Finanzplanung von Berlin 2019 bis 2023

Beschluss des Senats von Berlin vom 6. August 2019
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck: DDZ-Berlin, Bessemerstr. 83-91, 12103 Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Rahmenbedingungen und Risiken	7
2	Konsolidierung und Haushaltsüberwachung	25
3	Investitionen	33
4	Leitlinien und Schuldenbremse	41
5	Eckwerte der Finanzplanung 2019 bis 2023 und Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA	49
6	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	53
7	Gemeinsames Schema	65
	Kompendium wichtiger Fachbegriffe	69
	Anlage: Investitionsprogramm des Landes Berlin für die Jahre 2019 bis 2023 (auf den gelben Seiten)	

Vorwort

Berlin konnte das Jahr 2018 erneut mit einem Überschuss abschließen, der – ganz im Sinne der finanzpolitischen Leitlinie des Konsolidierens und Investierens – dazu verwendet wurde, das investiv ausgelegte SIWANA und Rücklagen zu dotieren und die Tilgung von Altschulden voranzutreiben. Wenn, wonach es nach dem bisherigen Jahresverlauf aussieht, auch 2019 mit einem positiven Saldo abschließen wird, wäre dies bereits das achte Jahr in Folge. Der unlängst vom Senat vorgelegte Entwurf für den DHH 2020/21 kommt für die Jahre neun und zehn bereits im Plan ohne neue Schulden aus.

Nach den sehr günstigen Zeiten der vergangenen Jahre werden die finanzpolitischen Spielräume aber erkennbar enger: Zum einen ist das gesamtwirtschaftliche Umfeld eingetrübt und sorgt für geringere Wachstumsraten bei den Steuereinnahmen. Auch beim Bund werden die finanziellen Möglichkeiten zur Unterstützung der Länder bei den vielfältigen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben geringer. Zum anderen hat das Land mit dem Doppelhaushalt 2018/19 sowie mit dem geplanten kommenden Doppelhaushalt 2020/21 deutliche Ausgabenzuwächse vorgenommen, um den Investitionsstau aufzulösen, wegen des Bevölkerungswachstums notwendig werdende Investitionen und Personalzuwächse vorzunehmen, in den sozialen Zusammenhalt der Stadt zu investieren und den Rückstand in der Bezahlung der Landesbediensteten langsam zu schließen. Unter Berücksichtigung der Abflüsse aus dem SIWA lagen die Investitionen des Landes 2018 erstmals über 2 Mrd. Euro.

Diese veränderten Rahmenbedingungen stellen sich dabei zu einem ohnehin herausfordernden Zeitpunkt ein, nämlich dem Inkrafttreten der Schuldenbremse auch für die Länder zum 1. Januar 2020. Wie die vorliegende Finanzplanung dokumentiert, ist der kommende Doppelhaushalt nicht nur – wie es das Grundgesetz fordert – schuldenbremsenkonform aufgestellt, sondern hat auch einen gewissen Puffer für den Fall adverser Entwicklungen. In den Jahren danach gibt es jedoch noch Handlungsbedarf.

Als eines der wenigen Länder holt Berlin bei Wirtschafts- und Finanzkraft weiter zum Bundesdurchschnitt auf. Das Wachstum von BIP und Arbeitsplätzen ist überdurchschnittlich. Die Finanzpolitik muss ihren Beitrag leisten, diese guten Rahmenbedingungen zu verstetigen; sie kann ihrerseits darauf aufbauen, um eine stetige und solide Entwicklung der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, die auch den Bedingungen der Schuldenbremse gerecht wird. All dies erfordert das gezielte Setzen von Prioritäten zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger des Landes und das Wissen darum, dass nicht alles Wünschbare möglich ist.

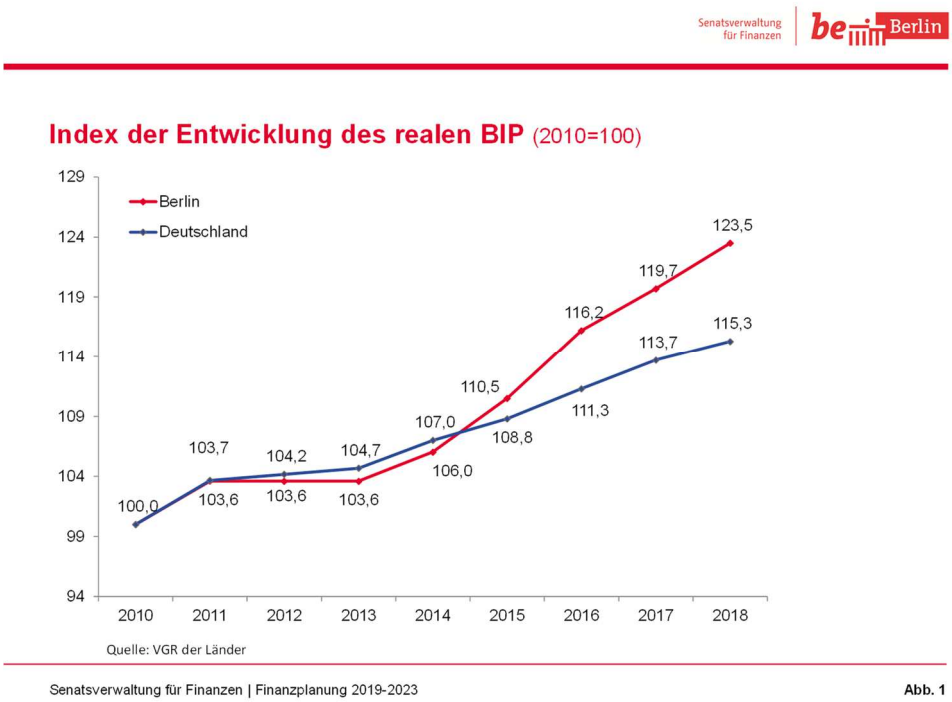
Dr. Matthias Kollatz

1 Rahmenbedingungen und Risiken

- Berlin entwickelt sich weiter überdurchschnittlich beim Wachstum von Wirtschaft, Einwohnerzahl und Arbeitsplätzen. Der Bevölkerungsverlust an Brandenburg verfestigt sich und schmälert die Steuerbasis Berlins.
- Es bestehen vielfältige Risiken für die weitere Haushaltsentwicklung, v.a. aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem Zensus und aus Steuerrechtsänderungen. Das Zinsänderungsrisiko ist dagegen gering.

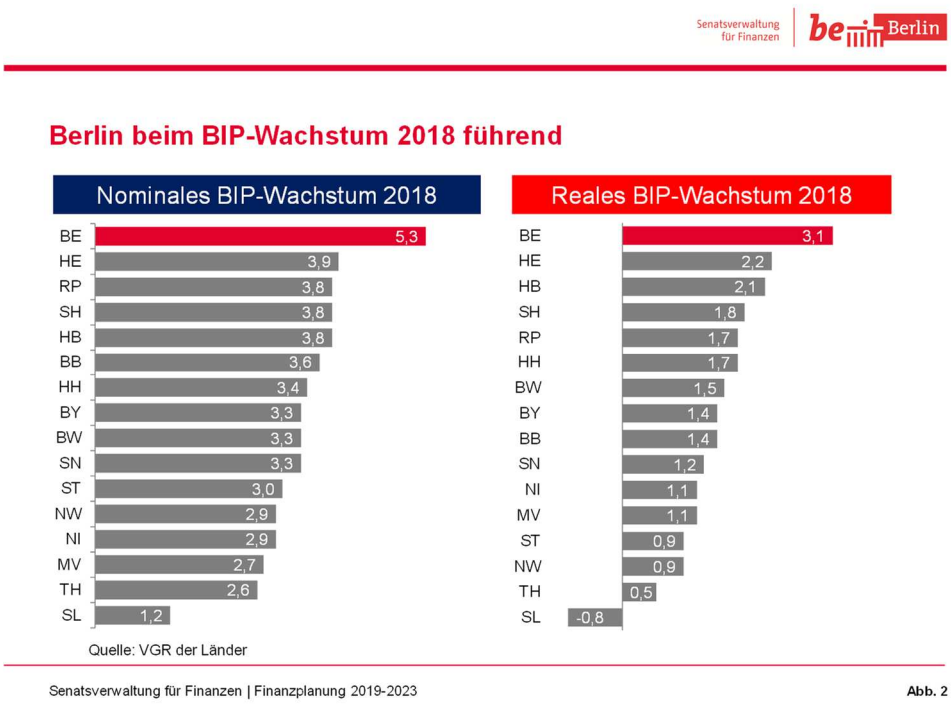
1.1 Berlin weiter mit überdurchschnittlichem Wachstum

Berlin nimmt seit einigen Jahren eine sehr positive wirtschaftliche Entwicklung, die sich sogar noch kraftvoller darstellt als die bereits sehr positive Wachstumsdynamik der deutschen Volkswirtschaft insgesamt. Das wirtschaftliche Umfeld für die Haushalts- und Finanzpolitik des Landes stellt sich damit weiterhin günstig dar (Abb. 1).



2018 stieg das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Berlin mit 3,1% mehr als doppelt so stark wie das gesamtdeutsche BIP (+1,4%). Das Wachstum des nominalen BIPs lag mit 5,3% um zwei Prozentpunkte höher als jenes in Deutschland insgesamt (Abb. 2). Damit verfestigt sich der Trend der letzten Jahre, in denen Berlin jeweils deutlich überproportional zum Bundestrend wachsen konnte. Besonders stark

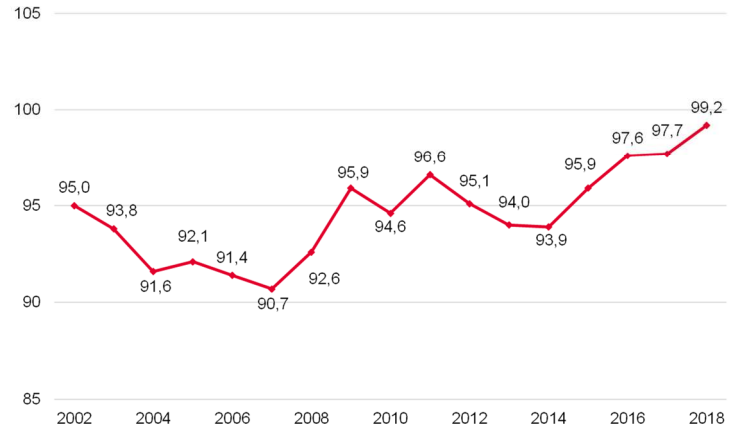
wuchs in Berlin die Informations- und Kommunikationsbranche, unter die auch viele Start-up-Unternehmen fallen. Dort wurde jeder fünfte zusätzliche Euro erwirtschaftet. Insgesamt wuchsen die Dienstleistungsbranchen stärker als das produzierende Gewerbe, zu dem auch der Bau zählt.



Bei der Entwicklung des BIP pro Kopf zeigt sich hingegen ein etwas differenzierteres Bild: Einerseits kann erfreulicherweise festgestellt werden, dass sich das nominale BIP pro Kopf in Berlin langsam, aber stetig dem Bundesdurchschnitt annähert. Ein Pro-Kopf-BIP auf Höhe des Landesdurchschnitts wäre im internationalen Vergleich, wo die Hauptstadtregion fast überall die wirtschaftsstärkste Region ist bzw. mindestens über dem Durchschnitt liegt, zwar immer noch eine unbefriedigende Anomalie; gemessen am Niveau zur Mitte der letzten Dekade ist die dynamische Entwicklung Berlins seit 2014 aber bemerkenswert positiv (Abb. 3).

Andererseits ist festzuhalten, dass das BIP-Wachstum pro Kopf nirgendwo sonst so stark hinter dem nominalen BIP-Wachstum insgesamt zurückbleibt wie in Berlin: Stieg das nominale BIP Berlins seit 2010 um rd. ein Drittel, betrug der Anstieg beim Pro-Kopf-BIP nur rund 20% (Abb. 4). Im Bundesdurchschnitt liegt die Lücke bei nur ca. drei Prozentpunkten. Die schwache Entwicklung des Pro-Kopf-BIP in Berlin ist eine Ursache für die weiterhin unterdurchschnittliche Finanzkraft des Landes und erklärt u.a., warum Berlin trotz seines überdurchschnittlichen Wachstums noch immer der größte Empfänger von Zahlungen im Finanzausgleich ist.

Pro-Kopf-BIP nähert sich Bundesdurchschnitt
Nominales BIP pro Kopf, DE = 100



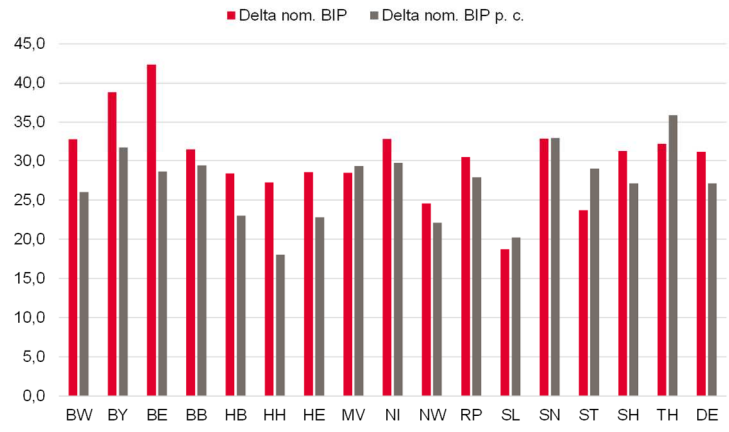
Quelle: VGR der Länder

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 3**

Die Existenz einer Lücke zwischen p.c. BIP Wachstum und BIP-Wachstum ist dabei nicht auf Berlin beschränkt, sondern betrifft viele Länder. Der Abstand zwischen beiden Größen ist in Berlin aber besonders prononciert. Dies dürfte überwiegend daran liegen, dass das Einwohnerwachstum in Berlin im genannten Zeitraum mit

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Anstieg nominales BIP und nominales BIP pro Kopf
seit 2010; in %



Quelle: VGR der Länder

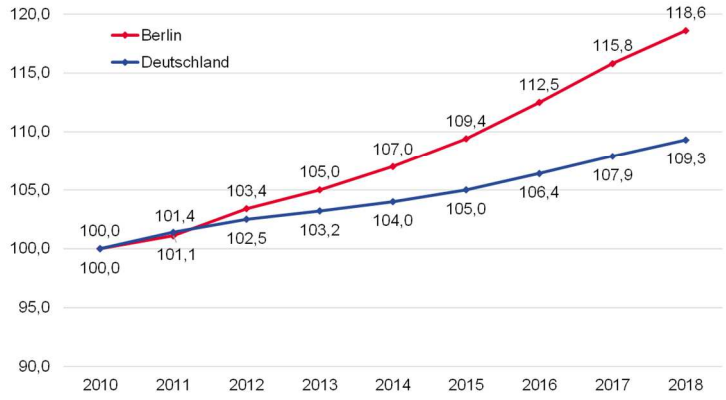
Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 4**

10,1% deutlich über dem Bundesdurchschnitt lag (+3,1%) und eine rasche Integration aller dieser zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohner in den Arbeitsmarkt nicht gelang. Je mehr die Arbeitslosigkeit in Berlin in Richtung des deutschen Durchschnittswertes sinkt, desto weniger auffällig wäre dieser Wert. Ebenfalls zu dieser Entwicklung dürfte die Abwanderung wirtschafts- und finanzstarker Einwohnerinnen und Einwohner in das Umland beigetragen haben (vgl. Abschnitt 1.2).

Korrespondierend zur wirtschaftlichen Entwicklung entwickelt sich auch der Arbeitsmarkt Berlins weiterhin überdurchschnittlich gut: Wie in allen Jahren seit 2012 wies Berlin auch 2018 den prozentual höchsten Anstieg bei der Zahl der Erwerbstätigen auf (+2,5%; Bundesdurchschnitt: +1,3%, Abb. 5). Die absolute Zahl der Erwerbstätigen überstieg 2018 erstmals die Marke von zwei Millionen. Allerdings liegt die Arbeitslosenquote trotz deutlicher Verbesserungen im Juni 2019 noch bei 7,8%, der Durchschnittswert in Deutschland liegt bei 4,9%, in Ost-Deutschland bei 6,2%.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Zahl der Erwerbstätigen wächst überdurchschnittlich (2010 = 100)

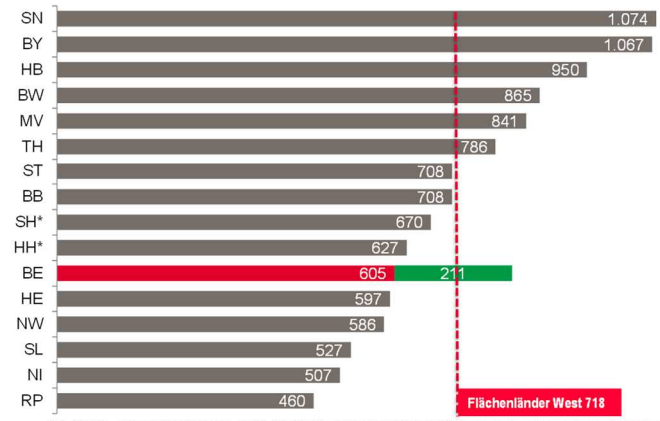


Quelle: VGR der Länder

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 5**

Zum Wachstum Berlins trugen auch die höheren Investitionsausgaben des Landes bei. Die Investitionen aus dem Kernhaushalt des Landes betrugen 2018 rund 1,77 Mrd. Euro. Dem *Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds*, kurz: SIWANA, wurden weitere 800 Mio. Euro zugeführt, davon 37 Mio. Euro dem Nachhaltigkeitsfonds; 357 Mio. Euro (Vorjahr: 238 Mio. Euro) flossen aus dem SIWA ab (siehe ausführlich Kapitel 3.3). Insgesamt nimmt Berlin im Ländervergleich bei den Investitionen einen guten Mittelplatz ein (Abb. 6). Noch 2014 reichte es für Berlin in diesem Ranking nur zum vorletzten Platz.

Investitionen pro Kopf (2018, EUR)



Juli 2019. Euro/Einwohner per 30.06.2018. Ausgangsdaten: ZDL SFK-3, eigene Berechnungen, Berlin inkl. tats. SIWA(NA)-Abflüssen bzw., abgesetzt, SIWANA-Zuführung in 2018. Flächenländer mit Kommunen, * Investitionen um Geldmittel für HSH-Nordbank bereinigt

1.2 Einwohnerentwicklung

In Berlin lebten im Jahr 2018 rund 31.000 Personen mehr als im Jahr zuvor. Dieses Bevölkerungswachstum wurde zum einen durch einen positiven natürlichen Saldo von rund 4.300 Personen verursacht. Zum anderen lag der Zuwachs am positiven Berliner Wanderungssaldo in Höhe von rund 29.000 Personen (Abb. 7). Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit nahm um 37.000 Personen zu; die Zahl derjenigen mit deutscher Staatsangehörigkeit verringerte sich um etwas mehr als 6.000 Personen[1].

Das Wachstum gemäß der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung war in Berlin dreimal so hoch wie im Bundesdurchschnitt und damit weiterhin deutlich überproportional. Die absoluten Wachstumsraten gingen in den letzten Jahren etwas zurück: Während Berlin in den Jahren 2012 bis 2016 um jeweils rund 40.000 bis 50.000 Personen gewachsen ist, waren es im Jahr 2017 rund 36.000 Personen[2] und – wie erwähnt – im letzten Jahr rund 31.000 Personen.

