Finanzplanung
von Berlin
2015 bis 2019

Beschluss des Senats von Berlin am 11. August 2015
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck: ReproCourier Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Chronik einer erfolgreichen Haushaltssanierung	7
2	Berlin im wirtschaftlichen Aufholprozess	11
3	Die neuen Herausforderungen	15
4	Haushaltsüberwachung, Konsolidierung, Sanierung	33
5	Das finanzpolitische und konjunkturelle Umfeld in Deutschland	37
6	Finanzpolitik vor neuen Aufgaben	41
7	Die Eckwerte der Finanzplanung	53
8	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	55
9	Gemeinsames Schema	65
	Kompendium wichtiger Fachbegriffe	69
	Anmerkungen	75

Anlage: Investitionsprogramm des Landes Berlin
für die Jahre 2015 bis 2019
(auf den gelben Seiten)

Vorwort

Konsolidieren und Investieren – das war der Leitgedanke, unter den Senat und Abgeordnetenhaus von Berlin schon den Nachtragshaushalt 2015 gestellt haben. Der gute Haushaltsabschluss 2014 ist damit zu einer Quelle sowohl für eine erhebliche Tilgungsleistung als auch für die Bestückung des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) geworden. Daraus können in den kommenden Jahren zukunftsträchtige Investitionsprojekte im Umfang von fast einer halben Milliarde Euro realisiert werden. Gleichzeitig scheint das Ziel, den Gesamtschuldenstand noch in dieser Wahlperiode unter die 60-Milliarden-Euro-Grenze zurückzuführen, in greifbarer Nähe.

Seit 2011, dem Jahr mit dem höchsten Schuldenstand in der finanzpolitischen Geschichte des Landes Berlin, ist es gelungen, die Verbindlichkeiten des Landes um über zwei Milliarden Euro zu reduzieren. Diesen Weg werden wir weiter beschreiten; der vor uns liegende Finanzplanungszeitraum enthält keine einziges Jahr mit einem negativen Finanzierungssaldo. Zugleich sehen Haushalt und Finanzplanung eine deutliche Erhöhung der Investitionsausgaben vor. Sie sollen sich in den kommenden Jahren dauerhaft bei etwa 1,75 Milliarden Euro bewegen.

Die Verstärkung der Investitionsbemühungen ist dringend notwendig,

- weil man im Sinne der Haushaltskonsolidierung für einen Übergangszeitraum hingenommen hat, dass die Investitionsausgaben stärker abgesenkt wurden, als das mit dem Ziel der Erhaltung und erst recht des Ausbaus des öffentlichen Sachkapitalbestandes auf Dauer vereinbar ist,
- weil Berlin seit einigen Jahren ein stark über dem Bundesdurchschnitt liegendes Bevölkerungswachstum verzeichnet und die Infrastruktur der Stadt sich diesem Zuwachs anpassen muss und
- weil eine ordentliche öffentliche Infrastruktur auch eine maßgebliche Grundlage für wirtschaftliches Wachstum darstellt.

Der jahrelange Anpassungsprozess hat zu einem strukturellen Gleichgewicht geführt, in dem die öffentlichen Ausgaben knapp unter den öffentlichen Einnahmen liegen. Diese positive Entwicklung gibt uns heute den finanzpolitischen Freiraum, um auf die berechtigten Ansprüche zu reagieren, die die Berlinerinnen und Berliner – alteingesessene wie neuzugezogene – an ihre Stadt stellen.

Dr. Matthias Kollatz-Ahnen

1 Chronik einer erfolgreichen Haushaltssanierung

- Berlin hat die Abkehr von der Neuverschuldung geschafft.
- Durch die bisherigen Konsolidierungserfolge hat sich das Land die Möglichkeit erarbeitet, unter den aktuell geltenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen wieder verstärkt in die öffentliche Infrastruktur zu investieren.

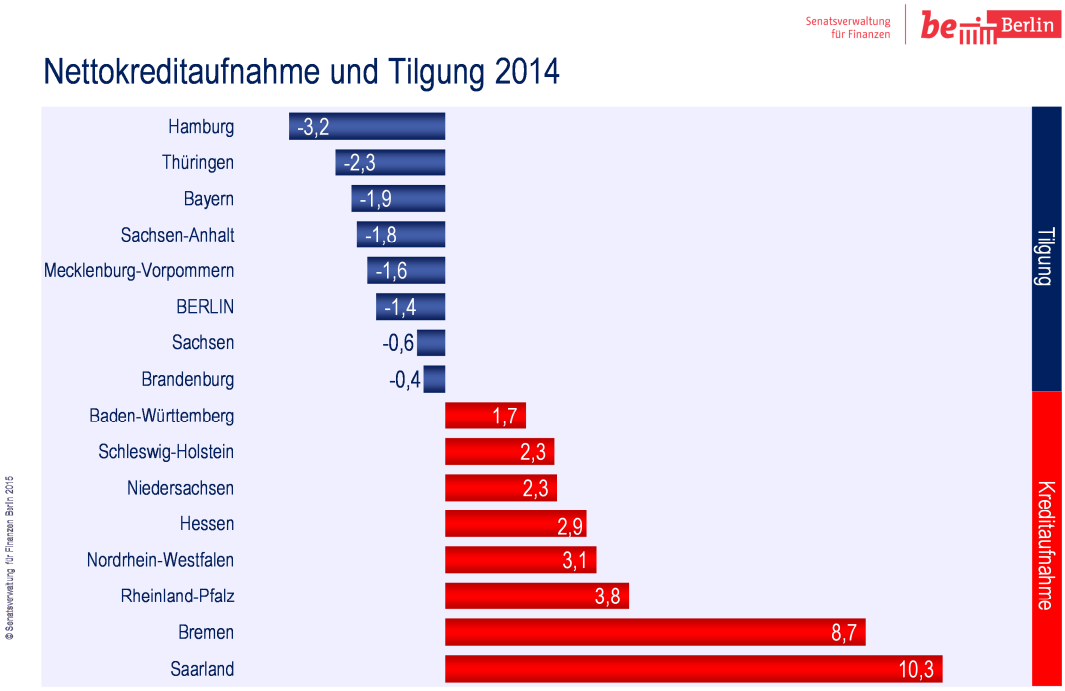
Seit 2012 konnte das Land Berlin seine Haushaltsrechnungen durchgehend mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen und damit auch seinen Schuldenstand laufend verringern. Bei einem Finanzierungsüberschuss von 872 Mio. Euro zum Abschluss des Haushaltsjahres 2014 konnte das Land Schulden im Umfang von 435 Mio. Euro tilgen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass zusätzlich zu den für 2015 bereits etatisierten Investitionsmitteln 496 Mio. Euro über das Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt (SIWA) für zukunftsweisende Projekte zur Verfügung gestellt werden.

Der strukturelle Saldo des Landeshaushalts, berechnet nach den in der Konsolidierungshilfenvereinbarung[1] mit dem Bundesministerium der Finanzen niedergelegten Regeln, belief sich im Jahre 2014 auf 37,3 Mio. Euro und erreichte damit erstmals einen positiven Wert. Mithilfe einer strikten Begrenzung der Ausgabenzuwächse sowie durch Maßnahmen zur Stärkung des regionalen Wirtschaftswachstums und der eigenen Einnahmenkraft ist es Berlin innerhalb weniger Jahre gelungen, seine Finanzierungsdefizite zunächst erheblich zurückzuführen und schließlich seit 2012 Finanzierungsüberschüsse zu erzielen.

Die Erfolge, die Berlin mit dieser Konsolidierungsstrategie erzielt hat, sind mehrfach von Bund und Ländern anerkannt worden. Zuletzt geschah dies im einstimmigen Beschluss des Stabilitätsrats vom 3. Juni 2015, der die 2014 getätigte Nettotilgung gewürdigt und außerdem festgestellt hat, dass sich die Haushaltssituation Berlins in den vergangenen Jahren entscheidend verbessert habe.

Berlin hat es deutlich vor 2020 geschafft, seine Finanzierungssalden in den positiven Bereich zu bringen. Zwar wird das Sanierungsverfahren (dazu S. 35), das der Stabilitätsrat beginnend mit dem Jahr 2012 durchführt, noch bis zum planmäßigen Abschluss 2016 weiterlaufen. Aber das eigentliche Ziel dieses Verfahrens, die Fähigkeit, die Schuldenbremse aus eigener Kraft einzuhalten, hat Berlin schon jetzt erreicht.

Abb. 1 zeigt, dass Berlin 2014 einen Anteil von 1,4 % seiner bereinigten Einnahmen zur Verringerung der Schuldenlast verwendet hat. Damit nimmt Berlin einen Platz im oberen Mittelfeld der Länder ein. Abweichend von Berechnungen, die der Stabilitätsrat selbst zum Vergleich der Länderhaushalte anstellt, wurden hierbei die Flächenländer einschließlich ihrer Gemeindeebene betrachtet.



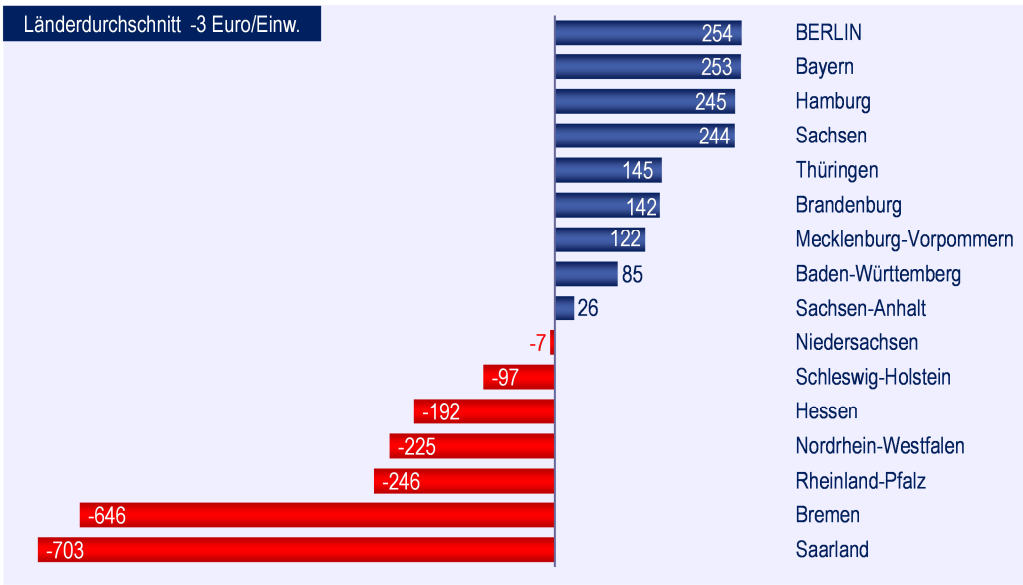
August 2015. Prozentualer Anteil der Nettokreditaufnahme/Tilgungsleistung an den Bereinigten Einnahmen. Ausgangsdaten: ZDL, eigene Berechnungen.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 1**

Die gleiche Rechenmethode wurde angewendet beim Vergleich der Finanzierungssalden. Das ist die Kennziffer, die mehr noch als die Nettotilgung bzw. Nettoneuverschuldung einen Hinweis zur Einschätzung der strukturellen Haushaltslage gibt (**Abb. 2** , Folgeseite). Hier lag Berlin mit einem positiven Wert von 254 Euro je Einwohner nicht nur an der Spitze der Länder, sondern hat auch den eigenen Vorjahreswert (141 Euro je Einwohner) deutlich übertroffen. Der Durchschnittswert ist exakt auf Vorjahresniveau geblieben (-3 Euro je Einwohner); in der Gesamtbetrachtung darf damit der Finanzierungssaldo der Länder- und Gemeindeebene als knapp ausgeglichen gelten. Dabei haben die Gemeinden mit einem kleinen Finanzierungsüberschuss (0,2 Mrd. Euro) einen Teil des ebenfalls nicht sehr großen Länderdefizits (insgesamt 0,4 Mrd. Euro) ausgeglichen.

Berlin kann zu diesem positiven Gesamtbild einen nicht unerheblichen Teil beitragen, profitiert aber natürlich in erster Linie selbst davon, dass der Schuldenstand nicht weiter wächst, sondern seit einigen Jahren regelmäßige Tilgungen möglich sind.

Finanzierungssalden je Einwohner 2014



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2015

August 2015. Ausgangsdaten: ZDL, eigene Berechnungen. Finanzierungssaldo in Euro je Einwohner. Flächenländer einschließlich Kommunen.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 2**

Mit diesen Konsolidierungserfolgen hat sich Berlin die Möglichkeit verschafft, nun wieder verstärkt zu investieren. Dabei geht es nicht nur darum, den landeseigenen Sachkapitalbestand vor dem Werteverzehr zu bewahren. Auch Aufgaben und Ausgaben, die wegen der weiter wachsenden Einwohnerzahl unausweichlich sind, können und müssen bewältigt werden, ohne dazu in frühere Muster der Finanzierung zurückzuverfallen.

2 Berlin im wirtschaftlichen Aufholprozess

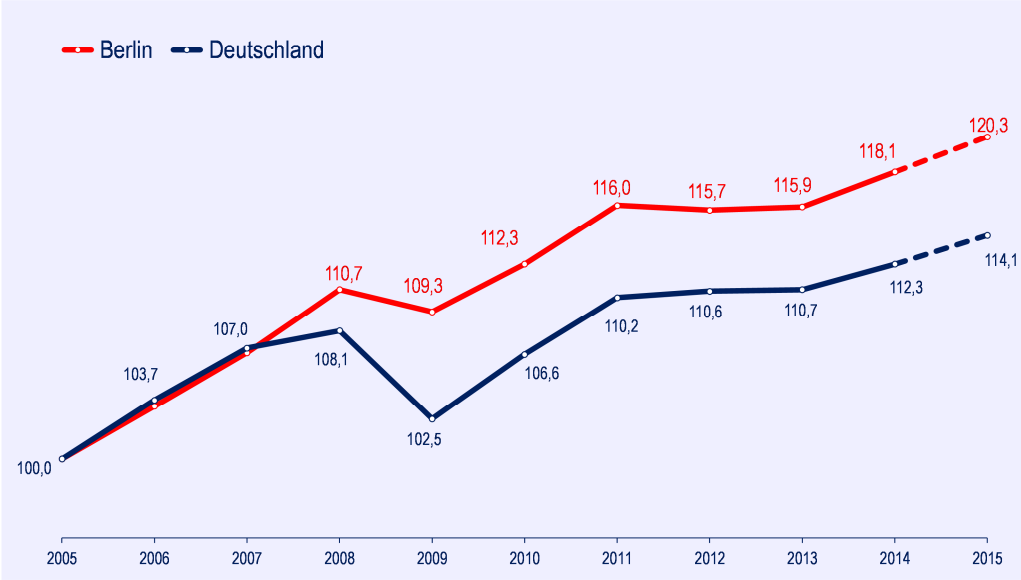
Berlin ist attraktiv als Lebensmittelpunkt und als Wirtschaftsstandort. Für Unternehmen, Arbeitskräfte und die Stärkung der Zukunftsfähigkeit leistet Berlin unverändert große Anstrengungen. Im Fokus stehen die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung, Gesundheitswesen, Kreativwirtschaft sowie die Ansiedlung IT-basierter Dienstleistungsunternehmen. Weil die Bedingungen für gute Arbeit und unternehmerisches Handeln stabil und günstig sind, wird sich Berlins Wirtschaftskraft nachhaltig weiterentwickeln. Berlin ist ein international wettbewerbsfähiger Standort. Zugleich expandiert der Tourismus weiterhin mit hoher Dynamik.

Seit Jahren ist Berlin mit über 40 000 neuen Unternehmen pro Jahr und einer Selbstständigenquote von 13 % die Gründerhauptstadt Deutschlands. Auch der Saldo der Unternehmensgründungen (Neuerrichtungen vs. Stilllegungen) unterstreicht diese Dynamik Berlins. Insgesamt erreichte er 2014 die beachtliche Größe von +9.800 Unternehmen. Er betrug je 10.000 Einwohner +29, der höchste Wert im Vergleich der Bundesländer (Bundesdurchschnitt +4).[2]

Der Erfolg dieser Anstrengungen ist am Anstieg der regionalen Wirtschaftskraft abzulesen. In den Jahren 2005 bis 2014 stieg die Wirtschaftskraft in Berlin um 18,1 %, während sie im Durchschnitt der Bundesrepublik um lediglich 12,3 % zulegte (**Abb. 3**). Nach Vorausschätzung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung wird sich dieser Abstand im laufenden Jahr 2015 nochmals vergrößern.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Index der BIP-Entwicklung in Berlin und Deutschland

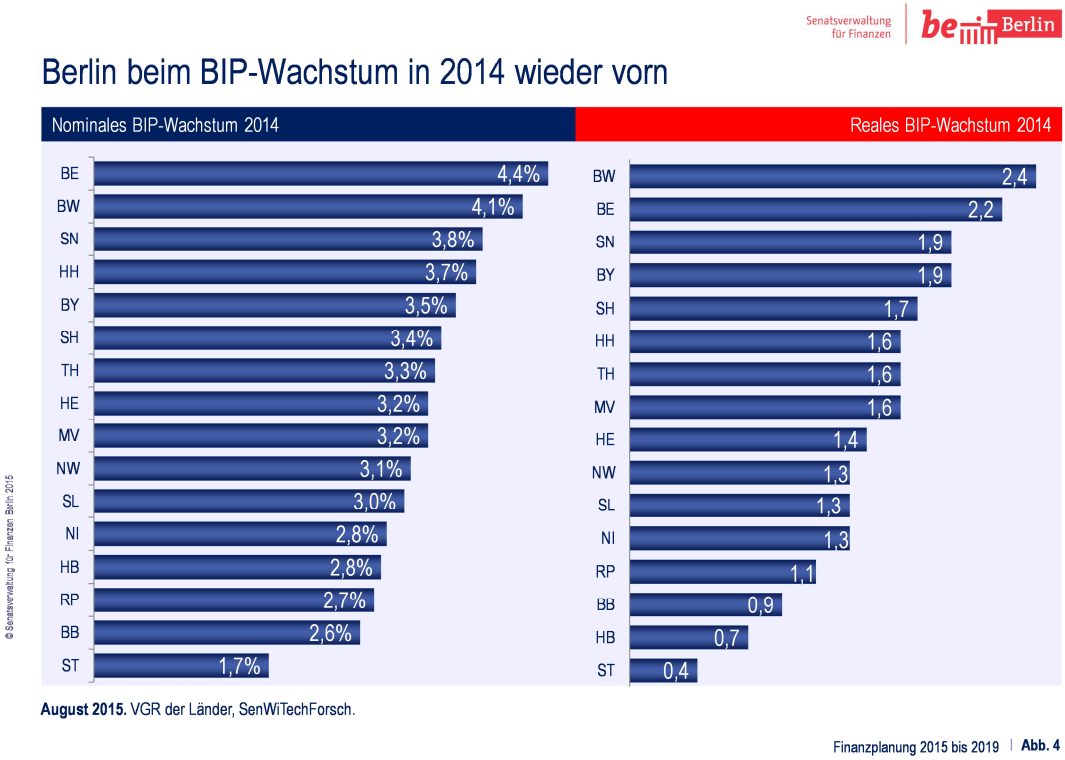


© Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin 2015

August 2015. 2005 = 100. Frühjahrsprojektion der Bundesregierung 2015 (BMWi), Gesamtwirtschaftliche Projektion für die Jahre 2013 und 2014 (SenWiTechForsch). 2015 Schätzung.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 3**

Beim Wachstum der Wirtschaftskraft nahm Berlin 2014 wie schon im vorausgegangenen Jahr einen Spitzenplatz ein (**Abb. 4**).



August 2015. VGR der Länder, SenWiTechForsch.

