Finanzplanung von Berlin 2018 bis 2022

Beschluss des Senats von Berlin vom 4. September 2018
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck: A8 Druck- und Medienservice Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Rahmenbedingungen und Risiken	7
2	Konsolidierung und Haushaltsüberwachung	21
3	Investitionen	27
4	Leitlinien und Schuldenbremse	35
5	Herleitung des Mindestbetrags für Finanzierungssaldo	41
6	Eckwerte der Finanzplanung 2018 bis 2022	45
7	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	47
8	Gemeinsames Schema	63
	Kompendium wichtiger Fachbegriffe	67
	Anlage: Investitionsprogramm des Landes Berlin für die Jahre 2018 bis 2022 (auf den gelben Seiten)	

Vorwort

Die solide Entwicklung des Berliner Haushalts verfestigt sich: Der Überschuss von über 2,1 Mrd. Euro im vergangenen Jahr markierte das sechste Jahr in Folge, in dem der Haushalt mit einem positiven Ergebnis abschloss. Auch die Haushaltsentwicklung im laufenden Jahr deutet wieder auf ein deutlich positives Jahresergebnis hin. Dieser Trend ist kein Zufall; er spiegelt vielmehr zum einen die günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – hohes Wachstum, dynamische Arbeitsmärkte und niedrige Zinsen – wider, zum anderen den Erfolg der Konsolidierungsbemühungen und einer vorausschauenden Haushaltsplanung und -führung.

Haushaltsüberschüsse sind kein Selbstzweck. Sie ermöglichen aber, den weiterhin zu hohen Schuldenstand des Landes zu reduzieren und damit die Anfälligkeit des Haushalts für ein weniger günstiges Umfeld zu verringern. Zugleich können Teile der Überschüsse dem SIWANA zugeführt werden und stehen damit auch überjährig für die Finanzierung zusätzlichen Investitionsbedarfs zur Verfügung. Das Ziel des Senats, durch ein deutlich höheres, vor allem aber stetiges Niveau der öffentlichen Investitionen die Wachstumschancen für und die Lebensbedingungen in Berlin zu verbessern, wird damit finanziell unterlegt.

Die Finanzplanung steht ebenso wie die Planung und Durchführung des kommenden Doppelhaushalts 2020/21 im Vorschatten zweier wichtiger Ereignisse: Mit dem Beginn des Jahres 2020 läuft die Konsolidierungshilfenvereinbarung aus, und gleichzeitig tritt die Schuldenbremse in Kraft. Berlin steht damit in der Pflicht, künftig einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Unbeschadet des dem Abgeordnetenhaus als Gesetzgeber zustehenden Rechts, eine landesgesetzliche Regelung für die Umsetzung der Schuldenbremse zu treffen, berücksichtigt die vorliegende Finanzplanung diese grundgesetzliche Vorgabe mit einigen technischen Annahmen. Damit werden die Rahmenbedingungen, die sich aus den grundgesetzlichen Vorgaben für die zukünftige Berliner Finanzpolitik ergeben werden, vorläufig verdeutlicht. Zukünftige Finanzplanungen werden die vom Landesgesetzgeber zu treffenden Entscheidungen aufgreifen und darstellen.

Die Orientierung an einer neuen Zielgröße ändert allerdings nichts an der fortdauernden Gültigkeit der grundsätzlichen finanzpolitischen Leitlinie, dem bewährten Zweiklang von Investieren und Konsolidieren. Sie ist Grundlage für eine ausgewogene Finanzpolitik, die den vielfältigen Interessen und Notwendigkeiten des Landes gerecht wird und eine weiterhin positive Entwicklung Berlins abstützt.

Dr. Matthias Kollatz

1 Rahmenbedingungen und Risiken

- Berlin weiter überdurchschnittlich beim Wachstum von Wirtschaft, Einwohnerzahl und Arbeitsplätzen.
- Schuldentragfähigkeit weiter verbessert.
- Pläne der Bundesregierung bringen Be- und Entlastungen, deren Gesamtwirkung noch nicht zu quantifizieren ist.

1.1 Berlin weiter mit überdurchschnittlichem Wachstum

Berlin befindet sich seit Beginn des Jahrzehnts wirtschaftlich auf einem positiven Entwicklungspfad, der sogar den ungewöhnlich starken Expansionsprozess der deutschen Wirtschaft insgesamt übersteigt. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine weiterhin solide Entwicklung des Haushalts bleiben damit günstig (Abb. 1).

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

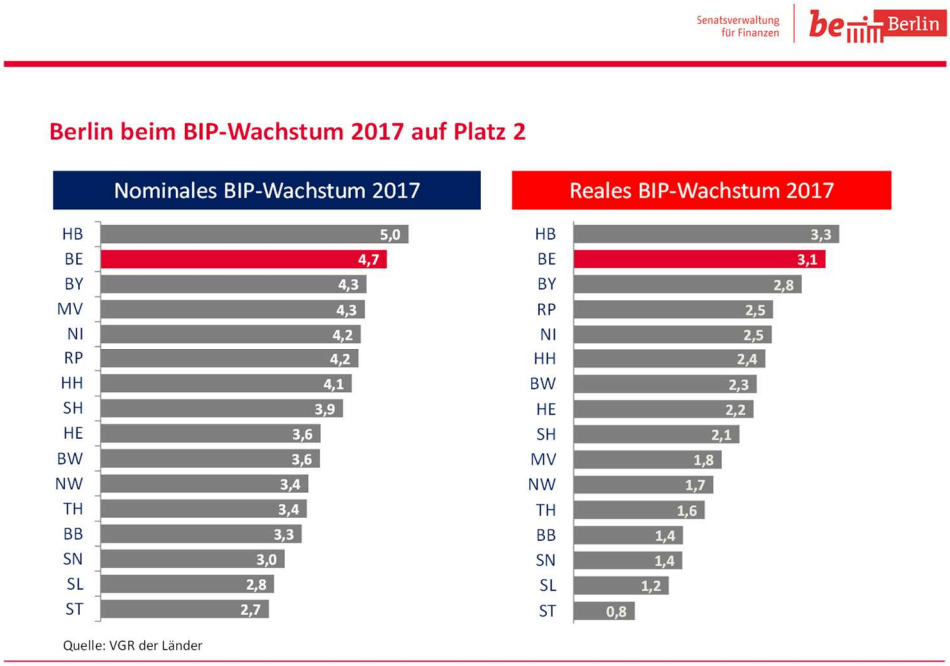
Index der Entwicklung des realen BIP (2010=100)

Quelle: VGR der Länder

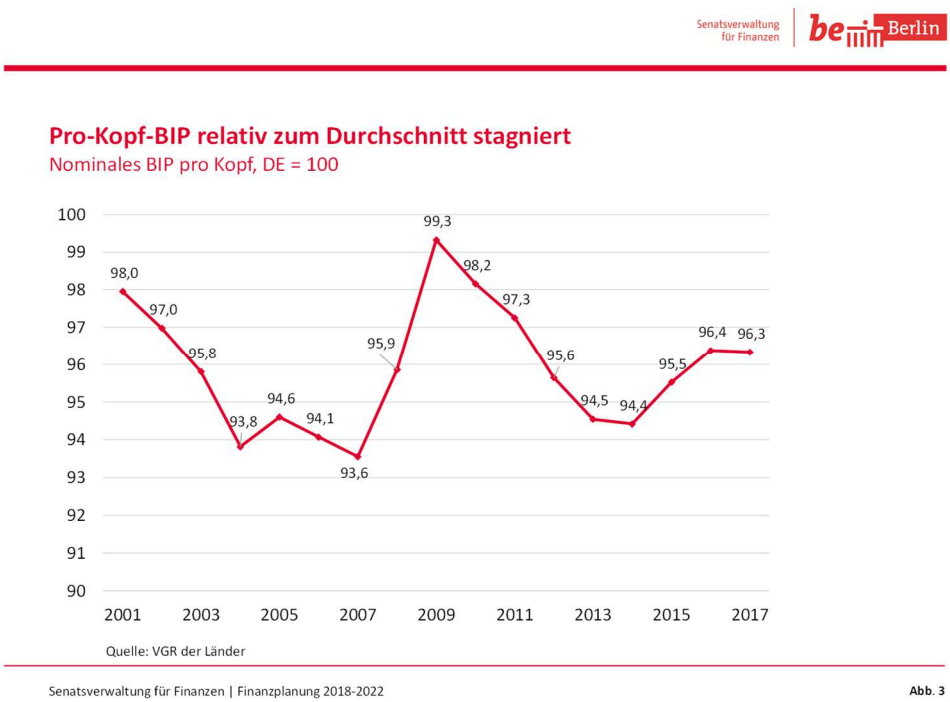
Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 **Abb. 1**

Wie in den vergangenen Jahren lag Berlin auch 2017 beim wirtschaftlichen Wachstum wieder in der Spitzengruppe der Länder und deutlich oberhalb des Wachstums in Deutschland insgesamt. Sowohl das nominale als auch das reale Wachstum des

BIP (Bruttoinlandsprodukts) lag in Berlin um 0,9 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt (Abb. 2).

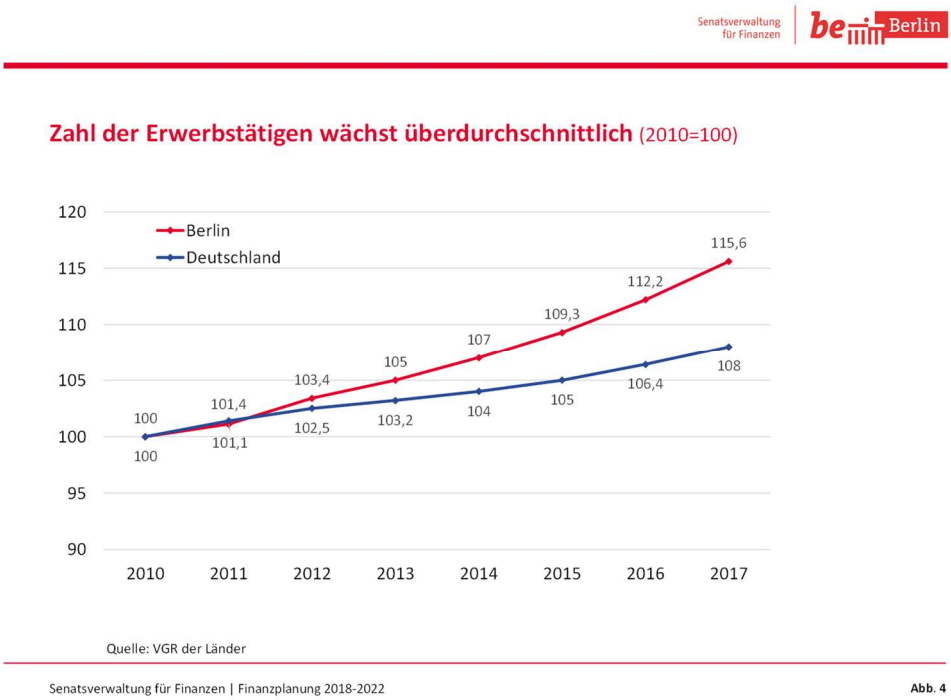


Unbefriedigend bleibt die Tatsache, dass ungeachtet der hohen Wachstumsdynamik des Landes das Niveau des nominalen BIP pro Kopf relativ zum Bundesdurchschnitt stagniert (Abb. 3). Ursache hierfür ist zum einen, dass das BIP-Wachstum durch das Bevölkerungswachstum überkompensiert wird, zum anderen, dass die



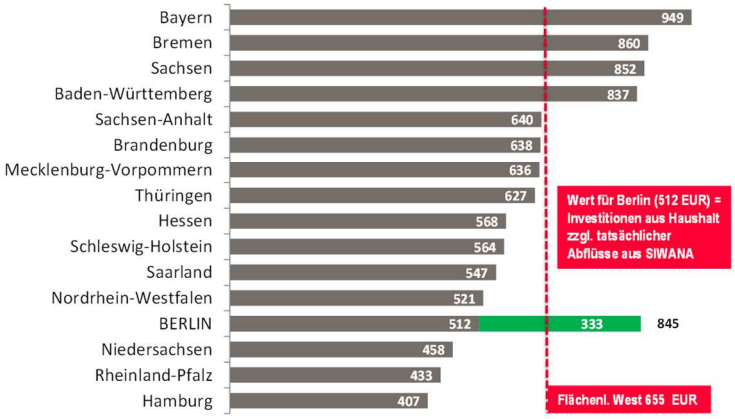
Produktivität der Beschäftigten in Berlin nur unterdurchschnittlich wächst. Dies dürfte nicht zuletzt mit der Branchenstruktur des Landes zusammenhängen, die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt einen höheren Anteil der Dienstleistungsbranche und des öffentlichen Sektors aufweist, mithin von Sektoren, die traditionell durch ein geringeres Produktivitätswachstum gekennzeichnet sind. Ein Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik des Senats bleibt es daher, Arbeitsplätze insbesondere in jenen Teilen der Wirtschaft zu fördern, die eine hohe bzw. stärker steigende Produktivität haben.

Erfreulich entwickelt sich auch weiterhin der Arbeitsmarkt. Wie bereits seit 2012 war Berlin auch 2017 wiederum das Land mit dem höchsten Anstieg der Erwerbstätigen (+3,1%; Bundesdurchschnitt: +1,5%). In absoluten Werten ist die Zahl der Erwerbstätigen seit dem Tiefpunkt im Jahr 2003 (1,545 Mio.) um rund 406.000 auf nunmehr 1,952 Mio. im Jahresdurchschnitt 2017 gestiegen. Etwa die Hälfte dieses Anstiegs erfolgte allein in den Jahren seit 2012 (Abb. 4).



Zum Wachstum Berlins trugen auch die höheren Investitionsausgaben des Landes bei. Die Investitionen aus dem Kernhaushalt des Landes betrugen 2017 rund 1,6 Mrd. Euro; hinzu kamen 238 Mio. Euro Abflüsse aus dem *Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds*, kurz SIWANA (siehe ausführlich Kapitel 3.3). Berücksichtigt man außerdem die Zuführungen zu diesem Sondervermögen, die finanzstatistisch ebenfalls als Investitionen zählen und in den kommenden Jahren für investive Zwecke zur Verfügung stehen, nimmt Berlin im Ländervergleich einen guten Mittelplatz ein (Abb. 5).

Investitionen pro Kopf (2017, EUR)



Euro/Einwohner per 30.06.2017. Ausgangsdaten: SFK 3, eigene Berechnungen, Berlin inkl. tats. SIWA(NA) Abflüsse bzw., abgesetzt, SIWANA-Zuführung in 2017. Flächenländer mit Kommunen

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 **Abb. 5**

1.2 Einwohnerentwicklung

Berlin ist in den Jahren 2012 bis 2016 um jeweils rund 40.000 bis 50.000 Personen gewachsen. Nach den jüngsten Bevölkerungsfortschreibungen des Statistischen Bundesamtes betrug das Wachstum der Einwohnerzahl Berlins von Januar bis November 2017 weitere rund 36.000 Personen. Damit ist gegenüber den Vorjahren eine leicht abnehmende Tendenz zu erkennen. Der Gesamtzuwachs seit dem Zensus 2011 bis zum 30.11.2017 betrug in Berlin rund 319.000 Personen und war damit in der relativen Betrachtung etwa dreimal so hoch wie das bundesweite Wachstum.

Das Wachstum der Berliner Einwohnerzahl setzt sich aus dem natürlichen Saldo (Geburten abzüglich Sterbefälle) und dem Wanderungssaldo zusammen.

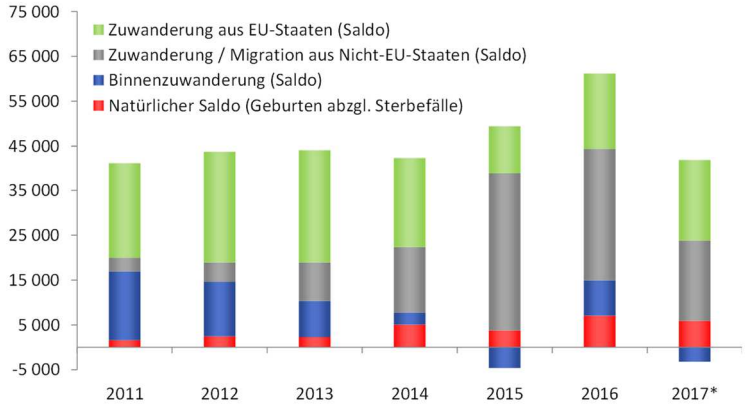
- Bei dem natürlichen Saldo können unter den Ländern lediglich Berlin und Hamburg einen Geburtenüberschuss vorweisen. Der Geburtenüberschuss in Berlin steigt in der Tendenz an und betrug im Jahr 2017 (Januar bis November) rund 6.000 Personen.
- Die Binnenwanderung, d.h. Wanderungen aus anderen Ländern nach Berlin, ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen und dürfte im Jahr 2017 (ebenso wie bereits 2015) negativ ausfallen. Hier schlägt sich statistisch vor allem die Abwanderung aus Berlin ins Umland nieder.

— Der Wanderungssaldo gegenüber EU-Staaten ist in Berlin durchgehend positiv und betrug im Jahr 2017 (Januar bis November) rund 18.000 Personen.

— Der Wanderungssaldo ggü. Nicht-EU-Staaten ist im Zuge der Migrationskrise 2015 signifikant angestiegen, zuletzt mit abnehmender Tendenz. In diesem Saldo sind die Zuwanderung aus Drittstaaten sowie Geflüchtete enthalten.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Komponenten des Einwohnerwachstums



Stand: Juni 2018; Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg auf Basis der amtlichen Einwohnerfortschreibungen des Statistischen Bundesamtes
* Januar bis November 2017 (letztverfügbarer Datenstand)

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 Abb. 6

Ohne die Zuwanderung aus dem Ausland wäre Berlin in den vergangenen Jahren so gut wie gar nicht gewachsen (Abb. 6). Dies ist für alle Projektionen zur weiteren Bevölkerungsentwicklung in Berlin insofern relevant, als dass die Zuwanderung aus den anderen Ländern nach Berlin keinen positiven Anteil am Bevölkerungszuwachs mehr hat und die Migrationsströme insbesondere aus dem Ausland kaum belastbar vorhergesagt werden können. Neben einer Fortsetzung des Bevölkerungswachstums in Berlin mit gegenüber den Vorjahren abnehmender Tendenz sind ebenso Szenarien denkbar, in denen das Wachstum Berlins in den nächsten Jahren deutlich flacher ausfallen könnte. Die 2016 erstellte und Mitte 2017 für die mittlere Variante bestätigte Bevölkerungsprognose des Senats geht davon aus, dass sich das Wachstum der Stadt auch in den kommenden Jahren, wenn auch mit deutlich abgeschwächter Dynamik, fortsetzen wird, sodass die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2030 um rund 180.000 Personen steigen wird.

Relativ höhere Einwohnerzuwächse in Berlin gegenüber der bundesdurchschnittlichen Entwicklung wirken sich positiv bei den originären Berliner Steuereinnahmen sowie insbesondere bei der Umsatzsteuerverteilung aus. Daran wird sich auch ab

dem Jahr 2020 grundsätzlich nichts ändern, wenn die im Sommer 2017 beschlossene Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft tritt. Die auf der relativen Einwohnerentwicklung basierenden Einnahmenzuwächse sind strukturelle Mehreinnahmen.

1.3 Entwicklung der Berliner Steuerkraft

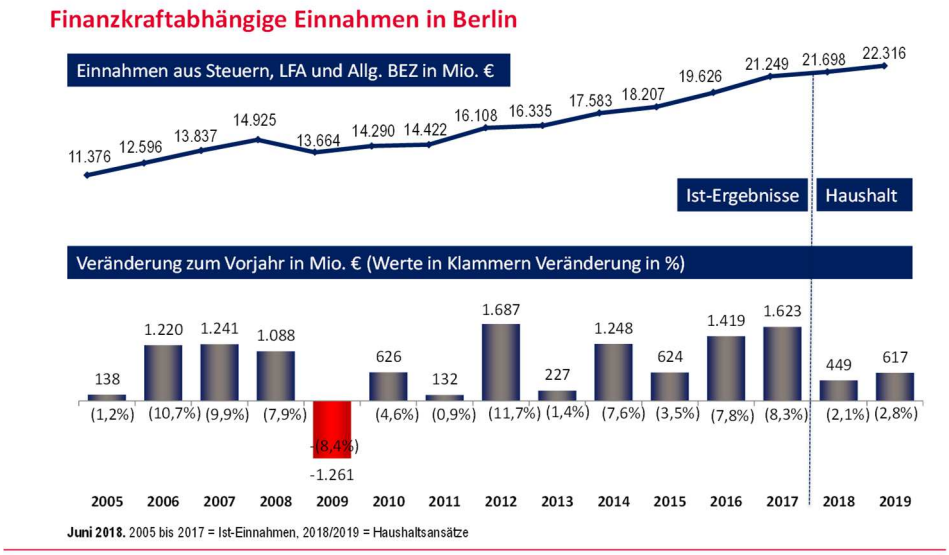
Im Rahmen des Bund-Länder-Finanzverbunds entwickeln sich die Gesamteinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in allen Ländern grundsätzlich ähnlich. Der starke Anstieg der Steuereinnahmen bundesweit und auch in Berlin ist im Wesentlichen durch konjunkturelle Faktoren verursacht, was insbesondere auf die starke Inlandsnachfrage in Deutschland zurückzuführen ist. Private und staatliche Konsumausgaben, die Investitionstätigkeit sowie der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse und der Löhne und Gehälter entwickeln sich dynamisch.

