Finanzplanung von Berlin 2020 bis 2024

Beschluss des Senats von Berlin vom 22 September 2020
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck: DDZ-Berlin, Bessemerstr. 83-91; 12103 Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Rahmenbedingungen, Pandemie und Risiken	7
2	Konsolidierung und Haushaltsüberwachung	25
3	Investitionen	33
4	Finanzpolitische Strategie	37
5	Eckwerte der Finanzplanung 2020 bis 2024 und Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA	45
6	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	49
7	Gemeinsames Schema	61
	Kompendium wichtiger Fachbegriffe	65
	Anlage: Investitionsprogramm des Landes Berlin für die Jahre 2020 bis 2024 (auf den gelben Seiten)	

Vorwort

Selten wohl klafften Rückblick und Ausblick zur Finanzlage Berlins so deutlich auseinander wie derzeit: 2019 schloss der Haushalt nicht nur im achten Jahr in Folge mit einem positiven Finanzierungssaldo ab, sondern es gelang auch, vorfristig die Zielvorgabe der 2011 geschlossenen Konsolidierungsvereinbarung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts für 2020 zu erfüllen. Darüber hinaus überschritt Berlin bei Wirtschafts- und originärer Finanzkraft wieder den Bundesdurchschnitt und unterstrich damit den erfolgreichen Aufholprozess der letzten Jahre.

Wie wichtig dieses – durch den Konsolidierungs- und Investitionsprozess mühsam erlangte – Wiedererstarken von Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes war, zeigt sich nun in der schwersten Wirtschaftskrise, die die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen erleidet und die Berlin aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur besonders hart trifft. Nur weil das Land rechtzeitig die fiskalpolitische Handlungsfähigkeit zurückgewonnen hatte, war und ist Berlin – mit der Unterstützung durch den Bund – in der Lage, mit expansiver Fiskalpolitik auf die Pandemie und die durch deren Bekämpfung ausgelöste Krise zu reagieren, die Berliner Wirtschaft zu stützen und soziale Verwerfungen abzumildern.

Der Corona-Schock bedeutet ökonomisch zwangsläufig, dass das Wohlstandsniveau unseres Landes sinkt: Es gehen Einkommen und Arbeitsplätze verloren, werden Aktiva entwertet und in der Folge sinkt das Niveau der Steuereinnahmen strukturell. Das kann auch die öffentliche Finanzpolitik nicht ignorieren. Vielmehr muss sie darauf ausgerichtet werden, Arbeitsplätze, Unternehmen und damit die Steuerkraft zu sichern, Ausgaben auf Notwendiges zu konzentrieren und den Haushalt generell an die engeren Spielräume anzupassen.

Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Finanzpolitik darf nicht zulassen, dass die schwer erkämpften Konsolidierungserfolge revidiert werden. Wir werden die erreichte fiskalische Handlungsfreiheit bewahren. Gleichzeitig gilt es, nach der Rückkehr zu einer – wie auch immer veränderten – Normalität finanzpolitisch in den Rahmen des Regelsystems, also der grundgesetzlichen Schuldenbremse, zurückzukehren, nachdem im laufenden Jahr auf EU-, Bundes- und Landesebene richtigerweise die für Katastrophenfälle zulässigen Ausnahmeregeln genutzt wurden.

Das politische Ziel des Senats ist es, dass die Gesamtausgabenniveaus in den Planungsjahren gegenüber dem erwarteten, um corona-bedingte Mehrausgaben bereinigten Ausgabenniveau von 2021 stabil gehalten werden („Durchtragen“). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der durch die Pandemie erlittene Wohlfahrtsverlust zwar nicht mehr die vor Corona geplanten Aufwüchse der Gesamtausgaben zuläßt; das um Corona-Effekte bereinigte Ausgabenniveau von 2021 soll jedoch gehalten werden. Sollte es gelingen, leichte Aufwächse gegenüber 2021 im Kernhaushalt für 2022 und 2023 zu erreichen, stützt das eine Politik des

„Durchtragens“. Die genaue Ausgestaltung der erforderlichen Maßnahmen wird Gegenstand weiterer Beratungen sein, wobei z.B. angesichts des massiven Ausscheidens von Polizeibeamten in den Jahren, die die Finanzplanung beschreibt, auch engagiertes Einstellen von Nachwuchskräften in hohen Zahlen im Ergebnis nicht zu strukturellen Stellenaufwächsen führt. „Durchtragen“ ist das Gebot der nächsten Jahre; dabei wird die weiteren Entwicklung der Einnahmen und Ausgabeprojektionen zu berücksichtigen sein.

Die Finanzpolitik des Landes muss und wird auf die Herausforderung der Corona-Pandemie reagieren. Der richtige Zeitpunkt dafür ist jetzt.

Dr. Matthias Kollatz

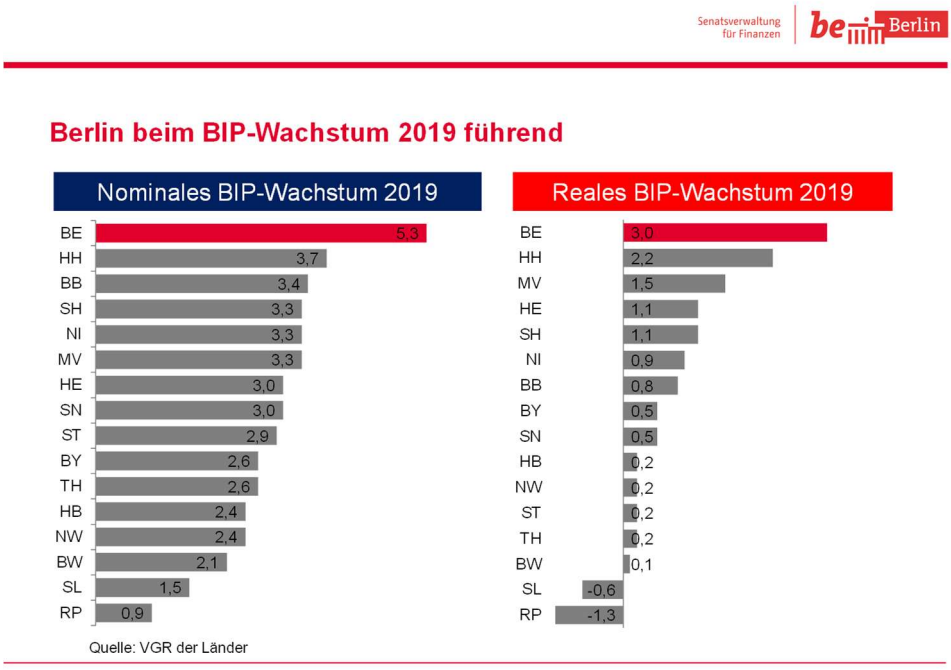
1 Rahmenbedingungen, Pandemie und Risiken

- Der wirtschaftliche Aufholprozess Berlin wurde durch die Corona-Pandemie mindestens vorübergehend unterbrochen. Der Senat hat früh und umfassend reagiert, um die Folgen für die Berliner Wirtschaft zu dämpfen.
- Die Pandemie führt zu einer strukturellen Einnahmeverschlechterung; erstmals seit 2011 ist wieder eine Nettokreditaufnahme nötig. Die Risiken für den Haushalt sind überwiegend negativer Natur.
- Der Bevölkerungsverlust an Brandenburg verfestigt sich und schmälert die Steuerbasis Berlins. Die mittel- bis langfristige Wirkung der Pandemie auf Wanderungsbewegungen ist unklar.

1.1 Corona-Krise unterbricht Aufholprozess des Landes

Erfolge im Aufholprozess bis Ende 2019

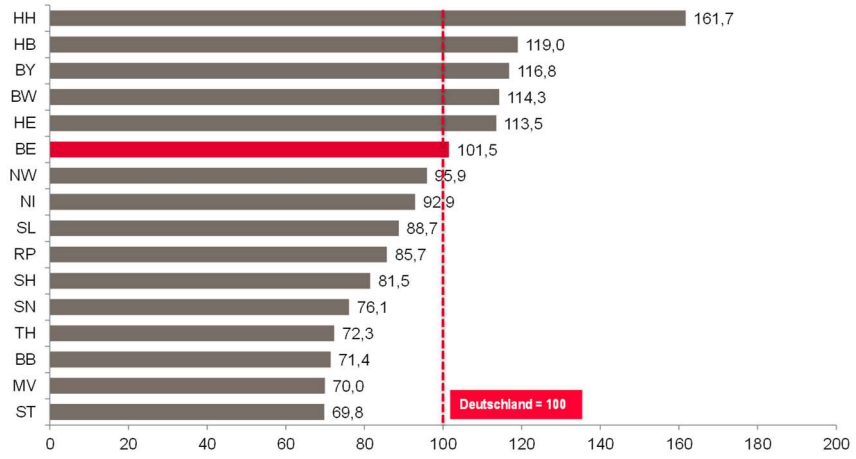
Berlin hatte auch im vergangenen Jahr als Spitzenreiter beim nominalen und realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Abb. 1) seinen seit mehreren Jahren sich vollziehenden Aufholprozess fortgesetzt und dabei eine wichtige Wegmarke passiert: Erstmals seit 2000 überschritt das nominale BIP pro Kopf wieder den Bundesdurchschnitt.



Dies ist eine bemerkenswerte Entwicklung, deren Signifikanz sich daran zeigt, dass Berlin damit neben den beiden anderen Stadtstaaten und den finanzstarken süddeutschen Ländern in den kleinen Club von nunmehr sechs Ländern eintrat, bei denen dies der Fall ist. (Abb. 2)

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Nominales BIP 2019 p. c. im Ländervergleich



Quelle: VGR der Länder

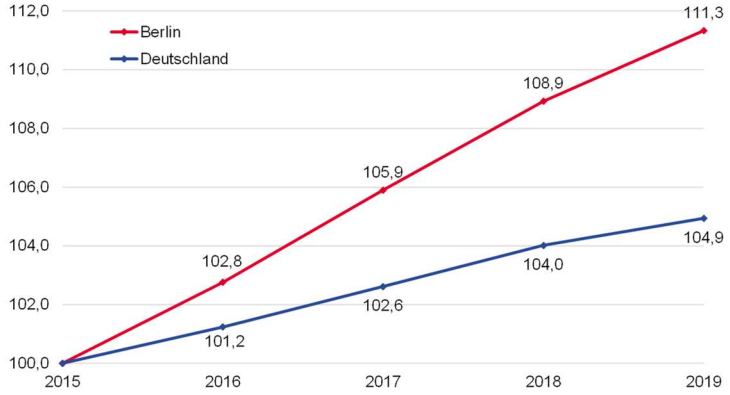
Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2020-2024 **Abb. 2**

Auch auf dem Arbeitsmarkt hatte sich dieser erfreuliche Trend mit einem Zuwachs von rund 44.000 Erwerbstätigen – ein Plus von +2,2% ggü. +0,9% bundesweit – fortgesetzt. (Abb. 3), wobei etwa 18.000 dieses Nettozuwachses auf den öffentlichen Dienst, das Schul-, Erziehungs- und Gesundheitswesen entfielen.

Auch hinsichtlich der Finanzkraft konnte Berlin im bundesweiten Vergleich seinen Aufholprozess bis Ende 2019 weiter fortsetzen. So stieg die Berliner Steuerkraft auf Landesebene, d.h. die originären Steuern des Landes nach dem Aufkommen, erstmals auf über 100% des bundesweiten Durchschnitts.[1] Besonders erfreulich entwickelten sich in Berlin die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Grunderwerbsteuer. Auch auf der Ebene der Gemeindesteuern konnte Berlin seine Position verbessern. Gleichwohl gilt Berlin auf Gemeindeebene insb. wegen unterdurchschnittlicher Einnahmen aus der Gewerbesteuer weiterhin als steuerschwach (rd. 87% des Durchschnitts, vgl. Abb. 4). Zudem begann der Zuwachs der Steuereinnahmen bereits im Jahr 2019 abzuflachen. Nach atypisch hohen Zuwächsen bei den Berliner Steuereinnahmen von jeweils rd. +8% in den Jahren 2016 bis

[1] Der Anstieg der Steuerkraft 2013 und das temporäre Absinken 2016 und 2017 sind auf einen großen Steuerfall zurückzuführen. Die langfristige Aufholprozess Berlins wird dadurch optisch verzerrt.

Zahl der Erwerbstätigen wächst überdurchschnittlich (2015 = 100)

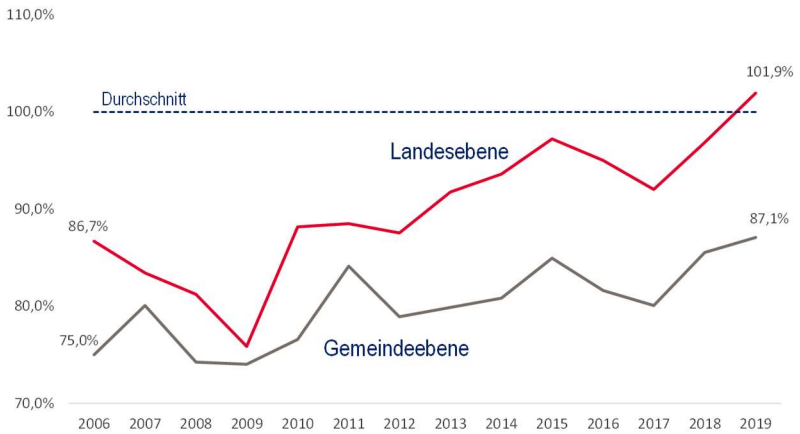


Quelle: AfSBB, VGR der Länder, eigene Berechnungen

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2020-2024 **Abb. 3**

2018 auf dem Höhepunkt der konjunkturellen Entwicklung stiegen die finanzkraftabhängigen Einnahmen Berlins im Vorjahr um rd. 409 Mio. Euro (+1,8%). Neben dem konjunkturellen Dämpfer spielten auch Steuerrechtsänderungen eine Rolle, u.a. eine Kindergelderhöhung ab Juli 2019 und die Anhebung des steuerlichen Existenzminimums.

Steuerkraft des Landes Berlin je Einwohner im Verhältnis zum Durchschnitt



Januar 2020. Quelle: Abrechnungen des BMF und eigene Berechnungen

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2020-2024 **Abb. 4**

Unterbrechung des Aufholprozesses seit Frühjahr 2020

Seit dem Frühjahr 2020 haben die Corona-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung ergriffenen Maßnahmen die wirtschaftlichen und fiskalischen Aufholprozesse jedoch abrupt gestoppt. Der deutschen Wirtschaft steht die voraussichtlich schwerste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik bevor. Außenwirtschaftlich ist Deutschland vom Einbruch der Nachfrage in den Exportländern und durch die Unterbrechung der internationalen Lieferketten betroffen. Binnenwirtschaftlich werden durch die Lockdown-Maßnahmen die Konsummöglichkeiten eingeschränkt, während weiterhin Sorgen vor Ansteckung und Arbeitslosigkeit die Konsumbereitschaft dämpfen. Aufgrund des negativen wirtschaftlichen Ausblicks und der Unsicherheit über die langfristige Tragfähigkeit von Geschäftsmodellen sinken zudem die Ausrüstungsinvestitionen.

Die Bundesregierung geht in ihrer Frühjahrsprognose davon aus, dass das gesamtstaatliche BIP in diesem Jahr um 6,3% sinken wird; für 2021 wird indes nur ein Anstieg von 5,2% erwartet. Diese Prognose ist angesichts der mangelnden Erfahrung mit pandemiebedingten Rezessionen und wegen der Schwierigkeit, den weiteren Verlauf der Pandemie vorherzusagen, mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit verbunden. Echtzeit- und Frühindikatoren deuten derzeit darauf hin, dass zwar der Tiefpunkt der Rezession im zweiten Quartal dieses Jahr durchlaufen wurde, dass sich der für das zweite Halbjahr erwartete Aufschwung aber verzögern und schwächer ausfallen dürfte als bisher gedacht.

Berlin wird von dieser Rezession vermutlich überproportional stark betroffen sein; das regionale BIP wird stärker zurückgehen als im Bundesdurchschnitt. Grund hierfür ist, dass die Corona-bedingten Maßnahmen besonders stark die personengebundenen Dienstleistungen, den Tourismus, das Messe- und Kongresswesen sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe treffen – alles Branchen, die im Bundesvergleich einen überproportionalen Anteil am BIP des Landes haben. So hatten etwa im Mai dieses Jahres 42% der Beherbungsbetriebe in Berlin geschlossen oder hatten geöffnet, ohne Gäste zu beherbergen.[2] Die Umsätze im Beherbungsgewerbe lagen im Zeitraum Januar-Mai 2020 rund 50%, jene der Gastronomie 37% unter Vorjahresniveau.[3] Die Umsätze der Berliner Industrie sanken im Zeitraum Januar bis Mai 2020 um 2,3%, darunter allein im Mai 2020 um 20,5% ggü. dem Vorjahr.[4]

Der von der IHK-Berlin erhobene Konjunkturklimaindex fiel, basierend auf der Befragung der Unternehmen in der zweiten Märzhälfte, auf einen Rekord-Tiefstand

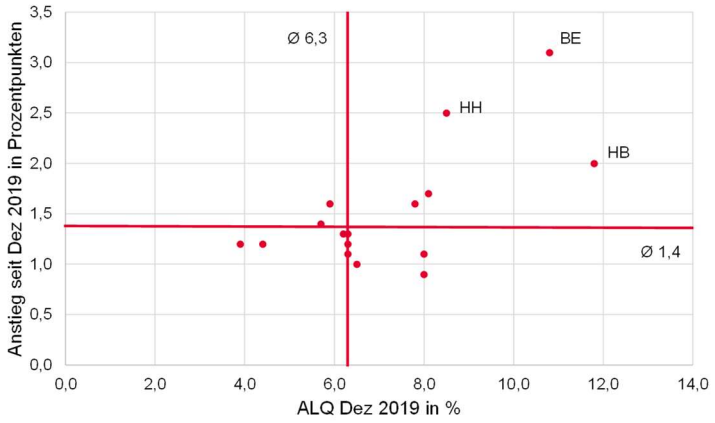
[2] Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Pressemitteilung Nr. 164 vom 9. Juli 2020

[3] Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Pressemitteilung Nr. 175 vom 28. Juli 2020

[4] Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Pressemitteilung Nr. 166 vom 20. Juli 2020

von 60 Zählern (Januar 2020: 125).[5] Dieser Wert liegt noch deutlich unterhalb des im Zuge der Finanzkrise im Frühjahr 2009 erhobenen Wertes von 87 Zählern. Die negative Entwicklung schlägt sich auch auf dem Berliner Arbeitsmarkt nieder: In keinem Land war der Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen Ende letzten Jahres und Juli dieses Jahres höher als in Berlin. Aufgrund vergleichbarer struktureller Ausgangsbedingungen haben die drei Stadtstaaten, die bereits ex ante überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten hatten, seit Ende 2019 den stärksten Anstieg (in Prozentpunkten) erlitten (Abb. 5). Der eingangs festgestellte wirtschaftliche Aufholprozesses Berlins dürfte also zunächst mindestens unterbrochen sein.

