

Finanzplanung
von Berlin
2023 bis 2027

Beschluss des Senats von Berlin vom 19. September 2023
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck: solid earth printproduction, 10405 Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Rahmenbedingungen und Risiken	7
2	Risikoanalyse	19
3	Konsolidierung und Haushaltsüberwachung	29
4	Finanzpolitische Leitlinie	37
5	Konsequenzen für das Investitionsprogramm	47
6	Eckwerte der Finanzplanung 2023 bis 2027 und Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA	53
7	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	57
8	Gemeinsames Schema	71
	 Kompodium wichtiger Fachbegriffe	 75
	 Anlage: Investitionsprogramm des Landes Berlin für die Jahre 2023 bis 2027 (auf den gelben Seiten)	

Vorwort

Die vergangenen Jahre haben im Übermaß deutlich gemacht, dass sich die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Berliner Finanzpolitik eingetrübt haben. Krisen – wie Pandemie, Flucht und Migration, Energiekrise, Inflation und der Klimawandel – treten nicht mehr als singuläre Ereignisse, sondern simultan als Poly-Krise auf. Gleichzeitig werden die wirtschaftlichen und damit auch fiskalischen Spielräume des Staates, auf solche Herausforderungen reagieren zu können, kleiner, weil höhere Verschuldung, eine strukturell geringere Wachstumsrate und ein höheres Zinsniveau daran zehren. Dies gilt auch für Berlin, obwohl die hiesige Wachstumsrate im Bundesvergleich noch immer überdurchschnittlich hoch ist.

Berlin konnte diesen und anderen Herausforderungen begegnen, weil in der Vergangenheit Handlungsspielräume bewahrt und Reserven angelegt wurden. Diese Spielräume werden jedoch immer enger, und die Reserven werden in naher Zukunft aufgezehrt sein. Insofern gilt es, sich durch eine Anpassung an engere Rahmenbedingungen die politische und staatliche Handlungsfähigkeit zu bewahren bzw. auszuweiten.

Der Zeitpunkt, dies zu tun, ist jetzt: Das Abebben der historischen Krisen, die uns seit 2020 heimgesucht haben, geht mit der Notwendigkeit einher, aus dem Krisenheraus und wieder hinein in einen haushaltspolitischen Normalmodus zu kommen. Ein sparsames und wirtschaftliches Handeln in dieser Zeit schafft die Voraussetzung dafür, auch für kommende Krisen gewappnet zu sein.

Die vorliegende Finanzplanung dokumentiert nicht nur die Notwendigkeit der haushaltspolitischen Normalisierung, sondern belegt auch, dass ein solcher Kurs gelingen kann. Durch die Fokussierung auf die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Stadt, durch Priorisierung und die Konzentration staatlichen Handels auf besonders Bedürftige sowie durch die Flexibilisierung des Einsatzes öffentlichen Personals und öffentlicher Mittel bleibt ein hohes Niveau öffentlicher Leistungen gewahrt. Die damit verbundenen Umstellungen sind politische Gestaltungsaufgaben, für die diese Finanzplanung den finanziellen Rahmen aufzeigt. Nur wenn diese Aufgabe jetzt angenommen wird, können wir sie noch selbständig gestalten, anstatt politische Entscheidungen von den Umständen diktiert zu bekommen. Die notwendigen Maßnahmen hierfür skizziert diese Finanzplanung; gefüllt werden sie durch die politischen Entscheidungen der vor uns liegenden Zeit.

Stefan Evers

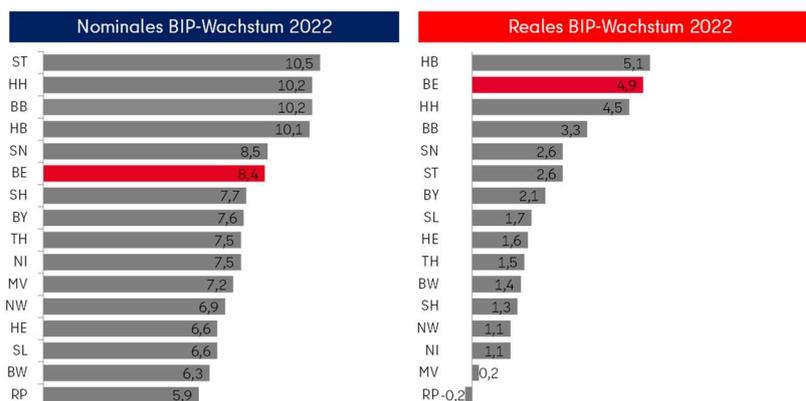
1 Rahmenbedingungen

- Berlins Wirtschaft hat den Krisen mit einer nur kurzzeitigen Delle in 2020 in bemerkenswerter Weise getrotzt und weist eine robuste, strukturelle Wachstumsdynamik auf.
- Die Steuereinnahmen schwankten in den vergangenen Jahren krisenbedingt stark, bewegen sich jetzt aber wieder entlang des prä-pandemischen Entwicklungspfads. Die Finanzkraft des Landes steigt strukturell.
- Aufgrund der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelösten Fluchtbewegung ist die Einwohnerzahl Berlins 2022 stark gestiegen. Zuwächse der Bevölkerung resultieren generell nur aus der Außenwanderung. Die Abwanderung nach Brandenburg hält auf leicht verringertem Niveau an; erstmals nach über einer Dekade ist der natürliche Saldo negativ.

1.1 Berliner Wirtschaft erweist sich als robust und resilient

Berlin erfährt seit einiger Zeit im Vergleich zum Rest des Landes eine Sonderkonjunktur: Nachdem die hiesige Wirtschaft im ersten Pandemiejahr 2020 mit einem Rückgang des realen BIP um 3,8% nur unterdurchschnittlich stark geschrumpft (Bundesdurchschnitt: -4,6%) war, zählte sie in den beiden Folgejahren wiederum zu den wachstumsstärksten Regionen des Landes (2021: +3,2% vs. 2,6% im Bundesdurchschnitt, 2022: 4,9% vs. 1,8%, vgl. Abb. 1).

Berlins BIP-Wachstum 2022 wieder überdurchschnittlich



Quelle: VGR der Länder

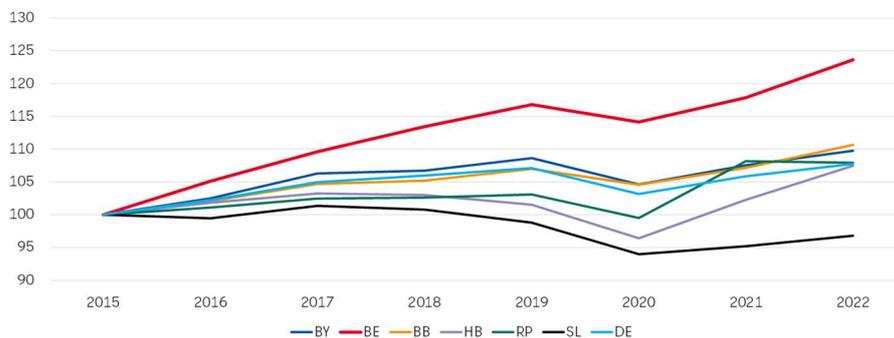
Abb. 1 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Zugute kam Berlin dabei wiederum seine breit aufgestellte Wirtschaftsstruktur. Zudem dämpfte der Energiepreisanstieg die Wirtschaft in Berlin wegen des geringen

Anteils energieintensiver Industrie weniger als anderswo. Wachstumsmotor war erneut die Dienstleistungsbranche, darunter die Bereiche Information und Kommunikation sowie freiberufliche und wissenschaftliche Dienstleistungen, die jeweils ein zweistelliges Umsatzwachstum aufwiesen. Von den Öffnungen der Wirtschaft profitierten offenkundig auch der Verkehrssektor sowie das Gastgewerbe, während gleichzeitig das Baugewerbe seine Umsätze ebenfalls knapp zweistellig ausweiten konnte.

Berlin mit überdurchschnittlichem Wachstum des realen BIP (2015 = 100)



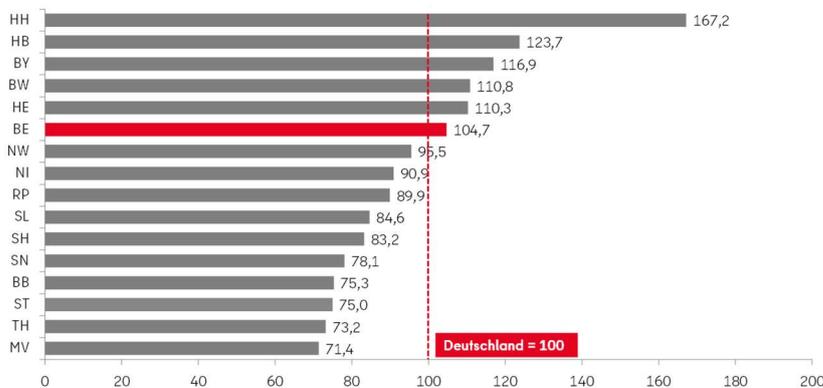
Quelle: VGR der Länder

Abb. 2 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Wie der längerfristige Blick zeigt (vgl. Abb. 2), handelt es sich bei der relativen Wachstumsperformance Berlins nicht (nur) um eine Reflektion der besonderen Situation der Krisenjahre, sondern es kommt darin auch ein struktureller Trend zum Ausdruck. Der strukturelle Aufholprozess scheint Berlin ein Stück weit gegen Krisen zu immunisieren und Berlin mittlerweile verlässlich als eines der Länder zu etablieren, die ein nominales BIP pro Kopf über dem Bundesdurchschnitt aufweisen (vgl. Abb. 3).

Nominales BIP p.c. im Ländervergleich, 2022



Quelle: VGR der Länder

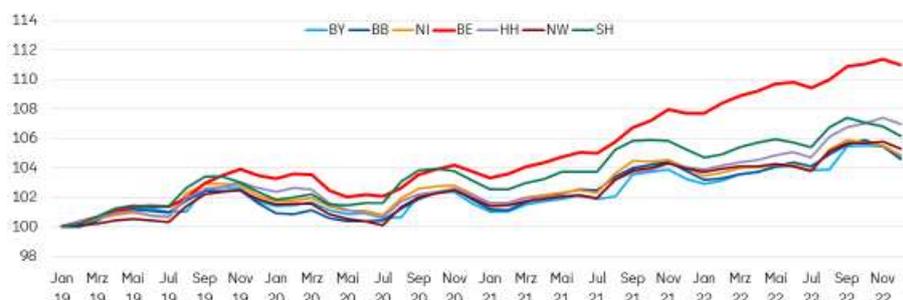
Abb. 3 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Das Muster, dass Berlin stärker wächst als der Rest der Republik, scheint nach dem bisherigen Jahresverlauf auch 2023 grundsätzlich beibehalten zu werden. Gleichwohl ist unverkennbar, dass die Wachstumsdynamik gegenüber dem Vorjahr deutlich nachgelassen hat. Insbesondere in der Bauwirtschaft sind die Auftragseingänge infolge des Zinsanstiegs deutlich zurückgegangen. Dieser hat auch die Finanzierungsbedingungen für die für Berlin wichtige Start-up Szene verschlechtert. Im verarbeitenden Gewerbe liegen die Umsatzzahlen im bisherigen Verlauf nur auf Vorjahresniveau. Erfreulich entwickeln sich im Tourismus die Gäste- und Übernachtungszahlen, die aktuell wieder bei einem Niveau von ca. 85% des prä-pandemischen Niveaus liegen. Anders als für Deutschland insgesamt zeichnet sich jedoch gegenwärtig in den Daten noch keine Rezession ab. Auch die jüngste Konjunkturumfrage der IHK Berlin vom Frühsommer¹ zeigt im Vergleich zum Jahresbeginn eine stabile Einschätzung der Geschäftslage und -erwartungen, wobei allerdings die Neigung der Berliner Unternehmen zu Investitionen und Beschäftigungsaufbau leicht rückläufig ist.

Ungebrochen ist auch die besondere Dynamik des Berliner Arbeitsmarkts (vgl. Abb. 4). Die Informations- und Kommunikationsbranche ist dabei weiterhin der wichtigste Treiber. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse stieg 2022 um 3% (ca. 49.200); zum Vergleich: Bundesweit gab es einen Anstieg um 1,2%. Die Arbeitslosenquote in Berlin (Juni 2023: 8,9%) liegt – fluchtbedingt - über dem prä-pandemischen Niveau, vor allem aber trotz der positiven Dynamik in Wirtschaft und Arbeitsmarkt über dem Bundesdurchschnitt. Offenbar gelingt es also weiterhin nicht, eine große Zahl von Menschen in den Berliner Arbeitsmarkt zu integrieren.

Überdurchschnittlicher Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Jan 2019 = 100)



Quelle: Agentur für Arbeit

Abb. 4 | Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



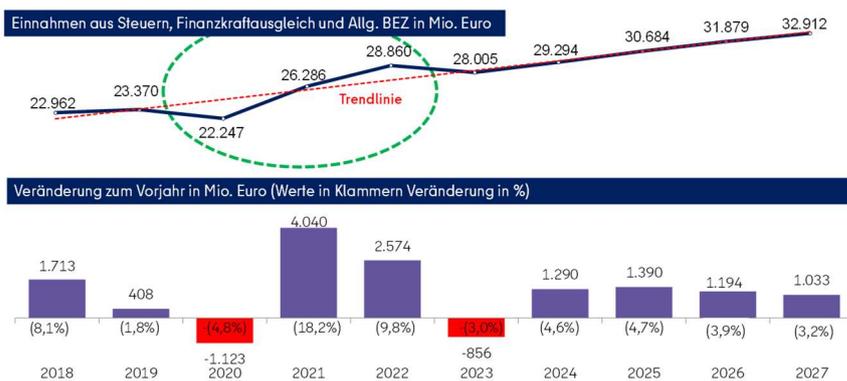
¹ vgl.: <https://www.ihk.de/berlin/politische-positionen-und-statistiken-channel/zahlenundfakten/high-charts-berliner-wirtschaft-in-zahlen/konjunkturumfrage-3662452>

1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Berliner Steueraufkommen schwankte in den letzten Jahren erheblich. Mit Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 brachen die Steuereinnahmen auf allen staatlichen Ebenen deutlich ein; in Berlin um rd. 1,1 Mrd. Euro (-4,8%) gegenüber dem Jahr 2019. Neben den direkten ökonomischen Folgen der Pandemie hat sich auch eine Vielzahl von Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern einnahmemindernd ausgewirkt. Hierzu zählten steuerliche Erleichterungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, das Kurzarbeitergeld, die temporäre Umsatzsteuerabsenkung, Stundungsmöglichkeiten und verbesserte Abschreibungsbedingungen. Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2021 war ein sehr starker Anstieg der Steuereinnahmen um rund 4 Mrd. Euro (+18,2%) gegenüber dem Jahr 2020 zu verzeichnen. Darin waren allerdings auch Steuernachzahlungen enthalten, die im Jahr 2020 coronabedingt gestundet wurden. Das Jahr 2022 war gekennzeichnet durch den Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, den daraus resultierenden rasanten Anstieg der Energiepreise und Inflationsraten in lange nicht gekannter Höhe. Bund und Länder haben hierauf erneut mit einer Reihe von einnahmemindernden Stützungsmaßnahmen auch im Bereich der Steuereinnahmen reagiert, u.a. Energiepreispauschalen, erhöhte Kindergeldzahlungen, temporäre Umsatzsteuersenkungen auf Gas und Fernwärme sowie in der Gastronomie. Infolge mehrerer Besonderheiten (siehe nächster Absatz) sowie getrieben durch die hohe Inflation stiegen die Berliner Steuereinnahmen im Jahr 2022 erneut deutlich um rd. 2,6 Mrd. Euro (+9,8%).

Finanzkraftabhängige Einnahmen in Berlin

Krisenbedingt atypische Entwicklung 2020 bis 2022



Stand Mai 2023: In Mio. Euro. Bis 2022 = Ist-Zahlen, ab 2023 Steuerschätzung vom Mai 2023

Abb. 5 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027

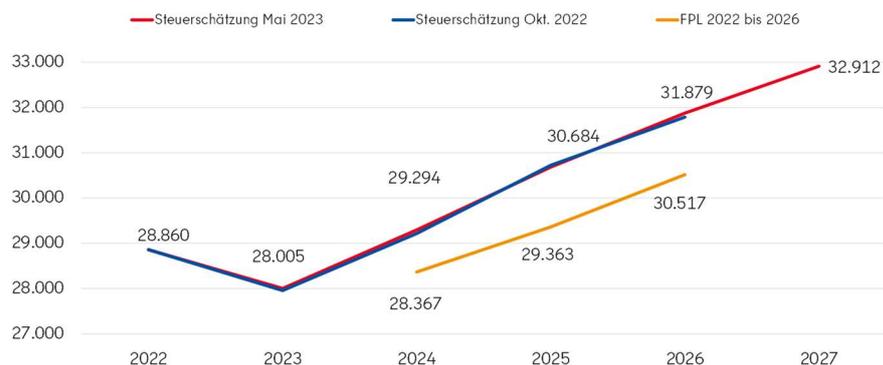


Die krisenbedingt atypische Entwicklung der Jahre 2020 bis 2022 sowie die Normalisierung in den Jahren ab dem Jahr 2023 sind in der vorstehenden Graphik (vgl. Abb. 5) dargestellt. Deutlich erkennbar sind die Abweichungen von der Normalent-

wicklung mit dem Einbruch 2020 sowie dem auf Besonderheiten beruhenden Spitzenaufkommen 2022. Das Jahresergebnis 2022 fiel für Berlin sowohl absolut als auch im Vergleich zu den anderen Ländern sehr stark aus, wozu mehrere aufkommenserhöhende Besonderheiten in Berlin beigetragen hatten (u.a. große Erbfälle, hohe Steuernachzahlungen im Unternehmensbereich, länger zurückliegende große Transaktionen bei der Grunderwerbsteuer). Aus diesem Grund wird das Ist-Aufkommen 2022 gemäß der aktuellen Steuerschätzung im laufenden Jahr voraussichtlich nicht erreicht werden.

Die Steuerschätzung vom Mai 2023 ergab insgesamt nur vergleichsweise geringen Anpassungsbedarf für die Berliner Einnahmeerwartungen ggü. der Steuerschätzung vom Oktober 2022: rd. +46 Mio. Euro (2023), rd. +76 Mio. Euro (2024), rd. -37 Mio. Euro (2025) und rd. +90 Mio. Euro (2026). Dies entspricht einer Spanne von rd. -0,1 bis +0,3 Prozentpunkten der finanzkraftabhängigen Einnahmen insgesamt. Die Steuerschätzungen Mai 2023 und Oktober 2022 sowie die Einnahmeerwartungen aus der letzten Finanzplanung 2022 bis 2026 sind in der folgenden Graphik (vgl. Abb. 6) dargestellt.

Steuerschätzung vom Mai 2023



Stand Mai 2023: In Mio. Euro. 2022 = Ist-Wert, ab 2023 Steuerschätzung vom Mai 2023 bzw. Okt. 2022 bzw. FPL 2022 bis 2026 (Wert dort für 2023 = NHH 2023).

Abb. 6 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Der Grund für den vergleichsweise geringen Anpassungsbedarf für Berlin aus der Steuerschätzung vom Mai 2023 liegt darin, dass Berlin bei der Herbststeuerschätzung 2022 mehrere große laufende Steuerrechtsänderungen bereits in den Planungen für den Nachtragshaushalt 2022/2023 sowie in den Haushaltsplanungen für die Jahre 2024/2025 berücksichtigt hatte. So befanden sich im Herbst 2022 das Inflationsausgleichsgesetz sowie das Jahressteuergesetz 2022 im Gesetzgebungsverfahren, mit dem die Folgen der sogenannten kalten Progression gedämpft sowie weitere Entlastungen umgesetzt wurden. Im Gegensatz dazu erfolgte die Berücksichtigung dieser Steuerrechtsänderungen in der bundesweiten Steuerschätzung erst im Mai 2023 nach dem Abschluss der Gesetzgebungsverfahren. Der in der

Graphik erkennbare Abstand zur letzten Finanzplanung ist auch auf die stark aufkommenstreibende Wirkung der Inflation zurückzuführen.