Die Berliner Bevölkerungsentwicklung ist abhängig vom natürlichen Saldo, dem Binnenwanderungssaldo und dem Außenwanderungssaldo (jeweils Zu- und Fortzüge). Während der natürliche Saldo nur einen vergleichsweise geringen Einfluss

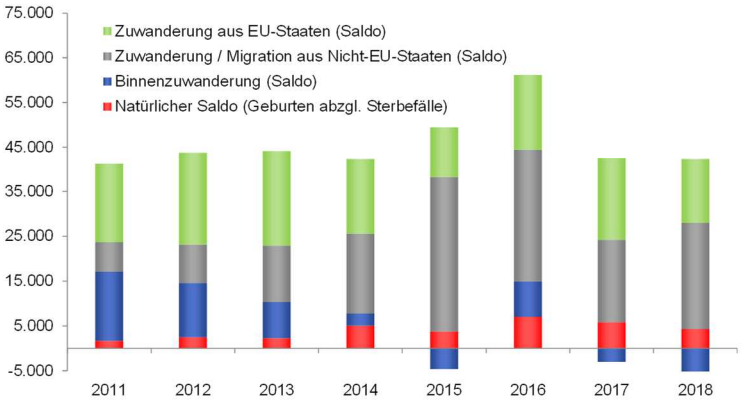
[1] Vgl. Pressemitteilung Nr. 132 des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg vom 17. Juni 2019; die Abweichungen zwischen der Summe der Bewegungen und der Bestandsveränderung resultieren aus der Verarbeitung von Korrekturen und Meldungen, die nicht in den Bewegungsstatistiken abgebildet werden.

[2] Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz im Einzelnen Finanzplanung 2018 bis 2022, S. 10-12.

hat, beruhen die Wanderungsgewinne Berlins im Wesentlichen auf kaum zu prognostizierenden Zuzügen aus dem Ausland.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Komponenten des Einwohnerwachstums



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 7**

Der Binnenwanderungssaldo (Saldo aus Zu- und Fortzügen Berlins innerhalb des Bundesgebiets) war dabei zuletzt negativ. Der Wert wird wesentlich durch hohe Berliner Bevölkerungsverluste an Brandenburg bestimmt. Berlin gewinnt dagegen weiterhin viele Menschen aus dem übrigen Bundesgebiet. Diese Gewinne werden jedoch durch die Verluste an Brandenburg überkompensiert. Allein im Jahr 2018 betrug der Wanderungsverlust Berlins gegenüber Brandenburg rund 15.900 Personen[3]. Der Berliner Wanderungssaldo war im gleichen Zeitraum mit allen Ländern außer Brandenburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern positiv – in der Summe betrug er ohne Brandenburg rund 7.500 Personen. Unter Einbezug Brandenburgs weist Berlin im Jahr 2018 somit einen negativen Binnenwanderungssaldo von rund 8.400 Personen auf.

Entscheidend für die innerdeutsch bedingte Bevölkerungsentwicklung Berlins ist somit vor allem Brandenburg. Eine Analyse der Wanderungsstatistik für den Zeitraum 2005 bis 2018 ergibt für die Entwicklung zwischen Berlin und Brandenburg folgende Detailergebnisse (Abb. 8):

— Berlin verlor in diesen Jahren insgesamt im Saldo rund 105.000 Personen an Brandenburg.

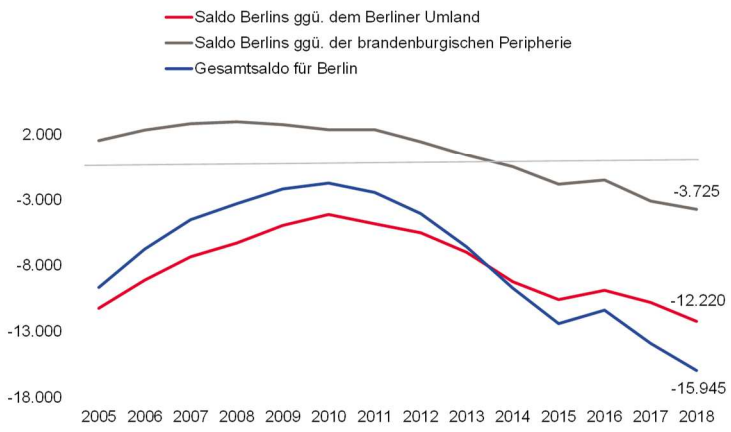
[3] Vgl. Pressemitteilung Nr. 133 des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg vom 17. Juni 2019

— Während die Bevölkerungsverluste für Berlin im Zeitraum 2005 bis 2010 noch zurückgingen, vergrößert sich der Wanderungssaldo seitdem wieder sehr deutlich (2018: -15.900 Personen).

— Berlin verliert seine Bevölkerung überwiegend an das Berliner Umland; seit dem Jahr 2014 ist aber auch der Saldo gegenüber der brandenburgischen Peripherie für Berlin negativ.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Wanderungssaldo Berlin ggü. Brandenburg



Quelle: Statistisches Amt Berlin-Brandenburg und eigene Berechnungen

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 8**

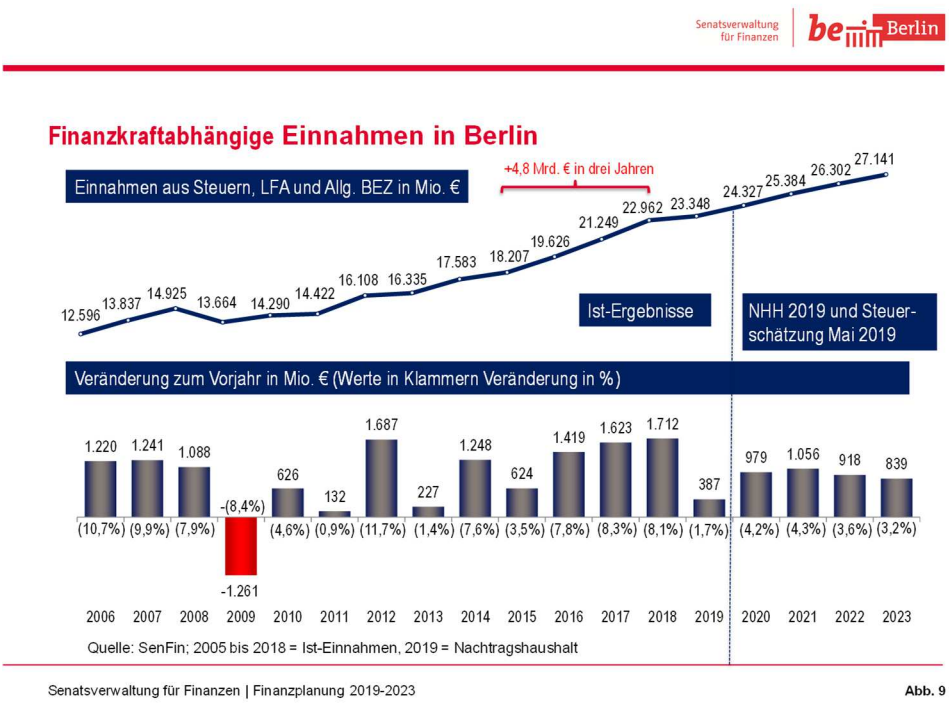
Die deutlich negative Wanderungsbilanz gegenüber Brandenburg ist kein singuläres Phänomen. Derartige Ausdifferenzierungen sind in Großstadtregionen nicht atypisch, wobei sie sich in der Regel über sehr lange Zeiträume vollziehen. Durch die besondere teilungsbedingte Situation findet diese Entwicklung in Berlin nun quasi nachholend in kürzeren Zeiträumen statt.

Berlin hat seit dem Zensus 2011 bis Ende 2018 rund 352.000 Einwohnerinnen und Einwohner hinzugewonnen. Ohne die massiven Bevölkerungsverluste an Brandenburg wären es sogar knapp 430.000 Personen gewesen.

Relativ höhere Einwohnerzuwächse in Berlin gegenüber der bundesdurchschnittlichen Entwicklung wirken sich positiv auf die originären Berliner Steuereinnahmen sowie insbesondere auf die Umsatzsteuerverteilung aus. Daran wird sich auch ab dem Jahr 2020 grundsätzlich nichts ändern, wenn die im Sommer 2017 beschlossene Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft tritt. Die auf der relativen Einwohnerentwicklung basierenden Einnahmen sind strukturelle Mehreinnahmen.

1.3 Entwicklung der Berliner Steuerkraft

Die Steuereinnahmen auf allen staatlichen Ebenen haben sich in den letzten Jahren deutlich stärker entwickelt, als dies im langjährigen Mittel zu beobachten war. Die Entwicklung in Berlin war dabei mit Wachstumsraten von jeweils rd. +8% in den letzten drei Jahren besonders stark. Die Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich des Jahres 2018 lagen in Berlin rd. 4,8 Mrd. Euro über dem Niveau von 2015 (Abb. 9). Wesentliche Gründe für das dynamische Einnahmenwachstum waren eine bundesweit dynamische Konjunktur, die überdurchschnittliche Steuer- und Einwohnerentwicklung in Berlin sowie die Umverteilung von Umsatzsteueranteilen vom Bund auf die Länder im Zusammenhang mit Zahlungen des Bundes an die Länder für Asyl und Integration.



Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 9**

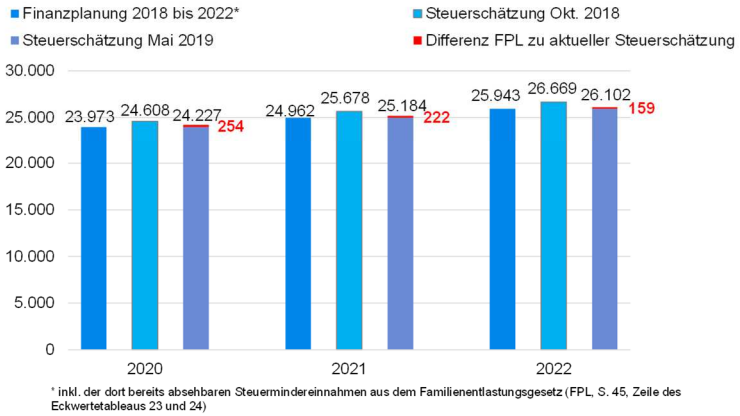
Berlin gelingt es seit einigen Jahren, bei den die Steuereinnahmen wesentlich bestimmenden Faktoren (BIP, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, Einwohnerzahl) überdurchschnittliche Ergebnisse zu erzielen. Besonders erfreulich entwickelten sich in Berlin die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer und die Gewerbesteuer.

Die konjunkturelle Dynamik in Deutschland hat sich seit dem zweiten Halbjahr 2018 merklich verlangsamt. In der Folge hat die Steuerschätzung vom Mai 2019 deutliche Mindereinnahmen im Vergleich zur letzten Steuerschätzung ergeben. Neben konjunkturellen Einschnitten sind auch eine Reihe von Rechtsänderungen in Kraft getreten, die zu Steuermindereinnahmen führen, u.a. das Familienentlastungsgesetz (Kindergelderhöhung, Anhebung steuerliches Existenzminimum, Abmilderung

kalte Progression). Die Steuerschätzung vom Mai 2019 bleibt zwar hinter der Schätzung vom Oktober 2018 zurück, liegt aber über der letzten Finanzplanung 2018 bis 2022 (Abb. 10).

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Jüngste Steuerschätzung führt Einnahmen etwa auf Niveau vorheriger Finanzplanung zurück



* inkl. der dort bereits absehbaren Steuermindereinnahmen aus dem Familienentlastungsgesetz (FPL, S. 45, Zeile des Eckwertetableaus 23 und 24)

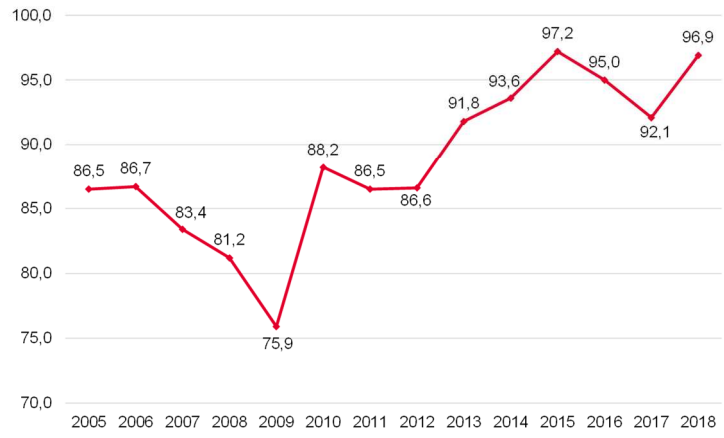
Quelle: SenFin; Arbeitskreis Steuerschätzung; eigene Berechnungen

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 10**

Markant ist die Entwicklung der Berliner Steuerkraft je Einwohner im Verhältnis zum Länderdurchschnitt je Einwohner. Diese einwohnerbezogene Kennzahl zeigt die Stärke eines Landes bei den originären (eigenen) Steuereinnahmen vor Umsatzsteuerverteilung und Finanzausgleich. Die Berliner Steuerkraft ist von rd. 86,5% des Länderdurchschnitts im Jahr 2005 auf 96,9% im Jahr 2018 gestiegen. Darin spiegelt sich der Aufholprozess des Landes Berlin wider.

In dieser Linie sind gleich zwei signifikante Effekte zu beobachten. Zum einen die Zäsur im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 ff. Zum anderen aber auch Effekte eines großen Zerlegungsfalls bei der Lohnsteuer, d.h. der Verlagerung einer großen zentralen lohnsteuerlichen Betriebsstätte im Unternehmensbereich. So sind sowohl der starke Anstieg der Berliner Steuerkraft im Jahr 2013, aber auch die Rückgänge in den Jahren 2016 und 2017 maßgeblich auf diesen Fall zurückzuführen, da die Einbeziehung in die Lohnsteuerzerlegung immer mit einigen Jahren Zeitverzögerung erfolgt. Diese abrechnungsbedingten Verzerrungen sind inzwischen abgeschlossen. Das Jahr 2018 ist hierdurch nicht mehr belastet. Zieht man fiktiv, d.h. unter Ausblendung dieses Einzelfalls, eine gedankliche Linie vom Jahr 2012 zum Jahr 2018, wird der genannte Aufholprozess sichtbar (Abb. 11).

Steuern nach dem Aufkommen pro Einwohner (DE = 100)



Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung

1.4 Wirtschaftlicher Ausblick

Nach der langen Phase eines ununterbrochenen und relativ kraftvollen Wachstums ist die deutsche Volkswirtschaft Mitte 2018 auf einen niedrigeren Wachstumspfad eingeschwenkt. Dämpfend wirkten sich dabei insbesondere außenwirtschaftliche Faktoren aus, die v.a. das verarbeitende Gewerbe negativ beeinflussten. Trotz der Abkühlung befindet sich die deutsche Wirtschaft noch immer in einem Zustand der konjunkturellen Überauslastung; die Potentiallücke wird sich nach den derzeitigen Prognosen erst im kommenden Jahr schließen.

Die deutsche Wirtschaft ist derzeit von einer deutlichen Zweiteilung gekennzeichnet: Während auf der einen Seite die Außenwirtschaft negative Impulse sendet, ist die Binnenkonjunktur, inklusive der Bauwirtschaft, mit robusten Wachstumsraten ausgestattet. Hierzu tragen der hohe Beschäftigungsstand, die hohen Lohnabschlüsse und die niedrigen Zinsen ebenso bei wie eine expansive Fiskalpolitik.

Diese binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte dürften tendenziell auch für die nahe Zukunft intakt bleiben. Gleichwohl steht die Frage im Raum, wie stark die außenwirtschaftlichen Bremsfaktoren die Binnenkonjunktur infizieren werden. Während Prognosen derzeit noch von einer konjunkturellen Belebung im zweiten Halbjahr 2019 ausgehen, gibt es durchaus berechtigte Zweifel an dieser Prognose: Ursächlich für die außenwirtschaftlichen Risiken sind ja nicht rein konjunkturelle Faktoren, sondern vielmehr vorrangig geopolitische Risiken, die dauerhafter Natur sind. Dazu zählen u.a. der Brexit, die auch auf dem Feld der Handels- und Währungspolitik ausgetragene geostrategische Auseinandersetzung zwischen China

und den USA, die Bedrohungen des multilateralen, offenen Handelssystems sowie der grassierende Populismus, der sich gegen weltoffene Gesellschaften richtet und rückwärtsgewandt statt innovativ ausgerichtet ist.

Risiken gehen auch von der geldpolitischen Ausrichtung in wichtigen Währungsräumen aus. Der expansive geldpolitische Kurs hat zwar zweifelsohne geholfen, die auch heute noch nachwirkenden negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 ff. zu mildern und die Expansion der letzten Jahre zu unterstützen. Allerdings wird zunehmend deutlich, dass die unorthodoxe und expansive Geldpolitik Nebenwirkungen hat, die ihrerseits eine Quelle von Unsicherheit sind. Dazu zählen neben Rekordverschuldungen des privaten Sektors Preisblasen in diversen Anlageklassen, insbesondere Immobilien, und eine damit einhergehende Verstärkung der Vermögensungleichheit. Zudem wird zunehmend in Frage gestellt, ob die durch die Notenbanken erkaufte Zeit für Reformen von den Regierungen genutzt wurde oder ob nicht vielmehr die Zentralbanken mittlerweile falsche Erwartungen hinsichtlich einer Alimentierung der Konsequenzen auch politischer Fehlentscheidungen geweckt haben. Trotz allem stehen die Signale der Zentralbanken derzeit eher auf eine Verlängerung der Niedrigzinsphase.

Berlins Konjunktur ist wegen des geringen Industrieanteils eher binnengetrieben und insoweit direkt relativ weniger anfällig gegenüber außenwirtschaftlichen Schocks als andere Länder. Die Haushaltspolitik des Landes stärkt in ihrem begrenzten Rahmen mit der Steigerung der Investitionstätigkeit die Binnenkonjunktur. Von einer konjunkturellen Abschwächung in Deutschland wären gleichwohl über den Steuerverbund auch die Berliner Finanzen getroffen. Ein spezifisches konjunkturelles Risiko liegt für Berlin in der weiteren Entwicklung der lokalen Bau- und Immobilienwirtschaft, die ihrerseits maßgeblich von der Zinspolitik, der Bevölkerungsentwicklung und politischen Weichenstellungen abhängt.

1.5 Direkte finanzwirtschaftliche Risiken

Neben den oben diskutierten indirekten Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung unterliegt die Haushalts- und Finanzplanung drei weiteren direkten Risiken: Steuerrechtsänderungen, der Zinsentwicklung sowie den möglichen Ergebnissen des nächsten Zensus im Jahr 2021.

Auswirkungen steuerrechtlicher Änderungen

Die von der Bundesregierung aktuell beabsichtigten Steuerrechtsänderungen werden anteilig auch von den Ländern und Gemeinden getragen, so dass sich daraus auch negative finanzielle Auswirkungen für das Land Berlin ergeben werden. Diese Rechtsänderungen befinden sich in unterschiedlichen Planungsstadien. Hierzu gehören:

- Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (Stand Referentenentwurf); Steuermindereinnahmen für Berlin voraussichtlich rd. 30 bis 40 Mio. Euro pro Jahr ab 2021.
- Steuerliche Förderung der Elektromobilität (Stand Referentenentwurf); Steuermindereinnahmen für Berlin voraussichtlich rd. 20 bis 30 Mio. Euro p.a.
- Darüber hinaus enthält der Koalitionsvertrag des Bundes die Aussage, dass das Kindergeld ab 1.1.2021 um 15 Euro je Kind und Monat erhöht werden soll. Unter Berücksichtigung der entsprechenden Kinderfreibeträge sowie der dann erneut notwendig werdenden Anhebung des steuerlichen Existenzminimums sowie einer möglichen weiteren Abmilderung der kalten Progression folgt daraus ein Einnahmenrisiko von rd. -200 Mio. Euro im Jahr 2021, dass in den Folgejahren auf rd. -350 Mio. Euro p.a. aufwachsen könnte.

Grundsteuerreform

Das Bundesverfassungsgericht hat die bisherige Einheitsbewertung als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber vorgegeben, bis zum Jahresende 2019 eine Neuregelung der Grundsteuer zu verabschieden. Gelingt es nicht, eine Neuregelung rechtzeitig zu verabschieden, dürfte die Grundsteuer gemäß Urteil des Verfassungsgerichts ab dem Jahresende 2019 auf der Basis der bisherigen Regelungen nicht mehr erhoben werden. Für Berlin stünde damit ein Grundsteueraufkommen von zuletzt ca. 820 Mio. Euro in Frage. Mittlerweile liegt ein Gesetzentwurf zur Neuregelung vor, der nun von Bundestag und Bundesrat beraten und verabschiedet werden muss. Wird das Gesetz rechtzeitig verabschiedet, treten die finanziellen Folgen der Grundsteuerreform erst ab dem Jahr 2025 in Kraft; sie sind daher im Geltungszeitraum der vorliegenden Finanzplanung nicht relevant.

Gleichwohl birgt der vorgelegte Gesetzentwurf zur Neuregelung der Grundsteuer aus Sicht Berlins mindestens drei grundsätzliche Risiken:

- Erstens sieht der Gesetzentwurf u.a. auch eine Öffnungsklausel vor, die es Ländern erlauben würde, vom bundeseinheitlichen Modell für die Berechnung der Grundsteuer abzuweichen. Dies hätte auch Rückwirkungen auf den Fi-

nanzausgleich zwischen den Ländern. Im Status quo wird die Grundsteuerkraft (hebesatzbereinigte Bemessungsgrundlage für alle 11.000 Gemeinden, aufsummiert nach Ländern) für jedes Land mit dem absoluten bundesweiten Grundsteueraufkommen multipliziert. Dieser Betrag je Land wird dann in den Finanzausgleich eingestellt und anteilig ausgeglichen. Sofern künftig die Öffnungsklausel genutzt wird, gäbe es jedoch keine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage der Grundsteuer mehr. Es müssen daher mindestens Regelungen vereinbart werden, die für die finanzschwachen Länder nachteilige Folgewirkungen im Finanzausgleich ausschließen.

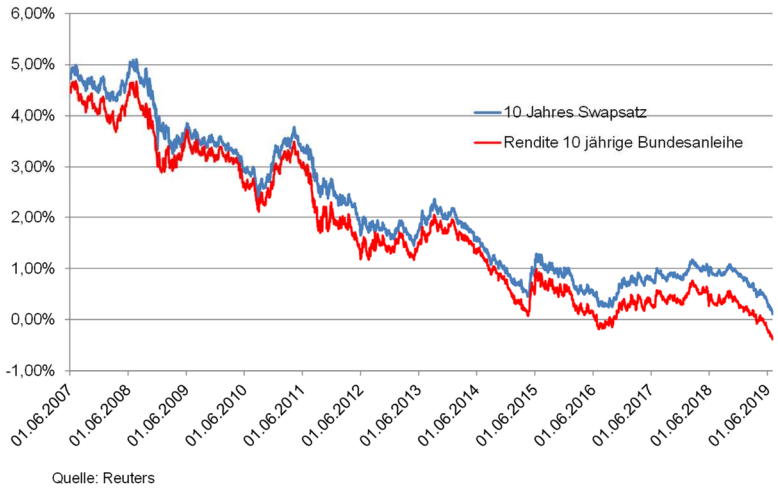
— Zweitens bedeutet die Vereinbarung von Öffnungsklauseln den Einstieg in einen Wettbewerbs-Föderalismus und die Abkehr vom bisherigen kooperativen Föderalismus. Forderungen nach einem Steuerwettbewerb auch bei anderen Steuerarten dürften in Zukunft noch lautstärker erhoben werden. Dies stellt für struktur- und finanzschwache Länder wie Berlin ein elementares Risiko dar. Der Stärkung der autonomen Wirtschafts- und Steuerkraft Berlins muss daher in den nächsten Jahren Priorität zukommen.

— Drittens deutet sich an, dass die Zustimmung zur Grundsteuerreform, die einer verfassungsändernden Mehrheit bedarf, von einigen Parteien politisch auch mit Änderungen der Grunderwerbsteuer verbunden wird. Dies würde erhebliche Mindereinnahmen bei der Grunderwerbsteuer bewirken, die in Berlin in den letzten Jahren die am stärksten wachsende Landessteuer war.

Zinsentwicklung

Angesichts des Schuldenstands von noch immer über 57 Mrd. Euro ist die Entwicklung des Zinsniveaus ein wichtiger Faktor für die Finanzlage des Landes. Trotz wiederholter kurzfristiger Ausbrüche nach oben bewegt sich das Zinsniveau für öffentliche Anleihen in einem engen Korridor um die Nulllinie herum. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe (Abb. 12). Die Refinanzierungskosten des Landes Berlin entwickelten sich korrespondierend. Die EZB hat Anfang Juni 2019 beschlossen, den Zeitpunkt einer möglichen ersten Zinsanhebung mindestens auf das Ende des ersten Halbjahres 2020 zu verschieben, so dass die Zinsen bis auf weiteres auf den sehr niedrigen Niveaus verharren dürften.

Zinsentwicklung



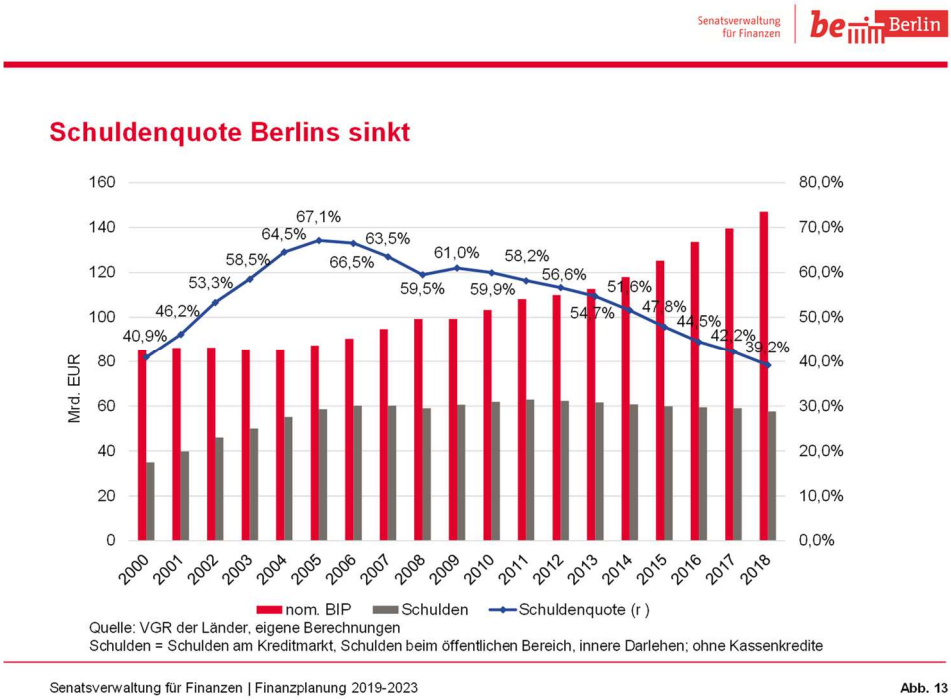
Quelle: Reuters

Ungeachtet dessen verfolgt Berlin weiterhin konsequent das Ziel, die Durchschnittslaufzeit der ausstehenden Schulden zu erhöhen sowie die jährlichen Refinanzierungsvolumina zu senken:

- Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditmarktschulden des Landes ist seit Ende 2007 von 7,09 Jahren auf 7,83 Jahre (Stand 30.06.2019) gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der durchschnittliche Nominalzins des fest verzinsten Schuldenportfolios von 4,14% auf 2,02% gesunken.
- Das jährliche Refinanzierungsvolumen ist von rund 11 Mrd. Euro in 2009 auf unter 6 Mrd. Euro p. a. in 2017 und 2018 gesunken; 2019 wird es voraussichtlich unter 4 Mrd. Euro liegen. Ziel ist es, das Fristenprofil durch die Aufnahme von Schulden mit langer Laufzeit künftig so zu gestalten,

dass das Refinanzierungsvolumen ab 2019 im langfristigen Mittel bei rund 5 Mrd. Euro p. a. liegt, wobei die tatsächliche Kreditaufnahme entsprechend dem Fälligkeitsprofil und in Abhängigkeit von der Nutzung anderer Finanzierungsquellen von Jahr zu Jahr schwanken kann. Die Kreditaufnahme in der ersten Jahreshälfte 2019 erfolgte fast ausschließlich über festverzinsliche Kredite, woraus sich eine Durchschnittslaufzeit von 14,85 Jahren für die gesamte Aufnahme im ersten Halbjahr ergibt.

Die Schuldentragfähigkeit des Landes entwickelt sich sehr positiv: Die Schuldenlast des Landes relativ zum regionalen BIP lag per Ende 2018 sowohl aufgrund der Tilgung als auch des Wirtschaftswachstums bei rund 39% (Abb. 13).

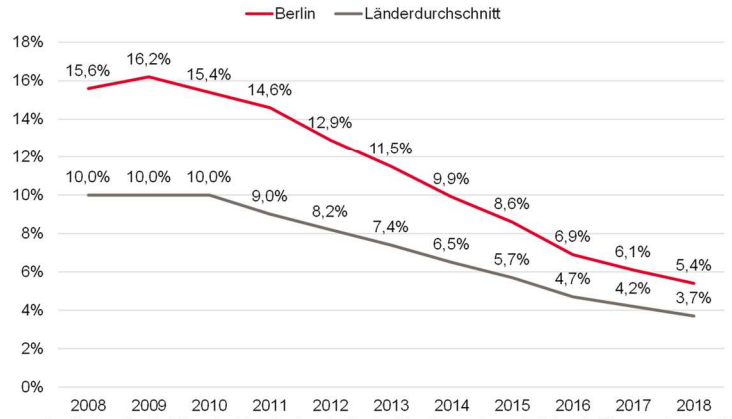


Die Zins-Steuer-Quote (nach Definition des Stabilitätsrates) als Ausdruck der Zinslast des Landes relativ zu den finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes fiel im Jahr 2018 auf 5,4% nach 6,1% im Vorjahr (Abb. 14).

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Entwicklung der Zins-Steuer-Quote

Zinslast relativ zur Finanzkraft sinkt



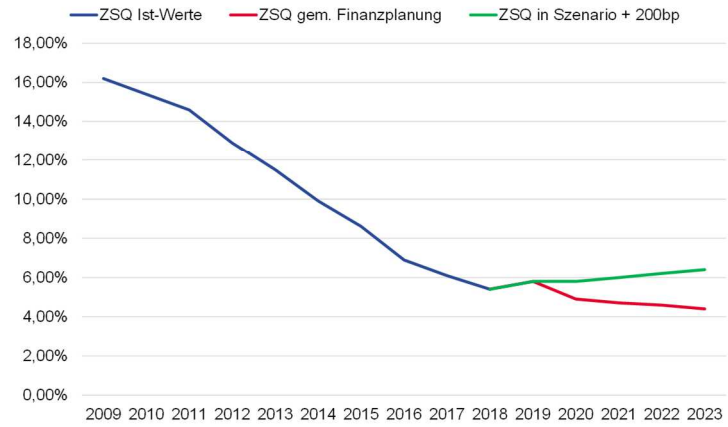
Quelle: SenFin, Stabilitätsberichte des Landes Berlin. Zins-Steuer-Quote definiert als Zinsausgaben am Kreditmarkt relativ zu finanzkraftabhängigen Einnahmen gemäß Kennziffernsystem des Stabilitätsrats

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 14**

Durch die längere Zinsbindung und die mittlerweile absolut gestiegene Finanzkraft des Landes würde auch ein deutlicher Anstieg des Zinsniveaus nur zu einer sehr begrenzten Erhöhung der Zins-Steuer-Quote führen. Ein Anstieg um z.B. 200 Basispunkte würde die Quote bis 2023 lediglich auf 6,4% erhöhen – sie läge damit noch immer weit unterhalb des Niveaus von 2009 (Abb 15).

Auch wenn das Risiko aus einer Zinserhöhung geringer geworden ist, bleibt ein Abbau der Schulden weiterhin geboten: Trotz rekordniedriger Zinsen fließen noch immer jährlich 1,2 Mrd. Euro an Zinszahlungen aus dem Haushalt ab – Geld, dass für andere Zwecke nicht zur Verfügung steht.

Szenarioanalyse Zins-Steuer-Quote
gemäß Finanzplanung und in Szenario mit höherem Zinsniveau



Quelle: SenFin, eigene Berechnungen

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 15**

Auswirkungen des Zensus 2021

Auf das Haushaltsrisiko für Berlin aus dem Zensus 2021 war bereits im Rahmen der letzten Finanzplanung verwiesen worden.[4]

Für die Finanzsituation der Länder und Gemeinden ist die amtliche Einwohnerzahl ein entscheidender Faktor bei der Umsatzsteuerverteilung. Eine durch den Zensus gegenüber der bisherigen Fortschreibung verringerte Einwohnerzahl kann für viele Länder und Gemeinden zu erheblichen und dauerhaften finanziellen Verlusten führen. Infolge des Zensus 2011 war die amtliche Einwohnerzahl des Landes Berlin durch die Statistischen Ämter um rund 179.000 Personen nach unten korrigiert worden, was seitdem mit finanziellen Einbußen Berlins von rd. 470 Mio. Euro pro Jahr verbunden ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19.9.2018 festgestellt, dass die Vorschriften zum Zensus 2011 verfassungsgemäß sind. Das Land Berlin hatte – wie die Freie und Hansestadt Hamburg auch – eine Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Zensus 2011 erhoben. Für den Berliner Senat war es wichtig, eine höchstrichterliche Klarstellung zu der Durchführung der Statistikverfahren und der Volksbefragungen zu erhalten. Dies gibt die notwendige Rechtssicherheit für den nächsten Zensus im Jahr 2021. Damit ist auch klar,

[4] Vgl. Finanzplanung von Berlin 2018 bis 2022, S. 20.

dass der nächste Zensus im Wesentlichen nach der gleichen Methodik wie der Zensus 2011 durchgeführt werden wird.

Parallel arbeitet der Senat von Berlin kontinuierlich daran, mögliche Probleme des Meldewesens auch durch digitale Lösungen weiter zu minimieren. Offensichtlich ist aber auch, dass die Herausforderungen an das Meldewesen in Großstädten grundsätzlich größer sind als in kleineren Städten. Dies ergibt sich u.a. in Folge einer höheren Fluktuation und einer anderen Bevölkerungsstruktur.

Die Ergebnisse des kommenden Zensus sind nicht abzusehen. Nach gegenwärtigen Planungen wird der Zensusstichtag im Mai 2021 liegen, die aus dem Zensus resultierenden finanziellen Auswirkungen dürften voraussichtlich ab dem Jahr 2023 eintreten.

2 Konsolidierung und Haushaltsüberwachung

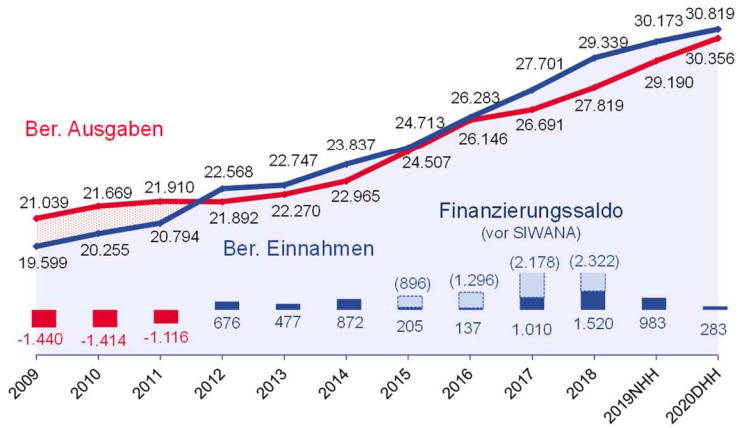
- Der Doppelhaushalt 2020/21 umfasst die Jahre neun und zehn in Folge ohne neue Schulden. Er kommt bereits planerisch ohne Nettoneuverschuldung aus.
- Der Schuldenstand sinkt; Berlin hat kaum Schulden in Extrahaushalten.
- Bei der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat ist Berlin nur bei der Kennziffer Schuldenstand auffällig.
- Berlin hält die Vorgaben der Konsolidierungshilfenvereinbarung ein, weist aber immer noch ein strukturelles Defizit aus.

2.1 Erfolgreicher Konsolidierungskurs

Berlin konnte mit dem Haushaltsjahr 2018 zum siebten Mal in Folge mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen (Abb. 16). Planerisch ist auch für das zweite Jahr des Doppelhaushalts 2018/19 ein Überschuss vorgesehen, der nach jetzigem Stand sogar deutlich höher als geplant ausfallen dürfte. Die lange Zeit positiver Jahresabschlüsse spiegelt sowohl den Erfolg der Konsolidierungsbemühungen der Vergangenheit und die Vorschatteneffekte der Schuldenbremse wider als auch die günstigen Rahmenbedingungen in Gestalt hohen Einnahmenwachstums

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

Entwicklung der Finanzierungssalden



Quelle: SenFin; Mio. EUR. 2009-18: Ist; 2019 DHH 18/19; 2020: Finanzplanung

Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 **Abb. 16**

und weiterhin niedrigem Zinsniveau. Auch bei den anderen Ländern und dem Bund sind in der jüngeren Vergangenheit (von Sondereffekten abgesehen) durchweg sehr positive Entwicklungen der öffentlichen Haushalte zu beobachten.

Aus dem kalkulatorischen Finanzierungssaldo des Jahres 2018 von 2.322 Mio. Euro wurden 802 Mio. Euro dem SIWANA zugeführt, darunter 37 Mio. Euro dem Nachhaltigkeitsfonds. Aus dem Nachtrag 2018 resultierten zusätzliche Ausgaben, die letztlich in Höhe von 770 Mio. Euro in die Rücklagen geflossen sind. Auch dieser Betrag musste aus dem Jahresergebnis 2018 finanziert werden. 766 Mio. Euro wurden für die Tilgung von Schulden des Landes verwendet.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2018 57,6 Mrd. Euro (Tabelle 1).[5] Seit dem Schuldenhöchststand per Ende 2011 wurden damit Schulden von rund 5,3 Mrd. Euro abgebaut. Im Einklang mit dem Haushaltsgesetz hat das Land dabei von vorhandenen Liquidität Gebrauch gemacht und einen Teil der Schulden am Kreditmarkt durch innere Darlehen ersetzt, um so die Zinskosten zu reduzieren. Gläubiger des inneren Darlehens ist im Wesentlichen das Investitionssondervermögen SIWANA, aus dem die Mittel nur graduell abfließen und das die Mittel daher zwischenzeitlich dem Kernhaushalt als Darlehen zur Verfügung stellen kann.

Tabelle 1: Schulden des Landes Berlin

In Mio. Euro	Per 31.12.2017	Per 31.12.2018	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln	56.692	54.508	-2.184
Schulden bei öffentlichen Haushalten	714	684	-30
Innere Schulden	1.588	2.408	820
Summe Schulden Kernhaushalt [1)]	**58.994**	**57.600**	**-1.394**
Schulden in Extrahaushalten [2)]	**35**	**31**	**-3**
Summe Schulden in Kern- und Extrahaushalten [1)]	**59.029**	**57.632**	**-1.397**

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

Das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) stellt für die Betrachtung der Schulden des Sektors Staat nicht nur auf die Schulden

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

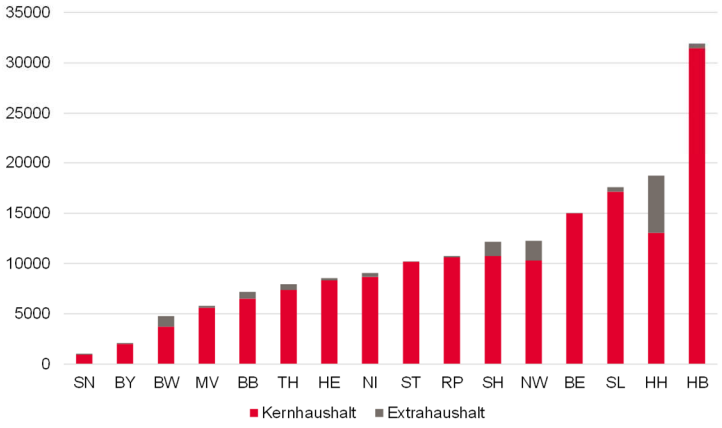
des Kernhaushalts ab, sondern bezieht auch die Schulden in den sog. Extrahaushalten einer Gebietskörperschaft ein. Neben den Sondervermögen zählen dazu auch andere vom Staat kontrollierte Einheiten wie z.B. Hochschulen. Darüber hinaus werden Einheiten den Extrahaushalten und damit dem Sektor Staat zugerechnet,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

Per Jahresende 2018 beliefen sich die Schulden der Extrahaushalte des Landes Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich nach vorläufiger Rechnung auf rund 31 Mio. Euro. Berlin ist damit eines der Länder mit der geringsten Verschuldung in Extrahaushalten. Dies ist zum einen darin begründet, dass das Land nur wenigen Extrahaushalten eine Ermächtigung zur Aufnahme von Schulden erteilt hat, zum anderen darin, dass Berlin seine Extrahaushalte ebenso wie seine Beteiligungsunternehmen eng überwacht.

Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) ist nach dieser Statistik mit 15.008 Euro noch immer sehr hoch, wobei der Anteil der Verschuldung in den Extrahaushalten mit 9 Euro pro Kopf vernachlässigbar gering ist. Berlin liegt in der aggregierten Betrachtung der Schulden in Kern- und Extrahaushalten auf dem viertletzten Platz, vor Bremen, dem Saarland und Hamburg (Abb. 17).[6] Noch 2013 lag Berlin vor Bremen auf dem vorletzten Platz.

[6] Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2018 beim nicht-öffentlichen Bereich pro Einwohner (per 30.06.2018) gem. Fachserie 14, Reihe 5 des Statistischen Bundesamtes. Flächenländer inkl. Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt
(Euro pro Einwohner per 31.12.2018)



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

2.2 Haushaltsüberwachung

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

Laufende Haushaltsüberwachung

Ausgangspunkt der laufenden Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern ist die jährliche Berichterstattung wichtiger Haushaltskennziffern an den Stabilitätsrat. Für alle Kennziffern sind Schwellenwerte festgelegt, die sich aus den jeweiligen Länderdurchschnitten zuzüglich verabredeter Aufschläge errechnen und für die Stadtstaaten teilweise von denen der Flächenländer abweichen. Eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwerts wird als Auffälligkeit gewertet. Sind drei oder mehr Kennziffern oder die Standardprojektion auffällig, so leitet der Stabilitätsrat ein Evaluationsverfahren ein, das im Regelfall zu einem Sanierungsverfahren überleitet. Die nächsten Stabilitätsberichte sind dem Stabilitätsrat von allen Ländern und dem Bund im Oktober 2019 vorzulegen.

Die nachstehende Tabelle 2 zeigt in der besonderen, für Zwecke der Stabilitätsberichterstattung festgelegten Abgrenzung, wie sich die Berliner Meldung nach den vorläufigen Werten für das Ist 2018 zu den Schwellenwerten verhält.

Tabelle 2: Lfd. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat		
Vorl. Werte für Ist 2018 bzw. für Standardprojektion der möglichen Zuwachsrate	**Berlin**	**Schwellenwert**
Finanzierungssaldo je Einwohner, Euro	281	48
Kreditfinanzierungsquote, % [1)]	-3,9	3,5
Schuldenstand Kernhaushalt je Einwohner, Euro	15.037	14.516
Zins-Steuer-Quote, %	5,4	5,5
Standardprojektion	3,9	1,8

[1)] Ein negativer Wert bei der Kreditfinanzierungsquote impliziert eine Nettotilgung.

Danach hat Berlin im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 wie bereits im Vorjahr bei drei der vier Kennziffern die jeweils geltenden Schwellenwerte – zum Teil mit deutlichem Abstand – eingehalten und verletzte damit – trotz auch dort positiver Entwicklung – nur noch bei einer Kennziffer, dem Schuldenstand je Einwohner, den Schwellenwert. Bei der Kennziffer „Finanzierungssaldo je Einwohner“ liegt Berlin mit einem Wert von 281 Euro je Einwohner deutlich im positiven Bereich und über dem relevanten Schwellenwert. Die Kreditfinanzierungsquote ist als Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben definiert. Ein negativer Wert impliziert eine Nettotilgung, wodurch Berlin deutlich unterhalb des Schwellenwerts liegt. Bei der vierten Kennziffer, der Zins-Steuer-Quote, die wie der Schuldenstand vorrangig die finanzpolitische Historie widerspiegelt, hat Berlin auch in diesem Jahr den Schwellenwert wieder unterschritten, und dies, obwohl Berlin mit Blick auf das Ziel der Laufzeitenverlängerung (vgl. Kapitel 1.5) keine aggressive Strategie einer kurzfristigen Zinsausgabenminimierung verfolgt.

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

Schematisch und mit Standardannahmen gerechnet werden die Ausgaben der Länderhaushalte insgesamt bis 2025 um 4,8% wachsen; der daraus abgeleitete

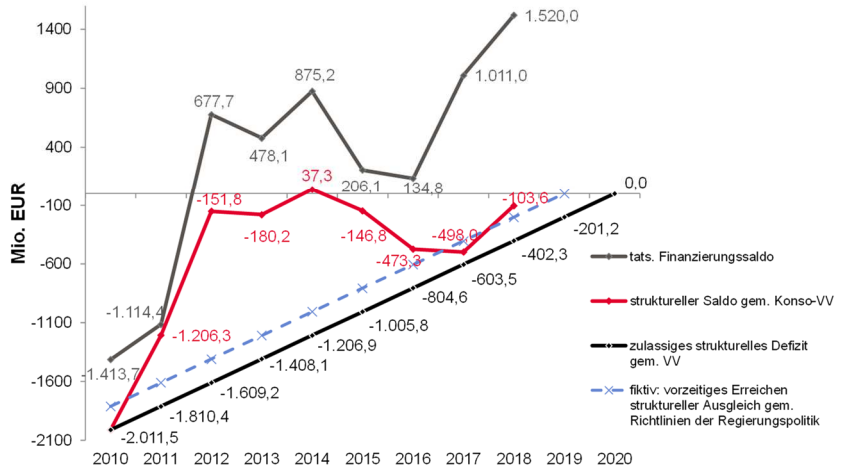
Schwellenwert, der in diesem Fall nicht unterschritten werden darf, liegt damit bei 1,8%. Berlin könnte es mit einer Zuwachsrate von maximal 3,9% erreichen, im Endjahr der Projektion mit seinem Schuldenstand pro Einwohner nicht mehr auffällig zu sein. Diese rechnerisch zulässige Wachstumsrate der Ausgaben, die nicht mit einer Politikempfehlung zu verwechseln ist, liegt damit über dem Schwellenwert. Berlin ist daher auch bei der Standardprojektion unauffällig.

Konsolidierungsvereinbarung und Konsolidierungshilfen

Zur Vorbereitung auf die Schuldenbremse wurden 2011 mit fünf Ländern, darunter Berlin, Konsolidierungsvereinbarungen getroffen. Darin verpflichten sich diese Länder auf einen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite auf Null im Jahr 2020; im Gegenzug erhalten sie, sofern sie die vereinbarten jährlichen Obergrenzen einhalten, Konsolidierungshilfen. Berlin kann bis einschließlich 2019 eine Konsolidierungshilfe von jährlich 80 Mio. Euro erhalten. Die Einhaltung der festgelegten Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits ist dem Stabilitätsrat jährlich mit einem Konsolidierungsbericht im April des Folgejahres nachzuweisen. Berlin ist es auch 2018 gelungen, die mit der Verwaltungsvereinbarung gesetzte Obergrenze zu unterschreiten (Abb. 18).

Das strukturelle Defizit fiel im Jahr 2018 deutlich besser aus als im Vorjahr und belief sich auf nur noch -103,6 Mio. Euro. Der Abstand zur zulässigen Obergrenze betrug damit knapp 300 Mio. Euro. Wie schon in den beiden Vorjahren hätte Berlin auch 2018 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen können. Es wurde jedoch entschieden, einen größeren Teil des kalkulatorischen Überschusses dem SIWANA zuzuführen, womit der Tilgungsbetrag und damit der Ausgangswert für die Berechnung des strukturellen Defizits geringer ausfiel.

Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos



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

3 Investitionen

- Dank der konsequenten Konsolidierungspolitik und des Wachstums der Einnahmen der vergangenen Jahre kann Berlin die neuen finanziellen Spielräume gezielt für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verwenden.
- Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf Sanierung und Ausbau der schulischen Infrastruktur. Das Investitionsprogramm erfasst sämtliche angemeldeten Schulbaumaßnahmen. Die von der landeseigenen HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH zu errichtenden bzw. zu sanierenden und von den Bezirken anzumietenden Schulen sind nachrichtlich im Investitionsprogramm ausgewiesen.
- Mit dem SIWANA verfügt das Land Berlin über ein wirksames Instrument, um erwirtschaftete Haushaltsüberschüsse für Investitionen zu nutzen und das Investitionsvolumen zu verstetigen.
- Die Mittel der zwei Bundesprogramme zur Förderung von Kommunalinvestitionen (KInvFF) nutzt Berlin aktiv und konsequent. Eine vollständige Ausschöpfung beider Förderprogramme mit einem Volumen von insgesamt rd. 309 Millionen Euro befindet sich auf der Zielgeraden.

3.1 Investitionsprogramm und Schwerpunkte

Die deutlich erhöhten Investitionsausgaben des Landes erlauben es, mehrere Ziele gleichzeitig zu verfolgen. So gilt es, die Infrastruktur der Stadt zu modernisieren, mit einer angemessenen Instandhaltungsstrategie Substanzverzehr zu vermeiden und dem Bevölkerungswachstum durch einen qualitativen und quantitativen Ausbau der Infrastruktur Rechnung zu tragen.

Dabei kommt es sowohl auf eine Verstärkung der für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel an als auch auf eine Verstetigung der eingesetzten Mittel. Ein möglichst stetiger Mitteleinsatz trägt dazu bei, einerseits die Kapazitäten der bauvorbereitenden und -begleitenden Verwaltungseinheiten optimal auszunutzen und andererseits Engpässe oder nachfragebedingt überhöhte Preise auf Seiten des Baugewerbes und der mit ihm verbundenen Branchen nicht noch zusätzlich zu begünstigen. Gleichzeitig leistet eine verstärkte, stetige und somit planbare Investitionsnachfrage der öffentlichen Hand einen wichtigen Beitrag zur Planbarkeit des Kapazitätsaufbaus bei den Unternehmen des Landes. Dies ist seinerseits ein Beitrag zur Stärkung der Finanz- und Steuerkraft des Landes.

Die Investitionsstrategie des Landes ruht im Wesentlichen auf drei Säulen: auf dem Kernhaushalt des Landes, dem SIWANA (vgl. Kapitel 3.3) und auf den Infrastrukturinvestitionen der landeseigenen Unternehmen. Über den Kernhaushalt und das SIWANA stehen Berlin zukünftig jährlich bis zu rd. 3 Mrd. Euro für Investitionen zur Verfügung. Bestandteil der Investitionen des Kernhaushalts sind auch die Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderprogramm der Bundesregierung (vgl. Kapitel 3.4).

Von 2020 auf 2021 ist ein Anstieg der Investitionen des Kernhaushalts von über 14% planerisch berücksichtigt. Neben den Investitionen aus dem Kernhaushalt und dem SIWANA tätigen die Beteiligungsunternehmen mit steigender Tendenz regelmäßig mehr als 2,5 Mrd. Euro an Investitionen in die Infrastruktur für die öffentliche Daseinsvorsorge in Berlin.

Von den Investitionen des Kernhaushalts seien insbesondere erwähnt:

— Der zentrale Schulneubau durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, für den allein in dem Zweijahreszeitraum 2020/2021 über 400 Mio. Euro bereitgestellt werden. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch bezirkliche Schulbauinvestitionen im Zeitraum 2020/2021 von über 330 Mio. Euro mit dem Schwerpunkt Sanierung sowie durch das Kommunalinvestitionsprogramm II in Höhe von über 120 Mio. Euro während des Zeitraumes des Doppelhaushalts.

— Für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sind im Zeitraum 2019 bis 2023 insgesamt über 1,5 Mrd. Euro eingeplant.

— Für den ÖPNV werden im Zeitraum 2019 bis 2023 Zuschüsse für Investitionen (einschließlich Verkehrsvertrag) von über 1,1 Mrd. Euro gewährt. Darüber hinaus sind im Finanzplanungszeitraum Kapitalzuführungen an die S-Bahn-Finanzierungsgesellschaft in Höhe von 300 Mio. Euro sowie Zuschüsse an die Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft der BVG in Höhe von rund 230 Mio. Euro planerisch berücksichtigt.

— Der Neubau einer Kooperativen Leitstelle für Polizei und Feuerwehr schreitet mit bereitgestellten Mitteln von je 18 Mio. Euro in 2020 und 2021 voran. Die Gesamtkosten betragen 150 Mio. Euro.

— Die sich über mehrere Jahre erstreckende Sanierung und Modernisierung des Olympiageländes mit Gesamtkosten von rund 84 Mio. Euro wird im Zeitraum 2019 bis 2023 mit geplanten Ausgaben von jährlich 6 Mio. Euro fortgesetzt.

— In 2020 ist eine Erhöhung des Gesamtprogrammvolumens der Krankenhausinvestitionen im Kernhaushalt auf 175 Mio. Euro vorgesehen. Bis 2023 wird dieses Volumen auf 200 Mio. Euro angehoben. Die Finanzierung der Klinikof-

fensive erfolgt über zwei Säulen: jährliche Haushaltsfinanzierung sowie ergänzende Finanzierung über langfristige Kreditaufnahmen der Krankenhausträger.

— Der Landeszuschuss für den Neubau *Universitäres Herzzentrum Berlin* inkl. zentraler Notaufnahme am Campus Virchow-Klinikum wurde entsprechend der herausragenden Bedeutung des Gesamtvorhabens für die Charité und der dazu erforderlichen geänderten räumlichen Planung auf 287 Mio. Euro aufgestockt.

— Der Investitionspakt Wissenschaftsbauten 2017-26 wird zur Erhöhung der Planungssicherheit auf den Zeitraum 2036 fortgeschrieben, und das für die großen Bauvorhaben im Wissenschaftsbereich zur Verfügung stehende Gesamtvolumen von derzeit 100 Mio. Euro jährlich ab 2022 um 5% angehoben.

— Zur baulichen Ertüchtigung, Sanierung und Erweiterung des Museums für Naturkunde – Leibniz-Institut für Evolutions- und Biodiversitätsforschung bis 2028 werden im Rahmen eines Zukunftsplans gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) erste Projektabschnitt finanziert.

3.2 Berliner Schulbauoffensive

Die vom Senat im Jahr 2017 gestartete „Berliner Schulbauoffensive“ ist das größte Investitionsvorhaben der laufenden Legislaturperiode. Über die letzten drei Jahre sind die verausgabten Mittel für bauliche Investitionen und Bauunterhalt kontinuierlich angestiegen: von 262 Mio. Euro in 2016 über 343 Mio. Euro (2017) auf 438 Mio. Euro im Jahr 2018. Für 2019 sind rd. 650 Mio. Euro als Finanzrahmen vorgesehen, davon rd. 200 Mio. Euro für baulichen Unterhalt, so dass 450 Mio. Euro für Neubau- und Sanierungsbaumaßnahmen bereitstehen. Es wird angestrebt, die Investitionsausgaben im Schulbau mittelfristig bei etwa 500 Mio. Euro, zzgl. rd. 200 Mio. Euro p.a. für baulichen Unterhalt, zu stabilisieren. Etwaige über 700 Mio. Euro p.a. hinausgehende Bedarfe können ggf. aus dem SIWANA finanziert werden.

Der substanzerhaltende Bauunterhalt, die Sanierung der Schulen sowie der bedarfsgerechte Ausbau von Schulplatzkapazitäten sind die Schwerpunkte der Berliner Schulbauoffensive.

Um diese baulichen Maßnahmen zügig und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten durchführen zu können, wird ein Teil der Maßnahmen als Mietobjekte bei der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH (im Folgenden: HOWOGE) errichtet bzw. saniert werden. Vorgesehen sind derzeit 29 Neubauten mit einem Schwerpunkt auf weiterführenden Schulen. Die Bedarfsprogramme für die ersten Schulen sind erstellt, der Baustart 2021 avisiert. Von den Großsanierungen sind 11 Maßnahmen im Verantwortungsbereich der HOWOGE. Bereits 2018 wurden vier

Generalplanerbüros beauftragt, seit 2019 läuft die Bestandserfassung und die Erarbeitung der Bedarfsprogramme.

Planung, Bau und Finanzierung sollen durch die HOWOGE erfolgen, die im Gegenzug von den Bezirken Mieten auf (Selbst-)Kostenbasis erhält. Diese Basis entspricht im Wesentlichen dem, was das Land auch aufwenden müsste, wenn es selbst kreditfinanziert bauen würde.

Das Land stellt sicher, dass die Bezirke durch die Einbindung der HOWOGE finanziell nicht schlechter gestellt werden gegenüber Neubauten bzw. Sanierungen, die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen durchgeführt werden.

Zur Beschleunigung wird neben der Einbindung der HOWOGE weiterhin die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Neubau, Großsanierungen sowie Sanierungen in Amtshilfe (unter 10 Mio. Euro Gesamtkosten) übernehmen. Aus dem sog. MoBS-Programm (Modellvorhaben Beschleunigung von Schulbauten) sollen die ersten Schulen bereits zum Schuljahr 2019/2020 fertiggestellt werden. Die Wettbewerbsergebnisse für das Neue-Schulen-Programm liegen seit Januar 2019 vor. Die Errichtung modularer Ergänzungsbauten wird fortgesetzt, für den Zeitraum des Investitionsprogrammes sind hierfür rd. 120 Mio. Euro über den Kernhaushalt sowie weitere mindestens 40 Mio. Euro über das SIWANA eingeplant. Ein vergleichbares Programm für den Schnellbau von Schulsporthallen wird mit weiteren rd. 39 Mio. Euro im Zeitraum 2020 bis 2023 ausgestattet.

Für die Sanierung der zentralverwalteten Schulen – dazu gehört jetzt auch die John-F.-Kennedy-Schule mit angemeldeten Gesamtkosten i.H.v. 41,6 Mio. Euro - erhält das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) die erforderlichen investiven Mittel (14,9 Mio. Euro für den ersten Bauabschnitt aus dem SIWANA und 26,7 Mio. Euro für den zweiten Bauabschnitt aus dem Kernhaushalt).

Um das Entstehen eines erneuten Sanierungsstaus zu verhindern, wird im Rahmen der Schulbauoffensive der Bauunterhalt für Schulgebäude kontinuierlich gesteigert. Gegenüber dem Jahr 2016 mit 91 Mio. Euro wurden die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel bis 2018 mehr als verdoppelt und erreichen einen jährlichen Wert von fast 200 Mio. Euro. Damit stehen den Bezirken sowie der BIM 1,32% des Gebäudewertes für den jährlichen Bauunterhalt zur Verfügung. Die Mittel wurden von den Bezirken und der BIM 2018 fast vollständig ausgeschöpft. Durch die Übernahme von sogenannten Großschadensfällen und Neubaumaßnahmen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sowie die HOWOGE können die Bezirke einen Schwerpunkt des Einsatzes ihrer personellen Ressourcen auf den Bauunterhalt ausrichten.

3.3 SIWANA

Ende des Jahres 2014 wurde das im Januar 2017 um einen Nachhaltigkeitsfonds erweiterte Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)“ errichtet. Damit verfügt Berlin über ein wirksames Instrument, um Haushaltsüberschüsse gezielt und auch überjährlich für Investitionen in die Infrastruktur und zur Absicherung des Landes gegen Konjunkturrisiken zu nutzen. Aus den Überschüssen der Jahre 2015 bis 2018 konnte dem Sondervermögen ein Betrag in Höhe von 3,82 Mrd. Euro zugeführt werden. Davon wurden 327 Mio. Euro für die Ausstattung eines Nachhaltigkeitsfonds und 113 Mio. Euro für einen S-Bahn-Ansparfonds zurückgestellt, d.h. diese Mittel werden vorerst nicht verausgabt. Über den Betrag von 3,82 Mrd. Euro hinaus erhielt das SIWANA insbesondere aus dem Kernhaushalt Sonderzuführungen i.H.v. rd. 90 Mio. Euro, davon 26,5 Mio. Euro zweckgebunden für den Schulbau.

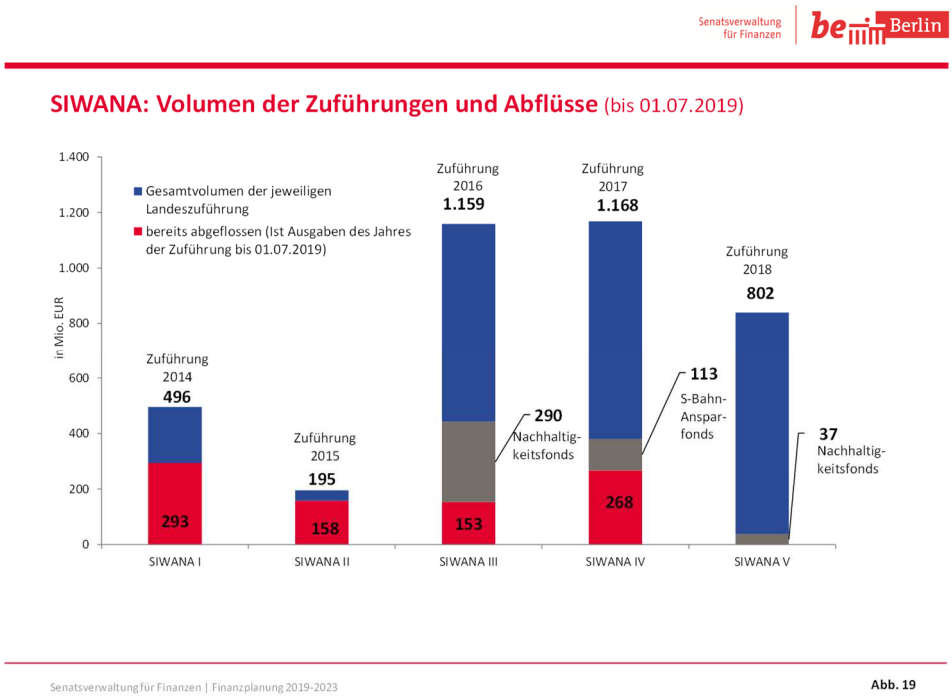


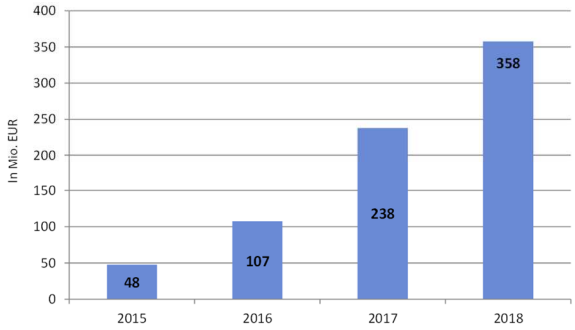
Abb. 19

Nach einem erwartungsgemäß verhaltenen Start hat sich der Mittelabfluss aus dem Sondervermögen zuletzt deutlich gesteigert. Bereits in 2017 konnte der Mittelabfluss im Vergleich zu 2016 mit 237,8 Mio. Euro über alle SIWANA-Maßnahmen mehr als verdoppelt werden. Im Jahr 2018 wurden 357,5 Mio. Euro ausgegeben (davon u.a. für den Ankauf sowie die 1. Stufe des Ausbaus / der Sanierung des Hauses der Statistik ca. 60 Mio. Euro). Nach gegenwärtigem Stand (Planungszahlen der Bezirke und Fachverwaltungen) ist davon auszugehen, dass der Mittelabfluss in 2019 dem Niveau des Vorjahres mindestens entsprechen wird. Neben einem weiteren Anstieg der Ausgaben für Landes- und Zuschussbaumaßnahmen

werden insbesondere für Eigenkapitalzuführungen an städtische Wohnungsbaugesellschaften und für die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten Mittel von rd. 150 Mio. Euro in der zweiten Jahreshälfte abfließen. Darin enthalten sind unter anderem Mittel zur Finanzierung des Erwerbs von Wohnungsbeständen in der Karl-Marx-Allee und im Kosmosviertel. Ferner werden über den Grundstücksankaufsfonds, der mit der vierten SIWANA-Zuführung in Höhe von 150 Mio. Euro ausgestattet wurde und derzeit noch über rd. 84 Mio. € verfügt, weitere Ankaufsvorhaben realisiert werden.

Senatsverwaltung für Finanzen | be Berlin

SIWA: bisheriger jährlicher Mittelabfluss (Stand: 01.07.2019)



Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2019-2023 Abb. 20

Die Projektmittel aus SIWANA I bis SIWANA IV in Höhe von insgesamt ca. 3,1 Mrd. Euro werden für 462 Maßnahmen auf Ebene von Bezirken und Hauptverwaltungen verwendet. Besondere Schwerpunkte liegen hier auf dem Ausbau von Schul- und Kita-Kapazitäten, der Gewährung von Zuschüssen für den Wohnungsbau, der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, auf Umbau-, Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Bereich der Krankenhäuser, der Sanierung bzw. Modernisierung von Sportanlagen, dem Ausbau der Radwegeinfrastruktur und der Modernisierung von Standorten der Polizei und der Berliner Feuerwehr. Hinzu kommen Mittel für die investive Ausrüstung von Polizei, Feuerwehr und anderen Sicherheitsbehörden sowie Mittel für die Digitalisierung der Verwaltung und des Rechtsverkehrs.

Auch 2018 konnte mit einem Teil des Finanzierungsüberschusses das Sondervermögen nunmehr ein viertes Mal aufgestockt werden (SIWANA V). In der Maßnahmenbelegung des Zuführungsbetrages in Höhe von 801,6 Mio. Euro (inkl. 82,8 Mio. Euro Ansparfonds Nahverkehrsplan) sind u.a. 40 Mio. Euro für die Errichtung von

Interimsstandorten für Schulen in den Bezirken geplant. Weitere 88,5 Mio. Euro sind für die Eigenkapitalzuführungen an städtische Wohnungsbaugesellschaften sowie Grundstücksankäufe für Zwecke des Wohnungsbaus eingeplant. Die BIM erhält für die zweite Ausbau- und Sanierungsstufe des Hauses der Statistik 30,8 Mio. Euro. Schwerpunkte liegen weiterhin beim Landesprogramm der Kita-Förderung und Investitionen im Bereich der Krankenhäuser und Universitäten. Neben Investitionen im Zusammenhang mit der bezirklichen Parkraumbewirtschaftung werden auf Bezirksebene auch in drei Bezirken bezirkliche Großprojekte realisiert: In den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow und Treptow-Köpenick finden umfassende Rathaus- bzw. Bürodienstgebäudesanierungen statt Die SIWANA-Verstärkungsreserve, die unerwartete Kostensteigerungen bei SIWANA-Maßnahmen kompensieren soll, konnte um einen erheblichen Betrag (19,7 Mio. Euro auf knapp 29 Mio. Euro) aufgestockt werden. Durch diese Verwendung der SIWANA-Mittel werden die im Investitionsprogramm 2019-2023 vorgesehenen Investitionsschwerpunkte nach Maßgabe der Anforderungen der wachsenden Stadt ergänzt.

Nach dem bisherigen Verlauf des Haushaltsjahres 2019 ist es sehr wahrscheinlich, dass es auch am Ende des Jahres 2019 wieder eine Zuführung an das SIWANA geben wird. Hierfür wurde bereits eine Vorbelegungsliste im Senat über ca. 370 Mio. Euro beschlossen, die dem Hauptausschuss zunächst zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Diese Vorschlagsliste beinhaltet u.a. 84,5 Mio. Euro für Grundstücksankäufe für die Errichtung von Schulen, 40 Mio. Euro für die Errichtung von Schulergänzungsbauten in Modulbauweise (MEB) sowie 35 Mio. Euro für die denkmalgerechte Sanierung und den Umbau des Rathauses Schöneberg.

3.4 Kommunalinvestitionsförderprogramm

Mit dem im Juni 2015 von der Bundesregierung mit 3,5 Mrd. Euro aufgelegten Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderfonds (KInvFF) wurden und werden zunächst Investitionen in genau spezifizierten Bereichen der kommunalen Infrastruktur gefördert. In der ersten Tranche gehören zu den förderfähigen Maßnahmen, die spätestens am 31. Dezember 2020 abgeschlossen und im Jahr 2021 abgerechnet sein müssen, bspw. Krankenhäuser, der Kita-Ausbau, energetische Sanierungen und der Abbau baulicher Barrieren. Hierfür erhält Berlin einen Anteil in Höhe von rd. 137,8 Mio. Euro aus dem Sondervermögen, der – ergänzt um einen 10%igen Landesanteil – ein Programmvolumen von rd. 153 Mio. Euro umfasst.

Im August 2017 wurde der KInvFF um weitere 3,5 Mrd. Euro aufgestockt, gleichzeitig wurde das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) um ein Kapitel 2 ergänzt. Dieses zweite Kapitel regelt, dass die Mittel der zweiten Tranche aus-

schließlich für die Verbesserung der Schulinfrastruktur in finanzschwachen Gebieten zur Verfügung stehen. Förderungsfähig sind Maßnahmen für die Sanierung, den Umbau, die Erweiterung und, in eng umrissenen Ausnahmefällen, für den Ersatzneubau von Schulgebäuden, zu denen bspw. auch ergänzende Einrichtungen wie Sporthallen, Mensen und Horte gehören. Entsprechende Maßnahmen müssen bis zum 31. Dezember 2022 abgenommen und bis zum 31. Dezember 2023 gegenüber dem Bund abgerechnet sein. Aus dieser Tranche stehen Berlin weitere 140,4 Mio. Euro zur Verfügung. Inkl. des 10%igen Landesanteils beträgt das Programmvolumen mithin 156 Mio. Euro.

Mit den Mitteln des KInvFF I wurden und werden ca. 160 Maßnahmen gefördert. Alle Maßnahmen befinden sich in der Umsetzung bzw. konnten bereits abgeschlossen werden. Rd. 80% des Projektvolumens wurden bereits verausgabt, so dass bis 2021 eine vollständige Programmausschöpfung erreicht werden wird.

Für die insgesamt rd. 156 Mio. Euro des KInvFF II sind derzeit rd. 40 förderfähige Schulbaumaßnahmen in den 10 Bezirken mit Förderanspruch festgelegt worden. Da das Kommunalinvestitionsprogramm nach Maßgabe von Sozialindikatoren nur Sanierungsmaßnahmen in „finanzschwachen Gebieten“ fördert, erhalten die Bezirke Steglitz-Zehlendorf und Charlottenburg-Wilmersdorf keine Programmmittel.

4 Leitlinien und Schuldenbremse

- Der Zweiklang von Konsolidieren und Investieren bleibt die finanzpolitische Leitlinie. Das erreichte Niveau bei Investitionen und Personal gilt es zu stabilisieren.
- Die Investitionen sind auf einem Sockel von 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2022 zu stabilisieren und steigen im Folgejahr im Einklang mit der erwarteten Steigerung des Baukostenindexes. Der Personalaufwuchs ist ab 2022 nach Abschluss des Aufholprozesses in etwa parallel zum Bevölkerungswachstum zu gestalten.
- Nicht zuletzt wegen der schwächeren Entwicklung der Steuereinnahmen ergibt sich trotz Beschränkung des Ausgabenwachstums für die Planungsjahre 2022/23 noch ein Handlungsbedarf.
- Der Senat hat Mitte Juni 2019 einen Gesetzentwurf zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse vorgelegt. Die dort abgeleitete Zielgröße ist Richtschnur für diese Finanzplanung.
- Die Einhaltung der Schuldenbremse erfordert ein enges und zeitnahes Controlling der Haushaltsentwicklung und ggf. zügiges Eingreifen im Rahmen der Haushaltswirtschaft.

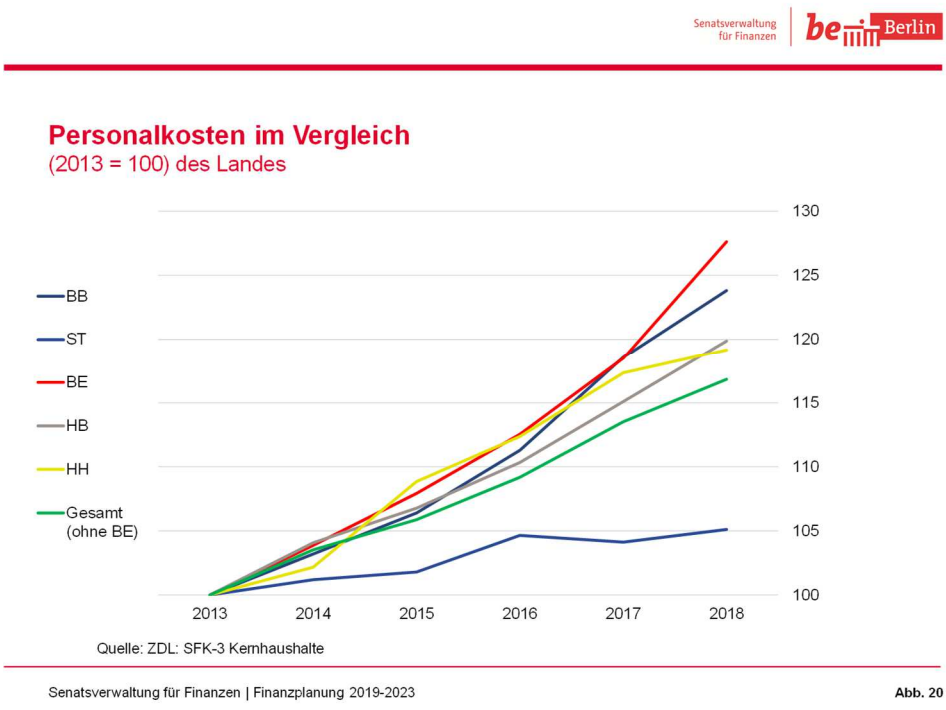
4.1 Finanzpolitische Leitlinien

Die Berliner Finanzpolitik ist seit dem DHH 2016/17 dem Zweiklang von Investieren und Konsolidieren verpflichtet. Die Umsetzung beider Ziele schlägt sich einerseits in dem deutlich gesteigerten Investitionsvolumen (vgl. Kapitel 3), andererseits in der erfolgreichen Konsolidierung und den Tilgungen (vgl. Kapitel 2) nieder.

In den vergangenen Jahren erschien es dabei geboten, den Fokus der Finanzpolitik auf die Investitionen zu legen. Damit wurde zum einen dem in den Jahren der Konsolidierung entstandenen Investitionsstau Rechnung getragen, zum anderem dem durch den Einwohnerzuwachs bedingten Bedarf an Erweiterungsinvestitionen. Darüber hinaus war es auch im Bereich der Personalausgaben notwendig, konsolidierungs- und einwohnerzuwachsbedingte Lücken im Personalbestand zu schließen und den über die Jahre entstandenen Lohn- und Gehaltsabstand zu den übrigen Ländern zu schließen, um das Land als Arbeitgeber attraktiv zu halten und die Lebensverhältnisse der Landesbediensteten v.a. angesichts steigender Wohnkosten zu verbessern. Insbesondere der DHH 2020/21 stellt eine außergewöhnlche Kraftanstrengung dar, mit der die versprochene Annäherung der Bezahlung der Berliner

Landesbeschäftigten an den Bundesdurchschnitt erreicht werden soll. In der Konsequenz stiegen die bereinigten Ausgaben in den Jahren 2019 bis 2022 deutlich kräftiger als die bereinigten Einnahmen, was nicht zuletzt auf den Anstieg der Personalkosten zurückzuführen ist, deren Aufwuchs in den letzten Jahren deutlich über denen vergleichbarer Länder lag (Abb. 20).

Ein temporär steilerer Anstieg der bereinigten Ausgaben im Vergleich zu jenem der bereinigten Einnahmen ist mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte vereinbar, sofern ein Land in der Ausgangssituation über einen soliden Überschuss und über Reserven (Rücklagen, Sondervermögen u.ä.) verfügt. Beide Bedingungen trafen in den letzten Jahren auf Berlin zu. Allerdings ist offenkundig, dass eine höhere Wachstumsrate der bereinigten Ausgaben gegenüber jener der bereinigten Einnahmen nicht dauerhaft anhalten kann, ohne die Bedingungen der Schuldenbremse und das Ziel der Konsolidierung zu verletzen. Im Doppelhaushalt 2020/21 gelingt der Haushaltsausgleich durch die durch den zweiten Nachtragshaushalt geplante Übertragung von erwarteten Überschüssen des Jahres 2019 in die beiden Folgejahre. Im Jahr 2021 entsteht dabei planerisch ein negativer Finanzierungssaldo. Da dieser mit dem Rückgriff auf eine Rücklage finanziert werden kann, ist die Schuldenbremse dennoch eingehalten, da es zu keiner Nettokreditaufnahme kommen wird.



In Zuge der Beratungen zum Entwurf des Doppelhaushalts 2020/21 waren auch die zeitgleichen Gespräche zu den Planungsjahren 2022/23 ursprünglich so angelegt, dass auch in jenen Jahren strukturell ausgeglichene Haushalte im Sinne der landesrechtlichen Schuldenbremse (vgl. Abschnitt 4.2) vorliegen würden. Dieses Vor-

haben wurde aber durch die während der Beratungen stattgefundene Steuerschätzung vom Mai d.J. durchkreuzt, die für Berlin im Vergleich zur vorangehenden Steuerschätzung Mindereinnahmen von über einer halben Mrd. Euro in 2022 und 2023 prognostizierte. Diese daraus resultierenden Lücken konnten noch nicht maßnahmenscharf geschlossen werden.

Umso wichtiger wird es sein, den bereits im Jahr 2021 bestehenden negativen Finanzierungssaldo nicht weiter anwachsen zu lassen, da in den Folgejahren, anders als 2021, ggf. keine Rücklage zur Deckung dieser Lücke verfügbar sein wird. Daraus folgt, dass bereinigte Einnahmen und Ausgaben wieder auf einen parallelen Pfad einschwenken müssen. Die vorliegende Finanzplanung gibt den Weg hierfür vor. Zu den dafür notwendigen Maßnahmen gehören die folgenden:

- Das Wachstum der Personalausgaben wird durch eine Deckelung des Stellenzuwachses in den Planjahren auf 1% oder ca. 1.000 Stellen begrenzt. Neue Stellen werden nur in jenen Bereichen genehmigt, die aufgrund bevölkerungsbedingt höherer Fallzahlen einen zwingenden Bedarf nachweisen können.
- Das Volumen der Investitionen aus dem Haushalt wird mit 2,5 Mrd. Euro in 2022 und 2,6 Mrd. Euro in 2023 gegenüber dem Doppelhaushalt 2020/21 in etwa stabil gehalten. Eine nominale Ausweitung des Investitionsvolumens kann nur den Ausgleich für den erwarteten Anstieg des Baukostenindexes herstellen. Zusammen mit den Abflüssen aus dem SIWA wird in den Planungsjahren ein Volumen von ca. 3 Mrd. Euro realisiert werden können – mehr als doppelt so viel wie noch im Jahre 2014.

Die ungeachtet dieser Maßnahmen sich für 2022/23 ergebenden Deckungslücken von rund 500 Mio. (2022) bzw. über 400 Mio. (2023) Euro stellen den Handlungsbedarf für diese Jahre dar, der durch Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen aufzulösen sein wird. Diese schließen einen Sicherheitspuffer von ca. 100 Mio. Euro bei der Zielgröße ein, da es angesichts der Unsicherheit im Haushaltsvollzug nicht sinnvoll ist, eine Planung bzw. einen Haushalt ohne einen gewissen Sicherheitsabstand zur zulässigen Verschuldungsgrenze gemäß Schuldenbremse aufzustellen. Darüber hinaus ist klar: Etwaige Mehreinnahmen in den Jahre 2022/23 müssen zunächst für die Reduzierung der Deckungslücken eingeplant werden, bevor zusätzlich Ausgaben in Erwägung gezogen werden können. Das gilt auch für die auf Bundesebene in Aussicht gestellten Fortsetzungen der Finanzierungen für sozialen Wohnungsbau und Kinderbetreuung in Höhe von 60 Mio. bzw. ca. 160 Mio. Euro für Berlin. Im Doppelhaushalt 2022/23 wird es zudem darauf ankommen, zusätzliche Einnahmepotentiale für den Landeshaushalt zu realisieren. Zudem sollten etwaig anfallende SIWA-Zuführungen dazu genutzt werden, für 2022/23 geplante Investitionen vorzuziehen bzw. dort abzubilden.