Arbeitsmärkte der Länder, Juli 2020



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

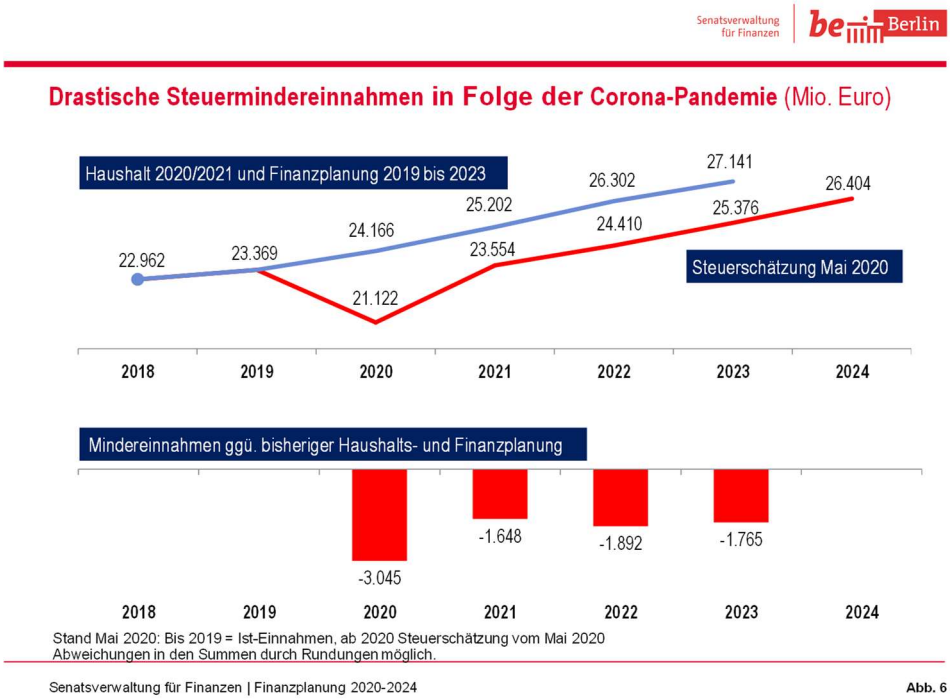
Die schwere Rezession schlagen sich massiv auch im Steueraufkommen nieder. Die Steuerschätzung vom Mai 2020 erfolgte auf der gesamtwirtschaftlichen Einschätzung der Bundesregierung vom April 2020 und damit noch am Beginn der Corona-Pandemie. Aufgrund der enormen Unsicherheiten über das weitere Infektionsgeschehen als auch über den weiteren Konjunkturverlauf wird in diesem Jahr eine bundesweite Interimssteuerschätzung im September stattfinden.

Die Folgen des Lockdowns, der Geschäftsbeschränkungen, der allgemeinen Unsicherheit in der Gesellschaft sowie die schlechteren außenwirtschaftlichen Absatzbedingungen führen zu einem Rückgang bei fast allen Steuerarten. Darüber hinaus haben Bund und Länder zur Stützung der deutschen Wirtschaft die Möglichkeiten,

[5] IHK Berlin: Der Berliner Konjunkturbericht; April 2020.

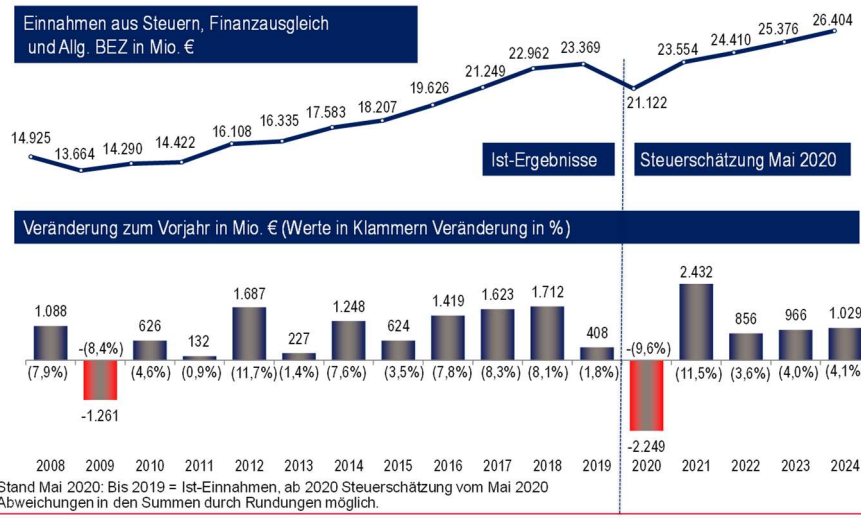
Steuern zu stunden, erheblich erweitert. Nach der Steuerschätzung vom Mai 2020 werden in diesem Jahr gesamtstaatliche Steuerausfälle von knapp 100 Mrd. Euro und in den Folgejahren von jeweils 50 bis 60 Mrd. Euro pro Jahr erwartet.

Für Berlin bedeutet das ein Zurückbleiben der Einnahmeerwartungen gegenüber dem Haushalt von rd. 3 Mrd. Euro im laufenden Jahr sowie rd. 1,6 bis 1,9 Mrd. Euro in den Folgejahren (Abb. 6).



Coronabedingt erfolgt also aktuell ein massiver Einnahmeneinbruch. Gleichzeitig resultiert daraus aber zusätzlich ein langfristiges Problem. Auch bei der von der Bundesregierung unterstellten konjunkturellen Erholung im Jahr 2021 verbleibt gesamtstaatlich ein dauerhafter Einnahmeverlust, der sich in einer Parallelverschiebung des Einnahmenpfades nach unten widerspiegelt. Ähnlich wie in der Finanzkrise 2008/2009 bleiben die Erwartungen zu den zukünftigen Einnahmen damit dauerhaft unter dem bisherigen Wachstumspfad. Anders gesagt: Die Steuereinnahmen werden auch in den kommenden Jahren wieder ansteigen, je nach konjunktureller Entwicklung auch mit dynamischen Wachstumsraten. Dies erfolgt aber auf einem niedrigeren Niveau als vor der Corona-Krise, so dass die der bisherigen Haushalts- und Finanzplanung zugrundeliegenden Einnahmeerwartungen nicht wieder erreicht werden (Abb. 7).

Finanzkraftabhängige Einnahmen in Berlin (Stand Mai 2020)



Stand Mai 2020: Bis 2019 = Ist-Einnahmen, ab 2020 Steuerschätzung vom Mai 2020
Abweichungen in den Summen durch Rundungen möglich.

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2020-2024 **Abb. 7**

1.2 Maßnahmen von Land und Bund

Maßnahmen auf Landesebene

Der Senat von Berlin hat auf die Bedrohung durch den Corona-Virus seit Mitte März mit einschneidenden Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung reagiert. Das öffentliche und wirtschaftliche Leben lag weitgehend still. Diese Maßnahmen wurden nachfolgend im Lichte des Infektionsgeschehens, der medizinischen Kapazitäten und virologischen Erkenntnisse wiederholt angepasst und teilweise gelockert. Gleichzeitig hat der Senat, auch unter Nutzung von Bundeshilfen, finanzielle Maßnahmen zur Stabilisierung der Berliner Wirtschaft und des lokalen Arbeitsmarkts ergriffen.

Fiskalpolitisch hat der Senat bis dato zwei Nachtragshaushalte (NHH) zum laufenden Doppelhaushalt auf den Weg gebracht, um auf die Folgen der Pandemie zu reagieren. Im ersten, noch im März 2020 vorgelegten, NHH hatte der Senat unmittelbar erforderliche Maßnahmen wie den Kauf von Schutzausrüstungen sowie, unter Nutzung einer ersten Tranche von Geldern des Bundes, erste Soforthilfen budgetiert. Dieser 1. NHH sah keine Kreditaufnahme vor, da der Bedarf dafür zum Zeitpunkt der Vorlage noch nicht abzuschätzen war. Nach der Frühjahrprojektion der Bundesregierung und der Mai-Steuerschätzung, die wie oben gezeigt deutliche Mindereinnahmen prognostiziert, legte der Senat Anfang Juni einen 2. NHH vor, der eine Kreditaufnahme von 5,1 Mrd. Euro vorsah. Diese teilte sich im Einklang mit den Vorgaben des Berliner Schuldenbremsengesetzes auf konjunkturelle und

notfallbedingte Kreditaufnahmen für die Jahre 2020 und 2021 auf. Zuerst wird die konjunkturelle Komponente gemäß der landesrechtlichen Schuldenbremse errechnet; die Notfallkomponente ergibt sich zur Abdeckung der dann noch verbleibenden notwendigen Kreditaufnahme.

Corona-Hilfsprogramme des Landes Berlin

Auf Landesebene hat der Senat schnell reagiert und umfassende Hilfen für Selbständige sowie kleine und mittlere Unternehmen auf den Weg gebracht, die von der Corona-Pandemie bzw. den zur Eindämmung der Pandemie veranlassten Beschränkungen in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit negativ betroffen waren. Noch im März 2020 starteten die Soforthilfe-Programme I und II. Die Soforthilfe I richtete sich als Darlehensprogramm an Unternehmen mit bis zu 250 Mitarbeitern/innen und leistete einen wichtigen Beitrag zur Liquiditätssicherung von Unternehmen. Speziell auf die Belange von (Solo-)Selbständigen, Kleinst- und Kleinunternehmen mit bis zu zehn Beschäftigen war das Soforthilfeprogramm II ausgerichtet, das ab Anfang April verzahnt wurde mit dem Soforthilfeprogramm des Bundes. Es wurden in einem schnellen und unbürokratischen Verfahren annähernd 1,6 Milliarden Euro an Bundes- und Landesmitteln an insgesamt rund 240.000 Selbständige und Unternehmen ausgezahlt. Damit trug das Land maßgeblich dazu bei, die wirtschaftliche Existenz der betroffenen Unternehmen und die Arbeitsplätze in den Unternehmen zu sichern.

Mit den Soforthilfeprogrammen III, IV und V legte der Senat im Laufe des Frühjahrs weitere Hilfen speziell für zuwendungs- bzw. entgeltfinanzierte Einrichtungen, für Unternehmen und Einrichtungen aus der Kultur- und Kreativbranche sowie für kleinere und mittlere Unternehmen auf. Im Juli 2020 reagierte der Senat dann erneut auf den anhaltenden Bedarf der Berliner Wirtschaft nach Hilfen und Unterstützung und legte – in Umsetzung der vom Abgeordnetenhaus von Berlin zum 1. Nachtragshaushalt 2020 gefassten Beschlüsse – weitere Sofort- und Überbrückungshilfen auf: Dazu gehörten das Programm „Gewerbemieten“, ein über KfW und die Investitionsbank Berlin abgewickeltes Programm für Start-Up-Unternehmen sowie das Förderprogramm „Digitalprämie“, das ab dem Herbst 2020 dazu beitragen soll, die Digitalisierung von Produkten, Prozessen und Strukturen von kleinen und mittelständischen Unternehmen in Berlin voranzubringen und die Unternehmen so nachhaltig für die Zeit nach der Pandemie zu stärken. 2.000 Kulturstipendien für Solo-Selbständige und Kleinstfirmen runden das Bild ab.

Bestandteil des im Sommer entwickelten Hilfspakets waren des Weiteren gezielte Maßnahmen zur Unterstützung der Tourismus- und Kongressbranche, für Kulturschaffende, den Mobilitätssektor, die Modebranche sowie die Digital- und Kreativbranche.

Zentrales Anliegen des Senats war es bei sämtlichen genannten Hilfsprogrammen, unbürokratisch und rasch auf die aktuellen Anforderungen in der Krise zu reagieren, Landeshilfen gegenüber den Maßnahmen des Bundes (Soforthilfe Bund März bis Mai; Überbrückungshilfe Bund Juni bis August) nachrangig, aber in der Sache ergänzend und flankierend einzusetzen und dabei vor allem auch dem spezifischen Unterstützungsbedarf der Berliner Wirtschaft gerecht zu werden

sowie zeitliche Perspektiven über den jeweiligen Zeithorizont von drei Monaten hinaus zu schaffen. Dieser Leitlinie wird der Senat auch in seiner künftigen Strategie zur Bewältigung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Berliner Wirtschaft folgen.

In Abänderung der Vorschläge des Senats hat das Abgeordnetenhaus Anfang Juni bereits für den ersten NHH eine Kreditaufnahme in Höhe von 6 Mrd. Euro vorgesehen, die ausschließlich aus notfallbedingten Krediten besteht und dafür einen Tilgungszeitraum von 27 Jahren ab 2023 vorsieht. Gemessen am Haushaltsvolumen ist Berlin damit im Mittelfeld der Länder. Dabei darf man nicht übersehen, dass, mit Ausnahmen von Bremen und dem Saarland, Länder, die höhere Kredite aufnehmen als Berlin, bisher eine deutlich niedrigere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen.

Tabelle 1: Pandemiebedingte Kreditaufnahmen der Länder (Stand 15. August 2020)

	Betrag (Mio. EUR)	**Ca. % des Haushaltsvolumens**	**Tilgungszeitraum (in Jahren)**	**p.c. Schulden per 31.12.2019 *)**
BW	5.000	10	10	4.764
BY	40.000	66	20	2.113
BE	6.000	18	27	15.008
BB	2.000	16	30	7.182
HB	1.200	20	30	31.928
HH	1.500	10	20	18.734
HE	12.000	43	30	8.535
MV	700	8	10	5.790
NI	7.361	22	25	9.049
NW	25.000	31	50	12.251
RP	572	3	10	10.740
SL	1.200	25	30	17.572
SN	6.000	29	6	1.041
ST	259	2	3	10.206
SH	1.000	8	20	12.153
TH	Bisher keine			7.946

Maßnahmen des Bundes

Auch der Bundesgesetzgeber hat auf die wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen der zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ergriffenen Maßnahmen reagiert und ein Konjunkturpaket. im Umfang von rd. 130 Mrd. Euro beschlossen. Es verfolgt das Ziel, Unternehmen und Einzelpersonen möglichst vor Insolvenz und Verlust des Arbeitsplatzes zu schützen. Gleichzeitig sollen Zukunftstechnologien und der ökologische Umbau der Wirtschaft gefördert werden. Die im Paket enthaltenden steuerlichen Maßnahmen werden, da sie eine konjunkturstimulierende Wirkung entfalten sollen, per Saldo naturgemäß eine negative Wirkung auf den Landeshaushalt entfalten.

— Mit dem 1. Corona-Steuerhilfegesetz wurde zur Unterstützung von Beschäftigten und Unternehmen auf ein Jahr befristet der ermäßigte Umsatzsteuersatz in der Gastronomie umgesetzt sowie Steuererleichterungen beim Kurzarbeitergeld beschlossen. Die Auswirkungen bundesweit betragen rd. -2,7 Mrd. Euro mit Schwerpunkt im Jahr 2021. Auf Berlin entfallen rd. -69 Mio. Euro, die bereits bei der Steuerschätzung im Mai 2020 berücksichtigt worden waren.

— Das 2. Corona-Steuerhilfegesetz enthält im Bereich der Steuereinnahmen folgende Maßnahmen: befristete Absenkung der Umsatzsteuersätze, Veränderung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, Anhebung der Höchstbetragsgrenzen beim Verlustrücktrag, befristete Einführung einer degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, 300 Euro Kinderbonus, steuerlicher Entlastungsbetrag von Alleinerziehenden und Erhöhung der steuerlichen Forschungsförderung. In der vollen Jahreswirkung liegen die Auswirkungen bundesweit bei -28,5 Mrd. Euro. Berlin ist im Rahmen der Steuerverteilung an den entsprechenden Steuermindereinnahmen beteiligt. Abweichend dazu trägt der Bund die Kosten des Kinderbonus sowie den Teil der Umsatzsteuerabsenkung, der auf das Jahr 2020 entfällt, allein. Durch nachlaufende Abführungszeitpunkte der Umsatzsteuer werden jedoch rd. ein Drittel der Mindereinnahmen aus der befristeten Umsatzsteuerabsenkung erst im Jahr 2021 wirksam. Eine entsprechende Regelung zur alleinigen Lastentragung des Bundes für diesen Teil steht noch aus. Kumuliert über den Finanzplanungszeitraum 2020 bis 2024 betragen die Steuermindereinnahmen für Berlin insgesamt rd. -1.030 Mio. Euro.