Wie oben ausgeführt, gelingt es Berlin seit einigen Jahren, bei den die Steuereinnahmen wesentlich bestimmenden Faktoren (BIP, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, Einwohnerzahl) überdurchschnittliche Ergebnisse zu erzielen. Ungeachtet des beschriebenen Angleichungseffekts sollte dies grundsätzlich im Zeitverlauf zu einer positiven Entwicklung bei der Steuerkraft des Landes und einem Aufholen Berlins relativ zum Bundesdurchschnitt führen.

Tatsächlich ist die Entwicklung der finanzkraftabhängigen Einnahmen (Steuern, LFA und Allgemeine BEZ) in Berlin in den vergangenen beiden Jahren mit Wachstumsraten von jeweils rund 8% ausgesprochen günstig verlaufen. Im Zeitraum des Doppelhaushaltes 2016/2017 konnte Berlin eine Einnahmensteigerung von rund 3 Mrd. Euro realisieren. Besonders erfreulich entwickelten sich in Berlin die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer.

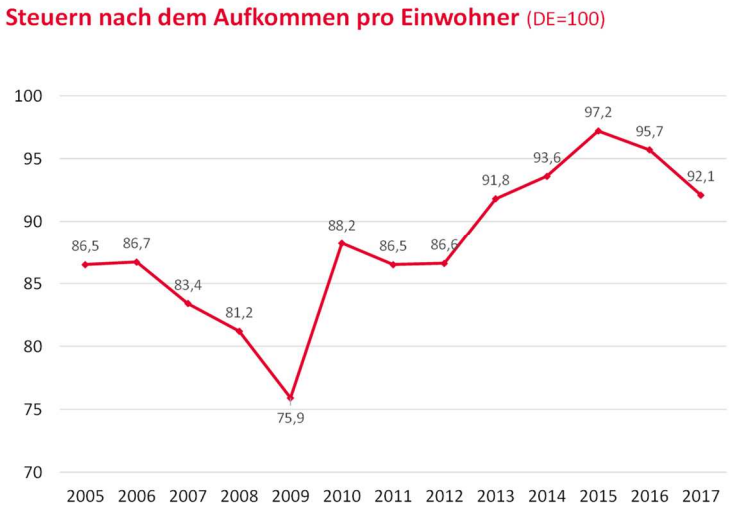
Über die längere Frist ist die Summe der Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich im Zeitraum 2005-17 um fast 10 Mrd. Euro gewachsen (Abb. 7). Dies entspricht einem Zuwachs von rund 87% und liegt damit deutlich über dem bundesweiten Wachstum der finanzkraftabhängigen Einnahmen von Ländern und Gemeinden in Höhe von insgesamt rund 72%. Dies ist ein beachtliches Wachstum auf Ebene der Länder und Gemeinden, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass ein Teil dieses Anstiegs auf zusätzliche Bundesleistungen, wie die flüchtlingsbezogenen Hilfen, zurückzuführen ist, die technisch über die Steuerverteilung abgerechnet werden. Generell lagen die Wachstumsraten der finanzkraftabhängigen Einnahmen in den vergangenen Jahren über den langjährigen Durchschnittswerten und können daher nicht unkritisch in die Zukunft extrapoliert werden.

Wie bereits im vergangenen Jahr berichtet, stockt hingegen scheinbar der Aufholprozess der Steuerkraft Berlins – gemessen an den Steuern nach dem Aufkommen, d.h. vor Finanzausgleich – relativ zum bundesdeutschen Durchschnitt aufgrund der



Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 Abb. 7

noch immer wirksamen Effekte der Abrechnung eines großen negativen Zerlegungsfalls bei der Lohnsteuer. Eine Rolle spielte zudem eine überhöhte Vorjahresbasis 2015 und 2016 aufgrund von großen Einzelfällen bei Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer. Ab dem Jahr 2018 dürfte die Berliner Steuerkraft relativ zum Durchschnitt wieder ansteigen, da die abrechnungsbedingten Korrekturen abgeschlossen sind (Abb. 8).



Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 Abb. 8

1.4 Wirtschaftlicher Ausblick

Die deutsche Wirtschaft ist mit einer Wachstumsdelle in das Jahr 2018 gestartet, die zu einer Abwärtskorrektur der Prognosen für das laufende Jahr geführt hat. Die Aussichten werden aber weiterhin als günstig eingestuft, wozu nicht zuletzt der stabile, von der sehr guten Arbeitsmarktlage gestützte Konsum sowie ein expansiver Kurs der Geld- und Fiskalpolitik beitragen. Investitionen und Außenbeitrag sind dagegen weiterhin verhalten.

Gleichwohl sind die Risiken für die weitere wirtschaftliche Entwicklung unverkennbar gestiegen. Früh- und Stimmungsindikatoren deuten auf eine Abschwächung hin, wenn auch auf hohem Niveau; Öl- und andere Rohstoffpreise sind höher als im vergangenen Jahr. Vor allem aber belasten die geopolitischen Spannungen, die Handelsstreitigkeiten, die Folgewirkungen des Brexit sowie die Sorgen um einen Zerfall der regelbasierten Weltwirtschaftsordnung, der EU-Integration und der Einheit des Westens die wirtschaftlichen Aussichten. Hinzu kommt, dass der Aufschwung noch immer wesentlich auf einer stark expansiven, außergewöhnlichen Geldpolitik beruht. Ein Nebeneffekt dieser geldpolitischen Ausrichtung ist, dass die Weltwirtschaft insgesamt eine stark gestiegene Verschuldung aufweist, während gleichzeitig die Bewertungen auf den Finanzmärkten deutlich auf eine erhebliche Unterschätzung der Risiken durch die Anleger hindeuten. Vor diesem Hintergrund ist das Risikoszenario nicht eine übliche, zyklische Abschwächung der Konjunktur, sondern eine disruptive Entladung der Ungleichgewichte der Weltwirtschaft, die zum Beispiel mit einem starken Zinsanstieg in Reaktion auf unerwartete Inflation einherginge.

Eine konjunkturelle Abschwächung oder gar eine Rezession würde sich direkt und indirekt über den gesamtstaatlichen Steuerverbund negativ auf die Haushaltslage Berlins auswirken. Aber auch eine weiter positive wirtschaftliche Entwicklung entlang den Prognosen der Bundesregierung hätte Auswirkungen: Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem Zustand der konjunkturellen Überauslastung, sie wächst oberhalb der Potentialrate. Die Produktionslücke ist daher derzeit und absehbar positiv. Dies impliziert, dass die ex ante-Konjunkturkomponente bei der Berechnung des strukturellen Saldos gemäß der Konsolidierungshilfenvereinbarung positiv ist und damit positive Finanzierungssalden des Haushalts erfordert (vgl. Kapitel 4), um einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen.

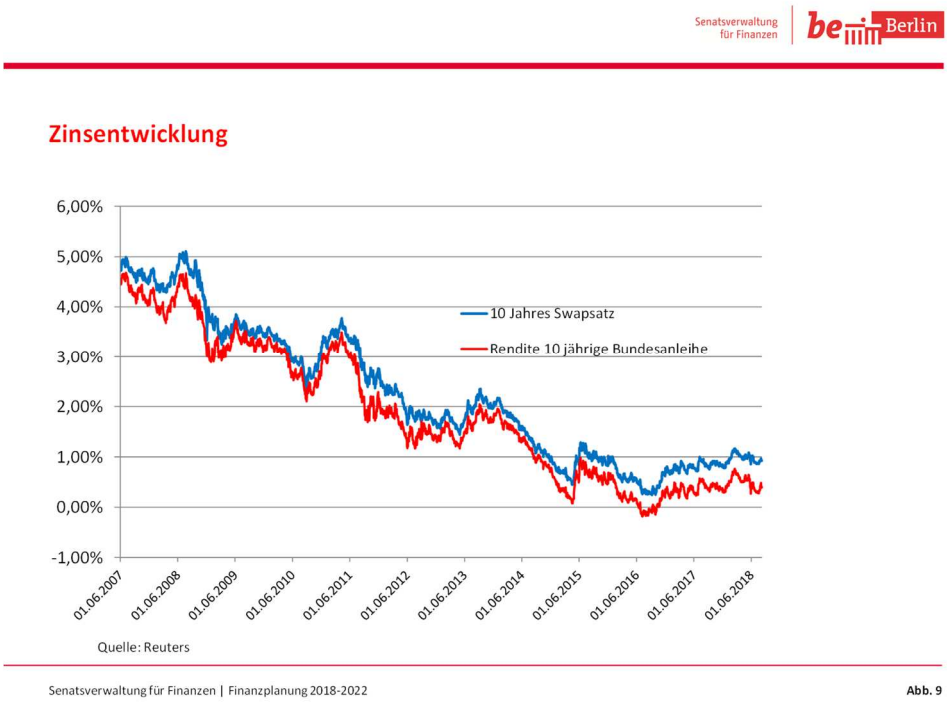
1.5 Direkte finanzwirtschaftliche Risiken

Neben den oben diskutierten indirekten Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung unterliegt die Haushalts- und Finanzplanung drei weiteren direkten Risiken:

der Zinsentwicklung, den Auswirkungen der Beschlüsse und Pläne der neuen Bundesregierung sowie den möglichen Ergebnissen des nächsten Zensus im Jahr 2021.

Zinsentwicklung

Für ein hochverschuldetes Land wie Berlin ist die Entwicklung der Zinsen ein weiterer wichtiger Faktor für die Entwicklung der staatlichen Finanzen. Nach einem kurzzeitigen Anstieg des Zinsniveaus für öffentliche Anleihen zum Jahresbeginn 2018 sind die Renditen im Jahresverlauf ungeachtet des von der EZB für Ende 2018 in Aussicht gestellten Endes des Ankauf-Programms schon wieder auf niedrige Niveaus zurückgegangen. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe (Abb. 9). Die Refinanzierungskosten des Landes Berlin entwickelten sich korrespondierend.



Um die Anfälligkeit gegenüber Zinssteigerungen zu senken, verfolgt Berlin weiterhin konsequent das Ziel, die Durchschnittslaufzeit der ausstehenden Schulden zu erhöhen sowie die jährlichen Refinanzierungsvolumina zu senken.

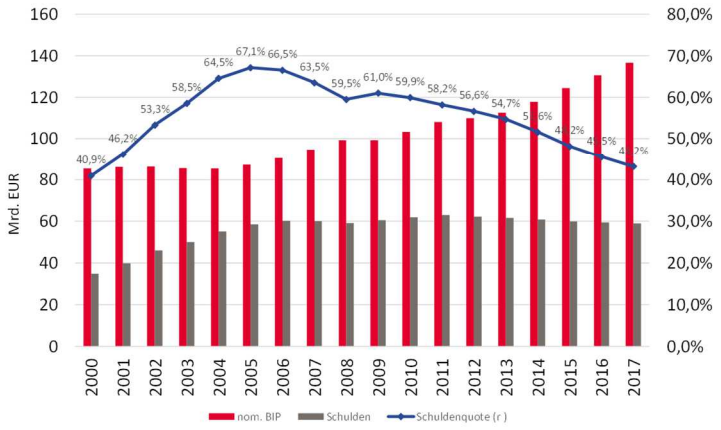
- Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditmarktschulden des Landes ist seit Ende 2007 von 7,09 Jahren auf 7,92 Jahre (Stand 30.06.2018) gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der durchschnittliche Nominalzins des fest verzinsten Schuldenportfolios von 4,14% auf 2,14% gesunken.

– Das jährliche Refinanzierungsvolumen ist von rund 11 Mrd. Euro in 2009 auf unter 6 Mrd. Euro p. a. in 2017 und 2018 gesunken. Ziel ist es, das Fristenprofil durch die Aufnahme von Schulden mit langer Laufzeit künftig so zu gestalten, dass das Refinanzierungsvolumen ab 2019 bei rund 5 Mrd. Euro p. a. liegt. Die Kreditaufnahme in der ersten Jahreshälfte 2018 erfolgte zu rund der Hälfte über variabel verzinsliche Kredite (1.750 Mio. Euro), woraus sich eine Durchschnittslaufzeit von 8,74 Jahren für die gesamte Aufnahme im ersten Halbjahr ergibt; für die andere Hälfte (1.708 Mio. Euro) – der Aufnahme von festverzinslichen Krediten – ergibt sich eine Durchschnittslaufzeit von 15,24 Jahren.

Insgesamt hat sich die Schuldentragfähigkeit des Landes weiter verbessert: Die Schuldenlast des Landes relativ zum regionalen BIP ist im vergangenen Jahr sowohl aufgrund der Tilgung als auch des Wirtschaftswachstums weiter gesunken und liegt nun nur noch bei rund 43% (Abb. 10).

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

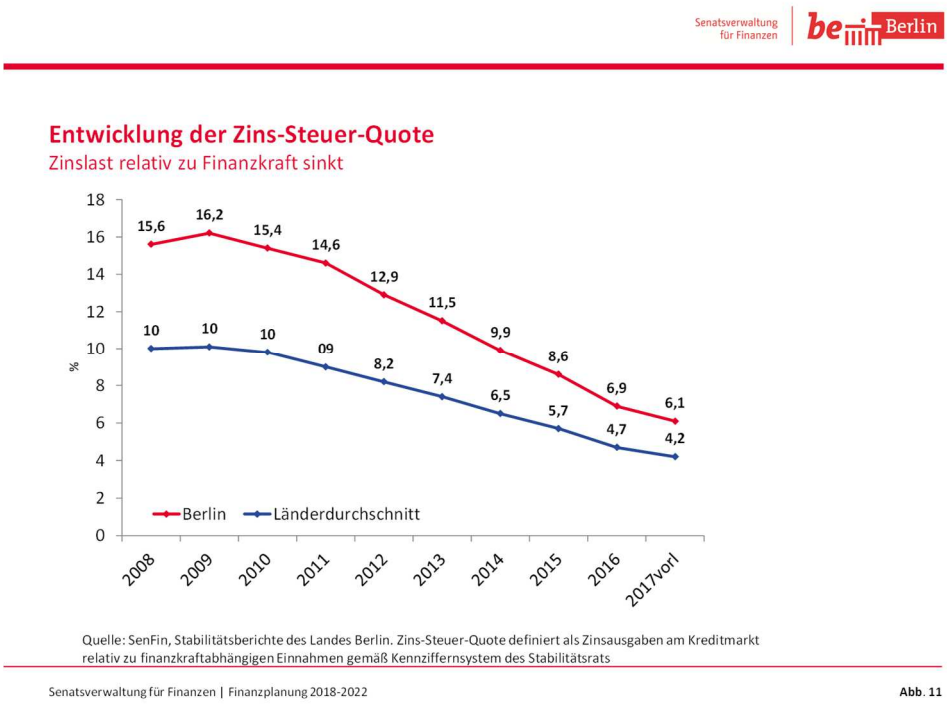
Schuldenquote Berlins sinkt



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen
Schulden = Schulden am Kreditmarkt, Schulden beim öffentlichen Bereich, innere Darlehen; ohne Kassenkredite

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 **Abb. 10**

Die Zins-Steuer-Quote (nach Definition des Stabilitätsrates) als Ausdruck der Zinslast des Landes relativ zu den finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes fiel im Jahr 2017 auf 6,1% nach 6,9% im Vorjahr (Abb. 11).



Der Schuldenstand Berlins von noch immer knapp 59 Mrd. Euro wird noch auf längere Zeit eine Anfälligkeit Berlins begründen. Durch das vorausschauende Schuldenmanagement sowie aufgrund der stärkeren Wirtschafts- und Finanzkraft Berlins ist die Anfälligkeit des Landes gegenüber Zinsänderungen aber deutlich gesunken.

Auswirkungen der Pläne der Bundesregierung

Ein weiterer Faktor für die Abwägung der finanzpolitischen Perspektiven des Landes schließlich sind, wie bereits in der letzten Finanzplanung angedeutet, die Beschlüsse und Pläne der neuen Bundesregierung. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD enthält im Kern folgende Entlastungen und Belastungen für den Berliner Haushalt, die über bisherige Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern hinausgehen. Die Maßnahmen sind derzeit nur teilweise zu beziffern, die angegebenen voraussichtlichen Anteile des Landes Berlins sind als erste grobe Schätzungen zu verstehen. Je nach tatsächlicher Ausgestaltung können sich auch höhere oder niedrigere Beträge ergeben.

Entlastungen für Berlin

- **Kosten für Geflüchtete:** Der Bund stellt Ländern und Kommunen für die weitere Finanzierung laufender Maßnahmen bis zum Jahr 2021 insgesamt acht Mrd. Euro zur Verfügung. Nach den gegenwärtig laufenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern geht es insbesondere um die Verlängerung der Integrationspauschale (bundesweit 2 Mrd. Euro p.a., Berlin 110 Mio. Euro p.a.), der fallzahlabhängigen 670-Euro-Pauschale je Asylbegehrendem und Verfahrensmonat sowie die Kosten der Unterkunft für Geflüchtete.

- **Digitalpakt Schule:** Hier sind Zuweisungen des Bundes für eine verbesserte Digital-Infrastruktur in allen Schulen in Höhe von fünf Mrd. Euro in den nächsten fünf Jahren vorgesehen, darunter 3,5 Mrd. Euro in dieser Legislaturperiode. Für die Jahre 2019 bis 2021 entspräche dies rein rechnerisch Beträgen von rund 1,17 Mrd. Euro p.a. (Berlin: rd. 50 Mio. Euro p.a.). Dabei sind jedoch noch die Folgekosten für die Länder zu berücksichtigen (Wartung u.a.m.).

- **Ganztagesbetreuung für Grundschulkinder:** Bis zum Jahr 2025 soll ein Rechtsanspruch auf die Ganztagesbetreuung für Grundschulkinder geschaffen werden. Der Bund beteiligt sich in den Jahren 2018 bis 2021 mit 500 Mio. Euro p.a. in Form eines Investitionszuschusses (Berlin: rd. 25 Mio. Euro p.a.). Auch wenn der Bund sicherstellen will, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird, werden die Folgekosten der Ganztagesbetreuung die Länder in unbekannter Höhe belasten.

- **Kinderbetreuungseinrichtungen/Kindertagespflege:** Der Bund beabsichtigt, Länder und Kommunen bei dem Ausbau des Angebots und der Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen, dem Angebot an Kindetagespflege sowie bei der Entlastung der Eltern von Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit zu unterstützen. Hierfür sind ansteigende Bundesleistungen von 0,5 Mrd. Euro (2019), einer Mrd. Euro (2020) sowie zwei Mrd. Euro (2021) vorgesehen (Berlin: rund 25 Mio. Euro; 50 Mio. Euro; 100 Mio. Euro).

- **Sozialer Wohnungsbau:** In den Jahren 2020 und 2021 stellt der Bund jeweils eine Mrd. Euro zweckgebunden bereit (Berliner Anteil: rund 60 Mio. Euro jährlich). Zusätzlich soll die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben den Ländern und Kommunen bundeseigene Grundstücke für die soziale Wohnraumförderung rechtssicher, im beschleunigten Verfahren und zu vergünstigten Konditionen zur Verfügung stellen können.

- **„GVFG-Bundesprogramm“:** In den Jahren 2020 und 2021 erhöhen sich die Bundesmittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz um jeweils 500 Mio. Euro (Berlin: rund 30 Mio. Euro jährlich). Anschließend sollen diese Mittel für Aus- und Neubaumaßnahmen jährlich dynamisiert werden.

Belastungen für Berlin

- **Einkommensteuer:** Das Kindergeld wird in dieser Legislaturperiode in zwei Teilschritten erhöht; zum 1. Juli 2019 um zehn Euro je Kind und Monat sowie zum 1. Januar 2021 um weitere 15 Euro. Zudem soll der steuerliche Kinderfreibetrag entsprechend steigen. Das steuerliche Existenzminimum (Grundfreibetrag) ist regelmäßig anzupassen. Darüber hinaus soll die sogenannte „kalte Progression“ abgemildert werden.