4.2 Schuldenbremse

Mit Beginn des Jahres 2020 läuft die in Art. 143d GG festgelegte Übergangsfrist aus und die in Art. 109 Absatz 3 GG geregelte Schuldenbremse greift dann in vollem Umfang auch für alle Länder. Die grundgesetzliche Schuldenbremse verlangt, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen ist, soweit das Land nicht im grundgesetzlich gewährten Rahmen Ausnahmeregeln von diesem Grundsatz etabliert hat.

Der Senat von Berlin hat am 18. Juni d.J. den Entwurf für eine landesrechtliche Regelung der Schuldenbremse verabschiedet und diese dem Abgeordnetenhaus zur Beratung und Abstimmung zugeleitet.[7] Ziel ist es, dass das Gesetz parallel zum Entwurf des DHH 2020/21 beraten und rechtzeitig vor Jahresbeginn 2020 verabschiedet wird und in Kraft tritt. Ohne dass dies ein Präjudiz für die Entscheidungen des Parlaments darstellt, erfolgte die Aufstellung des Entwurfs für den DHH 2020/21 unter der technischen Annahme, dass ab 2020 die vorgeschlagenen Regelungen des Gesetzentwurfs zur landesrechtlichen Schuldenbremse gelten. Der Haushalt wäre dann schuldenbremsenkonform aufgestellt.

Die vorgeschlagene landesrechtliche Regelung sieht materiell folgendes vor:

- Zielgröße ist die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA). Diese Zielgröße erlaubt zum einen, was ökonomisch vernünftig ist: die Nutzung von Rücklagen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen; zum anderen ist sie konform mit jener Zielgröße, die bei der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat verwendet wird.
- Ausnahmen vom Verbot der Schuldenbremse sind unter Wahrung der dafür vorgegebenen grundgesetzlichen Beschränkungen möglich im Fall von Naturkatastrophen, unverschuldeten, außergewöhnlichen Notlagen, die die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, sowie zur symmetrischen Berücksichtigung der Wirkung konjunktureller Effekte auf den Haushalt im Fall einer negativen Produktionslücke.
- Für die Konjunkturbereinigung wird das an der BIP-Entwicklung orientierte sog. Bundesverfahren verwendet, das auch der Bund einsetzt.
- Es findet eine Bereinigung der Zielgröße um finanzielle Transaktionen statt.
- Es wird eine Konjunkturausgleichsrücklage mit einer Zielgröße von 1% der kumulierten bereinigten Einnahmen der letzten fünf Jahre gebildet.

[7] Vgl. Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht, Drucksache 18/2021

— Zuführungen an die Versorgungsrücklage mindern die strukturelle NKA, Entnahmen erhöhen die strukturelle NKA.

— Kreditaufnahmen von Unternehmen werden nicht der Nettokreditaufnahme des Landes zugerechnet, wenn deren Aufwendungen zu weniger als 50% durch Zahlungen aus dem Landeshaushalt gedeckt werden, sie also ihre Kredite grundsätzlich aus Umsatzerlösen am Markt tilgen können. Ein weiterer, noch zu bestimmender grundstückshaltender Extrahaushalt des Landes wird mit seinen Kreditaufnahmen nicht der NKA des Landes zugerechnet, sofern sich diese Grundstücke vorher nicht im Eigentum des Landes oder einer von ihm kontrollierten Einheit befanden. Im Übrigen werden Nettokreditaufnahmen von durch das Land kontrollierten Extrahaushalten grundsätzlich der strukturellen NKA des Kernhaushalts hinzugerechnet.

Insgesamt ist mit der vorgelegten landesgesetzlichen Regelung ein ausgewogener Kompromiss gefunden worden zwischen einer in der Sache gebotenen substantiellen Umsetzung der Schuldenbremse einerseits und der Wahrung notwendiger Spielräume andererseits.

4.3 Steuerung der strukturellen Nettokreditaufnahme

Zielgröße für die Einhaltung der Schuldenbremse ist die strukturelle NKA. Diese löst damit die bisherige primäre Orientierung am (kalkulatorischen) Finanzierungssaldo als Saldo von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben ab. Diese Orientierung war in den vergangenen Jahren schon dadurch ergänzt worden, dass Berlin als Konsolidierungsland die Vorgabe eines stetigen Abbaus des strukturellen Defizits in der Berechnungsmethodik der Konsolidierungshilfenvereinbarung erfüllen musste (vgl. Kapitel 2.2).

Der strukturelle Finanzierungssaldo als Zielgröße nach der Konsolidierungshilfenvereinbarung und die strukturelle NKA als Zielgröße der Schuldenbremse unterscheiden sich im Wesentlichen in drei Aspekten:

— *Konjunkturbereinigung*: Fand bisher das sogenannte Konso-Verfahren Anwendung, so erfolgt die Konjunkturbereinigung künftig auf Basis des Bundesverfahrens.

— *Berücksichtigung von Rücklagen*: Die Entnahme aus bzw. die Zuführung an Rücklagen ändern nicht den Finanzierungssaldo, wohl aber die Nettokreditaufnahme.

— *Berücksichtigung von Extrahaushalten*: Im Rahmen der Konsolidierungshilfenvereinbarung gingen die vom Statistischen Bundesamt als Extrahaushalte klassifizierten Einheiten mit ihrem Finanzierungssaldo in die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos ein; in der landesrechtlichen Umsetzung der

Schuldenbremse bestimmt das Land anhand objektiver Kriterien und vor dem Hintergrund maßgeblicher statistischer Bestimmungen, welche Einheiten einbezogen werden. Diese gehen mit ihrer um finanzielle Transaktionen bereinigten NKA in die Berechnung ein.

Die Schuldenbremse impliziert, dass der Haushalt des Landes sowohl im Plan als auch im Vollzug eine strukturelle NKA von höchstens Null aufweisen muss, da anderenfalls ein Verstoß vorliegt. Es ist daher erforderlich, bei der Haushaltsaufstellung die in die Rechnung einfließenden Größen möglichst genau zu prognostizieren, und im Haushaltsvollzug durch eine laufende Beobachtung und ggf. durch haushaltswirtschaftliche Maßnahmen die Einhaltung der Vorgaben sicherzustellen (vgl. Tabelle „Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA“ in Kapitel 5).

— Die Schätzung der ex ante-**Konjunkturkomponente** ergibt sich dabei auf der Basis des auf Berlin entfallenden Anteils der Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke. Die Produktionslücke bezeichnet die Differenz zwischen dem BIP und dem Produktionspotential einer Volkswirtschaft; in einer konjunkturellen Boomsituation ist die Produktionslücke positiv, d.h. die Produktionsfaktoren sind überausgelastet; in einer konjunkturellen Schwächephase ist die Produktionslücke negativ, d.h. die Produktionsfaktoren sind unterausgelastet. Zur Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente wird der anteilige Betrag der Produktionslücke mit der sog. Budgetsemielastizität der Länder multipliziert, die die Reagibilität des Budgets auf die gesamtwirtschaftliche Lage widerspiegelt.

  Für den Haushaltsentwurf relevant ist die Produktionslücke, die in der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung prognostiziert wird (vgl. Tabelle 3). Im Bundesverfahren ist dieser Wert im Herbst, kurz vor der Verabschiedung des Haushalts durch das Parlament, auf der Basis der Herbstprojektion der Bundesregierung durch den dann aktuellen Wert zu ersetzen. Der Haushalt wird entsprechend anzupassen sein, um die Einhaltung der Schuldenbremse zu gewährleisten.

Tabelle 3: Produktionslücke und Konjunkturkomponente der Länder					
	Produktions-potenzial	BIP	Produktions-lücke	Budgetse-mielastizität	Konjunktur-komponente Ländergesamtheit
	Mrd. Euro				Mrd. Euro
2020	3.598,2	3.604,5	6,3	0,134	0,8
2021	3.714,2	3.713,7	-0,4	0,134	-0,1
2022	3.828,1	3.826,3	-1,8	0,134	-0,2
2023	3.942,2	3.942,2	0,0	0,134	0,0
Quelle: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 17. April 2019					

— Der **Saldo der finanziellen Transaktionen** wird in quantitativer Hinsicht wesentlich bestimmt von den erwarteten Darlehensvergaben und -rückflüssen, wobei bei letzteren tendenziell ein Rückgang zu erwarten ist, da das Volumen der noch ausstehenden Wohnungsbaudarlehen stetig schrumpft. Bei den übrigen Darlehen sind weder vergabe- noch rückflussseitig gravierende Änderungen gegenüber den Vorjahren absehbar. Beim Beteiligungserwerb schlagen sich neben Kapitalzuführungen an die WISTA und an Vivantes v.a. eine Zuführung an die Messe Berlin im Jahr 2021 sowie zwei Tranchen an die S-Bahn-Fahrzeuggesellschaft in den Jahren 2022 bzw. 2023 nieder.

— **Schuldenaufnahmen in Extrahaushalten**: In seinen Konsolidierungsberichten hat Berlin bisher die *BEFU Berliner Gesellschaft zur Errichtung von Flüchtlingsunterkünften mbH & Co. KG* (kurz: BEFU) als zu erfassenden kreditermächtigten Extrahaushalt notifiziert. Die BEFU wurde zum 1.4.2019 auf die Berlinovo Grundstücksentwicklungs GmbH (im Folgenden: BGG) verschmolzen, die derzeit ebenfalls noch als Extrahaushalt klassifiziert ist. Die BGG ist ebenfalls kreditermächtigt; sie wird wie bisher Studierendenwohnungen errichten und zusätzlich von der BEFU den Bau von Flüchtlingsunterkünften übernehmen. Da die BGG ihre Umsätze jedoch überwiegend mit der Vermietung von Studierendenwohnungen und damit am Markt erzielen wird, fällt sie nach Ansicht des Senats nicht in den Kreis jener Extrahaushalte, die von den Bestimmungen des Berliner Schuldenbremsengesetzes erfasst werden. Sie ist daher bei der hier präsentierten Berechnung der strukturellen NKA nicht berücksichtigt.

Der vom Senat vorgelegte Entwurf für die landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse erlaubt ferner den kreditfinanzierten Erwerb von Grundstücken durch einen grundstückshaltenden Extrahaushalt des Landes.

Da die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes und seiner relevanten Extrahaushalte immer nur näherungsweise zu prognostizieren sind, empfiehlt es sich, im Haushalt verschiedene Instrumente zur Verfügung zu haben, die ein sicheres Einhalten der zulässigen Obergrenze gewährleisten. Dazu zählt u.a. ein Abstand zur strukturellen Null bereits bei der Haushaltsaufstellung sowie die Bildung einer hinreichend dotierten Konjunkturausgleichsrücklage, mit der, als Alternative zur Kreditaufnahme, konjunkturbedingte Defizite in Haushalt gedeckt werden können. Unabhängig davon sollte klar sein, dass unter den Bedingungen der Schuldenbremse künftig deutlich früher als in der Vergangenheit auf haushaltswirtschaftliche Maßnahmen zurückgegriffen werden muss, um Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.

5 Eckwerte der Finanzplanung 2019 bis 2023

	alle Angaben in Mio. Euro	*Ist* 2016	*Ist* 2017	*Ist* 2018	*2. NHH* 2019	*DHH* 2020	*DHH* 2021	*Planung* 2022	*Planung* 2023
	bereinigte Ausgaben								
6	Personal	7.807	8.221	8.854	9.216	9.982	10.536	10.886	11.208
7	sächl. Verwaltungsausgaben	3.012	3.140	3.343	3.698	4.189	4.296	4.341	4.462
8	Zuweisungen und Zuschüsse	11.051	11.208	11.725	11.971	12.699	13.099	13.451	13.648
9	Investitionen [1)]	1.706	1.626	1.836	3.075	2.436	2.780	2.500	2.600
10	Tilgung Bundesdarlehen	26	22	30	20	20	20	19	18
11	Zinsausgaben	1.385	1.306	1.229	1.210	1.210	1.210	1.210	1.210
12	Zuführung SIWA(NA)	1.159	1.168	802					
13	Pauschale Minderausgabe / rechnerischer Handlungsbedarf							-494	-409
14	**Summe bereinigte Ausgaben**	**26.146**	**26.691**	**27.819**	**29.190**	**30.536**	**31.941**	**31.913**	**32.737**
15	nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	6,7	2,1	4,2	4,9	4,6	4,6	-0,1	2,6
	bereinigte Einnahmen								
18	Steuern, allg.BEZ	19.626	21.249	22.962	23.323	24.327	25.384	26.302	27.141
19	erw. Mindereinnahmen aus Steuerrechtsänderungen [2)]							-347	-397
20	Solidarpakt	817	681	535	399	0	0	0	0
21	sonst. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	255	255	255	255	255	255	255	255
22	Konsolidierungshilfen [3)]	80	80	80	80	27	0	0	0
23	sonst. Einnahmen	5.452	5.368	5.474	6.087	6.193	5.690	5.489	5.463
24	Vermögensaktivierung	53	68	33	29	17	17	15	15
25	Pauschale Mehreinnahmen [4)]							60	160
26	**Summe bereinigte Einnahmen**	**26.283**	**27.701**	**29.339**	**30.173**	**30.819**	**31.345**	**31.774**	**32.637**
27	nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr				2,8	2,1	1,7	1,4	2,7
29	kalkulatorischer Finanzierungssaldo	1.296	2.178	2.323	983	283	-596	-139	-100
30	Zuführung SIWA(NA)	1.159	1.168	802	0	0	0	0	0
31	**Finanzierungssaldo**	**137**	**1.010**	**1.521**	**983**	**283**	**-596**	**-139**	**-100**
33	Finanzierungssaldo					283	-596	-139	-100
34	Zuführung Versorgungsrücklage					40,5	22,5	80,5	80,5
35	Entnahme Versorgungsrücklage					0	0	0	0
36	Finanzierungssaldo II					324	-574	-59	-19
37	Entnahme aus zweckgebundenen Rücklagen					172	857	54	80
38	Zuführung an zweckgebundene Rücklagen					0	0	0	0
39	Finanzierungssaldo III					496	283	-5	61
40	(-1) [Vorzeichenwechsel]								
41	kalkulatorische NKA Kernhaushalt					-496	-283	5	-61
42	NKA Extrahaushalte					0	0	0	0
43	kalkulatorische NKA Kernhaushalt und Extrahaushalte					-496	-283	5	-61
44	Saldo finanzielle Transaktionen Kernhaushalt					69	31	-86	-39
45	Saldo finanzielle Transaktionen Extrahaushalte					0	0	0	0
46	Konjunkturkomponente					67	-5	-19	0
47	**strukturelle NKA**					**-360**	**-257**	**-100**	**-100**

	nachrichtliche Ausweise	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
51	(erw.) tatsächliche Abflüsse aus SIWAN(NA)	107	238	357	360	500	400	380	180
52	(erw.) Investitionen inkl. tats. SIWA(NA) Abflüsse	1.813	1.864	2.193	3.435	2.936	3.180	2.880	2.780
54	Schuldenstand per 31.12. (gesamt)	59.436	58.994	57.600					
55	darunter: Schulden am Kreditmarkt	58.060	56.692	54.508					
56	Schulden in Extrahaushalten per 31.12.	30	35	31					

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

2) Mindereinnahmen: Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag; steuerliche Förderung F&E sowie Elektromobilität. Mehreinnahmen: Neuberechnung Hartz-IV SoBEZ

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

4) erwartete Fortsetzung Bundesprogramm Wohnungsbauförderung (60 Mio. Euro p.a.); 2023 zus. erwartete Fortsetzung Bundesprogramm verbesserte Kindertagesbetreuung (100 Mio. Euro p.a.)

Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA

II A / Stand: 05. Juli 2019

Mio. EUR		2020	2021	2022	2023
Zielgröße: Struktureller Saldo / NKA		**0**	**0**	**0**	**0**
ex ante Konjunkturkomponente	+	66,69	-5,29	-19,05	0,00
Saldo finanzielle Transaktionen	+	69,23	31,47	-86,32	-38,99
Kreditaufnahmen Extrahaushalte	+	0	0	0	0
Konsolidierungshilfe	+	27	0	0	0
mind. erforderlicher Finanzierungssaldo	**=**	**162,91**	**26,18**	**-105,37**	**-38,99**

Herleitung der Teilkomponenten

ex ante Konjunkturkomponente (KK) (Mio. EUR)

nominales BIP	(1)	3604500	3713700	3826300	3942200
nominales Produktionspotential	(2)	3598200	3714200	3828100	3942200
Produktionslücke	(3)=(1)-(2)	6300	-500	-1800	0
Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	(4)	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341
ex ante KK Ländergesamtheit	(5)=(3)*(4)	844,8	-67,1	-241,4	0,0
Anteil BE [1)]	(6)	0,0607	0,0607	0,0607	0,0607
Anteil BE	(7)=(5)*(6)	51,28	-4,07	-14,65	0,00
Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	(8)	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574
ex ante KK Gemeindegesamtheit	(9)=(3)*(8)	361,6	-28,7	-103,3	0,0
Anteil BE [1)]	(10)	0,0426	0,0426	0,0426	0,0426
Anteil BE	(11)=(9)*(10)	15,41	-1,22	-4,40	0,00
ex ante KK Berlin	**(12)=(7)+(11)**	**66,69**	**-5,29**	**-19,05**	**0,00**

[1)] für Planungszwecke Anteil Berlins an den Steuern der jew. Ebene im Jahr 2018 fortgeschrieben

Saldo der finanziellen Transaktionen (Mio. EUR)

Beteiligungsverkauf	0,26	0,26	0,26	0,26
Darlehensrückflüsse	178,63	178,73	158,81	138,90
Beteiligungserwerb	6,10	44,60	143,10	76,60
Tilgungen öffentl. Bereich	20,24	19,60	18,97	18,24
Darlehen an sonst. Bereich	83,33	83,32	83,32	83,31
Saldo	**69,23**	**31,47**	**-86,32**	**-38,99**

6 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung

Personalausgaben (Zeile 6)

Die gegenüber der Finanzplanung 2018-22 erkennbaren weiteren Aufwüchse bei den Personalausgaben ergeben sich vor allem als Konsequenz des deutlichen Anstiegs des Personalbestandes, aufgrund der Festlegung zu den Besoldungs- und Versorgungsanpassungen für Beamtinnen und Beamte an den Durchschnitt der anderen Länder und wegen der Mehrkosten aufgrund des TdL-Tarifabschlusses vom 2. März 2019.

Das Bevölkerungswachstum Berlins führt nach wie vor in vielen Bereichen zu erhöhten Aufgabenvolumina und Fallzahlen. Dem war durch eine Erhöhung der Personalzahlen Rechnung zu tragen. Schwerpunkte waren zusätzliche Stellen für Lehrkräfte sowie für den Bereich der inneren Sicherheit. Auch für den Planungszeitraum sieht die Bevölkerungsprognose des Senats einen weiteren Anstieg der Einwohnerzahl vor.

Der TdL-Tarifabschluss mit einer Laufzeit von 33 Monaten sieht lineare Erhöhungen für Tarifbeschäftigte im Umfang von insgesamt 7,8 % vor. Daneben enthält der Tarifvertrag vor allem im Sozial- und Erziehungsdienst finanzielle Verbesserungen der Tabellenentgeltstruktur.

Die Anpassung an das durchschnittliche Bezahlungsniveau der anderen Länder im Besoldungssektor ist bis zum Jahr 2021 vorgesehen. Der Entwurf des Berliner Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes sieht zum 1. April 2019 und zum 1. Februar 2020 lineare Besoldungsanpassungen in Höhe von jeweils 4,3 % vor. Daneben trägt auch der fortschreitende Aufwuchs der Zahl der Versorgungsfälle zu spürbaren finanziellen Mehrbelastungen bei. Nach den aktuellen Prognosen des Versorgungsberichts steigt ihre Zahl von derzeit rund 58.800 bis zum Jahre 2031 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rund 67.000 an.