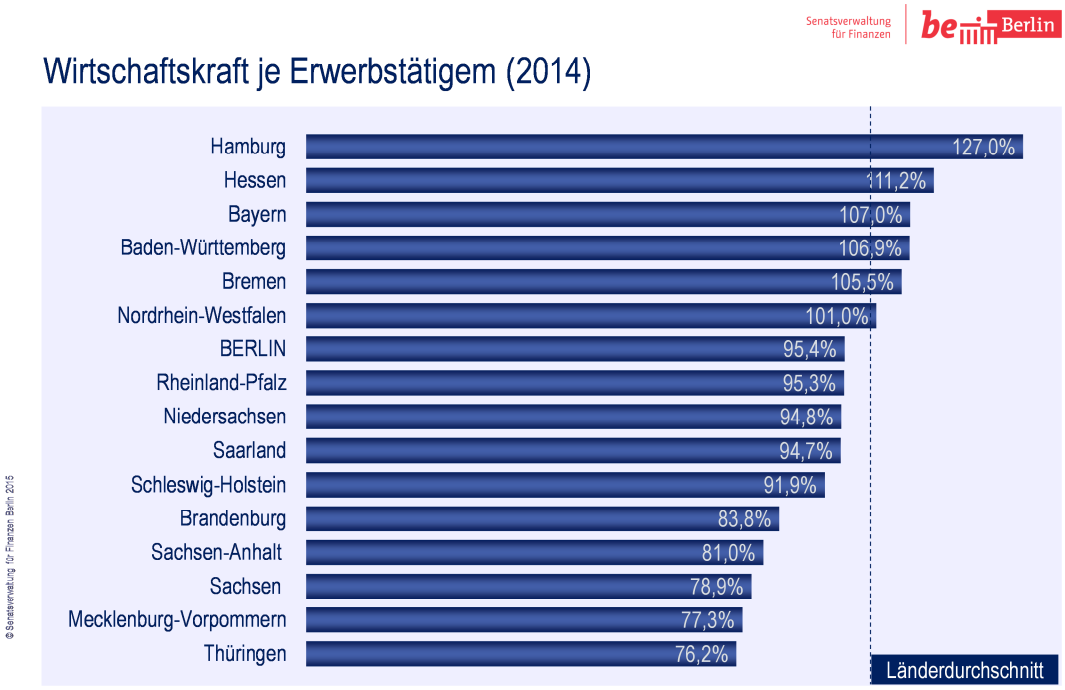
Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 4**

Die Wirtschaftsleistung Berlins ist 2014 nominal um 4,4 % und real um 2,2 % gestiegen. Dies waren höhere Werte als im Bundesdurchschnitt (nominal +3,4 %, real +1,6 %), was die starke wirtschaftliche Dynamik Berlins im vergangenen Jahr unterstreicht. Damit einher geht ein ebenfalls überdurchschnittliches Wachstum der Erwerbstätigenzahl, die 2014 in Berlin um 1,8 % gestiegen ist (Bund +0,8 %).

Dieser Befund ist erfreulich, sollte jedoch angesichts der absoluten Höhe, den die Berliner Wirtschaftskraft im Bundesvergleich hat, kein Anlass für Euphorie sein. Die Betrachtung der *Wirtschaftskraft je Einwohner* weist Berlin als deutlich unterdurchschnittlich aus. Sie betrug auch 2014 nicht mehr als 92 % des Bundesdurchschnitts. Dies ist eine Ursache für den deutlich unterdurchschnittlichen Wert Berlins beim Steueraufkommen je Einwohner. Außerdem gibt es einen Wachstumsvorsprung Berlins gegenüber dem Bund im Vergleich der Jahre 2010 und 2014 zwar beim Arbeitsvolumen (wegen des überdurchschnittlichen Zuwachses an Erwerbstätigen), jedoch nicht bei der Produktivität.

So fällt der Befund bei der *Wirtschaftskraft je Erwerbstätigem* (als Maß für die Produktivität, vgl. **Abb. 5** , Folgeseite) uneindeutig aus. Die Produktivität lag in Berlin 2014 bei 64.956 Euro, im Bundesdurchschnitt bei 68.081 Euro. Berlin bewegte sich damit bei dieser Kenngröße zwar deutlich über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer ohne Berlin (+20,0 %), aber zugleich klar unter dem Durch-

schnitt der alten Bundesländer (wiederum ohne Berlin, -8,0 %)[3]. Dieser deutliche Niveauunterschied wirkt langfristig. Dass Berlin bei der Produktivität nur 95,4 % des Bundesdurchschnitts[4] erreicht, hat auch strukturelle Ursachen. Denn das gegenüber dem Dienstleistungssektor mit höheren Produktivitätsraten arbeitende Produzierende Gewerbe ist in Berlin weniger stark vertreten als in Deutschland insgesamt.



August 2015. VGR der Länder.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 5**

Ungeachtet dieser strukturellen Problematik sind die Konjunkturaussichten für Berlin positiv. Der Senat geht in seiner aktuellen Prognose für 2015 von einem Wirtschaftswachstum von 2,0 % aus; dieser Wert liegt im oberen Bereich des Prognosespektrums, das von Bundesregierung, Forschungsinstituten und internationalen Organisationen für Deutschland als Ganzes eröffnet wird (vgl. S. 38 f.).

Der Senat unterstützt die positive Wirtschaftsentwicklung und sichert die Rahmenbedingungen, damit sich auch in Zukunft die Wirtschaftskraft Berlins kräftig weiterentwickeln kann. Die aus dem Landeshaushalt bereitgestellten Mittel werden, flankiert von Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union, zielgerichtet sowohl für innovationspolitische Schwerpunkte wie z.B. Elektromobilität als auch für erfolgversprechende weitere Gewerbeansiedlungen eingesetzt. Nicht zuletzt ein im Großstadtvergleich niedriger Hebesatz der Gewerbesteuer (410 %) trägt zu einem investitionsfreundlichen Wirtschaftsklima bei.

Berlin ist eine weltoffene Stadt und entwickelt sich als Tourismus-Destination weiter mit hoher Dynamik. Im Jahr 2014 gab es mit 28,7 Mio. Gästeübernachtungen

und 11,9 Mio. Besuchern neue Rekordwerte. Bei den Auslandsgästen stieg die Übernachtungszahl wiederum überdurchschnittlich um 8,1 %. Aber auch im Inlandstourismus entstand mit +5,3 % ein spürbarer Zuwachs. Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Übernachtungen 2014 in Berlin um 6,5 %. Der deutliche Zuwachs in den ersten beiden Monaten 2015, als ein Übernachtungsplus zum Vorjahr von zusammen 8,0 % entstand, zeigt eine weiter starke Entwicklung des Berlin-Tourismus an.

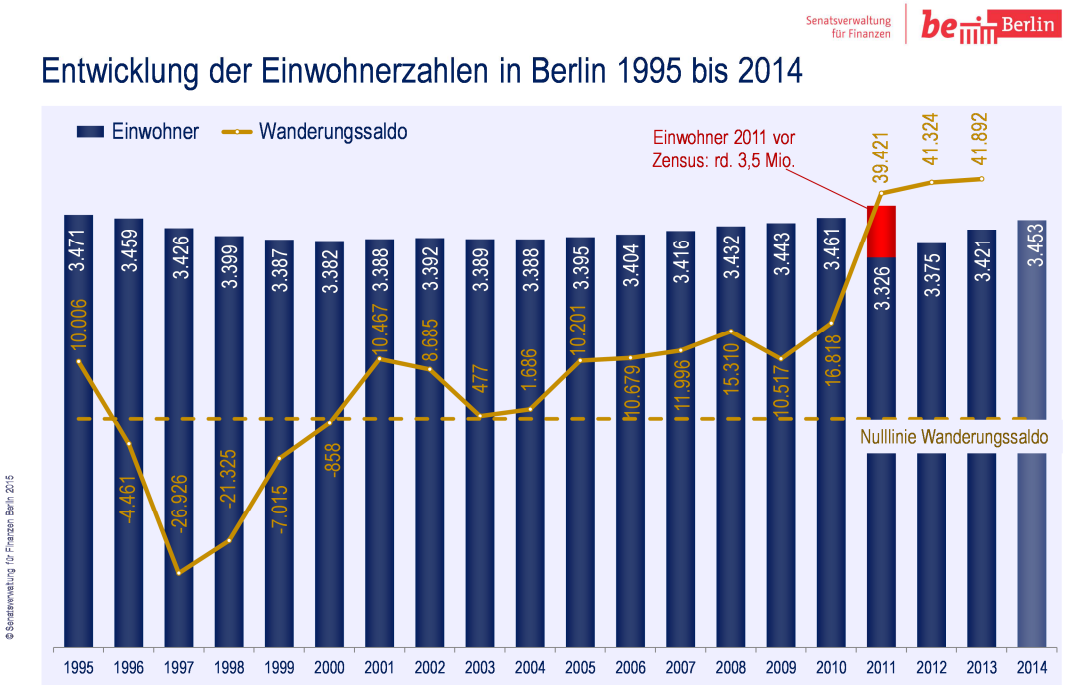
Der Tourismus strahlt damit positiv auf Berlins Einzelhandel und Gastgewerbe aus, bei denen sich die preisbereinigten Umsätze 2014 um 3,7 % bzw. 2,6 % erhöht haben. Auch ist die Stellenzahl in beiden Wirtschaftszweigen gestiegen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im Februar 2015 im gesamten Handel um 4.400 über dem Vorjahresstand, im Gastgewerbe entstand ein Plus von 5.600 Stellen.

Auch die Übernachtungsteuer (City Tax), die im vergangenen Jahr 29,2 Mio. Euro erbracht hat und im laufenden Jahr voraussichtlich 35 Mio. Euro zu den Einnahmen des Landes beitragen wird, hat diese Entwicklung nicht beeinträchtigt.

3 Die neuen Herausforderungen

- Die Berliner Bevölkerung wächst weiter.
- Dieses Wachstum beruht auf einem Geburtenüberschuss und einem positiven Wanderungssaldo, der am aktuellen Rand ausschließlich auf Außenwanderung zurückgeht.
- Die vorhandene Infrastruktur muss saniert und modernisiert werden.
- Dieser Aufgabenstellung tragen Senat und Abgeordnetenhaus durch eine angepasste Finanz- und Investitionspolitik Rechnung.

Der Bevölkerungszuwachs, über den bereits in der letzten Finanzplanung ausführlich berichtet wurde, setzt sich fort (siehe **Abb. 6**). Auch im Jahr 2014 hat sich die Einwohnerzahl Berlins weiter erhöht. Die Netto-Zuwanderung in den ersten drei Quartalen betrug etwa 23.000 Personen, bleibt damit allerdings bei linearer Hochrechnung auf einen Ganzjahreswert hinter den Vorjahren zurück. Dazu addiert sich weiterhin ein Geburtenüberschuss. Dieser hat schon in den ersten drei Quartalen 2014 einen Wert von über 4.000 erreicht (gegenüber 2.246 im gesamten Jahr 2013). Der amtliche Bevölkerungsstand zum 30.09.2014 betrug 3,453 Millionen Personen. Der Stand vor der Abwärtskorrektur durch den Zensus 2011 ist damit nahezu wieder erreicht.



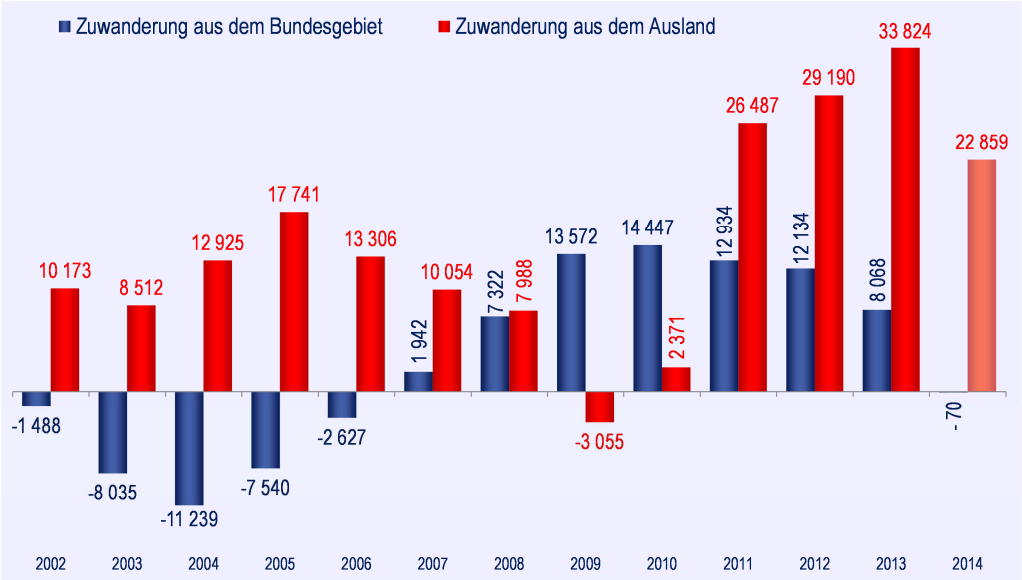
August 2015. Einwohner Berlins in Tsd. jeweils zum 31.12. mit Ausnahme 2014: 30.09. Wanderungssaldo nach Köpfen jeweils zum 31.12 .

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 6**

Zum ganz überwiegenden Teil geht das Bevölkerungswachstum auf einen positiven Wanderungssaldo zurück. Dieser Saldo erklärt sich für 2014 (wiederum bis einschließlich September) vollständig aus dem Saldo der Auslandswanderungen. Entsprechend spielt der Bevölkerungsaustausch mit dem übrigen Bundesgebiet in saldierter Betrachtung derzeit kaum eine Rolle (siehe **Abb. 7**).

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Zuwanderungen nach Berlin



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2015

August 2015. Quelle: Statistisches Landesamt Berlin/Brandenburg. 2002 bis 2013: Wanderungssaldo jeweils zum 31.12.; 2014: Wanderungssaldo 30.09.2014.

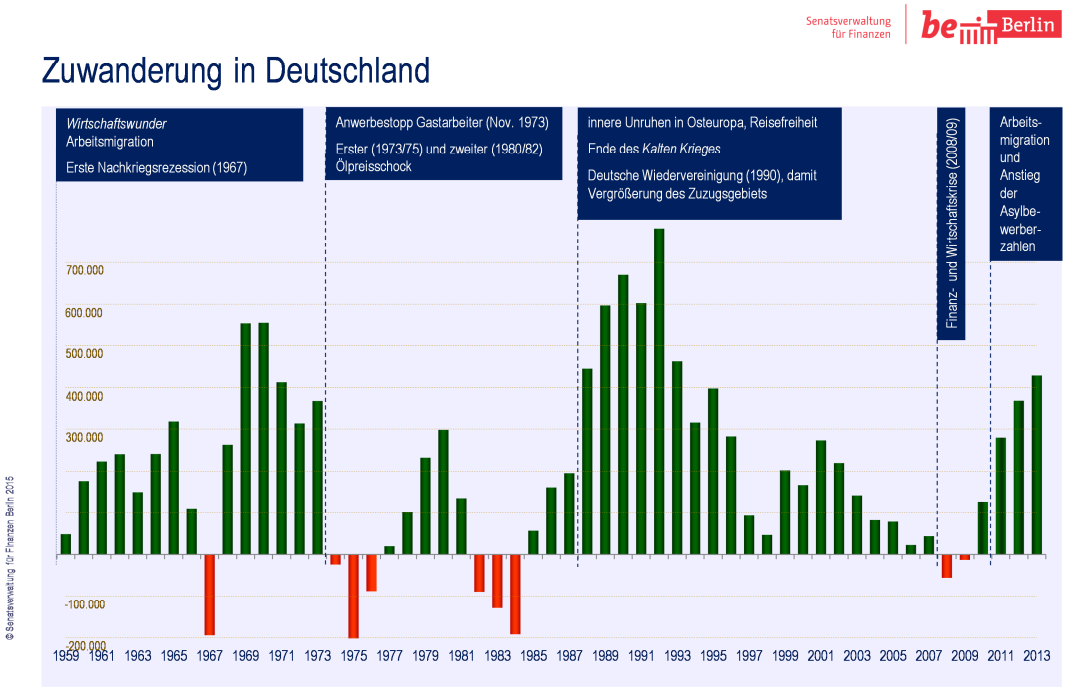
Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 7**

Am ganz aktuellen Rand, zu dem es noch keine belastbaren Daten gibt, deutet sich eine Verschiebung hinsichtlich der Herkunftsländer und damit auch der Wanderungsgründe ab. Während bisher die größten Gruppen von Zuzüglern nach wie vor aus Polen, Italien, Spanien, Bulgarien und Frankreich (Reihenfolge nach Höhe des Zuwanderungssaldos 2013) kamen, gewinnen Herkunftsländer des Nahen und Mittleren Ostens und in Afrika an Bedeutung. Neben dem weiterhin großen Zuzug von Menschen, die sich vom Wirtschafts- und Kreativstandort Berlin angezogen fühlen, gibt es eine steigende Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern, die hier Schutz und Hilfe suchen. Im Jahr 2014 hat sich ihre Zahl gegenüber dem Vorjahr auf etwa 12.000 verdoppelt. Für 2015 wird ein weiterer Anstieg erwartet.

Von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ist im Oktober 2012 für den Zeitraum von 2015 bis 2020 ein Bevölkerungsanstieg von bis zu +116.000 Personen prognostiziert worden. Eine Aktualisierung dieser Prognose ist für Dezember 2015 in Aussicht gestellt. Dass eine deutliche Erhöhung gegenüber der bisherigen Vorausschätzung zu erwarten ist, wurde bereits angekündigt.[5] Schon jetzt liegt eine neuere gesamtdeutsche Bevölkerungsvorausberechnung[6] vor, die

in ihren mittleren Szenarien die bisherigen Berechnungen für ganz Deutschland übersteigt. Da auch weiterhin damit zu rechnen ist, dass die Metropolen und darunter besonders Berlin den Bundestrend tendenziell übertreffen, wird das auch zu höheren Vorausschätzungen für Berlin führen.

Allerdings sieht das Statistische Bundesamt im gegenwärtig zu beobachtenden gesamtdeutschen Bevölkerungsanstieg nur eine durch sehr hohe Wanderungssalden bedingte temporäre Unterbrechung von etwa fünf bis sieben Jahren in dem langfristig unausweichlichen Trend zum Bevölkerungsrückgang.[7] Es wird für ausgeschlossen gehalten, dass der Wanderungssaldo auf Dauer den in gesamtdeutscher Hinsicht bestehenden Sterbeüberschuss ausgleicht. Selbst eine nachrichtlich vorgestellte Modellrechnung mit dem für unwahrscheinlich gehaltenen Wanderungssaldo von dauerhaft +300.000 Personen führt nicht zu einem grundsätzlich anderen Ergebnis, wenn auch der Rückgang einige Jahre später einsetzt.



August 2015. Jährlicher Wanderungssaldo. Quelle: Statistisches Bundesamt.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 8**

Insgesamt sind Wanderungssalden traditionell in Deutschland ein wenig verlässlicher Parameter der Bevölkerungsentwicklung (**Abb. 8**). Die Wanderungsentscheidung Einzelner wird nach Einschätzung von Migrationsforschern letztlich durch das Zusammenwirken von *Abstoßungsfaktoren (push)* in der Herkunftsregion und *Anziehungsfaktoren (pull)* in der Zielregion bestimmt.[8] Deutschland verfolgt nach wie vor keine gezielte Einwanderungspolitik und erlebt deshalb Migrationen, die oft eher das Ergebnis von Push- als von Pull-Entscheidungen sein dürften. Allerdings hinterlassen auch größere Konjunktureinbrüche deutliche Spuren

in der Wanderungsstatistik: 1967, 1975, 1982 und 2009 waren Jahre mit negativen realen Wachstumsraten für die deutsche Volkswirtschaft.

Fiskalische Folgen der demografischen Entwicklung

Gegenwärtig wächst Berlin nicht nur in absoluten Zahlen, sondern vergrößert sich auch überproportional zur gesamtdeutschen Einwohnerentwicklung. Das ist im System des Finanzverbundes mit Mehreinnahmen verbunden, stellt aber auch erhöhte Anforderungen an die Ausgabenseite des Haushalts. Schon der Doppelhaushalt 2014/2015 beinhaltete daher Schwerpunktsetzungen zugunsten der wachsenden Stadt. Berlin reagiert dabei verantwortungsbewusst auf das schon zu beobachtende und noch zu erwartende Bevölkerungswachstum. Es ist nicht daran gedacht, den gesamten Haushalt linear auszuweiten. Es wird vielmehr darauf geachtet, zielgerichtet gerade in den Bereichen nachzusteuern, in denen aus vergrößerter Einwohnerzahl ein echter Mehrbedarf erwachsen ist oder noch erwachsen wird.

Das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)

Im Vorgriff auf das SIWA-Errichtungsgesetz[9], das die Verwendung von Überschüssen zugunsten von Investitionen und Tilgungsleistungen ab 2015 regelt, wurde ein Weg gefunden, bereits den Finanzierungsüberschuss des Jahres 2014 zwischen diesen beiden Verwendungen aufzuteilen. Mit dem Nachtragshaushalt 2015 wurden die Voraussetzungen zur Leistung von Ausgaben aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) in Höhe von insgesamt 496 Mio. Euro geschaffen.

Zur Bewirtschaftung des Fondsvermögens sind sieben Maßnahmegruppen in fünfzehn Portfolios mit insgesamt rd. 200 Einzelmaßnahmen auf der Bezirks- und Hauptverwaltungsebene gebildet worden. Die haushaltsmäßige Abwicklung der Investitionsmaßnahmen erfolgt seit Mitte 2015.