In den Einnahmeerwartungen für Berlin gemäß der Steuerschätzung vom Mai 2023 sind sämtliche Steuerrechtsänderungen enthalten, die seit der letzten Finanzplanung umgesetzt worden sind. Zu den finanziell besonders bedeutsamen Maßnahmen zählen das Inflationsausgleichsgesetz, das Jahressteuergesetz 2022, das Steuerentlastungsgesetz 2022 sowie das Vierte Corona-Steuerhilfegesetz (im Einzelnen vgl. Erläuterung zu den Eckwerten). Ebenso enthalten sind die Zusagen des Bundes zu Zahlungen an die Länder im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung aufgrund bestimmter Sachverhalte:

- Im Zusammenhang mit dem Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst leistet der Bund Umsatzsteuerfestbeträge an die Länder in Höhe von insg. 3,1 Mrd. Euro, ab dem Jahr 2021 verteilt auf sechs Tranchen. Die Berliner Anteile an den noch auszahlenden Tranchen betragen voraussichtlich: rd. 22 Mio. Euro (2023), rd. 27 Mio. Euro (2024), rd. 31 Mio. Euro (2025), rd. 33 Mio. Euro (2026). Ab dem Jahr 2027 sind keine weiteren Zahlungen mehr vorgesehen.
- Nach dem Gute-Kita-Gesetz hatte der Bund Umsatzsteuerfestbeträge an die Länder bis zum Jahr 2022 gezahlt. Die Zahlungen wurden mit dem Kita-Qualitätsgesetz für zwei Jahre bis 2024 verlängert. Die Berliner Anteile an den Umsatzsteuerfestbeträgen betragen voraussichtlich 83 Mio. Euro (2023) und 88 Mio. Euro (2024).
- Die angemessene Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder und Gemeinden im Zusammenhang mit Flucht und Migration war mehrfach Gegenstand von Besprechungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler, zuletzt am 10. Mai 2023. Nach den dort getroffenen Vereinbarungen zahlt der Bund den Ländern im Jahr 2023 Umsatzsteuerfestbeträge in Höhe von pauschal 2,5 Mrd. Euro für die Geflüchteten aus der Ukraine und 1,25 Mrd. Euro für Geflüchtete aus anderen Ländern, bei gleichzeitigem Wegfall einer bisherigen Pauschale in Höhe von 0,35 Mrd. Euro, so dass sich ein Gesamtbetrag für das Jahr 2023 von insgesamt 3,4 Mrd. Euro ergibt. Für die Jahre ab 2024 hat der Bund bisher jährliche Pauschalzahlungen von 1,25 Mrd. Euro für Geflüchtete (unter Wegfall eine früheren Pauschale in Höhe von 0,35 Mrd. Euro = netto 0,9 Mrd. Euro) zugesagt. Weitere Bund-Länder-Gespräche zu diesem Thema sollen im Herbst 2023 Jahres stattfinden. Die Anteile Berlins an den genannten Umsatzsteuerfestbeträgen liegen bei rd. 151 Mio. Euro im Jahr 2023 und rd. 40 Mio. Euro pro Jahr ab dem Jahr 2024.

Neben der absoluten Entwicklung der Berliner Steuereinnahmen ist ein Vergleich der Entwicklungen in allen Ländern erkenntnisreich. Eine wesentliche Kennziffer hierfür ist die sogenannte Steuerkraft der Länder (also ohne Gemeindesteuern)

nach dem Aufkommen vor Umsatzsteuerverteilung in Euro je Einwohner im Verhältnis zum Länderdurchschnitt je Einwohner (vgl. Abb. 7). Historisch bedingt lag die Steuerkraft des Landes Berlin jahrzehntelang weit unter dem Länderdurchschnitt und hat im Jahr 2019 erstmals die 100%-Schwelle überschritten. Diese positive Entwicklung setzt sich seitdem fort. Im Jahr 2021 erreichte Berlin bei der Steuerkraft ein Ergebnis von 105,9% des Länderdurchschnitts und im Jahr 2022 den bisherigen Höchstwert von 109,8%.

Die Berliner Steuerkraft steigt deutlich

Steuerkraft des Landes Berlin in % des Durchschnitts



Stand Jan. 2023: Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in Prozent des Durchschnitts. Quelle: BMF

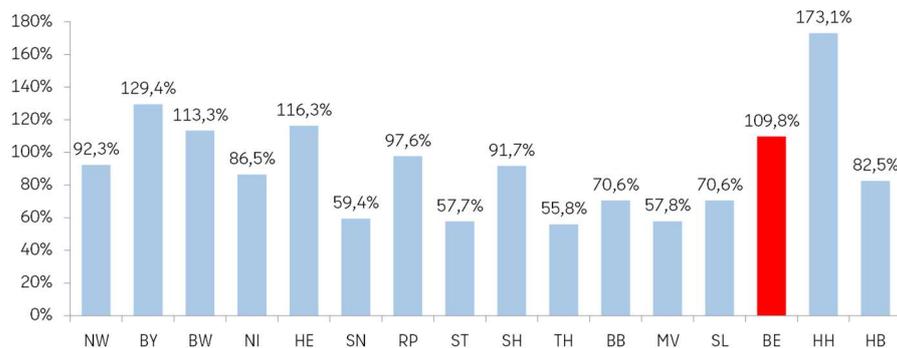
Abb. 7 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



In dieser positiven Aufwärtsbewegung des Landes Berlin spiegelt sich insbesondere die Beschäftigungsentwicklung in Berlin, die zu überdurchschnittlichen Zuwächsen bei der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer führt. Strukturell positive Effekte sind darüber hinaus bei der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer sowie der Erbschaftsteuer zu verzeichnen. In den vergangenen beiden Jahren haben aber auch eine Reihe von Besonderheiten und Einmaleffekten (z.B. Nachzahlungen im Unternehmensbereich, große Fälle bei der Erbschaftsteuer und der Grunderwerbsteuer) zu den starken Ergebnissen für Berlin beigetragen, so dass die Berliner Steuerkraft in den kommenden Jahren auch stagnieren oder - ausgehend von dem aktuellen hohen Niveau – auch wieder leicht sinken könnte.

Bei der Steuerkraft sind historisch bedingt sehr große Unterschiede zwischen den Ländern zu verzeichnen (vgl. Abb. 8). Die Spannweite betrug in den letzten Jahren jeweils mehr als 100 Prozentpunkte. Während der Stadtstaat Hamburg traditionell die bundesweit höchste Steuerkraft erzielt, liegt diese Relation in den ostdeutschen Flächenländern zwischen etwas mehr als der Hälfte bis zu knapp drei Vierteln des Durchschnitts.

Steuerkraft der Länder in % des Durchschnitts im Jahr 2022



Stand Jan. 2023: Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in Prozent des Durchschnitts im Jahr 2022. Quelle: BMF

Abb. 8 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



In diesen Unterschieden zwischen den Ländern spiegeln sich die historischen Entwicklungen in der Unternehmenskonzentration, insbesondere von Konzernzentralen sowie der Einkommens- und Vermögenssituation in Hamburg und in Süddeutschland. Ein angemessener Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder ist in der Verfassung garantiert (Art. 107 GG), die Konkretisierung dieser Vorgabe erfolgt im Finanzausgleichsgesetz (FAG).

Bund und Länder haben ihre Finanzbeziehungen mit Wirkung ab dem Jahr 2020 umfassend neu geordnet. Der bisherige Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ist entfallen und wurde durch ein System mit finanzkraftabhängigen Zu- und Abschlägen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung ersetzt. Ein wesentlicher Bestandteil der damaligen Einigung war eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Ländergesamtheit zu Lasten des Bundes, von der seitdem alle Länder profitieren.

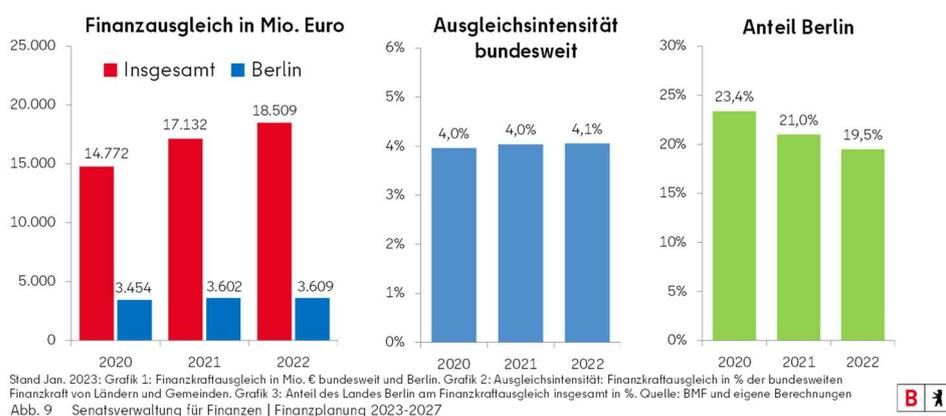
Seit einiger Zeit wird insbesondere von einem Land wiederholt deutliche Kritik am gegenwärtigen Finanzausgleichssystem geäußert, was von der großen Mehrheit der Länder allerdings als unbegründet zurückgewiesen wird. Wie diese Auseinandersetzung unter den Ländern auch vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen werden wird, bleibt derzeit abzuwarten.

Im Jahr 2022 betrug das Volumen des Finanzkraftausgleichs unter den Ländern rd. 18,5 Mrd. Euro. (vgl. Abb. 9, Graphik links, rote Balken). Der Anstieg seit dem Jahr des Systemwechsels (2020) von rd. 14,8 Mrd. Euro auf das heutige Niveau erfolgte parallel zu dem sehr starken Wachstum der bundesweiten Steuereinnahmen nach der Corona-Pandemie (nach zuvor starkem Einbruch) sowie durch den starken Anstieg der Inflationsrate. Aussagekräftiger ist somit der Blick auf das tatsächliche bundesweite Einnahmenniveau im Verhältnis zum Volumen des Finanzkraftausgleichs. Gespiegelt an der tatsächlichen Finanzkraft aller Länder stagnierte das

Umverteilungsniveau insgesamt in den letzten Jahren bei etwa 4% (vgl. Abb. 9, Graphik Mitte).

Der Finanzkraftausgleich unter den Ländern

Berliner Anteil deutlich rückläufig



Der vorgenannte Anstieg der eigenen Steuereinnahmen Berlins in den letzten Jahren führt dazu, dass die Finanzausgleichsleistungen an Berlin – trotz bundesweit stark steigender Steuereinnahmen – in etwa auf einem Niveau von 3 ½ Mrd. Euro pro Jahr stagnieren (vgl. Abb. 9, Graphik links, blaue Balken). Ein paralleler Anstieg der Finanzausgleichsleistungen an Berlin im Rahmen des bundesweiten Einnahmewachses wäre eigentlich die logische Folge gewesen. Durch die genannten positiven Entwicklungen in Berlin sinkt jedoch der Berliner Anteil an der bundesweiten Umverteilung deutlich von rd. 23,4% im Jahr 2020 auf zuletzt 19,5% im Jahr 2022 (vgl. Abb. 9, Graphik rechts). Das ist ein großer Erfolg, der zeigt, dass sich die Finanzkraft Berlins in die richtige Richtung bewegt.

1.3 Einwohnerentwicklung

Die Bevölkerungszahl Berlins ist einnahme- und ausgabeseitig von großer Bedeutung für den Haushalt. Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung Berlins bleibt schwierig, da diese weiterhin dominant von schwer prognostizierbaren Wanderungssalden und nur in geringem Maß von strukturellen demographischen Faktoren wie dem Geburten- bzw. Sterbeüberschuss bestimmt wird.

Berlin ist im letzten Jahr kräftig um rd. 77.800 Personen auf nunmehr rd. 3.755.300 Personen gewachsen (+2,1%, vgl. Abb. 10). Damit erreichte die Hauptstadt den

höchsten Bevölkerungsstand seit Anfang der 1940er Jahre.² Zentrale Ursache des besonders hohen Anstiegs ist der sehr starke Zuzugsüberschuss aus dem Ausland (rd. +96.000 Personen). Gelockerte Corona-Einschränkungen und die große Zahl ukrainischer Geflüchteter sind hierfür maßgebliche Faktoren: Fast die Hälfte des positiven Wanderungssaldos mit dem Ausland machte mit rd. 46.400 Personen die Nettozuwanderung aus der Ukraine aus.³

Komponenten des Einwohnerwachstums



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.*) Aufgrund sonstiger Veränderungen in der Einwohnerzahl entspricht der Saldo der Komponenten nicht der Veränderung der vom AfSBB ausgewiesenen Veränderung der offiziellen Einwohnerzahl.

Abb. 10 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Für die Planungsprozesse in dieser Stadt sind sozio-demographische Strukturdaten von besonderer Bedeutung. Valide Ergebnisse zu den Schutzsuchenden aus der Ukraine liefert eine bundesweite repräsentative Studie:⁴ Die Geflüchteten sind danach zu einem guten Teil jung, weiblich und in Begleitung minderjähriger Kinder. Mit einem mittleren Alter von 28 Jahren sind die Geflüchteten jung; der Frauenanteil ist mit 80% an den 18-70jährigen Geflüchteten in Deutschland wesentlich höher als in der ukrainischen Gesamtbevölkerung. 77% der geflüchteten Frauen sind ohne Partner/in hier; unter den 20-40jährigen Frauen haben 62% minderjährige Kinder in Deutschland. Bei der Bereitstellung einer passgenauen Infrastruktur für die Geflüchteten aus der Ukraine sind diese Faktoren zu berücksichtigen.

Eine hohe Heterogenität und Ungewissheit besteht nach den Daten der Studie bei den Bleibeperspektiven: 34% der Geflüchteten möchten bis Kriegsende in Deutschland bleiben; 26% der Geflüchteten wollen für immer und 11% für einige Jahre in

² Vgl. hier und im Folgenden Newsletter Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 117 vom 20.06.2023

³ Ebenda.

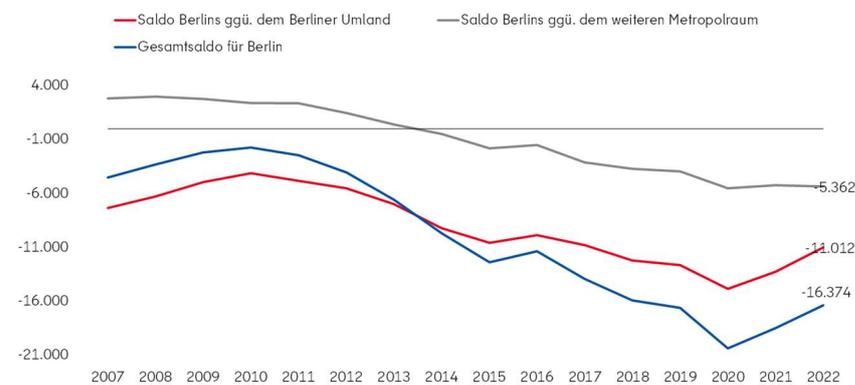
⁴ Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland, Hrsg.: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BiB, BaMF und Sozioökonomisches Panel, Dezember 2022. 11.225 Ukrainerinnen und Ukrainer zwischen 18 und 70 Jahren sind im Rahmen dieser Studie befragt worden.

Deutschland bleiben; 27% wissen nicht, ob und wie lange sie in Deutschland bleiben möchten.

Zum ersten Mal seit 15 Jahren übertrafen im Jahr 2022 die Sterbefälle die Zahl der Geburten in Berlin (rd. -3.800 Personen). Gleichzeitig war der innerdeutsche Wanderungssaldo Berlins mit rd. 11.400 Personen deutlich negativ.

Maßgeblich für den negativen innerdeutschen Wanderungssaldo ist der starke Fortzugsüberschuss nach Brandenburg: Er beträgt rd. -11.000 Personen ggü. dem Berliner Umland und noch einmal rd. -5.400 Personen ggü. der Brandenburger Peripherie (vgl. Abb. 11). In der Summe ist der negative Saldo mit Brandenburg im Vergleich zum Jahr 2021 um rd. 2.100 Personen gesunken. Dennoch bedeutet er für Berlin einen erheblichen Verlust an Kaufkraft und Steuereinnahmen.

Wanderungssaldo Berlin ggü. Brandenburg



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Abb. 11 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Im Berichtszeitraum dieser Finanzplanung hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen eine neue, bis zum Jahr 2040 reichende Bevölkerungsprognose vorgelegt⁵. Danach soll Berlin in der mittleren Variante von 2021 bis 2040 um rd. 187.000 Personen auf dann 3,963 Mio. Personen anwachsen (+5%). Rund die Hälfte dieses Wachstums soll bereits bis zum Jahr 2025 realisiert sein. Die innerdeutschen Wanderungen (rd. -200.000 Personen) und der natürliche Bevölkerungssaldo (rd. -50.000 Personen) sind nach diesen Annahmen im Prognose-

⁵ Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2021-2040, Teil 1 - Gesamtstädtische Ergebnisse, Hrsg.: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Oktober 2022

zeitraum 2021-2040 deutlich negativ; der stark positive ausländische Wanderungssaldo (rd. +435.000 Personen) dreht die Bewegungssalden insgesamt in den positiven Bereich.⁶

⁶ Ebenda, S. 9. Die Bevölkerungsprognose verwendet Daten aus dem Melderegister, während hier ansonsten die für die Finanzausstattung Berlins maßgebliche amtliche Bevölkerungsfortschreibung genutzt wird, die im Übrigen nach Auffassung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zur Beurteilung des Bevölkerungsstandes als überlegen anzusehen ist. Vgl. dazu ausführlich Finanzplanung von Berlin 2021 bis 2025, S. 13f.

2 Risikoanalyse

- Die krisenhaften Erfahrungen der letzten Jahre unterstreichen die Notwendigkeit eines systematischen Risikomanagements für den Berliner Haushalt.
- Es überwiegen derzeit die potentiell negativen Risiken, während gleichzeitig die Krisenabsorptionsfähigkeit des Berliner Haushalts sinkt.

2.1 Rahmen

Die Entwicklungen der letzten Jahre mit der Bewältigung u.a. einer globalen Pandemie und einem durch Russland geführten Angriffskrieg in Europa zeigen, dass enorme politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Risiken bestehen, die auch die öffentlichen Haushalte hinsichtlich ihrer Stabilität bedrohen. Dabei sind nicht nur globale Herausforderungen relevant, sondern es bestehen zudem Risiken auf nationaler und regionaler Ebene, die bei ihrer Konkretisierung zu einer fiskalischen Belastung des Landes Berlin führen können. Um die Eintrittswahrscheinlichkeit potenzieller Risiken minimieren beziehungsweise die Auswirkungen auf die Finanzlage des Landes reduzieren zu können, ist der Ausbau eines Risikomanagements zur Identifizierung potenzieller Risiken von entscheidender Bedeutung. Ziel muss es sein, die Finanzpolitik des Landes insgesamt krisenfester zu gestalten und dabei für die Beachtung finanzpolitischer Gefahren und die entsprechende Planung und Umsetzung präventiver Schutzmechanismen zu sensibilisieren. Damit sollen langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gesichert, Handlungsspielräume geschaffen und Konsolidierungserfolge im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit wieder erreicht werden.

Dazu ist es wichtig, ein System zu etablieren, mithilfe dessen mögliche Risiken identifiziert und bewertet werden können, um anschließend zielgerichtet entsprechende politische Maßnahmen zur Bewältigung beziehungsweise Vorbeugung zu ergreifen. Im Rahmen der Finanzplanung des Landes Berlin soll die stärkere Einbeziehung von risikobasierten Ansätzen daher intensiviert und die Risikoanalyse sukzessive ausgebaut werden:

Die Risikoidentifizierung beinhaltet eine systematische Erfassung der relevanten aktuellen und zukünftigen Risiken, die entweder zu einem signifikanten Anstieg der Ausgaben oder zu einer erheblichen Reduzierung der Einnahmen führen können. Im darauf aufbauenden Prozess der Risikobewertung werden die festgestellten Risiken hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrem Grad der Auswirkung auf einer ordinalen Skala beurteilt und in einer sogenannten Risikomatrix eingeord-

net. Bei der konkreten Risikobewältigung geht es darum, die Eintrittswahrscheinlichkeit zu reduzieren (Bsp.: Registerbereinigungen im Vorfeld des Zensus) und die fiskalischen Auswirkungen, die aus dem Eintritt des Risikos folgen, zu minimieren (Bsp.: Aufbau spezifischer Rücklagen). Darüber hinaus zielt die Risikobewältigung darauf ab, langfristig die Reaktionsfähigkeit auf exogene Schocks zu erhöhen und die Resilienz der öffentlichen Haushalte dauerhaft zu stärken (Bsp.: Schuldentilgung zur Wahrung der Handlungsfähigkeit im Krisenfall).

Im Rahmen der Finanzplanung soll sich die Risikoanalyse dabei auf solche Risiken konzentrieren, die sich im Finanzplanungszeitraum realisieren können. Langfristige und strukturelle Trends – wie der demografische Wandel und die Klimakrise – stellen die öffentlichen Haushalte dabei ebenso vor enorme Herausforderungen und können perspektivisch die Rahmenbedingungen für öffentliche Haushalte nachhaltig negativ beeinflussen. Aufgrund ihres langfristigen und vielschichtigen Charakters sowie der unklaren (Netto-)Wirkung auf die fiskalische Lage Berlins sind sie als spezifische Risiken jedoch nicht Teil der Risikomatrix; bei den entsprechenden Risiken werden sie jedoch als Teilaspekt mit berücksichtigt. Daneben gibt es eine Reihe weiterer Risiken, die die wirtschaftliche Lage und den öffentlichen Haushalt des Landes kurz- und mittelfristig beeinträchtigen können.

Wenngleich für einige nachfolgend genannten Risiken teilweise Vorsorge getroffen wurde, verfügt der Haushalt Berlins angesichts der strukturellen Unterdeckung (vgl. Kapitel 4) noch nicht über eine hinreichende Krisenabsorptionsfähigkeit bzw. Resilienz gegenüber diesen Risiken; dies gilt allzumal, wenn sich Risiken simultan realisieren. Wenn und soweit solche Poly-Krisen zum Regelfall werden, muss die Fiskalpolitik strukturell anders aufgestellt werden.

