

Finanzplanung  
von Berlin  
2021 bis 2025

Beschluss des Senats von Berlin vom 17. August 2021  
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin  
Druck: A8 Druck- und Medienservice, 10625 Berlin

## Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Rahmenbedingungen, Pandemie und Risiken	7
2	Konsolidierung und Haushaltsüberwachung	23
3	Investitionen	33
4	Finanzpolitische Strategie	39
5	Eckwerte der Finanzplanung 2021 bis 2025 und Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA	47
6	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	51
7	Gemeinsames Schema	63
	 Kompodium wichtiger Fachbegriffe	 67
	 Anlage: Investitionsprogramm des Landes Berlin für die Jahre 2021 bis 2025 (auf den gelben Seiten)	



## **Vorwort**

Berlin ist aufgrund seiner diversifizierten Wirtschaftsstruktur, dank eines teilweise dynamischen Arbeitsmarkts und nicht zuletzt dank des entschiedenen Handelns von Bundes- und Landesregierung bisher besser durch die Corona-Krise gekommen als anfänglich gedacht. Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes sind weniger stark negativ betroffen worden als in den meisten anderen Ländern.

Gleichwohl wird – wie bereits in der letztjährigen Finanzplanung prognostiziert – immer deutlicher sichtbar, dass die Pandemie nicht nur in vielen gesellschaftlichen Bereichen, sondern auch in der Finanzpolitik eine Neuorientierung einleiten wird müssen. Der strukturelle Verlust von mindestens einem Jahr Wachstum und Steuereinnahmen sowie dauerhaft höhere Ausgabenniveaus in staatlichen Aufgabenbereichen wie der öffentlichen Gesundheitsvorsorge und der Digitalisierung implizieren zwingend, dass Ausgabenniveaus in anderen Bereichen beschränkt oder gar zurückgefahren werden müssen. Diese Aufgabe wird durch bereits vor der Pandemie angestoßene, langfristige Ausgabenzuwächse, die künftige Haushalte bereits binden, zusätzlich erschwert.

Diese Herausforderung war bereits im Senatsentwurf für den Doppelhaushalt der Jahre 2022/2023 zu bewältigen; die Nutzung der Rücklagen des Landes konnte dort aber noch einen wesentlichen Beitrag leisten. Ohne diese Rücklagen wird der Anpassungspfad in den Jahren ab 2024 im Haushaltsvollzug der Vorjahre neu geschaffene Reserven nutzen sowie für zwei bis drei Jahre mit Ausgabenhöchstgrenzen (Plafonds) arbeiten müssen.

Ebenso wie die Bekämpfung der Pandemie oder des Klimawandels duldet die Sicherung nachhaltig finanzierter öffentlicher Haushalte keinen Aufschub. Eine klare, objektive Analyse der Lage und, darauf aufbauend, entschiedenes, vorausschauendes Handeln ist die Voraussetzung für die Bewältigung dieser Herausforderung. Die vorliegende Finanzplanung gibt den Handlungsrahmen hierfür vor, der nun zügig in konkretes Handeln umgesetzt werden muss. Verantwortliches Agieren beginnt nicht in ferner Zukunft, sondern im Hier und Jetzt.

Dr. Matthias Kollatz



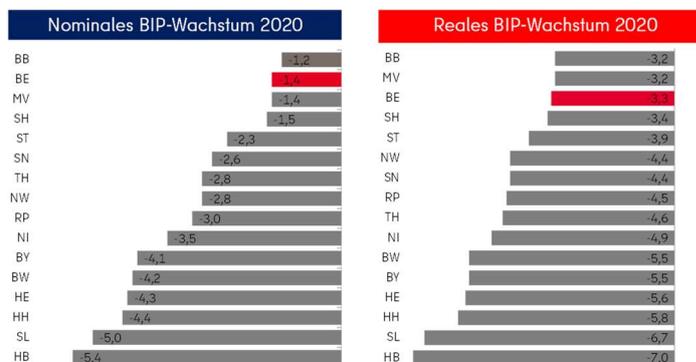
## 1 Rahmenbedingungen, Pandemie und Risiken

- Wirtschaft und Finanzen Berlins wurden wie in allen Ländern stark, wie-wohl unterdurchschnittlich, von der Pandemie getroffen, wobei sich die Branchen sehr unterschiedlich entwickelten. Die Arbeitsmarktentwicklung verlief heterogen.
- Die Steuereinnahmen erholen sich nach dem tiefen Einbruch 2020 stetig; eine strukturelle Lücke zu den prä-pandemisch prognostizierten Einnahmen bleibt aber bestehen.
- Jenseits eines möglicherweise rascher als erwartet sich vollziehenden wirtschaftlichen Aufschwungs haben die Risiken für den Haushalt überwiegend potentiell negative Wirkung.
- Berlins Einwohnerzahl ist 2020 erstmals seit Jahren wieder geschrumpft. Der Bevölkerungsverlust an Brandenburg verfestigt sich und schmälert die Steuerbasis Berlins. Die mittel- bis langfristige Wirkungen der Pandemie auf Wanderungsbewegungen sind noch unklar.

### 1.1 Berlin kommt wirtschaftlich relativ gut durch die Pandemie

Mit einer Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 3,3% war die Berliner Wirtschaft im Jahr 2020 wie alle Länder negativ von der Pandemie und ihren Auswirkungen betroffen. Allerdings war der Rückgang des BIP in Berlin im Vergleich zum bundesweiten Minus von 4,9% unterproportional (Abb. 1). Berlin ist damit, u.a. wegen des breiten Branchenmix' seiner Wirtschaft, bisher besser durch die Krise gekommen als fast alle anderen Länder.

### Berlin weniger stark vom BIP-Einbruch 2020 betroffen



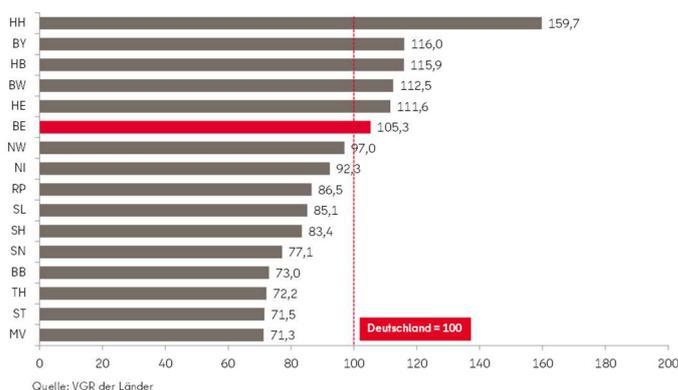
Quelle: VGR der Länder  
Abb. 1 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



Die Entwicklung der verschiedenen Teilbereiche der Berliner Wirtschaft war dabei von einer deutlichen Heterogenität gekennzeichnet. Stabilisierend wirkten das verarbeitende Gewerbe, das seinen Umsatz 2020 gegenüber dem Vorjahr sogar um 2,7% steigern konnte, der öffentliche Dienst und Teile des Dienstleistungssektors wie der IuK-Sektor sowie der Versand- und internetbasierte Handel. Besonders negativ betroffen waren v.a. der stationäre Einzelhandel (mit Ausnahme des Lebensmitteleinzelhandels) sowie die Bereiche Gastronomie und Hotellerie, Messewesen, Kultur und Tourismus.

Da die industrieorientierten Länder im Süden der Republik sowie die beiden anderen Stadtstaaten als internationale Logistik- und Handelszentren von der Pandemie relativ stark betroffen waren, lag das Berliner BIP pro Kopf in 2020 wiederum und sogar noch deutlicher als im Vorjahr über dem Bundesdurchschnitt (Abb. 2). Damit verstetigt sich der erfreuliche Trend der letzten Jahre; die Entwicklung dürfte aber derzeit statistisch überzeichnet sein.

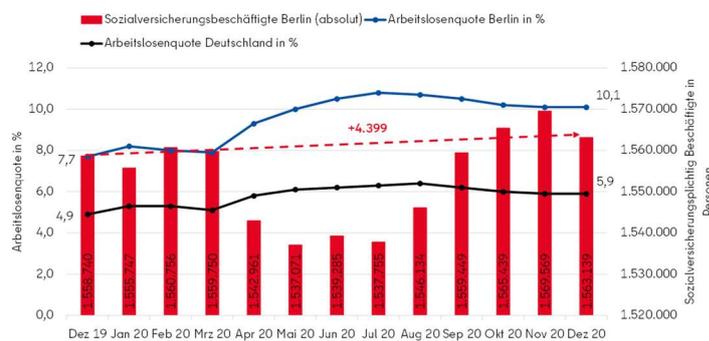
### Nominales BIP 2020 p. c. im Ländervergleich



Hinsichtlich der Entwicklung im laufenden Jahr deuteten die Stimmungsindikatoren (IHK-Umfrage) der Berliner Wirtschaft bereits zum Jahresbeginn 2021 auf eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung hin. Dieser Befund hat sich in der jüngsten Befragung der IHK bestätigt: Danach ist die Stimmung in der Berliner Wirtschaft so gut wie seit einem Jahr nicht mehr, wobei die ausgeprägte Spreizung zwischen optimistischen und weiterhin negativ betroffenen Branchen weiter anhält. Veränderte Nachfragestrukturen sowie dynamisch wachsende Exportmärkte widerspiegelnd berichten die verarbeitende Industrie, die IuK-Branche sowie der Onlinehandel von besseren Geschäften als vor der Krise. Im Gastgewerbe dagegen berichten nahezu alle Befragten von schlechten Geschäften, bei persönlichen Dienstleistern sind es 55 Prozent und im Einzelhandel 43 Prozent.

Eine Zweiteilung gab es auch auf dem Berliner Arbeitsmarkt (Abb. 3): Einerseits ist die Arbeitslosenquote, ausgehend von einem ohnehin im Ländervergleich höheren Niveau, in Berlin 2020 stärker gestiegen als in anderen Ländern und im Bundesdurchschnitt (Quote Berlin März 2020 / Dez. 2020: 7,9% / 10,1%; bundesweit: 5,1% / 5,9%). Allein im Gastgewerbe wurde ein Rückgang der Zahl der Beschäftigten um 14,6% verzeichnet, wobei das Segment der Teilzeitbeschäftigten hiervon überproportional stark betroffen war. Andererseits ist trotz höherer Arbeitslosigkeit die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse entgegen dem Bundestrend (-0,2%) im Jahr 2020 gestiegen (+3.760 oder 0,2%). Verantwortlich für den positiven Beschäftigungstrend waren v.a. die Informations- und Kommunikationsbranche, Post- und Kurierdienste, Unternehmensberater und der öffentliche Dienst. Der Rückgang der Erwerbstätigkeit konzentrierte sich mithin auf das Segment der geringfügig Beschäftigten, wohingegen sich die seit Längerem sehr positive Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zwar deutlich abkühlte, aber positiv blieb. Dies dürfte auch erklären, warum das Lohnsteueraufkommen des Landes im Krisenjahr 2020 und danach stabil blieb.

### Arbeitslosenquote steigt überdurchschnittlich bei steigender Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung



Quelle: Agentur für Arbeit

Abb. 3 Senatverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



## 1.2 Auswirkung der Pandemie auf die Steuereinnahmen

Die Corona-Pandemie hat auf der Einnahmenseite aller öffentlichen Haushalte tiefe Spuren hinterlassen. Die Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung führten zu einer zeitweiligen Lähmung von Teilen der Wirtschaft. Die Folge waren signifikante Steuerausfälle bei den Unternehmenssteuern, der Lohnsteuer, der Umsatzsteuer und den Gemeindesteuern.

Bund und Länder haben bereits mit Beginn der Pandemie eine Reihe von Stützungsmaßnahmen ergriffen, um weitergehenden ökonomischen Schaden von der deutschen Volkswirtschaft abzuwenden. Hierzu zählt zunächst das Instrument der

Kurzarbeit, das im Jahr 2020 in erheblichem Ausmaß in Anspruch genommen wurde, um Arbeitsplätze zu erhalten. In Berlin entsprach die Verlaufskurve der realisierten Kurzarbeit dem bundeweiten Trend; das Niveau der Inanspruchnahme relativ zur Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze war jedoch aufgrund der Struktur des Berliner Arbeitsmarktes etwas geringer. Das Kurzarbeitergeld ist grundsätzlich steuerfrei und unterliegt dem Progressionsvorbehalt, so dass sich die Krise direkt in einer negativen Entwicklung des bundesweiten Lohnsteueraufkommens niederschlägt. Daneben wurden den von der Krise betroffenen Unternehmen und Selbständigen kurzfristig umfangreiche steuerliche Erleichterungen eingeräumt, um deren Liquidität zu sichern. Hierzu zählt u.a. die Möglichkeit, Steuern befristet zinsfrei zu stunden oder Steuervorauszahlungen abzusenken, was insbesondere zu Steuerrückgängen bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer geführt hat.

Die Prognose des gesamtstaatlichen Steueraufkommens fand seinen (negativen) Höhepunkt in der Mai-Steuerschätzung 2020, in der über den gesamten Schätzzeitraum bis 2024 die bundesweiten Einnahmeerwartungen um insgesamt 316 Mrd. Euro abgesenkt werden mussten. Seit diesem Zeitpunkt haben drei weitere Steuerschätzungen stattgefunden, in denen sowohl die pandemiebedingten Auswirkungen auf das Steueraufkommen als auch die Auswirkungen aus Rechtsänderungen (u.a. Stützungsmaßnahmen) abgebildet wurden.

Mit zunehmendem Durchschreiten der Krise konnten die Einnahmeerwartungen sukzessive wieder nach oben angepasst werden. Auch wenn damit die Einnahmehinbrüche etwas weniger tief ausfallen als ursprünglich befürchtet, verbleiben ggü. dem vor der Krise erwarteten Niveau gewaltige Steuermindereinnahmen. Im Jahr 2020 blieb das gesamtstaatliche Steueraufkommen um rd. 77 Mrd. Euro hinter dem Erwartungswert aus der letzten Steuerschätzung vor Beginn der Krise zurück (Steuerschätzung vom Oktober 2019). Im laufenden Jahr wird sich dieser Fehlbetrag nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2021 auf rd. 72 Mrd. Euro belaufen, was sich in den Folgejahren mit Fehlbeträgen zwischen rd. 50 bis 63 Mrd. Euro pro Jahr fortsetzen wird.

Neben den krisenbedingten gesamtwirtschaftlichen Effekten wird das Steueraufkommen auch durch Steuerrechtsänderungen determiniert. Zu den wesentlichen umgesetzten Rechtsänderungen zählen u.a.:

- 1. Corona-Steuerhilfegesetz (befristeter ermäßigter Umsatzsteuersatz in der Gastronomie sowie Steuererleichterungen beim Kurzarbeitergeld)
- 2. Corona-Steuerhilfegesetz (befristete Absenkung der Umsatzsteuersätze, Veränderung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, Anhebung der Höchstbetragsgrenzen beim Verlustrücktrag, befristete Einführung einer degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, 300

Euro Kinderbonus, Anhebung des steuerlichen Entlastungsbetrags von Alleinerziehenden und Erhöhung der steuerlichen Forschungszulage).

- Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen (jeweils hälftige Übernahme der Gewerbesteuer ausfälle der Kommunen durch Bund und Länder).
- 2. Familienentlastungsgesetz (Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge, Anhebung der Grundfreibeträge, Abmilderung der kalten Progression).
- 3. Corona-Steuerhilfegesetz (Änderungen beim steuerlichen Verlustrücktrag, 150 Euro Kinderbonus, Verlängerung der Umsatzsteuerabsenkung im Bereich der Gastronomie)

Die Berliner Steuereinnahmen werden über den Bund-Länder-Finanzverbund grundsätzlich von der bundesweiten Entwicklung determiniert. Entsprechend wirkte sich die Corona-Pandemie auch auf die Berliner Steuereinnahmen aus. Im Einklang mit den oben genannten Wirtschaftsdaten scheint Berlin fiskalisch *relativ* betrachtet recht stabil durch die Pandemie gekommen zu sein. Die Berliner Steuerkraft auf Landesebene, d.h. die originären Steuern des Landes nach dem Aufkommen, die im Jahr 2019 erstmals auf über 100% des bundesweiten Durchschnitts gestiegen war, lag nach vorläufigen Berechnungen auch 2020 darüber. Allerdings sind die Daten aufgrund der sehr unterschiedlichen fiskalischen Wirkungen der Pandemie in den Ländern verzerrt und nur bedingt belastbar.

*Absolut* betrachtet brach das Berliner Steueraufkommen im Jahr 2020 um rd. 1,1 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr ein und lag damit um rd. 1,9 Mrd. Euro unter dem Haushaltsansatz. (Abb. 4)

### Finanzkraftabhängige Einnahmen in Berlin (Mio. Euro)



Abb. 4 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



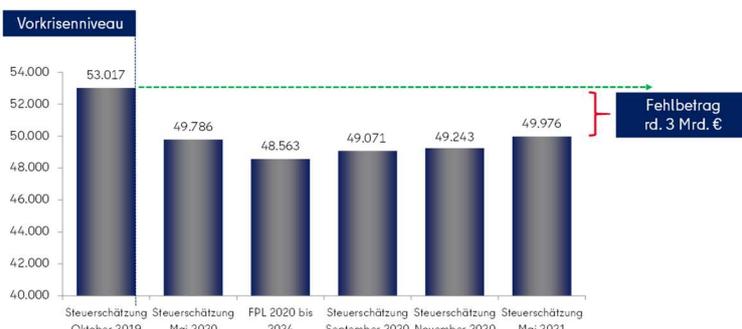
Insgesamt bestätigen die Steuerschätzungen die Analyse des vergangenen Jahres: Selbst im Fall einer raschen Rückkehr zum prä-pandemischen BIP-Niveau erfahren die öffentlichen Haushalte im Vergleich zu dem vor der Pandemie prognostizierten Einnahmepfad einen dauerhaften Einnahmeverlust, der sich in einer Parallelverschiebung der erwarteten Einnahmeline nach unten widerspiegelt. Das heißt, die ursprünglich für das Jahr  $t$  erwarteten Steuereinnahmen werden erst ca. in  $t+2$ , also zwei Jahre später erzielt werden. Diese Parallelverschiebung ist in allen öffentlichen Haushalten zu beobachten und spiegelt einerseits den pandemiebedingten wirtschaftlichen Einbruch, aber andererseits auch die konjunkturstützenden Rechtsänderungen, von denen viele auf längere Zeit angelegt sind, wider. Ähnlich wie in der Finanzkrise 2008/2009 bleiben die Erwartungen zu den zukünftigen Einnahmen damit dauerhaft unter dem bisherigen Wachstumspfad. Nach der aktuellen Schätzung vom Mai 2021 wird das Berliner Steueraufkommen auch in den Folgejahren um 1,5 bis 1,7 Mrd. Euro pro Jahr hinter dem Vorkrisenpfad zurückbleiben. Anders gesagt: Die Steuereinnahmen werden auch in den kommenden Jahren wieder ansteigen, je nach konjunktureller Entwicklung auch mit dynamischen Wachstumsraten. Dies erfolgt aber auf einem niedrigeren Niveau als vor der Corona-Krise, so dass die der bisherigen Haushalts- und Finanzplanung zugrundeliegenden Einnahmeerwartungen nicht wieder erreicht werden (vgl. Abb. 5).