Hierzu zählen insbesondere:

- Ausbau von Schul- und Kindertagesbetreuungskapazitäten
- Errichtung eines Wohnungsneubaufonds
- Errichtung von Flüchtlingsunterkünften
- Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen im Krankenhausbereich
- Modernisierung von Charité-Standorten
- Errichtung von Bädern
- Modernisierung von Polizei- und Feuerwehrstandorten

Im Rahmen eines Controllingverfahrens wird dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses alle sechs Monate über den Stand der Umsetzung des SIWA-Programms berichtet. Darüber hinaus hat der Senat im März 2015 die Einrichtung eines Lenkungsgremiums für das SIWA auf Staatssekretärsebene unter Leitung der Senatsverwaltung für Finanzen beschlossen. In diesem Lenkungsgremium sind auch eine Bezirksbürgermeisterin und ein Bezirksbürgermeister als stimmberechtigte Mitglieder vertreten. Auf der Grundlage eines standardisierten Controllings und Berichtswesens wird insbesondere auf den Projektfortschritt und die Einhaltung des Kostenrahmens der Einzelmaßnahmen ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Die Berichterstattung im Rahmen des Controllings erfolgt von den Bezirken zu den jeweils zuständigen Senatsfachverwaltungen und von dort zur Senatsverwaltung für Finanzen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in der Struktur des SIWA die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, die Senatsverwaltung für Inneres und Sport, die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales sowie die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz als projektführende und damit projektverantwortliche Stellen tätig sind.

Die Investitionsstrategie

Das Land Berlin einschließlich seiner Bezirke verfügt über einen ansehnlichen Bestand an öffentlicher Infrastruktur. Es gibt ein Straßennetz von etwa 5.400 km sowie ein öffentliches Nahverkehrsnetz. (Regionalbahn, S-Bahn, U-Bahn, Straßenbahn und Bus) von rd. 1.900 km Länge und einen langlebigen Fuhrpark, zwölf staatliche Universitäten und Hochschulen sowie über 600 öffentliche allgemeinbildende Schulen. Das Land hat eine große Universitätsklinik mit drei Standorten und einen öffentlichen Krankenhauskonzern mit neun Standorten, die zusammen mit zahlreichen freigemeinnützigen und privaten Kliniken die Krankenversorgung sicherstellen. Die aktuelle Sportanlagenstatistik weist etwa 4.500 offene und gedeckte Sportanlagen und 88 Bäder aus[10]; zum Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) gehören etwa 1.600 Gebäude (hauptsächliche Bürodienstgebäude, aber auch Sonderimmobilien wie Kultureinrichtungen, Haftanstalten, Polizeidienstgebäude, Gerichte etc.). Außerhalb klassischer Haushaltsbetrachtung befinden sich das Gasnetz, das Stromnetz, das Fernwärmenetz, Energieerzeugungsanlagen, Wasseraufbereitungswerke, das Wasser- und Abwassernetz sowie Müllverwertungsanlagen und Deponien.

Es besteht Einigkeit darüber, dass eine moderne und effiziente Infrastruktur wesentliche Voraussetzung für private Investitionen und ein unabdingbarer Faktor für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit einer Region ist.[11] Als Infrastruktur in einem weiten Sinne will der Senat diejenigen Netze und Einrichtungen verstehen, ohne deren Existenz eine Daseinsvorsorge für Einwohnerinnen und Einwohner in

verschiedenen Lebenslagen nicht möglich wäre und ohne die privatwirtschaftliche Güterproduktion und Leistungserstellung nicht oder nur mit geringerer Effizienz denkbar wären. Dabei spielen zunehmend auch solche Elemente eine Rolle, die nicht vom klassischen Infrastrukturbegriff erfasst sind, aber als digitale oder soziale Infrastruktur sowohl die Lebensqualität der Einzelnen als auch die gesamtwirtschaftliche Produktivität entscheidend erhöhen.

Investitionen in diesen Bereich sollen in der weiteren Betrachtung nicht unberücksichtigt bleiben. Das Gleiche gilt im Grundsatz für die Investitionen, die sich zwar im Öffentlichen Gesamthaushalt, aber nicht im Kernhaushalt des Landes niederschlagen. Hier sind die Beteiligungen sowie die Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu nennen (vgl. auch S. 29), die in erheblichem Umfang zum Investitionsgeschehen beitragen.

Eine quantitative Ausweitung von Infrastruktur ist in den Fällen notwendig, in denen wachsende Einwohnerzahlen, im Falle der Verkehrsinfrastruktur auch wachsende Besucher- bzw. Nutzerzahlen, das erfordern. Deshalb enthält das nachfolgend beschriebene Investitionsprogramm u.a.:

- Schulneu- und Schulergänzungsbauten in den Stadtbezirken, in denen mit wachsenden Schülerzahlen zu rechnen ist,
- Fördermittel für die Schaffung neuer Kindertagesstätten,
- Neu- und Ergänzungsbauten für die Berliner Hochschulen, die aufgrund steigender Studierendenzahlen erforderlich werden,
- Investitionsmittel für Krankenhäuser, die sich mit ihrem Angebot der steigenden Nachfrage anpassen müssen,
- Investitionsprogramme zur Schaffung preiswerten Wohnraums,
- Wohnheimneubauten für Asylbegehrende, denn auch sie bilden einen Teil der wachsenden Einwohnerschaft der Stadt,
- erste Ansätze für die sog. Tangentialverbindung Ost (TVO), die die Verkehrsanbindung der bevölkerungsreichen östlichen und südöstlichen Bezirke Berlins verbessern soll.

Die bisher geschilderten Maßnahmen dienen dazu, den Infrastrukturbestand des Landes gegenüber dem Status quo zu vergrößern. Von den im Haushalts- und Finanzplanungszeitraum (2016 bis 2019) insgesamt veranschlagten Bauinvestitionen (einschließlich der nachlaufenden Raten für bis dahin noch nicht abgeschlossene Vorhaben, ohne investive Zuschüsse) in Höhe von knapp vier Milliarden Euro ist ein Anteil von rd. 400 Mio. Euro, also etwa 10 %, den bestandserweiternden Investitionen zuzurechnen. Angesichts des hohen Ausstattungsstandards, den

das Land in quantitativer Hinsicht bereits erreicht hat, sind die dafür zur Verfügung stehenden Mittel grundsätzlich als ausreichend zu erachten.

Die Investitionspolitik im weiteren Sinne, also einschließlich der baulichen Unterhaltung, steht vor der Aufgabe, den vorhandenen Bestand zu sichern und vor dem Werteverzehr zu bewahren. Dieser Teil der Investitionspolitik deckt das gesamte Spektrum von der kleinen Bauunterhaltungsmaßnahme über die Grundsanierung bis zum Ersatzbau ab, der an die Stelle einer Immobilie tritt, die das Ende ihrer Nutzungszeit erreicht hat. Darauf entfällt dann notwendigerweise zunächst der große Anteil der schon genannten Ausgaben für bauliche Investitionen, der keinen kapazitätserweiternden Effekt hat, mithin gut dreieinhalb Milliarden Euro in den Jahren 2016 bis 2019 (wiederum einschließlich der nachlaufenden Raten für bis dahin noch nicht abgeschlossene Vorhaben).

Darüber hinaus stellt Berlin seit Jahren einen etwa gleichbleibenden Betrag von 300 Mio. Euro als Mittel der baulichen Unterhaltung zur Verfügung. Dies sind zwar nicht im haushaltsrechtlichen, aber sehr wohl im betriebswirtschaftlichen Sinne Aufwendungen für den Bestandserhalt der öffentlichen Infrastruktur. Im Entwurf des Doppelhaushalts 2016/2017 und für den Finanzplanungszeitraum werden wiederum die gleichen Größenordnungen ausgewiesen: gut 200 Mio. Euro p.a. für die bauliche Unterhaltung im Bereich Hochbau, ca. 80 Mio. Euro für den Tiefbau und zwischen 10 und 20 Mio. Euro für den Bestandserhalt der IT-Ausstattung des Landes.

Zusätzlich sind in dem aus Mieteinnahmen gespeisten Budget des SILB für die kommenden Jahre jeweils zwischen 65 und 80 Mio. Euro für Maßnahmen zum Abbau des Sanierungsstaus im Rahmen der baulichen Unterhaltung vorgesehen.

Über den reinen Instandhaltungsbedarf hinaus besteht die Notwendigkeit, vorhandene Einrichtungen mit Blick auf energetische, IT-technische und andere Anforderungen, wie z.B. den Barriereabbau, den aktuellen Erkenntnissen und ggf. auch neuen Rechtsvorschriften anzupassen und damit zukunftssicher zu machen. Diese qualitativen Anforderungen sind in der Regel nicht isoliert zu betrachten, sondern werden dann aufgegriffen, wenn bauliche Maßnahmen zur Bestandserhaltung notwendig werden. Dabei geht es in den seltensten Fällen nur um die Wiederherstellung eines früheren, durch Nutzung verschlechterten baulichen Zustands. Fast immer bietet es sich an, diese Gelegenheit zur qualitativen Verbesserung von Anlagegütern zu nutzen.

Die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung hatte in den vergangenen Jahren zur Folge, dass die für den Bestandserhalt aufgewendeten Mittel wie in anderen Ländern Deutschlands auch kaum ausreichten, um Substanzverlust zu verhindern. Es gibt kein allgemein akzeptiertes Verfahren zur Quantifizierung von Erhaltungsbedarfen. Dementsprechend fehlt auch ein allgemeingültiger Maßstab zur

Quantifizierung aufgelaufener Instandhaltungsrückstände. Verschiedene Institutionen aus Politik und Wissenschaft sind mit entsprechenden Untersuchungen an die Öffentlichkeit herangetreten. Die Ergebnisse divergieren stark und müssen auch daraufhin hinterfragt werden, wieweit sie interessegeleitet sind.

Häufig wird ausgehend von betriebswirtschaftlichen Kalkulationsmodellen die Forderung erhoben, ein bestimmter Anteil des BIP sei jährlich investiv zu verwenden. Dabei wird meistens nicht zwischen Erhaltungsinvestitionen und solchen zum quantitativen Ausbau des Bestandes unterschieden. Die Gegenüberstellung von idealtypisch postulierten mit tatsächlichen Investitionsquoten ergibt in diesen Betrachtungen die sog. Investitionslücke, die z.B. vom Hauptverband der deutschen Bauindustrie im Mai 2015 mit 3 % des BIP[12], gesamtstaatlich aktuell also fast 90 Mrd. Euro p.a., beziffert wird. Mit der Addition mehrerer Jahresraten lassen sich so nahezu beliebig hohe Investitionsrückstände errechnen.

Am 21. April 2015 hat eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingesetzte Expertenkommission (Fratzscher-Kommission) ihren Abschlussbericht vorgelegt[13]. Sie hat sich mit privaten und öffentlichen Investitionen, hier mit dem Schwerpunkt Verkehrsinfrastruktur, beschäftigt. Auch in diesem Bericht wird bemängelt, dass in Deutschland ein geringerer BIP-Anteil als in anderen OECD-Ländern für Investitionen aufgewendet werde. Hier wie in zahlreichen anderen Studien wird also der Investitionsrückstand in einem Top-down-Prozess aus gesamtwirtschaftlichen Zahlen abgeleitet.

Einen anderen Weg beschreitet die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Ausgehend von einer Umfrage in Gemeinden und Landkreisen gelangt sie zu dem Ergebnis, dass bezogen auf das Jahr 2014 die Aufwendung von 132 Mrd. Euro notwendig war, um die gesamtdeutsche »kommunale Infrastruktur in Quantität und Qualität auf den heute notwendigen Erhaltungszustand zu bringen«[14]. Der größte Anteil des genannten Betrages (26 %) entfällt auf Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, danach folgen Schule (einschließlich Erwachsenenbildung, 24 %) und dann mit großem Abstand und nur noch einstelligen Prozentsätzen die weiteren Politikfelder (Sportstätten, IT-Struktur, Gesundheit etc.).

In ähnlicher Weise hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als Ergebnis einer Kommunalumfrage einen gesamtdeutschen kommunalen Investitionsrückstand von sogar 156 Mrd. Euro ermittelt.[15] Dabei wurden die Bereiche Verkehrsinfrastruktur, Bildung, Freizeit/Kultur/Sport, Verwaltungsgebäude, Sicherheit, Ver- und Entsorgung, wirtschaftsnahe Infrastruktur und Gesundheit unterschieden. Wesentliches Ergebnis dieser Untersuchung ist auch eine Skalierung der genannten Bereiche nach dem Grad des geschätzten Investitionsrückstandes. So wird am Beispiel der Verkehrsinfrastruktur von 56 % der Befragten ein großer oder sehr großer Rückstand gesehen, während 29 % den Rückstand in diesem

Bereich nur in mittlerer Höhe, 15 % sogar nur als gering oder sehr gering einschätzen.

Alle bisher genannten Studien quantifizieren einen gesamtdeutschen Investitionsrückstand im öffentlichen Bereich. Jeder Versuch, den davon Berlin zurechenbaren Anteil zu ermitteln, ist notwendigerweise mit sehr großen Unsicherheiten behaftet und soll deshalb an dieser Stelle unterbleiben.

Deutlich wird aber, dass trotz der Erhöhung des Investitionsplafonds von bisher 1,4 auf nunmehr 1,75 Mrd. Euro p.a. und den zusätzlichen Maßnahmen über SIWA und SILB der bestehende Rückstand nicht innerhalb eines Finanzplanungszeitraums abzuarbeiten sein wird.

Es ist ein Zeitraum von mindestens zehn bis fünfzehn Jahren notwendig, um die Berliner öffentliche Infrastruktur an den anzustrebenden Erhaltungszustand heranzuführen und dabei auch die qualitativen Verbesserungen vorzunehmen, die zum jeweiligen Entscheidungszeitpunkt sinnvoll sind.

Wenn die Bewältigung dieser Aufgabe nicht von Zufälligkeiten abhängig sein soll, wird es erforderlich sein, eine systematische Bestandsaufnahme vorzunehmen. Anschließend muss eine gezielte, an sachgerechter Prioritätensetzung orientierte und den bestmöglichen Mitteleinsatz anstrebende Strategie festgelegt werden.

Das Investitionsprogramm

Die Investitionsausgaben des Kernhaushalts können für den Doppelhaushalt und die nachfolgenden Finanzplanungsjahre auf etwa 1,75 Mrd. Euro pro Jahr gesteigert werden. Selbst wenn man dabei berücksichtigt, dass der Flughafen BER künftig nicht mehr aus Rücklagen, sondern mit 183 (2016) bzw. 135 Mio. Euro (2017) aus dem Haushalt finanziert werden soll, verbleibt eine Erhöhung der übrigen Investitionsausgaben um 150 bis 200 Mio. Euro jährlich gegenüber den zurückliegenden Jahren. Nach wie vor stehen Bestandserhaltung und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur an oberster Stelle auf der politischen Agenda des Senats. Dies wird in geringem Maße auch unterstützt durch Bundesfinanzhilfen für kommunale Investitionen, insbesondere in Infrastrukturmaßnahmen (Kommunalinvestitionsförderfondsgesetz – KInvFG); der Bund stellt dem Land Berlin hierfür bis Ende 2018 insgesamt rd. 138 Mio. Euro zur Verfügung.

Gegenüber der Finanzplanung 2014 bis 2018 hat es so insbesondere Veränderungen durch eine weitere Aufstockung des Wohnungsneubaufonds, durch Erhöhung der Zuschüsse im Bereich ÖPNV, der Krankenhausförderung mit Einführung einer Investitionspauschale, zusätzliche Ausgaben für den Zukunftsstandort Tegel, weitere Zuführungen an den Forschungsverbund sowie durch die Berücksichtigung von modularen Gebäuden für Asylbegehrende gegeben. Diese Gebäu-

de sind so konzipiert, dass sie einer veränderten Nutzung zugeführt werden können, wenn die Zugangszahlen an Flüchtlingen wieder sinken sollten.

Über das »Sanitärsanierungsprogramm« (SaniP) werden vorhandene Sanitäranlagen in Schulen saniert. Hier gilt der Grundsatz *Neu für Alt*. Dies bedeutet, dass zugleich mit der Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen alle aktuellen Vorschriften zu Barrierefreiheit und Brandschutz sowie die Energieeinsparverordnung, die Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) und ähnliche Vorgaben umgesetzt werden.

Weitere signifikante Veränderungen der Planjahre gegenüber der Finanzplanung 2014 bis 2018 ergaben sich bei folgenden laufenden Baumaßnahmen (Einzelheiten zu Gesamtkosten und Jahresraten siehe Tabelle 3, Seite 57):

- Staatsoper

  Die Ratenanpassungen sind getragen von der Absicht der unverzüglichen Fertigstellung der Maßnahme im Jahr 2017.

- ICC

  Auf Grundlage seines Beschlusses vom 30.06.2015 zur Nachnutzung des ICC hat der Senat in der Finanzplanung ab 2018 die entsprechende Vorsorge zur Umsetzung der Schadstoffsanierung, zur Ertüchtigung des ICC zu einem modernen Kongressbetrieb mit flexibel nutzbaren Kongressflächen sowie zur Herrichtung der übrigen Flächen für eine künftige Nutzung getroffen.

- Bauhausarchiv

  Mit der Aufnahme dieser Maßnahme in die Finanzplanung hat der Senat der großen nationalen Bedeutung des Jubiläums des Bauhaus-Archivs im Jahr 2019 Rechnung getragen. Um die Finanzierungszusage durch den Bund nicht in Frage zu stellen, wurden die Raten auf die gleiche Höhe angehoben, wie vom Bund seinerseits in Aussicht gestellt.

- kooperative Leitstelle von Polizei und Feuerwehr

  Bei den Notrufannahmen der Polizei und der Feuerwehr bestehen technische Erneuerungsbedarfe in erheblichem Umfang, um die Sicherheit der Stadt auch weiterhin zu gewährleisten. Für die Polizei soll ein neues Einsatzleitzentrum auf einer Polizeiliegenschaft errichtet und die Leitstelle der Feuerwehr am Nikolaus-Groß-Weg baulich ertüchtigt bzw. erweitert werden. Beide Sonderbehörden werden in diesem Zusammenhang eine einheitliche Leitstellentechnik (Soft- und Hardware) erhalten, die zudem Digitalfunk-tauglich ist. Mit der Einführung eines gemeinsamen IT-Verfahrens (Einsatzleitsystem mit erforderlicher Kommunikationstechnik) verfolgt das Land Berlin das Ziel, die Ef-

fektivität und Effizienz der beiden Notrufleitstellen zu erhöhen und zwingende bauliche sowie technische Probleme zu lösen.

Neu gegenüber der Finanzplanung 2014 bis 2018 sind folgende landeseigene Baumaßnahmen (siehe dazu auch anliegendes Investitionsprogramm/gelbe Seiten, insbesondere Tabelle auf S. 129):

- Theater an der Parkaue; 2. Bauabschnitt

  Der 2. Bauabschnitt wurde mit dem Ziel des Abschlusses der Maßnahme in das aktuelle Investitionsprogramm aufgenommen.

- Sportforum: Funktionsgebäude

  Mit der Herrichtung der Herberge des Sportforums Berlin als Ersatz für das nicht mehr sanierbare Vereinshaus sowie als Sportfunktionsgebäude des Leichtathletikstadions soll die sportgerechte Betreibung und Verwaltung der Sportanlagen für den Olympiastützpunkt Berlin sichergestellt werden.

- Feuerwachen Altglienicke sowie Hohenschönhausen

  Der Senat hat zum Abbau des Sanierungsstaus ein »Sondersanierungsprogramm Freiwillige Feuerwehr« beschlossen. U.a. sollen durch den Neubau der Rettungswache Alt-Glienicke Unterstellmöglichkeiten für die erforderlichen Fahrzeuge, fachgerechte Lagermöglichkeiten und dem Arbeitsschutz genügende Sozial- und Sanitärräume geschaffen werden.

  In Hohenschönhausen gab es bisher keine Berufsfeuerwehr, sodass die Versorgung aus angrenzenden Bezirken erfolgen musste. Mit der Errichtung einer neuen Berufsfeuerwache soll die Versorgungslücke im wachsenden Ortsteil Hohenschönhausen geschlossen werden.

- JVA Moabit sowie Tegel

  Mit Blick auf die Ergebnisse der Berufungsverhandlung vor dem Kammergericht Berlin zu möglichen Schadensersatzpflichten des Landes Berlin gegenüber Gefangenen, die rechts- und verfassungswidrig in der Teilanstalt I (TA I) der JVA Tegel untergebracht waren, und vor dem Hintergrund der sich aktuell verschärfenden Rechtsprechung zur Unterbringungs-, Betreuungs- und Beschäftigungssituation von Gefangenen in der Untersuchungshaft gehört auch nach der Inbetriebnahme der JVA Heidering die Schaffung verfassungsmäßiger und rechtskonformer Einzelunterbringungsmöglichkeiten für Gefangene im geschlossenen Männervollzug weiterhin zu den vordringlichen Aufgaben im Berliner Justizvollzug. In diesem Kontext wurden bauliche Investitionsmaßnahmen für die Justizvollzugsanstalten Tegel und Moabit in die Investitionsplanung aufgenommen.