2.2 Risiken

Konjunktur

Zur Jahreswende 2022 / 2023 ist Deutschland in eine sog. technische Rezession gerutscht, nachdem das Wachstum des realen BIP ggü. Vq. in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen (Q4/22 und Q1/23) negativ war. Alle Frühindikatoren deuten darauf hin, dass sich das BIP-Wachstum auch im weiteren Jahresverlauf nicht nennenswert beschleunigen dürfte, da aufgrund der Realeinkommensverluste der private Konsum schwach bleibt, weltwirtschaftliche Impulse ausbleiben und sich die konjunkturdämpfende Wirkung der massiven Zinserhöhungen erst im Lauf dieses Jahres und in das Jahr 2024 hinein materialisieren werden. Die von der Bundesregierung für kommendes Jahr prognostizierte Wachstumsrate von 1,6% erscheint vor diesem Hintergrund optimistisch.

Darüber hinaus sagen die meisten Prognosen auch für die Jahre über 2024 hinaus bestenfalls ein BIP-Wachstum in Höhe der Potentialwachstumsrate voraus, die für Deutschland insgesamt auf nur noch $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte geschätzt wird. Hier manifestiert sich eine strukturelle Wachstumsschwäche Deutschlands, der neben dem demographisch bedingten Sinken des Arbeitskräftepotentials auch eine Investitions- und Innovationsschwäche zugrunde liegt. Auch wenn Berlin sich in der Tendenz auf einem strukturell höheren Wachstumspfad zu bewegen scheint, hat die deutsche Wachstumsschwäche auch für Berlin negative Auswirkungen, da die finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes am Ende maßgeblich vom gesamtstaatlichen, nicht dem hiesigen Steueraufkommen bestimmt werden.

Die Risiken für die Konjunktur sind überwiegend abwärtsgerichtet:

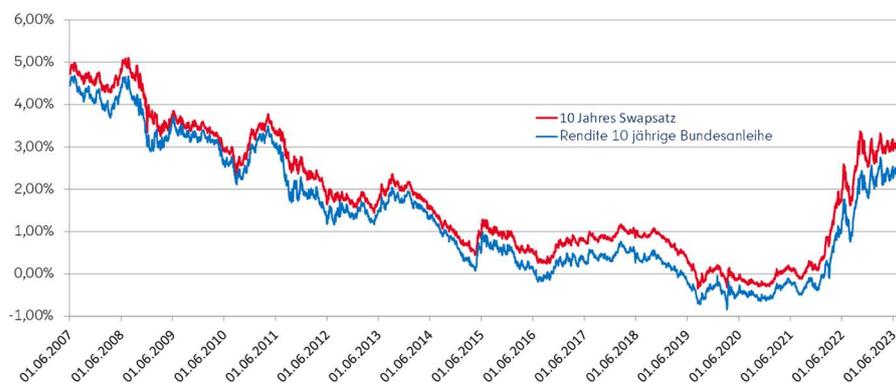
- Potentielle Aufwärtsrisiken könnten von der wirtschaftlichen Entwicklung in China ausgehen, wo die Regierung angesichts eines eher schwachen postpandemischen Aufschwungs nunmehr konjunkturstimulierende Maßnahmen einleitet. Diese sind allerdings stark auf den heimischen Immobiliensektor ausgerichtet und dürften daher nur begrenzt außenwirtschaftliche Impulse setzen.
- Die beispiellosen Zinserhöhungen der US-Zentralbank (Fed) sowie der EZB werden ihre volle Wirkung mit der üblichen Wirkungsverzögerung erst im zweiten Halbjahr 2023 sowie im kommenden Jahr voll entfalten. Angesichts der hartnäckig hohen Kerninflationsraten ist zudem keineswegs sicher, dass die Zinserhöhungszyklen bereits beendet sind; zumindest erscheinen Zinssenkungen vor diesem Hintergrund unwahrscheinlich.
- Die Schieflagen einiger Banken im Frühjahr 2023 zeigten trotz weit überwiegend unternehmensspezifischer Ursachen auf, dass die Zinswende angesichts der weltweit hohen Schulden von Unternehmen und Staaten sowie aufgrund der in der Niedrigzinsphase entstandenen Ungleichgewichte im weltweiten Finanzsystem das Potential hat, für Probleme in den Banken- und Finanzsystemen zu sorgen.
- Trotz gut gefüllter Gasspeicher stellen im Fall eines strengen Winters Energieversorgung und -preise Risiken dar.
- In Reaktion auf Pandemie und russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine haben sich weltweit Autarkiebestrebungen, Protektionismus und Industriepolitik intensiviert. Dies dürfte zu ineffizienteren Produktionsprozessen, höheren Preisen und geringeren Potentialwachstumsraten führen.
- Schließlich bilden die bereits vor dem Ukraine-Krieg bestehenden anderen geopolitischen Konfliktherde weiterhin ein latentes Risiko nicht nur für den Frieden und die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene Weltordnung, sondern auch für die Weltwirtschaft.

Zinsentwicklung

Beginnend im Sommer 2022 hat die EZB die Leitzinsen um bisher insgesamt 425 Basispunkte angehoben, die Nettoanleihekäufe eingestellt und den Abbau der akquirierten Anleihen begonnen. Zwar zeichnet sich ab, dass die Zentralbank aufgrund der schwachen Konjunktur bei weiteren geldpolitischen Maßnahmen vorsichtig agieren wird; sie hat sich gleichwohl die Tür zu weiteren Zinserhöhungen offen gehalten, sollte die Kerninflation nicht sinken. In jedem Fall ist angesichts der noch immer über der Zielrate liegenden Inflationsraten nicht damit zu rechnen, dass die Zinsen bald wieder sinken werden.

Im Zusammenspiel mit den höheren Inflationsraten hat die restriktivere Geldpolitik zu einem deutlichen Anstieg der Renditen öffentlicher Anleihen geführt: Rentierten 10-jährige Bundesanleihen zur Jahresmitte 2021 mit einer Spanne von -0,5% bis -0,3% noch im Negativbereich, bewegen sich die Renditen seit Jahresbeginn 2023 in einer Spanne von 2,20-2,75%. Abb. 12 zeigt exemplarisch die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe. Der zehnjährige Refinanzierungssatz des Landes Berlin entwickelte sich korrespondierend mit einem geringfügigen Aufschlag zum Swapsatz.

Zinsentwicklung



Quelle: Reuters

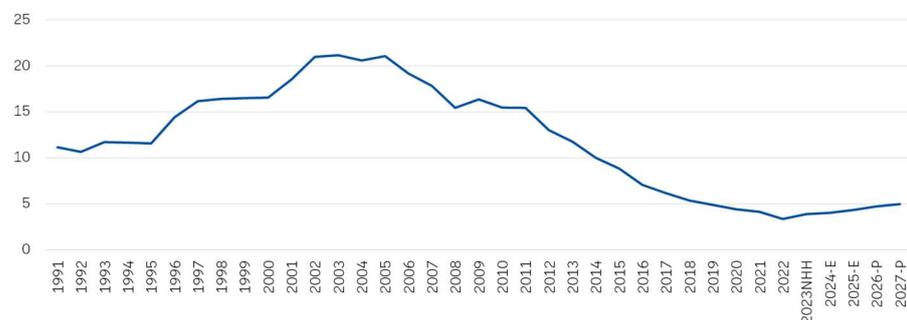
Abb. 12 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Angesichts des hohen und weiter ansteigenden Schuldenstands Berlins ist die Entwicklung des Zinsniveaus ein wichtiger Faktor für die Finanzlage und ein latentes Risiko für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes. Dank des langfristig orientierten und vorausschauenden Schuldenmanagements sowie infolge der gewachsenen Finanzkraft des Landes ist es bisher gelungen, die Auswirkungen des Zinsanstiegs zu begrenzen: Trotz deutlich ansteigender absoluter Zinslast liegen die Zinsausgaben bei um die 5% der finanzkraftabhängigen Einnahmen – zum Vergleich: Anfang des Jahrtausends lag die Quote bei über 20% (vgl. Abb. 13).

- Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditmarktschulden des Landes ist seit Ende 2007 von 7,09 Jahren auf 8,66 Jahre am 30. Juni 2021 gestiegen und lag am 30. Juni 2023 etwas niedriger bei 8,31 Jahren. Im gleichen Zeitraum ist der durchschnittliche Nominalzins des fest verzinsten Schuldenportfolios von 4,14% auf einen Quartalsstiefpunkt von 1,30% am 30. Juni 2022 gesunken und lag im Umfeld gestiegener Zinsen am 30. Juni 2023 bei 1,41%.
- Die Kreditaufnahme in der ersten Jahreshälfte 2023 erfolgte überwiegend über festverzinsliche Kredite, woraus sich eine Durchschnittslaufzeit von rund zehn Jahren für die gesamte Aufnahme im ersten Halbjahr ergibt. Damit entfielen per 30. Juni 2023 rund 31% aller Fälligkeiten auf Restlaufzeiten von mehr als zehn Jahren. Der strategische Ansatz einer Verlängerung der Durchschnittslaufzeit des Schuldenportfolios durch die Aufnahme von Krediten mit langer Laufzeit wird bei inverser Zinskurve weiterverfolgt, sofern eine ausreichende Investorennachfrage dies erlaubt. Ziel ist es, das Fristenprofil weiterhin so zu gestalten, dass das Refinanzierungsvolumen für den Kernhaushalt ab 2024 im langfristigen Mittel bei rund 5,5 Mrd. Euro p.a. liegt.

Zinsausgaben rel. zu finanzkraftabhängigen Einnahmen, %



Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (SFK-3); Kernhaushalte; eigene Berechnungen

Abb. 13 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Gleichwohl ist das Zinsrisiko ernst zu nehmen, da erstens der absolute Schuldenstand des Landes in absehbarer Zeit weiter ansteigen wird, zweitens wegen des Abbaus der finanziellen Reserven das Volumen der kostengünstigen Refinanzierung über innere Darlehen sinkt und drittens jede zusätzliche Zinsausgabe Mittel absorbiert, die für andere Ausgaben nicht mehr zur Verfügung stehen.

Schließlich ist zu beachten, dass dem Land auch indirekt Zinsrisiken erwachsen: Dort (wie z.B. im Verkehrs- und Immobilienbereich), wo sich das Land verpflichtet hat, die Finanzierungslasten (Zins und Tilgung) von Krediten zu übernehmen, die

Unternehmen aufgenommen haben, steigen auch die Lasten für den Haushalt des Landes.

Inflation

Die seit 2021 deutlich erhöhte Inflation bildet sich seit Jahresbeginn zwar zurück. Sie bewegt im Vergleich zur langjährigen Phase eines stabilen Preisniveaus vor 2021 aber zum einen immer noch auf einem spürbar höheren Niveau, zum anderen bildet sich aufgrund der gesunkenen Energiepreise zwar die Gesamtinflationsrate zurück, nicht aber die Kerninflationsrate (ex Energie und Nahrungsmittel), was auf einen strukturell höheren Inflationsdruck hindeutet. Für diesen dürfte eine Kombination verschiedener Faktoren relevant sein, darunter die noch immer zu expansive Fiskalpolitik, der enge Arbeitsmarkt, das Durchsetzen höherer Profitmargen in manchen Branchen sowie gestiegene Inflationserwartungen. Auch die EZB hat ihre Prognosen für die Kerninflationsrate im Juni des Jahres noch einmal angehoben; sie liegen mit 5,1% im laufenden Jahr, 3,0% 2024 und 2,3% 2025 noch für lange Zeit über der Zielmarke der EZB.

Die letztjährige Finanzplanung hat die Effekte der Inflation auf den Landeshaushalt bereits in abstrakter Form analysiert.⁷ Diese Einschätzungen können durch folgende empirische Erkenntnisse ergänzt werden:

- Einnahmeseitig hat die Inflation im vergangenen Jahr für ein höheres Steueraufkommen gesorgt, da die Besteuerung an nominalen Größen anknüpft. Allerdings sind die Effekte der Inflation auf das Steueraufkommen kaum zu isolieren, da die Wirkung je nach Steuerart variiert sowie abhängig davon ist, woraus die Preisveränderungen sich ergeben und welche Verhaltensänderungen bei Konsumenten und Unternehmen resultieren.⁸
- Zudem sorgten, wie letztes Jahr bereits antizipiert, die verfassungsrechtlich vorgegebene Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums und der politische Zwang, auf die Ergebnisse des zweijährigen Progressionsberichts zu reagieren, dafür, dass die Steuereinnahmen durch Steuerrechtsänderungen wieder reduziert wurden (vgl. Kapitel 1.2). Für Berlin implizierte dies Steuermindereinnahmen in Höhe von geschätzten 385 Mio. im laufenden Jahr, aufwachsend auf über 600 Mio. Euro p.a. in den kommenden Jahren.

⁷ Finanzplanung von Berlin 2022-2026, S. 23.

⁸ Das BMF kommt zusammenfassend zu folgender Einschätzung: „Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass es zwar einen Zusammenhang der Entwicklung der Steuereinnahmen mit der Änderung des Verbraucherpreisniveaus gibt, eine Bezifferung der resultierenden Mehr- oder Mindereinnahmen nur bezogen auf den inflationären Impuls aufgrund der komplexen und interdependenten Zusammenhänge jedoch nicht verlässlich möglich ist.“ Monatsbericht des BMF, April 2023, S. 48.

- Ausgabeseitig ist v.a. die Erkenntnis wichtig, dass für die verschiedenen Kategorien der Landesausgaben unterschiedliche Preisindizes relevant sind (Baupreisindex, Energiepreise, BIP-Deflator, etc.) und insofern eine schlichte Orientierung am Verbraucherpreisindex nicht vernünftig ist.
- Die Wirkung der Inflation auf die Personalausgaben wird sich erst mit dem Ergebnis der im Herbst d.J. beginnenden Tarifverhandlungen im Rahmen der Tarifgemeinschaft der Länder vollständig manifestieren.

Steuer- und Sozialpolitik auf Bundesebene

Der im November 2021 auf Bundesebene geschlossene Koalitionsvertrag sieht eine Reihe von Vorhaben vor, die die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ko-finanzierte Programme oder das gesamtstaatliche Steueraufkommen betreffen. Einige dieser Maßnahmen, wie Änderungen bei der Alterseinkünftebesteuerung oder des Sparer- und Ausbildungsfreibetrags, wurden bereits umgesetzt. Darüber hinaus wurde mit dem Inflationsausgleichsgesetz die Wirkung der sogenannten kalten Progression abgemildert. Andere Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag befinden sich noch im Planungsstadium. Dies betrifft u.a. mögliche Änderungen (Freibeträge) bei der Grunderwerbsteuer, die Einführung einer Kindergrundsicherung, Beitragsänderungen in den Sozialversicherungen und die Ablösung der Staatskirchenleistungen. Diese Maßnahmen waren zum Zeitpunkt dieser Finanzplanung noch nicht veranschlagungsreif und bleiben daher als Risiko für künftige Haushalte bestehen. Dies gilt selbstverständlich auch für mögliche Maßnahmen, die im Zuge der Bekämpfung der Folgen des Ukraine-Krieges noch beschlossen werden mögen. In diesem Zusammenhang hat der Bund aufgrund seiner angespannten Finanzlage wiederholt deutlich gemacht, dass sich seine Bereitschaft zu zusätzlichen Leistungen an die Länder in engen Grenzen halten wird.

Darüber hinaus dürfte der Bund nach der erfolgten Entlastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, u.a. mit dem Inflationsausgleichsgesetz und dem Steuerentlastungsgesetz, nun steuerliche Entlastungen für die Wirtschaft in den Blick nehmen. Mit den Gesetzentwürfen u.a. für ein Zukunftsfinanzierungsgesetz und für ein Wachstumschancengesetz sollen Investitionsanreize für die Unternehmen gesetzt werden, um die Transformation der Wirtschaft zu begleiten sowie die Wettbewerbsfähigkeit, die Wachstumschancen und den Standort Deutschland zu stärken. Vorgesehen sind u.a. die Einführung einer Investitionsprämie für Klimaschutzmaßnahmen, die Stärkung der steuerlichen Forschungsförderung und die Verbesserung des steuerlichen Verlustabzugs. Diese Gesetzesvorhaben führen nach derzeitigem Stand zu jährlichen Steuermindereinnahmen im oberen einstelligen Milliarden-Euro-Bereich und werden sich damit auch in den Haushalten der Länder und Gemeinden in signifikanter Höhe niederschlagen.

Landesunternehmen

Sowohl während der Pandemie als auch mit Blick auf die Energiekrise zeigt sich, dass Berlin aufgrund seines umfangreichen Beteiligungsportfolios auch ein großes unternehmerisches Risiko trägt. Da es die erklärte politische Absicht des Senats ist, das unternehmerische Engagement weiter auszubauen, werden auch das unternehmerische Risiko und damit die Risiken für den Haushalt des Landes weiter steigen.

Zensus

Die statistischen Ämter von Bund und Ländern haben die Veröffentlichung der Ergebnisse des Zensus 2022 für März 2024 angekündigt. Die amtliche Einwohnerzahl ist ein wesentlicher Faktor bei der bundesweiten Umsatzsteuerverteilung. Korrekturen der Einwohnerzahlen infolge des Zensus wirken sich damit unmittelbar auf die Finanzsituation von Ländern und Gemeinden aus. Auf das Haushaltsrisiko für Berlin aus dem Zensus war bereits in den letzten Finanzplanungen verwiesen worden. Infolge des Zensus 2011 war die amtliche Einwohnerzahl des Landes Berlin um rund 179.000 Personen nach unten korrigiert worden. Dies war mit strukturellen Steuermindereinnahmen für Berlin von rd. 470 Mio. Euro pro Jahr verbunden (in heutigen Steuerkraftrelationen rd. 900 Mio. Euro pro Jahr).

Die finanziellen Auswirkungen des Zensus 2022 können grundsätzlich vorab nicht quantifiziert werden, da es nicht ausschließlich auf die Entwicklung in Berlin, sondern auch auf die relativen Veränderungen zwischen allen Ländern ankommt. Nach Veröffentlichung der Zensusergebnisse voraussichtlich im März 2024 werden diese zeitnah in die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern rückwirkend ab dem 1.1.2022 einfließen. Ebenso wie beim letzten Zensus wird hierbei eine Übergangsregelung zur Anwendung kommen, nach der die zensusbasierten Einwohnerzahlen für das erste Jahr (2022) zu einem Drittel, für das zweite Jahr (2023) zu zwei Dritteln und ab dem Jahr 2024 in voller Höhe in der Steuerverteilung angerechnet werden. Nach diesen voraussichtlichen zeitlichen Abläufen ist davon auszugehen, dass der Großteil der finanziellen Zensuskorrekturen in das Jahr 2024 fallen wird, da in diesem Jahr auch die Korrekturen für die Jahre 2022 und 2023 vorgenommen werden.

Der Senat hat für den Zensus finanzielle Vorsorge im Haushaltsplanentwurf 2024/2025 getroffen, was sich in dieser Finanzplanung auch in den Planungsjahren ab 2026 widerspiegelt. Die Zensusvorsorge beträgt 600 Mio. Euro im Jahr 2024, 310 Mio. Euro (2025), 320 Mio. Euro (2026) und 330 Mio. Euro (2027).

Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat in den letzten Jahren intensiv daran gearbeitet, die Meldestrukturen in Berlin zu verbessern, um damit die Zensusrisiken zu verringern.

Gleichwohl dürfte aus strukturellen Gründen auch diesmal damit zu rechnen sein, dass die finanziellen Folgen für das Land spürbar negativ sind.

A-Besoldung / strukturelle Erhöhung der Besoldung

Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 4. Mai 2020 wurde die R-Besoldung in Berlin in den Jahren 2009 bis 2015 als verfassungswidrig eingestuft. Demnach waren die Besoldungsvorschriften des Landes Berlin mit dem von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten Alimentationsprinzip unvereinbar, soweit sie die Besoldung in den Besoldungsgruppen R 1 und R 2 in den Jahren 2009 bis 2015 sowie der Besoldungsgruppe R 3 im Jahr 2015 betreffen. Mit Gesetz vom 23. Juni 2021 wurde eine verfassungskonforme Alimentation hergestellt.

Zudem steht eine entsprechende Entscheidung des BVerfG zur A-Besoldung noch aus. Sofern diese Entscheidung in ihren Vorgaben der Entscheidung zur R-Besoldung entspricht, wird je nach Umsetzungsvariante mit einmaligen Mehraufwendungen von mindestens rd. 300 Mio. Euro bis zu maximal 1,4 Mrd. Euro zu rechnen sein. Der Senat von Berlin hat dafür jährlich jeweils 140 Mio. Euro im Entwurf zum Doppelhaushalt 2024/2025 als Risikovorsorge eingeplant.