  Zu diesem Themenkomplex hat die Bundesregierung bereits einen Gesetzentwurf für ein „Familienentlastungsgesetz“ beschlossen. Danach betragen die Steuerentlastungen der Bürgerinnen und Bürger bzw. die Steuermindereinnahmen der öffentlichen Haushalte rund 4 Mrd. Euro im Jahr 2019 (Berlin rund -123 Mio. Euro), die in den Folgejahren auf rund 10 Mrd. Euro p.a. (Berlin -305 Mio. Euro p.a.) aufwachsen werden.

- **Steuerliche Förderung von mehr Wohneigentum:** Gemäß der Tabelle auf S. 67 des Koalitionsvertrags handelt es sich dabei um Maßnahmen wie verbesserte Abschreibungsbedingungen, energetische Gebäudesanierung und die Förderung des Eigentums für Familien im Umfang von insgesamt zwei Mrd. Euro in den Jahren 2018 bis 2021. Zu diesem Komplex gehört auch das sogenannte Baukindergeld, das bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze in Höhe von 1.200 Euro pro Kind und Jahr für zehn Jahre gezahlt werden soll. Die Kosten des Baukindergeldes trägt der Bund. Die weiteren Kosten der avisierten Maßnahmen sind aus heutiger Sicht kaum abschätzbar.

- **Freibeträge Grunderwerbsteuer:** Es existiert ein Prüfauftrag für einen Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer beim erstmaligen Erwerb von Wohngrundstücken für Familien *„ohne Rückwirkung beim Länderfinanzausgleich“*. Die Verteilungswirkungen sind ohne Kenntnis der Ausgestaltung der Freibeträge nicht absehbar.

- **Pakt für Forschung und Innovation:** Ab 2021 werden die Mittel zwar um mindestens 3 % erhöht; die Rückkehr zum bisherigen Bund-Länder-Schlüssel bedeutet für Berlin aber im Jahr 2021 eine Mindereinnahme in Höhe von 9 Mio. Euro (bereits inkl. der Erhöhung um 3 %).

Darüber hinaus enthält der Koalitionsvertrag weitere Sachverhalte, die in ihren Auswirkungen auf Berlin gegenwärtig noch nicht beziffert werden können.

Auswirkungen des Zensus 2021

Ein Haushaltsrisiko für Berlin ergibt sich auch aus dem nächsten Zensus, den die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Jahr 2021 durchführen werden.

Mit dem Zensus sollen die amtliche Einwohnerzahl sowie weitere Daten zur Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und zum Gebäude- und Wohnungsbestand gewonnen werden. Für die Finanzsituation der Länder und Gemeinden ist die amtliche Einwohnerzahl ein entscheidender Faktor bei der Verteilung der Steuereinnahmen sowie im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Eine durch den Zensus gegenüber der bisherigen Fortschreibung geänderte Einwohnerzahl kann für viele Länder und Gemeinden zu erheblichen und dauerhaften finanziellen Verlusten führen.

Infolge des Zensus 2011 war die amtliche Einwohnerzahl des Landes Berlin durch die Statistischen Ämter um rund 179.000 Personen nach unten korrigiert worden, was seitdem mit finanziellen Einbußen Berlins von rd. 470 Mio. Euro pro Jahr verbunden ist.

Berlin und Hamburg haben daraufhin Klagen gegen den Zensus 2011 bei dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, da aus ihrer Sicht erhebliche Zweifel an der verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage des Verfahrens sowie an der Angemessenheit der Methodik bestehen – und damit an der im Zensus 2011 festgestellten amtlichen Bevölkerungszahl. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts soll am 19. September 2018 verkündet werden.

Ungeachtet des laufenden Verfahrens zum Zensus 2011 muss die Finanzpolitik bereits den nächsten Zensus 2021 in den Blick nehmen. Im letzten Zensus hatte sich gezeigt, dass vor allem die großen Städte zu den Verlierern des Zensus gehören. Das lag neben einem für die Großstädte nachteiligen Zensusverfahren selbst auch an einer gegenüber kleineren Städten in Teilen anderen Bevölkerungsstruktur. So können die Meldeämter z.B. Fortzüge ins Ausland nicht immer vollständig und zeitnah erfassen, wenn diese Personen sich nicht abmelden.

Es ist daher nicht unwahrscheinlich, dass auch der kommende Zensus zu einer für die Großstädte und somit auch für Berlin nachteiligen Korrektur der Einwohnerzahl führen könnte, die erneut mit finanziellen Einbußen verbunden wäre. Die konkreten Auswirkungen sind derzeit jedoch noch nicht abzusehen.

2 Konsolidierung und Haushaltsüberwachung

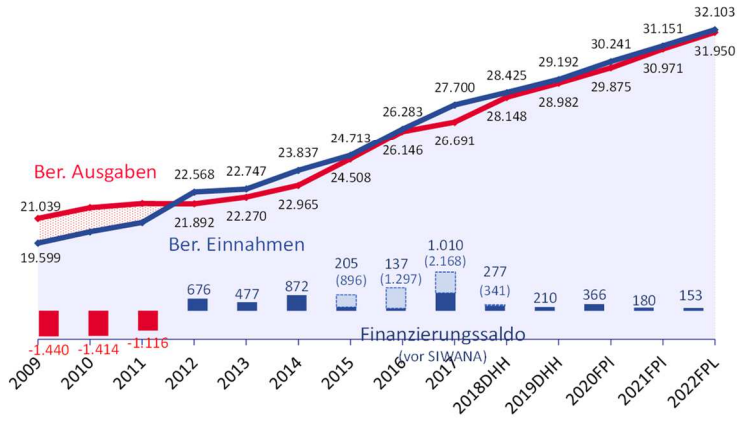
- Berlin erzielt seit 2012 kontinuierlich Überschüsse.
- Der Schuldenstand sinkt, und Berlin hat kaum Schulden in Extrahaushalten.
- Bei der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat ist Berlin nur noch bei einer Kennziffer auffällig.
- Berlin ist im Konsolidierungsverfahren weiter auf Kurs.

2.1 Erfolgreicher Konsolidierungskurs

Berlin konnte mit dem Haushaltsjahr 2017 zum sechsten Mal in Folge mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen (Abb. 12). Dies ist auch für beiden Jahre des DHH 2018/19 vorgesehen. Dieser Erfolg spiegelt sowohl den Erfolg der Konsolidierungsbemühungen der Vergangenheit und die finanzpolitische Disziplin der Gegenwart wider als auch die günstigen Rahmenbedingungen – hohes Wachstum und weiterhin niedriges Zinsniveau. Auch für die Planungsjahre 2020-22 sieht die Finanzplanung positive Finanzierungssalden und darüber hinaus strukturell ausgeglichene Haushalte voraus.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Entwicklung der Finanzierungssalden



Quelle: SenFin; Mio. EUR. 2009-17: Ist; 2018-19: DHH 18/19; 2020-22: Finanzplanung

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 **Abb. 12**

Aus dem kalkulatorischen Finanzierungssaldo von 2.167 Mio. Euro wurden 1.168 Mio. Euro dem SIWANA zugeführt, der Rest für die Tilgung von Schulden des Landes verwendet.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts des Landes ist zum Stichtag 31.12.2017 unter die Marke von 59 Mrd. Euro gefallen (Tabelle 1). Seit 2011 wurden damit Schulden von knapp 4 Mrd. Euro abgebaut.

Tabelle 1: Schulden des Landes Berlin

In Mio. Euro	Per 31.12.2016	Per 31.12.2017	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln	58.060	56.692	-1.368
Schulden bei öffentlichen Haushalten	736	714	-22
Innere Schulden	640	1.588	948
Summe Schulden Kernhaushalt [1)]	**59.436**	**58.994**	**-442**
Schulden in Extrahaushalten [2)]	**30**	**35**	**5**
Summe Schulden in Kern- und Extrahaushalten [1)]	**59.466**	**59.029**	**-437**

[1)] ohne Kassenkredite
[2)] Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich

Das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) stellt für die Betrachtung der Schulden des Sektors Staat nicht nur auf die Schulden des Kernhaushalts ab, sondern bezieht auch die Schulden in den sog. Extrahaushalten einer Gebietskörperschaft ein. Neben den Sondervermögen zählen dazu auch andere vom Staat kontrollierte Einheiten wie z.B. Hochschulen. Darüber hinaus werden Einheiten den Extrahaushalten und damit dem Sektor Staat zugerechnet, wenn sie zwar Preise setzen und durch Markttransaktionen Umsätze erzielen, dabei jedoch ihre Umsätze überwiegend mit staatlichen Stellen tätigen. Diese Betrachtung setzt das sog. Schalenkonzept des ESVG um, das eine umfassende Betrachtung des Staatsektors zum Ziel hat, die die Verlagerung staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Einheiten jenseits des Kernhaushalts berücksichtigt. Das Schalenkonzept verfolgt mithin ein Schuldenkonzept, das sich an den faktischen und ökonomischen Verbindlichkeiten einer Gebietskörperschaft orientiert, während die formale Organisations- und Rechtsform einer Einheit als Abgrenzungskriterium in den Hintergrund rückt. Ungeachtet von Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung des Schalenkonzepts ist es damit konzeptionell besser geeignet, die relevante Schuldenlast eines Gemeinwesens abzubilden, als der bloße Blick auf den Kernhaushalt. Insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der Schuldenbremse ist es

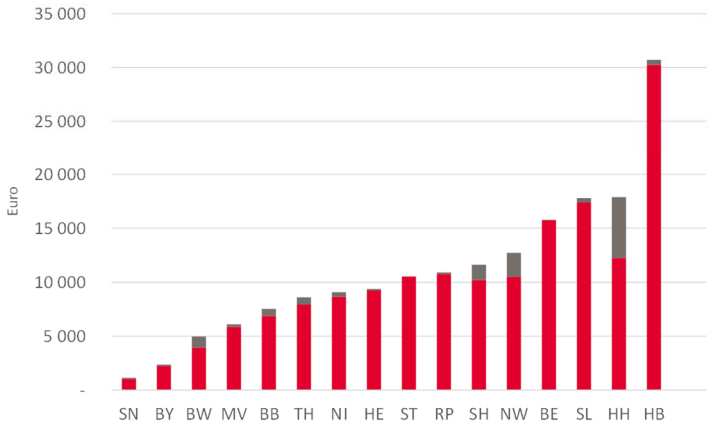
daher sinnvoll, auch für Berlin die Gesamtverschuldung gemäß dem Schalenkonzept zu betrachten und bei der Haushaltsplanung und -steuerung zugrunde zu legen.

Per Jahresende 2017 beliefen sich die Schulden der Extrahaushalte des Landes Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich auf rund 35 Mio. Euro. Berlin ist damit eines der Länder mit der geringsten Verschuldung in Extrahaushalten. Dies ist zum einen dadurch begründet, dass das Land nur wenigen Extrahaushalten eine Ermächtigung zur Aufnahme von Schulden erteilt hat, zum anderen darin, dass Berlin seine Extrahaushalte ebenso wie seine Beteiligungsunternehmen eng überwacht.

Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) ist mit 15.744 Euro noch immer sehr hoch, wobei der Anteil der Verschuldung in den Extrahaushalten mit 10 Euro pro Kopf vernachlässigbar gering ist. Berlin liegt in der aggregierten Betrachtung der Schulden in Kern- und Extrahaushalten nur noch auf dem viertletzten Platz, vor Bremen, dem Saarland und Hamburg (Abb. 13).[1] Noch 2013 lag Berlin vor Bremen nur auf dem vorletzten Platz.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt pro Kopf (per 31.12.2017)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5; jeweils Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich; Flächenländer inkl. Gemeinden und Gemeindeverbände; eig. Berechnungen SenFin;

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 **Abb. 13**

[1] Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2017 beim nicht-öffentlichen Bereich pro Einwohner (per 30.06.2017) gem. Tabelle 4.2 in Fachserie 14, Reihe 5 des Statistischen Bundesamts. Flächenländer inkl. Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

2.2 Haushaltsüberwachung

Berlin ist mit Beschluss des Stabilitätsrats vom 22. Juni 2017 kein Sanierungsland mehr und unterliegt daher nur noch der Überwachung als Konsolidierungsland sowie der laufenden Haushaltsüberwachung, die für den Bund und alle Länder im Rahmen der Stabilitätsberichterstattung verbindlich ist.

Laufende Haushaltsüberwachung

Ausgangspunkt der laufenden Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern ist die jährliche Berichterstattung wichtiger Haushaltskennziffern an den Stabilitätsrat. Für alle Kennziffern sind Schwellenwerte festgelegt, die sich aus den jeweiligen Länderdurchschnitten zuzüglich verabredeter Aufschläge errechnen und für die Stadtstaaten teilweise von denen der Flächenländer abweichen. Eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwerts wird als Auffälligkeit gewertet. Sind drei oder mehr Kennziffern oder die Standardprojektion auffällig, so leitet der Stabilitätsrat ein Evaluationsverfahren ein, das im Regelfall zu einem Sanierungsverfahren überleitet. Die nächsten Stabilitätsberichte sind dem Stabilitätsrat von allen Ländern und dem Bund im Oktober 2018 vorzulegen.

Die nachstehende Tabelle 2 zeigt in der besonderen, für Zwecke der Stabilitätsberichterstattung festgelegten Abgrenzung, wie sich die Berliner Meldung nach den vorläufigen Werten für das Ist 2017 zu den Schwellenwerten verhält.

Tabelle 2: Lfd. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat

Vorl. Werte für Ist 2017 bzw. für Standardprojektion der möglichen Zuwachsrate	**Berlin**	**Schwellenwert**
Finanzierungssaldo je Einwohner, Euro	212	-40
Kreditfinanzierungsquote, %	-6,9	1,0
Schuldenstand Kernhaushalt je Einwohner, Euro	15.783	14.619
Zins-Steuer-Quote, %	6,1	6,9
Standardprojektion	4,4	2,4

Danach hat Berlin im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2017 wie bereits im Vorjahr bei drei der vier Kennziffern die jeweils geltenden Schwellenwerte – zum Teil mit deutlichem Abstand – eingehalten und verletzte damit – trotz auch dort positiver Entwicklung – nur noch bei einer Kennziffer, dem Schuldenstand je Einwohner, den

Schwellenwert.[2] Bei der zweiten Kennziffer, der Zins-Steuer-Quote, die wie der Schuldenstand vorrangig die finanzpolitische Historie widerspiegelt, hat Berlin auch in diesem Jahr nicht nur den Schwellenwert wieder unterschritten, sondern auch den Abstand zum Länderdurchschnitt verkürzen können – und dies, obwohl Berlin mit Blick auf das Ziel der Laufzeitenverlängerung (vgl. Kapitel 1.5) keine aggressive Strategie der Zinsausgabenminimierung verfolgt.

Eine zweite Prüfung basiert auf der sog. Standardprojektion. Dazu wird in einer völlig schematischen Rechnung ermittelt, mit welcher Zuwachsrate der Ausgaben gerade noch verhindert werden kann, dass zum Ende eines auf sieben Jahre festgelegten Projektionszeitraumes der Schuldenstand in der Definition der Kennziffernanalyse auffällig wird. Für Länder wie Berlin, die diese Kennziffer überschreiten, zeigt die Standardprojektion, welcher Anstieg der Ausgaben gerade noch zulässig wäre, um die Kennziffer am Ende der Sieben-Jahres-Periode unauffällig werden zu lassen. Ein Land ist nach der Standardprojektion unauffällig, wenn der jeweilige Wert maximal 3% unter dem durchschnittlichen Wert der Länder liegt.

Schematisch und mit Standardannahmen gerechnet werden die Ausgaben der Länderhaushalte insgesamt bis 2024 um 5,4% wachsen; der daraus abgeleitete Schwellenwert, der in diesem Fall nicht unterschritten werden darf, liegt damit bei 2,4%. Berlin könnte es mit einer Zuwachsrate von maximal 4,3% erreichen, im Endjahr der Projektion mit seinem Schuldenstand pro Einwohner nicht mehr auffällig zu sein. Diese rechnerisch zulässige Wachstumsrate der Ausgaben, die nicht mit einer Politikempfehlung zu verwechseln ist, liegt damit über dem Schwellenwert. Berlin ist daher auch bei der Standardprojektion unauffällig.

Konsolidierungsvereinbarung und Konsolidierungshilfen

Berlin kann bis einschließlich 2019 eine Konsolidierungshilfe von jährlich 80 Mio. Euro erhalten. Die Einhaltung der in der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen festgelegten Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits ist dem Stabilitätsrat jährlich mit einem Konsolidierungsbericht im April des Folgejahres nachzuweisen. Die Einhaltung ist Voraussetzung für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen. Berlin ist es auch 2017 gelungen, die mit der Verwaltungsvereinbarung gesetzte Obergrenze zu unterschreiten (Abb. 14).

Das strukturelle Defizit fiel im Jahr 2017 etwas schlechter aus als im Vorjahr. Dies ist im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen:

[2] Der im Stabilitätsbericht angegebene Schuldenstand pro Kopf weicht von dem in Abbildung 13 gezeigten Wert ab, da mangels aktueller Daten die Angaben in den Stabilitätsberichten 2017 auf Beschluss des Arbeitskreises Stabilitätsrat ausnahmsweise auf den Einwohnerzahlen per 31.12.2016 statt jener zum 30.06.2017 basierten.

— Der Saldo der finanziellen Transaktionen fiel höher aus als im Vorjahr, was, c.p., den strukturellen Saldo verschlechtert.

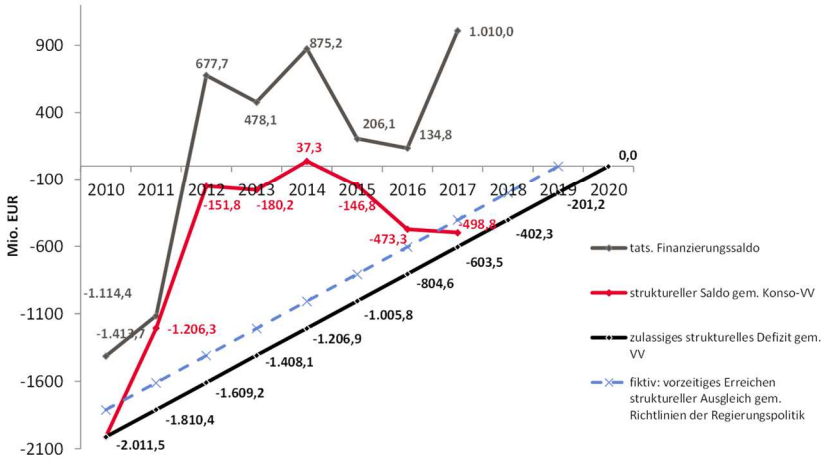
— Es war die Kreditaufnahme eines Extrahaushalts, der *BEFU Berliner Gesellschaft zur Errichtung von Flüchtlingsunterkünften mbH & Co. KG*, mit einem Wert von 10,8 Mio. Euro zu berücksichtigen.

— Von den konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen wurde ein Teil verausgabt bzw. dem SIWANA zugeführt.

Wie schon 2016 hätte Berlin auch 2017 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen können. Es wurde jedoch entschieden, einen größeren Teil des kalkulatorischen Überschusses dem SIWANA zuzuführen, womit der Tilgungsbetrag und damit der Ausgangswert für die Berechnung des strukturellen Defizits geringer ausfiel. Dieses Vorgehen reflektiert eine bewusste Entscheidung, die durch unerwartete Mehreinnahmen entstehenden finanziellen Spielräume und jene Spielräume, die die Konsolidierungsvereinbarung lässt, neben der Konsolidierung auch für die Investitionsfinanzierung zu nutzen. Die Balance wurde wie schon 2016 so justiert, dass die nach der Konsolidierungshilfenvereinbarung zulässige Defizitobergrenze mit einem hinreichenden Abstand unterschritten wurde. Nach den bereits vorliegenden Daten und Prognosen dürfte sich auch für das laufende Jahr wieder eine entsprechende Möglichkeit und Notwendigkeit ergeben.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos



Quelle: SenFin; Konsolidierungsberichte des Landes Berlin; tats. Saldo ab 2015 inkl. der abschließenden SIWA(NA)-Zuweisung

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2018-2022 **Abb. 14**

3 Investitionen

- Dank der konsequenten Konsolidierungspolitik der vergangenen Jahre kann Berlin die neuen finanziellen Spielräume gezielt für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verwenden.
- Weiterhin liegt ein besonderer Schwerpunkt auf Sanierung, Modernisierung und Ausbau der schulischen Infrastruktur. Erstmalig sind sämtliche erforderlichen Maßnahmen im Investitionsprogramm erfasst. Für das Programm „Berliner Schulbauoffensive (BSO)“, das den Zeitraum 2017 bis 2026 umfasst, stehen insgesamt rund 5,5 Mrd. Euro zur Verfügung.
- Mit dem SIWANA verfügt das Land Berlin über ein wirksames Instrument, um erwirtschaftete Haushaltsüberschüsse für Investitionen zu nutzen und das Investitionsvolumen zu verstetigen.
- Die Mittel der mittlerweile zwei Bundesprogramme zur Förderung von Kommunalinvestitionen (KInvFF) nutzt Berlin aktiv und konsequent. Auch für das KInvFF II sind bereits entsprechende Maßnahmen identifiziert.
- Es werden erstmals erhebliche Zuführungen an das Sondervermögen für Daseinsvorsorge- und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin (SODA) in Höhe von ca. 70 Mio. Euro planerisch berücksichtigt.

