

Elfter Bericht des Landes Berlin zur Umsetzung
des Sanierungsprogramms
2012 bis 2016

Beschluss des Senats von Berlin vom 25. April 2017

Fünf Jahre Sanierungsprogramm im Land Berlin – eine Bilanz zum Abschluss des Sanierungsverfahrens

Der Stabilitätsrat und das Land Berlin haben am 1. Dezember 2011 die Vereinbarung über ein Sanierungsprogramm für die Jahre 2012 bis 2016 unterzeichnet. Mit Beschluss vom 23. Mai 2011 hatte der Stabilitätsrat gemäß § 4 Abs. 5 Stabilitätsratsgesetz festgestellt, dass dem Land Berlin ebenso wie Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage drohte.

Ogleich das Land Berlin bereits in den Jahren vor 2011 einen strikten Konsolidierungskurs eingehalten hatte, war die Haushaltslage des Landes im Jahr 2011 ausweislich der vom Stabilitätsrat angelegten Kennziffern noch immer so angespannt, dass die Einleitung eines Sanierungsverfahrens gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz und die im daraus resultierenden Sanierungsprogramm festgeschriebene Fortsetzung des langjährigen Konsolidierungskurses folgerichtig war. Zur überaus schwierigen Haushaltslage des Landes Berlin hatten neben eigenen Entscheidungen des Landes (insbesondere im Bereich der Wohnungsbauförderung) in erheblichem Umfang auch Berlin-spezifische Umstände im Zusammenhang mit der jahrzehntelangen Teilung der Stadt sowie mit dem Einigungsprozess ab dem Jahr 1990 und dessen besonderen finanziellen Belastungen und Rahmensetzungen beigetragen.

Bereits vor der Einleitung des Sanierungsverfahrens im Jahr 2011 hatte sich der Senat von Berlin das Ziel gesetzt, spätestens zum Jahr 2020 – möglichst aber schon früher – die Nettokreditaufnahme des Landes auf Null zu reduzieren. Mit den im Sanierungsprogramm formulierten Vorgaben und den mit dem Sanierungsverfahren einhergehenden Berichtspflichten erhielt die Haushaltskonsolidierung nochmals ein deutlich höheres Maß an Verbindlichkeit und Publizität. Das Sanierungsverfahren hat dem Ziel der Haushaltskonsolidierung in Politik und Öffentlichkeit Priorität verliehen und dazu beigetragen, es grundsätzlich – ungeachtet von Diskussionen über einzelne Bestandteile des Programms bzw. über deren konkrete Umsetzung und Auswirkungen – als weithin akzeptierte Leitlinie der Haushalts- und Finanzpolitik im Land Berlin zu verankern.

Als vorteilhaft hat es sich im Rückblick erwiesen, dass die Sanierungsvereinbarung zwar ein klar vorgegebenes und messbares übergeordnetes Ziel formulierte – nämlich den schrittweisen Abbau der Nettokreditaufnahme –, dem Land bei der Umsetzung des Sanierungsprogramms aber hinreichende Spielräume beließ, um auf kurzfristige Veränderungen der Rahmenbedingungen angemessen reagieren zu können. Dazu gehörte insbesondere die Möglichkeit, einzelne Bestandteile des Sanierungsprogramms durch geeignete andere Maßnahmen zu ersetzen.

Das Land Berlin hat das in der Sanierungsvereinbarung angelegte Ziel, dauerhaft ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, bereits deutlich früher erreicht als geplant. Seit dem Haushaltsjahr 2012 hat das Land stets Haushaltsüberschüsse erzielt, mit denen es zum einen seinen Schuldenstand reduzieren und zum anderen das „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt – SIWA“ (seit 2016: „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds – SIWANA“) ausstatten konnte. Mit dem SIWANA existiert ein Sondervermögen, das es ermöglichen wird, die Investitionsausgaben ungeachtet zyklischer Schwankun-

gen der Einnahmen zu verstetigen. Dies erhöht die Steuerbarkeit des Haushalts im Einklang mit dem Ziel eines ausgeglichenen Saldos.

Unterstützt wurde diese positive Entwicklung des Berliner Haushalts von anhaltend günstigen konjunkturellen und geldpolitischen Rahmenbedingungen, von denen das Land Berlin nach der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2010 in noch stärkerem Maße profitierte als der Bund und die übrigen Länder.

Zu nennen ist hier erstens das niedrige Zinsniveau, das – neben den im Zeitraum 2012 bis 2016 vorgenommenen Netto-Tilgungen in Höhe von mehr als 2 Mrd. Euro – zu einem Rückgang der jährlichen Zinsausgaben von 2,2 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf weniger als 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2016 beigetragen hat (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Entwicklung der Zinsausgaben des Landes Berlin 2011 bis 2016 (Mrd. Euro)