- ZOB: Kapazitätserweiterung

  Die Nutzungszahlen des Zentralen Omnibusbahnhofs (ZOB) am Messedamm in Berlin sind durch die Liberalisierung des Fernbusverkehrs zum 1. Januar 2013 stark angestiegen. Im Rahmen der erforderlichen Grundinstandsetzung des ZOB soll eine Kapazitätserweiterung durch den Komplettumbau der Verkehrsanlage erfolgen. Das Konzept sieht eine Anordnung der Haltestellen im Mittelbereich in zwei Schrägreihen sowie am Außenring im Sägezahnmuster vor; nach Abschluss der Baumaßnahme soll der ZOB über 37 statt 27 Bushaltestellen verfügen. Der ZOB erhält ein durchgängiges Blindenleitsystem sowie Hörsäulen für sehbehinderte Menschen. Darüber hinaus erfolgt eine Grundinstandsetzung (einschließlich energetischer Sanierung) der Gebäude.

- Schleuse Neukölln

  Der Neuköllner Schifffahrtkanal soll durch den Ersatzneubau der Schleuse Neukölln und von Uferwänden ertüchtigt werden. Er entwässert die angrenzenden Stadtflächen, sorgt damit für siedlungsverträgliche Grundwasserstände und entlastet als Vorfluter die Kanalisation. Die Standsicherheit und Gebrauchstauglichkeit der Anlage werden zurzeit nur provisorisch gesichert. Mittelfristig muss die Schleuse erneuert werden, um eine Sperrung zu verhindern.

- OSZs Sozialwesen

  Wegen des desolaten baulichen Gebäudezustandes und steigender Schülerzahlen ist die Baumaßnahme dringend erforderlich.

- OSZ Bautechnik II

  Der Standort soll im 2. Bauabschnitt umfassend saniert und für die Sekundarstufe II sowie das Abendgymnasium ausgebaut werden. Wegen des erheblichen Anstiegs der Schülerzahlen dient der Ausbau auch der Bereitstellung weiterer Schulplätze.

- OSZ KfZ-Technik

  Wegen der stetigen Weiterentwicklung sowie der zunehmenden Elektrifizierung in der Fahrzeugbranche müssen die Raumkapazität und Ausstattung für den Ausbildungsbereich der Kraftfahrzeugmechatronikerin/des Kraftfahrzeugmechatronikers erweitert werden.

- OSZ Konrad Zuse

  Im Rahmen der neuen Ausbildungsordnung zur Fachpraktikerin/zum Fachpraktiker im Gebäudeservice werden für Menschen mit Behinderung nach § 66 Berufsbildungsgesetz neue Ausbildungsplätze geschaffen.

Eine Vielzahl weiterer neuer Investitionsmaßnahmen ist im Wissenschaftsbereich vorgesehen.[16] Um Berlins Attraktivität als Wissenschaftsstandort auch in Zukunft beizubehalten, sichert der Senat die vorhandene Infrastruktur im staatlichen Hochschulbereich mit einem Investitionsplafond. Für die staatlichen Hochschulen einschließlich der Charité wurde für den Zeitraum 2017 bis 2026 ein langfristiger Investitionsplafond vereinbart. Beginnend ab 2017 werden 60 Mio. Euro zuzüglich einer zweiprozentigen Indexsteigerung ab 2018 zur Verfügung gestellt. Hierzu gehören nicht die allgemeinen investiven Zuschüsse entsprechend den Hochschulverträgen, die 32 Mio. Euro p.a. aus dem Investitionspakt Hochschulbau, die SIWA-Mittel sowie die Einnahmen aus Mitteln des Bundes für Forschungsbauten gemäß Artikel 91b Grundgesetz.

Damit stellt das Land von 2017 bis 2026 als Plafond insgesamt 657 Mio. Euro zur Verfügung. Dieser Investitionsplafond wird mit Mitteln aus dem Investitionspakt Hochschulbau (Entlastung aus der BAföG-Übernahme durch den Bund) verstärkt und erhöht sich damit um weitere 220 Mio. Euro. Insgesamt stehen zur Finanzierung landeseigener Hochschul- und Charitébaumaßnahmen für den Zeitraum 2017 bis 2026 somit 1.082 Mio. Euro zur Verfügung.

Tabelle 1: Investitionen im Wissenschaftsbereich	
Investitionsplafond 2017 bis 2026	657
Verstärkung aus BAföG-Entlastung	220
SIWA-Mittel	53
AV-FuG-Mittel[1]	52
Investitionspaket (BAföG-Entlastung)	100
Investitionsvolumen 2017 bis 2026 insgesamt	**1.082**
Millionen Euro. **1** Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten und Großgeräte	

Aus diesem Plafond werden alle erforderlichen Landesbaumaßnahmen finanziert. So konnten im Wissenschaftsbereich folgende neue Investitionen in der Finanzplanung 2015 bis 2019 berücksichtigt werden:

- FU: Forschungsbauten für Tiermedizinische Resistenzforschung und für Biogrenzflächen sowie für Fleischhygiene und -technologie
- HU: Hauptgebäude, Philologische Institute sowie Theoretische Biologie
- TU: Fassade Technische Chemie sowie Lehr- und Laborgebäude
- Beuth: Neubau Campus Mitte

- HTW: IT-Infrastruktur
- Charité, CCM: Psychiatrie und Psychotherapie, standortübergreifendes IT-Zentrum sowie Forschungs- und Gesundheitszentrum
- Charité, CBF: Fassade, Behandlungsbau sowie Pflegestationen
- Charité, CVK: Zentrale Kälte sowie Herz-Kreislaufzentrum
- alle Campi der Charité: Nachrichten- und Sicherheitstechnik, Gebäudeautomation und Mess-, Steuerungs- und Regeltechnik (MSR)

Der Forschungsbau für Tiermedizinische Resistenzforschung an der FU ist ein gemeinsam von Bund und Land finanzierter Forschungsbau nach Art. 91b GG. Bei den anderen Hochschulbaumaßnahmen handelt es sich um dringend erforderliche Instandsetzungs- und Erweiterungsbauten.

Die Baumaßnahmen, die – zusätzlich zum Masterplan der Charité – nunmehr neu in der Finanzplanung berücksichtigt werden konnten, sind Teil der Gesamtentwicklungsplanung der Charité, die an allen Standorten einen Gesamtinvestitionsbedarf von rund 600 Mio. Euro für die nächsten Jahre ausweist. Dem Senat ist es auf der Grundlage seines Beschlusses Nr. S-64/2015 zur aktualisierten Gesamtentwicklungsplanung der Charité – Universitätsmedizin Berlin vom 20.01.2015 gelungen, im Rahmen der Haushaltsverhandlungen 2016/2017, einen Teil dieser Maßnahmen finanziell abzusichern.

Die Einstein Stiftung Berlin wird langfristig und stetig gefördert; neben der Grundfinanzierung erfolgt als Hilfestellung für die weitere Spendenakquise eine Kofinanzierung zu eingeworbenen Spenden oder Zugängen aus sonstigen privaten Mitteln, z.B. Erbschaften.

Diese Darstellung betrifft die Investitionsausgaben, die als Teil des Kernhaushalts im anliegenden Investitionsprogramm (gelbe Seiten) ausgewiesen werden. Darüber hinaus leistet das Land Berlin durch das Sondervermögen SIWA (siehe Seite 18) sowie durch seine Beteiligungen, Anstalten und Körperschaften erhebliche investive Anstrengungen, die dazu dienen, den Sachkapitalbestand zu erhalten, zu modernisieren und nach Möglichkeit auszubauen. Zahlreiche Einrichtungen und Unternehmen wie z. B. die Universitäten, die Charité oder Vivantes als Teil des öffentlichen Gesamthaushalts erhalten investive Zuschüsse und investieren zusätzlich auch aus eigenen Mitteln (2014: ca. 1,7 Mrd. Euro).

Generell gilt, dass Berlin als Konsolidierungsland die Zahl der gleichzeitig verfolgten Großprojekte (>100 Mio. Euro) begrenzen muss. Diese Beschränkung erlaubt eine Mobilisierung interner Kapazitäten zur Vorbereitung und Planung. Diese Finanzplanung geht davon aus, dass nach Fertigstellung der laufenden Großprojekte BER und Staatsoper jeweils ein neues begonnen werden kann.

Personalplanung für die wachsende Stadt

Das Land Berlin hat seit Jahren einen konsequenten Personalabbau verfolgt, der auf sozialverträgliche Weise durch Nutzung der natürlichen Fluktuation bei enger Begrenzung der Zahl der Neueinstellungen erreicht wurde. Zum Jahresbeginn 2015 belief sich der Personalbestand auf rd. 105.500 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Für die zukünftige Entwicklung nach dem Jahr 2015 müssen die dargestellten Erwartungen zum weiteren Anwachsen der Bevölkerung, aber auch die in den Vorausschätzungen enthaltenen Unsicherheiten berücksichtigt werden.

Das stellt eine an der wachsenden Stadt ausgerichtete antizipierende Personalplanung vor erhebliche Herausforderungen. Ab 2015 kann landesweit betrachtet in den Bereichen, die noch unter Konsolidierungsauflagen stehen, ein weiterer struktureller Personalabbau erwartet werden, dem aber die Notwendigkeit entgegenläuft, in anderen Bereichen zusätzliches Personal einzustellen.

Bereits für die Jahre 2012 bis 2015 wurden Personalzugänge im Umfang von rund 3.100 VZÄ für die Bewältigung neuer Aufgaben bzw. zur Bewältigung eines steigenden Aufgabenvolumens anerkannt. Darüber hinaus sind mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt weitere 2.258 Zugänge für 2016 und nochmals 1.101 VZÄ für 2017 im Bereich der Hauptverwaltung berücksichtigt worden, wobei diese zusätzlichen Stellen insbesondere für pädagogisches Personal, aber auch für die Sicherheitsbereiche und den Bereich der Flüchtlingsbetreuung zur Verfügung gestellt worden sind. Insbesondere wurden die Stellenrahmen der Ausländerbehörde, beim Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) und bei der/dem Integrationsbeauftragten zur Verbesserung der Aufnahmesituation von Flüchtlingen, der Willkommenskultur und der Integration um über 200 Stellen ausgeweitet. In diesen Bereichen – aber auch in anderen Sonderbereichen wie z.B. im Justizvollzug oder in den Finanzämtern – wird sich auch zukünftig die Bevölkerungsentwicklung unmittelbar auswirken.

Darüber hinaus wurden den Bezirksverwaltungen seit 2013 nach derzeitigem Stand rd. 400 VZÄ für zusätzliche Aufgaben zugestanden. Dazu gehören insbesondere personelle Verstärkungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Wohnungsbau, zur Umsetzung der Zweckentfremdungsverbotsverordnung, zur Umsetzung der geänderten Trinkwasserverordnung, zur besseren Transferkostensteuerung im Sozialbereich und zur Verstärkung der Bürgerämter. Ferner können bei absehbarem Personalbedarf ab 2015 alle Nachwuchskräfte nach Abschluss einer erfolgreichen Ausbildung unbefristet übernommen werden, sofern die Ausbildungsnote 3,49 oder besser ist und die persönliche Eignung gegeben ist.

Auch der Doppelhaushalt 2016/2017 sieht eine Verstärkung der Ausgaben vor, die den Leistungsumfang der Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger der wach-

senden Stadt bestimmen. Soweit sich dieser Mehrbedarf im Bereich der Berliner Bezirke manifestiert, wurde er durch eine AG »Wachsende Stadt – Bezirksplafond« quantifiziert, die ihren Abschlussbericht am 5. Mai 2015 vorgelegt hat. Die Feststellung des Mehrbedarfs in diesem Bereich orientiert sich an den von der wachsenden Stadt besonders betroffenen Bezirks-Produkten, die vor allem von den nachstehend genannten Ämtern erstellt werden:

- Ordnungsamt sowie Veterinär- und Lebensmittelaufsicht
- Gesundheitsamt (insbesondere Einschulungsuntersuchungen)
- Standesamt
- Schule und Sport (Schulträgerschaft, Bereitstellung von Sportanlagen)
- Jugendamt (Hilfen zur Erziehung/HzE, Kita-Gutscheine, Elterngeld)
- Weiterbildung
- Hochbau- und Tiefbauamt

Die bereits eingetretenen bzw. erwarteten Mengenentwicklungen und die korrespondierenden Personalmehrbedarfe wurden bezirksscharf ermittelt. Die gesamte Erhöhung beläuft sich für 2016 auf rd. 9,3 Mio. Euro (entspricht 206,6 VZÄ) und für 2017 in kumulierter Betrachtung 13,5 Mio. Euro (entspricht 300,8 VZÄ). Hinzu tritt ein 15-prozentiger Sachkostenaufschlag auf die ermittelten Personalkosten.

Die Arbeitsgruppe wird Ende 2015/Anfang 2016 ihre Arbeit wieder aufnehmen, um bei Bedarf für das Jahr 2017 nachzusteuern.

Mit der erstmaligen zentralen Veranschlagung von Mitteln im Umfang von 10 Mio. Euro im Haushalt 2015 wurde die Implementierung eines strukturierten berlinweiten Wissenstransfers angestoßen. Die Mittel stehen den Behörden des unmittelbaren Landesdienstes Berlin unter anderem für Vorhaben wie notwendige Stellendoppelbesetzungen, die Einrichtung von Beschäftigungspositionen für Wissensmanagerinnen bzw. Wissensmanager oder die Fortführung des Europäischen Verwaltungsmitarbeiteraustausches zur Verfügung.

Die Fortführung und Weiterentwicklung des gut angenommenen Projekts zum landesweiten Wissenstransfer ist vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Altersfluktuation im öffentlichen Dienst Berlins zwingend geboten, sodass auch für den Haushalt 2016/2017 entsprechende Mittel im bisherigen finanziellen Umfang zentral zur Verfügung stehen werden. Dabei sollen erfolgreiche Wissenstransfermaßnahmen, aber auch neue, im Kontext des Wissenstransfers stehende Handlungsfelder wie beispielsweise IT-gestützte und in die IT-Strategie des Berliner Landesdienstes integrierbare Verfahren, begleitende Organisationsentwicklungsmaßnahmen oder Qualifizierungsangebote zur (Weiter-)Entwicklung und Stärkung von Wissenskompetenzen finanziert werden.

Flüchtlinge und Asylbegehrende

Berlin ist eine offene Stadt. Flüchtlingen aus Krisenregionen der Welt eine sichere Zufluchtsstätte zu sein ist ein Gebot der Stunde und Teil des Berliner Selbstverständnisses. Aus der Umsetzung dieses Anspruchs erwächst angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen allerdings auch eine nicht unbeträchtliche Haushaltsbelastung.

Ressortübergreifend wurden im Haushalt 2016/2017 Ausgaben von 405 Mio. Euro (2016) und 484 Mio. Euro (2017) eingeplant. Ein Großteil davon entfällt auf die Leistungen an Asylbegehrende sowie auf die Kosten ihrer Unterbringung. Darin eingeschlossen ist auch die Schaffung von landeseigenen Unterbringungsmöglichkeiten im Umfang von 40 Mio. Euro zusätzlich zu den aus dem Sondervermögen Investitionen in die Wachsende Stadt (SIWA) bereitgestellten 40 Mio. Euro.

Ob Integration in den Arbeitsmarkt, gesundheitliche Versorgung, Eingliederung in die Gesellschaft: Die Versorgung von Flüchtlingen beinhaltet weit mehr als die Pflichtleistungen, ein Dach über dem Kopf und die für den Lebensunterhalt unabdingbaren Mittel, zur Verfügung zu stellen. Berlin hat im Doppelhaushalt 2016/2017 eine deutliche Aufstockung der Mittel für Willkommensklassen, für Integrationslotsen, für Sprachförderung, für Beratungsstellen sowie für die Einrichtung eines Willkommenszentrums vorgesehen. Die Bewältigung dieser Aufgabe wird zudem auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Stellen unterstützt (siehe dazu S. 19 f.).

Weder Berlin noch die anderen Länder und Kommunen können die Kosten, die aus den aktuellen Zugangszahlen resultieren, allein tragen. Der Bund hat sich bereit erklärt, die bisherige Soforthilfe im Jahr 2015 zu verdoppeln (vgl. dazu S. 45). Bund und Länder sind sich einig, dass die Bewältigung dieser großen Herausforderung in gesamtstaatlicher Verantwortung liegt. Es besteht die Zusage, dass sich der Bund ab 2016 strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten beteiligen wird, die mit der Aufnahme von Asylbegehrenden und Flüchtlingen verbunden sind. In der hierzu eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe wird Berlin seine Position einbringen. Mögliche Ergebnisse sind weder im Zahlenwerk des Haushaltsentwurfs 2016/2017 noch in dieser Finanzplanung enthalten.

.

4 Haushaltsüberwachung, Konsolidierung, Sanierung

- Berlin hat 2014 sowohl die Obergrenze der Nettokreditaufnahme aus der Sanierungsvereinbarung als auch die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits aus der Konsolidierungshilfenvereinbarung eingehalten.
- Der Stabilitätsrat hat diese konsolidierungspolitischen Erfolge gewürdigt und sieht voraus, dass das Sanierungsverfahren im Jahr 2016 erfolgreich abgeschlossen werden kann, wenn Berlin auf Konsolidierungskurs bleibt.
- Die grundgesetzlich garantierten Konsolidierungshilfen (80 Mio. Euro p.a.) werden weiterhin für die Jahre bis einschließlich 2019 gewährt, soweit Berlin die Voraussetzungen erfüllt.

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 vier) Kennziffern oder die Standardprojektion auffällig, so leitet der Stabilitätsrat ein Evaluationsverfahren ein, das im Regelfall zu einem Sanierungsverfahren überleitet. Die nächsten Stabilitätsberichte sind dem Stabilitätsrat von allen Ländern und dem Bund im Oktober 2015 vorzulegen.

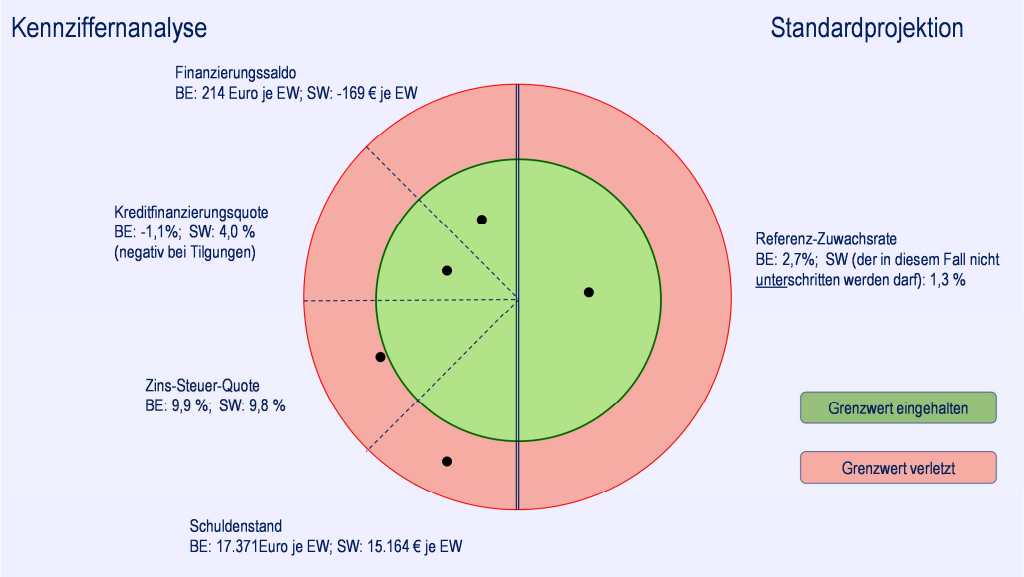
Die nachstehende **Abb. 9** zeigt in der besonderen, für Zwecke der Stabilitätsberichterstattung festgelegten Abgrenzung, wie sich die Berliner Meldung zu den Schwellenwerten verhält. Am Beispiel der Zahlen des abgeschlossenen Haushaltsjahres 2014 lässt sich zeigen, dass Berlin von den vier Kennziffern die beiden unter dem Schwellenwert ausweisen kann, die die Performance der aktuellen Haushalts- und Finanzpolitik zeigen. Der Berliner Haushaltsabschluss 2014 hat einen positiven Finanzierungssaldo und – da in diesem Jahr Schulden getilgt wurden – eine negative Kreditfinanzierungsquote. Die Länderdurchschnitte und die daraus abgeleiteten Schwellenwerte hatten in beiden Fällen ein anderes Vorzeichen. Berlin kann die Schwellenwerte also unterschreiten. Anders verhält es sich mit der Zins-Steuer-Quote und dem Schuldenstand, den beiden Kennziffern, die vor allem die finanzpolitische Historie abbilden. In diesen beiden Fällen verletzt Berlin den geltenden Schwellenwert, weil der weit überdurchschnittliche Schul-

denstand zwangsläufig mit einer hohen Zins-Steuer-Quote verbunden ist. Auch das insgesamt niedrige Zinsniveau kann dies nicht verhindern, denn es begünstigt alle Länder und geht damit in die Schwellenwertberechnung ein. Dennoch ist die Zins-Steuer-Quote im Verlauf der letzten Jahre deutlich an den jeweiligen Schwellenwert herangerückt. In den Jahren 2008 (erstmalige Berechnung) bis 2011 hat dieser Abstand stets zwischen 0,7 und 1,1 Prozentpunkte betragen. 2012 verkleinerte er sich auf 0,6 Prozentpunkte, 2013 waren noch 0,4 Prozentpunkte Abstand zu vermelden. 2014 betrug die Überschreitung schließlich nur noch 0,1 Prozentpunkt. Damit erscheint es möglich, dass bei weiteren Tilgungen in den nächsten Jahren auch dieser Schwellenwert übersprungen werden könnte.

Das zweite Prüfkriterium, die sog. Standardprojektion, stellt auf die Überlegung ab, dass es keinem Land gelingen wird, seinen Schuldenstand in die unauffällige (grüne) Zone zu drücken, wenn dazu für die kommenden sieben Jahre der jahresdurchschnittlicher Ausgabenanstieg so niedrig sein müsste, dass er um mehr als drei Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Wert der Länder liegt. Schematisch und mit Standardannahmen gerechnet werden die Länderhaushalte insgesamt bis 2021 um 4,3 % p.a. wachsen; der daraus abgeleitete Schwellenwert, der in diesem Falle nicht *unter*schritten werden darf, beträgt 1,3 %. Berlin könnte es mit einer Zuwachsrate von maximal 2,7 % p.a. erreichen, im Endjahr der Projektion mit seinem Schuldenstand nicht mehr auffällig zu sein. Diese rein rechnerische Wachstumsrate der Ausgaben, die nicht mit einer Politikempfehlung zu verwechseln ist, liegt über dem Schwellenwert. Deshalb ist auch die Standardprojektion für Berlin unauffällig.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2015

August 2015. Auszug aus Kennziffernauswertung (Aktuelle Haushaltslage 2014) und Standardprojektion (2014 bis 2021), über die Berlin im Stabilitätsbericht 2015 berichten wird. BE = Berlin, EW = Einwohner, SW = Schwellenwert.

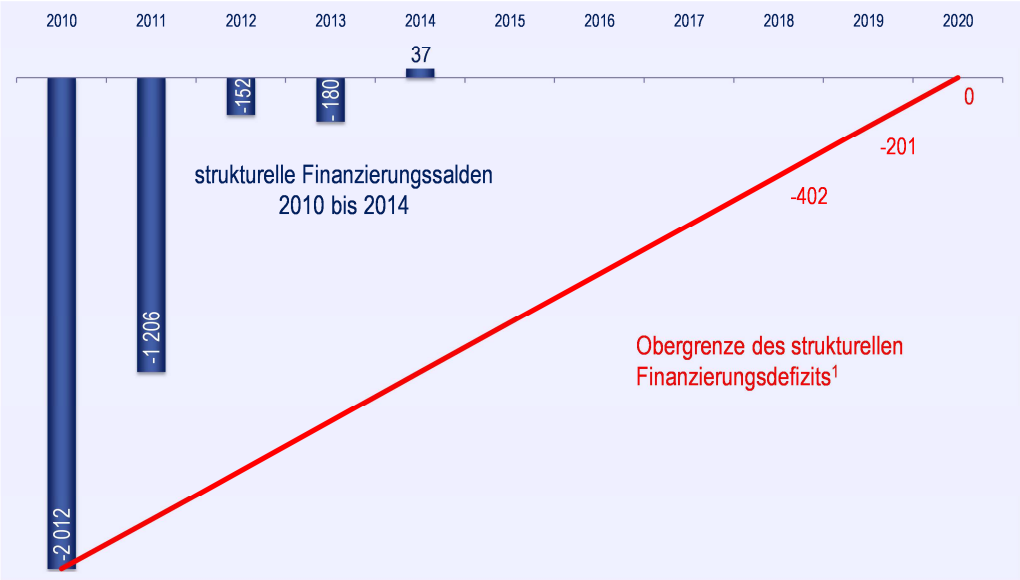
Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 9**

Konsolidierungsvereinbarung und Konsolidierungshilfen

Berlin erhält jährlich 80 Mio. Euro als Konsolidierungshilfe. Die Einhaltung der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits ist dem Stabilitätsrat jährlich mit einem Konsolidierungsbericht im April des Folgejahres nachzuweisen. Berlin ist es auch 2014 gelungen, die mit der Verwaltungsvereinbarung gesetzte Obergrenze deutlich zu unterschreiten (**Abb. 10**). Eine weitere Jahresrate der Konsolidierungshilfen (80 Mio. Euro) wurde fristgerecht zum 1. Juli 2015 ausgezahlt. Genau betrachtet handelt es sich bei diesem Betrag um die nach Überprüfung fällige Restzahlung zur Konsolidierungshilfe 2014 (noch 1/3 der Jahresrate) und die gleichzeitige Auszahlung von 2/3 des Jahresbetrages für 2015.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Entwicklung der strukturellen Finanzierungssalden 2010 bis 2014



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2015

August 2015. Millionen Euro. 1 gemäß § 4 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 10**

Sanierungsvereinbarung

Das Land Berlin hat sich mit der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm nach § 5 Stabilitätsratsgesetz[17] zur Durchführung eines Sanierungsprogramms in den Jahren 2012 bis 2016 verpflichtet. Kern des Sanierungsprogramms ist die Absenkung der Nettokreditaufnahme – den Vorgaben und der Berechnungsmethodik folgend, die für die Ermittlung des strukturellen Defizits im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vereinbart worden sind[18] – sowie die Umsetzung von Maßnahmen, die die Einhaltung der Absenkung der Kreditaufnahme sicherstellen sollen. Über den Erfolg der Kon-

solidierungsanstrengungen berichtet das Land Berlin ebenso wie die drei anderen Sanierungsländer (Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein) halbjährlich dem Stabilitätsrat.

Das Land Berlin bewegt sich hinsichtlich der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen in dem vorgesehenen Zeitfenster. Der Stabilitätsrat hat dementsprechend in seinem jüngsten Beschluss zum Siebten Sanierungsbericht Berlins[19] vermerkt, dass sich die Haushaltssituation des Landes seit Beginn des Sanierungsprogramms entscheidend verbessert habe. Es werden die Grundlagen dafür gesehen, das Sanierungsverfahren im Jahr 2016 erfolgreich abzuschließen. Dies setze aber voraus, dass Berlin in den kommenden Jahren *auf Konsolidierungskurs* bleibe.

5 Das finanzpolitische und konjunkturelle Umfeld in Deutschland

- Die vorrangige finanzpolitische Aufgabe der nächsten Jahre ist die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.
- Berlin verfolgt dabei im Verbund mit den übrigen Ländern des *Forums Finanzausgleich* das Ziel, dass auch künftig allen Ländern eine aufgabengerechte Finanzausstattung zur Verfügung steht.
- Die Einschätzungen zur konjunkturellen Lage sprechen bei Unterschieden im Detail von einem derzeit stabilen, aber nicht risikofreien Umfeld.

Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Sowohl das Maßstäbegesetz als auch das geltende Finanzausgleichsgesetz als einfachgesetzliche Konkretisierungen des im Grundgesetz garantierten bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Gleichzeitig treten der Solidarpakt II für die neuen Länder und Berlin sowie weitere finanzpolitisch bedeutsame Gesetze außer Kraft. Ebenso gilt das Neuverschuldungsgebot für die Länder ab dem Jahre 2020 vollständig.

Damit ist es notwendig, die Regelungen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich und die übrigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen insbesondere im vertikalen Verhältnis der Länder zum Bund fortzuschreiben. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sind in den vergangenen Jahren auf den verschiedensten Ebenen geführt worden. Am 12. Dezember 2014 haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf ihrer Konferenz mit der Bundeskanzlerin beschlossen, ein Konzept für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, das als Grundlage für das anschließende Gesetzgebungsverfahren geeignet ist.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich und weitere Finanzströme zwischen Bund und Ländern sind von erheblicher fiskalischer Bedeutung für die jeweiligen Landeshaushalte. Die unterschiedlichen, oft widerstreitenden Interessen des Bundes und auch der Länder untereinander müssen im Ergebnis zu einem tragfähigen Gesamtkonzept zusammengeführt werden.

Ein Gespräch zwischen der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidentinnen und –präsidenten der Länder am 18. Juni 2015 hat noch nicht den erhofften Durchbruch erbracht. Die Sonderkonferenz der Ministerpräsidentinnen und –präsidenten am 10. Juli 2015 erbrachte ebenfalls noch kein Ergebnis und soll am 9. September fortgesetzt werden.

Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen

Die Regierungen der Länder Bayern und Hessen haben im März 2013 beim Bundesverfassungsgericht einen Normenkontrollantrag zum Länderfinanzausgleich eingereicht. Bereits in der letzten Finanzplanung ist über diesen Antrag und die hierzu vorgelegten Stellungnahmen anderer Länder und der Bundesregierung informiert worden (Finanzplanung 2014 bis 2018, S. 31 f.).

Die baden-württembergische Landesregierung hat angekündigt, sich dem Normenkontrollantrag anzuschließen, wenn sich in diesen Monaten keine Einigung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen abzeichnet. Es ist weiterhin weder ein Termin für eine etwaige mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht noch für eine Entscheidung in der Sache bekannt.

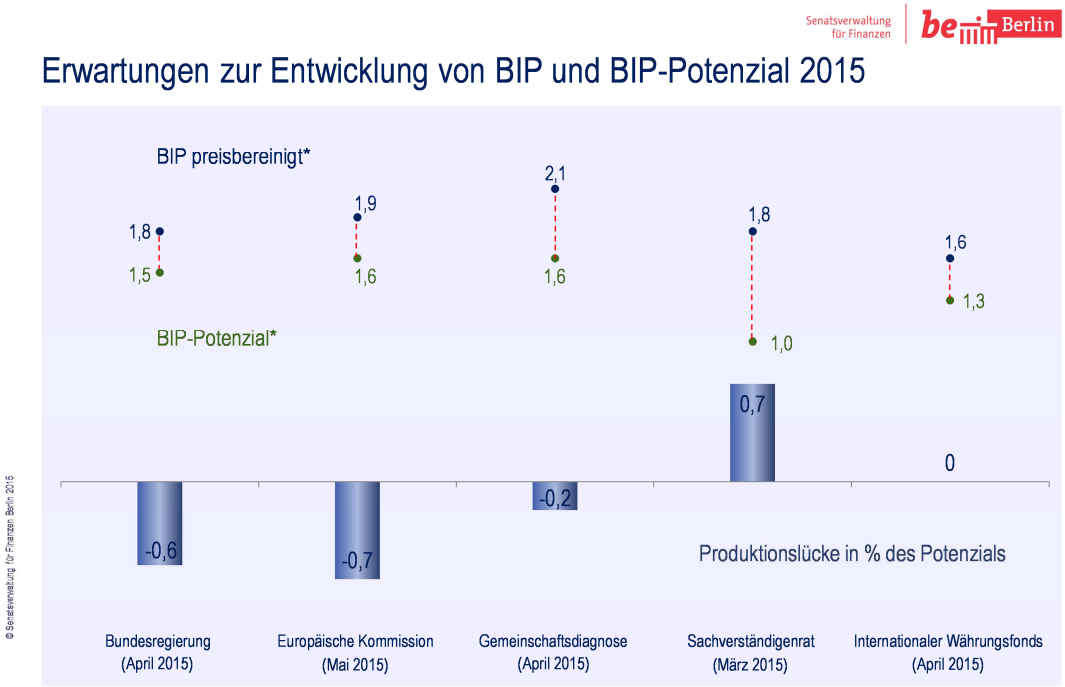
Einschätzungen zur konjunkturellen Situation in Deutschland

Die Bundesregierung hat in ihrer Frühjahrsprojektion die Erwartung geäußert, dass sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im laufenden und im kommenden Jahr um jeweils 1,8 % real erhöhen werde. Für die Jahre ab 2017 geht die Bundesregierung von einem weiteren Wachstum von 1,3 % p.a. aus. Motor der Entwicklung ist weiterhin die solide inländische Nachfrage, während die Industriekonjunktur leicht an Dynamik eingebüßt hat. Mit diesen Einschätzungen bewegt sich die Bundesregierung etwa in der Mitte eines Prognosekorridors, der sich in den aktuellen Vorausschätzungen für 2015 von 1,6 % (Internationaler Währungsfonds/IWF im April 2015) bis 2,1 % (Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, ebenfalls April 2015) erstreckt.

Alle Schätzerinnen und Schätzer sind sich einig darin, dass zwar ein niedriger Rohölpreis und die weiterhin niedrigen Zinsen gute Voraussetzungen für eine weitere Konjunkturbelebung sind. Es werden aber auch die Risiken thematisiert, die sich aus verschiedenen Entwicklungen ergeben könnten: das verlangsamte Expansionstempo in China, die anhaltenden Konflikte zwischen Russland und der Ukraine sowie im arabischen Raum und die Finanzprobleme Griechenlands werden übereinstimmend genannt.

Die Bundesregierung erkennt auch in der aktuellen wirtschaftlichen Lage noch immer eine Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials in Höhe von -0,6 %, was mit einer geschätzten Produktionslücke von 16,9 Mrd. Euro einhergeht. Damit steht sie zwar nahezu in Übereinstimmung mit der Europäischen Kommission, die für das gleiche Jahr eine Unterauslastung von -0,7 % feststellt; aber zu den meisten anderen aktuellen Schätzungen zeigt sich ein deutlicher Unterschied. Die Gemeinschaftsdiagnose sieht für 2015 nur noch eine ganz schwache Unterauslastung (-0,2 %), der IWF geht von Vollauslastung aus; und

der Sachverständigenrat sprach im März 2015 für das laufende Jahr bereits von einer Überauslastung in Höhe von +0,7 %.



August 2015. *Änderung gegenüber Vorjahr in %.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 11**

Abschätzungen des Produktionspotenzials und der Produktionslücke sind naturgemäß am aktuellen Rand mit besonderen Unsicherheiten verbunden. **Abb. 11** zeigt die Bandbreite der verschiedenen Schätzungen. In der Folge führen diese unterschiedlichen Schätzungen zu unterschiedlichen Konjunkturkomponenten, um die der tatsächliche gesamtstaatliche Finanzierungssaldo zu bereinigen ist, um dann zu einem strukturellen Finanzierungssaldo zu gelangen. Bei unterschiedlichen Einschätzungen zum erwarteten tatsächlichen Finanzierungssaldo und zur Produktionslücke müssen natürlich auch die Schätzungen zum strukturellen Finanzierungssaldo voneinander abweichen. Für 2015 schätzt die Bundesregierung einen gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsüberschuss von 0,75 Prozent des BIP. Die Europäische Kommission geht sogar von 1,0 % aus. In ähnlicher Größenordnung liegt die Vorausschätzung der Gemeinschaftsdiagnose für 2015 (0,8 %), während die Berechnungen von SVR (0,2 %) und IWF (0,3%) deutlich unter den zuvor genannten Werten liegen.

Neuer Hauptstadtfinanzierungsvertrag

Der Bund und Berlin haben am 30. November 2007 den »Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007« abgeschlossen, der die finanzielle Beteiligung des Bundes an

den hauptstadtbedingten Ausgaben regelt. Der Vertrag gilt vom 1. Januar 2008 bis Ende 2017. Im Berichtszeitraum dieser Finanzplanung ist somit ein neues Regelwerk auszuhandeln und ab Jahresbeginn 2018 in Kraft zu setzen. Der gegenwärtig gültige Vertrag macht die Hauptstadtfinanzierung zumindest mittelfristig kalkulierbar. Er sieht im Wesentlichen die Förderung einzelner Projekte, einen Ausgabenersatz sowie institutionelle Förderungen vor. Die federführende Senatskanzlei hat in Zusammenarbeit mit den Fachverwaltungen im Sommer 2015 die Verhandlungen mit dem Bund begonnen und lässt sich dabei grundsätzlich von folgenden finanzpolitischen Überlegungen leiten:

- Die Struktur des Hauptstadtfinanzierungsvertrags hat sich im Kern bewährt. Seinen tragenden Prinzipien sind somit weiterhin gültig: Zentrale hauptstadtbedingte Projekte sind angemessen fortzuführen; zwischenzeitlich angefallene Mehrausgaben dabei zu berücksichtigen. Neue oder bisher nicht berücksichtigte Projekte sind zusätzlich aufzunehmen. Ausgabenersatz und institutionelle Förderungen sind beizubehalten und bei Bedarf auszuweiten.

- Der Senat von Berlin legt in den aktuellen Verhandlungen sein besonderes Augenmerk darauf, dass die hauptstadtbedingten Belastungen Berlins vollständig erfasst und ausgeglichen werden. Ein in diesem Sinne umfassender Ausgleich findet gegenwärtig nicht statt. Insbesondere in Bereichen, in denen der geleistete Aufwand im Detail dokumentierbar ist, ist daher ein kompletter Ausgabenersatz das Ziel.

- Berlin trennt dabei strikt zwischen der Hauptstadtfinanzierung und Fragen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Während hauptstadtbedingte Ausgaben naturgemäß nur in der Hauptstadt Berlin entstehen können, ist Berlin beim bundesstaatlichen Finanzausgleich mit der Finanzkraft je Einwohner als maßgeblichem Vergleichskriterium ein Land wie jedes andere. Dies heißt aber auch im Umkehrschluss: Berechtigte Ansprüche Berlins bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dürfen nicht in unzulässiger Weise mit dem Hinweis auf die Hauptstadtfunktion Berlins abgewiesen oder verkürzt werden.

Aus Berliner Sicht ist beabsichtigt, die Laufzeit des Vertrags wiederum auf zehn Jahre festzulegen. Es ist generell ein Inflationsausgleich vorzusehen, um eine Wertminderung der Bundesleistungen im Zeitverlauf zu verhindern.

6 Finanzpolitik vor neuen Aufgaben

- Frühere Erwartungen hinsichtlich der Einnahmenentwicklung sind deutlich übertroffen worden.
- Zusammen mit der konsequenten Konsolidierungspolitik der vergangenen Jahre hat das zu finanzpolitischen Spielräumen geführt, die zugunsten der wachsenden Stadt und ihres Sachkapitalbestandes genutzt werden müssen.
- Ab 2020 hat die Haushaltsaufstellung und -durchführung unter voller Geltung der Schuldenbremse zu erfolgen.

Die bisherige Planungslinie

Die Finanzpolitik des Landes Berlin hatte sich erstmals 2009 darauf festgelegt, durch eine strikte Begrenzung des Ausgabenanstiegs die damals bestehende Lücke zwischen den langfristig zu erwartenden jährlichen Einnahmen und den Ausgaben bis 2020 zu schließen. Ausgehend von einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum der Steuereinnahmen (einschl. LFA und Allg. BEZ) um 2,3 %, nichtfinanzkraftabhängigen Einnahmen in nahezu konstanter Höhe und bei Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) nach rechtlicher Vorgabe wurde nach damaliger Einschätzung bis zum Projektionszeitpunkt 2020 ein durchschnittliches Einnahmenwachstum von 0,8 % pro Jahr erwartet. Unter diesen Annahmen hätte ein Ausgabenwachstum von 0,3 % zum ausgeglichenen Haushalt bis 2020 geführt. Im Ist der Jahre 2010 bis 2014 wurde ein durchschnittlicher Ausgabenanstieg von 1,5 % realisiert.

Dass die damalige Projektion von der tatsächlichen Einnahmenentwicklung erfreulicherweise deutlich überholt worden ist, konnte bereits mit der letzten Finanzplanung festgestellt werden (vgl. Finanzplanung 2014 bis 2018, S. 39 ff.). Die ursprünglich für das Jahr 2020 projizierten bereinigten Einnahmen sind bereits in 2012 erreicht und 2013 signifikant überschritten worden. Im Jahr 2014 hat diese Entwicklung einer weiter zunehmenden Überschreitung dazu geführt, dass der veranschlagte Finanzierungsüberschuss um mehr als 800 Mio. Euro übertroffen werden konnte.