Im Bereich der Beihilfeaufwendungen entstehen zudem weiterhin deutliche Kostensteigerungen.

Sächliche Verwaltungsausgaben (Zeile 7)

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

Die Wachstumsraten der sächlichen Verwaltungsausgaben weisen in den Jahren 2018-20 deutlich über dem langjährigen Durchschnitt liegende Steigerungsraten auf. Ursächlich hierfür sind u.a. höhere Ausgaben für Verkehrsleistungen beim

ÖPNV, Ausgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des E-Government Gesetzes und höhere Sachausgaben an den Schulen im Zusammenhang mit dem kostenlosen Schulessen. Ab dem Jahr 2021 schwenkt das Wachstum wieder auf niedrige einstellige Werte ein.

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

Die Transferausgaben, die in der Vergangenheit ein eher überproportionales Wachstum aufwiesen, verzeichnen in der jüngeren Vergangenheit und auch in den Jahren der vorliegenden Finanzplanung einen etwas geringeren Anstieg als die bereinigten Ausgaben insgesamt. Dies spiegelt teilweise die dank des Wirtschaftswachstums etwas bessere wirtschaftliche und soziale Lage des Landes, teilweise den geringeren Zugang von Geflüchteten sowie den Übergang anerkannter Flüchtlinge von den Asylsystemen in die Regelsysteme (SGB II bzw. SGB XII) wider.

Dass die Transferzahlungen dennoch eine ungebrochene Dynamik aufweisen, liegt an Leistungsausweitungen, die gleichermaßen auf Landes- wie Bundesprogramme zurückgehen. Hohe Steigerungen der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse gibt es in den Jahren der Finanzplanung besonders in den Bereichen Wohnungsbauförderung, Wissenschaft (Hochschulverträge), Kultur, Schulen und Pflege. Diesen höheren Ausgaben stehen partiell – wie beispielsweise bei den Ausgaben im Rahmen der Exzellenzinitiative – auch höhere Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes gegenüber.

Investitionsausgaben (Zeile 9)

Im Einklang mit der haushaltspolitischen Leitlinie des Zweiklangs von Investieren und Konsolidieren werden die Investitionsausgaben im Finanzplanungszeitraum bis 2023 auf einem hohen Niveau stabilisiert. Dieses Niveau liegt deutlich höher als zu Beginn der Wahlperiode, als 2 Mrd. Euro angestrebt waren. Während für 2021 ein Höchstwert von 2,78 Mrd. Euro eingeplant ist, wird für 2022 eine Stabilisierung auf 2,5 Mrd. Euro und für 2023 ein baukostenindexbedingter Anstieg auf 2,6 Mrd. Euro berücksichtigt. Dieser inflationsbedingte Aufwuchs soll in den Folgejahren fortgesetzt werden. Zusammen mit den Investitionsausgaben des SIWANA können im gesamten Finanzplanungszeitraum jedoch Investitionsausgaben von bis zu 3 Mrd. Euro p.a. realisiert werden. Das Investitionsprogramm ist auf den gelben Seiten im Anhang zusammengestellt.

Eine Übersicht über große Hochbaumaßnahmen (Schwellenwert 40 Mio. Euro) enthält Tabelle 4, eine Übersicht über die größten sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (Schwellenwert 18 Mio. Euro jährlich) ist der Tabelle 5 zu entnehmen.

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

Der Anstieg der Investitionen gegenüber 2018 ist insbesondere auf die Berliner Schulbauoffensive zurückzuführen. Die Investitionsplanung listet dabei maßnahmenscharf sämtliche Schulbaumaßnahmen auf. Soweit Schulbaumaßnahmen in Sammeltiteln veranschlagt sind, werden die Einzelmaßnahmen in gesonderten Anlagen zum Investitionsprogramm aufgeführt. Nicht alle in den bezirklichen Investitionsplanungen ab 2022 erfassten Schulbaumaßnahmen werden zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2022/2023 Veranschlagungsreife erreichen. Insoweit ergibt sich ein derzeit noch nicht quantifizierbarer Entlastungseffekt, da der Prozess der Abstimmung der überbezirklichen Dringlichkeiten und der Maßnahmenpriorisierungen einerseits sowie der Ermittlung der örtlichen Kapazitätsbedarfe andererseits noch nicht abgeschlossen ist. Auch wird davon ausgegangen, dass sich bei einem Teil der Maßnahmen Verzögerungen im Mittelabfluss ergeben werden, so dass ein insgesamt niedrigerer Ansatz in der Finanzplanung gegenüber dem Saldo der Einzelmaßnahmen lt. Investitionsprogramm auch insoweit vertreten werden kann.

Insgesamt gilt, dass sich die Investitionsplanung stärker an den verfügbaren Kapazitäten der bauenden Behörden einerseits und der privaten Auftragnehmer andererseits orientieren soll. Überbezirkliche Dringlichkeitslisten und Bedarfsermittlungen müssen künftig weiter präzisiert werden. Anstatt sprunghafter Anstiege in der Investitionsplanung soll eine realitätsnähere langfristige Verstetigung der Investitionsausgaben erreicht werden. Optimierungsbedarf besteht insoweit insbesondere bei den Ausgaben für Hochbau sowie den Zuschüssen an öffentliche Bereiche und an Dritte, wobei diese Zuschüsse auch zu einem wesentlichen Teil dem Hochbau zugutekommen.

Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 10)

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

Zinsausgaben (Zeile 11)

Das Zinsänderungsrisiko verringert sich im Finanzplanungszeitraum durch die Begrenzung der jährlichen Refinanzierungen auf ein Volumen von rd. 5 Mrd. Euro und die Festschreibung der aktuell günstigen Kapitalmarktbedingungen über den Finanzplanungszeitraum hinaus. Beides erlaubt eine Verstetigung der Zinsausgaben.

Tabelle 4: Große Hochbaumaßnahmen (nach Gesamtkostenhöhe)					
in Mio. Euro (in Klammern: Gesamtkosten)	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Sanierung Staatsoper (439)	11	6	5	1	1
Zentrale Landesbibliothek, Masterplan (360)	0	0	0	0	1
Komische Oper, Sanierung (227)	0	0	0	10	30
Sanierung ICC (200)	0	0	0	30	30
Neubau Berliner Feuerwehr- und Rettungsdienst Akademie (158)	0	0	0	0	1
Kooperative Leitstelle von Polizei und Feuerwehr (150)	16	18	15	40	40
BHT, Umbau Flughafen A/A2 TXL (139)	0	0	0	7	20
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 2. BA (121)	0	0	0	23	30
FU, Chemiegebäude 2. BA (118)	9	9	12	15	17
TU, Neubau Mathematikgebäude (100)	2	20	25	20	9
Olympiapark (84)	6	6	6	6	6
TU, Forschungsneubau Nanophysik (82)	0	0	0	0	1
Bauhausarchiv (64)	16	14	14	14	7
Berlinische Galerie, Masterplan (61)	0	0	0	0	1
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 3. BA (60)	0	0	0	0	1
HU, Umbau des Gebäudes Invalidenstraße 110 (57)	0	0	0	3	5
Beuth Hochschule, Neubau Labor Campus Mitte (55)	0	0	6	15	15
HU, Forschungsbau Hybridsysteme (53)	6	8	5	0	0
HU, Hauptgebäude (52)	9	9	9	8	5
TU, Forschungsneubau Mathematiksimulationen (51)	5	17	18	8	1
Deutsche Oper; Masterplan (49)	0	0	0	3	17
Hochschule für Schauspielkunst (45)	3	2	0	0	0
FU, Institut für Chemie, 1. BA (41)	3	3	1	0	0
FU, Forschungsneubau Biogrenzflächen (41)	10	13	10	0	0
FU, Forschungsneubau Tiermedizinisches Zentrum (41)	17	14	2	0	0

Tabelle 5: Die größten sonstigen Investitionen (nach Politikfeldern ohne Schulbau); alle Summen ohne SIWANA und Kreditfinanzierung					
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Vergabe von BAföG-Darlehen	86	81	81	81	81
Charité -pauschal-	35	36	37	39	39
Charité -sonstige-	46	58	59	43	57
Hochschulen	45	47	49	68	80
Forschungseinrichtungen	53	62	55	73	78
Klimaschutz und Stadtgrün	6	12	12	18	18
Grün Berlin	9	11	13	22	21
ÖPNV (einschließlich Verkehrsvertrag)	241	254	250	292	290
S-Bahn-Fahrzeuggesellschaft	100	0	0	139	64
BVG-Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft	0	5	13	106	106
Berliner Programm für nachhaltige Entwicklung (BENE)	33	40	38	39	35
Kultur, Museen und Denkmalschutz	48	43	51	66	71
Krankenhausbau an Vivantes -pauschal-	26	34	37	39	41
Krankenhausbau an nicht-öffentliche Träger -pauschal-	54	73	79	83	88
Krankenhausbau an nichtöffentliche Träger -sonstige-	1	21	21	18	0
Digitale Bildung	0	51	51	51	51
Kita-Ausbauprogramm / Kinderbetreuung	45	20	1	10	10
Herrichtung von Flüchtlingsunterkünften	37	22	29	17	2
Wohnungsbauförderfonds	165	148	274	433	490
Städtebauliche Erhaltung und Förderung	76	104	114	116	99
Stadtumbau Ost und West	48	46	43	45	45
Programm für aktive Stadtzentren	16	15	18	22	24
Zukunftsstandort Tegel	9	19	36	50	60
Entwicklung Tempelhof	12	16	18	12	12
Haus der Statistik (Teilabschnitt)	0	0	0	10	99
GRW -Gewerblich-	75	75	75	75	75
GRW – Infrastruktur Hauptverwaltung	45	45	45	45	45
Millionen Euro.	**1.311**	**1.338**	**1.499**	**2.012**	**2081**

Zuführung SIWANA (Zeile 12)

Das Sondervermögen SIWANA speist sich nach der bisherigen Rechtslage grundsätzlich aus Haushaltüberschüssen. Das im Januar 2017 verabschiedete SIWA-Änderungsgesetz gibt vor, dass mindestens 80 Millionen Euro des vorläufigen Haushaltsüberschusses (Summe der Gesamteinnahmen abzüglich Summe der Gesamtausgaben nach Abschluss aller Buchungen ohne Ausgaben für die Nettoschuldentilgung) des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Nettoschuldentilgung verwendet werden und der Rest dem Sondervermögen zugeführt werden kann.

Die Finanzierungssalden fielen in den vergangenen Jahren stets deutlich besser aus als dies in den jeweiligen, vorsichtig aufgestellten Finanzplanungen und Haushalten angelegt war. Dies erlaubte sowohl eine Dotierung des SIWANA als auch hohe Tilgungen, wobei die Justierung zwischen beiden bis einschließlich 2020 u.a. von dem Ziel bestimmt wird, die Verpflichtungen aus der Konsolidierungshilfenvereinbarung einzuhalten.

Für den Nachhaltigkeitsfonds als Teilkomponente des SIWANA ist gemäß § 2 Absatz 3 SIWA-Änderungsgesetz bisher ein Umfang von bis zu 1% des Haushaltsvolumens vorgesehen. Nach der Zuführung von 37 Mio. Euro aus dem Abschluss 2018 hat der Nachhaltigkeitsfonds derzeit ein Volumen von 327 Mio. Euro.

Der vom Senat vorgelegte Gesetzentwurf zur landesrechtlichen Regelung der Schuldenbremse regelt auch das SIWA(NA) neu. Zuweisungen an das SIWA aus etwaigen Überschüssen können demnach nur dann erfolgen, wenn die erforderlichen Tilgungen etwaiger konjunkturbedingter Kredite erfolgt sind. Über die Aufteilung etwaig verbleibender Überschüssen auf konkurrierende Verwendungen – Dotierung SIWA, Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage, Altschuldentilgung – soll der Hauptausschuss auf Vorschlag des Senats entscheiden. Der bestehende Nachhaltigkeitsfonds wird in eine Konjunkturausgleichsrücklage überführt, die ein Zielvolumen von 1% der kumulierten bereinigten Einnahmen der jeweils fünf letzten Jahre hat.

Da in den Jahren 2021-23 nach den vorliegenden Eckwerten nicht mit Überschüssen zu rechnen ist, sieht die vorsichtige Finanzplanung planerisch keine weiteren Zuführungen an das SIWA vor.

Pauschale Minderausgabe / rechnerischer Handlungsbedarf (Zeile 13)

Für die Jahre 2022 und 2023 ergibt sich aus der vorliegenden Finanzplanung ein Handlungsbedarf, um einen gemäß den Regeln der Schuldenbremse strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Der Handlungsbedarf ergibt sich rechnerisch aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und bereinigten Aus-

gaben (ohne pauschale Minderausgabe), bereinigt um den Saldo der Überleitungspositionen, die gemäß der geplanten landesrechtlichen Regelung vom Finanzierungssaldo zur Zielgröße strukturelle NKA führen (Zeilen 33-47) und schließt einen Puffer von jeweils 100 Mio. Euro zur zulässigen strukturellen NKA ein. Der Handlungsbedarf ist durch strukturelle Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen aufzulösen.

Bereinigte Ausgaben (Zeile 14)

Die bereinigten Ausgaben ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 6 bis 13.

Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 18)

Die Einnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich basieren auf der Steuerschätzung vom Mai 2019, ergänzt um eine Einwohnerkomponente.

Die Einwohnerentwicklung in Berlin verläuft seit mehreren Jahren deutlich überdurchschnittlich, was sich auf der Einnahmenseite des Haushaltes insbesondere in steigendenden Anteilen Berlins an der bundesweiten Umsatzsteuerverteilung niederschlägt. Die Steuerschätzung erfolgt grundsätzlich auf der Basis der zuletzt festgestellten amtlichen Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes (Stand vom 31. März 2018), mögliche zukünftige Entwicklungen werden nicht berücksichtigt. Im Haushaltsentwurf 2020/2021 und in der vorliegenden Finanzplanung wurden über die Steuerschätzung vom Mai 2019 hinaus Mehreinnahmen aus dem auch zukünftig erwarteten überdurchschnittlichen Einwohnerwachstum in Berlin in Höhe von 100 Mio. Euro im Jahr 2020 und 200 Mio. Euro ab dem Jahr 2021 veranschlagt. Dies berücksichtigt einerseits die seit längerem überdurchschnittliche Berliner Entwicklung, trägt aber auch möglichen Risiken Rechnung.

Die Steuerschätzung erfolgt grundsätzlich auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Das heißt, dass die im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Steuerrechtsänderungen oder die im Koalitionsvertrag des Bundes vereinbarten, aber noch nicht beschlossenen verschiedenen steuerpolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung noch nicht in der Steuerschätzung enthalten sind. Dies betrifft u.a. die zum 1.1.2021 vorgesehene Kindergelderhöhung sowie die beabsichtigte steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung sowie der Elektromobilität.

Die im Jahr 2017 beschlossenen grundgesetzlichen und einfachgesetzlichen Änderungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sind in der Finanzplanung berücksichtigt: Der Finanzausgleich unter den Ländern erfolgt dann künftig ausschließlich über die Umsatzsteuerverteilung; der bisherige

Länderfinanzausgleich im engeren Sinne entfällt vollständig (vgl. hierzu im Einzelnen Finanzplanung von Berlin 2017 bis 2021, Seiten 19 bis 22).

Absehbare Mindereinnahmen aus Steueränderungen (Zeile 19)

Nach dem Koalitionsvertrag des Bundes ist eine weitere Kindergelderhöhung ab 1.1.2021 um 15 Euro je Kind und Monat vorgesehen. Unter Berücksichtigung der entsprechenden Kinderfreibeträge sowie der dann erneut notwendig werdenden Anhebung des verfassungsrechtlich garantierten steuerlichen Existenzminimums und einer möglichen weiteren Abmilderung der kalten Progression ergäben sich dadurch Steuermindereinnahmen für Berlin in der Größenordnung von rd. 200 Mio. Euro im Jahr 2021, rd. 300 Mio. Euro im Jahr 2022 und rd. 350 Mio. Euro im Jahr 2023. Die genaue Ausgestaltung bleibt dem Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Es sind zudem steuerliche Förderungen der Elektromobilität sowie der Forschung und Entwicklung von Unternehmen geplant. Zu beiden Projekten liegen bereits Referentenentwürfe des Bundesministeriums der Finanzen vor, aus denen sich Größenordnungen der Steuermindereinnahmen ableiten lassen. Auf Berlin dürften aus beiden Maßnahmen ab vermutlich 2021 Mindereinnahmen von zusammen ca. 60 Mio. Euro p.a. zukommen.

Nach § 11 (3a) Finanzausgleichsgesetz erhalten die ostdeutschen Länder ohne Berlin sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit, die der Höhe nach regelmäßig zu überprüfen sind. Diese Zuweisungen werden von der Ländergesamtheit über die Umsatzsteuerverteilung finanziert. Aus der bevorstehenden Überprüfung, die zu einer Verringerung dieser Zuweisungen führen wird, dürften sich für Berlin geringere Finanzierungsbeiträge, damit Steuermehreinnahmen von rd. 13 Mio. Euro p.a. ab dem Jahr 2020 ergeben. Die genaue Ausgestaltung bleibt dem Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Einnahmen aus Solidarpakt II (Zeile 20)**, sonstige Bundesergänzungszuweisungen** (Zeile 21)**, Konsolidierungshilfen** (Zeile 22)

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zählen wie die Konsolidierungshilfen zu den nicht finanzkraftabhängigen Einnahmen. Bei den SoBEZ haben die Leistungen aus dem Solidarpakt II bis 2019 den größten Anteil. Sie sind degressiv ausgestaltet und werden letztmalig im Jahr 2019 gezahlt; Berlin erhält für dieses Jahr rund 399 Mio. Euro. Die Konsolidierungshilfen betragen jährlich 80 Mio. Euro, sofern Berlin die vereinbarten Bedingungen erfüllt. Eine letzte Teilrate in Höhe von rund 27 Mio. Euro erhält Berlin unter dieser Voraussetzung im Jahr 2020.

Sonstige Einnahmen (Zeile 23)

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

Bund und Länder haben sich am 6. Juni 2019 auf eine modifizierte Fortführung der Unterstützung des Bundes im Zusammenhang mit Asyl und Integration für die Jahre 2020 und 2021 geeinigt. Die bestehenden Regelungen werden im Wesentlichen weitergeführt. Die Integrationspauschale wird jedoch deutlich abgesenkt. Angesichts der ursprünglichen Forderung des Bundes, seine Leistungen noch deutlicher zu reduzieren, ist die Vereinbarung als Erfolg für die Länder und die Kommunen zu bewerten.

- Die sogenannte 670-Euro-Pauschale je Asylbewerber und Verfahrensmonat wird weitergeführt. Die Regelung umfasst Abschlagszahlungen und Spitzabrechnungen und korrespondiert somit mit der tatsächlichen Entwicklung von Fallzahlen und Verfahrensdauer. Der Transferweg an die Länder erfolgt über die Umsatzsteuerverteilung.
- Die Integrationspauschale, die in den Jahren 2016 bis 2018 jeweils 2 Mrd. Euro pro Jahr und im Jahr 2019 rd. 2,435 Mrd. Euro umfasste, wird deutlich abgesenkt auf 700 Mio. Euro im Jahr 2020 und 500 Mio. Euro im Jahr 2021. Der Transferweg an die Länder erfolgt über die Umsatzsteuerverteilung.
- Für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten die Länder unverändert 350 Mio. Euro p.a. im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung.
- Der Bund wird die Kosten der Unterkunft (KdU) für Personen mit Fluchthintergrund auch in den Jahren 2020 und 2021 vollständig erstatten. Zur Vermeidung einer Bundesauftragsverwaltung (ab 50% Bundesanteil) sieht das Finanzausgleichsgesetz eine partielle Modifizierung des Transferweges vor, mit der Folge einer Kürzung des Bundesanteils an den KdU und einer volumengleichen Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Für die Ländergesamtheit ist diese Modifikation finanziell neutral, es kommt allerdings zu Verschiebungen zwischen den Ländern zum Nachteil derjenigen Länder, die besonders hohe KdU-Ausgaben haben (dazu gehört auch Berlin).