Darüber hinaus bestehen weitere fiskalische Risiken für das Land Berlin, die sich z.B. aus anstehenden Tarifabschlüssen oder der Wahrung des Abstandsgebots durch Einführung des Bürgergelds ergeben und in einem nicht unerheblichen Maße zu einer dauerhaften Belastung des Haushalts des Landes Berlin führen können.

Risikomatrix

Bearbeitungsschluss: 17. August 2023		Eintrittswahrscheinlichkeit			
		Sehr gering (1)	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (4)
Grad der Auswirkung	Sehr Hoch (4)	4	8	12 Konjunktur	16 Zensus
	Hoch (3)	3	6	8 Zinsentwicklung / Inflation	12 Bundespolitik
	Substantiell (2)	2	4 Landesunternehmen	6 Fluchtbewegungen	8 A-Besoldung/ strukturelle Verbesserung Besoldung
	Überschaubar (1)	1	2	3	4 Ablösung Staatskirchenleistung

3 Konsolidierung und Haushaltsüberwachung

- Das Haushaltsjahr 2022 wurde v.a. dank unerwartet hoher Steuereinnahmen mit einem Finanzierungsüberschuss abgeschlossen. Der Schuldenstand des Kernhaushalts blieb nahezu unverändert.
- Die Haushalte der Jahre 2023 sowie 2024 / 2025 sehen aufgrund der anhaltenden Krisenbewältigung planerisch hohe Defizite von jeweils über 2,5 Mrd. Euro vor, die durch Rücklagenentnahmen abgedeckt werden sollen.
- Berlin hat die Schuldenbremse auch im dritten Jahr nach ihrem Inkrafttreten eingehalten.
- Bei der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat war Berlin 2022 nur bei der Zins-Steuer-Quote auffällig.

3.1 Finanzierungssalden und Schulden

Das Haushaltsjahr 2022 verlief unerwartet gut und wurde nach vorläufiger Rechnung mit einem Finanzierungsüberschuss von rd. 992 Mio. Euro abgeschlossen, von denen gemäß den Vorgaben des Haushaltsgesetzes 2022/23 241,5 Mio. Euro dem SIWA sowie 750 Mio. Euro einer Rücklage zugeführt wurden. (Abb. 14).

Entwicklung der Finanzierungssalden (Mio. Euro)

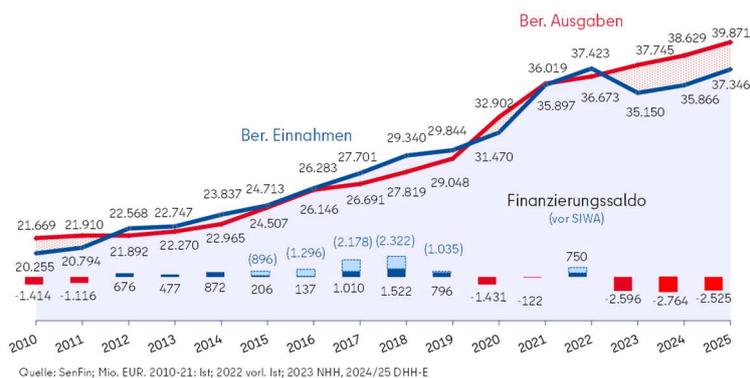


Abb. 14 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Maßgeblich für den unerwartet guten Jahresabschluss war das Wachstum der finanzkraftabhängigen Einnahmen, die das Vorjahrsergebnis um 9,8% und sogar die Erwartungen aus dem NHH 2022 um rd. 936 Mio. Euro überstiegen. Dieses starke Steuereinnamewachstum war, ebenso wie bundesweit, durch die Effekte der ho-

hen Inflation getrieben; hinzu kamen hohe Einmaleffekte im Bereich der Grunderwerb- und Erbschaftsteuer sowie der Berliner Anteil an den Zahlungen des Bundes an die Länder im Zusammenhang mit den Kosten für Migration und Asyl, die noch im Dezember in der Umsatzsteuerverteilung wirksam wurden. Zudem blieben ausgabeseitig die Investitionsausgaben (vor SIWA-Zuführung) rd. 410 Mio. Euro und die Zinsausgaben rd. 100 Mio. Euro hinter den Planansätzen zurück. Schließlich wurde die pauschale Mehrausgabe „Corona und Resilienz“, die im NHH 2022 mit 750 Mio. Euro etatisiert war, nicht benötigt.

Die kombinierte Wirkung aus Mehreinnahmen und Minderausgaben erlaubte es, auf die geplante Nettokreditaufnahme von 824 Mio. Euro zu verzichten, die Entnahme aus der Pandemierücklage um rd. 400 Mio. Euro zu reduzieren und das SIWA in Höhe von 241,5 Mio. Euro sowie neue Rücklagen in Höhe von 1.500 Mio. Euro zu dotieren.

Der Haushalt für das laufende Jahr sieht bei weiter steigenden bereinigten Ausgaben bei gleichzeitig gegenüber dem Vorjahr deutlich geringeren bereinigten Einnahmen planerisch einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von rund 2,6 Mrd. Euro vor, der durch eine Rücklagenentnahme von netto knapp 2,5 Mrd. sowie eine Netto-Kreditaufnahmen von rd. 100 Mio. Euro finanziert werden soll. Der bisherige Jahresverlauf deutet nicht darauf hin, dass das Jahresergebnis wesentlich von den Planungsannahmen abweichen wird.

Der vom Senat am 11. Juli 2023 verabschiedete Entwurf für einen DHH 2024/2025 sieht negative Finanzierungssalden von rund 2,8 bzw. 2.5 Mrd. Euro vor, die durch die Auflösung von Rücklagen des Landes ausgeglichen werden sollen. Die Konjunkturausgleichsrücklage soll mit Blick auf die negative Konjunkturkomponente über beide Jahre hinweg zusammen mit 240 Mio. Euro in Anspruch genommen werden. Zusätzlich ist in beiden Jahren eine – unter den Bedingungen der Schuldenbremse zulässige – Kreditaufnahme von jeweils 380 Mio. Euro zur Finanzierung von Eigenkapitalzuführungen an Unternehmen vorgesehen. Eine Tilgung von Schulden ist nicht geplant; die eigentlich für die Jahre 2024 und 2025 anstehenden Tilgungsraten des Corona-Notlagenkredits (je 270 Mio. Euro) wurden auf das laufende Jahr 2023 vorgezogen.

Da der vorläufige Überschuss des Jahres 2022 nicht zur Tilgung verwendet wurde, sondern, wie erläutert, dem SIWA bzw. diversen Rücklagen zugeführt wurde, blieb der Schuldenstand des Kernhaushalts zum Stichtag 31.12.2022 mit 65,9 Mrd. Euro

bis auf die planmäßige Tilgung von Schulden bei öffentlichen Haushalten (konkret: beim Bund) im Vergleich zum Vorjahr quasi unverändert (Tabelle 1).⁹

Aufgrund der haushaltsmäßig unerwartet guten Verläufe der Jahre 2020-2022, infolge derer deutlich weniger der aus dem Notlagenkredit gebildeten Rücklage benötigt wurde als unterstellt, verfügt das Land weiterhin kassenmäßig über einen hohen Liquiditätsüberschuss, der sich maßgeblich aus den in der „Pandemie-Rücklage“ befindlichen Mittel speiste. Wie bereits in den Vorjahren standen im Investitionsvermögen SIWA zudem weitere, wenn auch abnehmende liquide Mittel zur Verfügung. Im Einklang mit dem Haushaltsgesetz hat das Land beim Schuldenmanagement von der vorhandenen Liquidität Gebrauch gemacht und einen Teil der Schulden am Kreditmarkt durch innere Darlehen ersetzt, um so die Zinskosten zu reduzieren.

Tabelle 1: Schulden des Landes Berlin			
In Mio. Euro	Per 31.12.2021	Per 31.12.2022	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln	59.788	59.458	-330
Schulden bei öffentlichen Haushalten	619	600	-19
Innere Schulden	5.515	5.846	+331
Summe Schulden Kernhaushalt ¹⁾	65.923	65.904	-19
Schulden in Extrahaushalten ²⁾	2.269	2.314	+45
Summe Schulden in Kern- und Extrahaushalten ¹⁾	68.192	68.218	+26

¹⁾ ohne Kassenkredite

²⁾ Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich

Das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) stellt für die Betrachtung der Schulden des Sektors Staat nicht nur auf die Schulden des Kernhaushalts ab, sondern bezieht auch die Schulden in den sog. Extrahaushalten einer Gebietskörperschaft ein. Neben den Sondervermögen zählen hierzu auch andere vom Staat kontrollierte Einheiten wie z.B. Hochschulen. Darüber hinaus werden Einheiten den Extrahaushalten und damit dem Sektor Staat zugeordnet, wenn sie zwar Preise setzen und durch Markttransaktionen Umsätze erzielen, dabei jedoch ihre Umsätze überwiegend mit staatlichen Stellen tätigen.

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

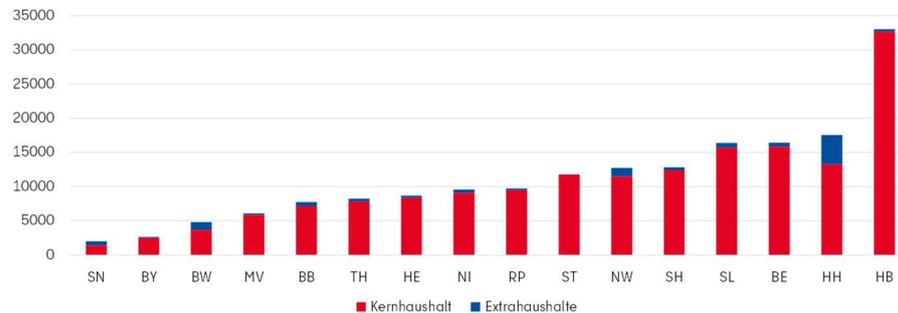
Diese Betrachtung setzt das sog. Schalenkonzept des ESVG um, das eine umfassende Betrachtung des Staatssektors zum Ziel hat, die die Verlagerung staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Einheiten jenseits des Kernhaushalts berücksichtigt. Das Schalenkonzept verfolgt mithin ein Schuldenkonzept, das sich an 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 Schuldenbremse ist es daher sinnvoll, auch für Berlin die Gesamtverschuldung gemäß dem Schalenkonzept zu betrachten und bei der Haushaltsplanung und -steuerung zu berücksichtigen.

Per Jahresende 2022 beliefen sich die Schulden der Extrahaushalte des Landes Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich auf rund 2,314 Mrd. Euro. Im Laufe des Jahres 2023 wird dieser Schuldenstand um mindestens ca. 1,25 Mrd. Euro ansteigen, da Berichtseinheiten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs (in Berlin: die BVG) von Eurostat im zweiten Quartal 2023 mit ihren Schulden in den Sektor Staat reklassifiziert wurden. Hintergrund ist, dass die Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs nach einer Entscheidung Eurostats aufgrund der hohen Subventionierung für Fahrscheine (i.e. „Deutschland-Ticket“) nicht mehr als Marktproduzenten gelten.¹⁰

Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) lag nach den Daten per Jahresende 2022 bei 16.433 Euro. Berlin ist in der aggregierten Betrachtung der Schulden in Kern- und Extrahaushalten damit im Vorjahresvergleich hinter das Saarland auf den drittletzten Platz gerutscht (vgl. Abb. 15).

¹⁰ Betrachtet man die Länderebene, erhöht sich die Verschuldung der Stadtstaaten durch diese Reklassifizierung überproportional, da in den Flächenländern die Mehrzahl der ÖPNV-Unternehmen der Gemeindeebene zuzurechnen ist.

Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt (Euro pro Einwohner per 31.12.2022)



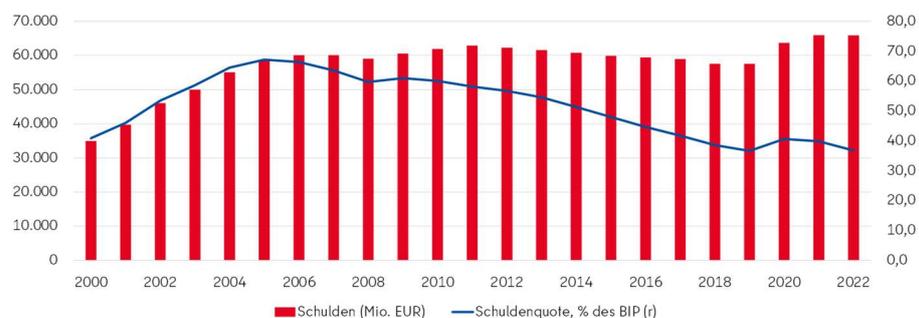
Quelle: Statistisches Bundesamt; jeweils Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich; Flächenländer inkl. Gemeinden und Gemeindeverbände; eig. Berechnungen SenFin.

Abb. 15 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



In der ökonomischen Analyse der Verschuldung eines Landes ist schließlich auch die Betrachtung der Verschuldung relativ zur Wirtschaftskraft, also die Schuldenquote, relevant (vgl. Abb. 16). Nach dem Anstieg um rd. vier Prozentpunkte im Jahr 2020 ist die Schuldenquote 2022 für den Kernhaushalt wieder gesunken, was bei einem nominal quasi unveränderten Schuldenstand allein auf den inflationsbedingt starken Anstieg des nominalen BIPs zurückzuführen ist.¹¹

Schuldenquote Berlins sinkt v.a. inflationsbedingt



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

Abb. 16 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



¹¹ Die Berücksichtigung der Schulden in den Extrahaushalten würde die Schuldenquote um 1,3 Prozentpunkte erhöhen. Eine so berechnete Schuldenquote für den öffentlichen Gesamthaushalt lag Ende 2021 mithin bei 41,8%.

3.2 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 über wichtige Haushaltskennziffern an den Stabilitätsrat. Mit Blick auf das Inkrafttreten der Schuldenbremse hatte der Stabilitätsrat im Dezember 2019 das Kennziffersystem leicht angepasst. Die Standardprojektion wurde unverändert belassen. Die Tauglichkeit der Kennziffern wird gemäß dem Beschluss des Stabilitätsrates vom 13. Dezember 2019 derzeitig erneut evaluiert.¹²

Für alle Kennziffern sind Schwellenwerte festgelegt, die sich aus den jeweiligen Länderdurchschnitten zuzüglich verabredeter Aufschläge errechnen und die 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. Die nächsten Stabilitätsberichte sind dem Stabilitätsrat von allen Ländern und dem Bund im Oktober 2023 vorzulegen.

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

Tabelle 2: Lfd. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat		
Werte für Ist 2022 bzw. für Standardprojektion der möglichen Zuwachsrate	Berlin	Schwellenwert
Finanzierungssaldo je Einwohner, Euro	179	-71
Kreditfinanzierungsquote, % ¹⁾	0,7	3,6
Schuldenstand Kernhaushalt je Einwohner, Euro	15.960	16.563
Zins-Steuer-Quote, %	3,4	3,3
Standardprojektion Zeitraum 2022-2029	2,9	0,5

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

¹² Vgl. Beschlüsse des 20. Plenums des Stabilitätsrats. https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20191213_20.Sitzung/Sitzung20191213_node.html

Danach war Berlin im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2022 im Rahmen des Kennziffersystems insgesamt unauffällig und hat somit die laufende Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat eingehalten. Bei der Zins-Steuer-Quote lag Berlin wie schon in den Vorjahren erneut über dem Schwellenwert, was neben dem hohen Schuldenstand auf die sehr vorsichtige Refinanzierungsstrategie mit längeren Durchschnittslaufzeiten und einem geringen Anteil variabel verzinsten Kredite zurückzuführen ist. Nachdem Berlin 2020 das erste Mal seit Einführung des Kennziffersystems bei der Schuldenquote unauffällig war, wurde – wie schon im Vorjahr – der Schwellenwert nicht überschritten.

Eine zweite Prüfung basiert auf der sog. Standardprojektion. Dazu wird in einer schematischen Rechnung ermittelt, mit welcher Zuwachsrate der Ausgaben gerade noch verhindert werden kann, dass zum Ende eines auf sieben Jahre festgelegten Projektionszeitraumes der Schuldenstand in der Definition der Kennzifferanalyse auffällig wird. Für Länder wie Berlin, die diese Schulden-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 drei Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Wert der Länder liegt. Da die Ausgaben der Ländergesamtheit schematisch und mit Standardannahmen gerechnet in der Periode 2022-2029 um 3,5% steigen werden, ist Berlin auch bei dieser Kennziffer unauffällig.

Einhaltung der Schuldenbremse

Das Land Berlin ist wie alle Länder aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 143d GG dazu verpflichtet, seinen Haushalt ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen. Die Einhaltung der Schuldenbremse ist gemäß Art. 109a Abs. 2 GG gegenüber dem Stabilitätsrat nachzuweisen. Die Berichtspflicht umfasst sowohl eine Berichterstattung über die Einhaltung der Vorgaben der landesrechtlichen Regelung als auch ein Reporting auf der Basis des harmonisierten Analysesystems des Stabilitätsrats. Berlin hatte sich bei der Entwicklung seiner landesgesetzlichen Regelung stark an dem harmonisierten Analysesystem orientiert, auch mit dem Ziel, Abweichungen zwischen beiden Verfahren gering zu halten.

Die Schuldenbremse gilt als eingehalten, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme einen Wert von Null nicht übersteigt. Abweichend davon ist eine Nettokreditaufnahme im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage führt, möglich (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

Für 2021 führen, ausgehend vom Finanzierungssaldo in Höhe von rd. -122 Mio. Euro, die Rücklagenbewegungen (Entnahme: rd. 1.465 Mio. Euro; Zuführung: rd. 1.343 Mio. Euro), der Saldo der finanziellen Transaktionen (-483 Mio. Euro) und die ex-post-Konjunkturkomponente in Höhe von rund -762 Mio. Euro zu einer strukturellen Nettokreditaufnahme in Höhe von rund -1.245 Mio. Euro (vgl. Eckwertetabelle). Die landesrechtliche Schuldenbremse wurde somit eingehalten. Gleiches gilt für das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrates.

Für 2022 liegen noch keine endgültigen Ergebnisse vor; in der vorläufigen Abrechnung für 2022 hält Berlin die Vorgaben ein.

4 Finanzpolitische Leitlinie

- Die Rahmenbedingungen für den Berliner Haushalt haben sich grundlegend verschärft. Gleichzeitig erfordert die größere Häufigkeit von Krisen einen fundamental anderen, risikoorientierten Ansatz der Finanzpolitik.
- Angesichts eines weiterhin erheblichen strukturellen Finanzierungsdefizits sind substantielle Gegenmaßnahmen zwingend erforderlich, um auch künftig eine verfassungsgemäße Haushaltsaufstellung zu gewährleisten.
- Ein Maßnahmenkatalog muss an vielen Haushaltspositionen ansetzen. Unabdingbar ist eine deutliche Begrenzung des Ausgabenwachstums.

4.1 Rahmenbedingungen

Die öffentlichen Haushalte, so auch jener von Berlin, waren in den vergangenen Jahren erheblichen Herausforderungen ausgesetzt. Diese konnten dank der in der Vergangenheit angelegten Reserven, des niedrigen Zinsniveaus der vergangenen anderthalb Jahrzehnte sowie durch Nutzung der grundgesetzlich vorgesehenen Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse für derartige Notfälle bewältigt werden.

Die günstigen Rahmenbedingungen haben sich mittlerweile aber umgekehrt:

- Die Rücklagen des Landes werden mit dem DHH 2024 / 2025 aufgezehrt sein (vgl. Abb. 17).
- Die Zinsentwicklung, die seit 2007 eine jährliche Entlastung des Haushalts um rechnerisch 100 Mio. Euro bewirkte, dürfte – zusammen mit einer steigenden Verschuldung des Landes – im Zeitraum 2022-27 nunmehr eine jährliche Mehrbelastung von ca. 200 Mio. Euro pro Jahr bewirken (vgl. Abb. 18).
- Von Seiten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind angesichts des strukturell schwachen Wachstums kaum Impulse für ein dynamisches Einnahmewachstum zu erwarten; zudem drohen durch Steuerrechtsänderungen weitere Einnahmeverluste (vgl. Kapitel 2.2).
- Schließlich sollte die Fiskalpolitik angesichts der Inflation restriktiv angelegt sein. Zusätzliche Stimuli sind angesichts der relativ gesehen guten Wachstumsperformance Berlins weder nötig noch opportun.