Der Preis des Erfolgs

Dieser Erfolg konnte nur erreicht werden, indem in mehreren Bereichen Einschnitte in die Ausgabenstruktur vorgenommen wurden, die nicht dauerhaft sein dürfen. Das betrifft vor allem die Personalausgaben, die mit erheblichen Absenkungen

des Berliner Tarif- und Besoldungsniveaus einen großen Konsolidierungsbeitrag geleistet haben, und die Investitionsausgaben. Weil die gute Einnahmenentwicklung zu einem schnelleren Erreichen des Haushaltsausgleichs geführt hat, können und müssen die mit der Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung gesetzten Restriktionen gelockert werden, soweit sie angesichts der veränderten Bedingungen nicht mehr angemessen sind.

Bereits in der letzten Finanzplanung ist vom Wiedereintritt des Landes in die Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) und vom Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 3. Juli 2014 zur sukzessiven Anpassung der Besoldung der Berliner Beamten an den Länderdurchschnitt berichtet worden. Beides wird zur Wiederannäherung der Berliner Beschäftigten an das durchschnittliche Lohn- und Gehaltsniveau des öffentlichen Dienstes der Länder führen und dabei notwendigerweise auch für einige Jahre einen im Ländervergleich überdurchschnittlichen Ausgabenanstieg im Personalbereich zur Folge haben (vgl. dazu auch S. 55). Das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Richterbesoldung in Sachsen-Anhalt[20] bestätigt die der Wiederannäherung zugrunde liegende Einschätzung, dass landesrechtliche Besoldungsordnungen einem Kanon von Mindestanforderungen genügen müssen und deshalb auch zum Zweck der Haushaltskonsolidierung nicht unbegrenzt gestaltbar sind.

Damit bleiben die Investitionen die Ausgabeart, die grundsätzlich am wenigsten durch gesetzliche und vertragliche Bindungen determiniert ist. Berlin hat sie in den vergangenen Jahren stark absenken müssen.

Konsolidieren und Investieren

Die langjährige Deckelung der Investitionsausgaben hat zwar den Prozess der Sanierung des Landeshaushalts erheblich unterstützt; aber zur Vermeidung nachhaltiger Schädigungen des Sachkapitalbestandes der Stadt ist es erforderlich, erschlossene Handlungsspielräume nunmehr angemessen zu nutzen. Es kommt darauf an, den erreichten fiskalischen Zustand der (geringen) jährlichen Haushaltsüberschüsse bereits in der Planung zu halten und zugleich die Investitionsausgaben wieder auf ein langfristig tragfähiges Maß anzuheben. Mit dem vorgelegten Entwurf des Doppelhaushalts 2016/2017, der darin enthaltenen und in den Finanzplanungszeitraum fortgeführten angehobenen Investitionslinie und dem Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt (SIWA) wird diese Aufgabe angegangen.

Angesichts der Größenordnung gibt es nicht nur fiskalische, sondern auch ganz praktische Gründe dafür, sich auf einen mehrjährigen Prozess einzustellen. Wenn die verstärkte Investitionstätigkeit auch als ein Programm zur Sicherung von dauerhaften Arbeitsplätzen und gewerblichen Strukturen in Berlin wirken soll, darf die

Leistungsfähigkeit dieses Wirtschaftssektors nicht überschritten werden. Nicht nur der Kernhaushalt des Landes fragt hier Kapazitäten in beträchtlicher Höhe nach; auch die Beteiligungsunternehmen wenden jährlich erhebliche Beträge dafür auf. 2014 haben sie (bereinigt um die Zuschüsse aus dem Landeshaushalt) etwa 1,7 Mrd. Euro in ihren Sachkapitalbestand investiert.

Die Einnahmensituation

Den beschriebenen wachsenden Anforderungen an die Ausgabenseite des Haushalts steht eine grundsätzlich positive Einnahmenentwicklung gegenüber. Das verbesserte Einnahmenwachstum ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland insgesamt besser verlaufen ist, als man aus der Sicht der Krisenjahre 2009/2010 für die darauffolgenden Jahre erwarten konnte. Die Verbesserungen der Berliner Wirtschaftsleistung (vgl. S. 11), aber auch die Entlastungen, die durch das verstärkte Engagement des Bundes insbesondere im Bereich der Sozialausgaben realisiert wurden, spielen eine entscheidende Rolle. In Berlin ist daneben der erhebliche, mit dem Jahr 2011 verstärkt einsetzende Einwohnerzuwachs von großer Bedeutung. Er trägt mit dazu bei, dass die jährlichen Zuwächse der Steuereinnahmen (einschl. Länderfinanzausgleich) größer ausgefallen sind, als – zumal nach der Abwärtskorrektur der Einwohnerzahlen infolge der Ergebnisse des Zensus 2011 – vorauszusehen war.

Die finanzkraftabhängigen Einnahmen

Den stärksten jährlichen Anstieg verzeichnen die finanzkraftabhängigen Einnahmen (Steuern, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich/LFA und Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen/Allg. BEZ). Die aktuelle Steuerschätzung (Mai 2015) übersteigt die am 3. März 2015 vom Senat beschlossenen Eckwerte für den Doppelhaushalt 2016/2017 um 325 Mio. Euro (2016) bzw. 201 Mio. Euro (2017). Darauf aufsetzend bildet diese Finanzplanung ab 2016 eine Linie der Steuereinnahmen ab, die auch die Veränderungen aus der demographischen Entwicklung (+) beinhaltet sowie die Steuerrechtsänderungen (–), die in der Steuerschätzung noch nicht enthalten waren.

Zur Berücksichtigung der erwarteten demografischen Entwicklung wird dem Steuerschätzwert für 2016 der Betrag von 90 Mio. Euro zugeschlagen; für 2017 und die Folgejahre beträgt der Zuschlag 180 Mio. Euro. Diese Beträge sind niedriger als die Zuschläge, die bereits der Eckwertebeschluss für demografische Entwicklungen enthielt (160 bzw. 280 Mio. Euro für die beiden genannten Jahre), weil zu berücksichtigen ist, dass die Mai-Steuerschätzung auf Basis wiederum aktualisierter Bevölkerungsstände einen Teil dieses Effekts bereits realisiert hat.

Bei den Rechtsänderungen handelt es sich im Wesentlichen um die Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer, von Kindergeld und Kinderfreibetrag, des Entlastungsbetrages bei Alleinerziehenden, eine Abmilderung der sogenannten *Kalten Progression* sowie die weitere Entlastung von Ländern und Kommunen durch den Bund.

Die nachfolgende Tabelle weist in Übereinstimmung mit der Eckwertetabelle (S. 53) für das Jahr 2015 die Sollwerte des Nachtragshaushalts aus. Deshalb ist für dieses Jahr noch nicht die Sofortbeteiligung des Bundes an den Asylkosten enthalten, wozu ein Umsatzsteuerfestbetrag von 1 Mrd. Euro (Berliner Anteil rd. 55 Mio. Euro) auf die Länder übertragen wurde. Die vorläufige Quantifizierung der weiteren Beteiligung des Bundes an den Asylkosten findet sich im nachfolgenden Abschnitt zu den nicht-finanzkraftabhängigen Einnahmen.

Nicht übersehen werden darf, dass die Länder die Hälfte des Gesamtbetrages von einer Milliarde Euro über einen Zeitraum von zwanzig Jahren refinanzieren, damit also die tatsächliche Entlastung durch den Bund nur halb so hoch ausfällt.

Tabelle 2: Steuereinnahmen einschl. LFA und Allg. BEZ

	2015[1]	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2015	**17.693**	**18.861**	**19.570**	**20.326**	**21.075**
davon: Einnahmen aus Steuern	13.051	13.927	14.448	15.000	15.557
Länderfinanzausgleich	3.507	3.747	3.889	4.044	4.190
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	1.135	1.187	1.233	1.282	1.328
zzgl. geschätzter demogr. Mehreinnahmen		**90**	**180**	**180**	**180**
abzgl. geplanter Rechtsänderungen[2]		**-157**	**-101**	**-159**	**-161**
Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	**17.693**	**18.794**	**19.649**	**20.347**	**21.094**

Millionen Euro. **1** 2015 Soll gemäß NHH **2** Stand Bundestagsbeschluss vom 18.06.2015

Die nicht-finanzkraftabhängigen Einnahmen

Hinzukommt mit der Summe aus Vermögensaktivierungen, sonstigen BEZ und den sog. sonstigen Einnahmen ein grundsätzlich im Zeitablauf weit weniger dynamischer Block von derzeit etwa fünf Milliarden Euro. Auch die Konsolidierungshilfen gehören in diese Kategorie. Sie werden bis 2019 mit einem konstanten Betrag (80 Mio. Euro) gezahlt; eine letzte Teilrate (27 Mio. Euro) steht noch für 2020 in Aussicht, dann entfällt diese Einnahme.

In der aktuellen Situation ist für den Block der nicht-finanzkraftabhängigen Einnahmen im Jahr 2018 ein größerer Zuwachs anzunehmen. Der Bund hat im Koalitionsvertrag zugesagt, die Kommunen durch ein Bundesteilhabegesetz um 5 Mrd. Euro ab dem Jahr 2018 und bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes um jährlich 1 Mrd. Euro zu entlasten. Diese eine Milliarde wird für die Jahre 2015 bis 2017 hälftig durch einen höheren Bundeszuschuss zu den Kosten der Unterkunft und hälftig durch einen Festbetrag an der Umsatzsteuer zugunsten der Gemeinden und zulasten des Bundes gewährt. Mit dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern ist beabsichtigt, die Soforthilfe für das Jahr 2017 um 1,5 Mrd. Euro auf insgesamt 2,5 Mrd. Euro aufzustocken; ein Drittel durch Erhöhung der Zuweisungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) und zwei Drittel über einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

Eine gesetzliche Umsetzung der Fünf-Milliarden-Zusage des Bundes für die Jahre 2018 ff. wird erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Die Zusage insgesamt steht aber nicht in Frage. Den regionalen Verteilungsschlüssel des Jahres 2017 unterstellt, hätte Berlin an den 5 Mrd. Euro in den Jahren 2018 ff. einen Anteil von rd. 362 Mio. Euro; allerdings sind auch andere horizontale Schlüssel denkbar, so dass in den sonstigen Einnahmen, die in der Eckwertetabelle (S. 53) ausgewiesen werden, dieser Sachverhalt ab 2018 mit der vorsichtigen Schätzung von 330 Mio. Euro p.a. enthalten ist.

Der Bund hat den Kommunen eine Entlastung bei den Kosten der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zugesagt. Die Soforthilfe beträgt 1 Mrd. Euro im Jahr 2015, die als Umsatzsteuer gezahlt wird (siehe oben im Abschnitt zu den finanzkraftabhängigen Einnahmen). Für die Jahre 2016 ff. will sich der Bund dauerhaft und strukturell an den Kosten beteiligen.. Eine Arbeitsgruppe soll bis zum Herbst 2015 entsprechende Vorschläge unterbreiten. Ebenso wie bei der Fünf-Milliarden-Zusage des Bundes kann die zukünftige Entlastung an den Asylkosten nur als pauschale Mehreinnahme abgebildet werden. Hier ist für die Jahre ab 2016 in der Eckwertetabelle (S. 53) als Teilbetrag der sonstigen Einnahmen der Betrag von 27,5 Mio. Euro angesetzt. Dieser Betrag stellt den Berliner Anteil ledig-

lich an dem bereits in der Vergangenheit beschlossenen Betrag von 500 Mio. Euro für 2016 dar.

Und schließlich nimmt Berlin Leistungen aus dem Solidarpakt ein, die bis 2019 degressiv gestaffelt sind und ab 2020 vollständig entfallen werden. Wegen ihrer von anderen Einnahmenkategorien abweichenden Entwicklung werden diese Einnahmen in der Eckwertetabelle (siehe S. 53, Zeile 22) stets gesondert ausgewiesen.

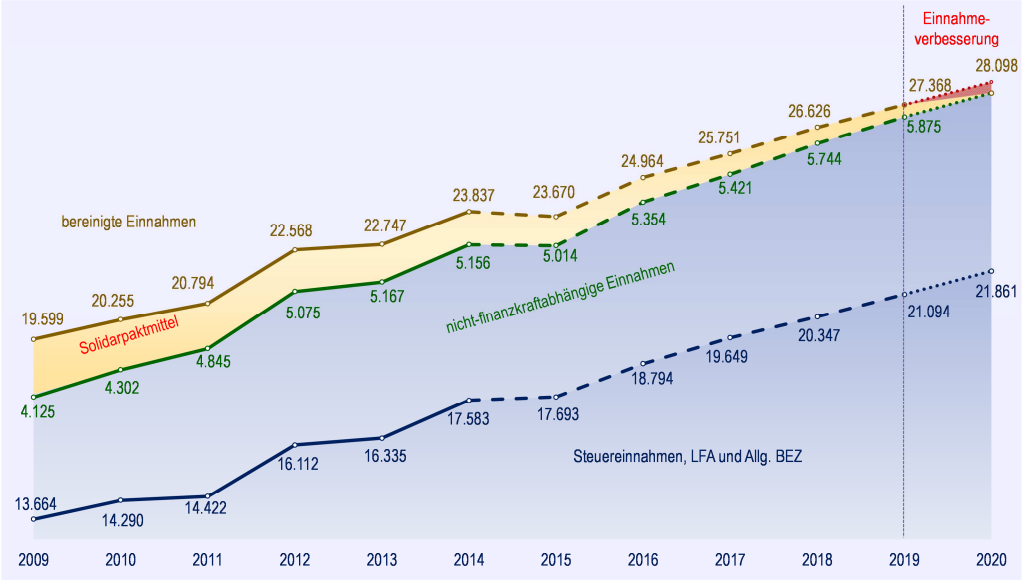
Die Addition dieser Einnahmenkategorien führt zur dargestellten Erwartung der Einnahmenentwicklung insgesamt (**Abb. 12**).

Die Strategie der kommenden Jahre

Die Finanzpolitik muss weiterhin auf die Beachtung der ab 2020 in vollem Umfang geltenden Schuldenbremse ausgerichtet werden. Auf dem Weg dahin müssen die Vorgaben eingehalten werden, denen sich Berlin durch Abschluss der Sanierungs- und Konsolidierungsvereinbarungen (s. S. 35 ff.) unterworfen hat. Der Umfang, in dem zusätzliche Ausgaben möglich werden, ist deshalb durch die Linie der Einnahmenentwicklung begrenzt. Dabei unterliegen die einzelnen Einnahmearten sehr unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Entwicklung der Einnahmen des Berliner Haushalts



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2015

August 2015. Millionen Euro. 2009 bis 2014: Ist, 2015: NHH, 2016 und 2017: Entwurf DHH, 2018 und 2019: Planung, 2020: Ausblick.

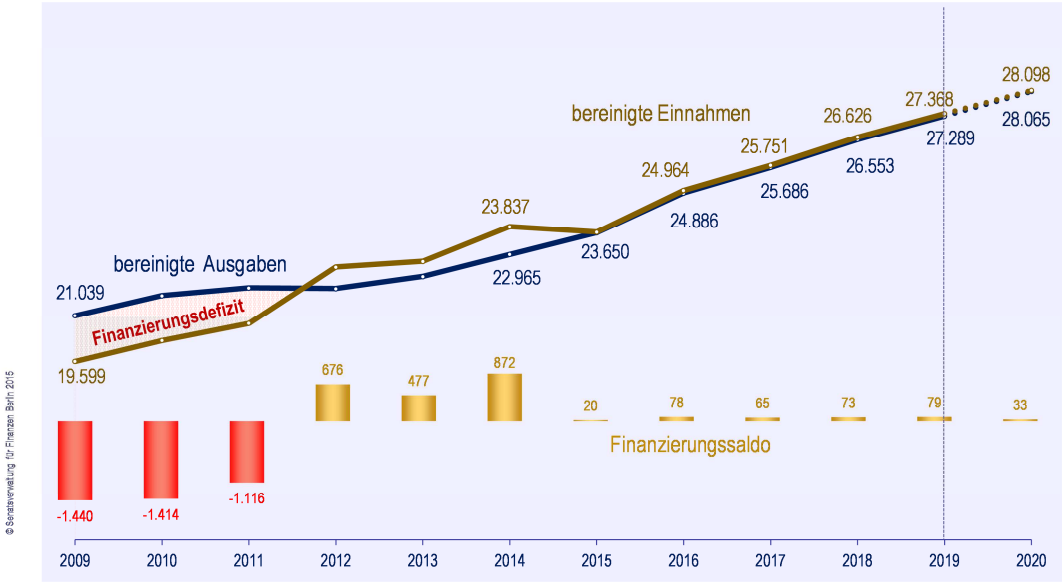
Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 12**

Im Zeitraum 2014 bis 2019 wachsen die bereinigten Einnahmen* mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 3,5 %. Die Steuereinnahmen* steigen jahresdurchschnittlich um 4,7 %, alle anderen Einnahmen mit Ausnahme der Konsolidierungshilfen um 2,6 %. Die Konsolidierungshilfen sinken um durchschnittlich 18,3 % pro Jahr ab.

Die finanzpolitische Aufgabe der kommenden Jahre besteht darin, bei der Heranführung des Haushalts an langfristig tragfähige Ausgaben- und damit besonders Investitionsvolumina nur gerade den Ausgabenzuwachs zuzulassen, der dem zu erwartenden Zuwachs der Einnahmen entspricht. Deshalb ist es notwendig, dass die bereinigten Ausgaben eine Wachstumsrate ausweisen, die diejenige der Einnahmen nicht übersteigt. Die von der vorliegenden Finanzplanung aufgezeigten Entwicklungslinien (vgl. dazu die Eckwertetabelle auf S. 53) erfüllen diese Bedingung. Auch die bereinigten Ausgaben wachsen jahresdurchschnittlich mit 3,5 % im Zeitraum von 2014 bis 2019. Zwar gibt es eine Ausgabenkategorie, deren Wachstumsrate oberhalb dieser Marge liegt (Personalausgaben, + 4,4 %), aber geringere Anstiege bei den Sachausgaben und ein weiterhin – jetzt auf höherem Niveau – konstanter Investitionsplafonds gleichen dies aus.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Entwicklung der Finanzierungsalden des Berliner Haushalts



August 2015. Millionen Euro. 2009 bis 2014: Ist, 2015: NHH, 2016 und 2017: Entwurf DHH, 2018 und 2019: Planung, 2020: Ausblick.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 13**

* Als Basis für die Trendberechnung wurden die Werte der Steuereinnahmen und entsprechend der bereinigten Einnahmen des Jahres 2014 um den Unterschiedsbetrag zwischen tatsächlichem und strukturellem Saldo aus dem Konsolidierungsbericht 2014 (835 Mio. Euro) abgesenkt. Diese Vorgehensweise stellt eine sehr vereinfachte Form der Konjunkturbereinigung dar.

Die Finanzierungssalden, die sich dabei ergeben, zeigt **Abb. 13** . Sie liegen in allen Haushalts- und Finanzplanungsjahren im positiven Bereich**,** aber nicht in der Höhe, die dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) bereits in der Veranschlagungsphase eine Zuführung garantieren würde. Die für die Jahre 2016 bis 2019 ausgewiesenen Beträge zwischen 65 und 79 Mio. Euro werden zur Schuldentilgung verwendet werden. Der Haushaltsvollzug enthält wie immer Chancen und Risiken. Mögliche Haushaltsverbesserungen, um die sich der Senat durch strikte Haushaltswirtschaft bemühen wird, kommen in den jeweiligen Haushaltsjahren dann weiteren SIWA-Tranchen zugute.

Eine risikoorientierte Anwendung dieser haushaltspolitischen Strategie erfordert zudem eine symmetrische Vorgehensweise. Wenn – etwa bedingt durch eine Umkehrung der Einwohnerentwicklung oder einen Rückgang der erwarteten Steuereinnahmen (z.B. konjunkturelle Abkühlung) – die erwarteten Einnahmen sinken, so müssen die Ausgaben durch Maßnahmen im Haushaltsvollzug bzw. durch Anpassungen der Ansätze so verringert werden, dass das Ziel positiver Finanzierungssalden nicht in Frage gestellt wird.

Schuldenabbau

Der Schuldenstand des Landes Berlin hatte seinen Höchststand (in Stichtagsbetrachtung) zum 31.12.2011 erreicht. Er betrug damals 62,9 Mrd. Euro, davon 61,5 Mrd. Euro am Kreditmarkt. Seit 2012 konnten jährlich Schulden getilgt werden. Zum Jahresende 2014 betrugen die Verbindlichkeiten des Landes 60,8 Mrd. Euro, davon 59,8 Mrd. Euro am Kreditmarkt (**Abb. 14**).

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Schuldenabbau bis 2014

© Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin 2015

August 2015. Millionen Euro. Gesamtverschuldung (gerundet; Schulden am Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen sowie Kassenkredite) jeweils zum Stichtag 31.12.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 14**

Dieser Schuldenabbau wird sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Wegen des Sondereffekts aus der vorgezogenen SIWA-Zuführung in 2015 zulasten des Finanzierungssaldos 2014 wird entsprechend dem Nachtragshaushalt 2015 dafür ein Betrag von 556 Mio. Euro (einschl. Tilgung von Verwaltungsschulden) zur Verfügung stehen.

In den Jahren 2016 und 2017 wird im Doppelhaushalt 2016/2017 zunächst eine Tilgung in Höhe der jeweiligen Finanzierungssalden vorgesehen. Hinzu kommen auch hier die Tilgungsleistungen für Verwaltungsdarlehen (23 Mio. Euro/2016 und 21 Mio. Euro/2017).

Der weitere Schuldenabbau soll sich dann nicht auf die genannten Beträge beschränken, wenn die Haushaltslage im Vollzug weitergehende Tilgungen erlaubt. Damit sollen die Lasten des Schuldendienstes nachhaltig vermindert werden. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Zinsbelastung Berlins noch auf lange Sicht weit über dem Niveau des Durchschnitts der Länder (einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbände) liegen wird. Im Haushaltsjahr 2014 fielen in Berlin Zinsausgaben in Höhe von 1.756 Mio. Euro (510 Euro je Einwohnerin/Einwohner) an, bei einer Belastung entsprechend dem Länderdurchschnitt wären es nur rund 829 Mio. Euro (241 Euro je Einwohnerin/Einwohner) gewesen.

Nach Inkrafttreten des SIWA-Errichtungsgesetzes gilt, dass vom gesamten Finanzierungsüberschuss, darunter auch den Beträgen, die sich über die Veranschlagung hinaus im Haushaltsvollzug realisieren lassen, Anteile an das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) zu übertragen sind, sofern der Finanzierungsüberschuss mehr als 80 Mio. Euro beträgt. Ab einem Finanzierungsüberschuss von insgesamt mindestens 200 Mio. Euro ist die Hälfte des Saldos dem SIWA zuzuführen. Die nach dieser Zuführung verbleibenden Haushaltsüberschüsse sind zur Schuldentilgung zu verwenden.*

Das SIWA-Errichtungsgesetz trägt nicht nur den investiven Bedürfnissen der wachsenden Stadt Rechnung (siehe dazu S 18). Es ist auch als Schuldenabbau-

* § 4 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens »Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG)« vom 11. Dezember 2014:

(1) Dem Sondervermögen werden jährlich 50 vom Hundert der Finanzierungsüberschüsse (Jahresabschlüsse des jeweiligen Vorjahres) zugeführt, sofern der Überschuss mindestens 200 Mio. Euro beträgt. Beläuft sich der Überschuss auf 180 Mio. Euro oder mehr, aber weniger als 200 Mio. Euro, beträgt die Zuführung 100 Mio. Euro. Beträgt der Überschuss weniger als 180 Mio. Euro, so wird dem Sondervermögen der Überschuss abzüglich 80 Mio. Euro zugeführt.

(2) Verbleibende Haushaltsüberschüsse werden zur Schuldentilgung verwendet.

(3) Für nicht verbrauchte Mittel bildet das Sondervermögen beim Jahresabschluss eine Rücklage nach § 62 Abs. 2 LHO. Die in der Rücklage angesammelten Mittel können in späteren Jahren der Rücklage entnommen und zur Finanzierung von Investitionen gemäß § 2 durch das Sondervermögen verwendet werden.

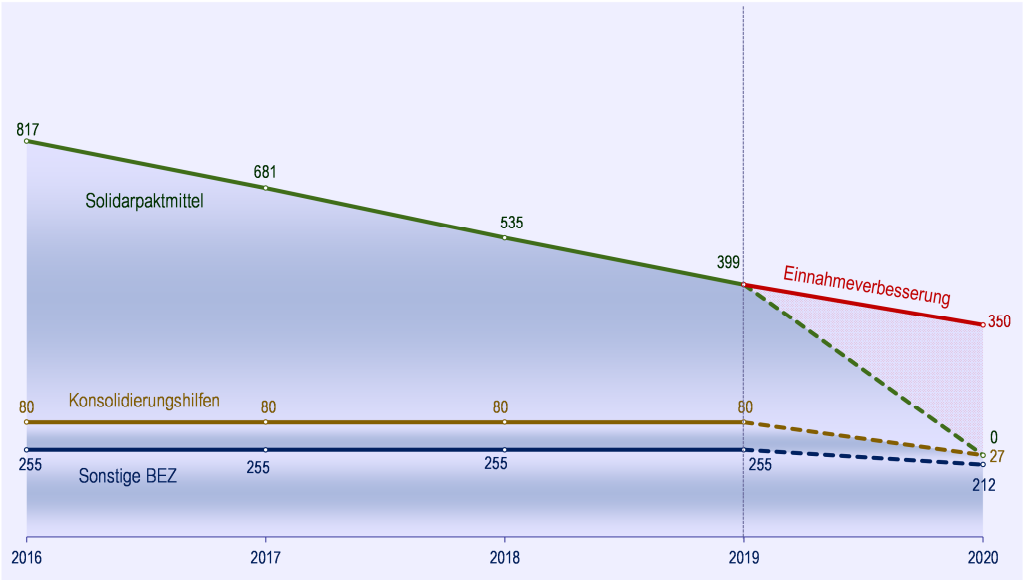
programm zu verstehen, das jährlich Teile des tatsächlich sich einstellenden Finanzierungsüberschusses für die Tilgung reserviert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Tilgungsmöglichkeiten nicht ausschließlich nach dem Finanzierungsüberschuss bemessen, der sich als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben ergibt. Der Saldo der Rücklagenbewegungen kann je nach Vorzeichen dazu führen, dass sich die Tilgungsmöglichkeiten gegenüber dem Finanzierungsüberschuss vergrößern oder verkleinern.

Ausblick auf das Jahr 2020

Ein Blick hinter den Rand des Finanzplanungszeitraums (siehe Eckwertetabelle, S. 53) zeigt, dass 2020 ein Jahr sein wird, in dem große zusätzliche finanzpolitische Aufgaben zu bewältigen sein werden. Der Wegfall des letzten, großen Teilbetrags der SoBEZ (399 Mio. Euro) und einiger anderer Einnahmen belastet dieses Jahr im Vergleich zum Vorjahr mit etwa einer halben Milliarde Euro Mindereinnahmen (vgl. **Abb. 15**). In der Größenordnung, in der schon in den vergangenen Jahren der jährliche Rückgang der SoBEZ-Einnahmen zu verkraften war (141 Mio. Euro im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2019), kann Berlin auch beim Übergang in das Jahr 2020 wegfallende Einnahmen durch gegensteuernde Maßnahmen kompensieren.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Sonderentwicklung 2019 / 2020



© Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 2015

August 2015. Millionen Euro. 2009 bis 2014: Ist, 2015: NHH, 2016 und 2017: Entwurf DHH, 2018 und 2019: Planung, 2020: Ausblick.

Finanzplanung 2015 bis 2019 | **Abb. 15**

Die darüber hinausgehende Deckungslücke müsste Berlin mit besonderen Vermögensabführungen aus den Landesbeteiligungen decken, wenn es nicht gelingt, sich in den laufenden Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit der Forderung durchzusetzen, ab 2020 in angemessener Höhe an den Einnahmeverbesserungen für die Ländergesamtheit beteiligt zu werden. Der Bund hat zum gegenwärtigen Verhandlungsstand einen Betrag von bis zu 8,5 Milliarden Euro in Aussicht gestellt. Darin eingerechnet sind allerdings die über 2019 hinaus angebotene Fortführung der Entflechtungsmittel (2,6 Mrd. Euro p.a.) und einige weitere Positionen, die sicherlich nicht als strukturelle Entlastungen der Ländergesamtheit anzusehen sind.

Abweichend von den Ankündigungen des Bundesministeriums der Finanzen ist es bisher nicht gelungen, hinsichtlich der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu einer Einigung zu gelangen. Ein Abstimmungstermin auf höchster politischer Ebene (Bundeskanzlerin und Regierungschefs und -chefinnen der Länder; 18. Juni 2015) und eine Sonder-MPK (10. Juli 2015) haben noch nicht den erhofften Durchbruch erbracht. Das nächste Treffen ist für den 9. September 2015 vorgesehen. Deshalb werden die Ungewissheiten der Neuordnung den Planungszeitraum, der 2020 beginnt, auch weiterhin belasten.

Für den Zeitraum ab 2020 ist die nachhaltige Finanzpolitik des Senats nicht nur auf das Ziel der Einhaltung der Schuldenbremse des Grundgesetzes ausgerichtet. Der Senat setzt sich sowohl auf Landesebene als auch auf Bundesebene für die langfristige Sicherung der erforderlichen Einnahmen ein.

Die für die Finanzierung der notwendigen Ausgaben erforderlichen Einnahmen kann der Senat nicht allein in eigener Kompetenz generieren. Dafür ist überwiegend der Bund zuständig, der durch die Steuergesetzgebung und die Regelungen der vertikalen und horizontalen Finanzverteilung zu gewährleisten hat, dass alle Länder (einschließlich der Gemeinden) als eigenständige Gliedstaaten frei und unabhängig über ausreichende Finanzmittel verfügen und damit die ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben erfüllen können.

Es ist zu vermeiden, dass wegen der weit überdurchschnittlichen Schuldenlast des Landes Berlin die öffentliche Daseinsvorsorge eingeschränkt werden muss. Dies gilt insbesondere im Falle, dass langfristig Veränderungen auf den internationalen Finanzmärkten erhebliche Zinssteigerungen gegenüber dem historisch sehr niedrigen aktuellen Niveau zur Folge haben sollten. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind zu gewährleisten.

7 Die Eckwerte der Finanzplanung 2015 bis 2019

alle Angaben in Millionen Euro			Ist	Ist	Ist	NHH	Entwurf DHH	Entwurf DHH	Planung	Planung	Tendenzen	Ausblick
bereinigte Ausgaben			**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Ø Δ 2014/2019[7]**	**2020**
			2	3	4	5	7	8	9	10	11	12
11 **Personalausgaben[1]**	Mio. €	+	**6.760**	**6.938**	**7.207**	**7.341**	**7.945**	**8.275**	**8.644**	**8.926**	4,4% p.a.	**9.237**
12 **konsumtive Sachausgaben**	Mio. €	+	**11.619**	**12.110**	**12.566**	**12.173**	**13.495**	**13.932**	**14.324**	**14.666**	3,1% p.a.	**15.025**
13 **Investitionsausgaben[2]**	Mio. €	+	**1.377**	**1.265**	**1.380**	**1.489**	**1.740**	**1.742**	**1.756**	**1.766**		**1.750**
14 **Tilgung von Bundesdarlehen**	Mio. €	+	**39**	**36**	**53**	**30**	**23**	**21**	**20**	**19**		**18**
15 **Zinsausgaben**	Mio. €	+	**2.097**	**1.921**	**1.759**	**2.120**	**1.683**	**1.715**	**1.809**	**1.913**		**2.035**
16 **Zuführung SIWA**	Mio. €	+				**496**						
17 **bereinigte Ausgaben**	Mio. €	=	**21.892**	**22.270**	**22.965**	**23.650**	**24.886**	**25.686**	**26.553**	**27.289**	3,5% p.a.	**28.065**

bereinigte Einnahmen			**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Ø Δ 2014/2019[7]**	**2020**	**Sonderentwicklung 2019/2020**	
21 **Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ[3]**	Mio. €	+	**16.112**	**16.335**	**17.583**	**17.693**	**18.794**	**19.649**	**20.347**	**21.094**	4,7% p.a.	**21.861**		
22 **Solidarpakt**	Mio. €	+	**1.381**	**1.245**	**1.099**	**963**	**817**	**681**	**535**	**399**	-18,3% p.a.	**0**	SoBEZ	-399
23 **sonstige Bundesergänzungszuweisungen**	Mio. €	+	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**	**255**		**212**	sonst. BEZ	-43
24 **Konsolidierungshilfen[4]**	Mio. €	+	**80**	**80**	**80**	**80**	**80**	**80**	**80**	**80**		**27**	Konsolidierungshilfen	-53
25 **sonstige Einnahmen (einschl. PME[5])**	Mio. €	+	**4.607**	**4.716**	**4.741**	**4.629**	**4.956**	**5.034**	**5.367**	**5.498**	2,6% p.a.	**5.607**	**Summe Einnahmenentfall**	**-495**
26 **Vermögensaktivierung**	Mio. €	+	**133**	**117**	**80**	**50**	**63**	**52**	**42**	**42**		**42**		
27 **Einnahmenverbesserung (aus BLF, Vermögensabführung o.a.)**	Mio. €	+										**350**		
28 **bereinigte Einnahmen**	Mio. €	=	**22.568**	**22.747**	**23.837**	**23.670**	**24.964**	**25.751**	**26.626**	**27.368**	3,5% p.a.	**28.098**		

Finanzierungssaldo		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
31 **Finanzierungssaldo[6]**	Mio. €	**676**	**477**	**872**	**20**	**78**	**65**	**73**	**79**	**33**

1 ab 2016 unter Berücksichtigung des Tarifabschlusses vom 28.03.2015 und der für den 01.08.2015 bereits beschlossenen Besoldungserhöhung
2 ohne SIWA, vgl. Zeile 16
3 ab 2016 Steuerschätzung Mai 2015 zuzüglich demografiebedingter Mehreinnahmen, abzüglich im Gesetzgebungsverfahren stehender Steuerrechtsänderungen, 2020 eigene Fortschreibung
4 soweit die Voraussetzungen erfüllt werden; letzte volle Jahresrate (80 Mio. Euro) in 2019, Teilrate (27 Mio. Euro) in 2020, danach vollständiger Entfall
5 enthält ab 2016 Beträge für die zugesagten, aber gesetzgeberisch noch nicht umgesetzten Entlastungen der Kommunen für Asyl etc. durch den Bund
6 bereinigte Einnahmen (Zeile 28) abzüglich bereinigte Ausgaben (Zeile 17)
7 Als Basis für die Trendberechnungen wurden die Werte der Steuereinnahmen und entsprechend der bereinigten Einnahmen um den Unterschiedsbetrag zwischen tatsächlichem und strukturellem Saldo aus dem Konsolidierungsbericht 2014 (835 Mio. Euro) abgesenkt.

Nachrichtlich		**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
41 **Schuldenstand zum Stichtag 31.12. (gesamt[8])**	Mio. €	**62.930**	**62.580**	**61.750**	**60.810**						
42 **Schuldenstand zum Stichtag 31.12. (am Kreditmarkt)**	Mio. €	**61.538**	**61.006**	**60.429**	**59.773**						
43 **geplante Tilgungsleistungen[9]**	Mio. €					**556**	**101**	**86**			

8 gerundet; Schulden am Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen sowie Kassenkredite
9 2015 lt. Kreditfinanzierungsplan 2015 aus Nachtragshaushalt; für 2016/2017: Finanzierungssaldo (Zeile 31) zuzüglich Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 14)

8 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung

Personalausgaben (Zeile 11)

Aufsetzend auf den Ist-Ausgaben des Jahres 2014 wurden die Personalausgaben für den Zeitraum der Mittelfristplanung um alle bekannten bzw. prognostizierbaren Sachverhalte fortgeschrieben.

Anders als in den Vorjahren bzw. vorjährigen Planungsperioden ist bei den Ausgaben der Hauptgruppe 4 vor allem wegen der Auswirkungen der wachsenden Stadt und der daraus resultierenden Entwicklung des Personalbestands von erheblichen Steigerungsraten auszugehen. Zudem tragen die eingeplanten Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen wesentlich zu den steigenden Personalausgaben bei. Die finanziellen Auswirkungen des Tarifabschlusses vom 29. März 2015 sowie die Anpassung an das Vergütungsniveau der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) sind vollständig berücksichtigt. Ausgehend vom Ergebnis 2014 beträgt die durchschnittliche jährliche Steigerung bei den Personalausgaben bis 2019 rd. 4 ½ %.

Bezogen auf den Besoldungsbereich sehen die Richtlinien der Regierungspolitik vor, dass eine Perspektive zur Reduzierung des Besoldungsabstands zu anderen Bundesländern geschaffen wird. Entsprechend wurden durch das Berliner Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz vom 3. Juli 2015 die Besoldungs- und Versorgungsbezüge zum 1. August 2014 und 1. August 2015 um jeweils 3 % erhöht. Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass bis zu einer Angleichung an das Durchschnittsniveau der übrigen Bundesländer die zukünftigen Anpassungen ab August 2016 um 0,5 Prozentpunkte über dem entsprechenden Durchschnittswert der Anpassungen aller anderen Bundesländer liegen sollen.

Daneben trägt auch der fortschreitende Aufwuchs der Zahl der Versorgungsfälle zu spürbaren finanziellen Mehrbelastungen bei. Nach den aktuellen Prognosen des Versorgungsberichts steigt die Zahl der Versorgungsfälle von derzeit rd. 53.700 bis zum Jahre 2031 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rd. 67.900 an.

Konsumtive Sachausgaben (Zeile 12)

Die konsumtiven Sachausgaben umfassen den laufenden Sachaufwand mit den sächlichen Verwaltungsausgaben – also die Kosten der Verwaltung im engeren Sinne – sowie die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse.

Zu den größten Positionen gehören die bezirklichen Transferausgaben (rund 6 Mrd. Euro in 2016 und 6,2 Mrd. Euro in 2017), die (konsumtiven) Zuschüsse nach den Hochschulverträgen und dem Hochschulpakt 2020 (zusammen rund 1,4 Mrd. Euro), die Zuschüsse für den öffentlichen Personennahverkehr (rund 630 Mio. Euro jährlich) sowie die Ausgaben nach dem Vermieter-Mieter-Modell mit rund 520 Mio. Euro jährlich.

Auf die Kosten der Unterkunft entfallen rund 1,5 Mrd. Euro pro Jahr, auf die Kindertagesbetreuung über 1,4 Mrd. Euro pro Jahr und auf die Eingliederungshilfen etwa 800 Mio. Euro.

Investitionsausgaben (Zeile 13)

Die Investitionsausgaben betragen im mittelfristigen Zeitraum jährlich rd. 1,75 Mrd. Euro. Abweichend von den Vorjahren sind Ausgaben für die Fertigstellung des Flughafens Berlin Brandenburg in diesen Planungen enthalten. Die Investitionsausgaben sind auf den gelben Seiten im Anhang zusammengestellt.

Eine Übersicht über große Hochbaumaßnahmen (Schwellenwert: 15 Mio. Euro Gesamtkosten, ohne Hochschulbereich) enthält die nachstehende **Tabelle 3**, eine Übersicht über die größten investiven Zuschüsse (Schwellenwert: 10 Mio. Euro jährlich, ebenfalls ohne Hochschulbereich) **Tabelle 4**. Zur sachgerechten Darstellung des Gesamtkomplexes Hochschulbereich wurden die Angaben zu Hochbaumaßnahmen und Zuschüssen in diesem Politikfeld gesondert in der **Tabelle 5** ausgewiesen.

Tabelle 3 : Große Hochbaumaßnahmen (ohne Hochschulbereich)

	2015	2016	2017	2018	2019
Staatsoper, Sanierung/Grundinstandsetzg. (400)	50	55	45	30	15
Internationales Congress Centrum (200)	0	1	3	17	30
Leitstelle Polizei und Feuerwehr (84)	0	0	5	19	14
Olympiapark (83)	6	6	6	6	6
Komische Oper, Sanierung (80)	0	0	0	0	1
Bauhausarchiv (56)	1	3	6	18	19
MEB für Asylbegehrende (40)	0	10	30	0	0
Modulare Schulergänzungsbauten (30)	10	5	5	5	5
Werner-Seelenbinder-Schule (25)	2	2	0	0	0
Friedrichstadtpalast, Lüftungsanlagen (24)	0	0	0	0	3
Gedenkstätte Hohenschönhausen (22)	1	1	3	4	3
JVA Tegel (19)	0	0	0	7	7
JVA Moabit (17)	0	0	0	0	1
Theater an der Parkaue, 2. BA (16)	0	0	0	0	4

Millionen Euro. in Klammern: Gesamtkosten

Tabelle 4 : Die größten investiven Zuschüsse (ohne Hochschulbereich)

	2015	2016	2017	2018	2019
Öffentlicher Personennahverkehr (BVG und S-Bahn)	192	214	221	228	235
Flughafen BER (Beteiligung)	0	183	135	50	0
Wohnungsneubaufonds (Darlehen für öffentliche und private Unternehmen der Wohnungswirtschaft)	15	53	90	143	165
Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Gewerbe	78	71	73	77	77
Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Private	38	25	19	19	19
Forschungseinrichtungen	33	34	36	40	37
Krankenhausförderung an nichtöffentliche Träger	50	73	75	75	69
Zukunftsstandort Tegel	6	6	6	16	36
Krankenhausförderung an Vivantes	27	33	34	34	31
Zukunftsinitiative Stadtteil	21	28	29	28	28
Stadtumbau Ost	21	26	26	26	26
Kita-Ausbauprogramm[1]	10	24	17	2	2
Stadtumbau West	16	13	13	16	17
Historische Stadtkerne	15	18	21	22	23
Aktive Stadtzentren	12	14	15	15	16
ehemaliger Flughafen Tempelhof	20	18	18	18	15
Straßenregenentwässerung, Grundwasserschutz	17	19	19	19	19

Millionen Euro. **1** Die hohen Jahresraten in den Jahren 2016, 2017 sind durch den besonderen Schwerpunkt des KInvFG in diesem Bereich bedingt.