3.1 Investitionsprogramm und Schwerpunkte

Dank der konsequenten Sanierung des Berliner Haushalts hat sich das Land neue finanzielle Spielräume erschlossen. Gemäß der Strategie des Konsolidierens und Investierens werden diese Spielräume schwerpunktmäßig für Investitionen genutzt, um die Infrastruktur der Stadt zu modernisieren, mit einer angemessenen Instandhaltungsstrategie Substanzverzehr zu vermeiden und die Infrastruktur sowohl qualitativ als auch quantitativ an die Erfordernisse der weiterhin wachsenden Stadt anzupassen. Außerdem gilt es, insbesondere im Bereich der öffentlichen Gebäude und der Verkehrsinfrastruktur solche Investitionen nachzuholen, die in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage und dem daraus resultierenden Konsolidierungsbedarf nicht im erforderlichen Maß getätigt werden konnten oder ganz unterlassen werden mussten.

Um den bereits eingeleiteten Kurswechsel in der Investitionspolitik im Land Berlin nachhaltig abzusichern, kommt es sowohl auf eine Verstärkung der für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel an als auch auf eine Verstetigung der eingesetzten Mittel. Ein möglichst stetiger Mitteleinsatz trägt dazu bei, einerseits die Kapazitäten

der bauvorbereitenden und -begleitenden Verwaltungseinheiten optimal auszunutzen und andererseits Engpässe oder nachfragebedingt überhöhte Preise auf Seiten des Baugewerbes und der mit ihm verbundenen Branchen nicht noch zusätzlich zu begünstigen. Gleichzeitig leistet eine verstärkte, stetige und somit planbare Investitionsnachfrage der öffentlichen Hand einen wichtigen Beitrag zur Planbarkeit des betrieblichen Kapazitätsaufbaus und damit einer weiterhin stabil aufwärtsgerichteten Wirtschaftsentwicklung im Land Berlin, die ihrerseits Voraussetzung für die weitere Stärkung der Finanz- und Steuerkraft des Landes ist.

Die Investitionsstrategie des Landes ruht im Wesentlichen auf drei Säulen: auf dem Kernhaushalt des Landes, dem SIWANA (vgl. Kapitel 3.3) und auf den Infrastrukturinvestitionen der landeseigenen Unternehmen. Über den Kernhaushalt und das Sondervermögen stehen Berlin jährlich deutlich mehr als 2 Mrd. Euro pro Jahr für Investitionen zur Verfügung. Ergänzt werden diese Säulen um die Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderprogramm der Bundesregierung (vgl. Kapitel 3.4).

Sowohl der Doppelhaushalt 2018/2019 als auch die Eckwerte der Finanzplanung bis 2022 sehen eine Erhöhung des Investitionsvolumens im Landeshaushalt für jedes Jahr des Finanzplanungszeitraums vor. Neben den Investitionen aus dem Landeshaushalt und dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds tätigen die Beteiligungsunternehmen mit steigender Tendenz regelmäßig mehr als 2,2 Mrd. Euro an Investitionen in die Infrastruktur für die öffentliche Daseinsvorsorge in Berlin.

Von den Investitionen des Kernhaushalts seien insbesondere erwähnt

- die Staatsoper, da ausweislich der Tabelle 5 noch beträchtliche Ausgaben erforderlich sind. Gleichwohl gilt die Baumaßnahme als abgeschlossen; es handelt sich lediglich um Schlussabrechnungen;
- das Olympiagelände (Olympiapark). Der Senat stellt weiterhin jährlich 6 Mio. Euro für die Sanierung zur Verfügung. Derzeit befinden sich auf dem Gelände die folgenden Maßnahmen in Planung, Durchführung oder Abrechnung: große Turnhalle des Deutschen Sportforums, Treppenanlagen der Waldbühne, Sportmuseum Berlin, Schwimmstadion, Abdichtung der Maifeldtribüne sowie Neubau der Wache Ost;
- Für die Landesbibliothek sind Merkansätze eingestellt, um nach Nr. 2.2.1 AV § 24 LHO die Aufstellung von Planungsunterlagen in Angriff nehmen zu können.

3.2 Berliner Schulbauoffensive

Die vom Senat im Jahr 2017 gestartete „Berliner Schulbauoffensive“ ist auf den Zehn-Jahres-Zeitraum bis 2026 ausgerichtet und umfasst ein Volumen von rund 5,5 Mrd. EUR einschließlich rund 1,5 Mrd. Euro für Bauunterhaltung. Im vergangenen Jahr 2017 stieg die Verausgabung der vorhandenen Mittel von 262,2 Mio. Euro (2016) auf 343,4 Mio. Euro. Für 2018 sind 557,5 Mio. Euro als Finanzrahmen vorgesehen. Im Verlauf der Schulbauoffensive steigen diese Werte bis zum Jahr 2022 kontinuierlich an. Im Jahr 2022 wird eine Vielzahl von Schulbaumaßnahmen als Neubeginner erstmals im Investitionsprogramm berücksichtigt werden, um gemäß Nr. 2.2.1 AV §24 LHO einen Planungsbeginn zu ermöglichen.

Die Sanierung sowie der bedarfsgerechte Ausbau von Schulplatzkapazitäten ist zentraler Schwerpunkt der Arbeit des Senats. Die wachsende Stadt erfordert eine weitere Erhöhung der Kapazität der Schulen. Die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler wird bis zum Schuljahr 2025/2026 auf rund 386.000 anwachsen. Das entspricht einer Steigerung des Bedarfs an Schulplätzen um rund 70.000. Um diesen Schulraumbedarf bereitstellen zu können, wird ein Teil der Maßnahmen als Mietobjekte durch die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH (im Folgenden: HOWOGE) errichtet bzw. saniert werden. Ziel der Einbindung der HOWOGE ist die Erschließung zusätzlicher personeller, planerischer und finanzieller Ressourcen zur Verstärkung der Kapazitäten des Landes Berlin. Vorgesehen sind 27 Neubauten mit einem Schwerpunkt auf weiterführende Schulen. Von Großsanierungen sind zehn von 20 Maßnahmen im Verantwortungsbereich der HOWOGE vorgesehen. Als Großsanierung wird eine Schule mit einem Sanierungsbedarf von mehr als 10 Mio. Euro lt. Sanierungsscan von 2016 verstanden. Planung, Bau und Finanzierung sollen durch die HOWOGE erfolgen, die im Gegenzug von den Bezirken Mieten auf (Selbst-) Kostenbasis erhält. Diese Basis entspricht im Wesentlichen dem, was das Land auch aufwenden müsste, wenn es selbst kreditfinanziert bauen würde.

Zur Beschleunigung werden neben der Einbindung der HOWOGE weiterhin die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Neubau (40 Maßnahmen), Großsanierungen sowie Sanierungen in Amtshilfe (unter 10 Mio. Euro) übernehmen. Die Errichtung modularer Ergänzungsbauten wird fortgesetzt, für den Zeitraum des Investitionsprogrammes sind hierfür 201,5 Mio. Euro (zzgl. rund 76 Mio. Euro aus SIWANA-Mitteln) eingeplant. Ein vergleichbares Programm für den Schnellbau von Schulsporthallen wird mit 32,5 Mio. Euro ausgestattet. Zur Beschleunigung und Übernahme der zusätzlichen Aufgaben wurden 48 zusätzliche Vollzeitäquivalente bei der Senatsverwaltung im Rahmen des Nachtragshaushaltes 2017 sowie im Doppelhaushalt 2018/2019 etatisiert. Für die Sanierung der zentralverwalteten Schulen erhält die Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) zusätzliche Mittel. Die John-F.-Kennedy-Schule mit angemeldeten Gesamtkosten i.H.v. 41,6 Mio. Euro wird als künftig zentral verwaltete Schule in das SILB übertragen.

Um das Aufwachsen eines erneuten Sanierungsstaus zu verhindern, wird im Rahmen der Schulbauoffensive der Bauunterhalt für Schulgebäude kontinuierlich gesteigert. Gegenüber dem Jahr 2016 wurden die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel 2018 verdoppelt und erreichen einen Wert von über 190 Mio. Euro. Damit stehen den Bezirken sowie der BIM 1,32% des Wiederbeschaffungszeitwertes zum Bauunterhalt zur Verfügung. Durch die Übernahme von Großschadensfällen und Neubauten können die Bezirke freigewordene personelle Reserven zur Verausgabung der Bauunterhaltsmittel nutzen. Außerdem wurden den Bezirken speziell für Baumaßnahmen an Schulen und Schulbauunterhalt zunächst 96 Vollzeitäquivalente bewilligt.

Im Investitionsprogramm sind alle angemeldeten Schulbaumaßnahmen mit ihren aktuellen Planungsständen bewertet. Bei in Sammeltiteln veranschlagten Schulbaumaßnahmen werden die jeweiligen Einzelmaßnahmen in Anlagen separat aufgeführt.

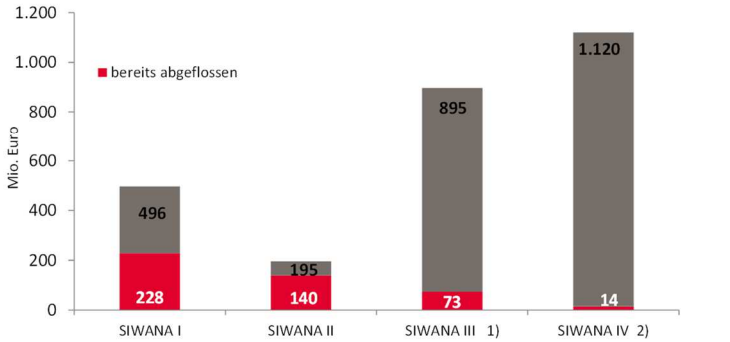
Maßnahmen mit Gesamtkosten von jeweils mehr als 20 Mio. Euro sind in Tabelle 7 dargestellt. Umfassende Darstellungen der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sowie der HOWOGE durchzuführenden Maßnahmen sind den gelben Seiten als Anlagen 1 und 2 zum Einzelplan 27 zu entnehmen.

3.3 SIWANA

Mit dem Ende des Jahres 2014 errichteten und im Januar 2017 um einen Nachhaltigkeitsfonds erweiterten Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“ verfügt Berlin über ein wirksames Instrument, um Haushaltsüberschüsse gezielt und auch überjährig für Investitionen in die Infrastruktur und zur Absicherung des Landes gegen Konjunkturrisiken zu nutzen. Aus den Überschüssen der Jahre 2015 bis 2017 konnte dem Sondervermögen ein Betrag in Höhe von 3,02 Mrd. Euro zugeführt werden. Davon wurden 290 Mio. Euro für die Ausstattung eines Nachhaltigkeitsfonds verwendet und 113 Mio. Euro für einen S-Bahn-Ansparfonds zurückgestellt, d.h. diese Mittel werden vorerst nicht verausgabt. Über den Betrag von 3,02 Mrd. Euro hinaus erhielt das SIWANA insbesondere aus dem Kernhaushalt Sonderzuführungen in Höhe von rund 90 Mio. Euro, davon 26,5 Mio. Euro zweckgebunden für den Schulbau (Abb. 15).

Nach einem erwartungsgemäß verhaltenen Start hat sich der Mittelabfluss aus dem Sondervermögen zuletzt deutlich gesteigert. In 2017 konnte ein Mittelabfluss in Höhe 237,8 Mio. Euro über alle SIWANA-Maßnahmen verzeichnet werden. Nach gegenwärtigem Stand (Planungszahlen der Bezirke und Fachverwaltungen) ist davon auszugehen, dass der Mittelabfluss in 2018 über dem des Vorjahres liegen wird (Abb. 16).

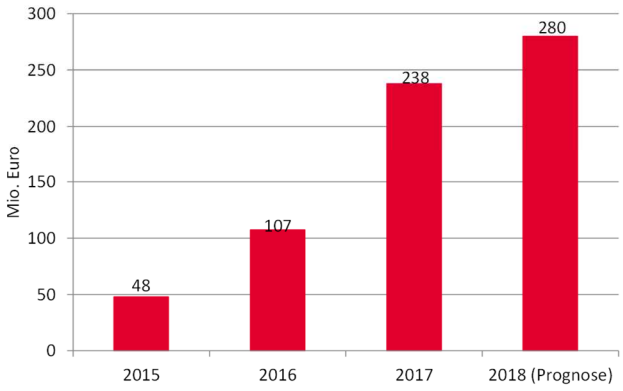
SIWANA: Volumen der Zuführungen und Abflüsse (per 30.06.2018)



[1] Im Rahmen der SIWANA-III-Zuführung wurde dem Nachhaltigkeitsfonds 290 Mio. Euro zugeführt, die nicht in der Säule enthalten sind.
[2] Im Rahmen der SIWANA-IV-Zuführung wurde der S-Bahn-Ansparfonds mit 113 Mio. Euro bestückt, die nicht in der Säule enthalten sind.

Die Projektmittel aus SIWANA I bis SIWANA III in Höhe von insgesamt ca. 1,586 Mrd. Euro werden für 318 Maßnahmen auf Ebene von Bezirken und Hauptverwaltungen verwendet. Besondere Schwerpunkte liegen hier beim Ausbau von Schul- und Kita-Kapazitäten, der Gewährung von Zuschüssen für den Wohnungsbau, der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, Umbau-, Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Bereich der Krankenhäuser, Sanierung bzw. Modernisierung

SIWANA: Jährlicher Mittelabfluss



von Sportanlagen, Ausbau der Radwegeinfrastruktur und der Modernisierung von Standorten der Polizei und der Berliner Feuerwehr. Hinzu kommen investive Mittel für die Ausrüstung von Polizei, Feuerwehr und anderen Sicherheitsbehörden sowie Mittel für die Digitalisierung der Verwaltung und des Rechtsverkehrs.

Mit einem Teil des Finanzierungsüberschuss 2017 konnte das Sondervermögen ein viertes Mal aufgestockt werden. In der Maßnahmenbelegung des Zuführungsbetrages in Höhe von 1,23 Mrd. Euro (inkl. 113 Mio. Euro Ansparfonds S-Bahn Beschaffung) sind u.a. zur Beschleunigung von Baumaßnahmen erstmals Bauvorbereitungsmittel in einem Umfang von 20 Mio. Euro bereitgestellt worden, die insbesondere für die Maßnahmenplanung im Schulbau zur Verfügung stehen. Weitere Schwerpunkte liegen bei Investitionsmaßnahmen in Krankenhäusern (122,7 Mio. Euro), der Einrichtung eines Grundstücksankaufsfonds (150 Mio. Euro), Baumaßnahmen am ehemaligen Flughafen Tempelhof (131,9 Mio. Euro), der Errichtung fünf zusätzlicher MUFs (75 Mio. Euro) und dem Ankauf sowie der ersten Stufe des Ausbaus/Sanierung des Hauses der Statistik (80,3 Mio. Euro). Weiterhin sind Mittel u.a. für Maßnahmen im Kita-Bereich (25 Mio. Euro), für die Radinfrastruktur (16 Mio. Euro) und die Elektrifizierung des Busverkehrs (20 Mio. Euro) vorgesehen. Auf Bezirksebene werden mit SIWANA IV-Mitteln in vier Bezirken bezirkliche Großprojekte realisiert: In den Bezirken Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Spandau finden umfassende Rathaus- bzw. Bürodienstgebäudesanierungen statt und der Bezirk Pankow erhält ein Bildungs- und Integrationszentrum. Die SIWANA-Verstärkungsreserve, die unerwartete Kostensteigerungen bei SIWANA-Maßnahmen kompensieren soll, konnte um einen erheblichen Betrag (21,3 Mio. Euro) aufgestockt werden. Durch die vorgeschlagene Belegung der SIWANA IV-Mittel werden die im Investitionsprogramm 2017-2021 vorgesehenen Investitionsschwerpunkte nach Maßgabe der Anforderungen der wachsenden Stadt ergänzt.

Nach dem bisherigen Verlauf des Haushaltsjahres 2018 ist es wahrscheinlich, dass es auch am Ende des Jahres 2018 wieder eine Zuführung an das SIWANA geben wird. Zukünftige Zuführungen an das SIWANA sind – wie bisher und gemäß der bestehenden Gesetzeslage – abhängig davon, ob es dem Land gelingt, Überschüsse zu erzielen, die über die im SIWA-Änderungsgesetz vorgesehene Mindesttilgung von 80 Mio. Euro hinausgehen. Der Tilgungsbetrag kann dabei höher ausfallen, wenn dies möglich und in der Abwägung von Investitions- und Konsolidierungsziel angeraten scheint, und er wird höher ausfallen müssen, wenn dies erforderlich ist, um die Einhaltung der vereinbarten Obergrenze für das strukturelle Defizit zu gewährleisten (vgl. Kapitel 2.2). Eine höhere Tilgung ginge dementsprechend zu Lasten der SIWANA-Zuführung.

3.4 Kommunalinvestitionsförderprogramm

Mit dem im Juni 2015 von der Bundesregierung mit 3,5 Mrd. Euro aufgelegten Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderfonds (KInvFF) wurden und werden zunächst Investitionen in genau spezifizierte Bereiche der kommunalen Infrastruktur gefördert. In der ersten Tranche gehören zu den förderfähigen Maßnahmen, die spätestens am 31. Dezember 2020 abgeschlossen und im Jahr 2021 abgerechnet sein müssen, z.B. Krankenhäuser, energetische Sanierungen und Barriereabbau. Hierfür erhält Berlin einen Anteil in Höhe von rund 137,8 Mio. Euro aus dem Sondervermögen.

Im August 2017 wurde der KInvFF um weitere 3,5 Mrd. Euro aufgestockt, gleichzeitig wurde das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) um ein Kapitel 2 ergänzt. Dieses zweite Kapitel regelt, dass die Mittel der zweiten Tranche ausschließlich für die Verbesserung der Schulinfrastruktur in finanzschwachen Gebieten zur Verfügung stehen. Förderungsfähig sind Maßnahmen für die Sanierung, den Umbau, die Erweiterung und, in eng umrissenen Ausnahmefällen, den Ersatzbau von Schulgebäuden, zu denen bspw. auch ergänzende Einrichtungen wie Sporthallen, Mensen und Einrichtungen der Ganztagesbetreuung gehören. Entsprechende Maßnahmen müssen bis zum 31. Dezember 2022 abgenommen und bis zum 31. Dezember 2023 gegenüber dem Bund abgerechnet sein. Aus dieser Tranche stehen Berlin weitere 140,4 Mio. Euro zur Verfügung.

Zusätzlich zu diesen Bundesmitteln muss Berlin, wie alle Länder, einen Eigenanteil in Höhe von 10% erbringen, sodass insgesamt rund 309,2 Mio. Euro (KInvFF I 153,2 Mio. Euro; KInvFF II 156,0 Mio. Euro) investiert werden können.

Bereits im Rahmen der Finanzplanung 2017 – 2021 wurde berichtet, dass für die Verteilung der Bundesmittel aus dem KInvFF in Abweichung üblicher Praxis (Regelfall: Königsteiner Schlüssel) ein neuer Verteilungsschlüssel gewählt wurde. Da dieser Schlüssel die Verwendung kommunaler Kassenkredite als einen Teilindikator vorsieht und damit die Stadtstaaten strukturell benachteiligt, sieht Berlin in der Anwendung einen Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip bzw. den darin enthaltenen föderalen Gleichbehandlungsgrundsatz. Wie in der letzten Finanzplanung berichtet, hatte sich Berlin deshalb den Klageweg vorbehalten; eine entsprechende Klage des Landes Berlin ist im Frühsommer 2018 beim Bundesverfassungsgericht eingereicht worden.