Entlastend für den Landeshaushalt wirkt hingegen das Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, wonach Bund und Länder einmalig jeweils hälftig die coronabedingten Gewerbesteuerausfälle der Kommunen übernehmen. Der auf Berlin entfallende Anteil des Kompensationsbetrages durch den Bund liegt bei rd. 282 Mio. Euro im Jahr 2020. Ebenfalls einmalig kommen zunächst rd. 128 Mio. Euro als Mehreinnahmen bei den Regionalisierungsmitteln zur Unterstützung der Länder bei der Finanzierung des ÖPNV hinzu.

Dauerhaft entlastend wirken die Übernahme von weiteren bis zu 25% an den Kosten der Unterkunft (KdU) durch den Bund (geschätzte Wirkung auf Basis der Prognose der Bedarfsgemeinschaften 2021: 400 Mio. Euro) und bis zu 36 Mio. Euro p.a. durch einen von 40% auf 50% erhöhten Bundesanteil bei den AAÜG-Zusatzversorgungssystemen.

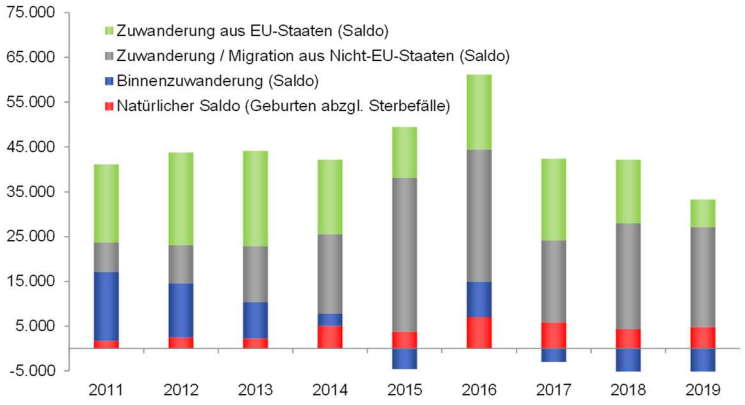
Zahlreiche weitere Maßnahmen sind für eine belastbare Quantifizierung noch nicht hinreichend konkret genug. In vielen Fällen sind Entscheidungsverfahren und etwaige Verteilungen auf Länder, Unternehmen oder Einzelpersonen noch nicht konkret festgelegt. Angesichts zahlreicher noch ausstehender Klärungsprozesse ist gegenwärtig nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt die finanziellen Wirkungen des Konjunkturpakets umfassend quantitativ eingeschätzt werden können.

Im Ergebnis ist das Konjunkturpaket des Bundes ein grundsätzlich geeignetes Instrument, um die Konjunktur in Deutschland – und gerade im besonders Corona-betroffenen Berlin – zu stützen und zu beleben. Seine Wirksamkeit wird es dabei vor allem in den Jahren 2020 und 2021 entfalten. Aus Letzterem kann im Übrigen gefolgert werden, dass das Paket weder vom Volumen her noch in seiner zeitlichen Wirkung geeignet ist, die – ohne verantwortliches Gegensteuern drohenden – strukturellen Defizite der Jahre 2022ff. in Höhe von mehr als zwei Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Kapitel 4) aufzulösen.

1.3 Einwohnerentwicklung

Die Einwohnerzahl Berlins wuchs 2019 gegenüber dem Vorjahr um rd. 26.400 Personen. Dieser Zuwachs setzte sich zusammen aus einerseits einem natürlichen Bevölkerungszuwachs (Differenz aus Geburten und Sterbefällen) von rd. + 4.800 Personen, einer Zuwanderung aus den anderen EU-Staaten von netto rd. 6.100 Personen, einer per Saldo Zuwanderung von Nicht-EU-Ausländern in der Größenordnung von 22.300 Menschen sowie andererseits einen negativen Binnenwanderungssaldo von rund 6.900 Personen (Abb. 8).

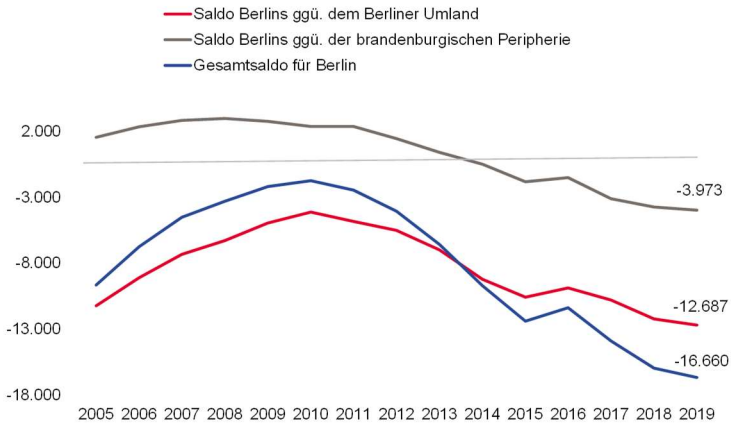
Komponenten des Einwohnerwachstums



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Damit verfestigte sich das seit mehreren Jahren zu beobachtende Muster der Bevölkerungsentwicklung. Insbesondere erhärtete sich die Struktur der Binnenwanderung, bei der die weiterhin existierende Netto-Zuwanderung aus fast allen Ländern der Bundesrepublik durch die sogar beschleunigte Abwanderung von Berlinerinnen und Berlinern nach Brandenburg überkompensiert wird. In den fünfzehn Jahren seit

Wanderungssaldo Berlin ggü. Brandenburg



Quelle: Statistisches Amt Berlin-Brandenburg und eigene Berechnungen

2005 und beschleunigt seit 2010 hat Berlin rund 120.000 Bürgerinnen und Bürger an Brandenburg verloren (Abb. 9). Dabei handelt es sich, wie die Entwicklung der originären Steuerkraft pro Kopf in beiden Ländern nahelegt, überwiegend um im Arbeitsprozess stehende, gutverdienende Menschen. Da die Lohnsteuerzerlegung mit einer Zeitverzögerung von rd. 3 Jahren erfolgt, bilden sich die hohen Berliner Einwohnerverluste an Brandenburg der letzten Jahre noch nicht vollständig im Berliner Steueraufkommen ab.

Bei der Netto-Zuwanderung von Personen aus dem Ausland verschiebt sich in letzter Zeit das Verhältnis zu Gunsten der Netto-Zuwanderung aus außereuropäischen Ländern. Ein Grund hierfür könnte sein, dass seit Anfang 2017 die Fortzugszahlen in die süd- und südosteuropäischen Länder der EU zunehmen und zum Teil quartalsweise sogar die Zuzugszahlen übertreffen. Dies kann auf die sich verbessernde wirtschaftliche Situation in den Herkunftsländern zurückgeführt werden. Ob die Folgen der Corona-Pandemie etwas an diesem Muster ändern werden, ist derzeit offen (s. auch Abschnitt 1.4).

Der Senat hatte am 20.02.2020 eine Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke vorgelegt. Danach werden zukünftig gemäß der mittleren Variante der „Bevölkerungsprognose für Berlin 2018-2030“[6] im Jahr 2030 rd. 3,93 Mio. Menschen in Berlin leben. Dies entspricht einem Wachstum von 177.000 Einwohnerinnen und Einwohnern respektive rd. 4,7 % ggü. dem Jahr 2018. Weiterhin wird dieses Wachstum ausschließlich durch den Wanderungssaldo (rd. 177.000 Personen), insbesondere aus dem Ausland (rd. 196.000 Personen) und den alten Ländern (rd. 129.000 Personen), verursacht. Negative Einwohnerentwicklungen werden bei dem Wanderungssaldo mit dem Umland in Brandenburg (rd. -144.000 Personen) und den neuen Ländern insgesamt (-4.000 Personen; ohne Umland) sowie beim natürlichen Saldo (rd. -500 Personen) erwartet. Der Wanderungssaldo wird dabei in der mittleren Variante der Prognose von jährlich rd. 20.000 auf ca. 10.000 Personen sinken. Mit der Abnahme des Wanderungsüberhangs sinkt ebenfalls das Bevölkerungswachstum Berlins. Angenommen wird, dass rd. 80 % des Einwohneranstieges auf die ersten 7 Jahre des Prognosezeitraums (bis 2025) entfallen.

[6] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen – Stadtentwicklungsplanung in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg vom 10.12.2019; Senatsbeschluss vom 25.02.2020, S. 4

1.4 Risiken

Konjunktur

Das zweifellos größte Risiko für den Berliner Haushalt ist die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Die BIP-Prognosen unterliegen derzeit einer besonders großen Unsicherheit, da es zum einen keine verlässlichen Referenzszenarien für eine pandemiebedingte Rezession gibt, zum anderen der weitere Verlauf der Pandemie ebenso unsicher ist wie der künftige Umgang der Bevölkerung mit der Bedrohung durch das Coronavirus. Es ist nicht auszuschließen, dass es zu grundlegenden Verhaltensänderungen – ein Beispiel wäre die konsequente Vermeidung größerer Menschenansammlungen bei Konzerten, in Clubs, auf Messen etc. – kommt, was in der Konsequenz bestehende Geschäftsmodelle von Unternehmen in Frage stellen würde.

Selbst ohne solche Strukturänderungen dürfte die Rezession tiefer ausfallen als von der Bundesregierung im Frühjahr prognostiziert, da der Lockdown länger gedauert hat als damals gedacht; gleichzeitig deutet sich an, dass es in einigen Staaten zu einer erneuten Überbeanspruchung des Gesundheitswesens durch eine zweite Infektionswelle kommt, die erneute Einschränkungen zur Folge hat und die Erholung der Weltwirtschaft behindert. Zunehmend rücken auch die mit zeitlicher Verzögerung wirkenden Effekte der Pandemie in den Fokus, so die sich abzeichnende Insolvenzwelle und die stark ansteigende Staatsverschuldung, die zu erneuten Spannungen innerhalb der Eurozone führen könnte. Dementsprechend deutet auch vieles darauf hin, dass sich die wirtschaftliche Erholung länger hinziehen wird als dies im Frühjahr noch prognostiziert worden war. Tatsächlich sind seitdem alle Konjunkturprognosen dahingehend korrigiert worden, dass die Tiefe der Rezession in 2020 als stärker und die Erholung im Jahr 2021 als schwächer eingeschätzt wird als im Frühjahr 2020 noch gedacht. So prognostizierte der IWF Ende Juni einen Einbruch des BIP für Deutschland von 7,8%, also 1,5 Prozentpunkte schlechter als die Bundesregierung noch im April. Auch die Bundesbank sagt in ihrer Prognose von Anfang Juni einen Rückgang um rd. 7% voraus und sieht zudem einen deutlich schwächeren Erholungspfad vorher.

Ergänzend sei daran erinnert, dass die bereits in der letztjährigen Finanzplanung aufgeführten[7] übrigen wirtschaftlichen Risiken weiterhin aktuell sind und das Potential haben, die corona-bedingte Rezession zu verstärken. Hierzu zählen die auch auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik ausgetragene geopolitische Rivalität zwischen den USA und China, die Bedrohung der regelgebundenen, multilateralen Handelsordnung, die aufgrund der sehr expansiv ausgerichteten Geldpolitik entstandenen Ungleichgewichte in den Finanzmärkten und die Rekordverschuldung

[7] Finanzplanung 2019-23, S. 16f.

des privaten Sektors, der noch immer hinsichtlich seiner praktischen Konsequenzen ungeregelte Brexit und die Entwicklung der hiesigen Bau- und Immobilienwirtschaft.

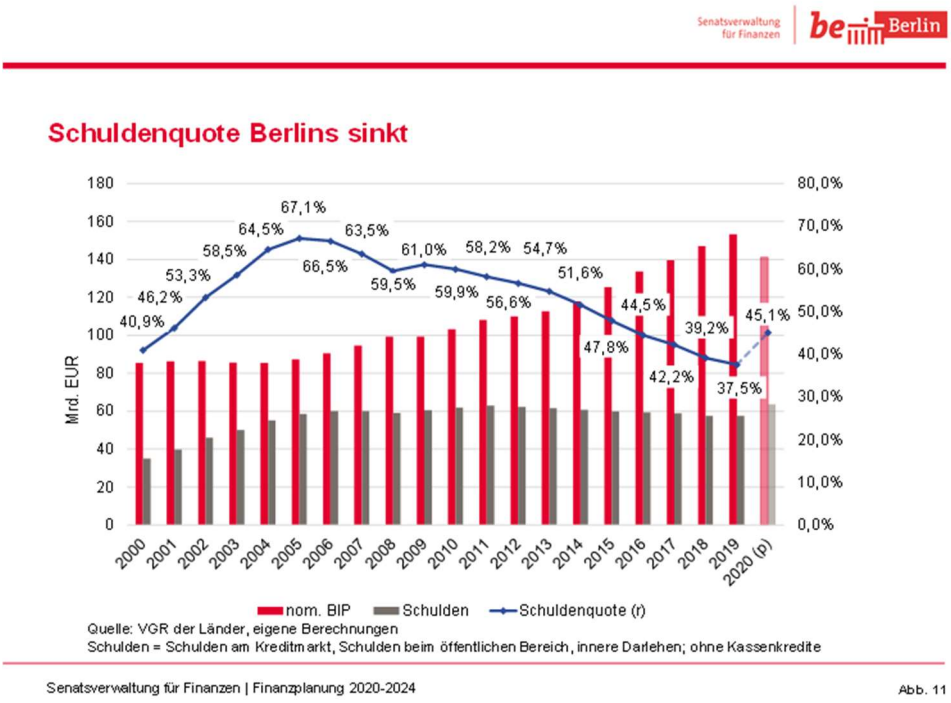
Zinsentwicklung

Angesichts des bereits vor der Pandemie sehr hohen und nunmehr erneut steigenden Schuldenstands ist die Entwicklung des Zinsniveaus ein wichtiger Faktor für die Finanzlage und ein latentes Risiko für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes. Gegenwärtig stellt sich die Zinsentwicklung aus Sicht des Landes noch günstig dar. Das Zinsniveau für öffentliche Anleihen verharrt seit dem Frühjahr 2019 im negativen Bereich. Die folgende Grafik zeigt exemplarisch die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe (Abb. 10). Die Refinanzierungskosten des Landes Berlin entwickelten sich korrespondierend. Die EZB hat in ihren geldpolitischen Beschlüssen vom Juli 2020 noch einmal bekräftig, dass die Leitzinsen auf oder unter dem ggw. Niveau verharren werden, solange sich die Inflationsrate in der Eurozone nicht nachhaltig und dauerhaft der Zielmarke von nahe, aber unter 2% nähert. Zugleich hat die EZB die Fortsetzung ihrer Anlaufprogramme betont.

Auch und gerade vor dem Hintergrund der neuerlichen Verschuldung ist das Land gut beraten, die günstigen Finanzierungsbedingungen durch ein langfristig orientiertes und vorausschauendes Schuldenmanagement zu sichern.

— Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditmarktschulden des Landes ist seit Ende 2007 von 7,09 Jahren auf 7,28 Jahre (Stand 30.06.2020) gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der durchschnittliche Nominalzins des fest verzinsten Schuldenportfolios von 4,14% auf 1,84% gesunken.

— Die Nettoneuverschuldung 2020 in Höhe von bis zu 6.000 Mio. Euro erfordert eine Anpassung der Tilgungsstruktur. Der strategische Ansatz einer Verlängerung der Durchschnittslaufzeit des Schuldenportfolios wird weiterverfolgt. Per 30.06.2020 entfiel bereits ein Drittel der Fälligkeiten auf Laufzeiten von mehr als 10 Jahren. In den Laufzeiten bis zu 10 Jahren kann es für einzelne Jahre zu einer leichten Erhöhung der jährlichen Tilgungen auf bis zu 5,5 Mrd. Euro – gegenüber einem Ziel von unter 5 Mrd. Euro – kommen.



Mit der geplante Kreditaufnahme von 6 Mrd. Euro wird die Verschuldung des Landes relativ zum regionalen BIP spürbar um mehrere Prozentpunkte ansteigen[8]. (Abb. 11) Die Quote wird jedoch unter dem bisherigen Höchststand von 67% im

[8] Das Sinken des Nenners der Schuldenquote, also des regionalen BIP, trägt dabei offenkundig ebenso zur Erhöhung der Schuldenquote bei.

Jahre 2005 bleiben. Auch die Zins-Steuer-Quote wird sich verschlechtern, aber vorerst nicht die Werte aus der letzten Dekade erreichen. Gleichwohl ist es angesichts eines höheren nominalen Schuldenstands unvermeidbar, dass sich das Zinsänderungsrisiko für das Land erhöht.

Zensus und Einwohnerentwicklung

Auf das Haushaltsrisiko für Berlin aus dem Zensus 2021 wurde bereits in den letzten Finanzplanungen verwiesen. Die amtliche Einwohnerzahl ist ein wesentlicher Faktor bei der Umsatzsteuerverteilung, so dass sich Korrekturen der Einwohnerzahl durch den Zensus unmittelbar auf die Finanzsituation von Ländern und Gemeinden auswirken. 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.

Infolge der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht wird der kommende Zensus im Wesentlichen nach einer ähnlichen Methodik wie der letzte Zensus durchgeführt werden. Allerdings wurden aktuell auch die Vorbereitungen für den Zensus 2021 durch die Corona-Pandemie erheblich verzögert, so dass derzeit erwogen wird, den Zensus bundesweit zu verschieben.

Eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport arbeitet parallel daran, die Meldestrukturen in Berlin zu verbessern sowie Über- und Untererfassungen im Melderegister zu korrigieren. Dies wird helfen, potentielle Abweichungen – positive wie negative – zwischen Ist und Soll bereits im Vorfeld des nächsten Zensus zu reduzieren. Da es als Konsequenz aus dieser Aktivität per Saldo eher zu Abmeldungen als Anmeldungen kommt, dürfte der Bevölkerungszuwachs und damit auch der positive fiskalische Effekt desselben in nächster Zeit gedämpft werden.

Die Wirkung der Pandemie auf die Wanderung und damit u.a. auf Metropolregionen wie Berlin ist unsicher. Es zeichnen sich sowohl positive als auch negative Einflussfaktoren ab.

— Angesichts der Bedeutung der europäischen und außereuropäischen Wanderung für die Einwohnerzahl Berlins ist die Prognose dieser Wanderung zentral für die Abschätzung der künftigen Bevölkerungsentwicklung. In der kurzen Frist dürfte hier gelten, dass die grenzüberschreitenden Wanderungen durch die Corona-Pandemie stark reduziert worden sind. In der mittleren Frist ist es hingegen plausibel anzunehmen, dass sich die insbesondere die innereuropäische Wanderung in den kommenden Jahren zugunsten Deutschlands und speziell Berlins entwickelt: Ähnlich wie nach der Finanz-, Wirtschafts- und

Staatsschuldenkrise 2009ff. zeichnet sich derzeit ab, dass Deutschland relativ zu seinen europäischen Partnerländern relativ gut durch die Krise zu kommen scheint. BIP-Rückgang und der Anstieg der Arbeitslosigkeit sollen in Deutschland nach übereinstimmenden Prognosen von OECD, IWF und Europäischer Kommission weniger dramatisch ausfallen als anderswo. Dies lässt es als wahrscheinlich erscheinen, dass es ähnlich wie 2011 ff. wieder zu einem positiven Wanderungseffekt zu Gunsten Deutschlands und dabei speziell Berlins kommen wird.

— Diesem positiven Szenario steht ein pessimistischeres Szenario gegenüber: Wenn es nicht gelingen sollte, künftige Pandemie-Wellen durch einen wirksamen Impfschutz in den Griff zu bekommen, dann wird die Attraktivität dicht besiedelter Metropolräume als Wohnorte abnehmen und das metropolenspezifische Freizeitangebot kritischer oder negativer eingeschätzt werden.

— Dies gilt umso mehr, als die Erfahrung der Corona-Pandemie gezeigt hat, dass in vielen Branchen Arbeitsformen mit einem stärkeren Anteil von Home Office und Telearbeit möglich sind und nicht notwendigerweise zu geringerer Produktivität führen. Diese Erkenntnis dürfte die These, dass es Agglomerationsvorteile aus der räumlichen Konzentration von Humankapital gibt, in Frage stellen. Einer der wesentlichen Gründe für die Attraktivität von Metropolregionen gegenüber weniger dicht besiedelten Regionen – der auf dem Agglomerationsvorteil beruhende Vorsprung bei Löhnen und Gewinnen – könnte damit in Frage gestellt werden.

2 Konsolidierung und Haushaltsüberwachung

- Berlin hielt 2019 die Vorgaben der Konsolidierungshilfenvereinbarung nicht nur ein, es gelang vielmehr vorzeitig ein struktureller Überschuss.
- Der Schuldenstand sank 2019 nur leicht. Berlin hat noch kaum Schulden in Extrahaushalten.
- Bei der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat war Berlin 2019 bei den vergangenheitsbezogenen Kennziffern Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote auffällig.
- Nach acht Jahren ohne Nettoneukreditaufnahme führt der 1. Nachtragshaushalt 2020 planerisch zu einem negativen Finanzierungssaldo von insgesamt ca. 7 Mrd. Euro und zu neuen Schulden von bis zu 6 Mrd. Euro.

2.1 Erfolgreicher Konsolidierungskurs

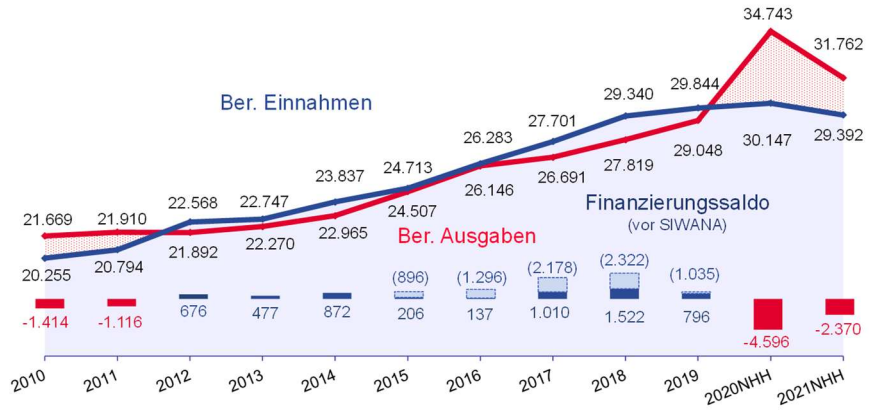
Zum achten Mal in Folge konnte Berlin mit dem Haushaltsjahr 2019 mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen (Abb. 12). Planerisch war auch für den Doppelhaushalt 2020/21 ein Überschuss vorgesehen. Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie sieht der 1. Nachtragshaushalt 2020 nun planerisch einen negativen Finanzierungssaldo von insgesamt knapp 7 Mrd. Euro vor.

Aus dem kalkulatorischen Finanzierungssaldo des Jahres 2019 wurden 239 Mio. Euro dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) zugeführt. Von den verbliebenen 796 Mio. Euro flossen unter anderem 700 Mio. Euro in eine Haushaltsentlastungsrücklage, die zur Deckung von Ausgaben in 2021 dienen soll. Getilgt wurden rund 80 Mio. Euro.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2019 57,55 Mrd. Euro (Tabelle 2).[9] Seit dem Schuldenhöchststand per Ende 2011 wurden damit Schulden in Höhe von rund 5,4 Mrd. Euro abgebaut. Im Einklang mit dem Haushaltsgesetz hat das Land dabei von vorhandener Liquidität Gebrauch gemacht und einen Teil der Schulden am Kreditmarkt durch innere Darlehen ersetzt, um so die Zinskosten zu reduzieren. Gläubiger des inneren Darlehens ist im Wesentlichen

[9] Die Schuldenstatistik ist stichtagsbezogen und weist daher in der Regel Abweichungen zu den Ergebnissen der Haushaltsrechnung auf. Insbesondere wird der Haushaltsabschluss eines Jahres regelmäßig erst nach Ende des betreffenden Jahres festgestellt. Die endgültige Höhe der zum Haushaltsabschluss erforderlichen Kreditaufnahme kann erst zu diesem Zeitpunkt festgelegt werden.

Entwicklung der Finanzierungssalden



Quelle: SenFin; Mio. EUR. 2009-19: Ist; 2020-2021 NHH 20; NHH 20/21

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2020-2024 **Abb. 12**

das Investitionssondervermögen SIWA, aus dem die Mittel nur etappenweise abfließen und das die Mittel daher dem Kernhaushalt als Darlehen zur Verfügung stellen kann.

Tabelle 2: Schulden des Landes Berlin

In Mio. Euro	Per 31.12.2018	Per 31.12.2019	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln	54.508	54.102	-406
Schulden bei öffentlichen Haushalten	684	666	-18
Innere Schulden	2.408	2.786	378
Summe Schulden Kernhaushalt [1)]	**57.600**	**57.555**	**-46**
Schulden in Extrahaushalten [2)]	**31**	**13**	**-18**
Summe Schulden in Kern- und Extrahaushalten [1)]	**57.632**	**57.568**	**-64**

[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 Staatssektors 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.

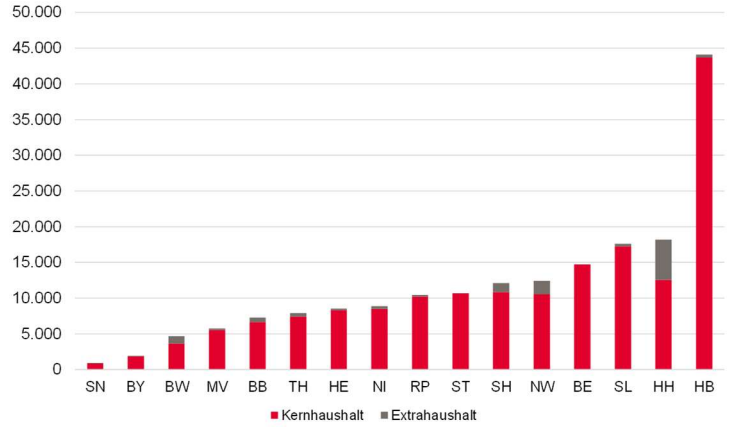
Per Jahresende 2019 beliefen sich die Schulden der Extrahaushalte des Landes Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich auf rund 13 Mio. Euro. Berlin ist damit eines der Länder mit der geringsten Verschuldung in Extrahaushalten. Dies ist zum einen darin begründet, dass das Land bisher nur wenigen Extrahaushalten eine Ermächtigung zur Aufnahme von Schulden erteilt hat, zum anderen darin, dass Berlin seine Extrahaushalte ebenso wie seine Beteiligungsunternehmen eng überwacht. Mit der Berliner Bodenfonds GmbH hat das Land jedoch 2020 einen Extrahaushalt gegründet, der zum Zweck des Erwerbs von Grundstücken Schulden aufnehmen soll. Nicht nur im Kernhaushalt des Landes, sondern auch in den Extrahaushalten werden die Schuldenstände daher in den kommenden Jahren wieder deutlich ansteigen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) ist mit 14.705 Euro noch immer sehr hoch, wobei der Anteil der Verschuldung in den Extrahaushalten mit 4 Euro pro Kopf derzeit vernachlässigbar gering ist. Berlin liegt in der aggregierten Betrachtung der Schulden in Kern- und

Extrahaushalten auf dem viertletzten Platz, vor Bremen, dem Saarland und Hamburg (Abb. 13).[10] Noch 2013 lag Berlin vor Bremen auf dem vorletzten Platz.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt
(Euro pro Einwohner per 31.12.2019, vorl.)



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 2020-2024 **Abb. 13**

2.2 Haushaltsüberwachung

Wie alle Länder und der Bund unterliegt Berlin der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat.

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 November 2020 vorzulegen.

[10] Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2019 beim nicht-öffentlichen Bereich pro Einwohner (per 30.06.2019) gem. Fachserie 14, Reihe 5 des Statistischen Bundesamtes. Flächenländer inkl. Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die nachstehende Tabelle 3 zeigt in der besonderen, für Zwecke der Stabilitätsberichterstattung festgelegten Abgrenzung, wie sich die Berliner Meldung nach den vorläufigen Werten für das Ist 2019 zu den Schwellenwerten verhält.

Tabelle 3: Lfd. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat

Vorl. Werte für Ist 2019 bzw. für Standardprojektion der möglichen Zuwachsrate	**Berlin**	**Schwellenwert**
Finanzierungssaldo je Einwohner, Euro	304	-37
Kreditfinanzierungsquote, % [1)]	-2,4	1,8
Schuldenstand Kernhaushalt je Einwohner, Euro	14.812	14.715
Zins-Steuer-Quote, %	4,8	4,8
Standardprojektion	n.v.	n.v

[1)] Ein negativer Wert bei der Kreditfinanzierungsquote impliziert eine Nettotilgung. Werte für Standardprojektion noch nicht verfügbar.

Danach ist Berlin im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2019 wie bereits seit 2011 im Rahmen des Kennziffernsystems insgesamt unauffällig und hat somit die laufende Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat eingehalten. Bei den vergangenheitsbezogenen Kennziffern Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote ist Berlin jedoch auffällig: Die Belastungen durch die Haushaltsdefizite und den steigenden Schuldenstand bis 2011 führen noch Jahre später in Form von hohen Schulden per capita und hohen Zinsausgaben zu starken Belastungen des Haushalts, die in einer Auffälligkeit im Kennziffernsystem münden. Allerdings hat der erfolgreiche Konsolidierungskurs der letzten Jahre bei der Schulden-Kennziffer zu einer Annäherung an den Schwellenwert geführt: Lag Berlin im Jahr 2009 noch 3.389 Euro je Einwohner über dem Schwellenwert, betrug die Differenz 2019 lediglich noch 97 Euro je Einwohner. Bei der Zins-Steuer-Quote (4,83%) lag Berlin 2019 nur minimal über dem Schwellenwert (4,79%). Trotz einer im Länderdurchschnitt überproportional starken Steigerung der Steuereinnahmen und der Schuldenreduzierung ist Berlin bei dieser Kennziffer daher für das Jahr 2019 auffällig. Ursächlich dafür ist einerseits der relativ hohe Ausgangswert Berlins aus dem Jahre 2011, andererseits die vergleichsweise hohe Absicherung Berlins gegenüber einem Zinsänderungsrisiko, die sich – im Ländervergleich – in längeren Durchschnittslaufzeiten und einem geringeren Anteil variabel verzinster Kredite widerspiegelt. Bei der Kennziffer „Finanzierungssaldo je Einwohner“ liegt Berlin mit einem Wert von 304 Euro je Einwohner deutlich im positiven Bereich und über dem relevanten Schwellenwert. Die Kreditfinanzierungsquote ist als Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten

Ausgaben definiert. Ein negativer Wert impliziert eine Nettotilgung, wodurch Berlin deutlich unterhalb des Schwellenwerts liegt.

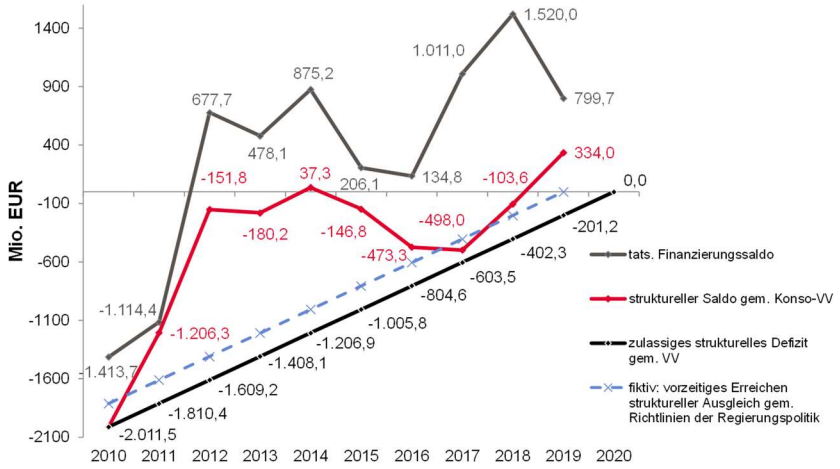
Eine zweite Prüfung basiert auf der sog. Standardprojektion. Dazu wird in einer schematischen Rechnung ermittelt, mit welcher Zuwachsrate der Ausgaben gerade noch verhindert werden kann, dass zum Ende eines auf sieben Jahre festgelegten Projektionszeitraumes der Schuldenstand in der Definition der Kennziffernanalyse 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 Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Wert der Länder liegt. Die aktuellen Berechnungen für die Standardprojektion liegen derzeit noch nicht vor. Aufgrund der Methodik und der bislang bekannten Daten ist jedoch mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass Berlin auch hier nicht auffällig sein wird.

Konsolidierungsvereinbarung und Konsolidierungshilfen

Zur Vorbereitung auf die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 wurden 2011 mit fünf Ländern, darunter Berlin, Konsolidierungsvereinbarungen getroffen. Darin verpflichten sich diese Länder auf einen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite auf Null im Jahr 2020; im Gegenzug erhalten sie, sofern sie die vereinbarten jährlichen Obergrenzen einhalten, Konsolidierungshilfen. Berlin konnte bis einschließlich 2019 eine Konsolidierungshilfe von jährlich 80 Mio. Euro erhalten. Die Einhaltung der festgelegten Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits ist dem Stabilitätsrat jährlich mit einem Konsolidierungsbericht im April des Folgejahres nachzuweisen.

Der Abstand zur zulässigen Obergrenze (-201,2 Mio. Euro) wurde – wie in den Vorjahren – deutlich eingehalten und betrug rund 535 Mio. Euro. Mehr noch: Berlin hat 2019 erstmalig seit dem Jahr 2014 einen strukturellen Haushaltsüberschuss (+344,0 Mio. Euro) erzielen können. (Abb. 14) Damit wurde der in den Richtlinien der Regierungspolitik in Aussicht gestellte vorzeitige strukturelle Haushaltsausgleich geschafft und die Verpflichtung der Konsolidierungshilfenvereinbarung, zum Jahr 2020 den strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen, voll erfüllt. Es zeigt sich, dass der notwendige Konsolidierungskurs der letzten Jahre erfolgreich war.

Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos



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

3 Investitionen

- Die finanziellen Spielräume des Landes werden insbesondere für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verwendet. Auch die Fortschreibung der Investitionsausgaben ist von der Corona-Pandemie und den zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen beeinflusst.
- Wie bisher liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der schulischen Infrastruktur. Mehr noch als bislang muss der Fokus auf die Erweiterung der Schulplatzkapazität gerichtet werden. Daher muss insbesondere der Kapazitätsausbau gegenüber den Großsanierungen priorisiert werden.
- Mit den in den Vorjahren erwirtschafteten Haushaltsüberschüssen, die dem SIWA zugeführt wurden, wird das Investitionsvolumen des Landes Berlin verstetigt, da die beschlossenen Maßnahmen unabhängig vom Prinzip der Jährlichkeit ausfinanziert werden.