Rücklagen werden Ende 2025 aufgezehrt sein (Mio. Euro)

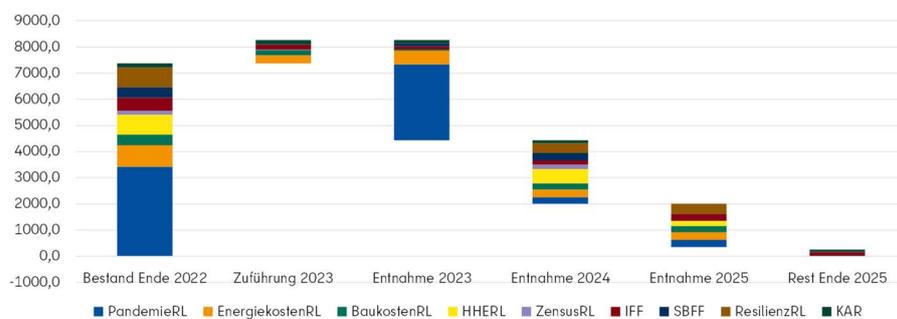


Abb. 17 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Vielmehr und gleichzeitig gilt es, wie in der letztjährigen Finanzplanung ausführlich dargelegt¹³, Berlin widerstandsfähig gegen künftige, möglicherweise auch simultan eintretende Krisen und Risiken zu machen. Dies erfordert eine Konzentration knapper fiskalischer Ressourcen auf das Notwendige und die besonders vulnerablen und bedürftigen Bevölkerungsgruppen; eine Kommunikation der Grenzen staatlicher Leistungsfähigkeit; eine flexiblere Aufstellung der öffentlichen Verwaltung; und die Sicherung fiskalischer Handlungsfähigkeit durch die Bildung von Puffern, Reserven und eine Reduzierung von Schulden.

Zinsausgaben (Mio. Euro)

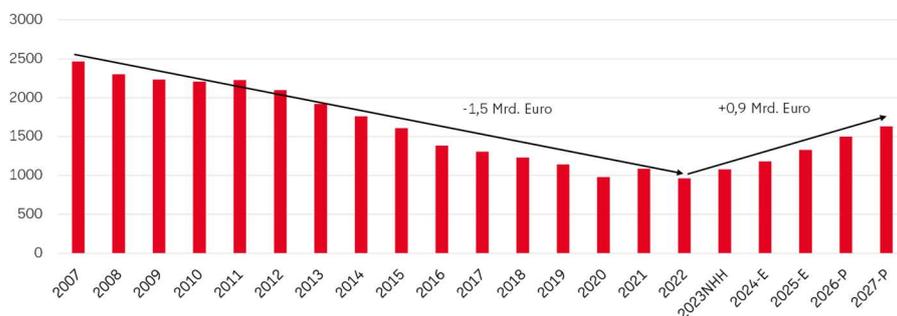


Abb. 18 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



¹³ Finanzplanung von Berlin 2022-2026, Kapitel 3.1.

Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation

Der Senat von Berlin hat am 25. Juli 2023 den Entwurf für ein Errichtungsgesetz für ein kreditfinanziertes Sondervermögen beschlossen. Dieses sieht Kreditaufnahmen von bis zu 5 Mrd. Euro vor, die für zusätzliche Maßnahmen aus den Bereichen Gebäudesektor, Energieerzeugung und -versorgung, Mobilität und klimagerechte Transformation der Wirtschaft eingesetzt werden können. Mittel aus dem Sondervermögen sollen dem Haushalt maßnahmebezogen in den jeweiligen Einzelplänen zur Verfügung gestellt werden.

Da das Sondervermögen noch nicht vom Abgeordnetenhaus beschlossen wurde, ist es in dieser Finanzplanung noch nicht explizit berücksichtigt. Rechnerisch wären im Zeitraum der vorliegenden Finanzplanung Maßnahmen, die aus dem Sondervermögen finanziert werden, saldenneutral. Die Kosten der Kreditaufnahme, die Zinsen und die Tilgung trägt das Sondervermögen. Gemäß Gesetzentwurf wird dem Sondervermögen, beginnend mit dem Jahr 2030, jährlich der Betrag zugeführt, der zur Deckung des Schuldendienstes und der tatsächlichen Finanzierungskosten des Sondervermögens erforderlich ist. Diese Zuführung wird den Kernhaushalt bis zum Jahr 2055 mit einer jährlichen Zahlung belasten; im Fall einer möglichen Aufstockung des Sondervermögens auf insgesamt 10 Mrd. Euro bis zum Jahr 2081.

4.2 Ausgangslage

Allerdings ist Berlin für diese duale Herausforderung – verschlechterte Rahmenbedingungen bei gleichzeitig gestiegenen Risiken – fiskalisch noch nicht ausreichend gewappnet. Die seit Jahren konstatierte, von den krisenhaften Entwicklungen verdeckte strukturelle Unterfinanzierung des Berliner Haushalts ist noch nicht überwunden, was die fiskalische Handlungsfähigkeit spürbar zu beschränken droht.

Nach den außergewöhnlichen Krisenjahren, die auch eine erhebliche finanzielle Unterstützung von Bevölkerung und Unternehmen durch Bund und Ländern auslösten, entspricht das Haushaltsvolumen auch in Berlin noch nicht wieder dem Niveau normaler Zeiten. Legt man den vom Senat vorgelegten Entwurf für einen Doppelhaushalt 2024/2025 zugrunde, werden die bereinigten Ausgaben, ausgehend vom Niveau des NHH 2023, bis Ende 2025 um weitere 2,3 Mrd. Euro steigen, was den Anstieg der bereinigten Einnahmen aufzehrt und für gleichbleibend hohe geplante Finanzierungsdefizite in den Jahren 2024 und 2025 wie in 2023 sorgt. Diese Defizite können, wie schon 2023, wiederum nur durch substantielle Rücklagenentnahmen gedeckt werden. Die Einnahme- und Ausgabendynamik des Berliner Haushalts fallen weiterhin auseinander. Dieser Zustand wird nicht in die Zukunft fortgeschrieben werden können.

Würde man das bestehende und im Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 vorgesehene Ausgabenniveau in die Planungsjahre 2026/27 fortschreiben, führte es

dort zu negativen Finanzierungssalden von über drei Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Tabelle 3). Hierbei ist bereits vorausgesetzt, dass die im Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 enthaltenen Pauschalen Minderausgaben in den kommenden Jahren durch strukturelle, in die Planungsjahre 2026/2027 fortwirkende Maßnahmen unterlegt werden.

Tabelle 3: Darstellung Handlungsbedarf (Mio. Euro)	2026	2027
Geplante bereinigte Einnahmen	38.673	39.826
- erwartete zensusbedingte Einnahmeausfälle	320	330
- geplante bereinigte Ausgaben	41.247	42.595
Kalk. Finanzierungssaldo	-2.894	-3.099
Tilgung Notfallkredite	270	270
Dotierung KAR	80	80
zu finanzierender Saldo	-3.244	-3.449
netto verfügbare Rücklagen	113	77
Mögliche konjunkturbedingte Kreditaufnahme	49	0
Handlungsbedarf	-3.082	-3.372

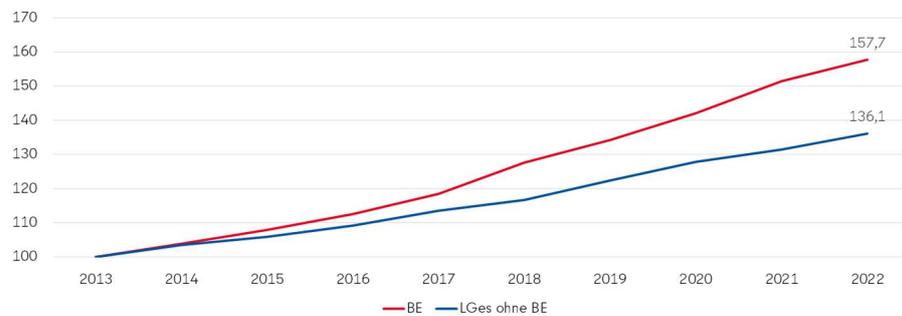
Hierbei bleiben diverse Risiken, die sowohl einnahme- wie ausgabeseitig zu einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage des Landes führen würden, noch außer Betracht.¹⁴ Da in den Planungsjahren nach ggw. Stand eine (nennenswerte) konjunkturbedingte Kreditaufnahme nicht möglich wäre, während gleichzeitig – anders als in den Jahren 2024 und 2025 – keine Rücklagen zur Deckung zur Verfügung stünden, wäre dieses Defizit nicht verfassungsgemäß finanzierbar, vgl. Tabelle 4.

Die so beschriebene Situation ist das Ergebnis von zum Teil langanhaltenden Entwicklungen, die nun kulminieren. Sie ist, das sei hervorgehoben, nicht das Ergebnis einer schwachen Entwicklung der Finanzkraft des Landes und damit der finanzkraftabhängigen Einnahmen, die im Gegenteil trotz der Krisen und der steuerlichen Entlastung sich mit ihrer langfristigen Trendrate und besser als in anderen Länder entwickeln (vgl. Kapitel 1.2). Ursächlich sind vielmehr:

¹⁴ Ausnahme bildet das Risiko zensusbedingter Mindereinnahmen, das in den Modellrechnungen der Tabellen 3 und 4 bereits entsprechend den Annahmen der Eckwertetabelle berücksichtigt ist.

- Die anhaltende Entwicklung der Personalausgaben (vgl. Abb. 19): Inzwischen beschäftigt das Land in absoluter Zahl wieder mehr öffentlich Bedienstete als 2005, die Zahl der öffentlich Bediensteten pro 1.000 Einwohner bewegt sich wieder auf dem Niveau der ersten Dekade dieses Jahrtausends. Zum anderen sind hohe Tarifabschlüsse und der auch im öffentlichen Dienst spürbare Fachkräftemangel ursächlich für das Ausgabenwachstum.
- Bei den Investitionen ist neben Baukostensteigerungen und höheren Baustandards die „Bugwelle“ von Investitionsmaßnahmen, die in den vergangenen Jahren angestoßen wurden und nun in das Stadium der Baureife kommen, ursächlich für die Entwicklung.

Entwicklung der Personalkosten (Index 2013 = 100)



Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (SFK-3); Kernhaushalte; eigene Berechnungen

Abb. 19 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Tabelle 4: Fiktive strukturelle NKA ohne haushaltspolitisches Gegensteuern (Berechnung gemäß Vorgaben BerlSchuldenbremseG)		
Mio. Euro	2026	2027
Geplante bereinigte Einnahmen	38.673	39.826
- erwartete zensusbedingte Einnahmeausfälle	320	330
- geplante bereinigte Ausgaben	41.247	42.595
= Kalk. Finanzierungssaldo	-2.894	-3.099
+ Saldo Versorgungsrücklage	81	81
+ Saldo zweckgebundene Rücklagen	113	77
= Finanzierungssaldo III	-2.700	-2.941
Kalkulatorische NKA (Vorzeichenwechsel)	2.700	2.941
+ Saldo finanzielle Transaktionen	-453	-207
+ Konjunkturkomponente	-49	0
+ Tilgung notfallbedingter Kredite	270	270
Strukturelle NKA	2.468	3.004

- Die konsumtiven Sachausgaben wachsen, auch wenn man die krisenbedingten Spitzen der Jahre 2020-2022 herausrechnet, seit einigen Jahren deutlich stärker als im langjährigen Mittel der Jahre vor 2019. Sie steigen zudem deutlich schneller, als es durch die Preisentwicklung allein gerechtfertigt wäre (vgl. Abb. 20), was auf deutliche quantitative und qualitative Leistungsausweitungen hindeutet, die, soweit sie nicht durch erhöhte Bundeszuschüsse finanziert werden, aus dem Landeshaushalt finanziert werden müssen. Dabei handelt es sich in bedeutsamen Umfang um vertraglich fixierte Leistungen – insbesondere in der Form der Hochschulverträge sowie der Verkehrsverträge –, die künftige Ausgabeniveaus faktisch festlegen und damit die Steuerungsmöglichkeiten des Haushalts massiv einschränken. Ein Element der Anpassung kann darin bestehen, Sachverhalte, die derzeit außerhalb solcher Verträge geregelt werden, in die Verträge zu überführen.
- Die sonstigen Einnahmen werden u.a. durch sinkende Darlehensrückflüsse, sinkende Fördermittel der EU sowie sinkende Zuflüsse aus Sondervermögen

wie dem Schulbau-Finanzierungsfonds und auslaufenden Bundesprogrammen wie dem Kommunal-Investitionsprogramm oder dem Digitalpakt gedämpft.

- Bei den Zinsausgaben hat sich, wie oben erwähnt, die Zinsentwicklung von einer langjährigen Entlastung in eine Belastung gewandelt, die – wenn auch auf niedrigerem Niveau – die fiskalischen Spielräume reduziert.

Konsumtive Sachausgaben wachsen stärker als Inflation (Mio. Euro)

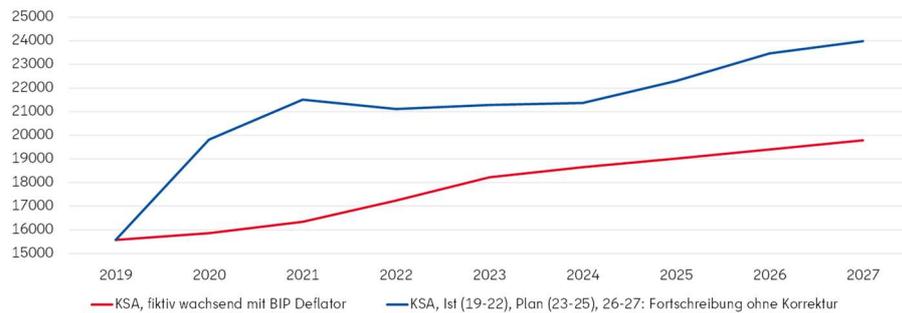


Abb. 20 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Im Ergebnis gilt damit: Ein aktives und entschiedenes Gegensteuern ist die Voraussetzung für die Aufstellung eines verfassungskonformen und finanziell nachhaltigen Landeshaushalts in den Jahren ab 2026. Die skizzierten Finanzierungssalden sowie die potenziellen Überschreitungen der zulässigen strukturellen NKA als Zielgröße der landesrechtlichen Schuldenbremse zeigen deutlich, dass eine grundlegende Anpassung der zuletzt von der Krisenbewältigung geprägten Haushaltspolitik des Landes an die veränderten Rahmenbedingungen zwingend erforderlich ist. Die genaue Aufteilung auf einzelnen Maßnahmen wird Gegenstand politischer Entscheidungen sein; die nachfolgend genannten Maßnahmen sind insoweit lediglich indikativ für die notwendigen Größenordnungen und in der Sache beispielhaft, nicht zwingend präjudizierend für die notwendigen Entscheidungen.

4.3 Strategie 2024-2027

Der Senat von Berlin stellt sich der beschriebenen Aufgabe und beabsichtigt in diesem Sinne Maßnahmen vorzuschlagen bzw. umzusetzen, die es in den Planungs-jahren 2026/2027 erlauben, strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen:

- Aufgrund der demographischen Entwicklung sowie durch begleitende Maßnahmen der strategischen Personalentwicklung, der Verwaltungsdigitalisierung sowie durch strukturelle Reformen werden die Personalausgaben in den Jahren 2026 und 2027 gebremst. Stellen werden prioritär für die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben genutzt.
- Die konsumtiven und investiven pauschalen Minderausgaben, die im Entwurf des DHH 2024/2025 vorgesehen sind, werden in die Folgejahre fortgeschrieben. Dies reflektiert die politische Absicht, dass die im Zuge des DHH 2024/2025 zu realisierenden pauschalen Minderausgaben bereits strukturelle Entscheidungen über Ausgaben implizieren sollen, die dann konsequenterweise auch in den Folgejahren ausgabemindernd wirken werden.
- *Zusätzlich* werden die konsumtiven Sachausgaben plafondiert. Die Transferausgaben werden dabei mit rund 15,7 Mrd. Euro 2027 ein Niveau erreichen, das, ausgehend vom Vor-Krisen-Jahr 2019, einem linearen Aufwuchs von rund 3% jährlich entspricht. Eine solche Wachstumsrate korrespondiert mit dem langjährigen Trend des Wachstums der bereinigten Einnahmen. Für das Wachstum der sächlichen Verwaltungsausgaben wird eine höhere Wachstumsrate unterstellt, was das starke Wachstum der Ausgaben im Rahmen bestehender Verträge sowie der Digitalisierung widerspiegelt.

Allerdings gilt es hinsichtlich der Realisierung der pauschalen Minderausgaben und der Plafondierung zu beachten: Ein Großteil der Transferausgaben, gerade auch auf Bezirksebene, ist gesetzlich fundiert und kann daher nicht gekürzt werden. Für andere Zuschüsse gilt, dass das Land aufgrund vertraglicher Verpflichtungen zumindest für einen gewissen Zeitraum zur Zahlung verpflichtet ist. Letzteres gilt auch für einen Teil der sächlichen Verwaltungsausgaben. Daraus folgt unmittelbar: Wenn das Wachstum des Ausgabenaggregats insgesamt gedeckelt ist, einzelne Teile davon aber aufgrund von gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen weiter wachsen (müssen), dann werden die disponiblen Zuwendungen und Zuschüsse überproportional gekürzt werden müssen. Damit wird jede Ausgabe im Einzelnen zu prüfen sein, ob sie zwingend notwendig ist für die Funktionsfähigkeit Berlins.

- Ebenso werden zusätzlich zur Fortschreibung der investiven pauschalen Minderausgaben die Investitionen durch geeignete Maßnahmen und weitere pauschale Minderausgaben auf 3,4 Mrd. p.a. plafondiert. Damit bewegt sich die Investitionsquote immer noch auf einem Niveau von ca. 9% der bereinigten Ausgaben.

- Der Senat wird einnahmeverbessernde Maßnahmen vorschlagen, die – sozial ausgewogen und die Wirtschaft der Stadt nicht belastend – Mehreinnahmen von 110 Mio. (2026) bzw. 120 Mio. (2027) Euro bewirken.
- Der Konjunkturausgleichsrücklage wird im Jahr 2026 ein Betrag in Höhe der erwarteten negativen Konjunkturkomponente entnommen.
- Zur Finanzierung von Eigenkapitalzuführungen an Unternehmen im Rahmen sog. finanzieller Transaktionen ist auch in den Planungsjahren wiederum eine Kreditaufnahme (in Höhe von 430 bzw. 182 Mio. Euro) geplant.

Die oben genannten Maßnahmen stellen eine Rückkehr zu den Niveaus dar, die sich aus einer langfristigen Trendfortschreibung ergeben und vereinbar mit der Trendwachstumsrate der bereinigten Einnahmen sind (vgl. Abb. 21). Hinsichtlich der Investitionen ist zu berücksichtigen, dass diese durch den Einsatz von Mitteln aus dem SIWA und dem geplanten Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ in absoluten Zahlen höher ausfallen werden, als sich dies in der Eckwertetabelle widerspiegelt. Gelänge es zudem, durch eine disziplinierte Haushaltsführung im DHH 2024/2025 die geplanten Rücklagenentnahmen nicht auszuschöpfen, könnten die o.g. Beschränkungen der Ausgabenaufwüchse, ceteris paribus, weniger strikt ausfallen, da dann zusätzliche Finanzierungsmittel aus Rücklagen zur Verfügung stünden.

Rückkehr zum langjährigen Trendpfad

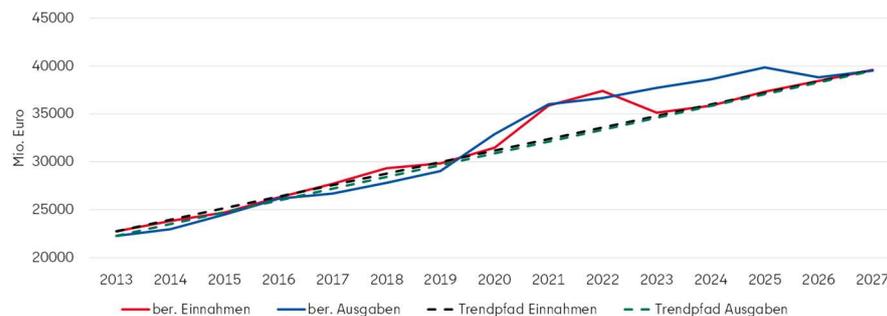


Abb. 21 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



5 Konsequenzen für das Investitionsprogramm

- Die Investitionsplanung des Landes Berlin ist in den Jahren 2024 bis 2025 um mindestens rd. 500 Mio. Euro pro Jahr überzeichnet. In den Folgejahren steigt der Handlungsbedarf weiter an und ist durch Begrenzung der investiven Ausgaben bei zukünftigen Haushaltsplanaufstellungen abzubauen.
- In der Haushaltswirtschaft der Jahre 2024 und 2025 besteht folglich die Notwendigkeit –trotz Kostensteigerungen und weiterhin hoher Sanierungs- und Zuschussbedarfe – gegenüber den projektscharf geplanten Investitionsmaßnahmen des vorliegenden Investitionsprogramms Minderausgaben von mindestens rd. 500 Mio. Euro pro Jahr zu realisieren.
- Ein besonderer Schwerpunkt der Investitionstätigkeit liegt nach wie vor auf der schulischen Infrastruktur, wobei die Schaffung notwendiger Schulplätze weiterhin Vorrang vor der Sanierung von Schulen hat.

5.1 Die Schlussfolgerungen aus der finanzpolitischen Leitlinie

Aufgrund der Vielzahl begonnener Investitionsmaßnahmen und laufender vertraglicher Vereinbarungen über Investitionszuschüsse sowie zugesagter Kapitalzuführungen liegt die Investitionsquote des Haushaltsjahres 2023 mit rd. 10,5% deutlich oberhalb dessen, was bei einem strukturell ausgeglichenen Haushalt noch finanzierbar wäre. Absolut betragen die geplanten Investitionsausgaben 2023 insgesamt knapp 4 Mrd. Euro (ohne SIWA-Zuführungen), wobei in diesem Jahr nur in vergleichsweise geringem Umfang investive pauschale Minderausgaben veranschlagt wurden.¹⁵

Der Haushaltsplanentwurf für 2024 weist investive Projektausgaben in Höhe von 4,344 Mrd. Euro aus. Eine investive pauschale Minderausgabe in Höhe von 503 Mio. Euro ist veranschlagt worden. Für 2025 werden, unter Ausblendung der investiven pauschalen Minderausgaben in Höhe von 576 Mio. Euro, investive Projektausgaben in Höhe von 4,445 Mrd. Euro ausgewiesen. Für die Jahre 2026 und 2027 übersteigen die stark wachsenden investiven Projektausgaben die im Vergleich moderat wachsende finanzielle Leistungskraft. Es sind daher weiter steigende pauschale Minderausgaben notwendig, um aus diesem Aggregat den notwendigen Beitrag für einen strukturellen Haushaltsausgleich für 2026/2027 beizusteuern. Die Projektausgaben verharren in beiden Jahren auf einem hohen Niveau von 4,553

¹⁵ Abgesehen von geringfügigen haushaltstechnisch erforderlichen investiven Pauschalen Minderausgaben in den Bezirkshaushalten sowie in Höhe von 116 Mio. Euro im Kapitel 1200/Titel 89301.

Mrd. Euro (2026) bzw. 4,732 Mrd. Euro (2027) und übersteigen damit die investive Zielgröße von 3,4 Mrd. Euro substantiell.

Die Preise im Hochbau (Referenzwerte Wohnungsbau) sind im Mai 2023 um 8,8% gegenüber Mai 2022 gestiegen. Im Februar 2023, dem vorherigen Berichtsmonat des Statistischen Bundesamtes, waren die Preise im Vorjahresvergleich noch um 15,1% gestiegen. Insoweit ist zwar eine gewisse Entspannung beim Preisauftrieb festzustellen, allerdings liegt dieser immer noch oberhalb der für die Haushalts- und Finanzplanung des Landes maßgeblichen durchschnittlichen statistischen Entwicklung des Baupreisindex der letzten fünf Jahre, der für Hochbaumaßnahmen mit 8,1% angesetzt wurde.

Bei den im Investitionsprogramm des Landes Berlin berücksichtigten Baumaßnahmen haben sich die Gesamtkosten von 2022 nach 2023 anlässlich deren Fortschreibung auf Grundlage der Ressortmeldungen innerhalb eines Jahres um rd. 1,2 Mrd. Euro erhöht. Dabei ist zu beachten, dass die Bauausgaben nur etwa 1/3 der Investitionsausgaben des Landes ausmachen, während es sich bei 2/3 der Investitionsausgaben um Investitionsfördermaßnahmen (Investitionszuschüsse) und sonstige Ausgaben für Investitionen (z.B. Beschaffung beweglichen Investitionsgüter) und Investitionsförderungsmaßnahmen handelt, für die im Regelfall keine Gesamtkosten ausgewiesen werden, die aber gleichwohl einem erheblichen Ausgabensteigerungsrisiko unterliegen. Die weiterhin erheblichen Preissteigerungen führen zusammen mit der Notwendigkeit einer Begrenzung der Investitionsausgaben dazu, dass zukünftig nur noch in einem sehr beschränkten Umfang neue Baumaßnahmen begonnen bzw. neue Investitionsförderungsmaßnahmen zugesagt werden können und solche, die aus Gründen der Gefahrenabwehr bzw. aus rechtlichen Gründen unabweisbar sind.

Zielsetzung bei der Steuerung der Investitionsausgaben muss es weiterhin sein, den Abbruch bereits begonnener Bau- und investiver Fördermaßnahmen aufgrund fehlender Finanzmittel zu verhindern. Vor diesem Hintergrund behält sich die Senatsverwaltung für Finanzen ab dem Haushaltsjahr 2024 vor, den Beginn jeder Bau- und investiven Fördermaßnahme ab einem Gesamtkosten- bzw. Fördervolumen von 10 Mio. Euro einzelfallbezogen freizugeben. Hierbei wird insbesondere zu untersuchen sein, welche Mittelabflüsse aus der jeweiligen Maßnahme in den Folgejahren resultieren und ob diese einen kritischen Beitrag zur Überschreitung der Investitionsplafonds künftiger Jahre leisten würden. Es wird folglich ab dem Haushaltsjahr 2024 eine ressortübergreifende Priorisierung von Investitionsmaßnahmen erfolgen müssen, wobei als Priorisierungskriterien insbesondere die Aspekte Gefahrenabwehr, Vermeidung von Havarien und bauaufsichtsrechtlichen Schließungen, gesetzliche bzw. vertragliche Verpflichtungen, Verfügbarkeit von Ko-finanzierungsmitteln, Schwerpunkte lt. Richtlinien der Regierungspolitik etc. eine

Rolle spielen werden. Ressortbezogene Priorisierungen von Investitionsmaßnahmen wurden der Senatsverwaltung für Finanzen teilweise bereits mit der Anmeldung zum Investitionsprogramm zur Verfügung gestellt.

Um im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung überhaupt noch neue Investitionsprojekte aufnehmen zu können, ist unter anderem eine effiziente Umsetzung von Baumaßnahmen erforderlich, denn jegliche Mehrkosten eliminieren Spielräume für neue und ggf. dringlichere Maßnahmen. Fachpolitische Standards im investiven Bereich sind zu hinterfragen und unter Berücksichtigung von Aspekten der Wirtschaftlichkeit ggf. abzusenken.

Im Zuge der Aufstellung des Investitionsprogramms 2023 bis 2027 war es – wie bereits in Vorjahren – erneut erforderlich, angemeldete Investitionsvorhaben auf Zeiträume nach 2027 zu verschieben. Soweit Verschiebungen über den Berichtszeitraum hinaus auf die Jahre ab 2028 erfolgten, ist damit grundsätzlich keine Planungsfreigabe gegeben. Nach Nr. 2.2.1 AV § 24 LHO dürfen Planungsunterlagen erst aufgestellt werden, wenn die Maßnahmen im Investitionsprogramm enthalten sind. Lediglich in besonders begründeten Einzelfällen kann die Senatsverwaltung für Finanzen gem. Nr. 2.2.2 AV § 24 LHO Ausnahmen zulassen.

Für jene Maßnahmen, die im Investitionsprogramm 2023 bis 2027 aufgrund der zugestandenen Priorität Berücksichtigung gefunden haben, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Planungen zu beginnen bzw. fortzusetzen. Es hat weiterhin einen hohen Stellenwert, verlorene Planungskosten zu vermeiden. Aufgrund der weiterhin bestehenden erheblichen Überbuchung des Investitionsprogramms behält sich die Senatsverwaltung für Finanzen daher vor, Planungsstopps für bestimmte Maßnahmen zu verhängen.

Zwischen 2017 und 2022 sind die Investitionsausgaben (Ist) des Kernhaushalts (ohne Zuführungen an das SIWA) um 101,4% angestiegen und damit deutlich stärker als die konsumtiven Ausgaben, welche in diesem Zeitraum um 52,5% gestiegen sind. Dieser überproportionale Anstieg der Investitionsausgaben in den zurückliegenden fünf Jahren soll durch eine Stabilisierung der Investitionsausgaben auf einem tragfähigen Niveau in den kommenden Jahren kompensiert werden. Erst ab 2032 sind nach jetzigem Stand wieder Handlungsspielräume für neue Maßnahmen vorhanden, sofern keine Priorisierung und Neubewertung von Investitionsmaßnahmen in den nächsten Jahren erfolgt.

Trotz vorgenannter Restriktionen wird die Berliner Schulbauoffensive (BSO) weiterhin ein wesentlicher Schwerpunkt der Investitionstätigkeit des Senats bleiben. 2024/2025 tritt die BSO in die Hauptfinanzierungsphase ein. Während 2021 noch 584 Mio. Euro verausgabt wurden und 2023 Ausgaben in Höhe 843 Mio. Euro erwartet werden, wird das Land in den Jahren 2024 und 2025 mehr als 1 Mrd. Euro pro Jahr für den Schulbau (davon 208 Mio. Euro für Schulbauunterhalt) ausgeben.

Schulbauausgaben insg. (einschl. Howoge, SIWA, baul. Unterhalt; Mio. EUR)

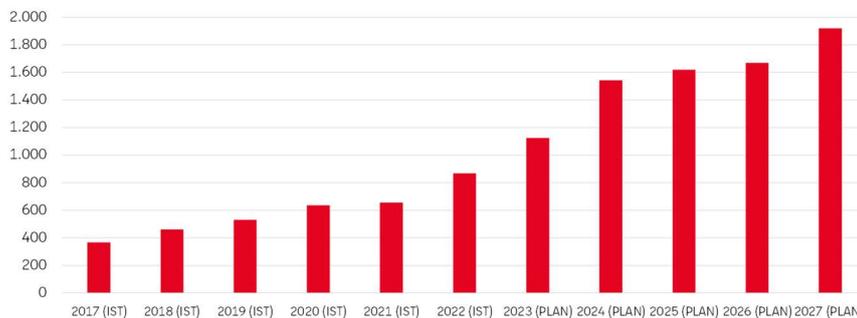


Abb. 22 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Hinzu kommen im Jahr 2024 geplante Bauausgaben der HOWOGE in Höhe von 334 Mio. Euro und 2025 in Höhe von 527 Mio. Euro. Damit werden in den Jahren 2024 und 2025 jeweils deutlich über 1,5 Mrd. Euro für den Schulbau verwendet werden (vgl. Abb. 22). Die Umsetzung der Schulneubauvorhaben läuft planmäßig, die überwiegende Zahl der zentralen Maßnahmen befindet sich bereits in der Bau-phase. Laut der Roten Nr. 0353 A werden in den nächsten Jahren mehr Schulplätze geschaffen, als Schülerinnen und Schüler neu ins System kommen. Die Überbelegung wird sich demzufolge voraussichtlich im Zeitraum der Finanzplanung reduzieren. Zum Abbau der Überbelegung liegt der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit weiterhin auf kapazitätsschaffenden Maßnahmen. Insbesondere Großsanierungen von Schulgebäuden werden daher noch einige Jahre zurückgestellt werden müssen. Für akute Sanierungsfälle erhalten die Bezirke gleichwohl die erforderlichen Mittel über die gezielte Zuweisung für Investitionen.

5.2 SIWA

Das SIWA hat auch in den Jahren 2020 bis 2023 weitere erhebliche (Sonder-)Zuführungen erhalten, um Infrastrukturinvestitionen in die wachsende Stadt zu finanzieren.

- In 2020 wurden dem SIWA Mittel in Höhe von 70 Mio. Euro zur Realisierung von Vorkaufsrechten zugeführt.
- Im Jahr 2021 wurde dem SIWA eine Sonderzuführung in Höhe von knapp 10 Mio. Euro zur Finanzierung von Mehrkosten der Erweiterungsbaumaßnahme der Alice-Salomon-Hochschule zugeführt.

- Im Jahr 2022 wurden dem SIWA nach Maßgabe des § 15 Abs. 2 Satz 3 des Haushaltsgesetzes 2022/2023 rund 241,5 Mio. Euro zugeführt. Für diesen Betrag wird mit einer noch einzubringenden Vorlage an den Hauptausschuss der Vorschlag des Senats für eine Belegung der Mittel unterbreitet werden. Ferner wurden dem SIWA im Jahr 2022 Mittel in Höhe von ca. 140,2 Mio. Euro zugeführt (Sonderzuführung insbesondere für investive Sanierungen und Digitalisierung).
- Im Jahr 2023 wurden dem SIWA bislang Mittel in Höhe von 171 Mio. Euro zugeführt (insbesondere für investive Sanierungen).

Seit 2015 hat das SIWA insgesamt Mittel in Höhe von 4,458 Mrd. Euro erhalten. Davon sind bislang 2,459 Mrd. Euro abgeflossen, so dass noch ein Projektvolumen von knapp 2 Mrd. Euro umzusetzen ist (vgl. Abb. 23). Die SIWA-Ausgaben der Jahre 2024 und 2025 werden sich auf einem hohen Niveau bewegen und die Investitionen des Kernhaushalts wesentlich ergänzen.

SIWA - jährlicher Mittelabfluss (Stand 01.07.2023, Mio. Euro)



Abb. 22 Senatverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



5.3 Innovationsförderfonds

Mit dem 2. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2020 und dem Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2021 wurde zur Stärkung der Innovationskraft des Standorts Berlin ein Innovationsförderfonds (IFF) für die notwendigen Landesmittel zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen sowie für Innovationsvorhaben und herausgehobene Einzelinvestitionen eingerichtet. Die Erstausstattung erfolgte im Jahr 2020 in Höhe von 450 Mio. Euro. Mit dem Doppelhaushalt 2022/2023 wurden weitere Mittel i.H.v. insgesamt 300 Mio. Euro für den IFF veranschlagt, so dass dieser mit Stand 2023 ein Gesamtvolumen i.H.v. 750

Mio. Euro umfasst. Der Senat hat am 22.06.2021 im Zuge der ersten Beschlussfassung über den Haushaltsplanentwurf 2022/2023 auch eine Belegung der Mittel des Innovationsförderfonds beschlossen. Die IFF-Projekte werden im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts 2024/2025 im Haushaltsplan berücksichtigt. Die Verausgabung erfolgt primär investiv, allerdings können auch projektf flankierende konsumtive Ausgaben getätigt werden.

Die Mittel stehen überjähri g über die Rücklage des Innovationsförderfonds zur Verfügung. Laufende Projektausgaben werden einnahmeseitig durch entsprechende Rücklageentnahmen gegenfinanziert. Ausgabeseitig sind die Mittel im jeweiligen Fachkapitel etatisiert. In den Jahren 2021 und 2022 sind bisher insgesamt 46,6 Mio. Euro abgeflossen. Im Jahr 2023 werden voraussichtlich 139 Mio. Euro verausgabt. In den kommenden Jahren werden Mittelabflüsse wie folgt erwartet:

Tabelle 6: Erwartete Abflüsse aus dem IFF (Mio. Euro)				
2024	2025	2026	2027	Rest ab 2028
153,388	276,122	68,333	32,515	33,465

Das Spektrum der finanzierten Projekte ist breit. Beispielhaft seien folgende Projektbereiche genannt:

- Ganztagsbetreuung in Grundschulen
- Digitalisierungsprojekte
- Quantentechnologie
- Leuchtturmprojekte im Klimaschutz und zur Ressourcenschonung
- Förderung der Wärmewende
- Innovationsförderung und Stärkung des Wirtschaftsstandortes Berlin
- Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft
- Ausbau der Urania zu einem nationalen Bürgerforum
- Wiederaufbau der Synagoge am Fraenkelufer
- Radverkehrsinfrastruktur
- Raumluftechnik

6 Eckwerte der Finanzplanung 2023 bis 2027

alle Angaben in Mio. Euro

	<i>Ist</i> 2021	<i>vorl. Ist</i> 2022	<i>NHH</i> 2023	<i>DHH-E</i> 2024	<i>DHH-E</i> 2025	<i>Planung</i> 2026	<i>Planung</i> 2027
bereinigte Ausgaben							
6 Personal	10.505	10.941	11.377	12.228	12.799	12.885	13.200
7 sächl. Verwaltungsausgaben	5.100	5.418	5.529	6.045	6.145	5.535	5.580
8 Zuweisungen und Zuschüsse	16.403	15.697	15.749	16.256	16.620	15.450	15.700
9 konsumtive zentrale PMiA				-937	-907		
10 Investitionen	2.914	3.391	3.992	4.344	4.445	3.400	3.400
11 investive zentrale PMiA				-503	-576		
12 Tilgung Bundesdarlehen	12	19	18	16	15	14	14
13 Zinsausgaben	1.085	966	1.080	1.180	1.330	1.500	1.630
14 Zuführung SWA aus Regelregime ¹⁾		242					
15 Summe bereinigte Ausgaben	36.019	36.673	37.745	38.629	39.871	38.784	39.524
16 nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	9,5	1,8	2,9	2,3	3,2	-2,7	1,9
bereinigte Einnahmen							
19 Steuern, allg. BEZ ²⁾	26.286	28.861	27.959	29.294	30.684	31.879	32.912
20 erw. Mindereinnahmen nach Zensusergebnis				-600	-310	-320	-330
21 sonst. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	270	270	270	270	270	270	270
22 sonst. Einnahmen	9.325	8.272	6.904	6.889	6.599	6.423	6.545
23 Vermögensaktivierung	16	20	17	13	13	11	9
24 Pauschale Mehreinnahmen ³⁾					90	200	210
25 Summe bereinigte Einnahmen	35.897	37.423	35.150	35.866	37.346	38.463	39.616
26 nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	5,4	4,2	-6,1	2,0	4,1	3,0	3,0
28 kalkulatorischer Finanzierungssaldo	-122	992	-2.596	-2.764	-2.525	-322	92
29 Zuführung SWA aus Regelregime	0	242	0	0	0	0	0
30 Finanzierungssaldo	-122	750	-2.596	-2.764	-2.525	-322	92
31 Tilgung notfallbedingter Kredite			811			270	270
32 Dotierung KAR ⁴⁾ / Entnahmen KAR		164	164	-131	-109	-49	80
33 Saldo der sonst. Rücklagenbewegungen	122	-588	2.650	2.254	2.037	113	77
34 Überschuss / Defizit vor Tilgung bzw. Kreditaufn.	0	-2	-920	-379	-379	-429	-182

36	Finanzierungssaldo	-122	750	-2.596	-2.764	-2.525	-322	92
37	Zuführung Versorgungsrücklage ⁵⁾	0	81	81	81	81	81	81
38	Entnahme Versorgungsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
39	Finanzierungssaldo II	-122	831	-2.515	-2.683	-2.445	-241	172
40	Entnahme aus zweckgebundenen Rücklagen	1.465	2.866	3.380	2.266	2.064	118	81
41	Zuführung an zweckgebundene Rücklagen	1.343	3.454	730	12	27	5	4
42	Finanzierungssaldo III	0	242	135	-429	-408	-128	249
43	(-1) [Vorzeichenwechsel]							
44	kalkulatorische NKA	0	-242	-135	429	408	128	-249
45	Saldo finanzielle Transaktionen	-483	-648	-497	-382	-405	-453	-207
46	Konjunkturkomponente	-762	-8	-800	-131	-109	-49	0
47	Tilgung notfallbedingter Kredite			811			270	270
48	strukturelle NKA	-1.245	-898	-621	-84	-106	-105	-186
49	notfallbedingte Kreditaufnahme							
50	strukturelle NKA unter Berücksichtigung Notsituation							

nachrichtliche Ausweise		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
53	(erw.) tatsächliche Abflüsse aus SIVA	375	283	344	392	473	175	175
54	(erw.) Investitionen inkl. tats. SIVA Abflüsse	3.289	3.674	4.336	4.736	4.918	3.575	3.575
56	Schuldenstand per 31.12. (gesamt)	65.923	65.904	65.994	66.357	66.722	66.867	66.764
57	darunter: Schulden am Kreditmarkt	59.788	59.458					
58	Schulden in Extrahaushalten per 31.12.	2.269	2.314					

1) 2022 Zuführung gemäß § 15 HG 22/23

2) enthält die USt-Festbeträge i.R. des Pakts für den öffentlichen Gesundheitsdienst; 15 Mio. € (2022), 22 Mio. € (2023), 27 Mio. € (2024), 31 Mio. € (2025), 33 Mio. € (2027)

3) Darin enthalten die erwartete Bundeszahlung aus ggw. zwischen Bund und Länder verhandeltem KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes (90 Mio. € p.a.).

4) Die Konjunkturausgleichsrücklage (KAR) ist gemäß 6 (3) BerlSchuldenbremseG zu dotieren. Betrag wird i.R. der Aufstellung des Haushalts festgelegt.

5) Im Zuge der Verbeamtung von Lehrkräften ist eine Erhöhung der Zuführungen vorgesehen. Die genaue Höhe ist abh. von Zahl und Zeitpunkt der Verbeamtungen.

Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA

Stand: 17. Juli 2023

ex ante Konjunkturkomponente (KK) (Mio. EUR)		2022	2023	2024	2025	2026	2027
nominales BIP	(1)	3867100	4104700	4269000	4390400	4515300	4643700
nominales Produktionspotential	(2)	3881400	4142800	4280900	4400300	4519800	4643700
Produktionslücke	(3)=(1)-(2)	-14300	-38100	-11900	-9900	-4500	0
Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	(4)	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341
ex ante KK Ländergesamtheit	(5)=(3)*(4)	-1917,6	-5109,2	-1595,8	-1327,6	-603,5	0,0
Anteil BE	(6)	0,0602	0,0602	0,0622	0,0622	0,0622	0,0622
Anteil BE	(7)=(5)*(6)	-115,53	-307,81	-99,30	-82,61	-37,55	0,00
Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	(8)	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574
ex ante KK Gemeindegesamtheit	(9)=(3)*(8)	-820,8	-2186,9	-683,1	-568,3	-258,3	0,0
Anteil BE	(10)	0,0436	0,0436	0,0462	0,0462	0,0462	0,0462
Anteil BE	(11)=(9)*(10)	-35,75	-95,25	-31,55	-26,25	-11,93	0,00
ex ante KK Berlin	(12)=(7)+(11)	-151,28	-403,06	-130,85	-108,86	-49,48	0,00

Saldo der finanziellen Transaktionen (Mio. EUR)

Beteiligungsverkauf	0,47	4,47	0,26	0,26	0,26	0,26
Darlehensrückflüsse	172,95	153,06	124,5021	99,5521	99,61	99,62
Darlehensverzichte						
Beteiligungserwerb	704,00	524,45	384,25	383,10	432,10	186,10
Tilgungen öffentl. Bereich	19,09	18,36	16,07	14,48	14,32	14,30
Darlehen an sonst. Bereich	111,24	111,47	106,67	106,79	106,69	106,69
Saldo	-660,91	-496,76	-382,23	-404,56	-453,25	-207,22

7 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung

Personalausgaben (Zeile 6)

Im April 2023 belief sich der Personalbestand auf rund 122.830 Vollzeitäquivalente (VZÄ) und ist demnach so hoch wie letztmalig vor 2005. Wegen des immer noch steigenden Umfangs der Aufgabenerledigung und der Fallzahlen wird zunächst auch weiterhin ein moderater Anstieg des Personalbestandes und somit der Personalausgaben erforderlich sein. Dies betrifft vor allem den Bereich der Berliner Schulen, aber auch die bürgernahen Bereiche der Berliner Bezirke und der Hauptverwaltung.

Für die ab dem Jahr 2024 zu erwartenden Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sind entsprechende Vorsorgen getroffen worden. Die Fortwirkungen des aktuellen Tarifabschlusses vom 29. November 2021 sowie der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen 2022 sind ebenfalls berücksichtigt. Hinzu kommen die Folgen der besoldungsrechtlichen Anpassungen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation.

Daneben trägt auch der fortschreitende Aufwuchs der Zahl der Versorgungsfälle zu spürbaren finanziellen Mehrbelastungen bei. Nach den aktuellen Prognosen des Versorgungsberichts steigt die Zahl der Versorgungsfälle von derzeit rund 62.000 bis zum Jahre 2031 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rund 68.200 Versorgungsfällen an. Gleichzeitig steigen die Beihilfeaufwendungen weiterhin deutlich an.

Seit dem Jahr 2022 erfolgen wieder Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“, nachdem diese für zwei Jahre ausgesetzt waren. Gemäß Berliner Versorgungsrücklagegesetz muss die Zuführung ab dem Jahr 2022 mindestens in Höhe des Zuführungsbetrages für das Jahr 2017 (rd. 80 Mio. Euro) erfolgen.

Im Zusammenhang mit der Wiedereinführung der Verbeamtung der Lehrkräfte ist vorgesehen, die durch die Verbeamtung entstehenden Minderbelastungen der Versorgungsrücklage zusätzlich zuzuführen.

Sächliche Verwaltungsausgaben (Zeile 7)

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) – 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 Summe der sächlichen Verwaltungsausgaben wird wesentlich durch drei große Ausgabenblöcke determiniert, bei deren Veranschlagung nur eine geringe Flexibilität besteht. Es sind dies die Verkehrsverträge, deren Volumen derzeit für ca. ein Viertel der sächlichen Verwaltungsausgaben verantwortlich ist, die konsumtiven IuK-Ausgaben (ca. 10%) sowie die Ausgaben im Rahmen des FM-Kreislaufs, die sich auf mehr als ein Drittel der Ausgaben in der Hauptgruppe 5 belaufen. Dabei unterliegt der BVG-Verkehrsvertrag einer Revision in 2024 (mit Wirkung ab 2026); die weitere Entwicklung des Ausgleichsanspruchs der BVG für Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsleistung sowie der Tarifersatzleistungen steht damit noch nicht abschließend fest, wird künftige Haushalte angesichts von Kostensteigerungen und Leistungsausweitung aber wiederum für längere Zeit mit hohen und im Vergleich zu den Vorjahren voraussichtlichen gestiegenen Beträgen binden.

Steigerungen der Planansätze im zweistelligen Millionenbereich im Vergleich zur letztjährigen Finanzplanung gab es in einer Reihe von Einzelplänen:

- Im Vergleich zur letzten Finanzplanung haben sich die Ausgaben für die BSR wegen der vereinbarten Leistungsausweitungen (Sperrmüll, Parkreinigung) um ca. 15 Mio. Euro p.a. erhöht.
- Im Bereich des Bauunterhalts wurden, um Sperrungen und Ersatzbauten vorzubeugen, der bauliche Unterhalt für Brückenbauwerke von bisher 11,5 Mio. Euro auf künftig 25,8 Mio. Euro p.a. angehoben.
- Höhere Ausgaben im Einzelplan 11 resultieren aus den Kosten, die aus dem verstärkten Zuzug von sowohl Asylbegehrenden als auch aus der Ukraine Geflüchteten und dem damit erhöhten Unterbringungsbedarf für die Unterbringung resultieren.

Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) (Zeile 8, 9)

Das Volumen der Transferausgaben (Hauptgruppe 6) verbliebe in der Fortschreibung der Ansätze trotz der Überwindung der Pandemie auf einem hohen Niveau. Neben Inflationseffekten schlagen sich hier Entgeltaufwüchse und Tarifierhöhungen sowie Leistungsausweitungen, so insbesondere die Ausweitung der Anspruchsberechtigten und Leistungen beim Wohngeld ab Jahresanfang 2023, nieder. Zudem sorgen ausgeweitete und durchgeleitete Bundesprogramme und vertragliche Verpflichtungen des Landes – so gegenüber Hochschulen, Kultureinrichtungen – für Aufwüchse.

Ein stetiger Aufwuchs bei den Zuwendungen und Zuschüssen ergäbe sich so insbesondere aus dem Bereich Wissenschaft und Forschung: Die Hochschulverträge und der Vertrag mit der Charité sehen eine überdurchschnittliche Steigerung der

konsumtiven Zuschüsse (bisher: +3,5%) vor, die in den Planungszahlen voll berücksichtigt sind. Im Vergleich zu den bisher über Verpflichtungsermächtigungen abgesicherten Raten bis 2027 ergibt sich für den Zeitraum 2024 bis 2027 somit eine Steigerung ggü. der bisherigen Finanzplanung in Höhe von insgesamt rd. 278 Mio. Euro.

Hochschulverträge (inkl. Charité, ohne konfessionelle Hochschulen)	2023	2024	2025	2026	2027
Euro Mio.	1.634,0	1.719,3	1.809,9	1.903,0	2.001,7
% ggü. Vj.		5,22	5,27	5,14	5,19

Für Tarifersatzleistungen, die Preisabsenkungen von ÖPNV-Tarifen ermöglichen sollen (Wiedereinführung des 29-Euro-Tickets), sind für die Jahre 2024-2027 neu derzeit jeweils 300 Mio. Euro vorgesehen; die genaue Ausgestaltung des Tickets ist zurzeit noch offen und Gegenstand von Verhandlungen im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Die Ausgaben für den Verlustausgleich BVG für das Berlin-Ticket S steigen bedingt durch die Einführung des Berliner 9-Euro-Tickets von 40,8 Mio. Euro auf jährlich 86 Mio. Euro.

Im Bereich der Beteiligungen wurde Vorsorge getroffen, um die Jahresfehlbeträge bei der Vivantes GmbH ausgleichen zu können. Das Ankaufsprogramm der Berliner Bodenfonds GmbH wird fortgesetzt. Entgegen dem alten Modell nimmt die Berliner Bodenfonds GmbH keine Kredite mehr zur Finanzierung der Ankäufe auf; stattdessen soll es Eigenkapitalzuführungen an die BIM geben.

Im Entwurf des DHH 2024/2025 sind konsumtive pauschale Minderausgaben vorgesehen, die sich auf die ausgewiesenen Beträge belaufen.

Investitionsausgaben (Zeile 10 und Zeile 11)

Die Investitionsausgaben erreichen im DHH 2024/2025 mit Investitionsquoten von 9,9% bzw. 9,7% weiterhin Niveaus, die in dieser Form finanziell nicht fortzuführen sind. Zusammen mit den Investitionsausgaben des SIWA sind im Finanzplanungszeitraum gleichwohl planerisch Investitionsausgaben von deutlich über 4,0 Mrd. Euro p.a. etatisiert. In den Jahre 2024 und 2025 müssen pro Jahr investive Pauschale Minderausgaben von rd. 500 Mio. Euro aufgelöst werden, in den Folgejahren steigt der Handlungsbedarf erheblich. Ziel ist eine Verstetigung der Investitionsausgaben aus dem Kernhaushalt auf einem entsprechend um Pauschale Minderausgaben reduzierten Niveau, das nicht oberhalb von 3,4 Mrd. Euro pro Jahr liegt.

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

Eine Übersicht über bedeutende große Hochbaumaßnahmen (Schwellenwert 50 Mio. Euro) enthält Tabelle 7. Eine Übersicht über bedeutende große sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Schwellenwert 12 Mio. Euro jährlich) ist der Tabelle 8 zu entnehmen.

Tabelle 7: Große Landes- und Zuschusshochbaumaßnahmen (nach Gesamtkostenhöhe (GK), Mio. Euro)						
	GK	2023	2024	2025	2026	2027
Zuschuss an das Leibniz-Institut für Evolutions- und Biodiversitätsforschung Nordflügel und Campus Naturkundemuseum (1. BA)	660	19	27	40	50	70
Charité, Neubau Deutsches Herzzentrum der Charité	521	18	37	52	70	80
Sanierung und Grundinstandsetzung Komische Oper	479	0	0	10	57	57
BHT, Umbau des Flughafenterminals A für den Campus TXL	365	0	0	0	0	5
Neubau einer Kooperativen Leitstelle	297	25	35	45	45	22
Rathausneubau Haus der Statistik	225	7	15	16	10	10
Sanierung des Hauses der Statistik (Teilabschnitt)	220	60	63	48	0	0
Feuerwehr, Neubau Rettungsdienstakademie (BFRA)	208	0	0	0	1	20
Masterplan Berlinische Galerie	153	0	0	0	0	1
FU, Grundsanierung des Instituts für Chemie, 2. BA	149	8	18	18	18	18
Neubau für die 3. Bereitschaftspolizeiabteilung	143	0	0	0	0	1

TU, Neubau Mathematikgebäude	130	15	22	22	18	4
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 3. BA	119	0	0	0	0	0
HU, Umbau Philologische Institute und die Zentraleinrichtung Sprachenzentrum	111	0	10	20	30	30
Neubau der Schleuse Neukölln	100	0	1	2	5	7
Neubau der Uferbefestigung der Spree-Oder-Wasserstraße (SOW) von Elsenbrücke bis Britzer-Verbindungskanal	98	0	0	0	0	1
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportparks, 2. BA (Neubau des Stadions)	97	1	1	20	43	30
Charité, Ersatzneubau Pharmazeutisches Centrum, CVK	92	0	0	0	3	20
Bauhausarchiv, Sanierung und Erweiterung	92	20	20	17	2	0
Neubau der Uferbefestigung der Spree-Oder-Wasserstraße (SOW) von Mühlendamm-schleuse bis Elsenbrücke	90	0	1	1	5	5
Gesamtsanierung und Herrichtung des Robert-Koch-Forums	87	24	32	20	0	0
BHT, Neubau eines Laborgebäudes am Campus Mitte	82	12	18	16	5	4
Charité, Sanierung Hindenburgdamm 27 inkl. Forschungsbau BC-BH	78	0	0	0	4	10
Erneuerung des Verwaltungsstandortes Rathaus Zehlendorf	70	0	0	0	1	10
HU, Forschungsneubau "Optobiologie", Hannoversche Str.	68	0	4	18	18	18
BHT, TXL Schadstoffbeseitigung	66	10	17	22	15	2
TU, Forschungsneubau Simulation Mathematik (IMoS)	62	8	8	3	0	0

Umbau und Grundinstandsetzung der Teilanstalt III JVA Tegel	53	0	0	0	3	7
Flächenbereitstellung Nationales Centrum für Tumorerkrankungen	50	0	0	0	0	1
HU, Sanierung Hauptgebäude	30	0	0	0	2	5
Summe	4.995	227	329	390	405	438

Schulbaumaßnahmen sind in den Tabellen 7 und 8 nicht gesondert ausgewiesen. Das Investitionsprogramm weist maßnahmenscharf sämtliche Schulbauprojekte aus. Bei den im Kapitel 2712 veranschlagten Sammeltiteln des zentralen Schulbaus, die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen als Baudienststelle bewirtschaftet werden, sind die Einzelmaßnahmen in gesonderten Anlagen zum Investitionsprogramm aufgeführt. Dies gilt ebenso für die Schulsanierungsmaßnahmen des Kommunalinvestitionsprogramms. Die Schulneubaumaßnahmen und Schulsanierungen durch die HOWOGE werden ebenfalls in jeweils einer Anlage dargestellt. Auch schulische Neubau- und Großsanierungsprojekte, für die keine Umsetzungseinheit benannt werden konnte, werden in jeweils einer Anlage abgebildet.

Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 12)

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 12)

Die Zinsausgaben des Landes sanken in den letzten Jahren aufgrund der Möglichkeit für günstigere Anschlussfinanzierung von Bestandsschulden und generell akkommodierender Kapitalmarktbedingungen trotz der hohen Verschuldung des Landes auf historische Tiefstände. Beginnend mit dem kommenden Doppelhaushalt wird es jedoch in Zukunft zu spürbar höheren Zinsausgaben kommen. Ursächlich hierfür ist die kombinierte Wirkung eines erhöhten Zinsniveaus, weiter steigender Schulden des Landes und des geringeren Volumens innerer Darlehen aufgrund des Abbaus der Rücklagen.

Tabelle 8: Große sonstige Investitionen (Mio. Euro, nach Politikfeldern ohne Schulbau; alle Beträge ohne SIWA und Kreditfinanzierungen)

	2023	2024	2025	2026	2027
Fahrzeuge Polizei und Feuerwehr	36	35	38	50	50
Klimaschutz/Stadtgrün (BEK 2030)	14	11	10	12	12
Grün Berlin	16	28	28	9	9
Berliner Programm für nachhaltige Entwicklung (BENE)	85	57	60	72	72
Kultur und Museen	35	41	40	66	86
BAföG	83	100	100	100	100
Zuschuss an Charité für Investitionen (pauschal)	40	40	40	40	40
Investive Zuschüsse an Universitäten (pauschal)	37	37	37	37	37
Forschungseinrichtungen	83	86	101	105	122
Krankenhausbau an Vivantes – pauschal –	52	56	57	52	52
Krankenhausbau an nichtöffentliche Träger – pauschal –	110	118	120	110	110
Digitale Bildung	51	55	6	0	0
Kita-Ausbauprogramm / Kinderbetreuung	42	36	40	22	20
Wohnraumförderfonds und Genossenschaften	390	433	514	710	939
Städtebau und Projekte; Denkmalschutz	19	27	27	32	32
Wohnungswesen, Stadterneuerung, Städtebauförderung	155	155	156	177	175
GRW – Gewerblich und Private –	108	108	108	108	108
GRW – Infrastruktur HV / Bezirke	70	95	95	95	95
SILB- u. SODA-Baumaßnahmen	128	130	98	38	77

Zuführung SIWA (Zeile 14)

Das Sondervermögen SIWA speiste sich bis Ende 2019 grundsätzlich aus Haushaltüberschüssen.¹⁶ Das am 1. Januar 2020 in Kraft getretene *Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht* regelt auch das SIWA neu. Zuweisungen an das SIWA aus etwaigen Überschüssen können demnach nur dann erfolgen, wenn die erforderlichen Tilgungen etwaiger konjunkturbedingter Kredite erfolgt sind. Über die Aufteilung etwaig verbleibender Überschüsse auf konkurrierende Verwendungen – Dotierung SIWA, Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage, Altschuldentilgung – soll der Hauptausschuss auf Vorschlag des Senats entscheiden. Der bis Ende 2019 als Teil des SIWANA geführte Nachhaltigkeitsfonds wurde in eine Konjunkturausgleichsrücklage überführt.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres wurden dem SIWA auf Basis von § 15 HG 2022/23 241,5 Mio. Euro aus dem Jahresüberschuss zugeführt. Da in den Jahren 2023-27 nach den vorliegenden Eckwerten nicht mit Überschüssen zu rechnen ist, sieht die Finanzplanung planerisch keine weiteren Zuführungen an das SIWA vor.

Bereinigte Ausgaben (Zeile 15)

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

Steuereinnahmen, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 19)

Die Ansätze der Einnahmen aus Steuern einschließlich des Finanzkraftausgleichs unter den Ländern und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen basieren auf der Steuerschätzung vom Mai 2023. Darin enthalten sind die seit der letzten Finanzplanung 2022 bis 2026 im Zuge der Corona-Pandemie und der Energiekrise infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine von Bund und Ländern umgesetzten Entlastungspakete für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie für Unternehmen, insbesondere:

- 4. Corona-Steuerhilfegesetz (u.a. degressive Afa, Verlängerung der Home-Office-Pauschale, Steuerfreiheit der Corona-Prämien, erweiterte Verlustverrechnung);
- 2. Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung (Umsetzung des BVerfG-Urteils zu Zinssatz für Zinsen nach § 233a AO);

¹⁶ In Einzelfällen wurden dem SIWA auch Mittel aus Einzelplänen zugeführt, so z.B. im 2. NHH 2020 aus dem Einzelplan 12 zur Verstärkung der Mittel zur Realisierung von Vorkaufsrechten. Im DHH 2022/2023 erhält das SIWA Sonderzuführungen in Höhe von 95,9 Mio. Euro (2022) bzw. 170,224 Mio. Euro (2023).

- Steuerentlastungsgesetz 2022 (Grundfreibetrag, Entfernungspauschale, Arbeitnehmer-Pauschbetrag, Kinderbonus, Energiepreispauschale);
- Inflationsausgleichsgesetz (u.a. verfassungsrechtlich gebotene Anpassung des steuerlichen Existenzminimums, Anhebung der Kinderfreibeträge und des Kindergeldes sowie Abmilderung der sogenannten kalten Progression);
- Jahressteuergesetz 2022 (u.a. Entfristung / Verbesserung der Home-Office-Pauschale, vollständiger Sonderausgabenabzug für Altersvorsorgeaufwendungen ab 2023, Erhöhung des Sparerpauschbetrages, des Ausbildungsfreibetrages sowie der linearen Abschreibung für Wohnungsneubau);
- Gesetz zur temporären Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Gaslieferungen;
- Achstes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen (u.a. Verlängerung der befristeten Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie).

Ebenso in den Ansätzen berücksichtigt sind die Vereinbarungen von Bund und Ländern zu Zahlungen des Bundes an die Länder im Zusammenhang mit Flucht und Migration, im Zusammenhang mit dem Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst sowie im Zusammenhang mit dem Kita-Qualitätsgesetz.

Erwartete Mindereinnahmen nach Zensusergebnis (Zeile 20)

Der Senat erwartet, dass das Land infolge des Zensusergebnisses Mindereinnahmen realisieren wird. Eine entsprechende Vorsorge für diesen Fall ist aus Vorsichtsgründen angezeigt.

Sonstige Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 21)

Die sonstigen Bundesergänzungszuweisungen zählen nicht zu den finanzkraftabhängigen Einnahmen. Ihre Höhe ergibt sich direkt aus dem Finanzausgleichsgesetz (FAG). Bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 4 FAG erhält Berlin einen jährlichen Betrag in Höhe von 58,671 Mio. Euro. Die Kraftfahrzeugsteuer wurde im Jahr 2009 von den Ländern auf den Bund übertragen. Seitdem zahlt der Bund den Ländern einen dauerhaften Kompensationsbetrag in unveränderter Höhe (Berlin rd. 212 Mio. Euro p.a.).

Sonstige Einnahmen (Zeile 22)

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, als

durchlaufender Posten, z.B. auch die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen des Sozialgesetzbuches.

In den Jahren 2020 und 2021 waren die sonstigen Einnahmen aufgrund der durchgeleiteten Gelder aus den Corona-Hilfsprogrammen des Bundes stark nach oben verzerrt; sie kehren daher in den Folgejahren auf ein geringeres Niveau zurück. Auch im DHH 2022/2023 sind die sonstigen Einnahmen noch durch Einzelsachverhalte wie die geplante Entnahme aus dem Schulbau-Sondervermögen und Bundeserstattung von Transferausgaben nach SGB für Ukraine-Geflüchtete nach oben verzerrt.