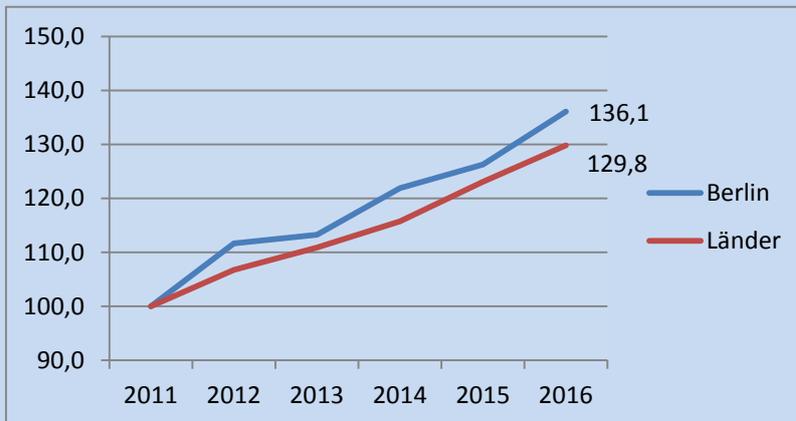
2011	2012	2013	2014	2015	2016
2,226	2,097	1,921	1,759	1,607	1,386

Zweitens wurde die positive Entwicklung des Landeshaushalts spürbar befördert durch die dauerhaft robuste konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland sowie den seit Jahren zu beobachtenden Beschäftigungsaufbau mit seinen belebenden Auswirkungen auf die Binnennachfrage. Dies bewirkte, dass das Wachstum der Steuereinnahmen in den Jahren seit 2011 bundesweit über dem langjährigen Durchschnitt lag. Berlin hat im Rahmen des bundesweiten Finanzverbunds von dieser Entwicklung anteilig profitiert. Ebenso wie die anderen Länder hat Berlin auch dadurch eine Entlastung erfahren, dass der Bund Leistungen übernommen hat; exemplarisch sei die Übernahme der Kosten des BAföG sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung genannt. Drittens hat Berlin über das robuste Wachstum von Gesamtwirtschaft und Steueraufkommen hinaus von spezifischen Entwicklungen profitiert: Aufgrund des über Jahre hinweg anhaltenden überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums und der dynamischen Wirtschaftsentwicklung stiegen die Steuereinnahmen im Land Berlin zwischen 2011 und 2016 stärker als die Steuereinnahmen der Länder insgesamt (vgl. Abb. 2, Seite 5).

Allerdings hätten günstige Rahmenbedingungen alleine nicht ausgereicht, um das Sanierungsprogramm zum Erfolg zu führen. Entscheidend dafür waren in erster Linie die haushaltspolitischen Entscheidungen des Landes Berlin, insbesondere die konsequente, bereits deutlich vor Beginn des Sanierungsverfahrens beschlossene Begrenzung des Ausgabenanstiegs. Die sich daraus ergebenden haushaltspolitischen Leitlinien führten unter anderem zur Deckelung der Investitionsausgaben und der sächlichen Verwaltungsausgaben, zur Beendigung der bisherigen Wohnungsbauförderung sowie zu dem bis ins Jahr 2014 fortgesetzten Personalabbau bei gleichzeitiger Zurückhaltung bei Besoldung und Gehältern. Im Zeitraum von 2001 bis 2016 stiegen die bereinigten Ausgaben Berlins insgesamt um 15,8 Prozent an, gegenüber 37,6 Prozent in der Gesamtheit der Länder (inkl. Kommunen).¹

¹ Ließe man die aus den Haushaltsüberschüssen gespeisten Zuweisungen an das SIWA in den Jahren 2015 und 2016, zusammen EUR 1,85 Mrd., die als bereinigte Ausgaben verbucht werden, außer acht, läge die Zuwachsrate sogar nur bei 10,7%.

Abb. 2: Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes Berlin im Vergleich zu den Einnahmen der Ländergesamtheit 2011 bis 2016



(2011=100; eigene Berechnung)

Diese aus fiskalischer Perspektive erfolgreiche Sanierungsstrategie hat in den vergangenen Jahren insbesondere im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und des für bürgernahe Leistungen relevanten Verwaltungspersonals jedoch einen erheblichen Nachholbedarf entstehen lassen. Hinzu kommt, dass der über mehrere Jahre hinweg im Vergleich zu den anderen Ländern überproportionale Bevölkerungszuwachs vor allem im Bildungsbereich zu erhöhten Anforderungen an die öffentliche Infrastruktur und die Personalausstattung von Hauptverwaltung und Bezirken beigetragen hat. Diesem Bedarf begegnet das Land Berlin, indem es mit Blick auf steigende Einwohner- bzw. Fallzahlen bedarfsgerecht gegensteuert und einen Teil der erzielten Haushaltsüberschüsse über das Sondervermögen SIWANA für notwendige Investitionen in die Infrastruktur der wachsenden Stadt verwendet.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Durch die stringente und erfolgreiche Umsetzung des Sanierungsprogramms hat das Land Berlin seine Nettokreditaufnahme reduziert und Schulden abgebaut, sich selbst aber auch neue finanzpolitische Spielräume erarbeitet. Diese Spielräume will das Land Berlin nun gezielt dafür nutzen, zum einen das Wachstum der Stadt zu gestalten und zum anderen notwendige Maßnahmen zu finanzieren, die in den vergangenen Jahren aufgrund der Sanierungserfordernisse unterlassen oder aufgeschoben werden mussten.

Im Folgenden berichtet das Land Berlin in gewohnter Weise und zum Abschluss des Sanierungsverfahrens über die Umsetzung der im Sanierungsprogramm vorgesehenen Maßnahmen.

0 Vorbemerkung zum elften Sanierungsbericht

Mit dem Abschluss der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz am 1. Dezember 2011 hat sich das Land Berlin verpflichtet, jeweils im April und im September eines Jahres einen Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms vorzulegen (§ 3 Abs. 1 der Sanierungsvereinbarung).

In dem zum 30. April eines Jahres vorzulegenden Bericht stellt das Land dar, ob und wie die angekündigten Maßnahmen umgesetzt wurden und ob die für das Vorjahr vereinbarte Obergrenze der Nettokreditaufnahme gemäß § 2 der Sanierungsvereinbarung eingehalten wurde.

Das Sanierungsprogramm erstreckt sich gemäß § 5 Absatz 1 Stabilitätsratsgesetz grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren. Das Sanierungsprogramm Berlins zeigte im Jahr 2011 auf, wie die voraussichtliche Nettokreditaufnahme von 1.270 Mio. Euro im Jahr 2011 schrittweise auf 253 Mio. Euro im Jahr 2016 verringert werden sollte. Die Einnahmenprognose ging damals von einem Anstieg von jahresdurchschnittlich 3,1 %¹ aus. Die im Jahr 2011 geplante jahresdurchschnittliche Ausgabenzuwachsrate von 0,3 % sollte die geplante Nettokreditaufnahme signifikant verringern. Der Evaluationsausschuss hatte das Sanierungsprogramm Berlins geprüft und festgestellt, dass die ergriffenen Maßnahmen überwiegend dauerhaft wirkender, struktureller Natur sind und in der alleinigen Verantwortung des Landes liegen. Das Sanierungsprogramm Berlins sei eine geeignete Grundlage für die Überwindung einer drohenden Haushaltsnotlage und das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts bereits vor 2020. Wenn die vorgesehene Ausgabendisziplin eingehalten werde, könne Berlin mit dem vorgelegten Sanierungsprogramm den vorgegebenen Abbaupfad der Nettokreditaufnahme bis 2016 einhalten. Der Sicherheitsabstand zwischen der Sanierungsplanung und den Obergrenzen der Nettokreditaufnahme sei ausreichend, um in einem gewissen Umfang Abweichungen von den Planungen auszugleichen. Das Sanierungsprogramm begann im Herbst 2011 gemäß dem Eckpunktepapier mit den ersten Abbauschritten; im April 2012 legte Berlin dem Evaluationsausschuss den ersten vollständigen Sanierungsbericht vor.

Gemäß der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz schließt der vereinbarte Sanierungszeitraum mit dem nun vorliegenden Bericht über das Jahr 2016 im April 2017 ab. Der Stabilitätsrat wird die Haushaltslage des Landes und die Einhaltung des vereinbarten Sanierungsprogramms letztmalig prüfen. Da mit einer Haushaltsnotlage nicht zu rechnen ist, ist dieser elfte Sanierungsbericht gleichzeitig auch der Abschlussbericht. In seiner Berichterstattung konnte das Land Berlin darlegen, dass die im Sanierungsprogramm angekündigten Maßnahmen zum größten Teil durchgeführt wurden. Kleinere Korrekturen konnten durch Sanierungserfolge in anderen Bereichen kompensiert werden. Das Land Berlin hielt immer einen großen Sicherheitsabstand zwischen der Sanierungsplanung und den Obergrenzen der Nettokreditaufnahme ein.

¹ ausgehend vom Sollansatz für 2011

1 Nachtragshaushalt 2017

Die Senatsneubildung, die auch zwei weitere Senatsverwaltungen umfasst, zieht weitreichende Strukturveränderungen im Haushalt für das Jahr 2017 nach sich. Die Veränderungen in den Einnahmen und Ausgaben konnten ohne Verschlechterung des Ergebnisses des Gesamthaushalts umgesetzt werden. Durch die Abbildung des Ergebnisses der Steuerschätzung vom November 2016 sowie die Anpassung der Zinsausgaben an den voraussichtlichen Bedarf entstehen finanzielle Spielräume, die zur Finanzierung von Schwerpunkten der Regierungspolitik genutzt werden können. Mit dem Nachtragshaushalt konnten die organisatorischen Veränderungen in der Haushaltstruktur nachvollzogen werden. Diese neue Struktur ist zugleich auch die Grundlage für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2018/2019. Der Nachtragshaushaltsplan für das Jahr 2017 wurde am 23.03.2017 beschlossen.

Im Mittelpunkt des Nachtragshaushalts stehen vier Schwerpunkte der Regierungspolitik:

- Sanierung und Ausbau der Infrastruktur
- Stärkung des sozialen Ausgleichs
- Konsequente Umsetzung der Energie- und Verkehrswende
- Sicherung einer funktionierenden und modernen Verwaltung in den Senats- und Bezirksverwaltungen

Darüber hinaus wurde Vorsorge für die Anpassung der Beamtenbesoldung getroffen. Dadurch kann der Rückstand zum Durchschnitt der anderen Länder weiter reduziert werden. Auch die Mehrausgaben zur Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen wurden berücksichtigt. Höhere Erwartungen bei den Steuereinnahmen sowie sich abzeichnende niedrigere Zinsausgaben eröffnen den notwendigen finanziellen Spielraum, diese Maßnahmen umzusetzen. Dabei müssen auch weder der bisher vorgesehene Finanzierungsüberschuss von 80 Mio. Euro noch die geplante Schuldentilgung von bislang 83 Mio. Euro geändert werden. □

Fortschreibung der Sanierungsplanung 2012 bis 2016 (Stand Ende 2016)

alle Angaben in Millionen Euro

		Ist	Ist	Ist	Ist	vorl. Ist	
		2012	2013	2014	2015	2016	
		2	3	4	6	7	
bereinigte Ausgaben							
11	Personalausgaben	Mio. € +	6.760	6.938	7.207	7.487	7.807
12	konsumtive Sachausgaben	Mio. € +	11.619	12.110	12.566	13.015	14.063
13	Investitionsausgaben ¹	Mio. € +	1.377	1.265	1.380	1.681	1.706
14	Tilgung von Bundesdarlehen	Mio. € +	39	36	53	26	26
15	Zinsausgaben	Mio. € +	2.097	1.921	1.759	1.607	1.385
16	Zuführung SIWA(NA) ⁶	Mio. € +				691	1.159
17	bereinigte Ausgaben	Mio. € =	21.892	22.270	22.965	24.507	26.146
18	nachr. Veränderung ggü. Vorjahr	v.H.					+6,7

			2012	2013	2014	2015	2016
bereinigte Einnahmen							
22	Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ ²	Mio. € +	16.112	16.335	17.583	18.207	19.626
23	Solidarpakt	Mio. € +	1.381	1.245	1.099	963	817
24	sonstige Bundesergänzungszuweisungen	Mio. € +	255	255	255	255	255
25	Konsolidierungshilfen ³	Mio. € +	80	80	80	80	80
26	sonstige Einnahmen ⁴	Mio. € +	4.607	4.716	4.741	5.152	5.452
27	Vermögensaktivierung	Mio. € +	133	117	80	56	53
28	bereinigte Einnahmen	Mio. € =	22.568	22.747	23.837	24.713	26.283
29	nachr.: Veränderung ggü. Vorjahr	v.H.					+6,4

			2012	2013	2014	2015	2016
Finanzierungssaldo							
32	kalkulatorischer Finanzierungssaldo	Mio. €				896	1.297
33	Zuführung SIWA(NA) ⁵	Mio. € -				691	1.159
34	Finanzierungssaldo⁶	Mio. € =	676	477	872	205	137
36	nachrichtlich: tatsächliche Ausgaben SIWA(NA)	Mio. €	0	0	0	48	107

1 ohne Sondervermögen Investitionen in die Wachsende Stadt (SIWA/NA), vgl. Zeile 16

2 Inklusiv der teilweisen Beteiligung des Bundes an den Kosten für Asyl und Integration (Umsatzsteuerfestbeträge); insb. Integrationspauschale 2016 bis 2018 in Höhe von 2 Mrd. € p.a. (Berlin 110 Mio. € p.a.) und der Mittel nach dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Stand: Februar 2017). BEZ = Bundesergänzungszuweisungen.

3 soweit die Voraussetzungen erfüllt werden; letzte volle Jahresrate (80 Mio. Euro) in 2019, Teilrate (27 Mio. Euro) in 2020, danach vollständiger Entfall

4 Enthält den Teil der Entlastungen der Kommunen durch den Bund in Höhe von 5 Mrd. € p.a., der über die Kosten der Unterkunft vollzogen wird. Im Jahr 2018 inklusive der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Übernahme der Kosten der Unterkunft für Flüchtlinge durch den Bund sowie der Änderungen bei den Regionalisierungsmitteln.

5 2015 Summe aus Zuführung aus Vorjahresergebnis (496 Mio. Euro) und Zuführung aus Ergebnis 2015 (195 Mio. Euro)

6 bereinigte Einnahmen (Zeile 28) abzüglich bereinigte Ausgaben (Zeile 17)

Fortschreibung der Sanierungsplanung

Vergleich Planung September 2016 und vorl. Ist 2016

alle Angaben in Millionen Euro			Ist	Ist	Ist	Ist	vorl. Ist
			2012	2013	2014	2015	2016
Ausgaben							
Personalausgaben	(Planung 09/16)	-	6.760	6.938	7.207	7.487	7.944
Personalausgaben		+	6.760	6.938	7.207	7.487	7.807
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	-137
konsumtive Sachausgaben							
konsumtive Sachausgaben	(Planung 09/16)	-	11.619	12.110	12.566	13.015	13.738
konsumtive Sachausgaben		+	11.619	12.110	12.566	13.015	14.063
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	325
Investitionsausgaben ¹							
Investitionsausgaben ¹	(Planung 09/16)	-	1.377	1.265	1.380	2.372	1.855
Investitionsausgaben ¹		+	1.377	1.265	1.380	2.372	2.865
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	1.010
Zinsausgaben							
Zinsausgaben	(Planung 09/16)	-	2.097	1.921	1.759	1.607	1.676
Zinsausgaben		+	2.097	1.921	1.759	1.607	1.385
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	-291
bereinigte Ausgaben	(Planung 09/16)	-	21.892	22.270	22.965	24.507	25.235
bereinigte Ausgaben		+	21.892	22.270	22.965	24.507	26.146
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	911
Einnahmen							
Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ	(Planung 09/16)	-	16.112	16.335	17.583	18.207	19.078
Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ		+	16.112	16.335	17.583	18.207	19.626
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	548
sonstige Einnahmen							
sonstige Einnahmen	(Planung 09/16)	-	4.607	4.716	4.741	5.152	5.023
sonstige Einnahmen		+	4.607	4.716	4.741	5.152	5.452
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	429
bereinigte Einnahmen	(Planung 09/16)	-	22.568	22.747	23.837	24.713	25.315
bereinigte Einnahmen		+	22.568	22.747	23.837	24.713	26.283
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	968
Kennziffern							
Finanzierungssaldo ²	(Planung 09/16)	-	676	477	872	205	80
Finanzierungssaldo ²		+	676	477	872	205	137
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	57
Nettokreditaufnahme ³	(Planung 09/16)	-	-196	-452	-341	-1.188	-79
Nettokreditaufnahme ⁴		+	-196	-452	-341	-1.188	-188
Differenzbetrag		=	0	0	0	0	-109

1 einschl. Zuführung zum Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) in 2015 und 2016

2 bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigte Ausgaben

3 2012 bis 2015: Tilgung am Kreditmarkt, 2016: Finanzierungssaldo

4 2012 bis 2016: Tilgung am Kreditmarkt

2 Einhaltung der Obergrenze der Nettokreditaufnahme im zurückliegenden Jahr 2016

Die Obergrenze der Nettokreditaufnahme leitet sich aus der Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß § 4 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen her:

Überleitungsrechnung zur Ermittlung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme im Sanierungszeitraum (Sanierungspfad)					
	(Mio. Euro)				
	2012 Ist	2013 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 vorl. Ist
Obergrenze strukturelles Finanzierungsdefizit gemäß § 4 KonsoVV¹ (-)	-1 609,2	-1 408,1	-1 206,9	-1 005,8	-804,6
Saldo der finanziellen Transaktionen (-)	-12,1	54,2	49,2	-77,7	48,9
Saldo der besonderen Finanzierungsvorgänge (-)	-480,5	-26,5	-443,4	982,6	52,3
Einnahme aus der Konsolidierungshilfe (-)	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0
Saldo periodengerechte Abrechnung des LFA (+) ²	-84,4	155,1	-82,8	223,1	276,8
Rechnungsabgrenzung ² (-)	-1,7	-0,7	-2,6		---
Obergrenze konjunkturbereinigte Nettokreditaufnahme (Sanierungspfad) (=)	1 939,1	1 455,2	1 440,9	244,0	900,2
ex ante-Konjunkturkomponente (-)	-162,4	-212,5	-207,6	-73,5	-72,9
Steuerabweichungskomponente (-)	839,6	433,5	358,5	647,1	828,2
Obergrenze haushaltmäßige Nettokreditaufnahme (=)	1 261,9	1 234,2	1 290,0	-329,6	144,9
davon:					
Kernhaushalt	1 261,9	1 234,2	1 290,0	-329,6	144,9
Extrahaushalte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
tatsächliche und geplante Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
tatsächliche bzw. geplante Nettotilgung ³	195,5	451,8	340,7	1.187,8	188,9

Ende 2016 Vorzeichensystematik jeweils in Klammern 1 Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 15. April 2011 2 Differenz zwischen dem Finanzierungsdefizit nach Haushaltsrechnung und nach Ausweis des Statistischen Bundesamtes; erst *ex post* ermittelbar 3 nur Kreditmarkttilgung

Der Saldo der finanziellen Transaktionen wird wie folgt ermittelt:

Saldo der finanziellen Transaktionen					
	(Mio. Euro)				
	2012 Ist	2013 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 vorl. Ist
Veräußerung von Beteiligungen ¹ (+)	3,0	1,5	10,2	8,7	1,3
Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich ² (+)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Darlehensrückflüsse ³ (+)	295,4	329,5	341,4	343,0	364,8
Erwerb von Beteiligungen ⁴ (-)	73,8	39,9	105,2	142,0	2,3
Tilgungsausgaben im öffentlichen Bereich ⁵ (-)	38,7	35,8	52,5	26,2	26,1
Darlehen ⁶ (-)	198,0	201,1	144,7	261,2	288,8
Saldo der finanziellen Transaktionen (=)	-12,1	54,2	49,2	-77,7	48,9

Ende 2016 Vorzeichensystematik jeweils in Klammern 1 Gr 133 und 134 2 OGr 31 3 OGr 14, 17 und 18
4 OGr 83 5 OGr 58 6 OGr 85, 86 und 87

Die Schwankungen in der Zeile „Darlehen“ werden zum einen durch den unterschiedlichen Abfluss der Mittel im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung der ehemaligen Bankgesellschaft verursacht. Zum anderen werden ab 2016 die Zahlungen zur Fertigstellung des Flughafens BER nicht mehr als Kapitalzuführung (Zeile „Erwerb von Beteiligungen“), sondern als Darlehen gewährt.

Der Saldo der besonderen Finanzierungsvorgänge ergibt sich aus folgender Berechnung:

Saldo der besonderen Finanzierungsvorgänge					
	(Mio. Euro)				
	2012 Ist	2013 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 vorl. Ist
Entnahmen aus Rücklagen ¹ (+)	-7,5	75,2	178,6	1.108,1	190,5
Überschüsse aus Vorjahren ² (+)	182,1	174,2	175,7	168,3	188,3
Haushaltstechnische Verrechnungen (Einnahmen) ³ (+)	448,0	381,4	459,8	365,0	353,5
Zuführung an Rücklagen ⁴ (-)	473,9	101,2	628,4	116,9	136,6
Deckung von Vorjahresfehlbeträgen ⁵ (-)	182,1	174,2	166,6	177,4	188,3
Haushaltstechnische Verrechnungen (Ausgaben) ⁶ (-)	447,1	380,9	457,1	364,6	355,1
Saldo der besonderen Finanzierungsvorgänge (=)	-480,5	-25,5	-438,0	982,6	52,3

Ende 2016 Vorzeichensystematik jeweils in Klammern 1 OGr 35 2 OGr 36 3 OGr 38 4 OGr 91
5 OGr 96 6 OGr 98

Im Jahr 2014 wurden die Hälfte des Finanzierungsüberschusses (438 Mio. Euro) und der Überschuss der besonderen Finanzierungsvorgänge (100 Mio. Euro) einer Infrastrukturrücklage zugeführt (538 Mio. Euro in der Zeile „Zuführung an Rücklagen“ enthalten). Diese Mittel werden im Jahr 2015 der Rücklage entnommen (in der Zeile „Entnahmen aus Rücklagen“ enthalten) und in Höhe von 496 Mio. Euro dem „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt“ (SIWA) sowie in Höhe von 42 Mio. Euro der Flughafenrücklage (in der Zeile „Zuführung an Rücklagen“ enthalten) zugeführt. Im Jahr 2016 fanden derartige außergewöhnliche Rücklagenbewegungen nicht statt.

Die Obergrenze der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme und die nach gegenwärtigem Stand der Sanierungsplanung vorgesehene Nettokreditaufnahme sind in der nachfolgenden Übersicht gegenübergestellt:

Obergrenze der haushaltmäßigen Nettokreditaufnahme und Sanierungsplanung					
	(Mio. Euro)				
	2012 Ist	2013 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 vorl. Ist
Obergrenze der haushaltmäßigen Nettokreditaufnahme (-)	1 261,9	1 234,2	1 290,0	-329,6	144,9
Nettokreditaufnahme nach Sanierungsplanung (+)	-195,5	-451,8	-340,7	-1187,8	-188,9
Korrekturposition Zensus (-)	---	-458,2	-474,8	---	---
Unterschreitung (=)	-1 457,4	-1 227,9	-1 155,9	-858,2	-333,8

Ende 2016 Vorzeichensystematik jeweils in Klammern

In allen Jahren ergibt sich, dass nach heutiger Planung die Obergrenze der haushaltmäßigen Nettokreditaufnahme mit großem Abstand eingehalten werden kann.

3 Maßnahmen zum Abbau der Nettokreditaufnahme

Der folgende Abschnitt geht auf die Frage ein, ob und wie die angekündigten Maßnahmen umgesetzt wurden.

3.1 Strukturelle Maßnahmen im Bereich der Personalausgaben

3.1.1 Entwicklung des Personalbestandes

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Begrenzung der Personalausgaben	4	-58,5	-81,0	-91,0	+ 0,0	+59,0	k.A.

Ende 2016

Die ursprüngliche Zielzahl von 100.000 VZÄ war das Ergebnis eines länderübergreifenden einwohnerbezogenen Benchmarkings vor allem mit den anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen unter Berücksichtigung eines Zuschlags für metropolen- und hauptstadtbedingte Mehrbedarfe. Diese Festlegung erfolgte auf Grundlage der seinerzeitigen Rahmenbedingungen, insbesondere der damaligen Einwohnerzahl und der dementsprechenden Fallzahlen und des Aufgabenbestands. Seitdem hat sich die Einwohnerzahl des Landes Berlin rasant weiterentwickelt. Das Wachstum Berlins hat zu neuen Aufgaben und in vielen Bereichen zu einem objektiv gestiegenen und weiter steigenden Aufgaben- und Fallzahlenvolumen geführt. Dieser materialisiert

sich hauptsächlich im Bereich der Berliner Schulen, aber auch bei den bürgernahen Bereichen der Berliner Bezirke und der Hauptverwaltung. Stellenmehrbedarfe, die auf die steigende Bevölkerungszahl Berlins und/oder die zusätzlichen Aufgaben zurückzuführen sind, werden anerkannt, sofern sie nachvollziehbar und auf die jeweiligen Aufgaben bezogen begründet sind.

Die unabweisbaren Mehrbedarfe führen dazu, dass die bisher geplanten Abbauzahlen im Saldo nicht mehr erreicht werden können und stattdessen der Personalbestand und damit verbunden die Personalausgaben ansteigen.

3.1.2 Abgesehenes Bezahlungs-niveau der Beamten/Beamtinnen und Versorgungsempfänger/innen

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Abgesehenes Bezahlungs-niveau der Beamten/ Beamtinnen und Versorgungsempfänger/innen	4	-320,0	-320,0	-308,0	-270,0	-250,0	---

Ende 2016

Seit der Föderalismusreform I liegt das vormals einheitliche Besoldungs- und Versorgungsrecht in der jeweiligen Zuständigkeit des Bundes und der Länder. Das Besoldungs- und Versorgungsniveau im Land Berlin fällt derzeit im Vergleich zum Besoldungsdurchschnitt der Bundesländer um rund 5,0 % niedriger aus.

Die Richtlinien der Regierungspolitik sehen vor, dass im Bereich der Beamtenbesoldung eine Anpassung an den Durchschnitt der Bundesländer bis 2021 erfolgen soll. Trotz dieser perspektivischen Angleichung tragen die Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes Berlin auch weiterhin in einem nennenswerten Umfang zur Konsolidierung des Landeshaushalts bei.