3.1 Investitionsprogramm und Schwerpunkte

Zwar soll der bereits eingeleitete Kurswechsel in der Investitionspolitik im Land Berlin nachhaltig abgesichert werden, doch kann dies nicht auf einem weiterhin stetig steigenden Level geschehen, solange die Auswirkungen der durch die Pandemie bedingten Einschnitte nicht überwunden sind. Daher müssen künftig stärker als in den Vorjahren Priorisierungen und zeitliche Verschiebungen vorgenommen werden, zumal nachfragebedingte Preisanstiege auf Seiten des Baugewerbes und der mit ihm verbundenen Branchen zu verzeichnen sind. Gegenüber der Finanzplanung 2019 bis 2023 haben sich bei den bereits berücksichtigten Baumaßnahmen knapp 700 Mio. Euro an Gesamtkostensteigerungen ergeben. Zudem können sich in Zeiten hoher Nachfrage Lieferengpässe ebenfalls nachteilig auswirken.

Die Investitionsstrategie des Landes ruht im Wesentlichen auf drei Säulen: auf dem Kernhaushalt des Landes, dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) und auf den Infrastrukturinvestitionen der landeseigenen Unternehmen. Über den Kernhaushalt und das SIWA stehen Berlin in den Jahren ab 2022 jeweils insgesamt über 2 Mrd. Euro für Investitionen zur Verfügung. Daneben tätigen die Beteiligungsunternehmen regelmäßig mehr als 2,5 Mrd. Euro an Investitionen pro Jahr in die Infrastruktur für die öffentliche Daseinsvorsorge in Berlin.

Die zur Einhaltung der Eckwerte der Investitionsausgaben bereits im Investitionsprogramm 2019-23 erforderlichen pauschalen Minderausgaben in den Jahren 2022 (rund 1 Mrd. Euro) und 2023 (rund 1,2 Mrd. Euro) konnten durch Priorisierungen, Verschiebungen und auch durch die Verwendung von Ansparungen der Vorjahre

(Finanzierung durch Rücklageentnahmen und Sondervermögen) in einem ersten Schritt zwar reduziert werden. Allerdings können aufgrund der aktuellen finanzwirtschaftlichen Entwicklung die Investitionsplafonds des Kernhaushalts für die Jahre 2022 und 2023 gegenüber den Ist-Ausgaben 2019 von rund 2,1 Mrd. Euro nicht mehr gesteigert werden. Das entspricht in dem für die Eckwerte gewählten Szenario 2 in 2022 einer Absenkung von 2,5 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro und in 2023 von 2,6 Mrd. Euro auf 2,1 Mrd. Euro. In 2024 könnte in diesem Szenario anschließend eine Wiederanhebung des Investitionsplafonds auf 2,6 Mrd. Euro realisierbar sein. Die pauschalen Minderausgaben steigen in den Jahren 2022 und 2023 weiter an, nämlich in 2022 auf rd. 1,31 Mrd. Euro und in 2023 auf rd. 1,41 Mrd. Euro.

Die Absenkung der Investitionsplafonds in den Jahren 2022 und 2023 bedingt jedoch, dass bei den nachfolgenden Fortschreibungen des Investitionsprogramms erhebliche Anstrengungen erforderlich sein werden, da die bisher geplanten Aufwüchse schon maßnahmenscharf belegt bzw. überbelegt sind. Für 2022 werden maßnahmenscharf Investitionsausgaben i.H.v. ca. 3,31 Mrd. Euro im Investitionsprogramm berücksichtigt, die um ca. 39% auf 2 Mrd. Euro zu kürzen sind. Für 2023 werden maßnahmenscharf Investitionsausgaben i.H.v. rund 3,6 Mrd. Euro berücksichtigt, die um ca. 40% auf 2,1 Mrd. Euro zu reduzieren sind.

Um vorgenannte Eckwerte zu erreichen, müssen Investitionsmaßnahmen auf den unbedingt notwendigen Umfang reduziert bzw. zeitlich neu priorisiert werden. Hierzu müssen bereits jetzt folgende Weichenstellungen vorgenommen werden:

- Außerhalb des Schulbaus dürfen 2020 und 2021 Maßnahmen mit Gesamtkosten über 20 Mio. Euro nur nach vorheriger Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen in Angriff genommen werden. Sofern Ausschreibungen noch nicht erfolgt sind, sind diese bis zu einer Neubewertung um Rahmen der Finanzplanung 2021-25 zurückzustellen oder bedürfen der schriftlichen Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen. Begonnene Planungen dürfen zu Ende geführt werden.
- Außerhalb des Schulbaus dürfen neue Baumaßnahmen, die offene Finanzierungsreste aufweisen, planerisch nur nach Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen in Angriff genommen werden.
- In allen Bezirken müssen die bisher lediglich in Planung befindlichen Rathaussanierungen und Sanierungen von sonstigen Bürodienstgebäuden bis zu einer Neubewertung im Rahmen der Finanzplanung 2021-25 verschoben werden, sofern die Finanzierung über gezielte Investitionszuweisungen erfolgt.
- Vorgenannte Restriktionen gelten auch für Zuschuss- bzw. Zuwendungsbaumaßnahmen (z.B. für Zuschüsse an SILB/SODA etc. für Baumaßnahmen).

- Alle sonstigen Maßnahmen der Investitionsförderung sind einer kritischen Analyse zu unterziehen und müssen ab 2022 einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der neuen Eckwerte leisten. Die Empfänger entsprechender Fördermittel sind bereits jetzt auf die Notwendigkeit entsprechender Fördermittelabsenkungen, orientiert am Niveau 2019, hinzuweisen, so dass diese eine ausreichende Vorlaufzeit haben, um sich darauf einzustellen.
- Auch das SIWA kann im Rahmen einer Neubewertung einen Beitrag zur Finanzierung notwendiger Investitionen, die im Kernhaushalt nicht mehr darstellbar sind, leisten. Dazu soll eine Priorisierung aller Maßnahmen erfolgen.
- Im Schulbau hat die Schaffung von neuer Schulraumkapazität Vorrang.
- Das Investitionsprogramm wird in der nächsten Finanzplanung auf einen zehnjährigen Zeitraum ausgerichtet, um auch den Maßnahmen, die kurzfristig nicht realisiert werden können, eine Planungsperspektive geben zu können.

3.2 Berliner Schulbauoffensive

Die vom Senat im Jahr 2017 gestartete „Berliner Schulbauoffensive“ ist das größte Investitionsvorhaben der laufenden und folgenden Legislaturperiode. Über die letzten drei Jahre sind die verausgabten Mittel für bauliche Investitionen und Bauunterhalt kontinuierlich gesteigert worden. Es wird angestrebt, die jährlichen Investitionsausgaben im Schulbau mittelfristig bei etwa 500 Mio. Euro zuzüglich rd. 200 Mio. Euro p.a. für baulichen Unterhalt zu stabilisieren.

Der bedarfsgerechte Ausbau von Schulplatzkapazitäten sowie der substanzerhaltende Bauunterhalt sind aktuell die Schwerpunkte der Berliner Schulbauoffensive. Daher werden insbesondere Großsanierungen von Schulen zeitlich geringfügig verschoben.

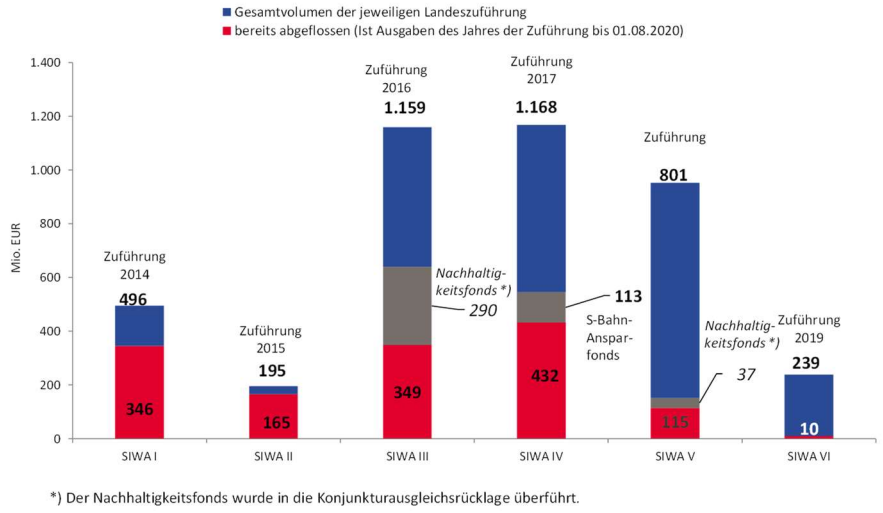
3.3 SIWA

Ende des Jahres 2014 wurde das Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)“ errichtet. Damit verfügt Berlin über ein wirksames Instrument, um Haushaltsüberschüsse in Folgeperioden überjährlich für Investitionen in die Infrastruktur und damit zur Verstetigung der Investitionstätigkeit des Landes auch in Zeiten rückläufiger Einnahmen zu nutzen. Aus den Überschüssen der Jahre 2015 bis 2019 wurde dem Sondervermögen ein Betrag in Höhe von rd. 4,15 Mrd. Euro zugeführt. Davon wurden bislang rd. 1,42 Mrd. Euro verausgabt, so dass noch ein Investitionsvolumen von rd. 2,73 Mrd. Euro verbleibt, das in den kommenden Jahren zur Finalisierung der bereits beschlossenen Projekte verwendet wird.

Ein Großteil der zuletzt zugeführten Mittel soll der Unterstützung der Berliner Schulbauoffensive dienen. So sind beispielsweise die Errichtung von Interimsstandorten für Schulen in den Bezirken Voraussetzung für spätere Sanierungsmaßnahmen. Ferner werden über die letzte SIWA-Zuführung auch Holzmodulschulen und weitere modulare Ergänzungsbauten zur schnellen Deckung des Bedarfs an neuen Schulplätzen finanziert.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

SIWA: Volumen der Zuführungen und Abflüsse (bis 01.08.2020)



*) Der Nachhaltigkeitsfonds wurde in die Konjunkturausgleichsrücklage überführt.

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2020-2024 **Abb. 15**

Zukünftige Zuführungen an das SIWA hängen davon ab, ob es dem Land gelingen wird, Überschüsse zu erzielen, die die in § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG vorgesehenen Tilgungen überschreiten.

4 Finanzpolitische Strategie

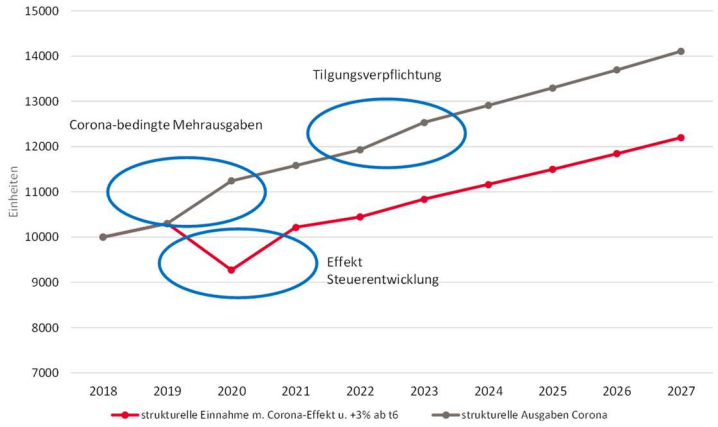
- Die Pandemie und die zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen führen zu einem Auseinanderlaufen von Einnahme- und Ausgabelinie. Die Finanzpolitik muss darauf reagieren und beide wieder zusammenführen.
- Ohne finanzpolitische Reaktion würden sich in den Planungsjahren – rechtlich unzulässige und politisch inakzeptable – strukturelle Defizite von über 2 Mrd. Euro pro Jahr ergeben.
- Mögliche Anpassungen sollten negative Nebenwirkungen vermeiden, insbesondere ein zu starkes Absinken des Investitionsvolumens.
- Frühzeitiges Handeln senkt die Kosten der Anpassung und erlaubt es, früher wieder auf einen expansiveren Kurs einzuschwenken.

4.1 Finanzpolitische Leitlinien

Bereits die letztjährige Finanzplanung deutete darauf hin, dass die Haushaltssituation des Landes vor einer herausfordernden Zeit steht. Die Finanzplanung 2019-23 wies – wie schon 2019 im Senat und gegenüber Parlament und Hauptausschuss kommuniziert – für die Jahre 2022 und 2023 bereits einen rechnerischen Handlungsbedarf von rund 500 bzw. 400 Mio. Euro aus. Das hatte u.a. zur Folge, dass bereits in jener Finanzplanung die Ausgaben für Investitionen und Personal (bevölkerungswachstumsbereinigt) plafondiert wurden.

Die Pandemie hat diese ohnehin bestehende Herausforderung noch einmal deutlich vergrößert. In stilisierter Form wird die Wirkung der Pandemie auf den Landeshaushalt an der nachfolgenden Graphik (Abb. 16) deutlich. Ausgehend von der Situation eines im Zeitverlauf stets strukturell ausgeglichenen, schuldenbremsenkonformen Haushalts, bei dem die Wachstumsrate der strukturellen Einnahmen und jene der strukturellen Ausgaben identisch ist, führt die Pandemie aus drei Gründen zu einem Auseinanderfallen der beiden Linien:

Das Grunddilemma für die Berliner Haushaltspolitik der kommenden Jahre (stilisierte Darstellung)



Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2020-2024 **Abb. 16**

— Erstens gibt es eine Parallelverschiebung des Pfads der strukturellen Einnahmen nach unten: Wegen der tiefen Rezession bleiben die Steuereinnahmen und – in geringerem Maße – auch die sonstigen Einnahmen im Jahr 2020 deutlich gegenüber der ursprünglichen Planung zurück; im Zuge des erwarteten Aufschwungs und der Rückkehr zum Potentialwachstumspfad steigen die Einnahmen dann in den Folgejahren wieder an; die Lücke zum ursprünglichen Pfad bleibt jedoch bestehen und sorgt für eine dauerhafte Lücke relativ zum ursprünglichen Ausgabepfad, wenn und soweit dieser nicht korrigiert wird.

— Zweitens kommt es in einzelnen Bereichen pandemiebedingt zu dauerhaft höheren Ausgabenniveaus, etwa aufgrund der höheren Hygienemaßnahmen in Gesundheitsämtern, Schulen, Universitäten etc. sowie höheren Sozialausgaben wegen der gestiegenen Arbeitslosigkeit.

— Drittens verschiebt sich die Linie der strukturellen Ausgaben aufgrund der Tilgungsverpflichtung für eine notfallbedingte Kreditaufnahme nach oben.

Im Ergebnis ergibt sich aus diesen Effekten, sofern nicht rechtzeitig gegengesteuert wird, ein dauerhaftes Auseinanderlaufen des strukturellen Einnahme- und Ausgabepfads. Anders gesagt: Reagiert die Politik nicht auf diese Entwicklung, drohen verfassungswidrige strukturelle Defizite. Es ist daher zwingend notwendig, auf diese Konstellation zu reagieren. Logisch betrachtet kann dies nur aus einer Kombination zweier möglicher Handlungsoptionen erfolgen: Die Linie der strukturellen Einnahmen wird nach oben angepasst und / oder die Linie der strukturellen Ausgaben wird nach unten angepasst. Dabei liegt letztere in stärkerem Maße in der Handlungsautonomie des Landes als erstere, da die Möglichkeiten hier begrenzt sind.

Aufbauend auf dieser stilisierten Darstellung kann die tatsächliche Lage des Berliner Haushalts betrachtet werden. Neben der eingangs erwähnten strukturellen Herausforderung im laufenden Doppelhaushalt 2020/21 besteht als weitere Aufgabe die gesetzliche Verpflichtung, die mit dem 2. NHH vollständig entnommene Konjunkturausgleichsrücklage schrittweise wieder aufzufüllen. Zusammen mit den Corona-bedingten Effekten liefe, wie eine Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben des Landes auf Basis der derzeit bekannten Größen bzw. Planungen zeigt (vgl. Tabelle 4), der Haushalt des Landes ohne ein aktives Gegensteuern der Politik auf ein jährliches strukturelles Defizit von mehr als 2 Mrd. für die Planungsjahre 2022-24 zu. Ein strukturelles Defizit wäre grundgesetzwidrig und verstieße gegen Berliner Landesrecht; es kann daher nur als ein fiktives Szenario angesehen werden, nicht als eine Politikoption. Das strukturelle Defizit von ca. 2 Mrd. Euro ergibt sich zu etwa der Hälfte aus der Verschiebung der Einnahmelinie. Hinzu treten ab 2023 die Tilgungsverpflichtung von ca. 220 Mio. Euro p.a., eine strukturelle Unterfinanzierung von ca. 400-500 Mio. Euro sowie zusätzlich Aufwüchse bei den strukturellen Ausgaben.

Es sei betont, dass auch ein unerwartet dynamischer wirtschaftlicher Aufschwung in den Jahren 2021 ff. an der grundlegenden Struktur des geschilderten Problems nur wenig ändern würde. Zwar wäre der negative Finanzierungssaldo bei einer dynamischeren Entwicklung der Steuereinnahmen naturgemäß geringer[11]; Zielgröße des Haushalts unter den Bedingungen der landesrechtlichen Schuldenbremse ist aber die strukturelle Nettokreditaufnahme. Ein – natürlich begrüßenswerter – dynamischerer Aufschwung wäre aber ein konjunktureller, kein struktureller Effekt: Mit einer besseren Konjunktur würde sich die Produktionslücke und damit die Konjunkturkomponente und hierdurch wiederum die zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme verringern – an der Höhe des strukturellen Defizits würde sich dadurch wenig ändern.