Über die Planungsjahre ist gegenüber dem Niveau von 2023 dementsprechend trotz um 25-30 Mio. Euro höherer investiver Zuweisungen des Bundes für den Wohnungsbau ein Rückgang und nachfolgend in Summe kein Aufwuchs der sonstigen Einnahmen zu erwarten. Dämpfend auf die Verlaufskurve der sonstigen Einnahmen wirkt sich dabei aus, dass die Rückflüsse aus in der Vergangenheit gewährten Wohnungsbaudarlehen kontinuierlich zurückgehen; auch die Mittelzuflüsse aus der Abrechnung des Kommunalinvestitionsfonds laufen programmgemäß spätestens zum Ende des Jahres 2023 aus. Im Rahmen des Digitalpaktes Schule (inkl. dreier Zusatzvereinbarungen) hat sich der Bund in den Jahren 2019 bis 2024 mit insgesamt rd. 334 Mio. Euro an der Digitalisierung der Schulen beteiligt; die Investitionsmaßnahmen sind bis zum 31. Dezember 2025 vollständig abzurechnen. Mit dem Jahr 2026 entfallen die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben.

Schließlich schlagen sich in dieser Finanzplanung die veränderten Zuteilungen der EFRE- und ESF-Mittel der Europäischen Union in der neuen Förderperiode 2021-27 nieder, wobei der Rückgang geringer ausfällt als zuvor befürchtet. Das Volumen der Mittel, die Berlin in der neuen Förderperiode aus dem EFRE erhalten wird, fällt mit 680 Mio. Euro dabei höher aus als in der zurückliegenden Förderperiode 2014-2020 (635,2 Mio. Euro). Das ESF-Mittelvolumen sinkt dagegen auf 148,69 Mio. Euro gegenüber einer Mittelausstattung von 215,1 Mio. Euro in der letzten Förderperiode. Zu beachten ist, dass der Kofinanzierungssatz in dieser Förderperiode von 50% auf 60% steigt.

Vermögensaktivierung (Zeile 23)

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

Pauschale Mehreinnahmen (Zeile 24)

Der Bund gewährt den Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung seit dem Jahr 2019 Umsatzsteuerfestbeträge, die aktuell mit dem Kita-Qualitätsgesetz bis zum Jahr 2024 gesetzlich gesichert sind. Ziel von Bund und Ländern ist ab dem Jahr 2025 ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards. Vor diesem Hintergrund hat Berlin entsprechende Einnahmen und Ausgaben ab dem Jahr 2025 vorsorglich bereits berücksichtigt. Hiermit wird eine Kontinuität in dem sehr wichtigen Bereich der Kindertagesbetreuung gewährleistet und die Forderung bzw. Erwartung an eine weitere Unterstützung des Bundes im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik verdeutlicht.

Für die Planungsjahre 2026/2027 sieht der Senat zusätzliche Einnahmeverbesserungen in Höhe von 110 bzw. 120 Mio. Euro vor, die im Rahmen der Aufstellung der Haushalte 2026 und 2027 im Detail noch festzulegen sind.

Bereinigte Einnahmen (Zeile 25)

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich als Summe der Zeilen 19 bis 24.

(Kalkulatorischer) Finanzierungssaldo (Zeilen 28 bzw. 30)

Der kalkulatorische Finanzierungssaldo bezeichnet die Differenz von bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben vor Zuführung an das SIWA. Der Finanzierungssaldo ermittelt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben abzüglich der Zuweisung an das SIWA gemäß Zeile 13.

Herleitung des Finanzierungsüberschusses bzw. -defizits vor Tilgung bzw. Kreditaufnahme (Zeilen 30-34)

In Ergänzung der Herleitung der Zielgröße – der strukturellen NKA (siehe Zeile 36 ff.) – zeigt die Herleitung des haushälterischen Finanzierungsüberschusses bzw. -defizits vor Tilgung bzw. Kreditaufnahme einen etwaigen Kreditfinanzierungsbedarf bzw. verfügbaren Überschuss an. Die Größe ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo, korrigiert um den Saldo der Rücklagenbewegungen und regelgebundenen Tilgungen der notfall- und konjunkturbedingten Kredite. Eine etwaig resultierende Kreditaufnahme muss im Einklang mit den Bestimmungen des Grundgesetzes und des BerlSchuldenbremseG stehen. Ein etwaiger Überschuss würde, sofern er sich realisiert, nach den Regeln des BerlSchuldenbremseG bzw. des jeweils geltenden Haushaltsgesetzes verteilt.

Tilgung notfallbedingter Kredite (Zeilen 31 bzw. 47)

Gemäß Art. 109 Abs. 3 GG und § 2 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG ist die Aufnahme von notfallbedingten Krediten mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Das Abgeordnetenhaus hat in dem am 17. Dezember 2020 in Kraft getretenen NHH 2020 für die dort vorgesehene Kreditaufnahme in Höhe von bis zu 7,3 Mrd. Euro eine Tilgung in gleichmäßigen Raten über einen Zeitraum von 27 Jahren, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2023, gesetzlich festgelegt. Rechnerisch ergibt sich damit ein Tilgungsbetrag von 270,4 Mio. Euro pro Jahr. Der DHH 2022/2023 sieht im Jahr 2023 einen Tilgungsbetrag von 811 Mio. Euro vor, mit dem die regulären Tilgungsraten der Jahre 2023 bis 2025 einschließlich abgedeckt werden sollen. Auf diese Weise wird der DHH 2024/2025 entlastet.

Aus dem am 25. Juli 2023 vom Senat verabschiedeten Entwurf für ein Errichtungsgesetz für ein Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ ergibt sich ebenfalls eine gesetzliche Tilgungsverpflichtung, die gemäß Senatsentwurf mit dem Jahr 2030 einsetzen würde.

Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage (KAR) (Zeile 32)

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

Der KAR wurden mit dem 2. NHH 2020 aufgrund der massiven Auswirkungen der Corona-Pandemie Mittel in Höhe des damaligen Gesamtbestands (327 Mio. Euro) entnommen. Mit dem DHH 2022/2023 wurde die KAR in zwei gleichen Jahresraten von je rund 164 Mio. Euro wieder auf den ursprünglichen Bestand gebracht. Der Entwurf für den DHH 2024/2025 sieht eine Entnahme in Höhe der erwarteten Konjunkturkomponente, i.e. von rund 130 Mio. bzw. rund 108 Mio. Euro, vor. Für 2026 ist aus dem verbleibenden Bestand eine Entnahme in Höhe der erwarteten negativen Konjunkturkomponente vorgesehen. Um für künftige Bedarfe vorzusorgen, soll 2027 wieder ein Betrag von 80 Mio. Euro zugeführt werden. Das Zielvolumen der KAR beträgt, auf der Basis der landesrechtlichen Grundlage, derzeit 1.640 Mio. Euro.

Ableitung der strukturellen NKA (Zeilen 36-50)

Mit dem Inkrafttreten der landesrechtlichen Regelung zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist der Haushalt des Landes ab dem Jahr 2020 auf die neue Zielgröße – eine strukturelle NKA von kleiner gleich Null – auszurichten. Die strukturelle NKA wird aus dem Finanzierungssaldo (Zeile 30) unter Anrechnung zusätzlicher Größen abgeleitet, die sachgerecht den strukturellen, um Konjunktur- und Vermögenseffekte bereinigten Status des Haushalts abbilden. Um unerwartete Entwicklungen abfedern zu können, wird für einen Haushalt ein Puffer von mindestens 100 Mio. Euro zur strukturellen Null als angemessen erachtet. Die detaillierte Herleitung einzelner Komponenten, die in die Berechnung der strukturellen NKA einfließen, ist in Kapitel 6 dargestellt.

Die Zuführung an die Versorgungsrücklage wird aufgrund der gesetzlich vorgesehenen zusätzlichen Dotierung dieser Rücklage im Zusammenhang mit der Verbesserung von Lehrern graduell ansteigen. Eine verlässliche Prognose über Zeitpunkt und Höhe der zusätzlichen Dotierung ist derzeit aber nicht möglich.

Nachrichtlich: (erwartete) tatsächliche SIWA-Abflüsse (Zeile 53)

Um die tatsächlichen Investitionen des Landes Berlin transparenter zu machen, weist Zeile 53 die (prognostizierten) tatsächlichen Abflüsse aus dem SIWA aus. Zeile 54 enthält die Höhe der jährlichen Investitionen des Landes inkl. dieser Abflüsse (also Investitionen aus Haushalt und SIWA).

Nachrichtlich: Schuldenstand (Zeilen 56-58)

Die Entwicklung des Schuldenstandes lässt sich nicht automatisch aus den häuslicher 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. Bei den angegebenen Prognosewerten für die Jahre 2022ff. handelt es sich um technische Fortschreibungen des Schuldenstands vom 31.12.2021 auf der Basis der Planungszahlen.

Zeile 56 weist den gesamten Schuldenstand (Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen, Kassenkredite) aus, Zeile 57 als Teilmenge darunter nur den Schuldenstand am Kreditmarkt. Zeile 58 weist die Schulden in den Extrahaushalten des Landes aus.

8 Gemeinsames Schema

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

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)

Einnahmeart	Position	Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)				
		2023	2024	2025	2026	2027
Einnahmen der laufenden Rechnung	1	34.264	35.435	36.857	37.912	39.081
Steuern	11	26.224	27.534	28.831	29.961	30.938
steuerähnliche Abgaben	12	38	43	43	43	43
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	13	559	550	546	532	584
Zinseinnahmen	14	10	22	22	22	22
laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Schuldendiensthilfen)	15	6.289	5.920	6.002	5.941	6.075
vom öffentlichen Bereich	151	5.733	3.644	5.525	5.448	5.546
vom Bund	1511	5.481	3.512	5.278	5.200	5.294
sonstige v von Ländern	1513	109	113	115	115	115
von Bezirken	1514	20	0	17	17	18
von Sozialversicherungsträgern	1516	122	16	115	115	118
vom sonst. öffentl. Bereich	1517	1	1	1	1	1
von anderen Bereichen	152	556	2.277	477	493	529
Schuldendiensthilfen	16	71	32	61	59	59
vom Bund	1611	0	0	0	0	0
von anderen Bereichen	162	71	32	61	59	59
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	17	1.073	1.333	1.351	1.355	1.359
Gebühren, sonstige Entgelte	171	943	1.193	1.202	1.207	1.211
sonstige Einnahmen	172	130	140	148	148	149
Einnahmen der Kapitalrechnung	2	886	1.031	709	671	655
Veräußerung von Sachvermögen	21	20	13	13	11	10
Vermögensübertragungen	22	697	878	582	550	538
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	282	363	387	358	359
vom sonstigen öffentlichen Bereich	2215	229	374	50	27	15
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	183	140	143	162	162
sonstige Vermögensübertragungen	223	3	2	2	2	2
von anderen Bereichen	2234	3	2	2	2	2
Darlehensrückflüsse	23	153	125	100	100	100
von Sonstigen im Inland	2321	153	125	100	100	100
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl. Gewährleistungen	24	4	0	0	0	0
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	3	0	-600	-220	-120	-120
Bereinigte Einnahmen	4	35.150	35.866	37.346	38.463	39.616
Besondere Finanzierungsvorgänge	5	3.576	2.782	2.552	327	-7
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	51	103	379	379	160	-88
Entnahme aus Rücklagen	52	3.380	2.397	2.173	167	81
Überschüsse aus Vorjahren	53	94	5	0	0	0
Zu- und Absetzungen	6	440	416	416	418	418
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	440	416	416	418	418
Einnahmenvolumen	7	39.166	39.064	40.314	39.208	40.027

und Ausgaben nach Arten

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)					Ausgaben	
2023	2024	2025	2026	2.027	Position	Ausgabeart
32.415	35.025	36.096	34.621	35.229	1	Ausgaben der laufenden Rechnung
11.377	12.228	12.799	12.885	13.200	11	Personalausgaben
10.848	11.692	11.836	10.785	10.799	12	laufender Sachaufwand
5.529	6.045	6.145	5.535	5.580	121	sächliche Verwaltungsausgaben
5.039	5.325	5.382	5.060	5.026	123	Erstattungen an andere Bereiche
279	321	309	190	193	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
1.080	1.180	1.330	1.500	1.630	13	Zinsausgaben
0	0	0	0	0	1311	an Bund
1.080	1.180	1.330	1.500	1.630	1322	für Kreditmarktmittel
9.100	9.916	10.119	9.440	9.589	14	laufende Zuweisungen und Zuschüsse
720	757	737	668	679	141	an öffentlichen Bereich
315	350	327	333	341	1411	an Bund
98	95	93	95	96	1413	sonstige an Länder
4	2	2	2	2	1415	sonstige an Bezirke
30	30	30	30	30	1416	an Sondervermögen
274	280	285	208	211	1418	an Sozialversicherungsträger
8.380	9.159	9.383	8.772	8.910	142	an andere Bereiche
4.267	4.739	4.924	4.836	4.932	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
3.353	3.567	3.590	3.221	3.258	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
756	848	865	713	718	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
5	4	3	3	2	1425	an Ausland
10	9	12	11	10	15	Schuldendiensthilfen
10	9	12	11	10	152	an andere Bereiche
9	9	12	11	10	1521	an Unternehmen u. öffentl. Einrichtungen
1	1	0	0	0	1522	an Sonstige im Inland
4.096	3.952	3.978	3.496	3.490	2	Ausgaben der Kapitalrechnung
1.239	1.108	965	1.035	1.059	21	Sachinvestitionsinvestitionen
2.192	2.305	2.477	1.876	2.093	22	Vermögensübertragungen
85	94	94	82	77	223	Vermögensübertragungen
111	132	132	131	131	23	Darlehen
524	384	383	432	186	24	Erwerb von Beteiligungen u.ä.
19	17	15	14	14	25	Schuldentilgung an öffentlichen Bereich
18	16	15	14	14	251	an Bund
1	1	0	0	0	252	an Sondervermögen
10	6	6	7	7	26	Gewährleistungen
1.235	-348	-202	667	806	3	Globale Mehr-/Minderausgaben
37.745	38.629	39.871	38.784	39.524	4	Bereinigte Ausgaben
980	17	27	5	84	5	Besondere Finanzierungsvorgänge
893	12	27	5	84	52	Zuführung an Rücklagen
87	5	0	0	0	53	saldierter Fehlbetrag
440	418	416	419	419	6	Zu- und Absetzungen
440	418	416	419	419	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
39.165	39.064	40.314	39.208	40.027	7	Ausgabevolumen

Kompendium wichtiger Fachbegriffe

bereinigte

Ausgaben

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

investive

Ausgaben

siehe → Investitionsausgaben

konsumtive

Ausgaben

siehe laufende → Ausgaben

laufende

Ausgaben

Summe der Personalausgaben, konsumtiven → Sachausgaben und Zinsausgaben

Ausgabevolumen

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

Bruttoinlandsprodukt

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

Bruttowertschöpfung

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

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 Konjunktur-

turbereinigungsverfahren ein. Bei der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente eines Landes wird zunächst der Betrag der gesamtstaatlichen Produktionslücke mit der anteiligen Budgetsemielastizität der Länder multipliziert und dann auf der Grundlage ihres jeweiligen Anteils am gesamten Steueraufkommen auf die einzelnen Länder verteilt.

Bundesergänzungszuweisungen

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

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

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

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

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen unterdurchschnittlicher Mittel aus der Forschungsförderung nach § 11 Abs. 6 FAG.

Deckungslücke

Unterschiedsbetrag zwischen → Ausgabevolumen und → Einnahmenvolumen

Defizit

siehe → Finanzierungsdefizit

konjunkturelles

Defizit

auch: konjunkturbedingte Komponente des → Finanzierungsdefizits; gibt Auskunft darüber, welcher Teil eines Finanzierungsdefizits durch unmittelbare konjunkturelle Wirkung (insbesondere konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen) verursacht ist. Nicht empirisch beobachtbar;

kann nur mithilfe theoretischer Modelle ermittelt werden.

strukturelles

Defizit

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

Defizitquote

Verhältnis des → Finanzierungsdefizits zu den bereinigten → Ausgaben

bereinigte

Einnahmen

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

investive

Einnahmen

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

finanzkraftabhängige

Einnahmen

Summe der Steuereinnahmen, des Finanzausgleichs unter den Ländern und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

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.

Einnahmenvolumen

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

Extrahaushalt

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

bundesstaatlicher

Finanzausgleich

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

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

- 2. Stufe: horizontale Steuerverteilung. Das Steueraufkommen der Ländergemeinschaft wird den einzelnen Ländern zugeordnet, und zwar (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens (Wohnsitz oder Betriebsstätte). Die *Steuerzerlegung* korrigiert erhebungstechnisch bedingte Verzerrungen des örtlichen Aufkommens. Die horizontale *Umverteilung* zwischen den Ländern erfolgt allein über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung (Finanzkraftausgleich).

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

existieren *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*. Siehe → Bundesergänzungszuweisungen.

besondere

Finanzierungsausgaben

Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen

Finanzierungsdefizit

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

besondere

Finanzierungseinnahmen

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

Finanzierungssaldo

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

Föderalismusreform I

Im Zentrum der Föderalismusreform I, die im September 2006 in Kraft trat, standen die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und die Aufhebung der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (unter Aufteilung ihrer Materien auf Bund und Länder). Für Berlin ist darüber hinaus die Änderung des Grundgesetzes von großer Bedeutung, die die gesamtstaatliche Repräsentation in der Hauptstadt als Aufgabe des Bundes nunmehr auch im Grundgesetz explizit fest schreibt (Art. 22 Abs. 1 GG).

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

Kennziffersystem

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

Kreditfinanzierungsquote

Verhältnis von → Neuverschuldung zu bereinigten → Ausgaben

Mischfinanzierungen

- Art. 91a GG [Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes];
- Art. 91b GG [Gemeinschaftsaufgaben Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre, Bildungsevaluation];
- Art. 91c GG [Gemeinschaftsaufgabe IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern];
- Art. 91d GG [Gemeinschaftsaufgabe Verwaltungs-Benchmarking für Bund und Länder];
- Art. 91e GG [Grundsicherung für Arbeitssuchende];
- Art. 104a Abs. 3 GG [Geldleistungsgesetze des Bundes]; Art. 104 a Abs. 4 GG [Zustimmungserfordernis des Bundesrats zu bestimmten Bundesgesetzen mit Kostenfolgen];
- Art. 104a Abs. 6 GG [Regelung der Lastentragung von Bund und Ländern bei Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen];
- Art. 104b GG [Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen

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

- Art. 104c GG [Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur];
- Art. 104d GG: Der Bund kann den Ländern zweckgebunden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen im sozialen Wohnungsbau gewähren.
- Art. 109 Abs. 5 [Regelung der vertikalen und horizontalen Aufteilung möglicher Sanktionszahlungen nach Maastricht-Vertrag];
- Art. 125c GG: Die zeitliche Vorgabe zur Fortgeltung der Regelungen zum GVFG-Bundesprogramm zum 1. Januar 2025 ist gestrichen worden, um eine sofortige Änderung der fortgeltenden Bestimmungen zu ermöglichen.
- 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 wurden abgeschafft. Die horizontale Umverteilung zwischen den Ländern erfolgt allein über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer-Verteilung. Die Gemeindefinanzkraft wird dabei statt mit den bisherigen 64 % zu 75 % berücksichtigt.
- Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen werden fortgeführt, Ausgleichsgrad und -tarif dabei erhöht.
- Sonderbedarfs-BEZ für neue Länder und Berlin sowie Konsolidierungshilfen entfielen, Entflechtungsmittel in Umsatzsteuer-Festbetrag umgewandelt; neue Gemeindesteuerkraft-BEZ und Forschungs-BEZ (Berlin nicht beteiligt).
- Fortführung GVFG-Bundesprogramm, Einführung Sanierungshilfen für Saarland und Bremen; Stabilitätsrat: auch Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse.
- Aufgabenerledigung im Bundesstaat: Bund für Verwaltung der Bundesautobahnen verantwortlich (u.a. Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung); Ausweitung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes auf kommunale Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen und Ausweitung Unterhaltsvorschuss.
- Der Stabilitätsrat überwacht seit 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, Finanzkraftausgleich unter den Ländern, 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 Umfang 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.

Schalenkonzzept

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 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 betrug 105 Mrd. Euro und ist degressiv ausgestaltet, die Zuweisungen liefen 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 betrug rund 51 Mrd. Euro, die Zuweisungen liefen mit dem Jahre 2019 ebenfalls aus.

Die neuen Länder und Berlin berichteten 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 Kennziffersystems 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 seit dem Jahr 2020 die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr.

Siehe auch → Kennziffersystem, → Standardprojektionen.

Standardprojektion

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

gesamtwirtschaftliche

Steuerquote

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

finanzielle

Transaktionen

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

- einnahmeseitig Darlehensrückflüsse, Veräußerung von Beteiligungen, Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich,
- ausgabeseitig Vergabe von Darlehen (einschl. Gewährleistungen), Erwerb von Beteiligungen, Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich.

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

Vermeidung von Haushaltsnotlagen

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

- die laufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),
- die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,
- die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

Siehe → Stabilitätsrat.

Zins-Steuer-Relation

auch: Zins-Steuer-Quote; Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen

(ggf. unter Hinzurechnung der Einnahmen aus dem bundesstaatlichen → Finanzausgleich (erste zwei Stufen) und Allgemeinen → Bundesergänzungszuweisungen sowie ggf. auch von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen).