3.1.3 Abgesenktes Bezahlungslevel der Tarifbeschäftigten gegenüber der Tarifgemeinschaft deutscher Länder

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Abgesenktes Bezahlungslevel der Tarifbeschäftigten gegenüber der Tarifgemeinschaft deutscher Länder	4	-63,0	-52,5	-42,0	-33,0	-33,0	---

Ende 2016

Berlin ist zum 1. Januar 2013 der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) wieder beigetreten. Gleichwohl bleibt das abgesenkte Bezahlungslevel für einen begrenzten Zeitraum weiter erhalten.

Der verbleibende Abstand von 1,5 % wird dann vollständig im Dezember 2017 abgebaut, sodass zu diesem Zeitpunkt das Bezahlungslevel der TdL erreicht ist.

3.2 Strukturelle Maßnahmen im Bereich der konsumtiven Sachausgaben

3.2.1 Plafondierung der Verwaltungsausgaben im engeren Sinne

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Plafondierung der Verwaltungsausgaben im engeren Sinne	---a	-16,0	-16,0	0,0	+7,0	+74,4	---

Ende 2016 a Gruppen 511, 514, 525, 526, 527, 523, 529, 531, 532, 533, 534, 540 (ohne 540 03 und 540 45), 541, 542, 543, 546, 548, 549

Die Verwaltungsausgaben im engeren Sinne (Geschäftsbedarf und Verbrauchsmittel, Fortbildung, Dienstreisen, Gutachten, IT-Infrastruktur) sollten im Bereich der Hauptverwaltung auf dem Niveau des Jahres 2011 plafondiert werden.

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre (Gesetzesänderungen, das überdurchschnittliche Wachstum der Stadt, die Flüchtlingssituation) führten jedoch zu einem höheren Aufwand für bzw. zu steigender Nachfrage nach Verwaltungsleistungen; sie waren zum Zeitpunkt des Einstiegs in das Sanierungsprogramm in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar. Strukturelle Haushaltsentlastungen können in diesem Bereich nicht mehr erzielt werden.

3.2.2 Nutzung von Effizienzgewinnen im Bereich des Facility Managements

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Nutzung von Effizienzgewinnen im Bereich des Facility Managements	519	-44,4	-77,3	-106,1	-131,2	-154,2	---

Ende 2016

Die Effizienzgewinne im Bereich des Facility Managements werden im Rahmen der Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells erzielt. Die vom Land Berlin genutzten Immobilien der Hauptverwaltung wurden weitestgehend in das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) und ein von der BIM GmbH verwaltetes und optimiertes Anmietvermögen überführt. Durch eine optimierte Bewirtschaftung aller genutzten Gebäude werden Kostensenkungen gegenüber dem Status quo erzielt, insbesondere durch Standortkonzentration, den Verkauf besonders unwirtschaftlicher Gebäude, durch Senkung der Bewirtschaftungsausgaben und durch Neuverhandlung auslaufender Mietverträge.

3.2.3 Absenkung der Wohnungsbauförderung (konsumtiver Teil)

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Absenkung der Wohnungsbauförderung (konsumtiver Teil)	6	-132,3	-186,8	-230,9	-285,5	-339,0	---

Ende 2016

Aufgrund einer Einstellung sämtlicher Altprogramme der Neubauförderung sinken die Altlasten der Wohnungsbauförderung von Jahr zu Jahr deutlich ab. Im Jahr 2011 belief sich der konsumtive Anteil noch auf rund 460 Mio. Euro, im Jahr 2015 war er bereits auf 174 Mio. Euro abgesenkt. Die Ausfinanzierung alter Programme wird voraussichtlich im Jahr 2020 abgeschlossen sein.

Der investive Teil der Wohnungsbauförderung ist in der Maßnahme 3.3 (Strukturelle Maßnahmen im Bereich der Investitionen) enthalten.

3.2.4 Fortführung der Beschäftigungsförderung auf abgesenktem Niveau

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Fortführung der Beschäftigungsförderung auf abgesenktem Niveau	683	-52,5	-40,0	-41,5	-53,6	-54,1	---

Ende 2016

Bestimmte Förderungsmaßnahmen im Land Berlin werden auf abgesenktem verstetigtem Niveau umgesetzt.

3.3 Strukturelle Maßnahmen im Bereich der Investitionen

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Plafondierung der Investitionsausgaben auf absinkendem Niveau	7, 8	-276,0	-375,6	-153,1	+12,6	+1.220,0	---

Ende 2016 Zuführung SIWA in 2015 in Höhe von 496 Mio. Euro nicht berücksichtigt, weil die Zuführung aus einer Rücklagenbildung aus dem Überschuss 2014 finanziert wurde. SIWA-Zuführungen aus dem Finanzierungsüberschuss 2015 und 2016 erfolgten in Höhe von 195,3 Mio. Euro und 1.159 Mio. Euro. Erstmals 2016 Flughafen BER mit 183 Mio. Euro berücksichtigt.

Die Investitionsausgaben des Jahres 2011 waren mit rund 1.550 Mio. Euro (damals ohne auslaufende K-II-Maßnahmen) veranschlagt. Gegenüber diesem Referenzwert konnten durch sorgfältige Auswahl neuer Maßnahmen im Sinne einer Prioritätenordnung in allen Jahren die ausgewiesenen strukturellen Einsparungen erzielt werden. Die in den vergangenen Sanierungsberichten für das Haushaltsjahr 2015 vorgesehene Entlastung ist nicht erreicht worden. Das stetige Ansteigen der Bevölkerungszahl Berlins und die notwendige Beseitigung des entstandenen unabwendbaren Sanierungsbedarfs machten einen Paradigmenwechsel notwendig. Die finanziellen Spielräume hierzu ergaben sich durch die erzielten Haushaltsüberschüsse und führten nicht zu einer Neuverschuldung. Bereits mit dem Nachtragshaushalt 2015 ist das Investitionsvolumen um rund 528 Mio. Euro (496 Mio. Euro für SIWA und 32 Mio. Euro für den Investitionspakt Hochschulen) auf 1.985 Mio. Euro erweitert worden, um mit der Einrichtung eines Sondervermögens (SIWA) nunmehr schnell – auch haushaltsjahrübergreifend – auf die Erfordernisse einer wachsenden Stadt reagieren zu können. Mit dem Jahresabschluss 2015 wurden dem SIWA für 2015 – neben der Zuführung aus dem Nach-

tragshaushalt 2015 – weitere 195,3 Mio. Euro zugeführt. Der Jahresabschluss 2016 ermöglichte eine weitere Zuführung an das SIWA in Höhe von 1.159 Mio. Euro. Das Sondervermögen beinhaltet nunmehr auch einen sogenannten Nachhaltigkeitsfonds, der dem Ausgleich konjunktureller Schwankungen dienen soll, ohne dass Einschnitte in den Haushalt oder Kreditaufnahmen erforderlich werden.

Maßnahmen zum Substanzerhalt des Liegenschaftsvermögens des Landes Berlin werden, soweit die Gesamtkosten einen Betrag von 1,5 Mio. Euro nicht überschreiten, aus der konsumtiv veranschlagten baulichen Unterhaltung finanziert. Maßnahmen für Objekte, die in das Portfolio des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB) übertragen sind, sowie Maßnahmen, die aus dem „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt“ finanziert werden, werden nicht im Kernhaushalt des Landes ausgewiesen.

3.4 Maßnahmen zur dauerhaften Stärkung der Einnahmenseite

3.4.1 Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer zum 1. April 2012	0	38,0	70,0	70,0	70,0	110,0	110,0
Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2014	0	---	---	100,0	100,0	160,0	160,0
Insgesamt	0	38,0	70,0	170,0	170,0	270,0	270,0

Ende 2016

Der Steuersatz der Grunderwerbsteuer ist zum 1. April 2012 von 4,5 % auf 5,0 % angehoben worden.

Zum 1. Januar 2014 wurde der Steuersatz der Grunderwerbsteuer von 5,0 % auf 6,0 % angehoben.

Einführung einer City Tax

Maßnahme (in Mio. Euro)	Gr.- Nr.	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahres- wirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
Einführung einer City Tax	0	---	---	29,2	42,4	44,9	45,0

Ende 2016

Zum 1. Januar 2014 wurde in Berlin eine Übernachtungsteuer eingeführt.

3.5 Gesamtübersicht

Nr.	Maßnahme (in Mio. Euro)	strukturelle Haushaltsentlastungen					volle Jahreswirkung
		Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	vorl. Ist 2016	
3.1.1	Begrenzung der Personalausgaben	nicht berücksichtigt					
3.1.2	Abgesenktes Bezahlungsniveau der Beamten/Beamtinnen und Versorgungsempfänger/innen	nicht berücksichtigt					
3.1.3	Abgesenktes Bezahlungsniveau der Tarifbeschäftigten gegenüber der Tarifgemeinschaft deutscher Länder	nicht berücksichtigt					
3.2.1	Plafondierung der Verwaltungsausgaben im engeren Sinne	-16,0	-16,0	0,0	0,0	0,0 ¹	---
3.2.2	Nutzung von Effizienzgewinnen im Bereich des Facility Managements	-44,4	-77,3	-106,1	-131,2	-154,2	---
3.2.3	Absenkung der Wohnungsbauförderung (konsumtiver Teil)	-132,3	-186,8	-230,9	-285,5	-339,0	---
3.2.4	Fortführung der Beschäftigungsförderung auf abgesenktem Niveau	-52,5	-40,0	-41,5	-53,6	-54,1	---
3.3	Strukturelle Maßnahmen im Bereich der Investitionen	-276,0	-375,6	-153,1	0,0	0,0 ²	---
3.4	Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer zum 1. April 2012	38,0	70,0	70,0	70,0	110,0	110,0
3.4.1	Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2014	---	---	100,0	100,0	160,0	160,0
3.4.2	Einführung einer City Tax zum 1. Januar 2014	---	---	29,2	42,4	44,9	44,9
	Summe der Maßnahmen^a	559	766	731	683	862	---

Ende 2016 a jeweils ohne Berücksichtigung des spezifischen Vorzeichens

¹ Mehrbelastungen bei Verwaltungsausgaben i.H.v. 7,0 Mio. Euro (2015) und 74,4 Mio. Euro (2016) v.a. infolge des Wachstums der Stadt sowie aufgrund von Mehrbedarfen im Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation

² Mehrausgaben im Bereich der Investitionen i.H.v. 12,6 Mio. Euro (2015) und 1220 Mio. Euro (2016) insbesondere im Zusammenhang mit Investitionen in die Infrastruktur der Wachsenden Stadt; dafür Zuführungen aus Haushaltsüberschüssen an das „Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds – SIWANA)