Tabelle 5 : Große Hochbaumaßnahmen und investive Zuschüsse im Hochschulbereich

	2015	2016	2017	2018	2019
Beuth, Umbau Flughafen Tegel (106)	0	0	0	1	1
FU, Institut für Chemie 2. BA (90)	1	2	5	10	25
TU, Neubau Mathematikgebäude (90)	0	0	0	0	10
HU, Philologische Institute (57)	0	0	0	0	2
Beuth, Neubau Campus Mitte (53)	0	0	0	0	1
HU, Hauptgebäude (47)	0	4	8	10	10
HU, Forschungsbau Hybridsysteme (44)	2	5	15	20	2
FU, Forschungsneubau Biogrenzflächen (38)	0	0	0	5	10
TU, Grundsan. Lehr- und Laborgebäude (36)	0	0	0	0	1
HU, Institut für Lebenswissenschaften (34)	12	8	1	0	0
Hochschule für Schauspielkunst (34)	8	12	7	2	0
FU, Institut für Chemie 1. BA (32)	6	9	10	2	1
FU, Tiermedizin. Zentr. Resistenzforschung (32)	0	0	2	12	16
FU, Institut für Fleischhygiene (20)	0	0	0	0	1
TU, Fassade Chemie (13)	0	0	0	2	3
Beuth, Innensanierung Bauwesen (10)	2	3	3	3	1
HTW, IT-Infrastruktur (4)	0	0	0	3	1
Charité Pauschale	34	34	34	34	34
Charité Baumaßnahmen	92	67	18	33	28
Investitionspakt Hochschulen	32	24	22	11	11
Freie Universität	12	11	11	11	11
Technische Universität	11	11	11	11	11
Humboldt-Universität	10	10	10	10	10
Übrige Hochschulen und Berliner Institut für Gesundheitsforschung	10	12	12	13	13
Summe[1]	**232**	**212**	**169**	**193**	**203**

Millionen Euro. in Klammern: Gesamtkosten **1** Die Rückgänge in den Jahren 2016, 2017 gegenüber dem Haushaltsjahr 2015 sind ausschließlich durch die Fertigstellung der Baumaßnahme Charité/ Hochhauskomplex bedingt. Sie ist in der Summe des Jahres 2015 mit 69 Mio. Euro enthalten, 2016 sind noch 38 Mio. Euro vorgesehen, 2017 eine letzte Restrate von 3 Mio. Euro.

Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 14)

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

Zinsausgaben (Zeile 15)

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

Zuführung SIWA (Zeile 16)

Der für das Jahr 2015 ausgewiesene Betrag (496 Mio. Euro) setzt sich aus einem Anteil des Finanzierungsüberschusses 2014 (438 von 872 Mio. Euro) und einem Anteil des ebenfalls positiven Saldos der besonderen Finanzierungsvorgänge (58 von 100 Mio. Euro) zusammen.

bereinigte Ausgaben (Zeile 17)

Die bereinigten Ausgaben ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 11 bis 16.

Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 21)

Die Linie der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen folgt der Steuerschätzung vom Mai 2015. Zusätzlich enthalten sind Mindereinnahmen aufgrund bevorstehender Steuerrechtsänderungen und Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der erwarteten demografischen Entwicklung. Die Einzelschritte dieser Berechnung lassen sich der **Tabelle 2** auf S. 45 entnehmen.

Die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden regelt Art. 106 GG. Das Berlin zustehende Steueraufkommen setzt sich zusammen aus dem Landes- und Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (darunter: Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer), den Landessteuern (darunter: Grunderwerbsteuer, Erbschaftsteuer) und den Gemeindesteuern (darunter: Gewerbesteuer, Grundsteuer, letztere vermindert um den Bundesanteil an der Gewerbesteuerumlage).

Die Steuereinnahmen des Landes Berlin werden ergänzt um die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich zum Ausgleich der unterdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner sowie ebenso finanzkraftabhängige Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Die rechtliche Grundlage hierfür findet sich in Art. 107 GG, dem Maßstäbegesetz sowie dem Finanzausgleichsgesetz.

Einnahmen aus Solidarpakt II (Zeile 22)**, sonstige Bundesergänzungszuweisungen** (Zeile 23)**, Konsolidierungshilfe** (Zeile 24)

Berlin erhält ebenso wie die ostdeutschen Flächenländer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Diese Solidarpaktmittel werden seit dem Jahre 2009 degressiv abgeschmolzen und laufen mit Ende des Jahres 2019 aus.

Berlin erhält darüber hinaus – wie weitere neun Länder – Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.

Die Ertragskompetenz der Kraftfahrzeugsteuer ist zum 1. Juli 2009 von den Ländern auf den Bund übergegangen. Die mit dem Bund vereinbarte Kompensation erfolgt als allgemeine Zuweisung in Höhe der bisherigen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

Artikel 143d Abs. 2 GG sieht vor, dass fünf Länder, deren Haushaltssituation besonders schwierig ist, in dem Zeitraum zwischen 2011 und 2019 Konsolidierungshilfen erhalten können, soweit sie die im Gesetz über die Gewährung von Konsolidierungshilfen festgelegten Konsolidierungsanforderungen erfüllen. Berlin erhält bei Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen jährlich 80 Mio. Euro bis einschließlich 2019. Eine letzte Teilrate (27 Mio. Euro) wird bei Erfüllung der Voraussetzungen in 2020 fällig. Danach entfällt diese Einnahme.

Einzelheiten sind der **Tabelle 6** zu entnehmen.

Tabelle 6: Einnahmen aus Solidarpakt II, sonstige Bundesergänzungszuweisungen, Konsolidierungshilfe

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen aus Solidarpakt (Korb I)	963	817	681	535	399	0
Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung	43	43	43	43	43	0
Ausgleichszahlungen des Bundes für entgangene Kfz-Steuer	212	212	212	212	212	212
Konsolidierungshilfe	80	80	80	80	80	27
insgesamt (rd.)	**1.298**	**1.152**	**1.016**	**870**	**734**	**239**

Millionen Euro.

Sonstige Einnahmen (Zeile 25)

Die sonstigen Einnahmen umfassen u.a. zweckgebundene Zuschüsse des Bundes und der Europäischen Union, Erstattungen von Sozialversicherungsträgern, Gebühren und Pachten, Entgelte, Gewinnabführungen von Unternehmen und Beteiligungen, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse. Sie enthalten als sog. Pauschale Mehreinnahme (PME) auch diejenigen Einnahmen, mit denen aus den Zusagen des Bundes zur Entlastung der Kommunen ab 2018 und der dauerhaften und strukturellen Entlastung durch Beteiligung an den Asylkosten ab 2016 gerechnet werden darf (hierfür im Zeitraum 2016 bis 2019 zunächst 27,5 Mio. Euro p.a., vgl. S. 45 f.).

Vermögensaktivierung (Zeile 26)

Die Einnahmen beinhalten im Wesentlichen die Abführungen der BIM GmbH (ehemals Liegenschaftsfonds) aus der Verwertung nicht mehr benötigter Liegenschaften des Landes.

Einnahmenverbesserung (Zeile 27)

Diese Zeile weist als zusätzliche Einnahme den Betrag von 350 Mio. Euro (2020) aus. Dabei handelt es sich um den Teilbetrag des Einnahmenwegfalls ggü. dem

Jahr 2019 (insgesamt 495 Mio. Euro), den das Land nicht aus der zu erwartenden Einnahmenentwicklung nach gegenwärtiger Rechtslage kompensieren kann.

Bereinigte Einnahmen (Zeile 28)

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 21 bis 27.

Finanzierungssaldo (Zeile 31)

Der Finanzierungssaldo ermittelt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigen Ausgaben.

Schuldenstand (Zeilen 41, 42)

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 41 weist den gesamten Schuldenstand (Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen, Kassenkredite) aus, Zeile 42 als Teilmenge davon nur den Schuldenstand am Kreditmarkt.

geplante Tilgungsleistungen (Zeilen 43)

Die Beträge ergeben sich für 2016 und 2017 als Summe aus Finanzierungsüberschuss (Zeile 31) und Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 14). Der Saldo der Rücklagenbewegungen kann je nach Vorzeichen dazu führen, dass sich die Tilgungsmöglichkeiten gegenüber diesem Betrag vergrößern oder verkleinern. Für 2015 ist schon jetzt ein positiver Saldo der Rücklagenbewegung im Zusammenhang mit der SIWA-Zuführung zu erkennen.

9 Gemeinsames Schema

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

Einnahmen Mio. €

Einnahmeart	Position	2015	2016	2017	2018	2019
Einnahmen der laufenden Rechnung	**1**	**23.015**	**24.160**	**24.972**	**25.853**	**26.622**
Steuern	**11**	**13.051**	**13.860**	**14.527**	**15.021**	**15.576**
steuerähnliche Abgaben	**12**	**23**	**24**	**24**	**24**	**24**
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	**13**	**527**	**560**	**571**	**593**	**596**
Zinseinnahmen	**14**	26	**24**	**24**	**25**	**26**
laufende Zuweisungen und Zuschüsse	**15**	**8.440**	**8.710**	**8.798**	**9.135**	**9.298**
(ohne Schuldendiensthilfen)						
vom öffentlichen Bereich	151	8.100	8.349	8.420	8.715	8.862
vom Bund	1511	4.371	4.340	4.253	4.381	3.821
Länderfinanzausgleich	1512	3.507	3.747	3.889	4.044	4.738
sonstige von Ländern	1513	82	94	95	95	95
von Bezirken	1514	23	31	35	40	40
von Sozialversicherungsträgern	1516	117	137	148	155	168
von anderen Bereichen	152	340	361	378	420	436
Schuldendiensthilfen	**16**	**24**	**36**	**45**	**50**	**53**
vom Bund	1611	0	0	0	0	0
von anderen Bereichen	162	24	36	45	50	53
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	**17**	**926**	**946**	**983**	**1.006**	**1.049**
Gebühren, sonstige Entgelte	171	859	865	899	908	951
sonstige Einnahmen	172	67	81	84	98	98
Einnahmen der Kapitalrechnung	**2**	**655**	**804**	**779**	**773**	**747**
Veräußerung von Sachvermögen	**21**	63	**64**	**53**	**43**	43
Vermögensübertragungen	**22**	**422**	**512**	**500**	**505**	**480**
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	299	307	284	294	288
vom sonstigen öffentlichen Bereich	2215	0	66	64	27	0
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	119	135	149	181	189
sonstige Vermögensübertragungen	223	4	4	4	4	4
von anderen Bereichen	2234	4	4	4	4	4
Darlehensrückflüsse	**23**	**167**	**225**	**223**	**221**	**221**
von Sonstigen im Inland	2321	167	225	223	221	221
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl.	**24**	3	**3**	**3**	**3**	3
Bereinigte Einnahmen	**4**	**23.670**	**24.964**	**25.751**	**26.626**	**27.368**
Besondere Finanzierungsvorgänge	**5**	**23**	**-14**	**-60**	**-69**	**-73**
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	51	-526	-78	-65	-73	-79
Entnahme aus Rücklagen	52	548	5	5	5	6
Überschüsse aus Vorjahren	53	0	60	0	0	0
Zu- und Absetzungen	**6**	**465**	**358**	**359**	**359**	**359**
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	465	358	359	359	359
Einnahmevolumen	**7**	**24.158**	**25.309**	**26.050**	**26.916**	**27.654**

und Ausgaben nach Arten

Mio. €					Ausgaben	
					Position	Ausgabeart
2015	2016	2017	2018	2019		
21.602	**23.080**	**23.870**	**24.746**	**25.454**	**1**	**Ausgaben der laufenden Rechnung**
7.341	**7.945**	**8.275**	**8.644**	**8.926**	**11**	**Personalausgaben**
5.697	**6.503**	**6.601**	**6.943**	**7.082**	**12**	**laufender Sachaufwand**
2.646	2.921	2.961	3.083	3.015	121	sächliche Verwaltungsausgaben
2.914	3.432	3.475	3.707	3.878	123	Erstattungen an andere Bereiche
137	150	165	153	189	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
2.120	**1.683**	**1.715**	**1.809**	**1.913**	**13**	**Zinsausgaben**
3	2	1	1	1	1311	an Bund
2.117	1.681	1.714	1.808	1.912	1322	für Kreditmarktmittel
6.247	**6.836**	**7.184**	**7.268**	**7.456**	**14**	**laufende Zuweisungen und Zuschüsse**
452	**476**	**513**	**541**	**540**	**141**	**an öffentlichen Bereich**
222	239	259	288	288	1411	an Bund
47	52	63	61	60	1413	sonstige an Länder
7	7	7	7	7	1415	sonstige an Bezirke
0	0	0	0	0	1416	an Sondervermögen
176	179	185	185	185	1418	an Sozialversicherungsträger
5.795	**6.359**	**6.671**	**6.727**	**6.916**	**142**	**an andere Bereiche**
2.665	2.855	2.974	2.879	2.881	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
2.809	3.135	3.298	3.429	3.615	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
307	355	383	402	403	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
14	14	16	17	17	1425	an Ausland
197	**113**	**95**	**82**	**77**	**15**	**Schuldendiensthilfen**
197	113	95	82	77	**152**	**an andere Bereiche**
110	65	67	64	64	1521	an Unternehmen u. öffentliche Einrichtungen
87	48	29	18	14	1522	an Sonstige im Inland
2.048	**1.807**	**1.815**	**1.807**	**1.836**	**2**	**Ausgaben der Kapitalrechnung**
2.017	**1.783**	**1.793**	**1.786**	**1.816**	**21-24**	**Investitionen**
31	**24**	**22**	**21**	**20**	**25**	**Schuldentilgung an öffentlichen Bereich**
30	23	21	20	19	251	an Bund
1	1	1	1	1	252	an Sondervermögen
23.650	**24.886**	**25.686**	**26.553**	**27.289**	**4**	**Bereinigte Ausgaben**
42	**64**	**5**	**5**	**5**	**5**	**Besondere Finanzierungsvorgänge**
42	5	5	5	5	52	Zuführung an Rücklagen
0	60	0	0	0	53	saldierter Fehlbetrag
464	**358**	**359**	**359**	**359**	**6**	**Zu- und Absetzungen**
464	358	359	359	359	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
24.158	**25.309**	**26.050**	**26.916**	**27.654**	**7**	**Ausgabevolumen**

Kompendium wichtiger Fachbegriffe

bereinigte
Ausgaben

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

investive
Ausgaben

siehe → Investitionsausgaben

konsumtive
Ausgaben

siehe laufende → Ausgaben

laufende
Ausgaben

Summe der Personalausgaben, konsumtiven → Sachausgaben und Zinsausgaben

Ausgabevolumen

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

Bruttoinlandsprodukt

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

Bruttowertschöpfung

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

Bundesergänzungszuweisungen

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

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

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

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

Deckungslücke

Unterschiedsbetrag zwischen → Ausgabevolumen und → Einnahmevolumen

Defizit

siehe → Finanzierungsdefizit

konjunkturelles
Defizit

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

strukturelles
Defizit

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

Defizitquote

Verhältnis des → Finanzierungsdefizits zu den bereinigten → Ausgaben

bereinigte
Einnahmen

Summe der laufenden und investiven Einnahmen; enthält keine → Nettokreditaufnahme.

investive
Einnahmen

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

konsumtive
Einnahmen

siehe laufende → Einnahmen

laufende
Einnahmen

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

bundesstaatlicher
Finanzausgleich

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

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

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

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

Siehe → Länderfinanzausgleich.

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

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 Gesetzgebungs-

kompetenzen 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

Forum Finanzausgleich

Zusammenschluss der ausgleichsberechtigten Länder im Länderfinanzausgleich (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; zusätzlich: Hamburg; nicht vertreten: Nordrhein-Westfalen) zur gemeinsamen Wahrnehmung ihrer finanzpolitischen Interessen

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.

Konjunkturkomponente

siehe konjunkturelles → Defizit

Konsolidierungshilfen

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

Kreditfinanzierungsquote

Verhältnis von → Neuverschuldung zu bereinigten → Ausgaben

Länderfinanzausgleich

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

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

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

Mischfinanzierungen

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

•• Art. 91b GG [Gemeinschaftsaufgaben Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen, von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen, von Forschungsbauten einschließlich Großgeräten; Bildungsevaluation];

•• Art. 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. 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];

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

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

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

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

Nettokreditaufnahme

siehe → Neuverschuldung

Neuverschuldung

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

Positionen der Finanzplanung

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

Primärausgaben

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

Primärdefizit

negativer → Primärsaldo

Primäreinnahmen

Bereinigte → Einnahmen ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen. 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

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.

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

Solidarpakt II

Anschlussregelung zu der Vereinbarung aus dem Jahr 1993 (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 Finanz-

kraft (›Korb I‹). Das Gesamtvolumen beträgt 105 Mrd Euro und ist degressiv ausgestaltet, die Zuweisungen laufen mit dem Jahr 2019 aus.

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

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

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).

Siehe auch → Kennziffernsystem, → Standardprojektionen.

Standardprojektion

Instrument des → Stabilitätsrats zur Erkennung drohender Haushaltsnotlagen. Die Standardprojektionen ermitteln auf der Grundlage einheitlicher Annahmen, bei welcher Zuwachsrate der Ausgaben der Länder am Ende eines siebenjährigen Projektionszeitraums ein Überschreiten des Schwellenwerts der Kennziffer Schuldenstand gerade noch vermieden wird.

gesamtwirtschaftliche Steuerquote

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

finanzielle Transaktionen

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

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

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

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

Vermeidung von Haushaltsnotlagen

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

•• die laufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),

•• die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,

•• die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

Siehe → Stabilitätsrat.

Zins-Steuer-Relation

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

Anmerkungen

1 Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 15. April 2011, zu finden im Downloadbereich des Internetauftritts des Stabilitätsrats: www.stabilitaetsrat.de

2 Für diese und die nachfolgenden Zahlenangaben wurden Informationen des Amtes für Statistik Berlin Brandenburg, des Arbeitskreises »Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder« sowie der Bundesagentur für Arbeit herangezogen.

3 in absoluten Größen für 2014: Neue Länder ohne Berlin 54.109 Euro, Alte Länder ohne Berlin 70.599 Euro

4 Die Produktivität lag, gemessen am BIP pro Erwerbstätigenstunde, sogar noch niedriger: BE erreichte hier nur 92, 8 % des Bundesniveaus.

5 Für 2030 erwartet Stadtentwicklungssenator Andreas Geisel eine Einwohnerzahl von mehr als 3,9 Millionen (Tagesspiegel vom 06.07.2015).

6 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom 28. April 2015

7 so der Präsident des Statistischen Bundesamtes, Roderich Egeler, in seiner Pressemitteilung 153/15 zur neuen Bevölkerungsvorausberechnung

8 Vgl. z.B. Steffen Kröhnert: Migrationstheorien; Paper aus dem Berlin-Institut für Bevölkerungsentwicklung, Oktober 2007

9 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) vom 17. Dezember 2014

10 Sport in Berlin, Sportanlagen und ausgewählte Bewegungsräume 2013, hrsgg. von der Senatsverwaltung für Inneres

11 vgl. dazu z.B. Bastian Alm, Jeromin Zettelmeyer: Kommunale Investitionen – Woran fehlt es?, in: Wirtschaftsdienst 2015, S. 459-46, hier S. 459

12 zu finden im Internetauftritt des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie unter http://www.bauindustrie.de/media/uploads/newsroom/1-argumentationslinie-2015-05-20.pdf

13 Zu finden im Internetauftritt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unter http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html

14 KfW-Kommunalpanel 2015, Deutsches Institut für Urbanistik, Hrsg.: KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, Mai 2015

15 Bastian Alm, Jeromin Zettelmeyer; ebd., S. 461

16 siehe Senatsbeschluss Nr. S-435/2015 vom 7.7.2015 zum Haushaltsgesetz 2016/2017

17 vom 1. Januar 2011; zu finden im Downloadbereich des Internetauftritts des Stabilitätsrats: www.stabilitaetsrat.de

18 vom 15. April 2011; zu finden im Downloadbereich des Internetauftritts des Stabilitätsrats: www.stabilitaetsrat.de

19 vgl. Beschluss zu TOP 3 der 11. Sitzung des Stabilitätsrats am 03. Juni 2015

20 BVerfGE vom 5. Mai 2015 – 2 BvL 17/09