Die konkreten finanziellen Auswirkungen, insb. die Höhe der Abschlagszahlungen und die Modifikation des KdU-Anteils, werden erst in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren festgelegt. Die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen für

Berlin wurden daher für die Jahre 2020 und 2021 als Pauschale Mehreinnahmen im Einzelplan 29 in Höhe von 162 Mio. Euro bzw. 191 Mio. Euro berücksichtigt.

Die Ansätze für die sonstigen Einnahmen enthalten ferner die anteiligen Mittel, die Berlin aus dem KInvFF erhält; die Mittel sind korrespondierend zu den damit finanzierten Investitionen in entsprechenden Jahresscheiben veranschlagt. Aufgrund der effizienten Umsetzung dieser Mittel durch das Land sinken die Einnahmen im Zeitablauf. Positiv zu Buche schlagen Mittelzuweisungen aus dem Digitalpakt Schule sowie höhere Bundeszuweisungen im Bereich der Wissenschaft, denen allerdings auch korrespondierend höhere Ausgaben gegenüberstehen.

Gemäß der Einigung über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist ab dem Jahr 2020 ferner der Wegfall der Entflechtungsmittel veranschlagt, die in der Kompensationsmasse für die Länder bei der Umsatzsteuerverteilung aufgegangen sind. Dämpfend auf die Verlaufskurve der sonstigen Einnahmen wirkt sich aus, dass prospektiv geringere Rückflüsse aus in der Vergangenheit gewährten Wohnungsbaudarlehen erwartet werden. Die Abschaffung der Kostenbeiträge zum Mittagessen bewirkt ebenfalls Mindereinnahmen.

Vermögensaktivierung (Zeile 24)

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

Pauschale Mehreinnahmen (Zeile 25)

Es wird erwartet, dass das bestehende, derzeit bis 2021 befristete Bundesprogramm zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus über das bisher geplante Enddatum hinaus in gleicher Höhe (daraus auf Berlin entfallend: 60 Mio. Euro) fortgesetzt wird. Ebenso deutet sich an, dass der Bund die Leistungen zur Verbesserung der Kinderbetreuung über das Jahr 2022 hinaus fortsetzen wird. Für 2023 ist dementsprechend eine Mehreinnahme von 100 Mio. Euro eingestellt.

Bereinigte Einnahmen (Zeile 26)

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

(Kalkulatorischer) Finanzierungssaldo (Zeile 29 bzw. 31)

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

Ableitung der strukturellen NKA (Zeilen 33-47)

Mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse ist der Haushalt des Landes ab dem Jahr 2020 auf die neue Zielgröße – eine strukturelle NKA von kleiner gleich Null – auszurichten. Um unerwartete Entwicklungen abfedern zu können, wird für einen Haushalt ein Puffer von mindestens 100 Mio. Euro als angemessen erachtet. Unbeschadet der noch zu treffenden Entscheidung des Gesetzgebers über die landesrechtliche Regelung wird in den Zeilen 33-47 als technische Annahme diese Zielgröße auf der Basis des Entwurfs des Senats für die landesrechtliche Schuldenbremse abgeleitet. Die detaillierte Herleitung der Komponenten, die in die Berechnung der strukturellen NKA einfließen, ist in Kapitel 5 dargestellt

Nachrichtlich: (erwartete) SIWANA Ist-Abflüsse (Zeilen 51)

Um die tatsächlichen Investitionen des Landes Berlin transparenter zu machen, weist Zeile 51 die (prognostizierten) tatsächlichen Abflüsse aus dem SIWA/SIWANA aus. Zeile 52 enthält die Höhe der jährlichen Investitionen des Landes inkl. dieser Abflüsse (also Investitionen aus Haushalt und SIWA(NA)).

Nachrichtlich: Schuldenstand (Zeilen 54-56)

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

7 Gemeinsames Schema

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

Einnahmen Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)

Einnahmeart	Position	2019	2020	2021	2022	2023
Einnahmen der laufenden Rechnung	**1**	**29.305**	**29.352**	**30.448**	**31.454**	**32.371**
Steuern	**11**	**17.356**	**22.533**	**23.520**	**24.363**	**25.130**
steuerähnliche Abgaben	**12**	**26**	**28**	**28**	**28**	**28**
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	**13**	**649**	**465**	**472**	**479**	**524**
Zinseinnahmen	**14**	**5**	**12**	**13**	**13**	**13**
laufende Zuweisungen und Zuschüsse	**15**	**10.222**	**5.040**	**5.132**	**5.276**	**5.372**
(ohne Schuldendiensthilfen)						
vom öffentlichen Bereich	151	9.459	4.308	4.367	4.457	4.544
vom Bund	1511	4.689	4.176	4.236	4.326	4.413
Länderfinanzausgleich	1512	4.509	0	0	0	0
sonstige von Ländern	1513	98	101	100	100	100
von Bezirken	1514	25	0	0	0	0
von Sozialversicherungsträgern	1516	138	31	30	30	30
vom sonst. öffentl. Bereich	1517	0	0	0	1	1
von anderen Bereichen	152	763	731	765	819	828
Schuldendiensthilfen	**16**	**43**	**23**	**23**	**29**	**29**
vom Bund	1611	0	0	0	0	0
von anderen Bereichen	162	43	23	23	29	29
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	**17**	**1.005**	**1.251**	**1.261**	**1.266**	**1.275**
Gebühren, sonstige Entgelte	171	928	1.037	1.045	1.045	1.045
sonstige Einnahmen	172	77	214	217	222	230
Einnahmen der Kapitalrechnung	**2**	**934**	**1.305**	**705**	**607**	**503**
Veräußerung von Sachvermögen	**21**	**37**	**17**	**17**	**15**	**15**
Vermögensübertragungen	**22**	**614**	**1.097**	**497**	**420**	**336**
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	357	254	263	209	177
vom sonstigen öffentlichen Bereich	2215	132	722	114	85	54
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	122	118	117	123	102
sonstige Vermögensübertragungen	223	3	3	3	3	3
von anderen Bereichen	2234	3	3	3	3	3
Darlehensrückflüsse	**23**	**272**	**179**	**179**	**159**	**139**
von Sonstigen im Inland	2321	272	179	179	159	139
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl.	**24**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Gewährleistungsrückflüsse	**26**	11	12	12	12	12
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	**3**	**-67**	**162**	**191**	**-287**	**-237**
Bereinigte Einnahmen	**4**	**30.173**	**30.819**	**31.345**	**31.775**	**32.637**
Besondere Finanzierungsvorgänge	**5**	**-211**	**-140**	**597**	**138**	**101**
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	51	-222	-455	-260	84	21
Entnahme aus Rücklagen	52	11	172	857	54	80
Überschüsse aus Vorjahren	53	0	142	0	0	0
Zu- und Absetzungen	**6**	**367**	**406**	**407**	**408**	**408**
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	367	406	407	408	408
Einnahmevolumen	**7**	**30.329**	**31.084**	**32.349**	**32.320**	**33.146**

und Ausgaben nach Arten

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

2019	2020	2021	2022	2023	Position	Ausgabeart
26.234	**28.070**	**29.020**	**29.674**	**30.288**	**1**	**Ausgaben der laufenden Rechnung**
9.216	**9.983**	**10.536**	**10.886**	**11.208**	**11**	**Personalausgaben**
8.009	**8.934**	**9.306**	**9.518**	**9.749**	**12**	**laufender Sachaufwand**
3.698	4.189	4.296	4.341	4.462	121	sächliche Verwaltungsausgaben
4.138	4.559	4.800	4.917	4.997	123	Erstattungen an andere Bereiche
174	186	210	260	290	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
1.210	**1.210**	**1.210**	**1.210**	**1.210**	**13**	**Zinsausgaben**
1	1	1	0	0	1311	an Bund
1.209	1.209	1.209	1.210	1.210	1322	für Kreditmarktmittel
7.730	**7.873**	**7.932**	**8.041**	**8.102**	**14**	**laufende Zuweisungen und Zuschüsse**
634	**432**	**445**	**453**	**456**	141	an öffentlichen Bereich
302	323	332	337	340	1411	an Bund
62	73	73	73	73	1413	sonstige an Länder
4	2	3	3	3	1415	sonstige an Bezirke
0	3	7	10	10	1416	an Sondervermögen
266	30	30	30	30	1418	an Sozialversicherungsträger
7.096	**7.441**	**7.487**	**7.588**	**7.646**	142	an andere Bereiche
3.282	3.501	3.510	3.594	3.621	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
3.338	3.462	3.474	3.484	3.491	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
466	468	496	503	528	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
10	9	8	7	6	1425	an Ausland
69	**71**	**35**	**19**	**18**	**15**	**Schuldendiensthilfen**
69	71	35	19	18	152	an andere Bereiche
55	58	27	16	16	1521	an Unternehmen u. öffentliche Einrichtungen
13	13	7	2	1	1522	an Sonstige im Inland
3.127	**2.509**	**2.844**	**2.581**	**2.660**	**2**	**Ausgaben der Kapitalrechnung**
3.047	**2.417**	**2.754**	**2.489**	**2.589**	**21-24**	**Investitionen ohne Position 223**
32	53	44	62	42	223	Vermögensübertragungen
20	**20**	**20**	**19**	**18**	**25**	**Schuldentilgung an öffentlichen Bereich**
19	19	19	18	17	251	an Bund
1	1	1	1	1	252	an Sondervermögen
28	**19**	**27**	**12**	**12**	**26**	**Gewährleistungen**
-172	**-42**	**78**	**-343**	**-210**	**3**	**Globale Mehr-/Minderausgaben**
29.189	**30.537**	**31.942**	**31.913**	**32.737**	**4**	**Bereinigte Ausgaben**
772	**142**	**0**	**0**	**0**	**5**	**Besondere Finanzierungsvorgänge**
772	0	0	0	0	**52**	**Zuführung an Rücklagen**
0	142	0	0	0	**53**	**saldierter Fehlbetrag**
367	**406**	**407**	**408**	**408**	**6**	**Zu- und Absetzungen**
367	406	407	408	408	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
30.329	**31.085**	**32.349**	**32.320**	**33.146**	**7**	**Ausgabevolumen**

bereinigte
Ausgaben

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

investive
Ausgaben

siehe → Investitionsausgaben

konsumtive
Ausgaben

siehe laufende → Ausgaben

laufende
Ausgaben

Summe der Personalausgaben, konsumtiven → Sachausgaben und Zinsausgaben

Ausgabevolumen

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

Bruttoinlandsprodukt

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

Bruttowertschöpfung

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

Budgetsemielastizität

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

Bundesergänzungszuweisungen (nach gegenwärtigem Recht)

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

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

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

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

Deckungslücke

Unterschiedsbetrag zwischen → Ausgabevolumen und → Einnahmevolumen

Defizit

siehe → Finanzierungsdefizit

konjunkturelles
Defizit

auch: konjunkturbedingte Komponente des → Finanzierungsdefizits; gibt Auskunft darüber, welcher Teil eines Finanzierungsdefizits durch unmittelbare konjunkturelle Wirkung (insbesondere konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen) verur-

sacht ist. Nicht empirisch beobachtbar; kann nur mithilfe theoretischer Modelle ermittelt werden.

strukturelles
Defizit

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

Defizitquote

Verhältnis des → Finanzierungsdefizits zu den bereinigten → Ausgaben

bereinigte
Einnahmen

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

investive
Einnahmen

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

konsumtive
Einnahmen

siehe laufende → Einnahmen

laufende
Einnahmen

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

Einnahmen aus Vermögensaktivierung

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

Einnahmevolumen

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

Extrahaushalt

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

bundesstaatlicher
Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist das Instrument zur Verteilung der gemeinsamen Steuereinnahmen im Bundesstaat. Seine wesentlichen Ziele sind, die Eigenstaatlichkeit der Länder zu garantieren und einheitliche Lebensverhältnisse in Deutschland zu wahren. Im Jahr 2019 besteht der bundesstaatliche Finanzausgleich aus den folgenden vier Stufen:

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

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

•• 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 in-

frastrukturellen Nachholbedarf und der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft). Siehe → Bundesergänzungszuweisungen.

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

besondere
Finanzierungsausgaben

Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen

Finanzierungsdefizit

Negativer → Finanzierungssaldo. In der Regel muss das Finanzierungsdefizit durch Kreditaufnahme gedeckt werden.

besondere
Finanzierungseinnahmen

Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren → Nettokreditaufnahme

Finanzierungssaldo

Unterschiedsbetrag zwischen bereinigten → Einnahmen und bereinigten → Ausgaben. Ist der Finanzierungssaldo gleich null, handelt es sich um einen *materiell* ausgeglichenen Haushalt, der ohne Kreditaufnahme finanziert werden kann (siehe ausgeglichener → Haushalt).

Föderalismusreform I

Im Zentrum der Föderalismusreform I, die im September 2006 in Kraft trat, standen die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und die Aufhebung der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (unter Aufteilung ihrer Materien auf Bund und Länder). Für Berlin ist darüber hinaus die Änderung des Grundgesetzes von großer Bedeutung, die die gesamtstaatliche Repräsentation in der Hauptstadt als Aufgabe des Bundes nunmehr auch im Grundgesetz explizit festschreibt (Art. 22 Abs. 1 GG). Für die durch die Änderung des Grundgesetzes weggefallenen Mischfinanzierungen regelt Art. 143c GG die Ausgleichszahlungen an die Länder im Gesamtzeitraum 2007 bis 2019.

Föderalismusreform II

Im Zentrum der Föderalismusreform II, die im August 2009 in Kraft trat, standen die Begrenzung der Verschuldung von Bund und Ländern sowie die laufende Haushaltsüberwachung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

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

ausgeglichener
Haushalt

Ein Haushalt ist *formal* stets ausgeglichen (Gleichheit von Einnahme- und Ausgabevolumen). *Materiell* ausgeglichen ist der Haushalt dann, wenn die Ausgaben ohne → Neuverschuldung finanziert werden können.

Investitionsausgaben

Ausgaben für Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen, investive Zuweisungen und Zuschüsse, Vergabe von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen

eigenfinanzierte
Investitionen

→ Investitionsausgaben abzüglich der von Dritten empfangenen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (vor allem vom Bund und der EU)

Investitionsquote

Verhältnis der → Investitionsausgaben zu den bereinigten Ausgaben

Kapitalrechnung

umfasst die investiven → Einnahmen und → Ausgaben.

Kassenkredite

kurzfristige Kreditaufnahme zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen

Kennziffernsystem

Der → Stabilitätsrat bedient sich bei der fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eines Systems, das aus den Kennziffern (struktureller) → Finanzierungssaldo je Einwohner, → Kreditfinanzierungsquote, → Zins-Steuer-Relation und Schuldenstand je Einwohner besteht. Für den Bereich der Länder ist zu jeder Kennziffer –

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

Kernhaushalt

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

Konjunkturkomponente

siehe konjunkturelles → Defizit

Konsolidierungshilfen

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

Kreditfinanzierungsquote

Verhältnis von → Neuverschuldung zu bereinigten → Ausgaben

Länderfinanzausgleich

Im Länderfinanzausgleich erhalten finanzschwache Länder bis einschließlich des Jahres 2019 Ausgleichszuweisungen, die von den finanzstarken Ländern erbracht werden. Grundlage hierfür ist Art. 107 GG. Wesentlicher Maßstab des Ausgleichs ist die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner.

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

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

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

Mischfinanzierungen

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

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

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

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

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

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

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

•• Art. 104b GG [Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind; Voraussetzung: Gesetzgebungsbefugnis des Bundes; Befristung, Degression, regelmäßige Überprüfung; Ausnahme: bei Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen (z.B. die zum Beschlusszeitpunkt dieser Grundgesetzänderung aktuelle Finanz- und

Wirtschaftskrise) Gewährung von Finanzhilfen durch Bund an Länder und Gemeinden auch ohne Gesetzgebungsbefugnis möglich; bundesrechtliche Bestimmungen über Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen möglich; Festlegung der Kriterien für Ausgestaltung in Einvernehmen mit Ländern; Recht der Bundesregierung auf Berichte, Vorlage der Akten und eigene Erhebungen;

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

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

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

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

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

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

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

Nettokreditaufnahme

siehe → Neuverschuldung

strukturelle
Nettokreditaufnahme (NKA)

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

Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

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

Wesentliche Reformelemente:

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

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

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

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

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

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

Neuverschuldung

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

Positionen der Finanzplanung

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

Potentialpfad

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

Primärausgaben

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

Primärdefizit

negativer → Primärsaldo

Primäreinnahmen

Bereinigte → Einnahmen ohne Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen. Umfassen damit Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, andere Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes und der EU, Gebühren, Beiträge sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung.

Primärhaushalt

Rechnerischer Teil des Haushalts, wie er sich aus der Zusammenstellung von → Primäreinnahmen und → Primärausgaben ergibt. Die Absicht des Primärhaushalts ist es, einen politischen »Kernhaushalt« mit den für die Politikfelder relevanten Einnahmen und Ausgaben darzustellen; hierbei bleiben die Zinsausgaben unberücksichtigt, weil es sich um die Finanzierungskosten früherer Haushaltsjahre handelt. Die Abschlusssumme des Primärhaushalts – der Primärsaldo – gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfange die für politische Gestaltung im laufenden Haushaltsjahr eingesetzten Ausgaben durch (dauerhafte) Einnahmen finanziert werden. In längerfristiger Perspektive sollte der Primärhaushalt einen Überschuss erwirtschaften, der hoch genug ist, um daraus die Zinsausgaben finanzieren zu können (siehe ausgeglichener Haushalt).

Primärsaldo

Abschluss des Primärhaushalts, d.h. Differenzbetrag zwischen → Primäreinnahmen und → Primärausgaben

Produktionslücke

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

Produktionspotential

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

konsumtive
Sachausgaben

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

laufender
Sachaufwand

Umfasst die sächlichen Verwaltungsausgaben, die Erstattungen an andere Bereiche sowie sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke. Enger abgegrenzt als die konsumtiven → Sachausgaben, die außerdem noch die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse und die Schuldendiensthilfen enthalten.

Sanierungsprogramm

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

Schalenkonzept

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

Schuldenbremse

siehe → Schuldenregel für Bund und Länder

Schuldendienst

Ausgaben für Zinsen und Tilgung

Schuldendiensthilfen

Zuschüsse an Dritte zur Finanzierung von Zinsen und Tilgung von Darlehen, die von den Zuschussempfängern aufgenommen wurden (z.B. in der sozialen Wohnraumförderung).

Schuldenregel für Bund und Länder

Teil der Beschlüsse der Föderalismusreform II. Die Schuldenregel sieht – beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 – vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Aufnahme von Krediten auskommen müssen; für den Bund ist eine begrenzte strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts zulässig. Ausnahmen bestehen lediglich mit Blick auf eine Konjunktursteuerung und bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen. Eine Übergangsregelung ließ den Abbau bestehender struktureller Defizite beim Bund bis Ende 2015 und lässt ihn bei den Ländern bis Ende 2019 zu.

Solidarpakt II

Anschlussregelung zu der Vereinbarung aus dem Jahr 1993 (Solidarpakt I; Laufzeit 1995 bis 2004). Besondere Förderung der neuen Länder und Berlins ab dem 1. Januar 2005:

•• Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (›Korb I‹). Das Gesamtvolumen beträgt 105 Mrd Euro und ist degressiv ausgestaltet, die Zuweisungen laufen mit dem Jahr 2019 aus.

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

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

Stabilitätsrat

Eingerichtet zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie die Länder mit den für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Ministern. Der Stabilitätsrat tagt im Regelfalle zweimal jährlich. Bund und Länder berichten in jährlichem Turnus auf der Basis eines Kennziffernsystems sowie einer Standardprojektion; auffällig gewordene Gebietskörperschaften werden auf die Frage hin evaluiert, ob eine Haushaltsnotlage droht. Bejaht der Stabilitätsrat diese Frage, schließt er mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm ab.

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

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

Siehe auch → Kennziffernsystem, → Standardprojektionen.

Standardprojektion

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

gesamtwirtschaftliche
Steuerquote

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

finanzielle
Transaktionen

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

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

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

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

Vermeidung von Haushaltsnotlagen

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

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

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

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

Siehe → Stabilitätsrat.

Zins-Steuer-Relation

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