Ungeachtet dessen verwendet Berlin die Mittel des Sondervermögens bestimmungsgemäß und wirksam. Mit den Mitteln des KInvFF I wurden und werden 158 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 149,4 Mio. Euro gefördert. Damit sind 97,5% des Fördervolumens belegt. Mittlerweile wurde bei allen Maßnahmen mit der Umsetzung begonnen; 15 Maßnahmen konnten bereits beendet werden. Hierbei wurde ein Hauptaugenmerk auf die besonderen Berliner Problemlagen gelegt: So

wurden bereits zehn Kita-Baumaßnahmen abgeschlossen, die 289 zusätzliche Kitaplätze in der Stadt bereitgestellt haben.

Von den rund 138 Mio. Euro Fördermitteln der ersten Tranche hat Berlin zum 30.06.2018 bereits rund 67 Mio. Euro der Bundesmittel investiert und aus dem Sondervermögen abgerufen. Dies entspricht rund 48,6% der Fördersumme. Damit belegt Berlin in der Umsetzung des Kommunalinvestitionsprogramms Platz 1 unter den Ländern, gefolgt von Hamburg mit 43,8% und Thüringen mit 42,9%.

Für die insgesamt rund 156 Mio. Euro des KInvFF II, die einen Teil der insgesamt 5,5 Mrd. Euro umfassenden Berliner Schulbauoffensive ausmachen, sind derzeit bis zu 100 Schulbaumaßnahmen identifiziert, die potentiell gefördert werden könnten. Diese werden gegenwärtig detailliert geprüft, ob und inwieweit sie dem umfassenden Kriterienkatalog des Kap. 2 KInvFG und der dazu abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung entsprechen und tatsächlich gefördert werden können.

3.5. Sondervermögen für Daseinsvorsorge- und nicht betriebsnotwendige Bestandsgrundstücke des Landes Berlin (SODA)

Zu Gunsten des neu errichteten Sondervermögens sind im Investitionsprogramm Zuführungen für die Generalsanierung bzw. Herrichtung von drei traditionsreichen Liegenschaften mit einem Gesamtvolumen in Höhe von rund 70 Mio. Euro vorgesehen. Hierbei handelt es sich um das ehemalige Stadtbad Lichtenberg (Hubertusbad), das Robert-Koch-Forum und das Palais am Festungsgraben. Der Baubeginn soll bei allen drei Maßnahmen im Jahr 2020 erfolgen.

4 Leitlinien und Schuldenbremse

- Zweiklang von Konsolidieren und Investieren bleibt die finanzpolitische Leitlinie.
- Finanzplanung sichert das Erreichen eines mindestens strukturell ausgeglichenen Haushalts bis 2020.
- Unwägbarkeiten bei der Steuerung des strukturellen Saldos lassen es ratsam erscheinen, Puffer und Flexibilität zu haben sowie den Haushalt eng zu steuern.
- Aus Vorsichtsgründen und um Tilgungen zu ermöglichen, sieht die Planung ab 2020 leichte strukturelle Überschüsse vor.

4.1 Finanzpolitische Leitlinien

Seit dem DHH 2016/17 folgt die Berliner Finanzpolitik dem Zweiklang von Investieren und Konsolidieren: Einerseits werden vorhandene finanzielle Spielräume vorrangig gegenüber konsumtiven Ausgaben dafür genutzt, die Investitionsbedarfe abzubauen, andererseits hat sich der Senat dem Ziel des Abbaus von Schulden – und damit implizit dem Erzielen von Überschüssen – verpflichtet, um die Anfälligkeit des Haushalts weiter zu verringern.

Ausgehend von einer Situation von Haushaltsüberschüssen erfordert die Zielsetzung, auch künftig Überschüsse zu erzielen, dass Ausgaben und Einnahmen sich grundsätzlich mit gleichen Wachstumsraten entwickeln. Sie erfordert damit Ausgabedisziplin sowie den Willen und die Fähigkeit, auf ungeplante Mindereinnahmen reagieren zu können. Wie in der letztjährigen Finanzplanung[3] ausführlich dargestellt, verfügt der Haushalt mittlerweile über einige Flexibilität, Puffer und Mechanismen, um jederzeit sicherzustellen, dass eine Kreditaufnahme vermieden werden kann.

Die Dualität der Zielsetzung „Investieren und Konsolidieren“ impliziert dabei nicht zwingend eine quantitativ identische Gewichtung beider Ziele zu jedem Zeitpunkt. Zudem ist für eine Bewertung der Planungsjahre zu beachten, dass die die Finanzierungssalden in den vergangenen Jahren stets deutlich besser ausfielen als dies

[3] vgl. Finanzplanung des Landes Berlin 2017-21, S. 43f.

in den jeweiligen, mit der erforderlichen Vorsicht konservativ aufgestellten Finanzplanungen und Haushalten angelegt war. Dies ermöglichte insbesondere eine Tilgung, die deutlich über den geplanten Beträgen lag.

4.2 Schuldenbremse

Gemäß Konsolidierungshilfenvereinbarung muss Berlin sein strukturelles Defizit bis 2020 auf Null geführt haben. In den Richtlinien der Regierungspolitik hat sich der Senat zudem verpflichtet, dieses Ziel bereits vorfristig zu erreichen. Ab dem Jahr 2020 unterliegt Berlin genauso wie alle anderen Länder und der Bund der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Diese verlangt, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen ist, soweit das Land nicht im grundgesetzlich gewährten Rahmen Ausnahmeregeln von diesem Grundsatz etabliert hat. Wie mehrfach kommuniziert und nachfolgend ausgeführt, plant der Senat eine landesgesetzliche Regelung. Gleichwohl ist an dieser Stelle festzuhalten, dass Berlin auch ohne eine solche Regelung planerisch die Schuldenbremse erfüllte, da Berlin für die Jahre ab 2020 keine Kreditaufnahmen vorsieht.

Die Schuldenbremse kann sich sinnvoll ebenfalls nur auf einen strukturellen Saldo beziehen und begründet damit eine Pflicht des Landes, ab 2020 stets einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorzuweisen.[4] Dass sich die Schuldenbremse auf einen strukturellen Saldo beziehen muss, ergibt sich u.a. aus der grundgesetzlich gewährten Option, landesgesetzlich eine Möglichkeit für konjunkturbedingte Kreditaufnahmen – und korrespondierende Tilgungen – zu schaffen. Diese Möglichkeit impliziert logisch eine Konjunkturbereinigung des tatsächlichen Finanzierungssaldos.

Zudem zielt die Schuldenbremse konzeptionell ja darauf ab, eine nachhaltige Haushaltsführung sicherzustellen. Einmalige, nicht strukturelle Einnahmen wie z.B. Erlöse aus dem Verkauf von Beteiligungen und andere Vermögenstransaktionen sollten daher bei der Berechnung des relevanten Finanzierungssaldos bereinigt werden. Dies passiert durch eine Bereinigung des tatsächlichen Finanzierungssaldos um den Saldo der finanziellen Transaktionen.

Da die vorliegende Finanzplanung die Jahre nach 2020 modelliert, muss die Planung auf die Vermeidung einer strukturellen Nettokreditaufnahme abstellen. Da Berlin noch keine landesgesetzliche Regelung zur Umsetzung der Schuldenbremse hat, wird für die vorliegende Finanzplanung hilfsweise die technische Annahme getroffen, dass die Vorschriften der Konsolidierungshilfenvereinbarung hinsichtlich der Berechnungsmethode für den strukturellen Saldo auch in den Planungsjahren

[4] Für eine Diskussion der Sinnhaftigkeit und der Methodik struktureller Salden vgl. Finanzplanung des Landes Berlin 2017-21, S. 45ff.

fortgelten. Gleichwohl stellt die getroffene technische Annahme kein Präjudiz für die Gestaltung der landesgesetzlichen Regelung dar.

4.3 Steuerung des strukturellen Finanzierungssaldos

Wenn und soweit ab 2020 der strukturelle Saldo die relevante Größe für die Frage der Einhaltung der Schuldenbremse ist, muss der strukturelle Saldo auch die Steuerungsgröße für die Ausrichtung der Haushaltspolitik und der Finanzplanung werden. Der bisher üblichen Finanzplanung auf der Basis der Formulierung von Eckwerten für die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie des daraus resultierenden kalkulatorischen Finanzierungssaldos muss daher zukünftig die Prognose des strukturellen Saldos als verbindliche Vorbedingung für alle weiteren Überlegungen vorausgehen. Dies bedingt eine Modellierung bzw. Projektion der relevanten Größen.

— Die ex ante-**Konjunkturkomponente** ergibt sich dabei auf der Basis des auf Berlin entfallenden Anteils der Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke. Die Produktionslücke bezeichnet die Differenz zwischen dem BIP und dem Produktionspotential einer Volkswirtschaft; in einer konjunkturellen Boomsituation ist die Produktionslücke positiv, d.h. die Produktionsfaktoren sind überausgelastet; in einer konjunkturellen Schwächephase ist die Produktionslücke negativ, d.h. die Produktionsfaktoren sind unterausgelastet.

  Anders als in den Vorjahren ist diese nach der jüngsten Frühjahrsprognose der Bundesregierung nunmehr positiv, schließt sich jedoch zum Ende der Pla-

Tabelle 3: Produktionslücke und Konjunkturkomponente der Länder

	Produktions-potenzial	BIP	Produktions-lücke	Budgetse-mielastizität	Konjunktur-komponente Ländergesamtheit
	Mrd. Euro				Mrd. Euro
2019	3.508,1	3.539,4	31,3	0,130	4,1
2020	3.636,1	3.655,4	19,3	0,130	2,5
2021	3.767,7	3.775,1	7,4	0,130	1,0
2022	3.898,7	3.898,7	0,0	0,130	0,0

Quelle: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25. April 2018

nungsperiode. Berlins Anteil an der gesamtdeutschen Produktionslücke beträgt ca. 7%. Zur Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente wird der anteilige Betrag der Produktionslücke mit der sog. Budgetsemielastizität der Länder multipliziert, die die Reagibilität des Budgets auf die gesamtwirtschaftliche Lage widerspiegelt (Tabelle 3).

— Der **Saldo der finanziellen Transaktionen** wird in quantitativer Hinsicht wesentlich bestimmt von den erwarteten Darlehensvergaben und -rückflüssen, wobei bei letzteren tendenziell ein Rückgang zu erwarten ist, da das Volumen der noch ausstehenden Wohnungsbaudarlehen stetig schrumpft. Bei den übrigen Darlehen sind weder vergabe- noch rückflussseitig gravierende Änderungen gegenüber den Vorjahren absehbar. Bei Beteiligungserwerb ist die geplante, sukzessive Eigenkapitalzuführung an Vivantes berücksichtigt; ferner sind ein Gesellschafterdarlehen an die Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH (FBB) sowie Bürgschaften für die Risikoabschirmung veranschlagt.

— **Schuldenaufnahmen in Extrahaushalten** des Landes sind für den Bau von Flüchtlings- und Studierendenwohnungen geplant.

Aus der Berücksichtigung dieser Größen ergibt sich für Planungszwecke der Mindestbetrag des Finanzierungssaldos, der wenigstens nötig ist, damit der Haushalt strukturell ausgeglichen ist (vgl. Tabelle „Mindestbetrag“ in Kapitel 5). Da der strukturelle Finanzierungssaldo bzw., genauer, die strukturelle Nettokreditaufnahme die Kenngröße sein wird, an der die Einhaltung der Schuldenbremse gemessen werden wird, muss diese Größe künftig am Beginn aller Überlegungen für Haushaltsaufstellung und Finanzplanung stehen.

Für die Planungsjahre 2020-22 ergeben sich folgende konkrete Schlussfolgerungen:

— Aufgrund der positiven Produktionslücke stehen konjunkturelle Steuermehreinnahmen grundsätzlich nicht für strukturelle Mehrausgaben zur Verfügung; eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme wäre nicht zulässig.

— Die geplanten Kreditaufnahmen in den Extrahaushalten und die letzte Rate der Konsolidierungshilfe 2020 sind durch entsprechende Überschüsse im Kernhaushalt des Landes zu kompensieren.

— Die geplanten finanziellen Transaktionen sind je nach Vorzeichen bei der Steuerung des tatsächlichen Finanzierungssaldos zu berücksichtigen.

Da einige der Einflussfaktoren, die in die Berechnung des strukturellen Saldos einfließen, nicht oder nur in geringem Maße durch die Finanzpolitik des Landes gesteuert werden können, ist es dabei ratsam, hinreichende Puffer bei den gestaltba-

ren Elementen – insbesondere dem geplanten Finanzierungssaldo und damit implizit der möglichen Tilgung – vorzusehen. Aufgrund der Erfahrungen der Vorjahre und im Einklang mit der Steuerung des strukturellen Saldos in den vergangenen Jahren hält der Senat für Planungszwecke einen Puffer in Gestalt eines planerischen strukturellen Überschusses von ca. 100 Mio. Euro für angemessen. Für das Jahr 2022 stellen sich die o.g. Einflussfaktoren dabei aus heutiger Sicht so günstig dar, dass ein höherer kalkulatorischer Finanzierungssaldo angemessen erscheint, um angesichts der hohen Verschuldung eine wenigstens geringe Tilgung vorzusehen.

5 Herleitung des Mindestbetrags für Finanzierungssaldo

Mio. EUR		2020	2021	2022
Zielgröße: Struktureller Saldo / NKA		**0**	**0**	**0**
ex ante Konjunkturkomponente	+	178,35	68,38	0,00
Saldo finanzielle Transaktionen	+	-2,93	-23,01	-49,85
Kreditaufnahmen Extrahaushalte	+	59,3	32,7	0
Konsolidierungshilfe	+	27	0	0
Mindestbetrag Finanzierungssaldo Plan	**=**	**261,72**	**78,07**	**-49,85**

Herleitung der Teilkomponenten

ex ante Konjunkturkomponente

nom. Produktionspotenzial		3636100	3767700	3898700
nominales BIP	-	3655400	3775100	3898700
Produktionslücke	=	19300	7400	0
Budgetsemielastizität Länder	*	0,126303	0,126303	0,126303
ex ante KK Ländergesamtheit	=	2437,6	934,6	0,0
Anteil BE in % [1)]	*	0,073	0,073	0,073
Anteil BE (in Mio. Euro)	**=**	**178,35**	**68,38**	**0,00**

[1)] vereinfachend Anteil Berlins für das Jahr 2018 fortgeschrieben

Saldo der finanziellen Transaktionen

Beteiligungsverkauf	0	0	0
Rückflüsse Gewährleistungen	9,01	9,01	9,01
Darlehensrückflüsse	172	122	97
Beteiligungserwerb	4,1	4,1	4,1
Tilgungen öffentl. Bereich	19,19	18,56	20,4
Darlehen an sonst. Bereich	160,7	131,4	131,4
Inanspruchnahme Gewährleistungen			
Saldo	**-2,9**	**-23,0**	**-49,8**

Exkurs: Strukturelle Salden für 2018/19

Traditionell werden in der Eckwertetabelle der Finanzplanung für die Jahre des laufenden (Doppel-)Haushalts die Planwerte ausgewiesen, auch wenn sich im Zeitverlauf bereits neue Erkenntnisse über die Entwicklung relevanter Haushaltsgrößen in diesen Jahren ergeben haben.

Mit Blick auf den strukturellen Saldo und den erforderlichen Mindestbetrag beim Finanzierungssaldo (vgl. Übersicht Seite 41) ergäbe sich daher potentiell ein irreführendes Bild: Entweder präsentierte man nur die Plandaten zum Zeitpunkt der Aufstellung eines Doppelhaushalts und würde damit die Aufgabe, die Einhaltung der Obergrenze für den strukturellen Saldo auch im Haushaltsvollzug sicherzustellen, ignorieren; oder man würde anders als für die Planjahre aktuelle bzw. prognostizierte Zahlen einbeziehen, die aber auch nur in unterschiedlichem Umfang und Qualität zur Verfügung stehen. In jedem Fall würde sich entweder ein methodischer Bruch zu den Planungsjahren oder ein unvollständiges Bild über die Einhaltung im laufenden Haushalt ergeben.

Deshalb, und auch vor dem Hintergrund der plangemäß strenger werdenden Vorgaben der Konsolidierungshilfenvereinbarung zur Obergrenze des strukturellen Defizits, werden im Folgenden für die Jahre des laufenden Doppelhaushalts 2018/19 die Daten für den strukturellen Saldo per Aufstellung des Doppelhaushalts sowie die Aktualisierungen per Stand 30.06.2018 aufgezeigt.

Für 2018 ergeben sich dabei die folgenden Aktualisierungen, die auch im Statusbericht per 30.06.2018 kommuniziert wurden:

- Der Saldo der finanziellen Transaktionen dürfte statt erwarteter -34 Mio. Euro bei ca. +100 Mio. Euro liegen, was im Wesentlichen darin begründet liegt, dass die Rückflüsse aufgrund von vorzeitigen Darlehenstilgungen über den Erwartungen bei Haushaltsaufstellung liegen.
- Die Steuerabweichungskomponente liegt per 30.06.2018 bei knapp 900 Mio. Euro, so dass die ex post-Konjunkturkomponente bei 883 Mio. liegt.

Bei einer Tilgung nur in Höhe der im Haushaltsgesetz veranschlagten 277 Mio. Euro resultierte daraus ein strukturelles Defizit von rund 800 Mio. Euro, was deutlich über der zulässigen Obergrenze von -401 Mio. Euro läge. Daher ist eine Tilgung von mindestens 800 Mio. Euro erforderlich um, wie in den Vorjahren, die zulässige Defizitobergrenze um ca. 100 Mio. Euro zu unterschreiten.

Für 2019 ergibt sich per Jahresmitte 2018 folgender Aktualisierungsbedarf:

- Zum Zeitpunkt der Aufstellung des DHH 2018/19 wurde die bundesweite Produktionslücke für 2019 noch auf 1 Mrd. Euro geschätzt. Mit der jüngsten Frühjahrschätzung der Bundesregierung ändert sich die ex ante-Konjunkturkomponente aufgrund der veränderten Schätzung deutlich und ändert sogar das Vorzeichen. Nunmehr geht auch die Bundesregierung von einer

Überauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials und damit von einer positiven ex ante-Konjunkturkomponente aus.

- Die erwartete Kreditaufnahme in den Extrahaushalten ist wegen der geplanten Kreditaufnahme zum Bau von Studierendenwohnungen deutlich höher.

Zusammen würde sich daher bei einem unveränderten Finanzierungssaldo eine deutliche Verschlechterung des strukturellen Saldos und ein Verstoß gegen die zulässige Obergrenze ergeben. Im Haushaltsvollzug ist deshalb ein deutlich höherer Finanzierungssaldo anzustreben.

Tabelle 4: Strukturelle Salden für 2018/19

In Mio. Euro		Plan 2018	Prognose 2018 per 30.06.	Plan 2019	Aktualisierung 2019
Finanzierungssaldo lt. DHH		277	277	210	210
Saldo finanzielle Transaktionen	-	-34	100	33	33
Ex ante-Konjunkturkomponente	-	-16	-16	-9	294
Steuerabweichungskomponente			899		
Ex post-Konjunkturkomponente	-		-883		
Kreditaufnahmen Extrahaushalte	-	13	15	12	122
Konsolidierungshilfe	-	80	80	80	80
Struktureller Saldo	=	**234**	**-801**	**94**	**-319**
Zulässige Obergrenze		-402	-402	-201	-201

Rundungsdifferenzen möglich. Ex post Konjunkturkomponente schließt neben Steuerabweichungskomponente auch Steuerrechtsänderungen ein.

6 Eckwerte der Finanzplanung 2018 bis 2022

alle Angaben in Millionen Euro			Ist	Ist	Ist	Ist (vorl.)	DHH 18/19	DHH 18/19	Planung	Planung	Planung
bereinigte Ausgaben			**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
			4	6	7	8	9	10	11	12	
11	**Personalausgaben**	Mio. € +	**7.207**	**7.487**	**7.807**	**8.221**	**8.799**	**9.210**	**9.758**	**10.238**	**10.637**
12	**sächliche Verwaltungsausgaben**	Mio. € +	**2.669**	**2.742**	**3.012**	**3.140**	**3.598**	**3.653**	**3.695**	**3.739**	**3.849**
13	**Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)**	Mio. € +	**9.897**	**10.273**	**11.051**	**11.208**	**12.057**	**12.477**	**12.795**	**13.083**	**13.382**
14	**Investitionsausgaben**[1]	Mio. € +	**1.380**	**1.681**	**1.706**	**1.626**	**2.250**	**2.261**	**2.334**	**2.530**	**2.655**
15	**Tilgung von Bundesdarlehen**	Mio. € +	**53**	**26**	**26**	**22**	**21**	**20**	**19**	**19**	**20**
16	**Zinsausgaben**	Mio. € +	**1.759**	**1.607**	**1.385**	**1.306**	**1.360**	**1.360**	**1.274**	**1.362**	**1.407**
17	**Zuführung SIWA(NA)**[4]	Mio. € +		**691**	**1.159**	**1.168**	**64**	**0**	**0**	**0**	**0**
18	**bereinigte Ausgaben**	Mio. € =	**22.965**	**24.508**	**26.146**	**26.691**	**28.148**	**28.982**	**29.875**	**30.971**	**31.950**
19	*nachr. Veränderung ggü. Vorjahr*	*v.H.*			*+6,7*	*+2,1*	*+5,5*	*+3,0*	*+3,1*	*+3,7*	*+3,2*
bereinigte Einnahmen			**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
23	**Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ**[2a]	Mio. € +	**17.583**	**18.207**	**19.626**	**21.249**	**21.698**	**22.316**	**24.253**	**25.261**	**26.248**
24	**absehbare Mindereinnahmen FamilienentlastungsG**[2b]	Mio. € -							**-280**	**-299**	**-305**
25	**Solidarpakt**	Mio. € +	**1.099**	**963**	**817**	**681**	**535**	**399**	**0**	**0**	**0**
26	**sonstige Bundesergänzungszuweisungen**	Mio. € +	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**
27	**Konsolidierungshilfen**[3]	Mio. € +	**80**	**80**	**80**	**80**	**80**	**80**	**27**	**0**	**0**
28	**sonstige Einnahmen**	Mio. € +	**4.741**	**5.152**	**5.452**	**5.368**	**5.827**	**6.114**	**5.973**	**5.924**	**5.895**
29	**Vermögensaktivierung**	Mio. € +	**80**	**56**	**53**	**68**	**30**	**29**	**13**	**10**	**10**
30	**bereinigte Einnahmen**	Mio. € =	**23.837**	**24.713**	**26.283**	**27.701**	**28.425**	**29.192**	**30.241**	**31.151**	**32.103**
31	*nachr.: Veränderung ggü. Vorjahr*	*v.H.*			*+6,4*	*+5,4*	*+2,6*	*+2,7*	*+3,6*	*+3,0*	*+3,1*
Finanzierungssaldo			**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
34	**kalkulatorischer Finanzierungssaldo**	Mio. €		**896**	**1.297**	**2.177**	**341**	**210**	**366**	**180**	**153**
35	**Zuführung SIWA(NA)**[4]	Mio. € -		**691**	**1.159**	**1.168**	**64**	**0**	**0**	**0**	**0**
36	**Finanzierungssaldo**[5]	Mio. € =	**872**	**205**	**137**	**1.009**	**277**	**210**	**366**	**180**	**153**
37	**struktureller Finanzierungssaldo**		**37**	**-147**	**-473**	**-498**	**6)**	**6)**	**104**	**102**	**203**
38	**Obergrenze**		-1.207	-1.006	-805	-604	-402	-201	**0**	**0**	**0**
40	***nachrichtlich: tatsächliche Abflüsse aus SIWA(NA)***	*Mio. €*	***0***	***48***	***107***	***238***	***280***	***280***	***280***	***280***	***280***
41	***nachrichtlich: Investitionen inkl. tats. SIWA(NA) Abflüsse***	*Mio. €*	***1.380***	***1.729***	***1.813***	***1.864***	***2.530***	***2.541***	***2.614***	***2.810***	***2.935***

1 ohne Sondervermögen Investitionen in die Wachsende Stadt (SIWA/NA), vgl. Zeile 17

2a Inklusive der teilweisen Entlastung des Bundes an den Kosten für Asyl und Integration (Umsatzsteuerfestbeträge). Einnahmeerwartungen auf Basis des geltenden Steuerrechts ohne Annahmen zu Rechtsänderungen aufgrund der Koalitionsbeschlüsse auf Bundesebene.

2b Familienentlastungsgesetz (Entwurf Stand: 1.6.2018): Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag sowie des steuerlichen Existenzminimums, Abmilderung der sogenannten kalten Progression. Aus dem Gesetz sind bereits im Jahr 2019 Mindereinnahmen von 123 Mio. € zu erwarten, die hier wegen der Darstellung der Haushaltsansätze im Jahr 2019 nicht ausgewiesen sind.

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

4 2015 Summe aus Zuführung aus Vorjahresergebnis (496 Mio. Euro) und Zuführung aus Ergebnis 2015 (195 Mio. Euro). Gemäß Senatsentwurf 2018 Zuführung (64 Mio. Euro) aus lfd. Haushalt; 2019 keine Zuführung.

5 bereinigte Einnahmen (Zeile 30) abzüglich bereinigte Ausgaben (Zeile 18)

6 siehe Erläuterungen in Kapitel 5

Nachrichtlich			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
51	**Schuldenstand zum Stichtag 31.12. (gesamt**[7]**)**	Mio. €	**61.617**	**60.804**	**59.906**	**59.436**	**58.994**					
52	**darunter: Schulden am Kreditmarkt**	Mio. €	**60.429**	**59.773**	**58.591**	**58.060**	**56.692**					
54	**Schulden in Extrahaushalten zum 31.12.** [8]	Mio. €	**22**	**54**	**42**	**30**	**35**					

7 Schulden am Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen - ohne Kassenkredite

8 Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich

7 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung

Personalausgaben (Zeile 11)

Die gegenüber der Finanzplanung 2017-21 erkennbaren weiteren Aufwüchse bei den Personalausgaben ergeben sich vor allem als Konsequenz aus dem deutlichen Anstieg des Personalbestandes, aufgrund der Festlegung zu den Besoldungs- und Versorgungsanpassungen für Beamtinnen und Beamte an den Durchschnitt der anderen Länder und wegen der zu erwartenden Tarifsteigerungen ab 2019.

Das Bevölkerungswachstum Berlins führt nach wie vor in vielen Bereichen zu erhöhten Aufgabenvolumina und Fallzahlen. Dem war durch eine Erhöhung der Personalzahlen Rechnung zu tragen. Diese konzentrieren sich auf zusätzliche Stellen für Lehrkräfte sowie den Bereich der inneren Sicherheit (rund 1.000 zusätzliche Stellen im DHH 2018/19 bei Polizei, Feuerwehr und Verfassungsschutz). Auch für den Planungszeitraum sieht die Bevölkerungsprognose des Senats vom 20.6.2017 einen weiteren Anstieg der Einwohnerzahl vor.

Im Tarifbereich wird für die kommenden Tarifverhandlungen Anfang 2019 auf TdL-Ebene der aktuelle Tarifabschluss bei Bund und Kommunen eine maßgebliche Rolle spielen. Bei einer Laufzeit von 30 Monaten ergeben sich für den Geltungsbereich des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) lineare Erhöhungen von rund 7,5 % zuzüglich weiterer Erhöhungen aufgrund einer veränderten Tabellenstruktur.

Die Anpassung an das durchschnittliche Bezahlungsniveau der anderen Länder im Besoldungssektor ist bis zum Jahr 2021 vorgesehen. Die nächste lineare Besoldungsanpassung soll zum April 2019 erfolgen. Zudem ist in diesem Jahr eine weitere Erhöhung der Sonderzahlung für die Beschäftigten bis zur Besoldungsgruppe A 9 in Höhe von 250 Euro vorgesehen.

Daneben trägt auch der fortschreitende Aufwuchs der Zahl der Versorgungsfälle zu spürbaren finanziellen Mehrbelastungen bei. Nach den aktuellen Prognosen des Versorgungsberichts steigt ihre Zahl von derzeit rund 57.000 bis zum Jahr 2031 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rund 67.900 Versorgungsfällen an.

Im Bereich der Beihilfeaufwendungen entstehen zudem weiterhin deutliche Kostensteigerungen.

Sächliche Verwaltungsausgaben (Zeile 12)

Die sächlichen Verwaltungsausgaben – also die Kosten der Verwaltung im engeren Sinne – bilden zusammen mit den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen, siehe Zeile 13) die konsumtiven Sachausgaben.

Nach dem starken Anstieg in den Jahren 2016 und 2017 ist das geplante Volumen für die sächlichen Verwaltungsausgaben danach wieder auf einen deutlich moderateren Wachstumspfad eingeschwenkt. Korrespondierend zum höheren Personalbestand und der gestiegenen Einwohnerzahl ergibt sich gleichwohl ein insgesamt höheres Niveau. Zudem schlagen 2022 höhere Ausgaben im Zusammenhang mit dem Facility Management sowie aus den Verkehrsverträgen für den ÖPNV zu Buche.

Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) (Zeile 13)

Die Transferausgaben weisen in der längerfristigen Betrachtung grundsätzlich eine stärkere Dynamik auf als das Volumen der bereinigten Ausgaben insgesamt. Dies ist zum einen eine Folge der trotz des hohen Wirtschaftswachstums noch immer schwachen sozialen Struktur des Landes, zum anderen Folge bundesgesetzlicher Regelungen im Sozialbereich, die zu Leistungsausweitungen führen, bei deren Ausgestaltung Berlin aber nur geringen Spielraum hat. Entlastend wirkt sich dabei aus, dass sich der Bund in den vergangenen Jahren verstärkt an der Finanzierung der Transferausgaben beteiligt, so etwa bei der Finanzierung der Grundsicherung, beim Wohngeld, beim BAföG, beim Unterhaltsvorschuss sowie bei den Kosten der Unterkunft für Geflüchtete. Den hohen Zuwächsen der Ausgaben stehen damit auch einnahmeseitig höhere Zuweisungen des Bundes bzw. Anteile Berlins (und der anderen Länder) an der Umsatzsteuer gegenüber.

Unter anderem aufgrund der guten Arbeitsmarktentwicklung wird jedoch erwartet, dass sich das Wachstum der Transferausgaben verlangsamt. Zudem sorgt der geringere Zugang von Geflüchteten sowie der Übergang anerkannter Flüchtlinge von den Asylsystemen in die Regelsysteme (SGB II bzw. SGB XII) für eine geringere Dynamik im Ausgabewachstum.

Umgekehrt berücksichtigen die Ansätze für die Planungsjahre aber die verabschiedeten Maßnahmen des Landes, wie z.B. die vereinbarten Tarifsteigerungen bei den Zuwendungsempfängern.

Investitionsausgaben (Zeile 14)

Im Einklang mit der haushaltspolitischen Leitlinie des Zweiklangs von Investieren und Konsolidieren werden die Investitionsausgaben im Finanzplanungszeitraum wiederum deutlich stärker steigen als die Personalausgaben und die konsumtiven Sachausgaben. Die Investitionsausgaben sind auf den gelben Seiten im Anhang zusammengestellt.

Eine Übersicht über große Hochbaumaßnahmen (Schwellenwert 25 Mio. Euro) enthält Tabelle 5, eine Übersicht über die größten investiven Zuschüsse (Schwellenwert 10 Mio. Euro jährlich) Tabelle 6. Tabelle 7 listet all jene Maßnahmen der Berliner Schulbauoffensive auf, deren jeweilige Gesamtkosten 20 Mio. Euro übersteigen.

Die Ansätze für die Investitionsausgaben beinhalten die Berlin zugeteilten Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderprogramm (KInvFF, vgl. Kapitel 3.4) entsprechend den auf den Planungszeitraum entfallenden Jahresscheiben.

Der Anstieg der Investitionen gegenüber der vorherigen Planung ist, abgesehen von kleineren technischen Anpassungen bei einzelnen Bauvorhaben, auf die Schulbauoffensive zurückzuführen. Die Investitionsplanung listet dabei maßnahmenscharf sämtliche Schulbaumaßnahmen auf; da beabsichtigt ist, einen Teil der Maßnahmen über Kreditaufnahmen der HOWOGE zu finanzieren, weichen die in der Finanzplanung angesetzten Investitionsbeträge von den sich aus der Investitionsplanung ergebenden Beträgen ab. Ein weiterer Grund für diese Abweichungen ergibt sich aus der angestrebten vollständigen Erfassung aller Schulbaumaßnahmen, die im Zeitraum der Berliner Schulbauoffensive (2017 bis 2026) begonnen werden sollen. Vor diesem Hintergrund wurde eine Vielzahl von Schulbaumaßnahmen bereits mit ersten Jahresscheiben für vorlaufende Planungskosten erfasst, um gemäß Nr. 2.2.1 AV § 24 LHO die Aufstellung von Planungsunterlagen in Angriff nehmen zu können. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass sich bei einem Teil dieser Maßnahmen Verzögerungen beim Mittelabfluss ergeben werden, sodass ein insgesamt niedrigerer Ansatz in der Finanzplanung gegenüber dem Investitionsprogramm auch insoweit vertreten werden kann.

Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 15)

Die zur Tilgung anstehenden Bundesdarlehen waren im Rahmen der bis 1994 gezahlten Bundeshilfe für Berlin vorwiegend für Zwecke des Wohnungsbaus und zur Finanzierung neuer U-Bahn-Linien gewährt worden.

Zinsausgaben (Zeile 16)

Die Zinsausgaben enthalten angesichts der Portfoliostruktur und der gegenwärtigen Kapitalmarktbedingungen eine Vorsorge für Zinssatzerhöhungen nach Maßgabe historischer Schwankungsbreiten.

Tabelle 5: Große Hochbaumaßnahmen (nach Gesamtkostenhöhe)

	2018	2019	2020	2021	2022
Staatsoper, Sanierung/Grundinstandsetzg. (439)	20	11	11	9	3
Komische Oper, Sanierung (227)	0	0	0	1	10
Internationales Congress Centrum (200)	3	0	7	7	7
Beuth, Umbau Flughafen Tegel (150)	0	0	5	20	20
FU, Institut für Chemie 2. BA (118)	5	9	20	20	20
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark (110)	0	0	0	10	20
Leitstelle Polizei und Feuerwehr (100)	10	16	20	30	15
Olympiapark (84)	6	6	6	6	6
TU, Neubau Mathematikgebäude (82)	0	2	8	15	15
TU, Sanierung Physikgebäude (65)	0	0	1	3	15
Bauhausarchiv (64)	5	16	22	11	7
HU, Philologische Institute (57)	0	0	1	5	15
Beuth, Neubau Campus Mitte (55)	0	0	1	3	15
Deutsche Oper, Masterplan (49)	0	0	0	2	10
HU, Forschungsbau Hybridsysteme (48)	16	6	6	0	0
HU, Hauptgebäude (47)	10	9	10	10	1
Hochschule für Schauspielkunst (45)	10	3	2	0	0
Akademie der Künste (45)	5	2	0	0	0
TU, Forschungsneubau Mathesimulation (42)	0	5	15	14	6
FU, Forschungsneubau Biogrenzflächen (41)	5	10	20	6	0
FU, Tiermedizinisches Zentrum (37)	12	17	4	2	0
TU, Grundsan. Lehr- und Laborgebäude (36)	0	0	0	1	5
MUF für Asylbegehrende (23)	11	12	0	0	0

Millionen Euro. in Klammern: Gesamtkosten

Tabelle 6: Die größten investiven Zuschüsse (nach Politikfeldern); alles ohne SIWANA

	2018	2019	2020	2021	2022
Charité sonstige	19	24	36	54	
Charité Pauschale	34	35	36	37	
Universitäten	31	32	33	34	
Investitionspakt Hochschulen	7	7	7	7	
Forschungseinrichtungen	42	42	36	31	
Berliner Prog. nachhaltige Entwicklung (BENE)	14	14	14	13	
Straßenregenentwässerung, Grundwasserschutz	19	16	16	16	
Öffentlicher Personennahverkehr	234	241	208	192	
Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft	0	0	33	50	
Berliner Energie- und Klimaschutzprog. 2030	17	16	16	16	
Museen, Theater	22	27	13	18	
Krankenhausbau Pausch. nichtöffentliche Träger	61	54	69	65	
Krankenhausbau Pauschale an Vivantes	29	26	33	31	
Kita-Ausbauprogramm / Kinderbetreuung	50	45	16	0	
Herrichtung von Flüchtlingsunterkünften	15	10	10	10	
Zukunftsstandort Tegel	9	9	31	70	
Entwicklung Tempelhof	12	12	12	12	
Stadterneuerung, Soziale Stadt, Wohnungswesen	148	166	183	185	
Wohnungsneubaufonds	122	166	236	306	
GRW – Gewerbe	73	75	75	75	
GRW – Private	15	15	20	20	
Flughafen BER (Beteiligung)	68	0	0	0	

Millionen Euro.

Tabelle 7: Schulbauoffensive (BSO)

(Maßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 20 Mio. Euro; nach Bezirken)

Bez	Maßnahme	zuständig	Gesamt-kosten
Mi	01Kn02; Integrierte Sekundarschule Pankstraße; Neubau ISS mit Sporthalle; 13357; Pankstraße 70/Orthstraße 1	HOWOGE	50.300
Mi	01Kn03; Integrierte Sekundarschule Sellerstraße; Neubau ISS mit Sporthalle; 13353; Sellerstraße 27-30	HOWOGE	50.300
Mi	01K03; Ernst-Reuter-Schule; Sanierung, Teilersatzbau, Umbau ; 13355; Stralsunder Str. 57	HOWOGE	36.400
Mi	01Gn01; Neubau Grundschule; 10179; Adalbertstr. 53	SenStadtWohn	35.600
Mi	01Gn08; Neubau Grundschule; 13405; Reinickendorfer Str. 60/61	SenStadtWohn	35.600
Mi	01Gn02; Neubau Grundschule; Neubau Grundschule und Neubau einer Sporthalle, 2. und 3. BA; 10115; Chausseestr. 82 / Boyenstr	SenStadtWohn	25.563
FrKr	02Y03; Heinrich-Hertz-Oberschule; Ersatzneubau (Kapazitätserweiterung) mit Neubau Sporthalle; 10243; Müncheberger Str. 8 (Ostbahnhof)	HOWOGE	38.800
FrKr	02G16; Lenau-Grundschule; Ersatzbau 2. BA; 10961; Nostizstr. 60	SenStadtWohn	31.100
FrKr	02G21; Reinhardswald-Grundschule; 10961; Gneisenaustr. 73-74	SenStadtWohn	25.900
FrKr	02Gn01; Neubau Grundschule; 10247; Oderstr. 29-31 / Gürtelstr.	SenStadtWohn	24.700
Pa	03Kn05; Schulkomplex ehemaliger Rangierbahnhof Heinersdorf; Neubau Grundschule und ISS mit Sporthallen; 13089; Am Feuchten Winkel	HOWOGE	73.900
Pa	03Kn01; Integrierte Sekundarschule Blankenburger Pflasterweg; Neubau ISS mit Sporthalle; 13129; Blankenburger Pflasterweg	HOWOGE	50.300
Pa	03Kn06; Integrierte Sekundarschule Hauptstraße; Neubau ISS mit Sporthalle; 13127; Hauptstraße 66	HOWOGE	39.900
Pa	03Kn03; Integrierte Sekundarschule Heinersdorfer Straße; Neubau ISS mit Sporthalle; 13127; Hauptstraße 66	HOWOGE	39.600
Pa	03Y14; Primo-Levi-Gymnasium; Grundinstandsetzung der Schulgebäude; 13086; Pistoriusstr. 133; Woelkpromenade 38	HOWOGE	37.900
Pa	03Gn06; Neubau Grundschule; 13086; Rennbahnstr. 45	SenStadtWohn	37.000