### Steuerschätzung Mai 2021: Steuerausfälle durch Corona leicht niedriger als erwartet (Mio. Euro)



Im Saldo aus Konjunktorentwicklung und Rechtsänderungen haben sich die Einnahmeerwartungen für Berlin in den letzten Steuerschätzungen zwar leicht verbessert, ggü. dem ursprünglichen Niveau besteht allerdings ein gewaltiger „Fehlbetrag“ bei den Steuereinnahmen von gut 3 Mrd. Euro für die beiden Jahre des Doppelhaushaltes (DHH) 2022/2023 (vgl. Abb. 6).

## Erwartungen zu den Steuereinnahmen\* in Berlin für den Doppelhaushalt 2022/2023 im Zeitablauf (Mio. Euro)



Stand Juni 2021: Mio. €. \* Steuereinnahmen, Finanzausgleich, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, inkl. Sofortprogramm „Aufholen nach Corona“ Abweichungen in den Summen durch Rundungen möglich.

Abb. 6 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



In der Gesamtschau haben die finanziellen Stützungsmaßnahmen durch Bund und Länder wesentlich dazu beigetragen, noch weitergehenden ökonomischen Schaden für die deutsche Volkswirtschaft durch die Corona-Pandemie abzuwenden und die Grundlagen dafür zu legen, fiskalisch aus der Krise herauszuwachsen. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten im Sommer 2021 stimmen optimistisch für die weitere wirtschaftliche Entwicklung, was sich auch in einer günstigeren Entwicklung der Steuereinnahmen niederschlagen könnte. Dabei darf aber nicht aus dem Blick geraten, dass sich je nach dem weiteren pandemischen Verlauf auch wieder eine Verschärfung der Situation ergeben könnte, die die Einnahmenentwicklung erneut dämpfen könnte.

### 1.3 Einwohnerentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung ist einnahme- wie ausgabeseitig von zentraler Bedeutung für die Finanzplanung des Landes. Dies macht es umso wichtiger, den 2020 erfolgten Bruch im langjährigen Trend der Bevölkerungsentwicklung Berlins einer genaueren Analyse zu unterziehen.

#### *Methodische Vorbemerkung*

Zur Ermittlung der Einwohnerzahl Berlins werden zwei Statistiken geführt: Die amtliche Bevölkerungsfortschreibung sowie das Melderegister. Beide weichen sowohl hinsichtlich der Bestands- als auch der Flussgrößen – zum Teil signifikant – voneinander ab. Nicht zuletzt weil die amtliche Bevölkerungsfortschreibung die relevante Größe für die Finanzausstattung des Landes ist, wird in der folgenden Analyse auf diese Daten zurückgegriffen. Dies entspricht auch einer Empfehlung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg (vgl. Kasten).

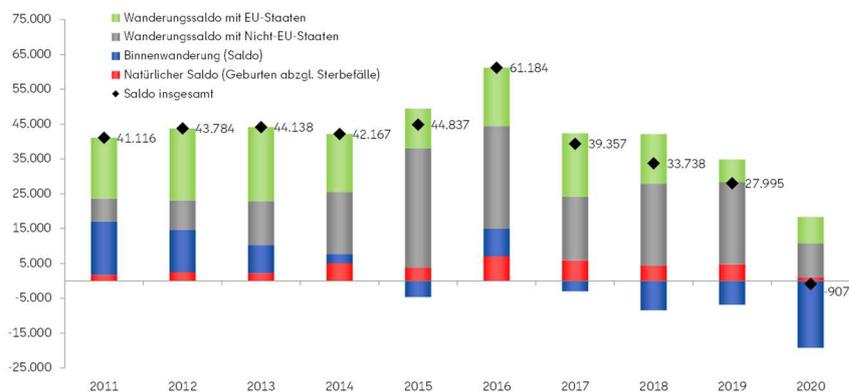
*„Unterschiede zwischen der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung und der Einwohnerregisterstatistik führen immer wieder zu Irritationen und Nachfragen. Wesentliche Ursache hierfür ist der Zweck der Statistiken, woraus sich sowohl methodische Unterschiede als auch verschiedene Ansprüche in der Qualitätssicherung ableiten. Der im Vergleich zum Einwohnerbestand des Melderegisters substantiell niedrigere Bevölkerungsstand der Fortschreibung geht auf die Bereinigung um Karteileichen und Mehrfachmeldungen durch den Zensus 2011 zurück. Die Entwicklung über die Zeit ist – ausgehend vom Anfangsbestand des Zensus – sehr ähnlich und deren Unterschiede fallen nicht so stark ins Gewicht. Insbesondere bei Bestandsentwicklungen, deren relative Veränderung sich sehr nahe am Nullwachstum orientiert, können Unterschiede in der Methodik und Qualitätsprüfung dazu führen, dass beide Bestandsentwicklungen unterschiedliche Vorzeichen haben. Für die Beurteilung des Bevölkerungsbestands sollten stets die Ergebnisse des Zensus bzw. der Bevölkerungsfortschreibung und die dazugehörigen Bilanzen der natürlichen Bevölkerungsbewegung und der Wanderungen verwendet werden.“ (Quelle: Stellungnahme des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg an SenFin vom 1. Juli 2021)*

#### *Bevölkerungsentwicklung in Berlin seit dem Zensus 2011*

Die Bevölkerung des Landes Berlin ist seit dem letzten Zensus 2011 um 371.723 Personen auf nunmehr 3.664.088 Personen am Ende des Jahres 2020 angestiegen. Dies ist bundesweit das absolut und relativ höchste Wachstum. Das Jahr 2020 bildet dabei eine Zäsur in diesem Prozess: War in den Jahren 2011-19 ein Anstieg der Bevölkerungszahl um 25.000 – 55.000 pro Jahr zu verzeichnen, sank die Zahl 2020 erstmals und zwar um 5.403 Personen. Der positive Außenwanderungssaldo hat sich durch die Corona-Beschränkungen mit rd. 17.300 Personen nahezu halbiert, der negative Binnenwanderungssaldo dagegen gegenüber den Vorjahren mehr als verdoppelt. Markant ist auch die Entwicklung der natürlichen Bevölkerungsbewegung: Während der Geburtenüberschuss in den Vorjahren zwischen rd. 4.000 und rd. 6.000 Personen schwankte, ist er im letzten Jahr auf 1.051 Personen zurückgegangen – wesentlich bestimmt durch den Anstieg der Gestorbenen. (vgl. Abb. 7)

Es ergibt sich mithin die Frage, ob es sich bei der Entwicklung des Jahres 2020 um eine pandemiebedingte Aberration oder einen Trendbruch handelt. Dazu ist es zunächst hilfreich, sich die Bestimmungsfaktoren für den Trend der Jahre vor 2020 näher anzuschauen. Neben dem bemerkenswerten, aber quantitativ weniger bedeutenden natürlichen Saldo war die Bevölkerungsentwicklung im Wesentlichen vom Außen- und Binnenwanderungssaldo getrieben.

## Komponenten des Einwohnerwachstums



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

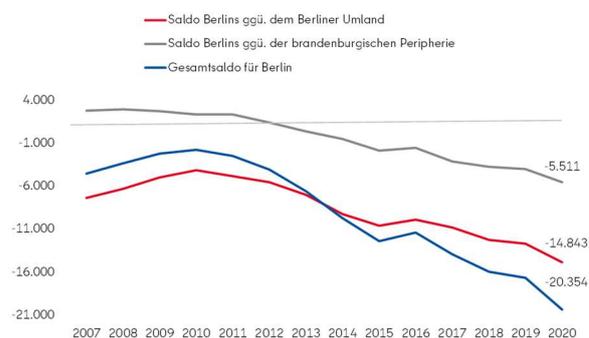
Abb. 7 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



Der Zuzugsüberschuss aus dem Ausland war dabei im gesamten Zeitraum seit 2011 der maßgebliche Wachstumsfaktor, dem eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Wanderungsmotive zu Grunde lag: Erstens Arbeits- und Armutsmigration, v.a. aus Süd- und Südosteuropa, u.a. in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-12, zweitens eine verstärkte Flucht-Migration und drittens ein nicht fluchtbedingter Zuzug aus einer Vielzahl von Ländern, der auf der Attraktivität Berlins für Wissenschaft, Kultur und Lebensstil sowie dem Wachstum des hiesigen Arbeitsmarkts beruht.

Der Binnenwanderungssaldo als zweiter, weit weniger gewichtiger Wachstumsmotor war zunächst einige Jahre positiv, wechselte dann das Vorzeichen und ist seit dem Jahr 2017 durchgängig negativ. Dieser Saldo bewegte sich zumeist im vierstelligen, in wenigen Fällen im niedrigen fünfstelligen Bereich (unter 20.000 Personen). Ausschlaggebend für den negativen Binnenwanderungssaldo war stets der negative Saldo mit Brandenburg (vgl. Abb. 8): Er wuchs fast durchgängig von rd. -4.000 Personen (2012) auf dann rd. -20.000 Personen (2020) an. Motive für den Wegzug in das direkte Umland, zunehmend auch an die Peripherie in Brandenburg dürften im angespannten Wohnungsmarkt Berlins, subjektiver Unzufriedenheit mit weichen Faktoren wie Umwelt- und Lebensqualität, Qualität der Schulen und einem stärkeren subjektiven Sicherheitsempfinden zu suchen sein. Im Zuge der Pandemie dürfte die verstärkte Möglichkeit, im Home Office zu arbeiten und damit das Pendeln zu reduzieren, als Argument hinzugetreten sein. Insgesamt hat Berlin seit dem Zensus 2011 113.415 Personen an Brandenburg verloren. Ohne diesen Aderlass wäre die Bevölkerungszahl Berlins in diesem Zeitraum um rd. 485.000 Personen, also fast eine halbe Mio. Menschen, angewachsen.

## Wanderungssaldo Berlin ggü. Brandenburg



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Abb. 8 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



Eine klar negative Wanderungsbilanz ggü. dem Umland ist nicht untypisch für Metropolregionen. In Berlin vollzieht sich die Entwicklung als Nachwirkung der deutschen Teilung möglicherweise nur konzentrierter als anderswo und hat mit Blick auf die Finanzausstattung des Landes (wie bei den beiden anderen Stadtstaaten auch) geographiebedingt den besonderen Gesichtspunkt, dass die Umlandwanderung in ein anderes Bundesland erfolgt. Die oben genannten 113.415 an Brandenburg verlorenen Personen sind aus finanzpolitischer Sicht mehrfach nachteilig: Erstens verringern sie die Kaufkraft und damit das originäre Steueraufkommen in Berlin; dieser Effekt wird zweitens durch die Sozialstruktur der Abwanderung (überwiegend einkommens- und steuerstarke Familien) verstärkt; drittens fehlen diese Personen bei der einwohnerorientierten bundesweiten Umsatzsteuerverteilung. Diese Überlegungen sind bei der grundsätzlich uneingeschränkt positiven Kooperation und Verflechtung mit dem Land Brandenburg – insbesondere bei siedlungs- und wohnungspolitischen Aspekten – stets zu berücksichtigen.

*2020 und die Folgejahre: Welchen Einfluss hat Corona mittelfristig auf die Bevölkerungsentwicklung?*

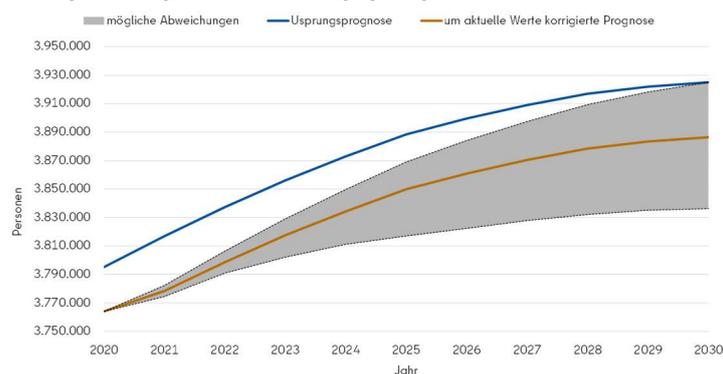
Während der Trendbruch beim natürlichen Saldo des Jahres 2020 sich, bei aller Unsicherheit, relativ eindeutig als pandemiebedingter Einmaleffekt identifizieren lassen dürfte, ist wegen der Vielzahl der Motive und Ursachen für Außen- und Binnenwanderung eine Prognose der weiteren Entwicklung dieser Faktoren schwierig. Hinzu kommt die Unsicherheit darüber, welche der von der Corona-Pandemie ausgelösten Veränderungen – etwa das Arbeiten von zu Hause oder ein Wandel im Sozialverhalten – dauerhaft, welche temporär sind.

Folgende Annahmen scheinen grundsätzlich plausibel:

- Einerseits werden langfristig wirkende Wachstumstrends nur gebremst, aber nicht aufgehoben. Berlin ist immer noch eine Metropole mit nationaler und internationaler Strahlkraft, und es gibt auch in Corona-Zeiten Wachstumsbranchen in der Stadt (u.a. Start-ups, Forschung, Baugewerbe, IT, Logistik, öffentlicher Dienst), die zumindest teilweise auch eine physische Präsenz erfordern.
- Andererseits macht die Digitalisierung die Arbeit standortunabhängiger und verringert Agglomerationsvorteile, auch wenn es sie nicht aufheben dürfte. Gleichzeitig mindert die Unsicherheit über den weiteren Pandemieverlauf und v.a. damit evtl. verbundener einschränkender Maßnahmen zu ihrer Eindämmung die Attraktivität von Zuzügen. So ist z.B. unklar, ob, wann und in welchem Umfang wieder Präsenzveranstaltungen für Studierende angeboten werden. Davon wird abhängen, ob sich Studierende ihren Wohnsitz in Berlin suchen oder digital von ihrem aktuellen Wohnsitz außerhalb Berlins studieren werden.

Der Senat von Berlin hatte im Februar 2020 die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vorgelegte Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2018-2030 beschlossen, die in Abb. 9 wiedergegeben ist (blaue Linie). Zwischenzeitlich liegt die tatsächliche Bevölkerungszahl für das Jahr 2020 vor. Unterstellt man, was realistisch sein dürfte, *nicht*, dass dieser absolute Rückgang in den Folgejahren durch im Vergleich zur ursprünglichen Prognose höheren Wachstumsraten ausgeglichen wird, wird allein dieser Effekt des Jahres 2020 zu einer nach unten abgesenkten Parallelverschiebung der Prognose führen<sup>1</sup>. Die tatsächliche

### Überprüfung Bevölkerungsprognose 2020-30



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Senatsbeschluss Berlin Februar 2020, eigene Berechnungen

Abb. 9 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



<sup>1</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass es sich dabei um einen Wert der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung handelt. Im Übrigen beruht die Bevölkerungsprognose auf Daten des Einwohnermelderegisters. Wie weiter oben im Text dargestellt, gibt die amtliche Bevölkerungsfortschreibung den aktuellen Bevölkerungsstand präziser wieder.

Entwicklung dürfte sich in einem Korridor um diese Linie herum vollziehen, wobei es aus heutiger Sicht wahrscheinlicher ist, dass sich Berlin in mittlerer Perspektive auf eine flachere Wachstumskurve einstellen muss.

#### 1.4 Risiken

Neben dem offensichtlichen Risiko eines erneuten Anstiegs der Infektionszahlen und daraus ggf. notwendig werdender Schutzmaßnahmen gibt es eine Reihe weiterer Risiken, die Wirtschaft und Haushalt des Landes beeinträchtigen können.

##### *Konjunktur*

Die schnelle konjunkturelle Erholung ist erfreulich und hat aufgrund der starken Auslandsnachfrage und wegen des Auflösens des Konsumstaus das Potential, zumindest in den Jahren 2021 und 2022 sogar noch etwas stärker auszufallen als derzeit prognostiziert. Der rasche Wiederaufschwung nach dem pandemiebedingten Einbruch zeigt, dass es richtig war, mit umfangreichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen auf die Pandemie zu reagieren.

Die rasche Erholung sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Anpassungsprozess an die post-Corona-Welt durchaus Friktionen mit sich bringen wird. Dabei handelt es sich um strukturelle Effekte, die verzögert zum unmittelbaren Pandemiegeschehen eintreten, gleichwohl konjunkturelle Effekte haben werden. Exemplarisch für diese strukturellen Effekte seien genannt:

- Es zeichnet sich ab, dass die Pandemie einen wirtschaftlichen Strukturwandel bewirkt, der einige bestehende Geschäftsmodelle bedroht, andere befördert. Dies zeigt sich illustrativ im Bereich des Einzelhandels (stationär vs. internetbasiert) und bei Büroimmobilien (mehr Home Office). Je nach Wirtschaftsstruktur und abhängig davon, wie schnell der Strukturwandel sich vollzieht, kann dieser Strukturwandel per Saldo zumindest temporär negative Wachstumseffekte haben.
- Die Insolvenzzahlen sind aufgrund der rechtlichen Änderungen, der großzügigen staatlichen Unterstützung und der raschen Erholung noch immer atypisch niedrig. Hier wird es eine Korrektur geben, die sich dann auch negativ auf die Kreditportfolien der Banken sowie auf die Steuereinnahmen auswirken wird.
- Die Mitgliedsstaaten der Eurozone sind wirtschaftlich wie epidemiologisch unterschiedlich stark von der Pandemie betroffen, und der Erholungsprozess vollzieht sich nicht gleichmäßig. Gleichzeitig variieren Defizit- und Schuldenniveaus ebenso stark wie die jeweilige Schuldentragfähigkeit der Euro-Staaten. Dies hat, ähnlich wie nach der Finanzkrise 2008/09 das Potential, für Spannungen innerhalb der Eurozone zu sorgen.

- Weltweit hat die Pandemie dazu geführt, dass Unternehmen die Struktur ihrer Lieferketten überprüfen und Regierungen Autarkiebestrebungen, Protektionismus und Industriepolitik intensivieren. Als offene, von freien Märkten abhängige Volkswirtschaft ist Deutschland hiervon besonders betroffen.
- Die Zentralbanken haben zur Bekämpfung der Wirkungen der Pandemie ihre bereits vor der Pandemie sehr expansive Geldpolitik perpetuiert und teilweise sogar noch expansiver gestaltet. Die bereits vor der Pandemie daraus entstandenen Ungleichgewichte in den Finanzmärkten und die Rekordverschuldung des privaten Sektors stellen ein latentes Risiko dar.

### Zinsentwicklung

Angesichts des bereits vor der Pandemie sehr hohen und infolge der Pandemie stark angestiegenen Schuldenstands ist die Entwicklung des Zinsniveaus ein wichtiger Faktor für die Finanzlage und ein latentes Risiko für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes. Dass sich das Zinsänderungsrisiko für das Land infolge des höheren Schuldenstands erhöht, ist unvermeidbar.

Gegenwärtig stellt sich die Zinsentwicklung aus Sicht des Landes noch günstig dar. Das Zinsniveau für öffentliche Anleihen hat sich angesichts verbesserter Wachstumsaussichten, höherer Staatsverschuldung und anziehender Inflationsraten von den Tiefstständen im Frühjahr 2020 deutlich entfernt; allerdings rentieren insbesondere die langen Laufzeiten noch immer im negativen Bereich. Abb. 10 zeigt exemplarisch die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe. Der Refinanzierungssatz des Landes Berlin entwickelte sich korrespondierend.

### Zinsentwicklung

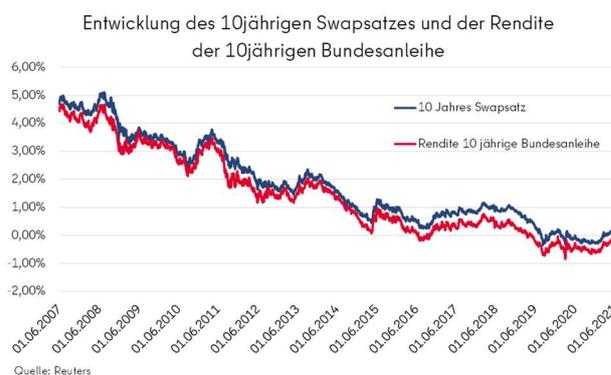


Abb. 10 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



Die EZB hat in ihren geldpolitischen Beschlüssen vom Juni 2021 noch einmal bekräftigt, dass die Leitzinsen auf oder unter dem ggw. Niveau verharren werden, solange sich die Inflationsrate in der Eurozone nicht nachhaltig und dauerhaft der Zielmarke von nahe, aber unter 2% nähert. Zugleich hat die EZB die Fortsetzung ihrer Ankaufprogramme betont.

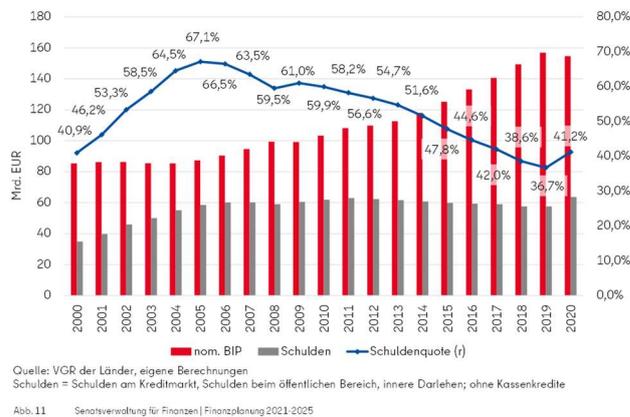
Auch und gerade vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Verschuldung verfolgt der Senat weiterhin konsequent das Ziel, die günstigen Finanzierungsbedingungen durch ein langfristig orientiertes und vorausschauendes Schuldenmanagement zu sichern.

- Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditmarktschulden des Landes ist seit Ende 2007 von 7,09 Jahren auf 8,66 Jahre (Stand 30.06.2021) gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der durchschnittliche Nominalzins des fest verzinsten Schuldenportfolios von 4,14% auf 1,49% gesunken.
- Die Kreditaufnahme in der ersten Jahreshälfte 2021 erfolgte überwiegend über festverzinsliche Kredite, woraus sich eine Durchschnittslaufzeit von 13,62 Jahren für die gesamte Aufnahme im ersten Halbjahr ergibt. Damit entfielen per 30.06.2021 bereits rund 35% aller Fälligkeiten auf Laufzeiten von mehr als 10 Jahren. Der strategische Ansatz einer Verlängerung der Durchschnittslaufzeit des Schuldenportfolios durch die Aufnahme von Krediten mit langer Laufzeit wird weiterverfolgt. Ziel ist es, das Fristenprofil künftig so zu gestalten, dass das Refinanzierungsvolumen ab 2024 im langfristigen Mittel bei rund 5,5 Mrd. Euro p.a. liegt.

Mit der vom Parlament beschlossenen notfallbedingten Kreditaufnahme ist die Verschuldung des Landes relativ zum regionalen BIP im Laufe des Jahres 2020 spürbar um 4,5 Prozentpunkte angestiegen.<sup>2</sup> (Abb. 11) Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese stichtagsbezogene Betrachtung per 31. Dezember 2020 noch nicht die vollständige Schuldenaufnahme der etatisierten 7,3 Mrd. Euro beinhaltet (vgl. Kapitel 2.1, S. 24). Der Senatsentwurf zum DHH 2022/2023 sieht eine weitere Schuldenaufnahme von insgesamt ca. 1 Mrd. Euro vor. Es bedarf daher rechnerisch eines nominalen BIP-Wachstums in Berlin von rund 2% pro Jahr, um die Schuldenquote mindestens stabil auf dem erhöhten Niveau von Ende 2020 zu halten.

<sup>2</sup> Das Sinken des Nenners der Schuldenquote, also des regionalen BIP, trug dabei offenkundig ebenfalls zur Erhöhung der Schuldenquote bei.

## Schuldenquote Berlins sinkt



### Bundestagswahl

Parallel zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin am 26. September d.J. finden Wahlen zum Deutschen Bundestag statt. Auf der Basis der vorliegenden Programme der Parteien ist absehbar, dass ein zu schließender Koalitionsvertrag auf Bundesebene wie in der Vergangenheit auch wieder Elemente enthalten wird, die die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ko-finanzierte Programme oder das gesamtstaatliche Steueraufkommen betreffen. Einnahmeseitig sind u.a. eine, bekanntlich auch international diskutierte, Reform der Unternehmensbesteuerung, Entlastungen kleiner und mittlerer Einkommen, eine Änderung der Alterseinkünftebesteuerung und mögliche Änderungen bei der Grunderwerbsteuer im Gespräch. Darüber hinaus wird auch zukünftig regelmäßig über die Anhebung des steuerlichen Existenzminimums zu entscheiden sein. Die vorliegende Finanzplanung kann diesen Entwicklungen nicht vorgreifen. Es ist aber offenkundig, dass sie die Planungsgrundlagen für den zu beschließenden DHH 2022/2023 ebenso berühren werden wie die Prognose für die Planungsjahre 2024/25. Auch an dieser Stelle zeigt sich wiederum, dass es vernünftig ist, Haushalte mit einem Puffer für unvorhergesehene Entwicklungen aufzustellen.

### Landesunternehmen

Wie viele Unternehmenseigner hat auch das Land Berlin im Zuge der Pandemie seine Unternehmen und Beteiligungen finanziell mit hohen Beträgen unterstützt. Die bereits geleisteten und geplanten Zuführungen frischen Eigenkapitals und Verlustausgleiche summieren sich auf rund 1 Mrd. Euro. Diese Unterstützungen waren inhaltlich voll gerechtfertigt und unternehmerisch geboten; sie deuten aber auch

darauf hin, dass Berlin aufgrund seines umfangreichen Beteiligungsportfolios auch ein großes unternehmerisches Risiko trägt. Da es die erklärte politische Absicht des Senats ist, durch Kommunalisierung das unternehmerische Engagement weiter auszubauen, werden auch das unternehmerische Risiko und damit die Risiken für den Haushalt des Landes weiter steigen.

### *Zensus*

Die Corona-Pandemie hatte auch Auswirkungen auf die Vorbereitungen des Zensus, so dass der Stichtag des Zensus nun um ein Jahr auf Mai 2022 verschoben wurde. Die amtliche Einwohnerzahl auf der Basis des Zensus ist ein wesentlicher Faktor bei der bundesweiten Umsatzsteuerverteilung, so dass sich Korrekturen der Einwohnerzahl durch den Zensus unmittelbar auf die Finanzsituation von Ländern und Gemeinden auswirken.

Auf das Haushaltsrisiko für Berlin aus dem bevorstehenden Zensus wurde bereits in den letzten Finanzplanungen verwiesen. Infolge des Zensus 2011 war die amtliche Einwohnerzahl des Landes Berlin durch die Statistischen Ämter um rund 179.000 Personen nach unten korrigiert worden, was seitdem mit finanziellen Einbußen Berlins von rd. 470 Mio. Euro pro Jahr verbunden ist. Die finanziellen Auswirkungen des kommenden Zensus können grundsätzlich vorab nicht belastbar eingeschätzt werden. Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport arbeitet daran, die Meldestrukturen in Berlin zu verbessern sowie Über- und Untererfassungen im Melderegister zu korrigieren. Damit soll negativen Auswirkungen des nächsten Zensus soweit wie möglich entgegengewirkt werden.

### *R- und A-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 sind 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.

## 2 Konsolidierung und Haushaltsüberwachung

- Pandemiebedingt schloss der Haushalt des Jahres 2020 mit einem Defizit ab, das aber geringer ausfiel als befürchtet. Die notfallbedingte Kreditaufnahme von 7,3 Mrd. Euro floss überwiegend in eine Rücklage. Der Schuldenstand erreicht in absoluten Werten ein historisches Rekordniveau.
- Berlin hat die Schuldenbremse im ersten Jahr ihrer Gültigkeit auf Länderebene eingehalten; dabei wurde von der im Regelwerk vorgesehenen Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen Gebrauch gemacht.
- Bei der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat war Berlin nach den vorläufigen Daten für 2020 trotz des hohen Anstiegs beim Schuldenstand nur bei der Zins-Steuer-Quote auffällig. Ursächlich ist der starke Anstieg der Schulden auch in den anderen Ländern.
- Berlin ist offiziell kein Konsolidierungsland mehr. Trotz der Pandemie gelang es 2020 wie in allen Vorjahren, die Vorgabe einzuhalten; Berlin hat sogar einen strukturellen Überschuss in Höhe von rd. 373 Mio. Euro erzielt.

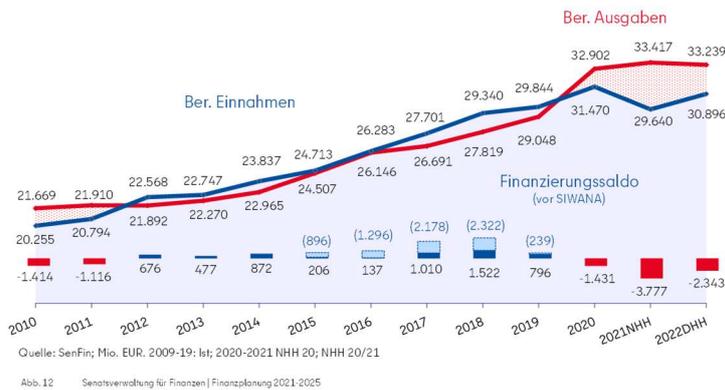
### 2.1 Erfolgreicher Konsolidierungskurs unterbrochen

Mit dem Jahr 2020 endete Corona-bedingt die lange Phase von acht Jahren in Folge, in denen Berlin den Haushalt mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen konnte (Abb. 12). Planerisch war auch für beide Jahre des Doppelhaushalts 2020/2021 ursprünglich ein Überschuss vorgesehen, der jedoch nicht realisiert werden konnte. Allerdings verlief das Jahr 2020 fiskalisch mit einem Finanzierungssaldo von -1.431 Mio. Euro letztlich weniger ungünstig als erwartet. Für 2021 ist gemäß dem 1. NHH 2021 ein Finanzierungsdefizit von 3.777 Mio. Euro etatisiert, wobei sich zur Jahresmitte abzeichnet, dass auch dieses Jahr das Ist-Ergebnis voraussichtlich deutlich besser ausfallen wird als das Planergebnis.

Mit dem 2. NHH 2020 hat Berlin die Gelder aus der Konjunkturausgleichsrücklage, die zu diesem Zeitpunkt einen Bestand von 327 Mio. Euro aufwies, vollständig entnommen. Der Senatsentwurf für den 2. NHH 2020 sah darüber hinaus eine Mischung aus konjunktur- und notfallbedingter Kreditaufnahme von rd. 6 Mrd. Euro vor, wobei diese Mittel ausdrücklich zur Deckung pandemiebedingter Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben in beiden Jahren des Doppelhaushalts 2020/2021 verwendet werden sollten. Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat die Kreditaufnahme im endgültigen 2. NHH 2020 auf 7,3 Mrd. Euro in der ausschließlichen Form notfallbedingter Kredite erhöht und einen Tilgungszeitraum von 27 Jahren, beginnend ab 2023 festgelegt. Daraus resultiert, zusätzlich zur laufenden Tilgung der

bestehenden Altsschulden, eine jährliche Tilgungsverpflichtung von rund 270 Mio. Euro bis 2050.

## Entwicklung der Finanzierungssalden



Der Schuldenstand des Kernhaushalts des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2020 63,71 Mrd. Euro (Tabelle 1).<sup>3</sup> Damit wurde der bisherige Schuldenhöchststand des Landes aus dem Jahr 2011 (62,9 Mrd. Euro) übertroffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kassenmäßig per Ende 2020 noch nicht die gesamte durch den 2. NHH 2020 erfolgte Kreditermächtigung in Höhe von 7,3 Mrd. Euro ausgeschöpft worden war, da der 2. NHH so spät im Jahr verabschiedet wurde, dass eine Inanspruchnahme der Kreditmärkte für den Gesamtbetrag nicht möglich und sinnvoll gewesen wäre. Gleichwohl ergab sich aufgrund des, wie erwähnt, letztlich unerwartet guten Verlaufs des Haushaltsjahres 2020 ein hoher Liquiditätsüberschuss, der sich durch die nachlaufenden Kreditaufnahmen Anfang 2021 noch einmal erhöhte. Diese Mittel in Höhe von über 5,3 Mrd. Euro wurden der Rücklage nach § 62 LHO („Pandemie-Rücklage“) zugeführt, aus der im laufenden Jahr und ggf. in Folgejahren pandemiebedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen abgedeckt werden. 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. Gläubiger des inneren Darlehens ist im Wesentlichen das Investitionssondervermögen SIWA, aus dem die Mittel etappenweise abfließen.

<sup>3</sup> 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.

<b>Tabelle 1: Schulden des Landes Berlin</b>			
In Mio. Euro	Per 31.12.2019	Per 31.12.2020	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln	54.102	59.802	+5.700
Schulden bei öffentlichen Haushalten	666	631	-35
Innere Schulden	2.786	3.271	+485
<b>Summe Schulden Kernhaushalt <sup>1)</sup></b>	<b>57.555</b>	<b>63.705</b>	<b>+6.150</b>
Schulden in Extrahaushalten <sup>2)</sup>	13	75	+62
<b>Summe Schulden in Kern- und Extrahaushalten <sup>1)</sup></b>	<b>57.568</b>	<b>63.780</b>	<b>+6.212</b>

<sup>1)</sup> ohne Kassenkredite

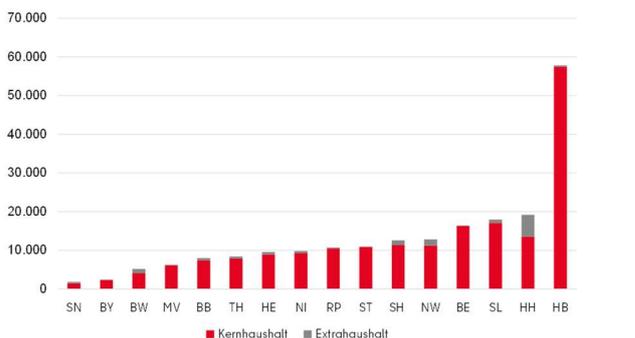
<sup>2)</sup> Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich

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

Per Jahresende 2020 beliefen sich die Schulden der Extrahaushalte des Landes Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich auf rund 75 Mio. Euro. Berlin ist damit weiterhin eines der Länder mit einer geringen Verschuldung in Extrahaushalten. Dies ist zum einen darin begründet, dass das Land bisher nur wenigen Extrahaushalten eine Ermächtigung zur Aufnahme von Schulden erteilt hat, zum anderen darin, dass Berlin seine Extrahaushalte ebenso wie seine Beteiligungsunternehmen eng überwacht. Allerdings hat sich der Schuldenstand der Extrahaushalte Berlins im vergangenen Jahr von dem niedrigen Ausgangswert aus vervierfacht.

Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) ist nach den Daten per Jahresende 2020 deutlich auf 16.307 Euro angestiegen, wobei der Anteil der Verschuldung in den Extrahaushalten mit 21 Euro pro Kopf im Ländervergleich gering ist. Berlin liegt in der aggregierten Betrachtung der Schulden in Kern- und Extrahaushalten weiterhin auf dem viertletzten Platz, vor Bremen, dem Saarland und Hamburg (vgl. Abb. 13).<sup>4</sup> Der Abstand zum Saarland und zu Hamburg ist aber geringer geworden.

### Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt (Euro pro Einwohner per 31.12.2020)



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

Abb. 13 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



Die Vergleichbarkeit der Länder hinsichtlich der Schuldenstände und der fiskalischen Entwicklung hat in der Pandemie abgenommen, da die Länder sehr unterschiedliche Wege des Umgangs mit den fiskalischen Folgen der Pandemie gewählt haben. Während einige Länder alle Maßnahmen über den Kernhaushalt abwickeln, haben andere Sondervermögen gegründet bzw. Rücklagen gebildet. Auch die ge-

<sup>4</sup> Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2020 beim nicht-öffentlichen Bereich pro Einwohner (per 30.06.2020) gem. Fachserie 14, Reihe 5 des Statistischen Bundesamtes. Flächenländer inkl. Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

wählten Kreditaufnahme- und Ausgabezeitpunkte weichen voneinander ab. Die daraus resultierende beschränkte Vergleichbarkeit berücksichtigend ist es gleichwohl instruktiv, einen Blick auf die kassenmäßigen Nettokreditaufnahmen und vorläufigen Finanzierungssalden des Jahres 2020 zu werfen. Dafür wurden die verschiedenen Finanzierungswege der Länder vergleichbar gemacht, indem Kernhaushalte und Sondervermögen aggregiert betrachtet werden.

Bei einer generell sehr hohen Spannweite der kassenmäßigen Nettokreditaufnahme pro Kopf fällt Berlin durch die höchste Nettokreditaufnahme auf (vgl. Abb. 14) Dabei gilt zu beachten, dass Berlin anders als die anderen Länder die Kreditaufnahmen für 2020 und 2021 im Haushalt für 2020 verortete, was die Aufnahme in 2020 überzeichnet.<sup>5</sup> Die anderen Länder werden also mit ihren Kreditaufnahmen in kumulierter Betrachtung über mehrere Jahre in der Tendenz nachziehen; der Abstand zu den anderen Ländern sollte mithin in der – sachlich gebotenen – Mehrjahressicht schrumpfen. Gleichwohl gilt: Mit einer Kreditaufnahme von 7,3 Mrd. Euro wird Berlin mit einer rechnerischen p.c. Kreditaufnahme von rd. 2.000 Euro auch dann vermutlich noch am oberen Ende der Skala liegen. Dies gilt allzumal, da einige Länder, die vermeintlich besonders hohe Kreditaufnahmen ankündigten, diese am Ende vermutlich gar nicht in dieser Höhe aufnehmen werden.

### Kassenmäßige p.c. Nettokreditaufnahme inkl. Corona-Extrahaushalte (in Euro)

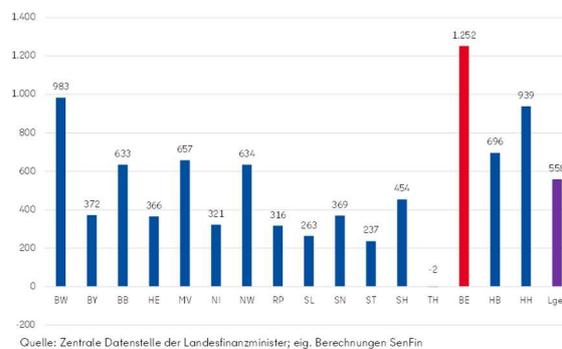


Abb. 14 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025

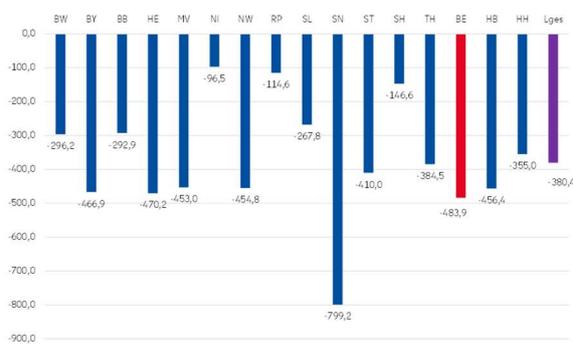


Entsprechendes gilt für die Betrachtung der p.c. Finanzierungssalden (vgl. Abb. 15). Berlin schneidet hier schlechter ab als der Durchschnitt der Länder. Auch bei dieser Analyse ist bei der Interpretation zu berücksichtigen: Länder, die sich die Möglich-

<sup>5</sup> Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die kassenmäßige Kreditaufnahme Berlins im Jahr 2020 noch nicht die vollständigen 7,3 Mrd. umfasste.

keit verschafft haben, auch über 2021 hinaus Mittel aus den Corona-Extrahaushalten zu verausgaben, werden in den Folgejahren damit Mehrausgaben finanzieren können und entsprechende negative Effekte auf den Finanzierungssaldo dieser Jahre haben. In einer überjährigen Betrachtung werden sich indes die kumulierten Finanzierungssalden noch stärker annähern. Aber auch hier bleibt es dabei, dass, wenn und soweit die vollen 7,3 Mrd. verausgabt werden, der kumulierte Effekt bei BE überdurchschnittlich hoch sein wird. Im Übrigen dürfte auch der überdurchschnittliche hohe Aufwuchs der Personalausgaben in 2020 (+5,9%; Durchschnitt aller Länder: +4,4%) dazu beigetragen haben, dass der Finanzierungssaldo Berlins auffällig schlechter ausfällt als der Länderdurchschnitt. Dieser hohe Aufwuchs, der bis ins Jahr 2021 reicht, ist teilweise dem Heranführen der Beamtenbesoldung an den Länderdurchschnitt geschuldet, was in 2021 abgeschlossen wurde.

### p.c. Finanzierungssaldo inkl. Corona-Extrahaushalte (in Euro)



Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; eig. Berechnungen SenFin  
Abb. 15 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



## 2.2 Haushaltsüberwachung

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

### *Laufende Haushaltsüberwachung*

Ausgangspunkt der laufenden Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern ist die jährliche Berichterstattung wichtiger Haushaltskennziffern an den Stabilitätsrat. 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 soll 2023 erneut evaluiert werden.<sup>6</sup>

Für alle Kennziffern sind Schwellenwerte festgelegt, die sich aus den jeweiligen Länderdurchschnitten zuzüglich verabredeter Aufschläge errechnen und für die Stadtstaaten teilweise von denen der Flächenländer abweichen. Eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwerts wird als Auffälligkeit gewertet. Sind drei oder mehr Kennziffern oder die Standardprojektion auffällig, so leitet der Stabilitätsrat ein Evaluationsverfahren ein. Die nächsten Stabilitätsberichte sind dem Stabilitätsrat von allen Ländern und dem Bund im Oktober 2021 vorzulegen.

Die nachstehende Tabelle 2 zeigt in der besonderen, für Zwecke der Stabilitätsberichterstattung festgelegten Abgrenzung, wie sich die Berliner Meldung nach den vorläufigen Werten für das Ist 2020 zu den Schwellenwerten verhält. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kennziffern für das Jahr 2020 nur bedingt vergleichbar und damit nur bedingt aussagekräftig sind, da die Länder zur Bekämpfung der fiskalischen Folgen der Pandemie sehr unterschiedliche Strategien eingeschlagen haben, was die Schwellenwerte verzerrt.

<b>Tabelle 2: Lfd. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat</b>		
Vorl. Werte für Ist 2020 bzw. für Standardprojektion der möglichen Zuwachsrate	<b>Berlin</b>	<b>Schwellenwert</b>
Finanzierungssaldo je Einwohner, Euro	-196	-692
Kreditfinanzierungsquote, % <sup>1)</sup>	17,4	15,9
Schuldenstand Kernhaushalt je Einwohner, Euro	16.329	16.398
Zins-Steuer-Quote, %	4,3	4,1
Standardprojektion Zeitraum 2020-2027	1,9	1,8

<sup>1)</sup> Ein negativer Wert bei der Kreditfinanzierungsquote impliziert eine Nettotilgung. Werte für Standardprojektion noch nicht verfügbar.

Danach war Berlin im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2020 im Rahmen des Kennziffernsystems insgesamt unauffällig und hat somit die laufende Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat eingehalten. Bei der Zins-Steuer-Quote lag Berlin wie schon 2019 erneut über dem Schwellenwert, was neben dem hohen Schulden-

<sup>6</sup> Vgl. Beschlüsse des 20. Plenums des Stabilitätsrats. [https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20191213\\_20.Sitzung/Sitzung20191213\\_node.html](https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20191213_20.Sitzung/Sitzung20191213_node.html)

stand auf die sehr vorsichtige Refinanzierungsstrategie mit längeren Durchschnittslaufzeiten und einem geringen Anteil variabel verzinsten Kredite zurückzuführen ist. Hingegen scheint Berlin 2020 erstmals seit Einführung des Kennziffersystems bei der Schuldenquote unauffällig geworden zu sein; ursächlich hierfür ist jedoch keine absolute Verbesserung Berlins, sondern vielmehr eine relative Verbesserung des Landes aufgrund des starken Anstiegs des Schwellenwerts in Folge der hohen Kreditaufnahme der Ländergesamtheit.

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 3 Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Wert der Länder liegt. Da die Ausgaben der Ländergesamtheit schematisch und mit Standardannahmen gerechnet in der Periode 2020-2027 um 1,8% steigen werden, ist Berlin auch bei dieser Kennziffer unauffällig.

### *Konsolidierungsvereinbarung und Konsolidierungshilfen*

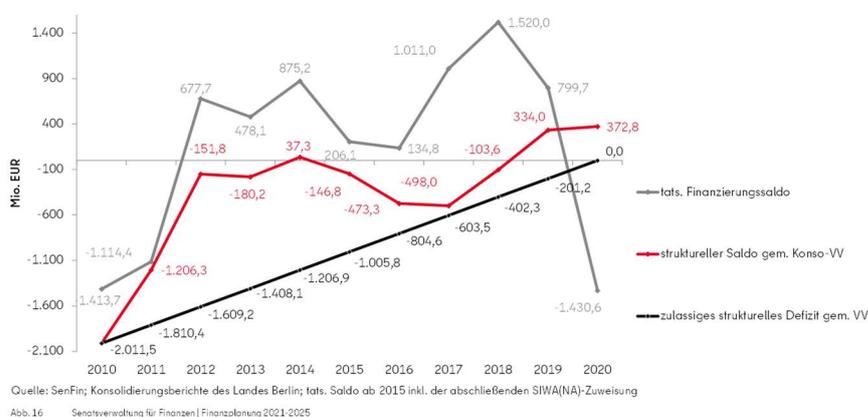
Zur Vorbereitung auf die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 wurden 2011 mit fünf Ländern, darunter Berlin, Konsolidierungsvereinbarungen getroffen. Darin verpflichteten sich diese Länder auf einen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite auf Null im Jahr 2020; im Gegenzug erhielten sie, sofern sie die vereinbarten jährlichen Obergrenzen einhielten, Konsolidierungshilfen. Diese beliefen sich im Falle Berlins auf 80 Mio. Euro jährlich; eine letzte Teilrate in Höhe von 27 Mio. Euro erhielt Berlin, das die Vorgaben in jedem Jahr der Laufzeit der Vereinbarung erfüllte, im Jahr 2020.

Die Einhaltung der festgelegten Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits war dem Stabilitätsrat jährlich mit einem Konsolidierungsbericht im April des Folgejahres nachzuweisen. Der Senat von Berlin hat dem Stabilitätsrat im Juni 2021 den letzten Konsolidierungsbericht vorgelegt. Der Stabilitätsrat stellte fest, dass Berlin seine Verpflichtungen erfüllt habe; das Konsolidierungsverfahren ist damit endgültig abgeschlossen.

Trotz der Belastung des Haushalts durch die Pandemie hat es Berlin im Jahr 2020 vermocht, die anspruchsvolle Vorgabe eines gemäß den Regeln der Konsolidierungshilfenvereinbarung strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erfüllen. Berlin ist damit trotz des hohen Finanzierungsdefizits in Folge der Corona-Pandemie seiner

grundgesetzlichen Pflicht vollauf gerecht geworden. Der strukturelle Finanzierungssaldo gemäß Konsolidierungshilfenvereinbarung lag bei rund 373 Mio. Euro und damit deutlich oberhalb der für 2020 einschlägigen Zielmarke von Null (vgl. Abb. 16). Das tatsächliche Finanzierungsdefizit von 1.431 Mio. Euro wurde dabei vor allem durch die negative Konjunkturkomponente ausgeglichen, die die konjunkturellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt abbildet. Das im Rahmen der Konsolidierungshilfenvereinbarung konzipierte Verfahren der Konjunkturbereinigung hat sich mithin in einer extrem schwierigen Situation als sachgerecht und zielführend erwiesen.

### Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos



Mit dem endgültigen Abschluss des Konsolidierungsverfahrens entfällt ein wichtiger Anker für den erfolgreichen Konsolidierungskurs des Landes. An seine Stelle tritt die seit dem 1. Januar 2020 geltende Schuldenbremse.

### Einhaltung der Schuldenbremse

Im November 2020 berichtete der Senat von Berlin in seinem Stabilitätsbericht gegenüber dem Stabilitätsrat erstmalig auch über die Einhaltung der seit dem 1.1. 2020 geltenden Schuldenbremse. Die Berichterstattung stand dabei unter dem Vorzeichen der Aktivierung der sowohl im Grundgesetz als auch im BerlSchuldenbremseG vorgesehenen Ausnahmeregeln für eine außergewöhnliche Notsituation. Die Schuldenbremse war 2020 also keineswegs ausgesetzt oder gar abgeschafft; vielmehr wurde in Berlin, im Bund und den anderen Ländern von den ausdrücklich im Regelwerk vorgesehenen Ausnahmeregeln für den Fall von Notsituationen Gebrauch gemacht. Das Regelwerk hat mithin bewiesen, dass es auch für außergewöhnliche und schwerwiegende Krisensituationen sachgerecht und hinreichend flexibel ist.

Die auf gesetzlichen Vorgaben beruhende jährliche 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.

Da zum Zeitpunkt der Berichterstattung an den Stabilitätsrat nur der Senatsentwurf für den 2. NHH 2020 / 1. NHH 2021 vorlag, basiert die Berichterstattung an den Stabilitätsrat auf diesem Datenstand. Danach hat Berlin – unter Berücksichtigung der Notsituation – die landesrechtliche Schuldenbremse eingehalten; die Ergebnisse des harmonisierten Analyseschemas waren unauffällig. Die endgültige Berichterstattung zum Ist 2020 und zum Plan 2021 wird mit dem Stabilitätsbericht 2021 erfolgen. Die vorläufige Rechnung deutet jedoch darauf hin, dass Berlin auch im Ist 2020 die Vorgaben der landesrechtlichen Schuldenbremse eingehalten hat und im harmonisierten Analyseschema weiterhin unauffällig war.

### 3 Investitionen

- Die Fortschreibung der Investitionsausgaben ist von der Corona-Pandemie und den zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen beeinflusst.
- Wie bisher liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der schulischen Infrastruktur. Mehr noch als bislang muss der Fokus auf die Erweiterung der Schulplatzkapazität gerichtet werden.
- Mit den in den Vorjahren erwirtschafteten Haushaltsüberschüssen, die dem SIWA zugeführt wurden, wird das Investitionsvolumen des Landes Berlin ergänzt, da die beschlossenen Maßnahmen unabhängig vom Prinzip der Jährlichkeit ausfinanziert sind.

#### 3.1 Investitionsprogramm und Schwerpunkte

Zwar soll der bereits eingeleitete Kurswechsel in der Investitionspolitik im Land Berlin nachhaltig abgesichert werden, doch kann dies nicht auf einem weiterhin überproportionalen Anstieg der Investitionsausgaben geschehen, zumal die Auswirkungen der durch die Pandemie bedingten Einschnitte nicht überwunden sind. Daher müssen künftig – wie bereits im Vorjahr – Priorisierungen und zeitliche Verschiebungen vorgenommen werden, zumal nachfragebedingte Preisanstiege auf Seiten des Baugewerbes und der mit ihm verbundenen Branchen zu verzeichnen sind. Nachdem bereits in der Finanzplanung 2020 bis 2024 bei den berücksichtigten Baumaßnahmen knapp 700 Mio. Euro an Gesamtkostensteigerungen gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen waren, haben sich allein in der Hauptverwaltung weitere Gesamtkostensteigerungen in Höhe von rund 252 Mio. Euro ergeben. Maßnahmen mit geschätzten Gesamtkosten von insgesamt rund 339 Mio. Euro sind gleichwohl neu in das Investitionsprogramm aufgenommen worden.

Die Investitionsstrategie des Landes ruht im Wesentlichen auf drei Säulen: auf dem Kernhaushalt des Landes, dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) und auf den Infrastrukturinvestitionen der landeseigenen Unternehmen. Über den Kernhaushalt und das SIWA stehen Berlin jährlich mehr als 3,0 Mrd. Euro für Investitionen zur Verfügung. Daneben tätigen die Beteiligungsunternehmen regelmäßig mehr als 2,5 Mrd. Euro und in der Spitze sogar bis zu 5,5 Mrd. Euro an Investitionen pro Jahr in die Infrastruktur für die öffentliche Daseinsvorsorge in Berlin.

Die zur Einhaltung der Eckwerte der Investitionsausgaben bereits im Investitionsprogramm 2020 bis 2024 erforderlichen pauschalen Minderausgaben in den Jahren

2022 (= 1.003 Mio. Euro) und 2023 (= 1.214 Mio. Euro) konnten durch Priorisierungen, Verschiebungen und auch durch die Verwendung von Ansparungen der Vorjahre (Finanzierung durch Rücklageentnahmen und Sondervermögen) in einem ersten Schritt auf 770 Mio. Euro in 2022 und 726 Mio. Euro in 2023 reduziert werden. Angesichts der bestehenden Deckungslücke zwischen den Investitionsbedarfen und den unter Berücksichtigung investiver pauschaler Minderausgaben (PMiA) verfügbaren Mitteln erweist es sich als erforderlich, den Investitionsplafonds über die im Dezember 2020 fortgeschriebenen Eckwerte (2022 = 2,27 Mrd. Euro; 2023 = 2,57 Mrd. Euro) hinaus anzuheben. Der Senat hatte zunächst am 22.12.2020 Investitionseckwerte in Höhe von 2,1 Mrd. Euro (2022) bzw. 2,4 Mrd. Euro (2023) als ausweitbaren Rahmen benannt, der zusätzlich noch um 170 Mio. Euro p.a. aus der Auflösung des Sondervermögens Schulbaufinanzierungsfonds aufstockbar wäre. Nach aktuellem Stand der Haushaltsplanaufstellung 2022/2023 zeichnet sich jedoch für 2022 ein Investitionsbedarf in Höhe von 3.011 Mio. Euro und für 2023 in Höhe von 3.520 Mio. Euro als notwendiger Eckwert ab. Gegenüber dem Ist 2020 der Investitionsausgaben des Kernhaushalts in Höhe von 2.218 Mio. Euro bedeutet dies einen massiven Anstieg, der ab 2024 wieder auf einen nachhaltig finanzierbaren linearen Steigerungspfad zurückgeführt werden muss. Für 2024 wird daher ein Investitionseckwert von 2.780 Mio. Euro und für 2025 einer von 2.900 Mio. Euro festgesetzt. Die in der Investitionsplanung genannten maßnahmenscharf belegten Investitionen für die Jahre 2022 bis 2025 liegen allerdings noch deutlich oberhalb dieser Werte:

2022 = 3.781 Mio. Euro

2023 = 4.246 Mio. Euro

2024 = 4.204 Mio. Euro

2025 = 4.576 Mio. Euro

Folglich bestehen in den betreffenden Jahren entsprechende Handlungsbedarfe, die durch zu erbringende investive pauschale Minderausgaben (inkl. pauschale investive Minderausgaben auf bezirklicher Ebene) in folgender Höhe abgebildet werden:

2022 = 770 Mio. Euro

2023 = 726 Mio. Euro

2024 = 1.424 Mio. Euro

2025 = 1.676 Mio. Euro

Insbesondere für den Zeitraum ab 2024 zeichnet sich somit ab, dass eine strenge Priorisierung der Investitionsmaßnahmen unerlässlich sein wird.

Auf Grund der hohen pauschalen Minderausgaben und Kostensteigerungen besteht auch bei den nachfolgenden Fortschreibungen des Investitionsprogramms Handlungsbedarf, um ein Davonlaufen der Investitionsausgaben zu vermeiden.

Erstmalig ist für die Haushaltsjahre eine Aufteilung eines Teils des Handlungsbedarfs auf Ressorts vorgenommen worden, die proportional an den jeweiligen Investitionsvolumina ausgerichtet ist.

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

- Außerhalb des Schulbaus dürfen 2022 und 2023 weiterhin ohne schriftliche Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen keine neuen Baumaßnahmen begonnen werden. Sofern Ausschreibungen noch nicht erfolgt sind, sind diese bis 2023 zurückzustellen. Begonnene Planungen dürfen zu Ende geführt werden.
- Außerhalb des Schulbaus dürfen neue Baumaßnahmen auch planerisch nicht-begonnen werden, sofern sie offene Finanzierungsreste im Investitionsprogramm aufweisen (positiver Saldo in der Spalte „Rest ab 2026“). Andernfalls muss der Senatsverwaltung für Finanzen ein Finanzierungskonzept vorgelegt werden, das eine Realisierbarkeit auch beim vorgesehenen Investitionsplafonds aufzeigt. Hierzu bedarf es insbesondere einer Priorisierung aller mittelfristig vorgesehenen Investitionsvorhaben der jeweiligen Ressorts, d.h. Maßnahmegruppen im Kapitel 1250.
- Vorgenannte Restriktionen gelten auch für Zuschuss- bzw. Zuwendungsbau-maßnahmen (z.B. für Zuschüsse an SILB/SODA oder Charité für Baumaßnahmen).
- Alle sonstigen Maßnahmen der Investitionsförderung sind einer kritischen Analyse zu unterziehen und müssen ab 2022 einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der neuen Eckwerte leisten.
- Der Büroflächenbedarf ist aufgrund der Digitalisierung und der zunehmenden Nutzung von Home Office zu überprüfen und anzupassen. Eine moderne Infrastruktur für die öffentliche Verwaltung schafft nicht nur ein attraktiveres Arbeitsumfeld für die Beschäftigten, sondern eröffnet auch Einsparpotentiale.
- Das SIWA bedarf ab dem Haushaltsjahr 2022 einer weiteren Revision dahingehend, dass schon derzeit im SIWA nicht ausfinanzierte oder noch nicht begonnene Maßnahmen gestrichen und stattdessen zur Entlastung des Kernhaushalts bisher dort zur Veranschlagung vorgesehene Maßnahmen in das SIWA zu verlagern sind.
- Im Hinblick auf den Schulbau wird im Zuge der nachfolgenden Fortschreibung des Investitionsprogramms eine stärkere überbezirkliche Priorisierung der Maßnahmen unvermeidlich sein, so dass absehbar eine größere Zahl von Baumaßnahmen zeitlich verschoben werden muss. Schaffung von neuer

Schulraumkapazität hat auch in den Folgejahren Vorrang vor Sanierungsmaßnahmen.

### 3.2 Berliner Schulbauoffensive

Die vom Senat im Jahr 2017 gestartete „Berliner Schulbauoffensive“ (BSO) ist das größte Investitionsvorhaben der laufenden Legislaturperiode und soll auch in der kommenden Legislaturperiode fortgesetzt werden. Über die letzten vier Jahre sind die verausgabten Mittel für bauliche Investitionen und Bauunterhalt kontinuierlich angestiegen. Es wird angestrebt, die jährlichen Investitionsausgaben im Schulbau mittelfristig bei etwa 500 Mio. Euro zuzüglich rd. 200 Mio. Euro p.a. für baulichen Unterhalt zu stabilisieren.

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

Die hohen investiven Pauschalen Minderausgaben insbesondere ab 2024 machen es erforderlich, dass auch bei der BSO eine klare Plafondierung vorgenommen wird. Da die Bereitstellung der erforderlichen Schulplatzkapazitäten gewährleistet werden muss, bietet es sich an, die Baumaßnahmen für Schulplatzangebot zu optimieren. Das schließt die Frage der Neubewertung von Standards ein. Soweit künftig im Nachgang der bereits abgeschlossenen Vergabe für Compartment-Schulen weitere modulare Neubauvorhaben ausgeschrieben werden (z.B. Holzmodulschulen), müssen auch dort die angedachten Standards überdacht werden. Ferner muss die überbezirkliche Priorisierung aller Schulbaumaßnahmen finalisiert werden.

### 3.3 SIWA

Ende des Jahres 2014 wurde das Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA)“ errichtet. Damit verfügt Berlin über ein wirksames Instrument, um Haushaltsüberschüsse in Folgeperioden überjährlich für Investitionen in die Infrastruktur und damit zur Verstetigung der Investitionstätigkeit des Landes auch in Zeiten rückläufiger Einnahmen zu nutzen. Aus den Überschüssen der Jahre 2015 bis 2019 wurde dem Sondervermögen ein Betrag in Höhe von rd. 3,9 Mrd. Euro zugeführt. Davon wurden bislang rd. 1,8 Mrd. Euro verausgabt, so dass noch ein Investitionsvolumen von rd. 2,2 Mrd. Euro verbleibt (vgl. Abb. 17).

## SIWA: Volumen Zuführungen und Abflüsse (bis 01.07.2021)

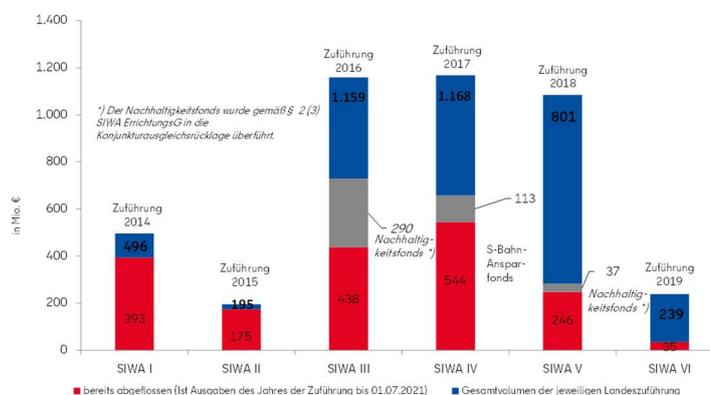


Abb. 17 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



Ein Großteil der zuletzt zugeführten Mittel soll der Unterstützung der Berliner Schulbauoffensive dienen. So sind beispielsweise die Errichtung von Interimsstandorten für Schulen in den Bezirken Voraussetzung für spätere Sanierungsmaßnahmen. Ferner werden über die letzte SIWA-Zuführung auch Holzmodulschulen und weitere modulare Ergänzungsbauten zur schnellen Deckung des Bedarfs an neuen Schulplätzen finanziert. Überdies liegt großes Augenmerk auch auf Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau, der Modernisierung von Standorten der Polizei und der Berliner Feuerwehr, der Krankenhausförderung, des Ausbaus der Radwegeninfrastruktur sowie der Digitalisierung der Verwaltung.

Zukünftige Zuführungen an das SIWA hängen davon ab, ob es dem Land gelingt, Überschüsse zu erzielen, die die in § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG vorgesehenen Tilgungen überschreiten. Zuführungen erscheinen derzeit nicht wahrscheinlich.

### 3.4 Innovationsförderfonds

Mit dem 2. Nachtragshaushalt 2020/2021 wurde ein Innovationsförderfonds mit einem Volumen von 450 Mio. Euro initiiert, der der Rücklage zugeführt wurde. Die Mittel dienen der Stärkung der Innovationskraft des Standortes Berlin und sollen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen sowie für Innovationsvorhaben und herausgehobene Einzelinvestitionen verwendet werden. Der Senat hat am 22.06.2021 im Zuge der Beschlussfassung über den Haushaltsplanentwurf 2022/2023 auch eine Belegung der Mittel des Innovationsförderfonds beschlossen. Die Mittel werden insbesondere für Vorhaben im Bereich Wissenschaft und Forschung, für den DigitalPakt Schule, für Investitionen der Kultureinrichtungen, zur

Stärkung des Wirtschaftsstandortes Berlin, für Maßnahmen im Bereich Umwelt, Verkehr, Klima sowie für die Entwicklung der Nachnutzung des Geländes des ehemaligen Flughafens Tegel verwendet.

## 4 Finanzpolitische Strategie

- Die pandemiebedingte strukturelle Einnahmever schlechterung von 1,5 bis 1,75 Mrd. Euro pro Jahr soll gemäß Entwurf des DHH 22/23 durch eine Kombination verschiedener Maßnahmen kompensiert werden.
- Bei einem reinem Fortschreiben ergäbe sich für die folgenden Planungsjahre 2024/25 aufgrund der Prognosedaten nach derzeitigem Stand dennoch eine – rechtlich unzulässige und politisch inakzeptable – strukturelle Nettokreditaufnahme von rund 2,2 Mrd. Euro pro Jahr. Zusätzlich müssten in beiden Jahren substantielle investive pauschale Minderausgaben realisiert werden.
- Rücklagen werden zur Schließung dieser Lücken nicht mehr zur Verfügung stehen. Es besteht daher fiskalischer und politischer Handlungsbedarf in der Größenordnung von 2,8 (2024) bzw. 2,7 Mrd. Euro (2025). Dieser wird umso größer ausfallen, je länger die Anpassung verzögert wird.
- Durch kraftvolle Maßnahmen bei allen Ausgabeaggregaten könnte dieser Handlungsbedarf auf ein zu bewältigendes Niveau reduziert werden. Die Einleitung dieser Maßnahmen kann im Haushaltsvollzug 2022/23 erfolgen.

### 4.1 Der konzeptionelle Anpassungspfad

Wie in der letztjährigen Finanzplanung ausführlich dargelegt wurde<sup>7</sup>, hat die Pandemie eine strukturelle Verschlechterung der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte zur Folge, die vor allem aus der Parallelverschiebung der Einnahmelinie nach unten resultiert. Diese dauerhafte Verschlechterung der Einnahmesituation erfordert zwingend eine Anpassung der – auch unabhängig von der Pandemie sehr dynamischen – Ausgabelinie, da anderenfalls die durch die Pandemie entstandene Lücke durch permanente Kreditaufnahmen gedeckt werden müsste, was, soweit es nach den Regeln der Schuldenbremse überhaupt zulässig wäre, zu einem anhaltenden Anstieg der Verschuldung führen würde.

Die strukturelle Verschlechterung des öffentlichen Haushalts, die durch die Corona-Pandemie ausgelöst wurde, beläuft sich im Falle Berlins einnahmeseitig auf eine Größenordnung von ca. 1,5 bis 1,75 Mrd. Euro pro Jahr. Es ist offensichtlich, dass die Anpassung des Ausgabepfads an eine Verschlechterung der Einnahmelinie in dieser Größenordnung nicht innerhalb eines Haushaltsjahres erfolgen kann, sondern durch geeignete Maßnahmen abgepuffert und im Einklang mit den Vorgaben

<sup>7</sup> Vgl. Finanzplanung von Berlin 2020 bis 2024, S. 37-39.

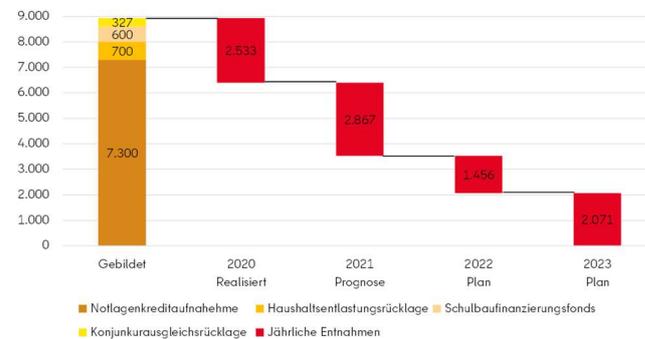
der Schuldenbremse über einen gewissen Zeitraum gestreckt werden muss. Konkret hat der Senat eine Kombination aus verschiedenen Instrumenten hierzu genutzt:

- Erstens wurde auf Anregung des Senats im Dezember 2020 vom Abgeordnetenhaus im Einklang mit den Regeln der Schuldenbremse für das Jahr 2020 eine außergewöhnliche Notsituation erklärt, die eine notfallbedingte Schuldenaufnahme erlaubte, aus der sowohl die pandemiebedingten Mindereinnahmen als auch die pandemiebedingten Mehrausgaben finanziert werden konnten.
- Zweitens hatte der Senat bereits in seinem Entwurf für den 2. Nachtragshaushalt 2020 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich ein Teil der Konsequenzen der Corona-Pandemie einnahme- wie ausgabeseitig auch auf das Jahr 2021 erstrecken wird und die aus dem Jahr 2020 resultierende notfallbedingte Kreditaufnahme daher legitimerweise auch für das zweite Jahr des DHH 2020/2021 genutzt werden kann und muss.
- Drittens basierten die im Dezember 2020 vom Senat beratenen Eckwerte für den DHH 2022/2023 auf der Absicht, das Ausgabewachstum zu begrenzen und im Wesentlichen das Corona-bereinigte Niveau der bereinigten Ausgaben von 2021 fortzuschreiben. Um dies umzusetzen, sind im Senatsentwurf für den DHH 2022/2023 substantielle pauschale Minderausgaben sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich eingebucht worden.
- Viertens sollen zur Abpufferung des notwendigen Anpassungsbedarfes in den Jahren 2021 bis 2023 die zentralen Rücklagen des Landes in einer Größenordnung von über 7 Mrd. Euro eingesetzt werden (vgl. Abb. 18).
- Fünftens ist vorgesehen, im DHH 2022/2023 im Einklang mit den Vorgaben des BerlSchuldenbremseG einen Teil der Eigenkapitalzuführungen und Darlehen an Unternehmen in Höhe von insg. rund 1 Mrd. Euro als finanzielle Transaktionen über Kredite zu finanzieren.
- Sechstens sollen die wachstumsstimulierenden Maßnahmen des Senats wie etwa der Innovationsförderfonds dazu dienen, die Wirtschafts- und damit die Steuerkraft des Landes zu stärken.

Alle vorgenannten Maßnahmen sind jedoch zeitlich, fiskalisch und / oder gesetzlich begrenzt:

- So werden die Rücklagen des Landes nach den Planungen des DHH 2022/2023 spätestens Ende 2023 vollständig aufgezehrt sein.

## Abbau der Reserven



Senatsverwaltung für Finanzen; Mio. Euro

Abb. 18 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2021-2025



- Kredite zur Finanzierung von Beteiligungserwerben und Darlehensvergaben an Unternehmen sind als finanzielle Transaktionen zwar zulässig und ökonomisch grundsätzlich zu rechtfertigen; auch sie erhöhen aber – wie alle Kreditaufnahmen – die Bruttoschuldenlast des Landes und erfordern einen Zins- und Kapitaldienst, der die finanziellen Spielräume in Folgeperioden reduziert.
- Ein günstiger als erwartet ausfallendes Wirtschaftswachstum<sup>8</sup> würde das skizzierte strukturelle Problem allenfalls marginal verringern: Fällt das Wachstum gesamtwirtschaftlich höher aus als derzeit prognostiziert, würde sich, ceteris paribus, die Produktionslücke noch schneller schließen bzw. möglicherweise sogar positiv werden. In diesem Fall würde die Konjunkturkomponente größer oder gar positiv, was beides den zulässigen Mindest-Finanzierungssaldo erhöhte. Falls das BIP-Wachstum nur in Berlin stärker ausfiele als in Deutschland insgesamt und unterstellend (was keineswegs sicher ist), dass sich ein erhöhtes nominales BIP-Wachstum auch in höheren originären Steuereinnahmen des Landes niederschläge, so würden diese relativen Mehreinnahmen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzkraftausgleichs weitgehend abgeschöpft.
- Gleichzeitig gibt es aus heutiger Sicht keinen epidemiologischen oder ökonomischen Grund mehr dafür, das Jahr 2022 oder gar nachfolgende Jahre zu einem Notlagejahr zu erklären; der Senatsentwurf für den DHH 2022/2023 sieht eine solche Erklärung konsequenterweise auch nicht vor. Das BIP des Landes wird bereits im Laufe des Jahres 2021 auf das prä-pandemische Niveau zurückgekehrt sein, und die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke ist

<sup>8</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zur Konjunktur auf S. 18.

weitgehend geschlossen. Die Lücke der Steuereinnahmen gegenüber der präpandemischen Schätzung ist für die Feststellung einer Notlage hingegen nicht relevant, da es sich, wie oben erläutert, zum einen um eine strukturelle Lücke handelt, die eine Anpassung des Ausgabepfades erforderlich macht. Zum anderen hat die Haushaltspolitik, stärker als im laufenden Doppelhaushalt 2020/2021, die Möglichkeit, durch haushaltspolitische Anpassungen auf die neue Situation zu reagieren.

#### 4.2 Handlungsbedarf für die Jahre 2024/25

Der Entwurf für den DHH 2022/2023 war und die finanzpolitischen Planungen für die nachfolgenden Jahre sind daher unter dem Regelsystem der Schuldenbremse aufzustellen. Daraus ergibt sich konkret die Vorgabe, dass die strukturelle Nettokreditaufnahme, berechnet nach den Vorgaben des BerlSchuldenbremseG, nicht größer als Null sein darf. Gleichzeitig darf die Nettokreditaufnahme nicht die konjunkturbedingt zulässige Höhe überschreiten, wobei im rechnerisch zulässigen Finanzierungssaldo zusätzlich die ab 2023 zu leistende Tilgung (270,4 Mio. Euro pro Jahr) der notlagenbedingten Kredite aus dem Jahr 2020 sowie die Notwendigkeit, die Konjunkturausgleichsrücklage wieder aufzufüllen<sup>9</sup>, zu berücksichtigen sind.

Diese Vorgaben für die Planungsjahre 2024/25 sind jedoch nicht mit den im derzeitigen Planungsstand abgebildeten Prognosen für die Jahre 2024/25 in Übereinstimmung zu bringen. Diese prognostizieren bei erwarteten bereinigten Einnahmen von ca. 33,1 Mrd. (2024) bzw. 34,1 Mrd. (2025) Euro bereinigte Ausgaben von 35,5 Mrd. (2024) bzw. 36,4 Mrd. (2025) Euro vor. Daraus ergäben sich jedoch Finanzierungslücken von rund 2,8 Mrd. bzw. 2,7 Mrd. Euro, denen zur Deckung lediglich noch eine minimale Rücklagenentnahme von netto 12 Mio. p.a. sowie, nach ggw. Prognose, in 2024 die Möglichkeit zu einer geringen, zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme gegenüberstehen. Im Umkehrschluss hat dies nach dem jetzigen Stand zur Folge, dass sich für die beiden Planungsjahre ein deutlicher fiskalischer Handlungsbedarf von gut 2,7 Mrd. Euro jährlich ergibt (vgl. Tabelle 3).

<sup>9</sup> Das Zielvolumen der Konjunkturausgleichsrücklage (KAR) beläuft sich gemäß den Vorgaben von § 6 Abs 3 BerlSchuldenbremseG auf 1% der kumulierten bereinigten Einnahmen der letzten fünf Jahre, derzeit ca. 1,44 Mrd. Euro. Für die nachfolgende Analyse wird eine Dotierung von 200 Mio. Euro jährlich als angemessen unterstellt. Dies würde erlauben, die KAR im Laufe eines üblichen Konjunkturzyklus wieder aufzufüllen.

<b>Tabelle 3: Ableitung des Handlungsbedarfs für die Jahre 2024 / 2025</b>		
Mio. Euro	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Geplante bereinigte Einnahmen	33.083	34.099
Geplante bereinigte Ausgaben	35.455	36.385
Kalk. Finanzierungssaldo	-2.372	-2.286
Tilgung Notfallkredite	270	270
Dotierung KAR	200	200
Zu finanzierender Saldo	-2.842	-2.756
netto verfügbare Rücklagen	12	12
Zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme	66	0
<b>Handlungsbedarf</b>	<b>2.764</b>	<b>2.744</b>

Würde dieser Handlungsbedarf nicht in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, würde das Land mit einer strukturellen NKA von deutlich über 2 Mrd. Euro p.a. ge-

<b>Tabelle 4: Fiktive Wirkung eines Verzichts auf Gegenmaßnahmen</b> (Berechnung gem. Vorgaben BerlSchuldenbremseG)		
Mio. Euro	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Geplante bereinigte Einnahmen	33.083	34.099
- Geplante bereinigte Ausgaben	35.455	36.385
= Kalk. Finanzierungssaldo	-2.372	-2.286
+ Saldo Versorgungsrücklage	80	80
+ Saldo zweckgebundene Rücklagen	12	12
= Finanzierungssaldo III	-2.279	-2.193
Kalkulatorische NKA (Vorzeichenwechsel)	2.279	2.193
+ Saldo finanzielle Transaktionen	-291	-313
+ Konjunkturkomponente	-66	0
+ Tilgung notfallbedingter Kredite	270	270
<b>Strukturelle NKA</b>	<b>2.192</b>	<b>2.150</b>

gen die Vorgaben der grundgesetzlichen und der landesrechtlichen Schuldenbremse verstoßen (vgl. Tabelle 4), die wohlgernekt sowohl im Ist als auch im Soll erfüllt sein müssen.

Dieses Ergebnis entspricht offenkundig in Summe zum einen der durch die Pandemie ausgelösten strukturellen Einnahmever schlechterung und der aus der Notfallkreditaufnahmen resultierenden Tilgungsverpflichtung; zum anderen der politisch gewollten, sehr dynamischen Investitionsplanung sowie dem Aufwuchs der Personalkosten und den vertraglich vereinbarten Aufwüchsen bei den konsumtiven Ausgaben wie den Hochschul- und Verkehrsverträgen. Es ist mit dem Senatsentwurf zum DHH 2022/2023 – nicht zuletzt wegen der zeitlichen Länge und Intensität der Corona-Krise – nicht gelungen, das Ausgabewachstum bereits in den Jahren 2022/23 zu begrenzen, was den Anpassungsdruck in den Folgejahren entsprechend verringert hätte. Grundsätzlich sprach und spricht allerdings auch ökonomisch etwas dafür, die Anpassung progressiv zu gestalten, d.h. für die Jahre 2022/23 zurückhaltender und für die Jahre 2024/25 kraftvoller zu agieren: Angesichts der sich zur Jahreswende 2020/21 manifestierenden dritten Welle der Pandemie und der daraus resultierenden Unsicherheit war es ein notwendiges Signal, Unternehmen und Gesellschaft finanzpolitisch länger als noch 2020 gedacht gezielt zu (unter)stützen.

#### 4.3 Mögliche Auflösung des Handlungsbedarfs

Es ist daher aus heutiger Sicht erforderlich, die prognostizierten bereinigten Ausgaben in den Jahren 2024/25 zu plafondieren, was in den meisten Fällen bedeutet, es deutlich mehr am erreichten Ist auszurichten ist als einem geplanten Soll. Dies ist angesichts der im Zuge der Pandemie in vielen Bereichen deutlich ausgeweiteten Budgetausstattungen in vielen Fällen eine Normalisierung auf prä-pandemische Niveaus; klar muss aber auch sein, dass eine Plafondierung angesichts von politischen oder vertragliche Vorfestlegungen bei manchen Ausgabekategorien bei anderen Ausgaben zwingend Rückgänge implizieren wird. Geld kann nur einmal ausgegeben werden.

Die genaue Aufteilung des Handlungsbedarfs auf einzelne Ausgabeaggregate wird dabei Gegenstand politischer Entscheidungen sein und die weitere Entwicklung der Einnahmen und Ausgabeprojektionen in den kommenden Monaten berücksichtigen. Die nachfolgend skizzierten Maßnahmen sind insoweit indikativ für die notwendigen Größenordnungen und beispielhaft für mögliche Maßnahmen, nicht präjudizierend für konkrete Entscheidungen.

- Plafondierung der Personalausgaben in den Jahren 2024 bzw. 2025 auf 11,6 bzw. 11,9 Mrd. Euro. Dies impliziert im Wesentlichen die Beibehaltung des für

Ende 2023 anvisierten Personalbestands des Landes für zwei Jahre. Eine solche Maßnahme erscheint, wie bereits im Kontext der Eckwerte zum Entwurf des DHH 2022/2023 erläutert, nicht nur mit Blick auf die stagnierende Einwohnerzahl Berlins gerechtfertigt; sie wäre auch eine konsequente Reaktion auf die zunehmende und mit beträchtlichen finanziellen Mitteln geförderte Digitalisierung der Verwaltung, die mittelfristig Personalbedarf reduzieren muss.

- Bei den konsumtiven Ausgaben Plafondierung der sächlichen Verwaltungsausgaben auf 4,6 Mrd. (2024) bzw. 4,7 Mrd. (2025) Euro und der Zuweisungen und Zuschüsse auf 13,5 Mrd. (2024) bzw. 14 Mrd. (2025) Euro.
- Festsetzung der pauschalen Minderausgaben im Bereich der Investitionen auf rd. 1,4 Mrd. (2024) bzw. 1,6 Mrd. Euro. Dies impliziert Handlungsbedarf auf die zeitliche Staffelung der Investitionsausgaben, aber auch auf die Baustandards.
- Dotierung der Konjunkturausgleichsrücklage von 200 Mio. p.a. auf 80 Mio. (2024) bzw. 100 Mio. (2025) Euro.

Die Maßnahmen würden in Summe den Handlungsbedarf auf ein Niveau reduzieren, das bei einer günstigen Einnahmentwicklung realistisch umsetzbar erscheint (vgl. Tabelle 5). Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Szenario eine Absenkung der bisher in den Planungsdaten angelegten Ausgabenniveaus bei Personal, konsumtiven Sachausgaben und Investitionen um rd. 1.900 Mio. (2024) bzw. 1.800 Mio. (2025) Euro impliziert – und zwingend erfordert.

<b>Tabelle 5: Politisches Szenario einer Reduzierung des Handlungsbedarfs</b>		
Mio. Euro	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Geplante bereinigte Einnahmen	33.083	34.099
Geplante bereinigte Ausgaben	33.568	34.586
Kalk. Finanzierungssaldo	-485	-487
Tilgung Notfallkredite	270	270
Dotierung KAR	80	100
Zu finanzierender Saldo	-835	-857
netto verfügbare Rücklagen	12	12
Zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme	66	0
<b>Handlungsbedarf</b>	<b>757</b>	<b>845</b>

Ein geringerer Handlungsbedarf würde sich auch ergeben, sollte es gelingen, das derzeit geplante vollständige Leeren der Rücklagen des Landes zu vermeiden, so dass wenigstens ein Teil dieser Mittel noch für die Jahre 2024ff. zur Verfügung stünde. Dabei ist zu beachten und bei der Verwendung der verschiedenen Rücklagen ggf. zu steuern, dass auf etwaig noch vorhandene Mittel der Pandemie-Rücklage in den Jahren 2024ff. nur zurückgegriffen werden darf, wenn der Zweck nachweisbar in erkennbarem und ursächlichem Zusammenhang mit der Pandemie steht, da die zugrundeliegende Kreditaufnahme durch die Pandemie begründet wurde. Zudem gilt, dass sich der Handlungsbedarf bei einer positiveren Entwicklung der Steuereinnahmen verringern würde.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

Es gilt, nach Überwindung der unmittelbaren Krise, durch eine Konsolidierung so bald wie möglich die fiskalische Balance des Landes wiederherzustellen, indem – über eine gewisse Anpassungsphase – der Ausgabepfad dem strukturell niedrigeren Einnahmepfad angepasst wird.

Wie in der letzten Finanzplanung sowie in den Eckwerten für den DHH 2022/2023 ausführlich dargelegt wurde, würde dies im Grunde keine Einschnitte in bestehende Leistungen, sondern, ausgehend von einem Corona-bereinigtem Ist 2021, lediglich eine Begrenzung der Zuwachsraten der bereinigten Ausgaben erfordern. Je länger diese Anpassung jedoch hinausgezögert würde, desto schmerzhafter würde der Anpassungspfad am Ende werden, weil in diesem Fall Ausgabenkürzungen notwendig werden könnten. Dies gilt allzumal vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Land voraussichtlich Ende 2023 seine Reserven aufgezehrt haben wird. Es ist ein Gebot politischer Verantwortung, sich den notwendigen Maßnahmen nicht zu verweigern.

## 5 Eckwerte der Finanzplanung 2021 bis 2025

alle Angaben in Mio. Euro

	Ist 2019	vorl. Ist 2020	1. NHH AH 2021	DHH-E 2022	DHH-E 2023	Planung 2024	Planung 2025
<b>bereinigte Ausgaben</b>							
6 Personal	9.310	9.958	10.560	10.967	11.229	11.600	11.900
7 sächl. Verwaltungsausgaben	3.466	4.174	4.616	4.796	4.813	4.600	4.700
8 Zuweisungen und Zuschüsse	12.106	15.536	14.234	13.866	14.085	13.500	14.000
9 Investitionen <sup>1)</sup>	2.766	2.218	2.927	3.766	4.109	4.135	4.503
10 investive pauschale Minderausg. HV (Titel 71903 u. 89389)			-100	-755	-589	-1.355	-1.603
11 Tilgung Bundesdarlehen	18	35	20	19	18	18	16
12 Zinsausgaben	1.143	980	1.160	1.080	1.050	1.070	1.070
13 Zuführung SIWA	239						
14 erwartete allg. Einsparung aus vorl. HH-Führung 2022				-500			
15 <b>Handlungsbedarf</b>						-757	-845
16 <b>Summe bereinigte Ausgaben</b>	<b>29.048</b>	<b>32.901</b>	<b>33.417</b>	<b>33.239</b>	<b>34.715</b>	<b>32.811</b>	<b>33.741</b>
17 nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	4,4	13,3	1,6	-0,5	4,4	-5,5	2,8
<b>bereinigte Einnahmen</b>							
20 Steuern, allg. BEZ <sup>2) 6)</sup>	23.370	22.247	23.229	24.537	25.439	26.561	27.596
21 Solidarpakt	399	0	0	0	0	0	0
22 sonst. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	255	552	255	270	270	270	270
23 Konsolidierungshilfen <sup>3)</sup>	80	27	0	0	0	0	0
24 sonst. Einnahmen	5.710	8.626	6.140	6.072	7.007	6.136	6.117
25 Vermögensaktivierung	30	18	17	17	17	17	17
26 Pauschale Mehreinnahmen <sup>4)</sup>						100	100
27 <b>Summe bereinigte Einnahmen</b>	<b>29.844</b>	<b>31.470</b>	<b>29.640</b>	<b>30.896</b>	<b>32.733</b>	<b>33.083</b>	<b>34.099</b>
28 nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	1,7	5,4	-5,8	4,2	5,9	1,1	3,1
30 kalkulatorischer Finanzierungssaldo	1.035	-1.431	-3.777	-2.343	-1.982	272	358
31 Zuführung SIWA (NA)	239	0	0	0	0	0	0
32 <b>Finanzierungssaldo</b>	<b>796</b>	<b>-1.431</b>	<b>-3.777</b>	<b>-2.343</b>	<b>-1.982</b>	<b>272</b>	<b>358</b>
33 Tilgung notfallbedingter Kredite					270	270	270
34 Dotierung KAR <sup>5)</sup>						80	100
35 Saldo der Rücklagenbewegungen			3.777	1.593	1.808	12	12
36 <b>Überschuss / Defizit</b>			<b>0</b>	<b>-750</b>	<b>-445</b>	<b>-66</b>	<b>0</b>

38	Finanzierungssaldo	-1.431	-3.777	-2.343	-1.982	272	358
39	Zuführung Versorgungsrücklage	0	0	81	81	80	80
40	Entnahme Versorgungsrücklage	0	0	0	0	0	0
41	Finanzierungssaldo II	-1.431	-3.777	-2.263	-1.902	352	439
42	Entnahme aus zweckgebundenen Rücklagen	183	3.779	1.707	1.917	12	12
43	Zuführung an zweckgebundene Rücklagen	6.029	2	114	110	0	0
44	Finanzierungssaldo III	-7.277	0	-670	-94	365	451
45	(-1) [Vorzeichenwechsel]						
46	kalkulatorische NKA	7.277	0	670	94	-365	-451
47	Saldo finanzielle Transaktionen	-216	-59	-597	-294	-291	-313
48	Konjunkturkomponente	-2.381	-683	-88	-96	-66	0
49	Tilgung notfallbedingter Kredite				270	270	270
50	<b>strukturelle NKA</b>	<b>4.680</b>	<b>-742</b>	<b>-15</b>	<b>-26</b>	<b>-452</b>	<b>-494</b>
51	notfallbedingte Kreditaufnahme	4919					
52	strukturelle NKA unter Berücksichtigung Notsituation	-239					

<b>nachrichtliche Ausweise</b>		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
55	(erw.) tatsächliche Abflüsse aus SIWA	375	572	350	325	300	175	
56	(erw.) Investitionen inkl. tats. SIWA Abflüsse	3.141	2.790	3.177	3.336	3.820	2.955	2.900
58	Schuldenstand per 31.12. (gesamt)	57.555	63.705	65.915	66.646	66.802	66.580	66.293
59	darunter: Schulden am Kreditmarkt	54.102	59.802					
60	Schulden in Extrahaushalten per 31.12.	13	75					

1) ohne Zuführung an das SIWA, vgl. Zeile 13.

2) enthält bereits die Umsatzsteuerfestbeträge im Rahmen des Pakts für den öffentlichen Gesundheitsdienst; 15 Mio. € (2022), 22 Mio. € (2023), 26 Mio. € (2024), 31 Mio. € (2025)

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

4) erwartete Fortsetzung Bundesprogramm verbesserte Kindertagesbetreuung (100 Mio. € p.a.), für 2023 als pauschale Mehreinnahme in den sonst. Einnahmen verbucht.

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

6) 2022 inklusive EUR 38 Mio. aus Aktionsprogramm "Aufholen nach Corona"

## Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA

Stand: 15 Juli 2021

		2021	2022	2023	2024	2025
<b>ex ante Konjunkturkomponente (KK) (Mio. EUR)</b>						
nominales BIP	(1)	3507600	3690200	3788000	3888400	3991400
nominales Produktionspotential	(2)	3601500	3698500	3797100	3894600	3991400
Produktionslücke	(3)=(1)-(2)	-93900	-8300	-9100	-6200	0
Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	(4)	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341
ex ante KK Ländergesamtheit	(5)=(3)*(4)	-12592,0	-1113,0	-1220,3	-831,4	0,0
Anteil BE	(6)	0,0623	0,0602	0,0602	0,0602	0,0602
Anteil BE	(7)=(5)*(6)	-784,48	-67,06	-73,52	-50,09	0,00
Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	(8)	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574
ex ante KK Gemeindegesamtheit	(9)=(3)*(8)	-5389,9	-476,4	-522,3	-355,9	0,0
Anteil BE	(10)	0,0426	0,0436	0,0436	0,0436	0,0436
Anteil BE	(11)=(9)*(10)	-229,61	-20,75	-22,75	-15,50	0,00
<b>ex ante KK Berlin</b>	<b>(12)=(7)+(11)</b>	<b>-1014,09</b>	<b>-87,81</b>	<b>-96,27</b>	<b>-65,59</b>	<b>0,00</b>

## Saldo der finanziellen Transaktionen (Mio. EUR)

Beteiligungsverkauf	0,28	0,26	0,26	0,26	0,26
Darlehensrückflüsse	181,97	170,04	533,13	120,129	95,129
Beteiligungserwerb	87,85	662,23	722,63	307,58	305,78
Tilgungen öffentl. Bereich	19,60	19,09	18,36	17,86	16,28
Darlehen an sonst. Bereich	133,94	86,14	86,14	86,44	86,41
<b>Saldo</b>	<b>-59,15</b>	<b>-597,17</b>	<b>-293,75</b>	<b>-291,49</b>	<b>-313,09</b>



## **6 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung**

### **Personalausgaben (Zeile 6)**

Im April 2021 belief sich der Personalbestand auf rund 120.100 Vollzeitäquivalente (VZÄ). 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 2022 zu erwartenden Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sind entsprechende Vorsorgen getroffen worden. Die Fortwirkungen des aktuellen Tarifabschlusses vom 2. März 2019 sowie der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen 2020 und 2021 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 61.300 bis zum Jahre 2031 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rund 68.150 Versorgungsfälle an.

Ab dem Jahr 2022 sind wieder Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ vorgesehen, 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.

Für die Jahre 2024 und 2025 sind die Personalausgaben auf 11,6 bzw. 11,9 Mrd. Euro plafondiert (vgl. Kapitel 4.3).

### **Sächliche Verwaltungsausgaben (Zeile 7)**

Die sächlichen Verwaltungsausgaben – also die Kosten der Verwaltung im engeren Sinne – bilden zusammen mit den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen, siehe Zeile 9) die konsumtiven Sachausgaben.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben sinken gegenüber den pandemiebedingt höheren Niveaus von 2020 und 2021 in den Folgejahren nicht ab, sondern steigen stetig an, obwohl gegenüber dem Jahr 2021 rund 200 Mio. Euro Ausgaben für Be-

schaffungen im Gesundheitsbereich entfallen. Ursächlich für den weiteren Aufwuchs ist, dass die Normalisierung bei den Ausgaben im Gesundheitsbereich mehr als überkompensiert werden durch fünf große Ausgabenblöcke:

- Die Ausgaben aus dem neuen Verkehrsvertrag mit der BVG sowie aus den neuen Verträgen mit der S-Bahn schlagen 2025 in Summe gegenüber dem Ausgangsjahr 2020 mit rund 370 Mio. Euro Mehrausgaben zu Buche (siehe nachstehende Tabelle).

EUR Mio.	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BVG-VV	502	554	694	636	608	677
S-Bahn	307	271	334	373	450	500

- Im Bereich Bildung, Jugend und Familie ergeben sich substantielle Mehrausgaben für die IT-Ausstattung der Schulen.
- Auf bezirklicher Ebene schlagen u.a. Mehrausgaben für die Schülerbeköstigung mit planerisch mehr als 80 Mio. Euro p.a. zu Buche, die sowohl auf höhere Schülerzahlen, einer prozentual höheren Teilnahme am Schulessen als auch auf höhere Kosten, u.a. für die Erhöhung des Mindestlohns und der höhere Anteil von Bio-Essen, zurückzuführen sind.
- Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung steigen die Planansätze im Einzelplan 25 gegenüber einem Ist 2019 von 102 Mio. Euro in den Jahren 2020-22 ca. 40-60 Mio. Euro pro Jahr und erreichen damit zum Ende der Planungsperiode ein Niveau von ca. 260 Mio. Euro.
- Im Einzelplan 12 steigen die Kosten bei den flughafennachnutzenden Gesellschaften Tegel und Tempelhof im Jahr 2022 um ca. 24 Mio. Euro und bleiben auf diesem erhöhten Niveau.

Um den Handlungsbedarf in den Planungsjahren 2024/2025 zu reduzieren, sind die sächlichen Verwaltungsaufgaben für diese Jahre auf 4,6 bzw. 4,7 Mrd. Euro plafoniert (vgl. Kapitel 4.3).

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

Das Wachstum des Volumens der Transferausgaben wurde in den letzten Jahren durch die gute wirtschaftliche Lage, die geringere Anzahl von Geflüchteten und den Übergang anerkannter Geflüchteter von den Asylsystemen in die Regelsysteme (SGB II bzw. SGB XII) etwas gebremst. Der Anstieg der Arbeitslosenquote infolge der pandemiebedingten Rezession dürfte vorübergehend wieder für einen Anstieg

der Sozialausgaben sorgen. Hinzu kommen Fallzahlsteigerungen und Regelsatzsteigerungen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die durch höhere Bundeszuweisungen teilweise kompensiert werden.

Ein stetiger Aufwuchs bei den Zuwendungen und Zuschüssen ergibt sich zudem aus dem Bereich Wissenschaft und Forschung: Die derzeit geltenden Hochschulverträge und der Vertrag mit der Charité umfassen den Zeitraum 2018 bis 2022. Die konsumtiven Zuschüsse wurden um 3,5% p.a. erhöht, die investiven Zuschüsse ab 2019 ebenfalls. Für den Zeitraum 2023 bis 2027 ist eine Verlängerung der Verträge vorgesehen. Auch für diesen Zeitraum ist eine Steigerung der konsumtiven Zuschüsse um 3,5% p.a. geplant und in den Planungszahlen berücksichtigt. Das Ergebnis der Vertragsverhandlungen bleibt abzuwarten.

Der Pakt für Forschung und Innovation zwischen Bund und Ländern wurde im Juni 2019 in einer vierten Phase für den Zeitraum 2021 bis 2030 verlängert (PFI IV). Der 3%-ige Aufwuchs wird vom Bund und den Ländern nach den vereinbarten Finanzierungsschlüsseln gemeinsam getragen. Anders als beim PFI III, bei dem der Aufwuchs bis 2020 vom Bund alleine finanziert wurde, kehren Bund und Länder ab 2024 sukzessive zu den vereinbarten Finanzierungsschlüsseln zurück. Die geplanten Steigerungen wurden landesseitig vollständig berücksichtigt.

Einen spürbaren Anstieg gibt es auch bei den Zuschüssen an die Deutsche Bahn AG bei Finanzierungsvereinbarungen für Neubauvorhaben, insbesondere die i2030-Projektplanungen. Diese Zuschüsse steigen von 5 Mio. Euro 2020 auf knapp 60 Mio. Euro 2025.

Entlastend gegenüber dem Niveau des Jahres 2021 wirkt bei den Zuweisungen und Zuschüssen, dass die in 2021 angesetzte Unterstützung der Beteiligungsunternehmen zur Deckung von Betriebsverlusten entfällt, für die im NHH 2021 ein Betrag von 320 Mio. Euro eingeplant ist. Zudem laufen die Schuldendiensthilfen für die alte Wohnungsbauförderung langsam aus.

Um den Handlungsbedarf in den Planungsjahren 2024/2025 zu reduzieren, sind die sächlichen Verwaltungsaufgaben für diese Jahre auf 13,5 bzw. 14 Mrd. Euro plafondierte (vgl. Kapitel 4.3).

### **Investitionsausgaben** (Zeile 9 und Zeile 10)

Die Investitionsausgaben sollen im Finanzplanungszeitraum in den Jahren 2022 / 23 zwar zunächst überproportional ansteigen, jedoch ab 2024 auf einen nachhaltig finanzierbaren linearen Anstieg zurückgeführt werden. Zusammen mit den Investitionsausgaben des SIWA können im gesamten Finanzplanungszeitraum Investitionsausgaben von spürbar über 3,0 Mrd. Euro p.a. realisiert werden. Gleichwohl ergibt sich bei den Ansätzen für Investitionen, wie schon im Vorjahr, weiterhin eine

Lücke gegenüber dem Niveau jener Investitionen, die sich maßnahmenscharf aus der Investitionsplanung (gelbe Seiten) ergeben. Diese Lücke ist im Rahmen künftiger Haushalts- und Investitionsplanungen aufzulösen.

Eine Übersicht über große Hochbaumaßnahmen (Schwellenwert 35 Mio. Euro) enthält Tabelle 6, eine Übersicht über die größten sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Schwellenwert 16 Mio. Euro jährlich) sind der Tabelle 7 zu entnehmen.

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

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 Forderungen nach Bauraten soll eine realitätsnähere langfristige Verstetigung der Investitionsausgaben erreicht werden. Daher müssen Bedarfsermittlungen künftig weiter präzisiert und Priorisierungen vorgenommen werden.

<b>Tabelle 6: Große Hochbaumaßnahmen (nach Gesamtkostenhöhe)</b>					
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Sanierung Staatsoper (439)	5	1	2	2	2
Zentrale Landesbibliothek, Masterplan (360)	0	0	0	0	1
Komische Oper, Sanierung (227)	0	0	0	10	25
Kooperative Leitstelle, Neubau (185)	15	25	30	35	35
Beuth-Hochschule, Umbau Flughafen A/A2 TXL (185)	0	0	0	10	30
Berliner Feuerwehr- und Rettungsdienst Akademie, Neubau (158)	0	0	5	20	30
FU, Chemiegebäude, Sanierung 2. BA (118)	12	12	12	17	17
TU, Neubau Mathematikgebäude (100)	25	15	20	16	5
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 2. BA (97)	0	0	1	25	40
HU, Umbau Gebäude Invalidenstraße 110 (97)	0	0	1	10	20
Bauhausarchiv, Sanierung und Erweiterung (90)	14	20	20	15	3
Olympiapark, Sanierung (84)	6	6	6	6	6
TU, Forschungsneubau Nanophysik (82)	0	0	0	0	1
Beuth Hochschule, Neubau Labor Campus Mitte (82)	6	15	15	18	18
HU, Forschungsneubau Optobiologie (61)	0	0	0	7	19
TU, Forschungsneubau Mathematiksimulationen (57)	18	15	9	0	0
HU, Forschungsbau Hybridsysteme (55)	5	1	0	0	0
HU, Sanierung Hauptgebäude (55)	9	7	8	5	1
FU, Forschungsneubau Tiermedizinisches Zentrum (50)	2	7	3	0	0
Deutsche Oper, Masterplan (50)	0	2	6	6	8
FU, Forschungsneubau Biogrenzflächen (45)	10	3	1	0	0
Neubau Staatsanwaltschaft (42)	0	0	0	0	2
FU, Chemiegebäude, 1.BA (41)	1	1	0	0	0
Theater an der Parkaue, Sanierung 2. BA (36)	4	9	9	6	4
Millionen Euro in Klammern: Gesamtkosten (Summen alt: 2.639; neu: 2.796)	<b>132</b>	<b>139</b>	<b>148</b>	<b>208</b>	<b>267</b>

**Tabelle 7: Die größten sonstigen Investitionen** (Mio. Euro; nach Politikfeldern ohne Schulbau)  
Alle Summen ohne SIWA und Kreditfinanzierung

	2021	2022	2023	2024	2025
BAföG	81	83	83	83	83
Charité -pauschal-	37	39	40	40	40
Charité -sonstige-	59	64	101	105	102
Hochschulen	56	65	69	73	84
Forschungseinrichtungen	45	66	79	69	56
Klimaschutz und Stadtgrün (BEK 2030)	16	13	14	15	14
Umweltentlastungsprogramm (UEP) II	0	0	0	65	70
Wasserbetriebe	18	18	18	16	16
Grün Berlin	13	23	23	18	15
ÖPNV (einschließlich Verkehrsvertrag)	250	282	283	311	311
BVG und S-Bahn für Beschaffung von Schienenfahrzeugen	13	106	106	106	106
Beschaffung von E-Bussen	0	0	2	42	180
Berliner Programm für nachhaltige Entwicklung (BENE)	38	52	60	0	0
Kultur, Museen und Denkmalschutz	40	37	44	34	32
Krankenhausbau an Vivantes – pauschal -	44	47	50	50	50
Krankenhausbau an nichtöffentliche Träger – pauschal -	92	100	105	105	105
Krankenhausbau an nichtöffentliche Träger – sonstige -	21	2	33	43	22
Digitale Bildung	77	51	51	51	51
Kita-Ausbauprogramm / Kinderbetreuung	24	49	32	36	46
Wohnraumförderfonds und Genossenschaften	185	246	355	468	502
Städtebauliche Erhaltung, Entwicklung und Förderung	123	130	152	171	170
Stadtumbau Ost und West	43	40	22	4	1
Programm für aktive Stadtzentren	17	21	16	10	4
Zukunftsstandort Tegel	40	335	62	56	55
Entwicklung Tempelhof	18	12	12	12	12
GRW – Gewerblich und Private –	95	108	108	108	108
GRW – Infrastruktur Hauptverwaltung und Bezirke –	109	68	68	68	68
SILB- und SODA-Baumaßnahmen	69	58	158	130	101
Millionen Euro.	<b>1.623</b>	<b>2.115</b>	<b>2.146</b>	<b>2.289</b>	<b>2.404</b>

### **Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 11)**

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 werden nach wie vor durch die günstigere Anschlussfinanzierung von Bestandsschulden begünstigt; durch lange Laufzeiten werden die aktuell weiterhin günstigen Kapitalmarktbedingungen festgeschrieben. Dieser Effekt wird in den Planungsjahren überkompensiert von dem zusätzlichen Zinsbedarf für die Bedienung der neu aufgenommenen Schulden.

### **Zuführung SIWA (Zeile 13)**

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

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

### **Erwartete Minderausgabe vorl. Haushaltsführung 2022 (Zeile 14)**

Aufgrund der Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus am 26. September 2021 wird die Beschlussfassung des vom neuen Senat einzubringenden Haushaltsentwurfs 2022/2023 voraussichtlich frühestens im 2. Quartal 2022 erfolgen können, so dass das kommende Jahr mit einer vorläufigen Haushaltswirtschaft beginnen wird. Im Senatsentwurf zum DHH 2022/ 2023 sind daher auf Basis früherer Erfahrungen Minderausgaben in Höhe von 500 Mio. Euro angesetzt.

### **Handlungsbedarf (Zeile 15)**

Zeile 15 weist den rechnerischen Handlungsbedarf aus, der ungeachtet der Plafondierung der Personalausgaben, der konsumtiven Sachausgaben und der Investitionen sich für die Planungsjahre noch zusätzlich ergibt.

### **Bereinigte Ausgaben (Zeile 16)**

Die bereinigten Ausgaben ergeben sich als Summe der vorangehenden Zeilen 6 bis 15.

### **Steuereinnahmen, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 20)**

Die Ansätze der Einnahmen aus Steuern einschließlich des Finanzkraftausgleichs unter den Ländern und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen basieren auf der Steuerschätzung vom Mai 2021.

Die Steuerschätzung erfolgt grundsätzlich auf der Basis des geltenden Steuerrechts. In Ergänzung dazu wurden die zwischen Bund und Ländern bereits getroffenen, aber zum damaligen Zeitpunkt noch nicht rechtskräftigen, Vereinbarungen berücksichtigt, die Auswirkungen auf das Berliner Steueraufkommen haben werden. Dies betrifft Änderungen in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu Gunsten der Länder und Kommunen bei den Themenbereichen: Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst, Kompensation des im Jahr 2021 gezahlten Kinderbonus (Lastentragung allein durch den Bund) sowie das Sofortprogramm „Aufholen nach Corona“ im Bildungsbereich. Aus dem letztgenannten Programm werden Berlin Umsatzsteuermittel in Höhe von rd. 19 Mio. Euro (2021; im Ansatz des lfd. DHH nicht enthalten) sowie rd. 38 Mio. Euro (2022; im Ansatz enthalten) zufließen.

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

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zählten wie die Konsolidierungshilfen zu den nicht finanzkraftabhängigen Einnahmen. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für die ostdeutschen Länder sowie die Konsolidierungshilfen wurden planmäßig beendet. Berlin hatte im Jahr 2019 die letzte Jahresrate der SoBEZ in Höhe von rd. 399 Mio. Euro sowie im Jahr 2020 eine letzte Teilrate der Konsolidierungshilfen in Höhe von rund 27 Mio. Euro erhalten.

Der Kompensationsbetrag für die von den Ländern an den Bund übergegangene Kraftfahrzeugsteuer wird dauerhaft gezahlt (Berlin rd. 212 Mio. Euro p.a.) Im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuwei-

sungen für die Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz erfolgte eine Erhöhung der Zahlungen für Berlin um rd. 15 Mio. Euro auf 58,671 Mio. Euro pro Jahr. Die Erhöhung dieser sog. PolBEZ ist im vorl. Ist 2020 sowie in den Veranschlagungen ab 2022 enthalten.

Im Jahr 2020 wurde zudem die sog. Gewerbesteuer-Kompensation als Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer über den Verteilungsweg der Sonderbedarfs-BEZ vom Bund an die Länder gezahlt. Berlin erhielt einen Kompensationsbetrag in Höhe von 282 Mio. Euro.

### **Sonstige Einnahmen (Zeile 24)**

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

Die sonstigen Einnahmen im Jahr 2020 waren aufgrund der durchgeleiteten Gelder aus den Corona-Hilfsprogrammen des Bundes stark nach oben verzerrt und kehren daher in den Folgejahren auf ein geringeres Niveau zurück. Der auffällig höhere Wert für 2023 enthält die geplante Entnahme aus dem Schulbau-Sondervermögen in Höhe von 340 Mio. Euro, die formalen Darlehensrückzahlungen aus den geplanten debt-equity-swap bei der FBB und bei Vivantes sowie 100 Mio. Mehreinnahmen als pauschale Mehreinnahmen im Entwurf des DHH 22/23 für die unterstellte Fortführung des „Gute-Kita-Gesetzes“ (siehe auch unten zu Zeile 26).