Problementlastend würde demgegenüber wirken, wenn ein Teil der in 2020 vorhandenen Rücklagen nicht für Ausgaben in 2020 und 2021 benötigt bzw. verwendet würden. Auch die SIWA-Mittel in Höhe von derzeit noch ca. 2,7 Mrd. Euro, die in Berlin klug und fiskalisch zurückhaltend aus den Überschüssen früherer Jahre und nicht aus Krediten finanziert wurden, sind ein wirksames Instrument, um die Lücken zu verringern.

Da gesetzeswidrige Haushalte keine Politikoption sind, muss sich die in Tabelle 4 abzeichnende Fehlentwicklung durch ein energisches und aktives Handeln des Senats so korrigiert werden, dass sich die Gefahr einer Gesetzeswidrigkeit künftiger

[11] Eine Erhöhung des nominalen BIP-Wachstums um einen Prozentpunkt erhöht die finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes um ca. 200 Mio. Euro.

Tabelle 4: Basisszenario (einfache Fortschreibung)				
	2021 NHH-E	**2022**	**2023**	**2024**
Bereinigte Einnahmen	29.392	30.223	31.149	32.247
Personalausgaben	10.550	10.907	11.229	11.556
Sächl. Verwaltungsausgaben	4.337	4.517	4.575	4.601
Zuweisungen und Zuschüsse	12.988	13.720	13.953	14.177
Investitionen	2.707	2.500	2.600	2.700
sonst. Ausgaben (inkl. Zinsausgaben)	1.180	1.324	1.510	1.520
Finanzierungssaldo	-2.371	-2.745	-2.718	-2.307
Strukturelle NKA	**-640**	**2.068**	**2.331**	**2.155**

Haushalte gar nicht erst ergibt. Hierzu hat die Landespolitik verschiedene Stellschrauben und damit Handlungsoptionen. Bei der Auswahl der Optionen sind folgende Aspekte zu beachten:

- Handlungsspielräume auf der Einnahmeseite können und sollten genutzt werden, wenn und soweit sie keine negativen Wirkungen auf die Wirtschaftskraft des Landes haben. Sie sind in ihrem Volumen aber beschränkt, da die finanzkraftabhängigen Einnahmen wegen des effektiven Finanzausgleichs zwischen den Ländern im Wesentlichen durch das gesamtstaatliche, nicht das lokale Aufkommen bestimmt werden. Lokale Abgaben sowie Landes- und Gemeindesteuern, die nicht (wie die City Tax) oder nur teilweise (wie z.B. die Gemeindesteuern und die Grunderwerbsteuer) in den Finanzausgleich eingehen, sind entweder (gemessen an der Größe der Deckungslücke von rd. 2 Mrd. p.a.) materiell nicht ausreichend oder hinsichtlich der Steuersätze faktisch bereits weitgehend ausgeschöpft (so wie die Grunderwerbssteuer).
- Eine Erhöhung lokaler Aufwandssteuern scheint nur im Kontext temporärer Unterstützungsmaßnahmen zur Überwindung Corona-bedingter Probleme sinnvoll.
- Die Größenordnung der erforderlichen Anpassung – 2 Mrd. Euro p.a. – bedingt, dass man vor allem an den großen Aggregaten (Personal, Zuwendungen und Zuweisungen, Investitionen) ansetzen muss, da sich nur so die erforderlichen Summen ergeben. Man muss sich dabei bewusst machen: Es geht bei den anstehenden haushaltspolitischen Weichenstellungen nicht nur um kosmetische Korrekturen.

— Es war erklärtes Ziel der Politik – bundesweit bei der Schaffung der Schuldenbremse, im Land Berlin als Leitlinie für den Konsolidierungsprozess („Konsolidieren und Investieren“) –, dass bei einer erforderlichen Haushaltskonsolidierung die Anpassungslast nicht wie in der Vergangenheit hauptsächlich oder mehrheitlich auf die Investitionen entfällt. Dieses nicht getan zu haben, war ein Fehler der Vergangenheit, der zum Substanzverlust der öffentlichen Infrastruktur geführt hat. Die Lehre sollte daher sein, den Anpassungsbedarf anders zu verteilen.

Unter Maßgabe dieser Erwägungen werden nachfolgend mögliche Szenarien aufgezeigt, wie die Handlungsnotwendigkeiten von rd. 2 Mrd. Euro p.a. auf die einschlägigen Aggregate so aufgeteilt werden könnten, dass gesetzeskonforme Haushalte möglich wären. Die beiden Szenarien unterscheiden sich zum einen hinsichtlich des Startzeitpunkts für ein Gegensteuern (2021 vs. 2022). Dabei gilt: Je früher gebremst wird, desto früher kann wieder auf einen Normalpfad eingeschwenkt werden. Sie unterscheiden sich zum anderen hinsichtlich der Verteilung der Anpassungslast auf die Aggregate. Diese Aufteilung wird letztlich eine Frage der politischen Prioritätensetzung sein; die Wahrung eines hinreichend hohen Investitionsniveaus sollte aber angesichts der bevölkerungsbedingten Notwendigkeiten und des immer noch bestehenden Investitionsstaus eine feste politische Vorgabe sein.

Szenario 1: „Vollbremsung in 2022“

In diesem Szenario würde die Konformität des Haushalts ab 2022 durch die folgenden Leitlinien sichergestellt.

— im Bereich Personal: keine Netto-Neueinstellungen in den Jahren 2022-24; keine Dotierung der Versorgungsrücklage

— Reduzierung der sächlichen Ausgaben in 2022 um 2% ggü. dem Niveau 2021; Begrenzung des Aufwuchses 2023 und 2024 auf je 1%

— Reduzierung der Zuweisungen und Zuwendungen in 2022 um 2% ggü. dem Niveau 2021; Begrenzung des Aufwuchses 2023 auf 0,5% und 1% 2024

— Reduzierung der Investitionen in 2022 und 2023 um jeweils 900 Mio. Euro und um 500 Mio. Euro 2024.

Tabelle 5: Szenario „Vollbremsung 2022“

	2021 Szen.	2022	2023	2024
Bereinigte Einnahmen	28.823	30.223	31.149	32.247
Personalausgaben	10.550	10.847	11.109	11.376
Sächl. Verwaltungsausgaben	4.337	4.250	4.293	4.336
Zuweisungen und Zuschüsse	12.988	12.728	12.792	12.856
Investitionen	2.707	1.600	1.700	2.200
sonst. Ausgaben (inkl. Zinsausgaben)	1.180	1.324	1.510	1.520
Finanzierungssaldo	-2.371	-527	-255	-41
Strukturelle NKA	**-71**	**-70**	**-51**	**-30**

Szenario 2: „Weichenstellung 2021“

In diesem Szenario würde die Konformität des Haushalts ab 2022 durch die folgenden Leitlinien sichergestellt.

— Im Bereich Personal: Verzicht auf zusätzliche geplante Ausgaben in Höhe von 240 Mio. Euro und Begrenzung der Netto-Neueinstellungen auf die Hälfte des geplanten Volumens (äquivalent zu 55 Mio. Euro). Begrenzung der Netto-Neueinstellungen in den Jahren 2022-24 auf die Hälfte des geplanten Zuwachses (Einsparung: 30 Mio. Euro p.a.)

— Reduzierung der sächlichen Ausgaben in 2021 um 3% oder 130 Mio. Euro ggü. dem bisher geplanten Niveau; ab 2022 Aufwuchs von 0,5% p.a.

— Reduzierung der Zuweisungen und Zuwendungen in 2021 um 3% (390 Mio. Euro) ggü. dem bisher geplanten Niveau; ab 2022 Aufwuchs von 0,5% p.a.

— Reduzierung der Investitionen in 2022 und 2023 um jeweils 500 Mio. Euro und um 100 Mio. Euro 2024.

Diese Leitlinien sind für den Gesamthaushalt zu erfüllen; die Verteilung der Anpassungen auf die Einzelpläne wird Gegenstand politischer Schwerpunktsetzungen sein.

Tabelle 6: Szenario „Weichenstellung 2021“				
	2021 Szen.	**2022**	**2023**	**2024**
Bereinigte Einnahmen	28.823	30.223	31.149	32.247
Personalausgaben	10.225	10.582	10.874	11.171
Sächl. Verwaltungsausgaben	4.207	4.228	4.249	4.271
Zuweisungen und Zuschüsse	12.598	12.661	12.725	12.788
Investitionen	2.707	2.000	2.100	2.600
sonst. Ausgaben (inkl. Zinsausgaben)	1.180	1.324	1.510	1.520
Finanzierungssaldo	-2.125	-573	-309	-103
Strukturelle NKA	**-886**	**-104**	**-78**	**-49**

Hinzuweisen ist darauf, dass die Szenarien 1 und 2 ebenso wie die Eckwertetabelle in der entsprechenden Spalte für 2021 realistischerweise einnahmeseitig bereits die erwarteten Steuermindereinnahmen enthalten. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass sich in Szenario 2 für das Jahr 2021 dennoch rechnerisch ein recht komfortabler Abstand zur zulässigen strukturellen NKA von höchstens Null ergibt. Dies ist der der Tatsache geschuldet, dass die bisher für 2021 im NHH geplante Rücklagenentnahme von knapp 2.4 Mrd. Euro nicht geändert wurde. In der praktischen Umsetzung dieses Szenarios läge es hingegen nahe, einen Teil dieser Rücklagenentnahme in die Folgejahre zu verschieben, was Spielräume für leicht höhere Ausgabenniveaus eröffnete.

Aus dem Vergleich beider Szenarien wird klar:

- Je länger man mit der Anpassung wartet, desto schmerzhafter werden die Einschnitte.
- Im Vergleich beider Szenarien ist der Rückgang bei den Investitionen bei einem frühzeitigen, verantwortungsbewussten Handeln (i.e. Szenario 2) deutlich geringer (Unterschied mindestens 1.200 Mio. im Zeitraum 2022-24).
- Während in Szenario 2 die bereinigten Ausgaben 2022 nur noch um 0,5% gesenkt werden müssten, wäre in Szenario 1 eine Reduzierung um 3,2% nötig. Gleichzeitig kann man in Szenario 2 früher wieder auf einen Wachstumspfad bei den Aggregaten sächliche Ausgaben sowie Zuweisungen und Zuwendungen einschwenken.

— Bei frühzeitigem Handeln reicht es aus, einmalig in 2021 geplante Aufwüchse nicht durchzuführen; in Szenario 1 müsste hingegen 2022 in bestehende Ausgabenniveaus eingeschnitten werden.

Gemein ist beiden Szenarien – und jedem weiteren denkbaren Szenario – jedoch eines: Ohne entschiedenes und verantwortungsbewusstes Handeln würde es ab 2022 grundgesetzwidrige Haushalte geben, wird die Bremsung umso härter ausfallen müssen und droht wie schon in den 1990/2000er Jahren wiederum der Verlust der fiskalischen und politischen Handlungsfähigkeit des Landes. Der richtige Zeitpunkt, ein solches Schreckens-Szenario zu vermeiden, ist jetzt.

Der Senat wird seiner Verpflichtung gerecht und wird eine verantwortungsvolle Finanzpolitik nahe dem Szenario 2 verfolgen. Die genaue Ausgestaltung wird dabei Gegenstand weiterer Beratungen sein und weitere Entwicklung der Einnahmen und Ausgabenprojektionen in den nächsten Monaten berücksichtigen. Die in dieser Finanzplanung dargelegten Zahlen sind in diesem Sinn indikativ für die Größenordnung der erforderlichen Anpassungen, nicht aber präjudizierend für ihre konkrete Aufteilung.

5 Eckwerte der Finanzplanung 2020 bis 2024

	alle Angaben in Mio. Euro	*Ist* **2018**	*Ist* **2019**	*2. NHH-E* **2020**	*NHH-E Senat* **2021**	*Planung* **Szenario 2021**	*Planung* **2022**	*Planung* **2023**	*Planung* **2024**
	bereinigte Ausgaben								
6	Personal	8.854	9.310	9.929	10.550	10.255	10.582	10.874	11.171
7	sächl. Verwaltungsausgaben	3.343	3.466	4.598	4.337	4.207	4.228	4.249	4.271
8	Zuweisungen und Zuschüsse	11.725	12.106	16.140	12.988	12.598	12.661	12.725	12.788
9	Investitionen [1)]	1.836	2.766	2.876	2.707	2.707	2.000	2.100	2.600
10	Tilgung Bundesdarlehen	30	18	20	20	20	24	18	18
11	Zinsausgaben	1.229	1.143	1.180	1.160	1.160	1.100	1.070	1.080
12	Tilgung notfallbedingter Kredite [6)]							222	222
13	Dotierung KAR [6)]						200	200	200
14	Zuführung SIWA(NA)	802	239						
15	**Summe bereinigte Ausgaben**	**27.819**	**29.048**	**34.743**	**31.762**	**30.947**	**30.795**	**31.458**	**32.350**
16	nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	4,2	4,4	19,6	-8,6	-10,9	-0,5	2,2	2,8
	bereinigte Einnahmen								
19	Steuern, allg.BEZ [5)]	22.962	23.370	21.122	23.554	22.985	24.410	25.376	26.404
20	erw. Mindereinnahmen aus Steuerrechtsänderungen [2)]						-578	-646	-520
21	Solidarpakt	535	399	0	0	0	0	0	0
22	sonst. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	255	255	255	255	255	255	255	255
23	Konsolidierungshilfen [3)]	80	80	27	0	0			
24	sonst. Einnahmen	5.474	5.710	8.727	5.566	5.566	5.971	5.999	5.943
25	Vermögensaktivierung	33	30	17	17	17	15	15	15
26	Pauschale Mehreinnahmen [4)]						150	150	150
27	**Summe bereinigte Einnahmen**	**29.339**	**29.844**	**30.148**	**29.392**	**28.823**	**30.223**	**31.149**	**32.247**
28	nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	5,9	1,7	1,0	-2,5	-2,5	2,8	3,1	3,5
30	kalkulatorischer Finanzierungssaldo	2.323	1.035	-4.596	-2.371	-2.125	-573	-309	-103
31	Zuführung SIWA(NA)	802	239	0	0	1	0	0	0
32	**Finanzierungssaldo**	**1.521**	**796**	**-4596**	**-2371**	**-2125**	**-573**	**-309**	**-103**
34	Finanzierungssaldo			-4596	-2371	-2125	-573	-309	-103
35	Zuführung Versorgungsrücklage			0	0	0	80	80	80
36	Entnahme Versorgungsrücklage			0	0	0	0	0	0
37	Finanzierungssaldo II			-4596	-2371	-2125	-492	-229	-23
38	Entnahme aus zweckgebundenen Rücklagen			167	2372	2372	12	12	12
39	Zuführung an zweckgebundene Rücklagen			1894	2	2	0	0	0
40	Finanzierungssaldo III			-6323	-1	245	-481	-217	-10
41	(-1) [Vorzeichenwechsel]								
42	kalkulatorische NKA Kernhaushalt			6323	1	-245	481	217	10
43	Saldo finanzielle Transaktionen Kernhaushalt			-189	-59	-59	-156	-59	-59
44	Konjunkturkomponente			-1985	-582	-582	-429	-235	0
45	**strukturelle NKA**			**4149**	**-640**	**-886**	**-104**	**-78**	**-49**

	nachrichtliche Ausweise	2018	2019	2020	2021	*2021*	2022	2023	2024
49	(erw.) tatsächliche Abflüsse aus SIWA	358	375	500	500	*500*	340	190	150
50	(erw.) Investitionen inkl. tats. SIWA Abflüsse	2.194	3.141	3.376	3.207	*3.207*	2.340	2.290	2.750
52	Schuldenstand per 31.12. (gesamt)	57.600	57.555						
53	darunter: Schulden am Kreditmarkt	54.508	54.102						
54	Schulden in Extrahaushalten per 31.12.	31	13						

1) ohne Zuführung an das SIWAN(NA), vgl. Zeile 12. Inkl. einer PMA auf Summe der Einzelpositionen gemäß Investitionsprogramm.

2) 2. Coronoa-SteuerhilfeG, 2. Familienentlastungsgesetz, BehindertenPauschbetragsgesetz

3) Berlin hat nach jederzeitiger und vollständiger Erfüllung seiner Pflichten aus der Konsolidierungshilfen-Vereinbarung die letzte Teilrate (27 Mio. Euro) im Juni 2020 erhalten.

4) erwartete Fortsetzung Bundesprogramm verbesserte Kindertagesbetreuung (100 Mio. Euro p.a.) sowie pauschal für nicht-steuerliche Maßnahmen des Konjunkturpakets des Bundes

5) Ansätze gem. Entwurf 2. NHH 2020 und 1. NHH 2021. Spätere Gesetzesänderungen (vgl. Fn. 2 zzgl. Kompensation GewSt) belaufen sich auf EUR 103 Mio. für 2020 und EUR -569 Mio. für 2021.

6) Es handelt sich technisch nicht um bereinigte Ausgaben. Zur leichteren Erkennbarkeit der Handlungsnotwendigkeit hier aber als solche ausgewiesen.

Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA

Stand: 14. Aug 2020

Mio. EUR		2020	2021	2022	2023	2024
Zielgröße: Struktureller Saldo / NKA		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
ex ante Konjunkturkomponente	+	-1984,98	-582,10	-428,75	-235,43	0,00
Saldo finanzielle Transaktionen	+	-189,04	-59,15	-155,91	-58,99	-58,99
Konsolidierungshilfe	+	27	0	0	0	0
mind. erforderlicher Finanzierungssaldo	=	**-2147,02**	**-641,25**	**-584,66**	**-294,43**	**-58,99**

Herleitung der Teilkomponenten

ex ante Konjunkturkomponente (KK) (Mio. EUR)

nominales BIP	(1)	3274400	3497400	3601300	3708400	3818700
nominales Produktionspotential	(2)	3458200	3551300	3641000	3730200	3818700
Produktionslücke	(3)=(1)-(2)	-183800	-53900	-39700	-21800	0
Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	(4)	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	1,1341
ex ante KK Ländergesamtheit	(5)=(3)*(4)	-24647,6	-7228,0	-5323,8	-2923,4	0,0
Anteil BE	(6)	0,0623	0,0623	0,0623	0,0623	0,0623
Anteil BE	(7)=(5)*(6)	-1535,54	-450,30	-331,67	-182,13	0,00
Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	(8)	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	1,0574
ex ante KK Gemeindegesamtheit	(9)=(3)*(8)	-10550,1	-3093,9	-2278,8	-1251,3	0,0
Anteil BE	(10)	0,0426	0,0426	0,0426	0,0426	1,0426
Anteil BE	(11)=(9)*(10)	-449,44	-131,80	-97,08	-53,31	0,00
ex ante KK Berlin	**(12)=(7)+(11)**	**-1984,98**	**-582,10**	**-428,75**	**-235,43**	**0,00**

Saldo der finanziellen Transaktionen (Mio. EUR)

Beteiligungsverkauf	0,90	0,28	0,26	0,26	0,26
Darlehensrückflüsse	181,80	181,97	138,81	118,90	118,904
Beteiligungserwerb	142,70	87,85	143,77	76,60	76,60
Tilgungen öffentl. Bereich	20,24	19,60	23,97	18,24	18,24
Darlehen an sonst. Bereich	208,80	133,94	127,25	83,31	83,31
Saldo	**-189,04**	**-59,15**	**-155,91**	**-58,99**	**-58,99**

6 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung

Personalausgaben (Zeile 6)

Die in der Eckwertetabelle aufgeführten Werte ergeben sich für das in Kapitel 4 beschriebene Szenario 2 (vgl. S. 42f). Ohne die darin implizierten Maßnahmen würden die Personalausgaben in den Jahren 2022 ff. auf 11,5 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Tabelle 4 in Kapitel 4).

In allen Szenarien ergeben sich die weiteren Aufwüchse bei den Personalausgaben als Konsequenz aus einem Anstieg des Personalbestandes, aufgrund der Festlegung, die Besoldung und Versorgung für Beamtinnen und Beamte an den Durchschnitt der anderen Länder anzupassen, und aufgrund der Mehrkosten, die der TdL-Tarifabschluss vom 2. März 2019 zur Folge hat. Zudem würde die zum 1. November 2020 geplante Einführung einer Hauptstadtzulage für die Beschäftigten bis einschließlich der Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe A 13 / E 13 zu einem wesentlichen Aufwuchs der Personalausgaben in der Größenordnung von rd. einer Viertelmilliarde Euro führen.

Der TdL-Tarifabschluss mit einer Laufzeit von 33 Monaten sieht lineare Erhöhungen für Tarifbeschäftigte im Umfang von insgesamt 7,8 % vor. Daneben enthält der Tarifvertrag vor allem im Sozial- und Erziehungsdienst finanzielle Verbesserungen der Tabellenentgeltstruktur. 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 61.000 bis zum Jahre 2032 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rund 68.830 Fällen an.

Für die Jahre ab 2022 sind entsprechende Vorsorgen für Tarif- und Besoldungsanpassungen in den Personaleckwerten berücksichtigt. Der Personalbestand des Landes Berlin orientiert sich ausschließlich an dem weiterhin anhaltenden Bevölkerungswachstum, steigenden Fallzahlen und an den neuen bzw. zusätzlich zu erledigenden Aufgaben. Schwerpunkte waren zusätzliche Stellen für Lehrkräfte sowie für den Bereich der inneren Sicherheit. Auch für den Planungszeitraum sieht die Bevölkerungsprognose des Senats einen weiteren Anstieg der Einwohnerzahl vor.

Die Anpassung an das durchschnittliche Bezahlungsniveau der anderen Länder im Besoldungssektor ist bis zum Jahr 2021 vorgesehen. Das Berliner Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz sah zum 1. April 2019 und zum 1. Februar 2020 lineare Besoldungsanpassungen in Höhe von jeweils 4,3 % vor. Der Entwurf des Berliner Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2021 sieht eine weitere lineare Anpassung in Höhe von 2,5 % zum 1. Januar 2021 vor, womit zu diesem Zeitpunkt – ceteris paribus – der Besoldungsdurchschnitt aller Bundesländer erreicht würde.

Im Bereich der Beihilfeaufwendungen entstehen zudem weiterhin deutliche Kostensteigerungen.

Sächliche Verwaltungsausgaben (Zeile 7)

Die sächlichen Verwaltungsausgaben – also die Kosten der Verwaltung im engeren Sinne – bilden zusammen mit den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen, siehe Zeile 8) die konsumtiven Sachausgaben.

Die in der Eckwertetabelle aufgeführten Werte ergeben sich für das in Kapitel 4 beschriebene Szenario 2 (vgl. S. 42f.). Ohne die darin implizierten Maßnahmen würden die Ausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben bis zum Jahr 2024 auf über 4,6 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Tabelle 4 in Kapitel 4).

Der Ausgabedruck bei den sächlichen Verwaltungsausgaben beruht u.a. auf gestiegenen Ausgaben im Zusammenhang mit dem neuen Verkehrsvertrag mit der BVG, die sich im Vergleich zu den bisherigen Annahmen zu über 110 Mio. Euro Mehrausgaben in den Planungsjahren addieren.

Auf bezirklicher Ebene schlagen u.a. Mehrausgaben für die Schülerbeköstigung mit planerisch mehr als 80 Mio. Euro p.a. zu Buche, die sowohl auf höhere Schülerzahlen, eine prozentual höhere Teilnahme am Schulessen als auch auf höhere Kosten, u.a. die Erhöhung des Mindestlohns und der höhere Anteil von Bio-Essen, zurückzuführen sind.

Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) (Zeile 8)

Die in der Eckwertetabelle aufgeführten Werte ergeben sich für das in Kapitel 4 beschriebene Szenario 2 (vgl. S. 42f). Ohne die darin implizierten Maßnahmen würden die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse in den Jahren 2022 ff. auf über 14 Mrd. Euro anwachsen (vgl. Tabelle 4 in Kapitel 4).

Das Wachstum des Volumens der Transferausgaben wurde in den letzten Jahren durch die gute wirtschaftliche Lage und den Übergang anerkannter Geflüchteter von den Asylsystemen in die Regelsysteme (SGB II bzw. SGB XII) etwas gebremst. Dass die Transferzahlungen dennoch eine ungebrochene Dynamik aufweisen, liegt an Leistungsausweitungen, die gleichermaßen auf Landes- wie Bundesprogramme zurückgehen. Ausgabensteigernd wirken insbesondere die Berücksichtigung der strukturellen Angleichung an den TVöD für Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst sowie der Qualitätsentwicklung in Umsetzung der Maßnahmenplanung aus dem „Gute-Kita-Gesetz“ mit Beträgen in insg. dreistelliger Millionenhöhe p.a.

Die durch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ausgelöste Rezession wird zudem zu einer deutlichen Erhöhung der Fallzahlen bei den vom Land

zu tragenden Ausgaben für die KdU führen. Auch hier muss für die Planungsjahre von jährlichen dreistelligen Millionenbeträgen ausgegangen werden. Der Einsparbetrag der diskretionären Maßnahmen in diesem Ausgabenfeld muss dementsprechend korrespondierend höher ausfallen.

Investitionsausgaben (Zeile 9)

Im Einklang mit der präsentierten finanzpolitischen Leitlinie sollen die Investitionsausgaben im Finanzplanungszeitraum bis 2024 trotz der erforderlichen Anpassungsmaßnahmen auf einem hohen Niveau stabilisiert werden. Zwar sinken die haushaltsfinanzierten Investitionen in den Jahren 2022 und 2023 auf ein Niveau von 2 bzw. 2,1 Mrd. Euro ab, bevor sie 2024 mit 2,6 Mrd. bereits fast wieder das Niveau der jüngsten Zeit erreichen. Zusammen mit den Investitionsausgaben des SIWA können im gesamten Finanzplanungszeitraum jedoch Investitionsausgaben von deutlich über 2 Mrd. Euro p.a. realisiert werden. Zudem besteht, wie in Kapitel 4 dargelegt, auf der Basis der derzeit vorliegenden Zahlen die Option, durch die Verlagerung von Rücklagenentnahmen aus dem Jahr 2021 in die Folgejahre nochmal höhere Investitionsniveaus zu realisieren. Gleichwohl ergibt sich aus der finanzpolitischen Leitlinie dieser Finanzplanung bei den Ansätzen für Investitionen, wie schon im Vorjahr, weiterhin eine Lücke gegenüber dem Niveau jener Investitionen, die maßnahmenscharf sich aus der Investitionsplanung (gelbe Seiten) ergeben. Diese Lücke ist im Rahmen künftiger Haushalts- und Investitionsplanungen aufzulösen.

Eine Übersicht über große Hochbaumaßnahmen (Schwellenwert 20 Mio. Euro) enthält Tabelle 7, eine Übersicht über die größten sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Schwellenwert 15 Mio. Euro jährlich) sind der Tabelle 8 zu entnehmen.

Das Investitionsprogramm weist maßnahmenscharf sämtliche Schulbaumaßnahmen aus. Soweit Schulbaumaßnahmen in Sammeltiteln veranschlagt sind, werden die Einzelmaßnahmen in gesonderten Anlagen zum Investitionsprogramm aufgeführt. Nicht alle in den bezirklichen Investitionsprogrammen ab 2022 erfassten Schulbaumaßnahmen werden zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2022/2023 Veranschlagungsreife erreichen. Es wird sich ein derzeit noch nicht quantifizierbarer Entlastungseffekt durch Verzögerungen im Mittelabfluss ergeben, so dass ein insgesamt niedrigerer Ansatz in der Finanzplanung gegenüber dem Saldo der Einzelmaßnahmen laut Investitionsprogramm vertreten werden kann.

Tabelle 7: Große Hochbaumaßnahmen (nach Gesamtkostenhöhe)					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Sanierung Staatsoper (439)	6	5	1	2	2
Zentrale Landesbibliothek, Masterplan (360)	0	0	0	0	1
Komische Oper, Sanierung (227)	0	0	0	0	1
Kooperative Leitstelle, Neubau (185)	18	15	40	40	25
Berliner Feuerwehr- und Rettungsdienst Akademie, Neubau (158)	0	0	0	1	5
Beuth-Hochschule, Umbau Flughafen A/A2 TXL (139)	0	0	1	10	15
FU, Chemiegebäude, Sanierung, 2.BA (118)	9	12	15	15	15
TU, Neubau Mathematikgebäude (100)	20	25	20	15	10
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 2. BA (97)	0	0	5	20	29
Olympiapark, Sanierung (84)	6	6	6	6	6
TU, Forschungsneubau Nanophysik (82)	0	0	0	0	1
Beuth Hochschule, Neubau Labor Campus Mitte (82)	0	6	15	15	15
HU, Umbau Gebäude Invalidenstraße 110 (80)	0	0	0	1	5
Bauhausarchiv, Sanierung und Erweiterung (66)	14	14	14	11	5
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 3. BA (60)	0	0	0	0	1
HU, Forschungsbau Hybridsysteme (53)	8	5	0	0	0
HU, Sanierung Hauptgebäude (52)	9	9	8	5	2
TU, Forschungsneubau Mathematiksimulationen (51)	17	18	9	2	0
Deutsche Oper, Masterplan (50)	0	0	1	5	5
FU, Forschungsneubau Tiermedizinisches Zentrum (50)	14	2	7	1	0
FU, Forschungsneubau Biogrenzflächen (45)	13	10	0	0	0
FU, Chemiegebäude, 1.BA (41)	3	1	0	0	0
Theater an der Parkaue, Sanierung, 2. BA (36)	4	4	5	10	4
FU, Chemiegebäude, Sanierung, 3.BA (30)	0	0	0	0	1
FU, Neubau für Lebensmittelsicherheit und -hygiene (24)	0	0	0	1	1
Millionen Euro in Klammern: Gesamtkosten	**141**	**132**	**147**	**160**	**149**

Insgesamt gilt, dass sich die Planung von Investitionsmaßnahmen stärker an den verfügbaren Kapazitäten der bauenden Behörden einerseits und der ausführenden Firmen andererseits orientieren soll. Anstatt sprunghafter Anstiege der Bauraten soll eine realitätsnähere langfristige Verstetigung der Investitionsausgaben erreicht werden. Daher müssen Bedarfsermittlungen künftig weiter präzisiert und Priorisierungen vorgenommen werden.

Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 10)

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 11)

Die Zinsausgaben des Landes werden nach wie vor durch die günstigere Anschlussfinanzierung von Bestandsschulden begünstigt; durch lange Laufzeiten werden die aktuell weiterhin günstigen Kapitalmarktbedingungen festgeschrieben. Dieser Effekt überkompensiert den zusätzlichen Zinsbedarf für die Bedienung der neu aufgenommenen Schulden, wobei dieser Wirkungszusammenhang im Planungszeitraum ausläuft. Indes ist unklar, ob dieses für den Staat günstige Zinsumfeld über die kommenden Jahre hinaus Bestand haben wird.

Tilgung notfallbedingter Kredite (Zeile 12)

Gemäß Art. 109 Abs. 3 GG und § 2 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG ist die Aufnahmen von notfallbedingten Krediten mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Das Abgeordnetenhaus hat in dem am 4. Juni 2020 beschlossenen NHH 2020 für die dort vorgesehene Kreditaufnahme in Höhe von bis zu 6 Mrd. Euro eine Tilgung in gleichmäßigen Raten über einen Zeitraum von 27 Jahren beginnend mit dem Haushaltsjahr 2023 gesetzlich festgelegt. Rechnerisch ergibt sich damit ein Tilgungsbetrag von 222 Mio. Euro pro Jahr.

Tabelle 8: Die größten sonstigen Investitionen (nach Politikfeldern ohne Schulbau); alle Summen ohne SIWA und Kreditfinanzierung					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
BAföG	81	81	81	81	
Charité -pauschal-	36	37	39	39	
Charité -sonstige-	58	59	56	54	67
Hochschulen	66	51	57	71	
Forschungseinrichtungen	66	45	63	67	
Klimaschutz und Stadtgrün (BEK 2030)	16	16	24	24	
Elektrische Straßenbeleuchtung	14	14	15	15	
Wasserbetriebe	20	18	16	16	
Grün Berlin	13	13	22	21	
ÖPNV (einschließlich Verkehrsvertrag)	244	250	292	290	
BVG und S-Bahn für Beschaffung von Schienenfahrzeugen	5	13	106	106	
Berliner Programm für nachhaltige Entwicklung (BENE)	40	38	39	35	
Kultur, Museen und Denkmalschutz	25	34	39	39	
Investitionspauschale an Vivantes	65	44	46	48	
Investitionspauschale an nichtöffentliche Träger	90	92	97	102	
Investitionszuschüsse nach Krankenhausstrukturgesetz	21	21	18	21	
Digitale Bildung	77	51	51	51	
Kita-Ausbauprogramm / Kinderbetreuung	15	1	10	10	
Wohnraumförderfonds	47	193	440	500	
Städtebauliche Erhaltung, Entwicklung und Förderung	120	125	141	128	
Stadtumbau Ost und West	46	43	40	40	
Programm für aktive Stadtzentren	15	17	20	21	
Zukunftsstandort Tegel	19	36	40	40	
Entwicklung Tempelhof	16	18	12	12	
GRW – Gewerblich und Private –	95	95	95	95	
GRW – Infrastruktur Hauptverwaltung und Bezirke –	55	55	55	55	
SILB- und SODA-Baumaßnahmen	39	59	94	166	144
Millionen Euro.	**1.404**	**1.519**	**2.008**	**2.147**	

Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage (KAR) (Zeile 13)

Mit dem zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen *Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht* wurde der bis dahin als Teil des Sondervermögens SIWANA geführte Nachhaltigkeitsfonds in die gemäß § 6 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG errichtete Konjunkturausgleichsrücklage (KAR) überführt. Mittel der KAR dürfen nur zum Ausgleich des Haushalts im Fall einer negativen Konjunkturkomponente oder zum Ausgleich von Defiziten im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen entnommen werden, sofern der Ausgleich des Haushalts anderweitig nicht erreicht werden kann. Die KAR hat ein Zielvolumen von 1% der kumulierten bereinigten Einnahmen der jeweils fünf letzten Jahre.

Der Senat hat in seinem Entwurf für einen Zweiten Nachtragshaushalt 2020 vorgeschlagen, aufgrund der massiven Auswirkungen der Corona-Pandemie die KAR im Jahr 2020 vollständig, d.h. in Höhe von 327 Mio. Euro, zu entnehmen. Die KAR wiese in diesem Fall zum Ende des Jahres einen Bestand von Null aus. Um für künftige Defizite gewappnet zu sein, für deren Abdeckung die KAR gesetzlich vorgesehen ist, ist es daher erforderlich, die Rücklage Schritt für Schritt und konjunkturgerecht wieder aufzufüllen. Hierfür ist ein Betrag von zunächst 200 Mio. Euro p.a., beginnend ab 2022 vorgesehen. Das Zielvolumen der KAR beträgt, auf der Basis der landesrechtlichen Grundlage, derzeit 1.379 Mio. Euro.