Bez	Maßnahme	zuständig	Gesamt-kosten
Pa	03Gn01; Grundschule Blankenburger Pflasterweg; Neubau Grundschule mit Sporthalle; 13129; Blankenburger Pflasterweg	HOWOGE	33.200
Pa	03Gn03; Neubau Grundschule; 13129; Heinersdorfer Str. 22	SenStadtWohn	32.200
Pa	03Gn02; Neubau Grundschule; 10407; Conrad-Blenkle-Str. 20	SenStadtWohn	31.100
Pa	03Gn04; Neubau Grundschule; 13125; Karower Chaussee 97	SenStadtWohn	31.100
Pa	03Gn05; Neubau Grundschule; 10409; Michelangelostr.	SenStadtWohn	31.100
Pa	03G21; Grundschule unter den Bäumen; 13129; Alt-Blankenburg 26	SenStadtWohn	25.600
Pa	03Gn07; Neubau Grundschule; 13189; S-Bhf. Pankow	SenStadtWohn	25.300
Pa	03Gn19; Neubau Grundschule; 13187; Vesaliusstr.	SenStadtWohn	25.300
Pa	03S08; Panke-Schule; Abriss und Neubau einer Sonderschule ("Geistige Entwicklung") und Neubau einer Sporthalle; 13187; Galenusstr. 64	SenStadtWohn	21.540
Sp	05Kn02; Gemeinschaftsschule Inselstadt Gartenfeld; Neubau Gemeinschaftsschule mit Sporthalle; 13599; Gartenfelder Straße	HOWOGE	90.800
Sp	05K05; B.-Traven-Gemeinschaftsschule; Gesamtsanierung, Neubau GS mit Sporthalle; 13583; Recklinghauser Weg 26	HOWOGE	54.200
Sp	05K07; Schule an der Jungfernheide: Umbau und Erweiterung Schulanlage; Neubau Sporthalle; 13629; Lenther Steig 1	HOWOGE	41.100
Sp	05Gn06; Neubau Grundschule; 13585; Hohenzollernring 64	SenStadtWohn	31.100
Sp	05K04; Heinrich-Böll-Oberschule (Integrierte Sekundarschule); Abriss und Ersatzbau Heinrich-Böll-Oberschule; 13587; Am Forstacker 9/11	SenStadtWohn	29.350
Sp	05Gn01; Neubau Grundschule; Neubau einer inklusiven Grundschule ("Geistige Entwicklung") und Neubau einer Sporthalle; 13587; Goltz-/Mertenstr.	SenStadtWohn	29.000
Sp	05K02; Carlo-Schmid-Oberschule; Gesamtsanierung; 13581; Lutoner Str. 15/19	HOWOGE	28.400
Sp	05Y02; Kant-Gymnasium; Gesamtsanierung; 13585; Bismarckstraße 54	SenStadtWohn	26.925
Sp	05K01; Martin-Buber-Oberschule; Sanierung, Umbau, Standardanpassung; 13589; Im Spektefeld 33	HOWOGE	24.600
Sp	05K03; Bertolt-Brecht-Oberschule (Integrierte Sekundarschule); Sanierung, Umbau, Standardanpassung, 2. Bauabschnitt; 13595; Wilhelmstr. 10	SenStadtWohn	20.380

Bez	Maßnahme	zuständig	Gesamt-kosten
StZe	06Y01; Schadow-Gymnasium; Gesamtsanierung; 14163; Beuckestr. 25-29	HOWOGE	40.700
StZe	06K02; Wilma-Rudolph-Schule; Gesamtsanierung; 14169; Am Hegewinkel 2 A	HOWOGE	30.900
StZe	06K04; Bröndby-Schule; Gesamtsanierung; 12249; Dessauer Str. 63	HOWOGE	30.200
StZe	06Gn01; Neubau Grundschule; 12207; Lichterfelde Süd	SenStadtWohn	25.600
StZe	06Y02; Droste-Hülshoff-Gymnasium; Gesamtsanierung; 14165; Schönower Straße 8	SenStadtWohn	24.851
StZe	06K09; Gail-S.-Halvorsen-Integrierte Sekundarschule; Sanierung, Umbau, Standardanpassung, 14195; Im Gehege 6	SenStadtWohn	22.778
StZe	06G25; Clemens-Brentano-Grundschule; Gesamtsanierung; 12205; Kommandantenstraße 83-84	SenStadtWohn	20.736
StZe	06Y10; Lilienthal-Gymnasium; Gesamtsanierung; 12203; Ringstraße 2-3	SenStadtWohn	20.202
TeSch	07Kn01; Integrierte Sekundarschule Tirschenreuther Ring; Neubau ISS mit Sporthalle; 12279; Tirschenreuther Ring 69	HOWOGE	50.300
TeSch	07Kn02; Integrierte Sekundarschule Eisenacher Straße; Neubau ISS mit Sporthalle; 12109; Eisenacher Straße 53	HOWOGE	50.300
TeSch	07K05; Solling-Schule; Ersatzneubau mit Sporthalle; 12277; Alt-Marienfelde 52	HOWOGE	45.000
TeSch	07Y02; Rückert-Gymnasium; Gesamtsanierung; 10825; Mettestr. 8	SenStadtWohn	32.109
TeSch	07Y09; Georg-Büchner-Gymnasium; Gesamtsanierung; 12305; Lichtenrader Damm 224-230	HOWOGE	31.100
TeSch	07G19; Paul-Simmel-Grundschule; 12099; Felixstr. 26 - 58	SenStadtWohn	20.400
TeSch	07Gn03; Neubau Grundschule; 12279; Marienfelder Allee 240 / Baußnernweg	SenStadtWohn	20.300
TeSch	07Y06; Askanisches Gymnasium; Gesamtsanierung; 12103; Kaiserin-Augusta-Str. 19-20	SenStadtWohn	24.057
TeSch	07K09; Gustav-Langenscheidt-Schule; Gesamtsanierung; 10823; Belziger Str. 43-51	SenStadtWohn	23.555
Nk	08Kn01; Gemeinschaftsschule Oderstraße; Neubau Gemeinschaftsschule mit Sporthalle; 12051; Oderstr. 5	HOWOGE	80.100
Nk	08Gn01; Neubau Grundschule; 12347; Koppelweg 32, 38, 50-54	SenStadtWohn	26.700

Bez	Maßnahme	zuständig	Gesamt-kosten
TrKö	09Kn01; Schulzentrum Adlershof; Neubau Gemeinschaftsschule mit Sporthalle; 12487; Hermann-Dorner-Allee/Eisenhutweg	HOWOGE	100.600
TrKö	09Kn04; Integrierte Sekundarschule Güterbahnhof Köpenick Süd; Neubau ISS mit Sporthalle; 12555; Güterbahnhof Köpenick Süd	HOWOGE	50.300
TrKö	09Kn05; Integrierte Sekundarschule Betriebsbahnhof Schöneweide; Neubau ISS mit Sporthalle; 12439; Betriebsbahnhof Schöneweide	HOWOGE	50.300
TrKö	09Gn06; Grundschule Güterbahnhof Köpenick Süd; Neubau GS mit Sporthalle; 12555; Güterbahnhof Köpenick Süd	HOWOGE	26.500
MaHe	10Kn02; Integrierte Sekundarschule Erich-Kästner-Straße; Neubau ISS mit Sporthalle; 12619; Erich-Kästner-Straße	HOWOGE	50.300
MaHe	10Yn01; Gymnasium Haltoner Straße; Neubau Gymnasium mit Sporthalle; 12683; Haltoner Straße 22	HOWOGE	46.100
MaHe	10Gn03; Neubau Grundschule; 12627; Naumburger Ring 1, 3, 5 / Weißenfelser Str.	SenStadtWohn	35.600
MaHe	10Kn01; Neubau ISS; Neubau einer ISS und Neubau einer Sporthalle; 12623; An der Schule 41 - 59	SenStadtWohn	34.800
MaHe	10Gn01; Neubau Grundschule; 12623; Elsenstr. 7 - 9	SenStadtWohn	31.100
Li	11Kn04; Gemeinschaftsschule Waldowallee; Neubau Gemeinschaftsschule mit Sporthalle; 10318; Waldowallee 117	HOWOGE	79.700
Li	11Kn01; Integrierte Sekundarschule Allee der Kosmonauten; Neubau ISS mit Sporthalle; 10315; Allee d. Kosmonauten 20-22	HOWOGE	57.600
Li	11Kn05; Gemeinschaftsschule Campus Karlshorst; Neubau Gemeinschaftsschule mit Sporthalle; 10318; Treskowallee 8	HOWOGE	52.600
Li	11Kn02; Integrierte Sekundarschule Am Breiten Luch; Neubau ISS mit Sporthalle; 13053; Am Breiten Luch 3/Rotkamp 53	HOWOGE	45.200
Li	11Yn01; Gymnasium Allee der Kosmonauten; Neubau Gymnasium mit Sporthalle; 10315; Allee der Kosmonauten 20-22	HOWOGE	36.400
Li	11Gn03; Neubau Grundschule; 11Gn2 Neubau einer Grundschule sowie Abriss und Neubau einer Sporthalle; 13055; Konrad-Wolf-Str. 11"	SenStadtWohn	25.940
Li	11Gn04; Neubau Grundschule; 13055; Schleizer Str. 67	SenStadtWohn	25.600
Li	11Gn05; Neubau Grundschule; 11Gn1 Neubau einer Grundschule sowie Abriss und Neubau einer Sporthalle; 10319; Sewanstr. 43"	SenStadtWohn	24.650
Li	11Gn01; Neubau Grundschule; 10318; Blockdammweg 60 - 64 / Ehrlichstr. 79	SenStadtWohn	20.300

Bez	Maßnahme	zuständig	Gesamt-kosten
Rd	12Kn01; Integrierte Sekundarschule Kurt-Schumacher-Quartier; Neubau ISS mit Sporthalle; 13405; Kurt-Schumacher-Damm	HOWOGE	50.300
Rd	12Gn06; Grundschule Rue Racine; Neubau einer Grundschule mit Sporthalle; 13469, Rue Racine 7, Avenue Charles de Gaulle 35, 35A	SenStadtWohn	35.000
Rd	12Gn01; Neubau Grundschule; 13407; Aroser Allee 159 / Thurgauer Str.	SenStadtWohn	31.100
Rd	12Gn04; Neubau Grundschule; Cité Pasteur; 13405	SenStadtWohn	31.100
Rd	12Gn03; Neubau Grundschule; Kurt-Schumacher-Quartier Ostteil Flughafen Tegel; 13405	SenStadtWohn	30.800
Rd	12Y01; Friedrich-Engels-Gymnasium; Gesamtsanierung; 13407; Emmentaler Str. 67	HOWOGE	25.300
Tausend Euro			

Zuführung SIWA(NA) (Zeile 17)

Das Sondervermögen SIWANA speist sich grundsätzlich aus Haushaltüberschüssen. Wurden Überschüsse (jenseits eines Betrages von 200 Mio. Euro) ursprünglich hälftig auf Tilgung und SIWA verteilt, gibt das im Januar 2017 verabschiedete SIWA-Änderungsgesetz nunmehr vor, dass mindestens 80 Millionen Euro des vorläufigen Haushaltsüberschusses (Summe der Gesamteinnahmen abzüglich Summe der Gesamtausgaben nach Abschluss aller Buchungen ohne Ausgaben für die Nettoschuldentilgung) des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Nettoschuldentilgung verwendet werden und der Rest dem Sondervermögen zugeführt werden kann.

Die Finanzierungssalden fielen in den vergangenen Jahren stets deutlich besser aus als dies in den jeweiligen, konservativ aufgestellten Finanzplanungen und Haushalten angelegt war. Dies erlaubte sowohl eine Dotierung des SIWANA als auch hohe Tilgungen, wobei die Justierung zwischen beiden gemäß der finanzpolitischen Leitlinie u.a. von dem Ziel bestimmt wird, die Verpflichtungen aus der Konsolidierungshilfenvereinbarung einzuhalten.

Für den Nachhaltigkeitsfonds als Teilkomponente des SIWANA ist gemäß § 2 Absatz 3 SIWA-Änderungsgesetz ein Umfang von bis zu 1% des Haushaltsvolumens vorgesehen. Orientierungsgröße war dabei das erwartete Haushaltsvolumen des Jahres 2020. Mit Blick auf die absehbare Erhöhung des Haushaltsvolumens in den Jahren ab 2020, mehr noch wegen der strengen Defizitgrenze durch die Schuldenbremse, die Puffer im Haushalt erfordert, ist eine Zuführung weiterer Mittel an den Nachhaltigkeitsfonds aus etwaigen Überschüssen der Jahre 2018-20 geboten.

Bereinigte Ausgaben (Zeile 18)

Die bereinigten Ausgaben ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 11 bis 17.

Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 23)

Die Einnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich entsprechen in den Jahren 2018 und 2019 den Haushaltsansätzen des Doppelhaushaltes 2018/2019 und basieren somit auf der Steuerschätzung vom November 2017. Für die Jahre der Finanzplanung 2020 bis 2022 basieren sie auf der fortgeschriebenen Steuerschätzung vom Mai 2018.

Die Haushaltsansätze für die finanzkraftabhängigen Einnahmen belaufen sich auf rund 21.698 Mio. Euro im Jahr 2018 und rund 22.316 Mio. Euro im Jahr 2019. Nach

dem regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2018 werden für Berlin Mehreinnahmen gegenüber dem Haushalt 2018 von rund 517 Mio. Euro und gegenüber dem Haushalt 2019 von rund 558 Mio. Euro erwartet. Gegenüber der Finanzplanung 2017 bis 2021, die noch auf der älteren Mai-Steuerschätzung 2017 beruht, ergeben sich höhere Einnahmen von rund 913 Mio. Euro (2020) und rund 948 Mio. Euro (2021).

Die Steuerschätzung im Mai 2018 erfolgte auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Das heißt, dass die im Koalitionsvertrag des Bundes vereinbarten, aber noch nicht beschlossenen verschiedenen steuerpolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung noch nicht in der Steuerschätzung enthalten sind. Dies betrifft u.a. Änderungen bei der Einkommensteuer (u.a. Kindergeld, Grundfreibetrag, sogenannte Kalte Progression), diverse steuerliche Förderungen (u.a. energetische Sanierung, Forschung und Entwicklung, Elektromobilität) sowie die Fortschreibung der teilweisen Entlastung der Länder und Kommunen von den Kosten für Asyl und Integration durch den Bund. Der Großteil der Maßnahmen – mit Ausnahme einiger Änderungen bei Kindergeld und Einkommensteuer, vgl. Zeile 24 – ist noch nicht weiter konkretisiert worden und besitzt damit keine Veranschlagungsreife. Zur flüchtlingsbezogenen Unterstützung von Ländern und Kommunen durch den Bund dauern die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern an; es sind daher keine zusätzlichen Zahlungen des Bundes berücksichtigt.

Die im Jahr 2017 beschlossenen gesetzlichen Änderungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sind in der Steuerschätzung berücksichtigt: Der Finanzausgleich unter den Ländern erfolgt dann künftig ausschließlich über die Umsatzsteuerverteilung; der bisherige Länderfinanzausgleich im engeren Sinne entfällt vollständig (siehe hierzu im Einzelnen Finanzplanung von Berlin 2017 bis 2021, Seite 19 bis 22).

Absehbare Mindereinnahmen aus Steueränderungen (Zeile 24)

Zum Themenkomplex Einkommensteuer liegt bereits ein Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Familienentlastungsgesetz vor. Mit diesem Gesetz sollen die Erhöhung des Kindergeldes sowie die Abmilderung der sogenannten Kalten Progression umgesetzt werden, ebenso die verfassungsmäßig notwendige Erhöhung des steuerlichen Existenzminimums. Die Steuermindereinnahmen aus dieser Steuerrechtsänderung werden sich bundesweit auf rund 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2019 (Berlin: -123 Mio. Euro) belaufen, die im Zeitverlauf auf rund 10,2 Mrd. Euro im Jahr 2022 (Berlin: -305 Mio. Euro) aufwachsen werden. Die Mindereinnahmen aus dem Familienentlastungsgesetz sind im Eckwertetableau als separate Zeile ausgewiesen.

Einnahmen aus Solidarpakt II (Zeile 25)**, sonstige Bundesergänzungszuweisungen** (Zeile 26)**, Konsolidierungshilfe** (Zeile 27)

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zählen wie die Konsolidierungshilfen zu den nicht finanzkraftabhängigen Einnahmen. Bei den SoBEZ haben die Leistungen aus dem Solidarpakt II den größten Anteil. Sie sind degressiv ausgestaltet und werden letztmalig im Jahr 2019 gezahlt. Im Jahr 2018 erhält Berlin noch rund 535 Mio. Euro aus dem Solidarpakt II. Die Konsolidierungshilfen betragen jährlich 80 Mio. Euro, sofern Berlin die vereinbarten Bedingungen erfüllt. Eine letzte Teilrate in Höhe von rund 27 Mio. Euro erhält Berlin unter dieser Voraussetzung im Jahr 2020.

Sonstige Einnahmen (Zeile 28)

Die sonstigen Einnahmen in Berlin umfassen einerseits Gebühren und Beiträge, andererseits diverse Zuweisungen vom Bund und der Europäischen Union, u.a. Mittel für den sozialen Wohnungsbau, die Gemeindeverkehrsfinanzierung oder auch die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen des Sozialgesetzbuches.

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen wird insbesondere durch Rechtsänderungen determiniert. So stieg die Bundesbeteiligung an den KdU im Rahmen der Fünf-Milliarden-Euro-Zusage des Bundes an die Kommunen aus der vergangenen Legislaturperiode im Zeitraum 2015 bis 2018 schrittweise an. Ebenso hat sich der Bund – zunächst befristet bis einschließlich 2018 – bereiterklärt, die KdU für anerkannte Asylbewerber/-innen zu übernehmen.

Die Ansätze für die sonstigen Einnahmen enthalten ferner die anteiligen Mittel, die Berlin aus dem KInvFF erhält; die Mittel sind korrespondierend zu den damit finanzierten Investitionen in entsprechenden Jahresscheiben veranschlagt. Ebenfalls berücksichtigt sind die Zahlungen aus dem neuen, ab 2018 gültigen Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2017 sowie die Zuschüsse des Bundes beim Unterhaltsvorschuss. Gemäß der Einigung über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist ab dem Jahr 2020 ferner der Wegfall der Entflechtungsmittel veranschlagt, die in der Kompensationsmasse für die Länder bei der Umsatzsteuerverteilung aufgegangen sind.

Der aktuelle Koalitionsvertrag auf Bundesebene sieht für einige dieser Maßnahmen Veränderungen bzw. Anschlussregelungen vor, die jedoch zum jetzigen Zeitpunkt zumeist zeitlich bzw. der Höhe nach noch nicht hinreichend konkretisiert werden können. Die Fortführung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau in den Jahren 2020 und 2021 wurde jedoch berücksichtigt. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur Entlastung von Ländern und Kommunen von den flüchtlingsbezogenen Kosten bei Asyl und Integration dauern an; es sind daher keine Zahlun-

gen des Bundes in der Finanzplanung berücksichtigt. Dämpfend auf die Verlaufskurve der sonstigen Einnahmen wirkt sich aus, dass für die Jahre 2020-22 im Vergleich zu den Haushaltsansätzen im DHH 2018/19 geringere Rückflüsse aus in der Vergangenheit gewährten Wohnungsbaudarlehen erwartet werden.

Vermögensaktivierung (Zeile 29)

Die Einnahmen resultieren im Wesentlichen aus Erlösabführungen aus dem Treuhandvermögen Liegenschaftsfonds. Die im Vergleich zu früheren Jahren geringeren Ansätze ergeben sich aus den politischen Entscheidungen des Senats, bei der Veräußerung von Grundstücken restriktiver vorzugehen.

Bereinigte Einnahmen (Zeile 30)

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 23 bis 28.

(Kalkulatorischer) Finanzierungssaldo (Zeile 34 bzw. 36)

Der kalkulatorische Finanzierungssaldo ist die Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben vor Zuführung an das SIWANA. Der Finanzierungssaldo ermittelt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigen Ausgaben abzüglich der Zuweisung an das SIWA(NA) gemäß Zeile 17.

Struktureller Finanzierungssaldo und Obergrenze (Zeile 37 bzw. 38)

Der strukturelle Finanzierungssaldo ist der um konjunkturelle Einflüsse und Einmaleffekte bzw. finanzielle Transaktionen bereinigte Finanzierungssaldo. Für die Zwecke dieser Finanzplanung ergibt er sich für die Planungsjahre 2020-22 auf der Grundlage der technischen Annahme, dass die Regeln der Konsolidierungshilfenvereinbarung über das Jahresende 2019 hinaus gelten. Die zulässige Obergrenze ergibt sich für die Jahre bis einschließlich 2019 aus der Konsolidierungshilfenvereinbarung, für die Jahre ab 2020 aus den Vorgaben von Art. 109 GG.

Nachrichtlich: SIWANA Ist-Abflüsse (Zeilen 40 und 41)

Um die tatsächlichen Investitionen des Landes Berlin transparenter zu machen, weisen die Zeilen 40 und 41 die (prognostizierten) tatsächlichen Abflüsse aus dem SIWA / SIWANA sowie die Höhe der jährlichen Investitionen des Landes inkl. dieser Abflüsse (also Investitionen aus Haushalt und SIWA(NA)) aus.

Nachrichtlich: Schuldenstand (Zeilen 51, 52 und 54)

Die Entwicklung des Schuldenstandes lässt sich nicht aus den haushälterischen bzw. finanzplanerischen Zahlen der Eckwertetabelle ableiten, weil es sich dabei um eine stichtagsbezogene Angabe handelt. Sie wird jährlich zum 31. Dezember erhoben und an das Statistische Bundesamt gemeldet. Zeile 51 weist den gesamten Schuldenstand (Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen, Kassenkredite) aus, Zeile 52 als Teilmenge davon nur den Schuldenstand am Kreditmarkt. Zeile 54 weist die Schulden in den Extrahaushalten des Landes aus.

