berlin.de/rbmskzl/hauptstadtvertraege/>