Dämpfend auf die Verlaufskurve der sonstigen Einnahmen wirkt sich aus, dass ab 2023 noch einmal geringere Rückflüsse aus in der Vergangenheit gewährten Wohnungsbaudarlehen erwartet werden; auch die Mittelzuflüsse aus der Abrechnung des Kommunalinvestitionsfonds laufen programmgemäß zum Ende des Jahres 2023 aus. Ab 2024 sinken zudem die erwarteten Zuflüsse aus den EFRE / ESF-Mitteln, da Berlin als – nach dem Brexit rechnerisch und aufgrund des hohen Wachstums der letzten Jahre faktisch – relativ gesehen reichere Region in der kommenden Periode mit geringeren Mittelzuweisungen zu rechnen hat. Niedrigere Fallzahlen bei den KdU reduzieren zudem auch die Bundeserstattungen in diesem Bereich, wobei dies durch die Mehreinnahmen bei der Bundeserstattung für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung teilweise kompensiert wird.

### **Vermögensaktivierung (Zeile 25)**

Die Einnahmen resultieren im Wesentlichen aus Erlösabführungen aus dem Treuhandvermögen Liegenschaftsfonds. Die nur geringen Ansätze ergeben sich aus

den politischen Entscheidungen des Senats und des Abgeordnetenhauses, bei der Veräußerung von Grundstücken restriktiv vorzugehen.

#### **Pauschale Mehreinnahmen (Zeile 26)**

Der Senat erwartet, dass der Bund die Leistungen zur Verbesserung der Kinderbetreuung („Gute-Kita-Gesetz“) über das Jahr 2022 hinaus in einer anteilig auf Berlin entfallenden Höhe von 100 Mio. Euro fortsetzen wird. Für 2023 ist dieser Betrag als pauschale Mehreinnahme in den sonstigen Einnahmen verbucht.

#### **Bereinigte Einnahmen (Zeile 27)**

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich als Summe der Zeilen 18 bis 26.

#### **(Kalkulatorischer) Finanzierungssaldo (Zeile 30 bzw. 32)**

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 12.

#### **Herleitung des Finanzierungsüberschusses bzw. -defizits (Zeilen 30-36)**

In Ergänzung der Herleitung der Zielgröße – der strukturellen NKA (siehe Zeile 38 ff) – zeigt die Herleitung des haushälterischen Finanzierungsüberschusses bzw. -defizits einen etwaigen Kreditfinanzierungsbedarf bzw. verfügbaren Überschuss an. Die Größe ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo korrigiert um den Saldo der Rücklagenbewegungen und den 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 nach den Regeln des BerlSchuldenbremseG verteilt.

#### **Tilgung notfallbedingter Kredite (Zeile 33 bzw. 49)**

Gemäß Art. 109 Abs. 3 GG und § 2 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG ist die Aufnahmen von notfallbedingten Krediten mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Das Abgeordnetenhaus hat in dem am 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.

### **Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage (KAR) (Zeile 34)**

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.

Die KAR wurde mit dem 2. NHH 2020 aufgrund der massiven Auswirkungen der Corona-Pandemie vollständig, d.h. in Höhe von 327 Mio. Euro, entnommen. Die KAR weist daher derzeit einen Bestand von Null aus. Um für künftige Defizite gewappnet zu sein, für deren Abdeckung die KAR gesetzlich vorgesehen ist, ist es erforderlich, die Rücklage Schritt für Schritt und konjunkturgerecht wieder aufzufüllen. Hierfür ist ein Betrag von zunächst 200 Mio. Euro p.a., beginnend ab 2024 vorgesehen. Das Zielvolumen der KAR beträgt, auf der Basis der landesrechtlichen Grundlage, derzeit 1.446 Mio. Euro.

### **Ableitung der strukturellen NKA (Zeilen 38-52)**

Mit dem Inkrafttreten der landesrechtlichen Regelung zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist der Haushalt des Landes ab dem Jahr 2020 auf die neue Zielgröße – eine strukturelle NKA von kleiner gleich Null – auszurichten. Die strukturelle NKA wird aus dem Finanzierungssaldo (Zeile 32) unter Anrechnung zusätzlicher Größen abgeleitet, die sachgerecht den strukturellen, um Konjunktur- und Vermögenseffekte bereinigten Status des Haushalts abbilden. Um unerwartete Entwicklungen abfedern zu können, wird für einen Haushalt ein Puffer von mindestens 100 Mio. Euro zur strukturellen Null als angemessen erachtet. Die detaillierte Herleitung einzelner Komponenten, die in die Berechnung der strukturellen NKA einfließen, ist in Kapitel 5 dargestellt. Für das Jahr 2020 ist zusätzlich in den Zeilen 51 und 52 die strukturelle NKA unter Berücksichtigung der Notfallsituation abgebildet.

### **Nachrichtlich: (erwartete) SIWA Ist-Abflüsse (Zeilen 55)**

Um die tatsächlichen Investitionen des Landes Berlin transparenter zu machen, weist Zeile 55 die (prognostizierten) tatsächlichen Abflüsse aus dem SIWA aus. Zeile 56 enthält die Höhe der jährlichen Investitionen des Landes inkl. dieser Abflüsse (also Investitionen aus Haushalt und SIWA).

### **Nachrichtlich: Schuldenstand** (Zeilen 58-60)

Die Entwicklung des Schuldenstandes lässt sich nicht automatisch aus den haushälterischen bzw. finanzplanerischen Zahlen der Eckwertetabelle ableiten, weil es sich dabei um eine stichtagsbezogene Angabe handelt. Sie wird jährlich zum 31. Dezember erhoben und an das Statistische Bundesamt gemeldet. Bei den angegebenen Prognosewerten für die Jahre 2021ff. handelt es sich um technische Fortschreibungen des Schuldenstands vom 31.12.2020 auf der Basis der Planungszahlen.

Zeile 58 weist den gesamten Schuldenstand (Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen, Kassenkredite) aus, Zeile 59 als Teilmenge davon nur den Schuldenstand am Kreditmarkt. Zeile 60 weist die Schulden in den Extrahaushalten des Landes aus.

## **7    Gemeinsames Schema**

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

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)

Einnahmeart	Position	Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)				
		2021	2022	2023	2024	2025
<b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>	<b>1</b>	<b>28.384</b>	<b>29.588</b>	<b>30.972</b>	<b>31.841</b>	<b>32.860</b>
<b>Steuern</b>	<b>11</b>	<b>21.554</b>	<b>22.832</b>	<b>23.666</b>	<b>24.706</b>	<b>25.677</b>
<b>steuerähnliche Abgaben</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>
<b>Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit</b>	<b>13</b>	<b>519</b>	<b>481</b>	<b>409</b>	<b>412</b>	<b>426</b>
<b>Zinseinnahmen</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
<b>laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Schuldendiensthilfen)</b>	<b>15</b>	<b>5.247</b>	<b>4.332</b>	<b>4.778</b>	<b>4.656</b>	<b>4.689</b>
vom öffentlichen Bereich	151	4.631	3.441	3.876	3.744	3.769
vom Bund	1511	4.350	3.114	3.497	3.306	3.332
sonstige v von Ländern	1513	100	109	109	109	109
von Bezirken	1514	16	62	62	62	62
von Sozialversicherungsträgern	1516	148	114	156	215	215
vom sonst. öffentl. Bereich	1517	16	41	52	52	52
von anderen Bereichen	152	616	891	902	912	920
<b>Schuldendiensthilfen</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>29</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>
vom Bund	1611	0	0	0	0	0
von anderen Bereichen	162	36	29	34	34	34
<b>sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung</b>	<b>17</b>	<b>990</b>	<b>1.876</b>	<b>2.044</b>	<b>1.992</b>	<b>1.992</b>
Gebühren, sonstige Entgelte	171	897	1.669	1.686	1.872	1.872
sonstige Einnahmen	172	93	207	358	120	120
<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>2</b>	<b>792</b>	<b>1.307</b>	<b>1.762</b>	<b>1.143</b>	<b>1.140</b>
<b>Veräußerung von Sachvermögen</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>
<b>Vermögensübertragungen</b>	<b>22</b>	<b>580</b>	<b>1.108</b>	<b>1.199</b>	<b>994</b>	<b>1.016</b>
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	295	493	412	274	274
vom sonstigen öffentlichen Bereich	2215	165	426	614	551	551
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	119	186	170	166	188
sonstige Vermögensübertragungen	223	1	3	3	3	3
von anderen Bereichen	2234	1	3	3	3	3
<b>Darlehensrückflüsse</b>	<b>23</b>	<b>182</b>	<b>170</b>	<b>533</b>	<b>120</b>	<b>95</b>
von Sonstigen im Inland	2321	182	170	533	120	95
<b>Veräußerung von Beteiligungen u. dgl. Gewährleistungen</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Globale Mehr-/Mindereinnahmen</b>	<b>3</b>	<b>463</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>4</b>	<b>29.640</b>	<b>30.896</b>	<b>32.733</b>	<b>33.083</b>	<b>34.099</b>
<b>Besondere Finanzierungsvorgänge</b>	<b>5</b>	<b>3.779</b>	<b>2.599</b>	<b>2.491</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
<b>Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt</b>	<b>51</b>	<b>0</b>	<b>750</b>	<b>436</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Entnahme aus Rücklagen</b>	<b>52</b>	<b>3.779</b>	<b>1.707</b>	<b>1.917</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
<b>Überschüsse aus Vorjahren</b>	<b>53</b>	<b>0</b>	<b>142</b>	<b>138</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Zu- und Absetzungen</b>	<b>6</b>	<b>408</b>	<b>439</b>	<b>440</b>	<b>439</b>	<b>439</b>
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	408	439	440	439	439
<b>Einnahmenvolumen</b>	<b>7</b>	<b>33.826</b>	<b>33.935</b>	<b>35.664</b>	<b>33.534</b>	<b>34.550</b>

und Ausgaben nach Arten

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)					Ausgaben	
2021	2022	2023	2024	2025	Position	Ausgabeart
<b>29.927</b>	<b>30.141</b>	<b>31.057</b>	<b>29.617</b>	<b>30.344</b>	<b>1</b>	<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>
<b>10.560</b>	<b>10.967</b>	<b>11.229</b>	<b>11.600</b>	<b>11.900</b>	<b>11</b>	<b>Personalausgaben</b>
<b>9.701</b>	<b>10.027</b>	<b>10.705</b>	<b>10.285</b>	<b>10.774</b>	<b>12</b>	<b>laufender Sachaufwand</b>
4.616	4.796	4.813	4.600	4.700	121	sächliche Verwaltungsausgaben
4.822	4.958	5.591	5.410	5.799	123	Erstattungen an andere Bereiche
263	273	301	275	275	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
<b>1.160</b>	<b>1.080</b>	<b>1.050</b>	<b>1.070</b>	<b>1.070</b>	<b>13</b>	<b>Zinsausgaben</b>
1	0	0	0	0	1311	an Bund
1.159	1.080	1.050	1.070	1.070	1322	für Kreditmarktmittel
<b>8.471</b>	<b>8.055</b>	<b>8.064</b>	<b>6.652</b>	<b>6.592</b>	<b>14</b>	<b>laufende Zuweisungen und Zuschüsse</b>
431	502	436	460	421	141	an öffentlichen Bereich
286	314	261	290	250	1411	an Bund
91	110	96	91	91	1413	sonstige an Länder
3	4	4	4	4	1415	sonstige an Bezirke
7	30	30	30	30	1416	an Sondervermögen
45	45	46	46	46	1418	an Sozialversicherungsträger
8.040	7.552	7.627	6.192	6.171	142	an andere Bereiche
3.824	3.804	3.499	2.992	2.896	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
3.211	3.273	3.645	2.717	2.952	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
997	470	478	479	321	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
8	6	5	4	2	1425	an Ausland
<b>35</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>Schuldendiensthilfen</b>
35	13	10	10	8	152	an andere Bereiche
27	11	9	8	8	1521	an Unternehmen u. öffentl. Einrichtungen
7	2	1	2	0	1522	an Sonstige im Inland
<b>2.918</b>	<b>3.586</b>	<b>3.612</b>	<b>2.870</b>	<b>2.987</b>	<b>2</b>	<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>
<b>2.827</b>	<b>3.511</b>	<b>3.520</b>	<b>2.780</b>	<b>2.900</b>	<b>21-24</b>	<b>Investitionen ohne Position 223</b>
44	44	58	60	60	223	Vermögensübertragungen
<b>21</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>Schuldentilgung an öffentlichen Bereich</b>
20	19	18	18	16	251	an Bund
1	1	1	1	0	252	an Sondervermögen
<b>27</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>Gewährleistungen</b>
<b>571</b>	<b>-488</b>	<b>46</b>	<b>324</b>	<b>410</b>	<b>3</b>	<b>Globale Mehr-/Minderausgaben</b>
<b>33.417</b>	<b>33.239</b>	<b>34.715</b>	<b>32.811</b>	<b>33.741</b>	<b>4</b>	<b>Bereinigte Ausgaben</b>
<b>2</b>	<b>256</b>	<b>518</b>	<b>350</b>	<b>370</b>	<b>5</b>	<b>Besondere Finanzierungsvorgänge</b>
0	0	270	270	270	511	Kredittilgung Pandemie
2	114	110	80	100	52	Zuführung an Rücklagen
0	142	138	0	0	53	saldierter Fehlbetrag
<b>408</b>	<b>440</b>	<b>431</b>	<b>373</b>	<b>438</b>	<b>6</b>	<b>Zu- und Absetzungen</b>
408	440	431	373	438	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
<b>33.826</b>	<b>33.935</b>	<b>35.664</b>	<b>33.534</b>	<b>34.550</b>	<b>7</b>	<b>Ausgabevolumen</b>



## 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 überdurchschnittlicher 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

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 festschreibt (Art. 22 Abs. 1 GG). Für die durch die Änderung des Grundgesetzes weggefallenen Mischfinanzierungen regelt Art. 143c GG die Ausgleichszahlungen an die Länder im Gesamtzeitraum 2007 bis 2019.

**Föderalismusreform II**

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

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

ausgeglichener  
**Haushalt**

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

**Investitionsausgaben**

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

eigenfinanzierte  
**Investitionen**

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

**Investitionsquote**

Verhältnis der → Investitionsausgaben zu den bereinigten Ausgaben

**Kapitalrechnung**

umfasst die investiven → Einnahmen und → Ausgaben.

**Kassenkredite**

kurzfristige Kreditaufnahme zur Überbrückung von Liquiditätspässen

**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

## **Konsolidierungshilfen**

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

## **Kreditfinanzierungsquote**

Verhältnis von → Neuverschuldung zu bereinigten → Ausgaben

## **Mischfinanzierungen**

- Art. 91a GG [Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes];
- Art. 91b GG [Gemeinschaftsaufgaben Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre, Bildungsevaluation];
- Art. 91c GG [Gemeinschaftsaufgabe IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern];
- Art. 91d GG [Gemeinschaftsaufgabe Verwaltungs-Benchmarking für Bund und Länder];
- Art. 91e GG [Grundsicherung für Arbeitssuchende];
- Art. 104a Abs. 3 GG [Geldleistungsgesetze des Bundes]; Art. 104 a Abs. 4 GG [Zustimmungserfordernis des Bundesrats

zu bestimmten Bundesgesetzen mit Kostenfolgen];

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

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

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

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

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

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

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

- Art. 143e GG: Zentrale Verwaltungsaufgaben bei den Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen können danach auf Antrag eines Landes wie vor der → Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der Bundesauftragsverwaltung verbleiben;
- nach Art. 106a GG steht den Ländern ein Anteil aus dem Steueraufkommen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr zu.

### **Nettokreditaufnahme**

siehe → Neuverschuldung

strukturelle

### **Nettokreditaufnahme (NKA)**

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

### **Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

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

Wesentliche Reformelemente:

- Umsatzsteuervorwegausgleich und horizontaler Länderfinanzausgleich werden abgeschafft. Die horizontale Umverteilung zwischen den Ländern erfolgt künftig allein über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung. Die Gemeindefinanzkraft wird dabei statt mit den bisherigen 64 % zu 75 % berücksichtigt.
- Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen werden fortgeführt, Ausgleichsgrad und -tarif dabei erhöht.
- Sonderbedarfs-BEZ für neue Länder und Berlin sowie Konsolidierungshilfen entfallen, Entflechtungsmittel in Umsatzsteuer-Festbetrag umgewandelt; neue Gemeindesteuerkraft-BEZ und Forschungs-BEZ (Berlin nicht beteiligt).

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

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

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

### **Neuverschuldung**

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

### **Positionen der Finanzplanung**

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

### **Potentialpfad**

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

### **Primärausgaben**

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

### **Primärdefizit**

negativer → Primärsaldo

### **Primäreinnahmen**

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

### **Primärhaushalt**

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

### **Primärsaldo**

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

### **Produktionslücke**

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

### **Produktionspotential**

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

konsumtive

### **Sachausgaben**

sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst ohne Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Schuldendiensthilfen, Ausgaben für

Zuweisungen und Zuschüsse ohne Ausgaben für Investitionen

laufender

### **Sachaufwand**

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

### **Sanierungsprogramm**

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

### **Schalenskonzept**

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

### **Schuldenbremse**

siehe → Schuldenregel für Bund und Länder

### **Schuldendienst**

Ausgaben für Zinsen und Tilgung

### **Schuldendiensthilfen**

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

### **Schuldenregel für Bund und Länder**

Teil der Beschlüsse der Föderalismusreform II. Die Schuldenregel sieht – beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 – vor,

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

### **Solidarpakt II**

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

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

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

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

### **Stabilitätsrat**

Eingerichtet zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie die Länder mit den für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Ministern. Der Stabilitätsrat tagt im Regelfalle zweimal jährlich. Bund und Länder berichten in jährlichem Turnus auf der Basis eines 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 ab dem Jahr 2020 die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr.

Siehe auch → Kennziffersystem, → Standardprojektionen.

### **Standardprojektion**

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