Zuführung SIWA (Zeile 14)

Das Sondervermögen SIWA speiste sich bis Ende 2019 grundsätzlich aus Haushaltüberschüssen. Das am 1. Januar 2020 in Kraft getretene *Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht* regelt auch das SIWA neu. Zuweisungen an das SIWA aus etwaigen Überschüssen können demnach nur dann erfolgen, wenn die erforderlichen Tilgungen etwaiger konjunkturbedingter Kredite erfolgt sind. Über die Aufteilung etwaig verbleibender Überschüsse auf konkurrierende Verwendungen – Dotierung SIWA, Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage, Altschuldentilgung – soll der Hauptausschuss auf Vorschlag des Senats entscheiden. Der bis Ende 2019 als Teil des SIWANA geführte Nachhaltigkeitsfonds wurde in eine Konjunkturausgleichsrücklage überführt.

Da in den Jahren 2022-24 nach den vorliegenden Eckwerten nicht mit Überschüssen zu rechnen ist, sieht die Finanzplanung planerisch keine weiteren Zuführungen an das SIWA vor.

Bereinigte Ausgaben (Zeile 15)

Die bereinigten Ausgaben ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 6 bis 14.

Steuereinnahmen, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 19)

Die Einnahmen aus Steuern und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen basieren auf der Steuerschätzung vom Mai 2020. Die Steuerschätzung erfolgt grundsätzlich auf der Basis des geltenden Steuerrechts. In Ergänzung dazu wurde das 1. Corona-Steuerhilfegesetz in der Steuerschätzung wegen vorliegender Veranschlagungsreife bereits berücksichtigt.

Die im Rahmen der letzten Steuerschätzung und im Haushalt 2020/2021 berücksichtigte Einwohnerkomponente aus dem erwarteten auch weiterhin überdurchschnittlichen Einwohnerwachstum in Berlin wurde für diese Finanzplanung nicht mehr berücksichtigt. Der für Berlin grundsätzlich positive Effekt überdurchschnittlicher Bevölkerungszuwächse wird derzeit durch die (temporären) Effekte „Corona“ (weniger Wanderungen und Verzögerungen bei der Erstellung der Statistik) und Registerbereinigungen im Zusammenhang mit den letzten Wahlen überlagert. Dies schließt nicht aus, dass nach Überwindung der aktuellen atypischen Situation der für Berlin grundsätzlich positive Trend wieder trägt.

Die von Bund und Ländern beschlossene Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen ist planmäßig zum 1.1.2020 in Kraft getreten. Eine detaillierte Darstellung zu den einzelnen Komponenten und ihrer Gesamtwirkung findet sich in der Finanzplanung von Berlin 2017 bis 2021, Seite 19 ff. Berlin hat erreicht, dass die Gesamtwirkung des Finanzausgleichs im alten Recht auch ins neuen Recht überführt wurde; drohende Einnahmenverluste konnten somit vermieden werden. Konkrete Auswirkungen für Berlin sind der vollständige Wegfall des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne, finanzkraftabhängige Zuschläge im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung sowie deutlich höhere Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen.

Absehbare Mindereinnahmen aus Steueränderungen (Zeile 20)

Zusätzliche Steuermindereinnahmen resultieren aus dem nach der Steuerschätzung im Mai 2020 beschlossenen 2. Corona-Steuerhilfegesetz sowie weiteren im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Steuerrechtsänderungen wie dem 2. Familienentlastungsgesetz sowie dem Gesetz zur Anhebung der Pauschbeträge für Menschen mit Behinderungen.

Aus dem 2. Corona-SteuerhilfeG, das Bestandteil des im Juni von der Bundesregierung vorgestellten Konjunkturpakets ist, ergeben sich für Berlin Mindereinnahmen von ca. 340 Mio. Euro im Jahr 2021; 180 Mio. Euro im Jahr 2022, 225 Mio. Euro 2023 und rd. 100 Mio. Euro 2024.

Nach dem 2. Familienentlastungsgesetz sind eine weitere Kindergelderhöhung ab 1.1.2021 um 15 Euro je Kind und Monat, die Erhöhung von Kinderfreibeträgen und des Grundfreibetrags sowie die Abmilderung der kalten Progression vorgesehen. Dies ist verbunden mit Steuermindereinnahmen bei Lohn- und Einkommensteuer für Berlin in der Größenordnung von rd. 220 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 360 Mio. Euro im Jahr 2022 und jeweils rd. 380 Mio. Euro in den Jahren 2023/24.

Das Behinderten-PauschbetragsG schlägt sich für Berlin ab 2022 jährlich mit rd. 40 Mio. Euro Steuermindereinnahmen nieder.

Einnahmen aus Solidarpakt II (Zeile 21)**, sonstige Bundesergänzungszuweisungen** (Zeile 22)**, Konsolidierungshilfen** (Zeile 23)

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zählten wie die Konsolidierungshilfen zu den nicht finanzkraftabhängigen Einnahmen. Bei den SoBEZ hatten die Leistungen aus dem Solidarpakt II bis 2019 den größten Anteil. Sie sind degressiv ausgestaltet und wurden letztmalig im Jahr 2019 gezahlt; Berlin erhielt für das Jahr 2019 rund 399 Mio. Euro. Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen an das Land war abhängig davon, dass Berlin die vereinbarten Bedingungen erfüllt. Berlin hat dies in allen Jahren erreicht; eine letzte Teilrate in Höhe von rund 27 Mio. Euro wurde im Juni 2020 gezahlt. Der Kompensationsbetrag für die von den Ländern an den Bund übergegangene Kraftfahrzeugsteuer wird dauerhaft gezahlt (Berlin rd. 212 Mio. Euro p.a.), ebenso die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für die Kosten der politischen Führung (Berlin aktuell rd. 43 Mio. Euro p.a.).

Sonstige Einnahmen (Zeile 24)

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 (KdU) im Rahmen des Sozialgesetzbuches. In den Ansätzen für letztere ist bereits die Übernahme weiterer bis zu 25% der KdU durch den Bund enthalten, die dieser als strukturelle Entlastung der Kommunen Im Rahmen des Konjunkturpakets zugesagt hat.

Dämpfend auf die Verlaufskurve der sonstigen Einnahmen wirkt sich aus, dass ab 2023 noch einmal geringere Rückflüsse aus in der Vergangenheit gewährten Wohnungsbaudarlehen erwartet werden. Ab 2024 sinken zudem die erwarteten Zuflüsse aus dem EFRE / ESF-Mittel, da Berlin als – nach dem Brexit rechnerisch und aufgrund des hohen Wachstums der letzten Jahre faktisch – relativ gesehen reichere Region in der kommenden Periode mit geringeren Mittelzuweisungen zu rechnen hat.

Vermögensaktivierung (Zeile 25)

Die Einnahmen resultieren im Wesentlichen aus Erlösabführungen aus dem Treuhandvermögen Liegenschaftsfonds. Die nur geringen Ansätze ergeben sich aus den politischen Entscheidungen des Senats und des Abgeordnetenhauses, bei der Veräußerung von Grundstücken restriktiv vorzugehen.

Pauschale Mehreinnahmen (Zeile 26)

Die hier aufgeführten Beträge ergeben sich im Wesentlichen aus erwarteten Zuflüssen aus zwei Quellen. Zum einen und wie bereits in der letzten Finanzplanung berücksichtigt hat der Bund signalisiert, die Leistungen zur Verbesserung der Kinderbetreuung über das Jahr 2022 hinaus fortzusetzen. Zum anderen sind in dieser Position nicht-steuerliche Maßnahmen enthalten, die Teil des im Juni 2020 vorgelegten Konjunkturpakets der Bundesregierung sind. Hierzu zählen z.B. die für die Jahre 2021-25 vom Bund in Aussicht gestellten Mittel aus dem Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst.

Bereinigte Einnahmen (Zeile 27)

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 18 bis 25.

(Kalkulatorischer) Finanzierungssaldo (Zeile 30 bzw. 32)

Der kalkulatorische Finanzierungssaldo bezeichnet die Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben vor Zuführung an das SIWA(NA). Der Finanzierungssaldo ermittelt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigen Ausgaben abzüglich der Zuweisung an das SIWA(NA) gemäß Zeile 12.

Ableitung der strukturellen NKA (Zeilen 34-45)

Mit dem Inkrafttreten der landesrechtlichen Regelung zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist der Haushalt des Landes ab dem Jahr 2020 auf die neue Zielgröße – eine strukturelle NKA von kleiner gleich Null – auszurichten. Die strukturelle NKA wird aus dem Finanzierungssaldo (Zeile 32) unter Anrechnung zusätzlicher Größen abgeleitet, die sachgerecht den strukturellen, um Konjunktur- und Vermögenseffekte bereinigten Status des Haushalts abbilden. Um unerwartete Entwicklungen abfedern zu können, wird für einen Haushalt ein Puffer von mindestens 100 Mio. Euro zur strukturellen Null als angemessen erachtet. Die detaillierte Herleitung der Komponenten, die in die Berechnung der strukturellen NKA einfließen, ist in Kapitel 5 dargestellt.

Nachrichtlich: (erwartete) SIWA Ist-Abflüsse (Zeilen 49)

Um die tatsächlichen Investitionen des Landes Berlin transparenter zu machen, weist Zeile 49 die (prognostizierten) tatsächlichen Abflüsse aus dem SIWA/SIWANA aus. Zeile 50 enthält die Höhe der jährlichen Investitionen des Landes inkl. dieser Abflüsse (also Investitionen aus Haushalt und SIWA(NA)).

Nachrichtlich: Schuldenstand (Zeilen 52-54)

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 52 weist den gesamten Schuldenstand (Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen, Kassenkredite) aus, Zeile 53 als Teilmenge davon nur den Schuldenstand am Kreditmarkt. Zeile 54 weist die Schulden in den Extrahaushalten des Landes aus.

7 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.

Finanzplanung von Berlin **Gesamtübersicht der Einnahmen und**

2020 bis 2024

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)

Einnahmeart	Position	2020	2021	2022	2023	2024
Einnahmen der laufenden Rechnung	**1**	**29.338**	**28.116**	**29.400**	**30.357**	**31.457**
Steuern	**11**	**19.591**	**23.424**	**23.832**	**24.730**	**25.884**
steuerähnliche Abgaben	**12**	**18**	**28**	**28**	**28**	**28**
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	**13**	**522**	**529**	**488**	**528**	**501**
Zinseinnahmen	**14**	**12**	**13**	**13**	**13**	**13**
laufende Zuweisungen und Zuschüsse	**15**	**8.183**	**3.103**	**4.044**	**4.063**	**4.035**
(ohne Schuldendiensthilfen)						
vom öffentlichen Bereich	151	7.687	2.407	3.229	3.248	3.258
vom Bund	1511	7.422	2.142	2.907	2.927	2.928
sonstige von Ländern	1513	100	100	100	100	100
von Bezirken	1514	16	16	16	16	16
von Sozialversicherungsträgern	1516	148	148	200	200	200
vom sonst. öffentl. Bereich	1517	0	0	6	5	14
von anderen Bereichen	152	495	695	815	815	777
Schuldendiensthilfen	**16**	**36**	**36**	**29**	**29**	**27**
vom Bund	1611	0	0	0	0	0
von anderen Bereichen	162	36	36	29	29	27
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	**17**	**977**	**984**	**965**	**965**	**968**
Gebühren, sonstige Entgelte	171	897	897	884	885	885
sonstige Einnahmen	172	80	87	81	80	83
Einnahmen der Kapitalrechnung	**2**	**698**	**706**	**674**	**642**	**640**
Veräußerung von Sachvermögen	**21**	**17**	**17**	**15**	**15**	**15**
Vermögensübertragungen	**22**	**499**	**507**	**520**	**507**	**505**
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	263	263	205	218	224
vom sonstigen öffentlichen Bereich	2215	114	122	191	184	175
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	119	119	121	102	103
sonstige Vermögensübertragungen	223	3	3	3	3	3
von anderen Bereichen	2234	3	3	3	3	3
Darlehensrückflüsse	**23**	**182**	**182**	**139**	**119**	**119**
von Sonstigen im Inland	2321	182	182	139	119	119
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl.	**24**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	**3**	**112**	**0**	**150**	**150**	**150**
Bereinigte Einnahmen	**4**	**30.148**	**28.822**	**30.222**	**31.148**	**32.247**
Besondere Finanzierungsvorgänge	**5**	**6.407**	**2.236**	**687**	**446**	**93**
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	**51**	**6.000**	**-136**	**492**	**229**	**23**
Entnahme aus Rücklagen	**52**	**267**	**2.372**	**53**	**80**	**70**
Überschüsse aus Vorjahren	**53**	**140**	**0**	**142**	**137**	**0**
Zu- und Absetzungen	**6**	**408**	**408**	**408**	**408**	**441**
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	408	408	408	408	441
Einnahmevolumen	**7**	**36.963**	**31.466**	**31.317**	**32.002**	**32.781**

und Ausgaben nach Arten

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

2020	2021	2022	2023	2024	Position	Ausgabeart
31.541	**28.331**	**29.858**	**30.316**	**30.623**	**1**	**Ausgaben der laufenden Rechnung**
9.929	**10.255**	**10.582**	**10.874**	**11.171**	**11**	**Personalausgaben**
9.812	**9.075**	**9.104**	**9.207**	**9.258**	**12**	**laufender Sachaufwand**
4.598	4.207	4.228	4.249	4.271	121	sächliche Verwaltungsausgaben
4.918	4.608	4.619	4.691	4.688	123	Erstattungen an andere Bereiche
297	260	257	267	299	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
1.180	**1.160**	**1.100**	**1.070**	**1.080**	**13**	**Zinsausgaben**
1	1	0	0	0	1311	an Bund
1.179	1.159	1.100	1.070	1.080	1322	für Kreditmarktmittel
10.550	**7.807**	**9.021**	**9.103**	**9.041**	**14**	**laufende Zuweisungen und Zuschüsse**
853	**667**	**628**	**627**	**689**	141	an öffentlichen Bereich
390	304	313	308	310	1411	an Bund
83	73	73	74	75	1413	sonstige an Länder
6	3	3	3	5	1415	sonstige an Bezirke
6	7	10	10	10	1416	an Sondervermögen
368	280	229	232	289	1418	an Sozialversicherungsträger
9.697	**7.141**	**8.392**	**8.477**	**8.353**	142	an andere Bereiche
5.184	3.413	3.859	3.881	3.809	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
3.810	3.100	3.830	3.882	3.888	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
683	620	689	693	635	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
20	8	15	20	20	1425	an Ausland
70	**33**	**51**	**62**	**73**	**15**	**Schuldendiensthilfen**
70	33	51	62	73	152	an andere Bereiche
57	26	42	53	64	1521	an Unternehmen u. öffentl. Einrichtungen
13	7	8	9	9	1522	an Sonstige im Inland
2.950	**2.772**	**2.087**	**2.161**	**2.663**	**2**	**Ausgaben der Kapitalrechnung**
2.876	**2.707**	**2.000**	**2.100**	**2.600**	**21-24**	**Investitionen ohne Position 223**
53	44	62	42	44	223	Vermögensübertragungen
21	**21**	**25**	**19**	**19**	**25**	**Schuldentilgung an öffentlichen Bereich**
20	20	24	18	18	251	an Bund
1	1	1	1	1	252	an Sondervermögen
252	**-156**	**-1.349**	**-1.441**	**-1.358**	**3**	**Globale Mehr-/Minderausgaben**
34.743	**30.947**	**30.596**	**31.036**	**31.928**	**4**	**Bereinigte Ausgaben**
1.813	**110**	**295**	**539**	**422**	**5**	**Besondere Finanzierungsvorgänge**
0	**0**	**0**	**222**	**222**	511	Kredittilgung Pandemie
1.671	110	295	**317**	200	**52**	**Zuführung an Rücklagen**
142	0	0	0	0	**53**	**saldierter Fehlbetrag**
407	**409**	**427**	**428**	**431**	**6**	**Zu- und Absetzungen**
407	409	427	428	431	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
36.963	**31.466**	**31.318**	**32.003**	**32.781**	**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

•• Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs nach § 11 Abs. 2 FAG (ergänzendes Element im bundesstaatlichen → Finanzausgleich);

•• Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder 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. 3 FAG;

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

•• Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen besonders geringer kommunaler Steuerkraft nach § 11 Abs. 5 FAG.

•• Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher Mittel aus der Forschungsförderung nach § 11 Abs. 6 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. Der bundesstaatliche Finanzausgleich besteht aus den folgenden drei Stufen:

•• 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. Die horizontale *Umverteilung* zwischen den Ländern erfolgt allein über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung (Finanzkraftausgleich).

•• 3. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen. *Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen* ergänzen die vorherigen Stufen durch Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder. Daneben existieren *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*. Siehe → Bundesergänzungszuweisungen.

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

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

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 Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur];

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

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

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

•• 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;

•• Art. 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;

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

Nettokreditaufnahme

siehe → Neuverschuldung

strukturelle
Nettokreditaufnahme (NKA)

Die strukturelle NKA ist die um u.a. die konjunkturelle Wirkung auf das Budget, Einmaleffekte und finanzielle Transaktionen bereinigte Nettokreditaufnahme. Sie ist sowohl in der landesrechtlichen Regelung als auch für die Überwachung durch den Stabilitätsrat die Zielgröße für die Einhaltung der Schuldenbremse.

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 Bundesergänzungszuweisungen werden fortgeführt, Ausgleichsgrad und -tarif dabei erhöht.

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

•• Der Stabilitätsrat überwacht ab 2020 auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder.

Neuverschuldung

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

Positionen der Finanzplanung

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

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 sind mit dem Jahr 2019 ausgelaufen.

•• 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 sind mit dem Jahre 2019 ebenfalls ausgelaufen.

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).

Der Stabilitätsrat überwacht gemäß § 5a Stabilitätsratsgesetz ab dem Jahr 2020 die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr.

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 dem bundesstaatlichen → Finanzausgleich (erste zwei Stufen) und Allgemeinen → Bundesergänzungszuweisungen sowie ggf. auch von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen).