



Ministerium der Finanzen
des Landes Brandenburg

Stabilitätsbericht
des Landes Brandenburg
2010

IMPRESSUM

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg
Heinrich-Mann-Allee 107
14473 Potsdam

Stabilitätsbericht
des Landes Brandenburg
2010

Stabilitätsbericht des Landes Brandenburg 2010

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
I. Grundlagen und Gegenstand der Stabilitätsberichte	2
I.1 Rechtliche Grundlagen	2
I.2 Methodik und Verfahren.....	3
II. Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen	5
III. Einhaltung der Schwellenwerte der Kennziffern.....	6
IV. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung (Standardprojektion)	9
V. Bewertung der Haushaltslage	11
VI. Zusammenfassung.....	12
Anlage	

Abkürzungsverzeichnis

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLB	Brandenburgischer Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BWS	Bruttowertschöpfung
EU	Europäische Union
EW	Einwohner/in
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FehlBEZ	Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen
GG	Grundgesetz
ggü.	gegenüber
gem.	gemäß
HB	Hansestadt Bremen
HH	Hansestadt Hamburg
HGr.	Hauptgruppe
HP	Haushaltsplan
HPE	Haushaltsplanentwurf
i. H. v.	in Höhe von
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
NKA	Nettokreditaufnahme
OGr.	Obergruppe
PolBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für Kosten der politischen Führung
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz
u. a.	unter anderem
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

I. Grundlagen und Gegenstand der Stabilitätsberichte

I.1 Rechtliche Grundlagen

Die Einrichtung eines Systems regelmäßiger Haushaltsüberwachung durch einen nach Artikel 109a Grundgesetz (GG) neu zu gründenden Stabilitätsrat war eines der wesentlichen Ergebnisse der Kommission von Bundesrat und Bundestag zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Der Stabilitätsrat, der den bisher bestehenden Finanzplanungsrat ablöst, ist am 28. April 2010 in Berlin unter dem gemeinsamen Vorsitz des Bundesfinanzministers und des Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten. Er wird künftig mindestens zweimal jährlich – regelmäßig im Mai und im Oktober – zusammenkommen. Dem Stabilitätsrat gehören die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen, die für Finanzen zuständigen Ministerinnen oder Minister der Länder sowie die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie an.

Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrates ist die fortlaufende Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder, um drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können (Art. 109a GG i. V. m. §§ 2 ff. StabiRatG). Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf der Grundlage eines jährlich zu erstellenden Berichtes der jeweiligen Gebietskörperschaft (Stabilitätsbericht). Der Bericht soll die

- Darstellung bestimmter Kennziffern (Indikatoren) zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung und
- zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie
- eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

enthalten (§ 3 Abs. 2 StabiRatG).

Die Stabilitätsberichte sind grundsätzlich bis spätestens Mitte September vorzulegen. Nach § 4 Abs. 2 Satz 2 StabiRatG leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein, ob beim Bund oder in einem bestimmten Land eine Haushaltsnotlage droht, wenn der Bund oder ein Land bei der Mehrzahl der Kennziffern nach § 3 Abs. 2 StabiRatG die zuvor festgelegten Schwellenwerte überschreitet oder die mittelfristige Haushaltsprojektion eine entsprechende Entwicklung ergibt. In diese Prüfung sind gemäß § 4 Abs. 3 StabiRatG alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushaltes umfassend einzubeziehen. Die Beschlüsse des Stabilitätsrates und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht.

I.2 Methodik und Verfahren

In seiner konstituierenden Sitzung hat der Stabilitätsrat ein Bündel von vier Kennziffern (Indikatoren) beschlossen, die der Haushaltsüberwachung zugrunde gelegt werden:

- struktureller Finanzierungssaldo,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote,
- Schuldenstand.

Für jeden Indikator wurden allgemein geltende Schwellenwerte festgelegt, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann (§ 4 Abs. 1 StabiRatG). Die Schwellenwerte zur Beurteilung der Haushaltssituation der Länder sind als Abweichung von den jeweiligen Länderdurchschnittswerten definiert.¹

Bei der Haushaltsüberwachung werden zwei Teilzeiträume betrachtet:

- die aktuelle Haushaltslage, die die Ist-Werte der vergangenen zwei Jahre und die Soll-Werte des laufenden Jahres beinhaltet sowie
- das dem Berichtsjahr folgende Haushaltsjahr² und die drei auf das laufende Haushaltsjahr folgenden Finanzplanungsjahre.

Eine Kennziffer gilt in einem Zeitraum als auffällig, wenn mindestens zwei Werte den festgelegten Schwellenwert überschreiten. Ein Zeitraum wird insgesamt als auffällig gewertet, wenn mindestens drei von vier Kennziffern auffällig sind. Der Stabilitätsrat leitet die Evaluation einer Gebietskörperschaft ein, wenn mindestens einer der beiden Zeiträume auffällig ist.

Die Stabilitätsberichte basieren auf einer zwischen Bund und Ländern abgestimmten Datenbasis. Ausgangsbasis der auf das Haushalts-Ist bezogenen Kennziffern zur Haushaltslage ist die amtliche Finanzstatistik. Der Ermittlung der Kennziffern für das laufende Haushaltsjahr und die Finanzplanungsjahre werden die zum Erhebungsstichtag (grundsätzlich bis Ende April des Berichtsjahres) vorliegenden aktuellen Werte zugrunde gelegt. Für die Kennziffern des dem Berichtsjahr folgenden Haushaltsjahres und der nachfolgenden Planungsjahre sind die Beschlüsse der Landesregierung zum Haushaltsentwurf bzw. zum Finanzplan des Landes Brandenburg maßgeblich. Die einwohnerbezogenen Kennziffern (struktureller Finanzierungssaldo und Schuldenstand) werden bei den Ist-Daten auf Grundlage der amtlichen Bevölkerungszahlen vom 30. Juni des jeweiligen Jahres, bei den Soll- und Finanzplanungsdaten auf Grundlage der amtlichen Bevölkerungszahlen vom 30. Juni des dem Berichtsjahr vorhergehenden Jahres berechnet.

Die Kennziffern für die Flächenländer beziehen sich ausschließlich auf die Landesebene ohne Einbeziehung der Kommunen. Ausgelagerte Einheiten, soweit sie zum Sektor Staat gehören, werden aus systematischen Gründen einbezogen, sobald das sog. Schalenkonzept³ des Statistischen Bundesamtes vollständig zum Zwecke der Abgrenzung des Staatssektors in der vierteljährlichen Kas- senstatistik realisiert ist.

¹ Für den Bund wurden gegenüber den Ländern abweichende Schwellenwerte festgelegt.

² Sofern ein Beschluss der Landesregierung zum Haushaltsentwurf für das dem Berichtsjahr folgende Haushaltsjahr vorliegt

³ Mit dem Schalenkonzept wird die Systematik des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESGV 1995) schrittweise in der Jahresrechnungsstatistik umgesetzt. Zielsetzung des Schalenkonzepts ist eine bessere Vergleichbarkeit der Datengrundlage durch eine Integration der aus dem Sektor Staat ausgegliederten Einheiten (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen) in die Kernhaushalte.

Der Stabilitätsbericht enthält außerdem gem. § 3 Abs. 2 StabiRatG eine "Standardprojektion" der mittelfristigen Haushaltsentwicklung, die ebenfalls auf der Grundlage von zwischen Bund und Ländern abgestimmten makroökonomischen Daten erstellt wird. Mit der Standardprojektion wird ermittelt, bei welcher Ausgabenwachstumsrate am Ende des Projektionszeitraums eine Auffälligkeit im Sinne einer Überschreitung des Schwellenwerts für die Kennziffer Schuldenstand gerade noch vermieden wird. Durch den Verzicht auf eine detaillierte Schätzung einzelner Ausgabepositionen ist die Projektion weniger anfällig gegenüber Annahmen über die längerfristige zukünftige Entwicklung einzelner gesamt- und finanzwirtschaftlicher Größen.

II. Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze

Der im Zuge der Umsetzung der Beschlüsse der Kommission von Bundesrat und Bundestag zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu gefasste Art. 109 GG legt für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundzüge für die verfassungsrechtliche Begrenzung der Nettokreditaufnahme fest. Bund und Länder müssen danach ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen.⁴ Abweichungen von diesem Grundsatz sind insbesondere zum symmetrischen Ausgleich der Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen auf die öffentlichen Haushalte möglich.

Die Neuregelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme finden erstmals mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung. Die Vorgaben müssen vom Bund ab dem Jahr 2016 und von den Ländern ab dem Jahr 2020 eingehalten werden. Auf Grundlage der Übergangsregelung in Art. 143d GG kann zeitlich befristet – die Länder nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen – von den Vorgaben des Art. 109 GG abgewichen werden. Die Länder müssen ihre Haushalte in der Übergangsphase so aufstellen, dass die Vorgabe strukturell ausgeglichener Haushalte ab dem Jahr 2020 erfüllt wird.

Nach Art. 103 BvgVerf in Verbindung mit § 18 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen von dieser Begrenzung sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Das Land Brandenburg hat die für die zulässige Kreditaufnahme maßgeblichen landesrechtlichen Regelungen im Haushaltsplan des Jahres 2010 eingehalten. Die veranschlagte Nettokreditaufnahme liegt unter den – um Einnahmen aus Zuweisungen, Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) bereinigten – veranschlagten Ausgaben für Investitionen.

Auch im Entwurf zum Haushaltsplan 2011 unterschreitet die vorgesehene Nettokreditaufnahme die für Investitionen veranschlagten Ausgaben um 247,3 Mio. €. Im Finanzplanungszeitraum 2012 bis 2014 wird mit der geplanten Höhe der Investitionsausgaben die derzeit geltende verfassungsmäßige Kreditobergrenze bei gleichzeitig vorgesehener Rückführung der Nettokreditaufnahme um 150 Mio. € jährlich eingehalten. Für das Jahr 2014 ist keine Nettokreditaufnahme mehr vorgesehen.

Tabelle 1: Entwicklung der Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditgrenze (in Mio. €)

	HP 2010	HPE 2011	Finanzplan		
			2012	2013	2014
Eigenfinanzierte Investitionen	884,7	747,3	775,8	711,4	655,9
Nettokreditaufnahme	650,9	500,0	350,0	200,0	0,0
Differenz	233,8	247,3	425,8	511,4	655,9

Quelle: Haushaltsplan 2010, Entwurf des Haushaltsplans 2011, Finanzplan des Landes Brandenburg 2010-2014, eigene Berechnungen

⁴ Dabei bleibt dem Bund nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG die Möglichkeit einer strukturellen Nettokreditaufnahme von bis zu 0,35 % des nominalen BIP.

III. Einhaltung der Schwellenwerte der Kennziffern

Der Stabilitätsrat legt nach § 3 Abs. 2 StabiRatG allgemein geltende, geeignete Kennziffern für die Beurteilung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft fest. Nach der Zielsetzung des StabiRatG müssen hier Kennziffern gefunden werden, die die allgemeine Haushaltslage der Gebietskörperschaften beschreiben und frühzeitig Hinweise auf eine drohende Haushaltsnotlage geben können.

Auf seiner konstituierenden Sitzung am 28. April 2010 hat der Stabilitätsrat ein Bündel von vier Kennziffern beschlossen. Für jede einzelne Kennziffer wurden darüber hinaus Schwellenwerte beschlossen, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Die Schwellenwerte zur Beurteilung der Haushaltssituation der Länder orientieren sich am Länderdurchschnitt und sind als Abweichung von diesen definiert.⁵

- Struktureller Finanzierungssaldo: Finanzierungssaldo in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen und bereinigt um konjunkturelle Einflüsse⁶. Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert.

Bei den Ländern gilt der Schwellenwert für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage als überschritten, wenn der Finanzierungssaldo um mehr als 200 € je EW ungünstiger ist als der Länderdurchschnitt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. eines Aufschlags von 100 € je EW. Auf diesen Aufschlag kann verzichtet werden, wenn die Steuerschätzung des laufenden Jahres wesentlich bessere Ergebnisse erbringt als die vorangegangene Schätzung.

- Kreditfinanzierungsquote: Verhältnis der Nettokreditaufnahme in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs zu den bereinigten Ausgaben. Entnahmen/Zuführungen aus dem Grundstock werden als ordentliche Einnahmen/Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert. Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt.

Bei den Ländern gilt der Schwellenwert im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage als überschritten, wenn die Kreditfinanzierungsquote um mehr als 3 Prozentpunkte ungünstiger ist als der Länderdurchschnitt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. eines Aufschlags von 4 Prozentpunkten. Auf diesen Aufschlag kann verzichtet werden, wenn die Steuerschätzung des laufenden Jahres wesentlich bessere Ergebnisse erbringt als die vorangegangene Schätzung.

- Zins-Steuer-Quote: Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen. Die Abgrenzung der Zinsausgaben erfolgt analog zum Schuldenstand. Die Steuereinnahmen werden bereinigt um LFA-Leistungen bzw. erhaltene LFA-Zahlungen in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, allgemeine BEZ, Förderabgabe und Kompensationszahlungen, soweit diese im LFA berücksichtigt werden (Kfz-Steuer-Kompensation).

Der Schwellenwert für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn die Zins-Steuer-Quote 140 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw.

⁵ Für den Bund wurden gegenüber den Ländern abweichende Schwellenwerte festgelegt.

⁶ Solange keine Entscheidungen über Konjunkturbereinigungsverfahren getroffen sind, wird für die Länder eine implizite Bereinigung durch Ländervergleich vorgesehen.

150 % des Länderdurchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. eines Aufschlags von einem Prozentpunkt.

- Schuldenstand: Schuldenstand zum Stichtag 31.12. (fundierte Schulden am Kreditmarkt). Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt. Der Schuldenstand des betrachteten Jahres im Soll und im Finanzplanungszeitraum errechnet sich aus dem Schuldenstand des vorausgegangenen Jahres zzgl. der Nettokreditaufnahme des betrachteten Jahres.

Der Schwellenwert im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn der Schuldenstand je EW 130 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 220 % des Länderdurchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Für den Zeitraum der Finanzplanung gilt der Schwellenwert des laufenden Haushaltsjahres zzgl. 200 € je EW je Jahr.

Tabelle 2: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage				Finanzplanung				
	Ist 2008	Ist 2009	Soll 2010	Über- schreitung	HPE 2011	FPI 2012	FPI 2013	FPI 2014	Über- schreitung
Finanzierungssaldo (€ je EW)	59	-78	-254	nein	-237	-110	-45	35	nein
<i>Schwellenwert</i>	-132	-403	-575		-675	-675	-675	-675	
<i>Länderdurchschnitt</i>	68	-203	-375		--	--	--	--	
Kreditfinanzierungsquote (%)	0,1	2,0	4,2	nein	4,6	3,1	1,5	-0,7	nein
<i>Schwellenwert</i>	3,5	8,8	11,7		15,7	15,7	15,7	15,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	0,5	5,8	8,7		--	--	--	--	
Zins-Steuer-Quote (%)	12,6	11,7	13,1	nein	12,8	12,4	11,9	11,9	nein
<i>Schwellenwert</i>	13,9	14,2	15,8		16,8	16,8	16,8	16,8	
<i>Länderdurchschnitt</i>	10,0	10,1	11,3		--	--	--	--	
Schuldenstand (€ je EW)	6.773	6.929	7.188	nein	7.387	7.526	7.606	7.605	nein
<i>Schwellenwert</i>	7.808	8.125	8.563		8.763	8.963	9.163	9.363	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.006	6.250	6.587		--	--	--	--	
Auffälligkeit Zeiträume	nein				nein				
Auffälligkeit Kennziffern	nein								

Alle vier Kennziffern⁷ zeigen sich in beiden zu betrachtenden Zeiträumen unauffällig:

- Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist im Jahr 2010 aufgrund der krisenbedingten Steuerausfälle stark angestiegen. Zusätzlich ist ein Fehlbetrag i. H. v. 145 Mio. € aus dem Vorjahr auszugleichen. Dennoch wird der Schwellenwert von -575 € je EW um mehr als die Hälfte unterschritten. Im Finanzplanungszeitraum verbessert sich der Finanzierungssaldo sukzessive, bis 2014 wieder ein Finanzierungsüberschuss erreicht wird.

⁷ Die Werte der Kennziffern werden nach der im Stabilitätsrat festgelegten Abgrenzung ermittelt. Dadurch bedingt können sich Abweichungen zu den Kennziffern im Landeshaushalt einschließlich Mittelfristiger Finanzplanung ergeben.

- Die Kreditfinanzierungsquote spiegelt die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Haushalt des Landes Brandenburg wider. Erst ab dem Jahr 2012 führt die prognostizierte Konjunkturbelebung zu einer sinkenden Kreditaufnahme. Die Kreditfinanzierungsquote wird dann deutlich unter dem Schwellenwert liegen und 2014 in Abgrenzung des Stabilitätsrates einen Wert von -0,7 % erreichen.
- Die Zins-Steuer-Quote bleibt im Betrachtungszeitraum insgesamt unauffällig, wenn auch auf hohem Niveau. Hier wirkt die hohe jährliche Neuverschuldung in der ersten Hälfte der 1990iger Jahre nach, die insgesamt zu einem hohen Verschuldungsniveau geführt hat. Auf der Grundlage der vom Arbeitskreis Steuerschätzungen prognostizierten Entwicklung der Steuereinnahmen entwickelt sich die Quote leicht rückläufig und liegt im Jahr 2014 bei 11,9 %.
- Brandenburg liegt im gesamten Betrachtungszeitraum auch beim Schuldenstand deutlich unter den Schwellenwerten, wenngleich sich der Schuldenstand pro Kopf aufgrund der einschließlich bis zum Jahr 2013 weiterhin erforderlichen Nettoneuverschuldung insgesamt weiter erhöhen wird. Zu einer weiteren Erhöhung der Pro-Kopf-Verschuldung wird der voraussichtliche Bevölkerungsrückgang in Brandenburg beitragen, der in den Kennziffern für die Jahre 2010 ff. nicht berücksichtigt ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Haushaltslage des Landes Brandenburg weder bei einer der Kennziffern noch in einem der beiden Zeiträume eine Auffälligkeit zeigt, die auf eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Abs. 1 StabiRatG hinweist.

IV. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung (Standardprojektion)

Nach § 3 Abs. 2 StabiRatG muss der Bericht eine "Standardprojektion" der Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Ziel dieser Projektion ist, im Hinblick auf eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 StabiRatG eine „entsprechende Entwicklung“ aufzeigen zu können. Der Stabilitätsrat hat hierzu sowohl die Ausgestaltung der Standardprojektion als auch das Verfahren festgelegt, auf dessen Grundlage die Prüfung und Beurteilung der Haushaltssituation einer Gebietskörperschaft nach § 4 Abs. 2 StabiRatG erfolgt. Darüber hinaus wird im Stabilitätsrat die Haushaltsentwicklung der Länder insgesamt beraten, wenn die maximal zulässige Ausgabenzuwachsrate aller Länder geringer als die Inflationsrate ist.

Die Standardprojektion konzentriert sich auf die Kennziffer Schuldenstand, die als Resultat langfristiger Entwicklungen eine zentrale Größe zur Beurteilung der Haushaltssituation darstellt. Für die Beurteilung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik einer Gebietskörperschaft ist daher die Stabilisierung des Schuldenstandes im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) maßgeblich. Unter der Annahme, dass der Schuldenstand in Relation zum BIP der Ländergesamtheit auf dem Niveau des Ausgangsjahres der Projektion konstant gehalten wird, wird im Rahmen der Standardprojektion für jedes einzelne Land berechnet, welche jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der Ausgaben dazu führt, dass eine Auffälligkeit der Kennziffer Schuldenstand im Projektionsendjahr gerade noch vermieden wird (maximal zulässige Ausgabenzuwachsrate). Grundsätzlich gilt für die Standardprojektion ein Projektionszeitraum von sieben Jahren.

Da die Standardprojektion eine stark vereinfachte und zudem modellhafte Abschätzung der Haushaltssituation und keine Prognose der zukünftigen Entwicklung darstellt sowie nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielt, kann auf dieser Grundlage nicht abschließend beurteilt werden, ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht.⁸

Das Modell wird spätestens nach Ablauf von zwei Berichtsperioden einer Evaluierung unterzogen.

Tabelle 3: Ergebnisse der Standardprojektion

Projektionszeitraum	Maximale jahresdurchschnittliche Ausgabenrate bis zur Erreichung des Schwellenwertes der Kennziffer Schuldenstand im Projektionsjahr		
	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2009-2016	1,2 %	-0,5 %	2,5 %
2010-2017	1,0 %	-0,5 %	2,5 %
Ergebnis der Projektion	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.		

Die maximal zulässige Ausgabenzuwachsrate gilt als unkritisch, wenn sie oberhalb des Schwellenwertes liegt. Der Schwellenwert wird aus der im Durchschnitt aller Länder zulässigen Ausgabenrate zuzüglich eines Zuschlags von 3 Prozentpunkten ermittelt. Der Länderdurchschnitt für eine maximal mögliche Zuwachsrate der Ausgaben im Rahmen dieser Standardprojektion beträgt für beide Projektionszeiträume jeweils 2,5 %. Eine Haushaltsnotlage droht dann, wenn die maximale Ausgabenzuwachsrate eines Landes um mehr als 3 Prozentpunkte den Länderdurchschnitt unterschreitet. Im Ergebnis der Berechnungen ergeben sich für Brandenburg maximale Ausgabenzuwachsraten von jährlich 1,2 % (Basis Ist 2009) bzw. 1,0 % (Basis Soll 2010). Diese Zuwachsraten des Landes Brandenburg, für die der Schuldenstand des jeweiligen Basisjahres 2009 bzw. 2010

⁸ Eine detaillierte Modellbeschreibung ist in der Anlage beigefügt (Anlage).

auf 130 % im Projektionsjahr 2016 bzw. 2017 stabilisiert wird, liegen unterhalb des Länderdurchschnittes aber deutlich über den Schwellenwerten von jeweils -0,5 %. Daher gibt das Ergebnis der Projektion keinen Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage.

V. Bewertung der Haushaltslage

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat den eingeschlagenen Konsolidierungspfad der Brandenburger Haushaltsentwicklung unterbrochen. Nach der Erzielung von Überschüssen in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 musste Brandenburg 2009 erhebliche Einnahmeausfälle bei Steuern und im Finanzausgleich verkraften, die im Haushaltsvollzug nicht ausgeglichen werden konnten. Infolgedessen hat Brandenburg seinen Haushalt 2009 mit einem Fehlbetrag von rd. 145 Mio. € abgeschlossen, der im Haushaltsjahr 2010 ausgeglichen werden muss.

Im Ergebnis des Jahres 2009 stieg die Gesamtverschuldung des Landes auf 18.319 Mio. €. Die Steuerdeckungsquote sank von 55,6 % im Jahr 2008 auf 50,2 % im Jahr 2009.

Dennoch hat es sich die Landesregierung Brandenburg bereits mit Aufstellung des Haushaltsplanes 2010 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2009-2013 zur Aufgabe gemacht, die infolge des Wegbrechens der Einnahmen erforderliche jährliche Neuverschuldung wieder zügig zurückzuführen und ab dem Jahr 2014 ohne neue Schulden auszukommen. Dieser Weg wird mit dem aktuellen Haushaltsplanentwurf 2011 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung 2010-2014 weiter verfolgt.

Die geplanten Ausgaben sinken im Zeitraum 2010 bis 2014 von 10.511,5 Mio. € um rd. 952,8 Mio. € auf 9.558,7 Mio. €, wobei im ersten Jahr dieses Zeitraums, 2010, die Ausgabenstruktur durch erhöhte Rücklagenzuführungen (200 Mio. € Sonderzuführung an den Versorgungsfonds des Landes Brandenburg sowie 148 Mio. € für die Deckung des Fehlbetrages aus 2009) verzerrt ist. Aber auch die Betrachtung der bereinigten Ausgaben zeigt, dass in den Jahren von 2010 (10.105 Mio. €) bis 2014 (9.503,0 Mio. €) ein deutlicher Rückgang um insgesamt 602 Mio. € bzw. 1,5 % jährlich ansteht.

Die Begrenzung des Ausgabenwachstums hat nach wie vor hohe Priorität. Der oftmals großen Volatilität der Einnahmen - wie zuletzt anhand der Einbrüche des Jahres 2009 zu beobachten - können kurzfristig nur in geringem Maße Ausgabenanpassungen entgegengesetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird der Auflösung der in den Finanzplanungsjahren derzeit noch veranschlagten Globalen Minderausgaben von 380 Mio. € in 2012 bis 430 Mio. € in 2014 besondere Bedeutung beigemessen.

VI. Zusammenfassung

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage				Finanzplanung				
	Ist 2008	Ist 2009	Soll 2010	Über- schreitung	HPE 2011	FPI 2012	FPI 2013	FPI 2014	Über- schreitung
Finanzierungssaldo (€ je EW)	59	-78	-254	nein	-237	-110	-45	35	nein
<i>Schwellenwert</i>	-132	-403	-575		-675	-675	-675	-675	
<i>Länderdurchschnitt</i>	68	-203	-375		--	--	--	--	
Kreditfinanzierungsquote (%)	0,1	2,0	4,2	nein	4,6	3,1	1,5	-0,7	nein
<i>Schwellenwert</i>	3,5	8,8	11,7		15,7	15,7	15,7	15,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	0,5	5,8	8,7		--	--	--	--	
Zins-Steuer-Quote (%)	12,6	11,7	13,1	nein	12,8	12,4	11,9	11,9	nein
<i>Schwellenwert</i>	13,9	14,2	15,8		16,8	16,8	16,8	16,8	
<i>Länderdurchschnitt</i>	10,0	10,1	11,3		--	--	--	--	
Schuldenstand (€ je EW)	6.773	6.929	7.188	nein	7.387	7.526	7.606	7.605	nein
<i>Schwellenwert</i>	7.808	8.125	8.563		8.763	8.963	9.163	9.363	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.006	6.250	6.587		--	--	--	--	
Auffälligkeit Zeiträume	nein				nein				
Auffälligkeit Kennziffern	nein								

Die Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung weisen für Brandenburg nicht auf die Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage hin.

Ergebnisse der Standardprojektion Brandenburg

Projektionszeitraum	Maximale jahresdurchschnittliche Ausgabenrate bis zur Erreichung des Schwellenwertes der Kennziffer Schuldenstand im Projektionsjahr		
	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2009-2016	1,2 %	-0,5 %	2,5 %
2010-2017	1,0 %	-0,5 %	2,5 %
Ergebnis der Projektion	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.		

Die Standardprojektion weist für Brandenburg nicht auf die Gefahr einer Haushaltsnotlage hin. Diese würde drohen, wenn die für Brandenburg ermittelte maximale Ausgabenzuwachsrate unterhalb der Schwellenwerte von jeweils -0,5 % liegen würde.

Bewertung der Haushaltslage durch die Gebietskörperschaft

Das Land Brandenburg weist weder bei den Kennziffern in einem der beiden Zeiträume noch bei der Standardprojektion eine Auffälligkeit auf, die auf die Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage nach § 4 Abs. 1 StabiRatG hinweist.

Anlage

Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG

Der Stabilitätsrat beschließt die Erstellung von Projektionen der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß dem nachstehenden Modell:

1. Grundlage

Im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung nach § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz berät der Stabilitätsrat jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der u.a. eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Gemäß § 4 Absatz 2 Nummer 2 Stabilitätsratsgesetz leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein, ob beim Bund oder einem Land eine Haushaltsnotlage droht, wenn bei der Mehrzahl der Kennziffern die Schwellenwerte überschritten werden oder die Projektion eine entsprechende Entwicklung ergibt.

2. Darstellung im Bericht

Die Gebietskörperschaften können im Bericht eine eigene Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorlegen. Diese kann entweder in Form einer auf die Einführung der neuen Schuldenregel zielbezogenen Ausgabenentwicklung oder einer mittelfristigen Haushaltprojektion auf Grundlage einer differenzierten Fortschreibung von Einnahmen und Ausgaben oder einer Fortschreibung der Haushaltsentwicklung über den Finanzplanzeitraum hinaus vorgenommen werden. Dabei sind einheitliche Annahmen zu berücksichtigen.

- Ziel der Projektion "**Zielbezogene Ausgabenentwicklung**" ist es, das maximal mögliche jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstum zu ermitteln, das bei standardisierten Einnahmeerwartungen die Einhaltung der neuen Schuldenregel gewährleistet.
- Ausgehend von der aktuellen Haushaltslage ist es die Aufgabe der Projektion "**Fortschreibung von Einnahmen und Ausgaben**", unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen mit Hilfe von konsistenten und einheitlichen Annahmen die mittel bzw. längerfristige Haushaltsentwicklung abzubilden und so eine möglicherweise drohende Haushaltsnotlage frühzeitig offen zu legen.
- Die "**Fortschreibung des Finanzplans**" zielt darauf ab, die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vom jeweiligen Land entsprechend den individuellen tatsächlichen Gegebenheiten und politischen Zielsetzungen zu erstellen.

Der Bericht nach § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz muss außerdem eine "**Standardprojektion**" der Haushaltsentwicklung, die gerade noch eine drohende Haushaltsnotlage vermeidet, enthalten. Im Rahmen dieser Projektion stellen die Länder die Zuwachsrate der Ausgaben zur Vermeidung einer drohenden Haushaltsnotlage im Endjahr der Projektion, die Rate der Referenzgruppe sowie die daraus abgeleitete Schwelle gemäß dem Abschnitt "Prüfmaßstab der Standardprojektion" dar. Der Bund stellt die Zuwachsrate der Ausgaben dar, die die Schuldenstandsquote ab dem Jahr 2017 auf dem Niveau des Jahres 2016 stabilisiert, das auf Basis der Einhaltung der Schuldenregel ermittelt wird. Diese Rate wird der Ausgabenrate gegenübergestellt, die im Abschnitt "Prüfmaßstab der Standardprojektion" erläutert wird.

Dieses Verfahren ist die Grundlage der Beurteilung, ob eine Prüfung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz erfolgt.

3. Ziel der Standardprojektion

Die Überschreitung der Schwellenwerte der Kennziffern weist nach § 4 Absatz 1 Stabilitätsratsgesetz auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen verfolgt nach § 4 Absatz 2 Nummer 2 das Ziel, im Hinblick auf eine drohende Haushaltsnotlage eine "entsprechende Entwicklung" aufzuzeigen.

Die Standardprojektion konzentriert sich auf die Kennziffer Schuldenstand, die als Resultat langfristiger Entwicklung eine zentrale Größe zur Beurteilung der Haushaltslage darstellt. Einerseits ist diese Größe mit der Zins-Steuer-Quote verknüpft und andererseits dienen Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote stärker zur Beurteilung der jeweils aktuellen Lage. Im Rahmen finanzwissenschaftlicher Analysen ist die Stabilisierung des Schuldenstands im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt für die Beurteilung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik mit entscheidend.

Die Standardprojektion ermittelt gemessen an der Kennziffer Schuldenstand, bei welcher Zuwachsrate der Ausgaben am Ende des Projektionszeitraums eine Auffälligkeit im Sinne einer Überschreitung des entsprechenden, für die kennifferngestützte Analyse geltenden Schwellenwerts gerade noch vermieden wird. Diese Zuwachsrate wird an einem geeigneten Referenzwert gemessen. Durch den Verzicht auf eine detaillierte Schätzung einzelner Ausgabepositionen ist die Projektion weniger anfällig gegenüber Annahmen über die längerfristige zukünftige Entwicklung einzelner gesamt- und finanzwirtschaftlicher Größen. Eine Scheingenaugigkeit von langfristigen Prognosen wird vermieden. Zudem kann jede präjudizierende Wirkung einzelner, unterstellter Ausgabesteigerungen vermieden werden. Bei den Verfahren wird die Einnahmeentwicklung auf Basis einheitlicher technischer Annahmen geschätzt. Der zur Vermeidung einer auffälligen Kennziffer Schuldenstand im Projektionsendjahr mögliche Finanzierungssaldo determiniert dann den Ausgabenzuwachs, der sich als Residuum ergibt.

Die Standardprojektion knüpft lediglich aus Vereinfachungsgründen nur auf der Ausgabenseite der Haushalte an. Etwaige Konsolidierungserfordernisse können aber grundsätzlich sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmeseite der Haushalte bewältigt werden.

Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushaltssituation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen.

4. Verfahren der Standardprojektion

Für jedes **Land** wird ermittelt, wie hoch der Schuldenstand am Ende des Projektionszeitraums sein darf, damit die Kennziffer "Schuldenstand je Einwohner" gemäß der festgelegten Schwellenwerte gerade nicht auffällig wird. Der Referenzwert der Schwellenwerte am Ende des Projektionszeitraums wird im Sinne einer technischen Annahme, die gleichzeitig dem Postulat einer tragfähigen finanzpolitischen Entwicklung Rechnung trägt, so bestimmt, dass der Schuldenstand der Ländergesamtheit in Relation zum BIP auf dem Niveau des Ausgangsjahres der Projektion stabilisiert wird. Die Differenz zwischen dem im Sinne des Kennziffernbündels auffälligen Schuldenstand je Einwohner im Endjahr der Projektion und dem Schuldenstand je Einwohner des jeweiligen Landes im Ausgangsjahr der Projektion ergibt den rechnerischen Wert für die kumulierte Kreditaufnahme je Einwohner, bei der die drohende Haushaltsnotlage gerade noch vermieden wird. Diese kann positiv oder negativ ausfallen. Die Ausgaben im Endjahr werden auf die Ausgaben des Ausgangsjahres der Projektion bezogen und eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der Ausgaben ermittelt, die rechnerisch die Ausgaben im Endjahr der Projektion ergibt.

Beim **Bund** wird ab dem Jahr 2017 die Schuldenstandsquote des Jahres 2016 stabilisiert, die sich auf Basis einer Modellrechnung des Übergangspfads der Schuldenregel ergibt. Zusammen mit den Annahmen zur Einnahmeentwicklung ergeben sich auf Basis der vom Bund angestrebten Finanzierungs-salden die Ausgaben und damit auch ihre jahresdurchschnittliche Zuwachsrate als endogene Größe. Die Projektionsrechnungen im ersten Bericht bilden die Referenz für den Vergleich für die folgenden Jahre.

Die Projektion stellt auf die Verschuldung der Haushalte im engeren Sinne ab (Frage der Sektorzuordnung). Damit sollen Verzerrungen der Projektionsbasis beispielsweise durch die eingegangene Verschuldung aufgrund der Finanzmarktkrise verhindert werden.

Die Projektionsrechnungen werden für das Standardverfahren auf Grundlage der aktuellen Haushaltssituation gemessen am Ist-Ergebnis des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres und am Haushalts-Soll gemäß der Meldung an den Stabilitätsrat nach § 12 Absatz 3 GO Stabilitätsrat durchgeführt.

Das Modell wird spätestens nach Ablauf von zwei Berichtsperioden einer Evaluierung unterzogen. Dabei sind gegebenenfalls alternative Verfahren zu prüfen, da die geltenden Finanzausgleichsregelungen bis zum Jahr 2019 befristet sind und ansonsten streitanfällige technische Annahmen über die zukünftige bundesstaatliche Einnahmeverteilung erforderlich werden.

5. Prüfmaßstab der Standardprojektion

Die Entscheidung über die Prüfung der Haushaltssituation einer Gebietskörperschaft nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz erfolgt zweistufig:

Stufe I:

Es wird geprüft, ob die ermittelte Ausgabenwachstumsrate

- eines **Landes** den Durchschnitt der Ländergesamtheit um mehr als drei Prozentpunkte
- des **Bundes** die im Berichtsjahr 2010 ermittelte niedrigere jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der beiden Berechnungen um mehr als zwei Prozentpunkte

sowohl in der Berechnung aufbauend auf dem Ist-Ergebnis des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres als auch auf dem Soll-Ansatz des laufenden Jahres unterschreitet.

Zusätzlich wird geprüft, ob die ermittelte Ausgabenwachstumsrate der Ländergesamtheit auffällig gering ist. Fällt diese Wachstumsrate geringer aus als der Deflator der privaten Konsumausgaben (gemäß der zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Eckwerte), wird der Stabilitätsrat über die Haushaltsentwicklung der Länder insgesamt beraten.

Die Verwendung von zwei Ausgangsjahren hat den Vorteil, dass einmalige Schwankungen in den Ausgaben oder Einnahmen nicht zu einer negativen Einschätzung der Haushaltssituation führen. Wenn in beiden Jahren die Schwellenwerte unterschritten werden, deutet dies zunächst auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Stufe II:

Das Ergebnis der Referenzrechnung einer Gebietskörperschaft wird einer qualitativen Bewertung unterzogen. Dabei werden u. a. die eigenständige Projektionsrechnung der Gebietskörperschaft und die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen nach § 2 Konsolidierungshilfengesetz berücksichtigt.

6. Annahmen der Standardprojektion

- Der Projektionszeitraum umfasst 7 Jahre.
- Für den Zeitraum der Finanzplanung wird für die Einnahmenseite die mittelfristige gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung zugrunde gelegt. Dabei wird unterstellt, dass das Endjahr der Mittelfrist ein konjunkturelles Normaljahr ist. Zur weiteren Fortschreibung wird das nominale Wachstum des Produktionspotentials herangezogen, so dass auch das Endjahr der Projektion konjunkturneutral ist.
- Bei den Ländern wird unterstellt, dass sich die Steuereinnahmen einschließlich Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zunächst entsprechend der mittelfristigen Steuerschätzung entwickeln. Anschließend wird ein Anstieg in Übereinstimmung mit dem nominalen Produktionspotential angenommen. Bei der Projektionsrechnung auf Grundlage des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres werden für das laufende Jahr die Einnahmen des Haushalts-Solls gemäß Meldung an das Sekretariat verwendet. Für die sonstigen Einnahmen wird ein Zuwachs von 1% jährlich unterstellt.
- Beim Bund entsprechen die Steuereinnahmen der aktuellen Steuerschätzung und werden nach dem Ende des Finanzplanungszeitraums entsprechend der nominalen BIP-Entwicklung fortgeschrieben (nach Schließung der Output-Lücke mit dem Potentialwachstum). Die sonstigen Einnahmen nehmen mit einer jährlichen Rate von 1% zu. Der Investitions- und Tilgungsfonds wird berücksichtigt.
- Für die ostdeutschen Länder wird eine Entwicklung der SoBEZ entsprechend der Regelung in § 11 Abs. 3 FAG unterstellt. Auch die übrigen SoBEZ werden gemäß FAG fortgeschrieben.
- Die Abgrenzung von Einnahmen, Ausgaben und Schuldenstand erfolgt analog zur Definition bei den Kennziffern.