8 Gemeinsames Schema

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

Einnahmen Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)

Einnahmeart	Position	2018	2019	2020	2021	2022
Einnahmen der laufenden Rechnung	**1**	**27.596**	**28.298**	**29.385**	**30.344**	**31.312**
Steuern	**11**	**16.107**	**16.576**	**22.065**	**22.969**	**23.872**
steuerähnliche Abgaben	**12**	**26**	**26**	**26**	**26**	**26**
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	**13**	**584**	**649**	**655**	**668**	**673**
Zinseinnahmen	**14**	**9**	**5**	**5**	**5**	**5**
laufende Zuweisungen und Zuschüsse	**15**	**9.830**	**9.995**	**5.578**	**5.611**	**5.664**
(ohne Schuldendiensthilfen)						
vom öffentlichen Bereich	151	9.148	9.232	4.895	4.951	4.972
vom Bund	1511	4.667	4.640	4.567	4.614	4.629
Länderfinanzausgleich	1512	4.221	4.331	0	0	0
sonstige von Ländern	1513	99	98	118	121	123
von Bezirken	1514	25	25	43	46	48
von Sozialversicherungsträgern	1516	136	138	167	170	172
von anderen Bereichen	152	682	763	683	661	692
Schuldendiensthilfen	**16**	**39**	**43**	**31**	**35**	**35**
vom Bund	1611	0	0	0	0	0
von anderen Bereichen	162	39	43	31	35	35
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	**17**	**1.001**	**1.005**	**1.026**	**1.030**	**1.037**
Gebühren, sonstige Entgelte	171	925	928	937	938	943
sonstige Einnahmen	172	76	77	89	92	94
Einnahmen der Kapitalrechnung	**2**	**827**	**880**	**856**	**806**	**791**
Veräußerung von Sachvermögen	**21**	**38**	**37**	**37**	**37**	**37**
Vermögensübertragungen	**22**	**560**	**615**	**647**	**647**	**657**
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	391	357	380	382	387
vom sonstigen öffentlichen Bereich	2215	45	132	135	133	132
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	122	122	128	128	134
sonstige Vermögensübertragungen	223	3	4	4	4	4
von anderen Bereichen	2234	3	3	4	4	4
Darlehensrückflüsse	**23**	**228**	**228**	**172**	**122**	**97**
von Sonstigen im Inland	2321	228	228	172	122	97
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl.	**24**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Globale Mehr-/Minderausgaben	**3**	**2**	**15**	**0**	**0**	**0**
Bereinigte Einnahmen	**4**	**28.425**	**29.192**	**30.241**	**31.151**	**32.103**
Besondere Finanzierungsvorgänge	**5**	**-190**	**-204**	**-355**	**-169**	**-151**
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	51	-280	-215	-366	-180	-153
Entnahme aus Rücklagen	52	13	11	11	11	2
Überschüsse aus Vorjahren	53	77	0	0	0	0
Zu- und Absetzungen	**6**	**367**	**367**	**365**	**365**	**365**
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	367	367	365	365	365
Einnahmevolumen	**7**	**28.603**	**29.355**	**30.251**	**31.347**	**32.317**

und Ausgaben nach Arten

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich) **Ausgaben**

2018	2019	2020	2021	2022	Position	Ausgabeart
25.522	**26.292**	**27.111**	**27.880**	**28.641**	**1**	**Ausgaben der laufenden Rechnung**
8.799	**9.210**	**9.758**	**10.238**	**10.637**	**11**	**Personalausgaben**
7.803	**7.966**	**8.337**	**8.533**	**8.764**	**12**	**laufender Sachaufwand**
3.598	3.653	3.695	3.739	3.849	121	sächliche Verwaltungsausgaben
4.036	4.138	4.473	4.623	4.732	123	Erstattungen an andere Bereiche
170	175	169	171	183	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
1.360	**1.360**	**1.274**	**1.362**	**1.407**	**13**	**Zinsausgaben**
1	1	1	1	1	1311	an Bund
1.359	1.359	1.273	1.361	1.406	1322	für Kreditmarktmittel
7.487	**7.687**	**7.686**	**7.687**	**7.775**	**14**	**laufende Zuweisungen und Zuschüsse**
627	634	649	658	673	141	an öffentlichen Bereich
296	302	306	312	317	1411	an Bund
64	62	65	61	64	1413	sonstige an Länder
4	4	4	4	4	1415	sonstige an Bezirke
0	0	0	0	0	1416	an Sondervermögen
262	266	274	281	288	1418	an Sozialversicherungsträger
6.860	**7.053**	**7.037**	**7.030**	**7.102**	142	an andere Bereiche
3.167	3.242	3.257	3.269	3.289	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
3.222	3.338	3.368	3.344	3.392	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
459	464	402	409	413	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
12	10	9	8	8	1425	an Ausland
74	**69**	**56**	**59**	**58**	**15**	**Schuldendiensthilfen**
74	69	56	59	58	152	an andere Bereiche
56	55	46	54	53	1521	an Unternehmen u. öffentliche Einrichtungen
18	13	11	6	5	1522	an Sonstige im Inland
2.388	**2.313**	**2.405**	**2.581**	**2.720**	**2**	**Ausgaben der Kapitalrechnung**
2.314	**2.261**	**2.334**	**2.530**	**2.655**	**21-24**	**Investitionen ohne Position 223**
52	32	52	32	45	223	Vermögensübertragungen
22	**20**	**19**	**19**	**20**	**25**	**Schuldentilgung an öffentlichen Bereich**
21	19	18	18	18	251	an Bund
1	1	1	1	2	252	an Sondervermögen
240	**377**	**359**	**511**	**589**	**3**	**Globale Mehr-/Minderausgaben**
28.148	**28.982**	**29.875**	**30.971**	**31.950**	**4**	**Bereinigte Ausgaben**
87	**6**	**11**	**12**	**2**	**5**	**Besondere Finanzierungsvorgänge**
10	6	11	12	2	**52**	**Zuführung an Rücklagen**
77	0	0	0	0	**53**	**saldierter Fehlbetrag**
367	**367**	**365**	**365**	**365**	**6**	**Zu- und Absetzungen**
367	367	365	365	365	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
28.603	**29.356**	**30.252**	**31.348**	**32.317**	**7**	**Ausgabevolumen**

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

Budgetsemielastizität

Die Budgetsemielastizität spiegelt die Reagibilität des Budgets von Bund und Ländern auf Veränderungen der → Produktionslücke wider. Sie fließt in die Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente im Rahmen von makrobasierten Konjunkturbereinigungsverfahren ein. Bei der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente eines Landes wird zunächst der Betrag der gesamtstaatlichen Produktionslücke mit der anteiligen Budgetsemielastizität der Länder multipliziert und dann auf der Grundlage ihres jeweiligen Anteils am gesamten Steueraufkommen auf die einzelnen Länder verteilt.

Bundesergänzungszuweisungen (nach gegenwärtigem Recht)

- Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs nach § 11 Abs. 2 FAG (ergänzendes Element im bundesstaatlichen → Finanzausgleich);
- 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 den daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige nach § 11 Abs. 3a FAG;
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung nach § 11 Abs. 4 FAG.

Deckungslücke

Unterschiedsbetrag zwischen → Ausgabevolumen und → Einnahmevolumen

Defizit

siehe → Finanzierungsdefizit

konjunkturelles
Defizit

auch: konjunkturbedingte Komponente des → Finanzierungsdefizits; gibt Auskunft darüber, welcher Teil eines 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 von einem 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, sonstigen Entgelten und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Einnahmen aus Vermögensaktivierung

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

Einnahmevolumen

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

Extrahaushalt

Extrahaushalte sind gemäß dem → Schalenkonzept solche institutionellen Einheiten, die zwar nicht zum → Kernhaushalt einer Gebietskörperschaft gehören, aber anhand von bestimmten Kriterien (Eigentümerschaft, Stimmrechte, Entscheidungsautonomie, Erlösstrukturen o.ä.) im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dem sog. Öffentlichen Gesamthaushalt, bestehend aus Kernhaushalt und Extrahaushalten, zugeordnet werden.

bundesstaatlicher **Finanzausgleich**

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist das Instrument zur Verteilung der gemeinsamen Steuereinnahmen im Bundesstaat. Seine wesentlichen Ziele sind, die Eigenstaatlichkeit der Länder zu garantieren und einheitliche Lebensverhältnisse in Deutschland zu wahren:

•• 1. Stufe: vertikale Steuerverteilung. Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf die beiden staatlichen Ebenen Bund und Länder (einschließlich Gemeinden).

•• 2. Stufe: horizontale Steuerverteilung. Das Steueraufkommen der Ländergesamtheit wird den einzelnen Ländern zugeordnet, und zwar (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens (Wohnsitz oder Betriebsstätte). Die *Steuerzerlegung* korrigiert erhebungstechnisch bedingte Verzerrungen des örtlichen Aufkommens.

•• 3. Stufe: Länderfinanzausgleich. Im Länderfinanzausgleich erhalten finanzschwache Länder Ausgleichsleistungen der finanzstarken Länder.

Siehe → Länderfinanzausgleich.

•• 4. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen. *Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen* ergänzen den Länderfinanzausgleich durch Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder. Daneben existieren *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*, die spezielle Sonderlasten einzelner Länder ausgleichen (z.B. die »Solidarpaktmittel« für die ostdeutschen Länder zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft). Siehe → Bundesergänzungszuweisungen.

Auf Grundlage der Beschlüsse zur → Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen treten zum 1.1.2020 zahlreiche grundgesetzliche Neuregelungen in der föderalen Finanzverfassung in Kraft. Diese Regelungen treten an die Stelle des bisherigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

besondere Finanzierungsausgaben

Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen

Finanzierungsdefizit

Negativer → Finanzierungssaldo. 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).

Föderalismusreform I

Im Zentrum der Föderalismusreform I, die im September 2006 in Kraft trat, standen die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und die Aufhebung der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (unter Aufteilung ihrer Materien auf Bund und Länder). Für Berlin ist darüber hinaus die Änderung des Grundgesetzes von großer Bedeutung, die die gesamtstaatliche Repräsentation in der Hauptstadt als Aufgabe des Bundes nunmehr auch im Grundgesetz explizit festschreibt (Art. 22 Abs. 1 GG). Für die durch die Änderung des Grundgesetzes weggefallenen Mischfinanzierungen regelt Art. 143c 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, standen die Begrenzung der Verschuldung von Bund und Ländern sowie die laufende Haushaltsüberwachung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

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

Grundgesetzliche Änderungen

Bund und Länder streben gegenwärtig vier grundgesetzliche Änderungen an, mit denen sich Bundestag und Bundesrat bereits befasst haben. Zu einem endgültigen Beschluss ist es vor Verabschiedung dieser Finanzplanung jedoch noch nicht gekommen. Im Grundsatz ist im Einzelnen Folgendes vorgesehen:

•• Änderung Art. 104c GG: Wegfall der Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur auf *finanzschwache* Kommunen.

•• Neuer Artikel 104d GG: Danach kann der Bund den Ländern zweckgebunden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen im sozialen Wohnungsbau gewähren.

•• Änderung Artikel 125c GG: Die zeitliche Vorgabe zur Fortgeltung der Regelungen zum GVFG-Bundesprogramm bis zum 1. Januar 2025 soll gestrichen werden, um eine sofortige Änderung der fortgeltenden Bestimmungen zu ermöglichen.

•• Ergänzung Artikel 143e GG: Zentrale Verwaltungsaufgaben bei den Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen können danach auf Antrag eines Landes wie vor der → Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der Bundesauftragsverwaltung verbleiben.

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 → Investitionsausgaben zu den bereinigten Ausgaben

Kapitalrechnung

umfasst die investiven → Einnahmen und → Ausgaben.

Kassenkredite

kurzfristige Kreditaufnahme zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen

Kennziffernsystem

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 den Bereich der Länder ist zu jeder Kennziffer – ermittelt auf Basis des Länderdurchschnitts – ein Schwellenwert festgelegt. Die Kennziffern für den Bund werden aus dessen eigener Vergangenheitsentwicklung hergeleitet. Überschreitet eine Gebietskörperschaft eine Mehrzahl von Schwellenwerten (d.h. drei von vier), leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung (»Evaluation«) ein, ob der betreffenden Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht.

Kernhaushalt

Als Kernhaushalt bezeichnet man einen öffentlichen Haushalt auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene im engeren Sinne, also ohne → Extrahaushalte (beispielsweise öffentliche Hochschulen) oder sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (beispielsweise Energie- und Wasserversorger oder Verkehrsunternehmen). Die Gliederung des „öffentlichen Bereichs“ in Kern- und Extrahaushalte (gemeinsam: „Öffentlicher Gesamthaushalt“) sowie „sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ ist zentraler Bestandteil des sogenannten → Schalenkonzepts.

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 jährlichen Abbau des strukturellen → Defizits des Jahres 2010 um jeweils ein Zehntel.

Kreditfinanzierungsquote

Verhältnis von → Neuverschuldung zu bereinigten → Ausgaben

Länderfinanzausgleich

Im Länderfinanzausgleich erhalten finanzschwache Länder Ausgleichszuweisungen, die von den finanzstarken Ländern erbracht werden. Grundlage hierfür ist Art. 107 GG. Wesentlicher Maßstab des Ausgleichs ist die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner.

Mit dem Länderfinanzausgleich wird eine angemessene Annäherung der Finanzkraft der Länder erreicht, wobei die Finanzkraftreihenfolge der Länder nicht verändert wird.

Der Länderfinanzausgleich stellt die dritte Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dar. Siehe bundesstaatlicher → Finanzausgleich

Auf Grundlage der Beschlüsse zur → Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen treten zum 1.1.2020 zahlreiche grundgesetzliche Neuregelungen in der föderalen Finanzverfassung in Kraft. Diese Regelungen treten an die Stelle des bisherigen bundesstaatlichen → Finanzausgleichs.

Mischfinanzierungen

•• Art. 91a GG [Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes];

•• Art. 91b GG [Gemeinschaftsaufgaben Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre, Bildungsevaluation];

•• Art. 91c GG [Gemeinschaftsaufgabe IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern];

•• Art. 91d GG [Gemeinschaftsaufgabe Verwaltungs-Benchmarking für Bund und Länder];

•• Art. 91e GG [Grundsicherung für Arbeitssuchende];

•• Art. 104a Abs. 3 GG [Geldleistungsgesetze des Bundes]; Art. 104 a Abs. 4 GG [Zustimmungserfordernis des Bundesrats zu bestimmten Bundesgesetzen mit Kostenfolgen];

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

•• Art. 104b 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 wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind; Voraussetzung: Gesetzgebungsbefugnis des Bundes; Befristung, Degression, regelmäßige Überprüfung; Ausnahme: bei Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen (z.B. die zum Beschlusszeitpunkt dieser Grundgesetzänderung aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise) Gewährung von Finanzhilfen durch Bund an Länder und Gemeinden auch ohne Gesetzgebungsbefugnis möglich; bundesrechtliche Bestimmungen über Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen möglich; Festlegung der Kriterien für Ausgestaltung in Einvernehmen mit Ländern; Recht der Bundesregierung auf Berichte, Vorlage der Akten und eigene Erhebungen;

•• Art. 104c GG [Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur];

•• 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. 143c GG Ausgleichszahlungen an Länder für den Gesamtzeitraum 2007 bis 2019;

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

Nettokreditaufnahme

siehe → Neuverschuldung

Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Im Zentrum der Neuordnung, die im Juli 2017 in Kraft trat, stand die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem 1.1.2020 bis mindestens zum Jahr 2030. Die Bedeutung der Bundeszuweisungen nimmt mit dieser Reform zu; der Bund entlastet die Länder insgesamt um rd. 4 Mrd. Euro netto. Zur Umsetzung der Neuordnung waren zahlreiche grundgesetzliche und einfachgesetzliche Änderungen erforderlich.

Wesentliche Reformelemente:

•• Umsatzsteuervorwegausgleich und horizontaler Länderfinanzausgleich werden abgeschafft. Die horizontale Umverteilung zwischen den Ländern erfolgt künftig allein über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung. Die Gemeindefinanzkraft wird dabei statt mit den bisherigen 64 % zu 75 % berücksichtigt.

•• Allgemeine Bundesergänzungzuweisungen werden fortgeführt, Ausgleichsgrad und -tarif dabei erhöht.

•• Sonderbedarfs-BEZ für neue Länder und Berlin sowie Konsolidierungshilfen entfallen, Entflechtungsmittel in Umsatzsteuer-Festbetrag umgewandelt; neue Forschungs-BEZ und Gemeindesteuerkraft-BEZ (Berlin nicht beteiligt).

•• Fortführung GVFG-Bundesprogramm, Einführung Sanierungshilfen für Saarland und Bremen; Stabilitätsrat: auch Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse.

•• Aufgabenerledigung im Bundesstaat: Bund für Verwaltung der Bundesautobahnen verantwortlich (u.a. Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung); Ausweitung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes auf kommunale Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen und Ausweitung Unterhaltsvorschuss.

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 Ab-

grenzungsschema zugrunde. Die Positionen der Finanzplanung werden aus der Gruppierung der Haushalte hergeleitet; Absicht ist eine verdichtete Darstellung unter vorwiegend volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Potentialpfad

Der Potentialpfad beschreibt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten und damit die gesamtwirtschaftliche Aktivität, die ohne inflationäre Verspannungen bei gegebenen Rahmenbedingungen möglich ist (vgl. BMF-Monatsbericht vom 21.02.2011). Die Potentialrate beschreibt die jährliche Veränderung des → Produktionspotentials einer Volkswirtschaft.

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. Umfassen 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

Produktionslücke

Die Produktionslücke kennzeichnet die Abweichung der wirtschaftlichen Aktivität von der konjunkturellen Normallage, dem → Produktionspotential (vgl. BMF-Monatsbericht vom 21.02.2011).

Produktionspotential

Maß für gesamtwirtschaftliche Produktionskapazitäten, die mittel- und langfristig die Wachstumsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft bestimmen (vgl. BMF-Monatsbericht vom 21.02.2011).

konsumtive Sachausgaben

sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst ohne Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Schuldendiensthilfen, Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Ausgaben für Investitionen

laufender Sachaufwand

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 enthalten.

Sanierungsprogramm

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

Schalenkonzept

Das Schalenkonzept bildet den Rahmen für die statistische Integration von öffentlichen Haushalten und öffentlichen Fonds,

Einrichtungen und Unternehmen. Gleichzeitig schlägt es die Brücke zum Sektor Staat im Sinne des ESVG 2010. Das Modell besteht aus einem Kern, den die Kernhaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und die Sozialversicherung bilden. Die mittlere Schale umfasst die sogenannten → Extrahaushalte. Die äußere Schale enthält alle sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

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 (z.B. in der sozialen Wohnraumförderung).

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 ließ den Abbau bestehender struktureller Defizite beim Bund bis Ende 2015 und lässt ihn bei den Ländern bis Ende 2019 zu.

Solidarpakt II

Anschlussregelung zu der Vereinbarung aus dem Jahr 1993 (Solidarpakt I; Laufzeit 1995 bis 2004). Besondere 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 rund 51 Mrd Euro, die Zuweisungen laufen ebenfalls mit dem Jahre 2019 aus.

Die neuen Länder und Berlin berichten dem → Stabilitätsrat jeweils jährlich im Rahmen eines »Fortschrittsberichts Aufbau Ost« über ihre Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.

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 Kennziffernsystems 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 betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm ab.

Seit 2013 obliegt dem Stabilitätsrat auch die Überwachung der Einhaltung der im Fiskalvertrag festgelegten gesamtwirtschaftlichen Defizitquote (0,5 % des BIP).

Ab 2020 obliegt dem Stabilitätsrat auch die Überwachung der Einhaltung der nationalen Schuldenbremse durch Bund und Länder.

Siehe auch → Kennziffernsystem, → Standardprojektionen.

Standardprojektion

Instrument des → Stabilitätsrats zur Erkennung drohender Haushaltsnotlagen. Die Standardprojektionen ermitteln auf der Grundlage einheitlicher Annahmen, bei welcher Zuwachsrate der Ausgaben der Länder 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

Im Zusammenhang mit der Bestimmung des strukturellen Defizits bleiben folgende Positionen unberücksichtigt:

•• einnahmeseitig Darlehensrückflüsse, Veräußerung von Beteiligungen, Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich,

•• ausgabeseitig Vergabe von Darlehen (einschl. Gewährleistungen), Erwerb von Beteiligungen, Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

Absicht ist, reine Finanzierungsvorgänge von den eigentlichen Politikfeldern des Haushalts zu trennen.

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).