

Finanzplanung
von Berlin
2022 bis 2026

Beschluss des Senats von Berlin vom 13. September 2022
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck: A8 Druck- und Medienservice; 10625 Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Rahmenbedingungen und Risiken	7
2	Konsolidierung und Haushaltsüberwachung	27
3	Finanzpolitische Leitlinie	37
4	Konsequenzen für die Investitionsplanung	45
5	Eckwerte der Finanzplanung 2022 bis 2026 und Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA	53
6	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	57
7	Gemeinsames Schema	71
	 Kompodium wichtiger Fachbegriffe	 75
	 Anlage: Investitionsprogramm des Landes Berlin für die Jahre 2022 bis 2026 (auf den gelben Seiten)	

Vorwort

Mit dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar dieses Jahres wurde die von der Corona-Pandemie, steigenden Inflationsraten und dem Klimawandel ohnehin belastete globale, europäische und deutsche Volkswirtschaft von einem weiteren Schock getroffen. Die Herausforderungen der Anpassung an eine post-pandemische Wirtschaft, der grünen Transformation und des Umgangs mit den Folgen der berechtigten wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland muss auch die Berliner Wirtschaft bewältigen. Die Diversität der Berliner Wirtschaft und ihre noch immer vergleichsweise günstige Grunddynamik sind dabei von Nutzen.

Für den Haushalt des Landes geht es darum, angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen die richtige Balance zu finden: Einerseits muss der Staat in der Krise vulnerable Gruppen unterstützen und den Anpassungspfad von Wirtschaft und Gesellschaft an die geänderten Rahmenbedingungen glätten. Andererseits kann dies nur dann gelingen, wenn sich der Staat seine Handlungsfähigkeit bewahrt. Letzteres aber setzt wiederum voraus, dass das Land sich wieder fiskalischen Spielraum erarbeitet.

Tatsächlich jedoch weist der Haushalt des Landes seit 2019 und völlig unabhängig von der Corona-Krise eine strukturelle Unterfinanzierung auf, die in den Folgejahren durch die Pandemie nur camoufliert war und sich sogar verschärfte, weil in der Vergangenheit getroffene, den Haushalt belastende Entscheidungen Schritt für Schritt sich materialisieren. Zudem hat Berlin in der Corona-Krise, pro Kopf der Bevölkerung, mehr Schulden aufgenommen als fast alle anderen Länder; auch diese besondere Belastung, die sich angesichts steigender Zinsen zusätzlich verschärft, muss verkraftet werden. Diese Fehlentwicklungen gilt es nun zu korrigieren, und wie immer gilt, dass die dafür notwendigen Entscheidungen umso schmerzhafter werden, je länger sie hinausgezögert werden.

Die Jahre 2024/2025 werden in diesem Sinn noch einmal Übergangsjahre zu dem politischen Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zum Ende der Legislaturperiode sein müssen. Auch wenn der Anpassungspfad in diesen beiden Jahren – bei entsprechenden politischen Weichenstellungen in diesem und im kommenden Jahr – durch die intelligente Nutzung von Reserven geglättet werden kann, stehen spätestens mit dem Aufstellungsverfahren im kommenden Jahr harte strukturelle Entscheidungen an. Sie sind jedoch die Voraussetzung für eine weiterhin gedeihliche Entwicklung der Stadt im Angesicht der multiplen Risiken und Herausforderungen – und im Übrigen mit Blick auf die Pflicht, verfassungsgemäße Haushalte aufzustellen, unvermeidbar.

Daniel Wesener

1 Rahmenbedingungen und Risiken

- Trotz der wiederholten Verzögerung des erhofften post-pandemischen Aufschwungs erwies sich Berlins Wirtschaft auch 2021 als resilient. 2022 steht im Widerstreit der positiven Effekte der Aufhebung der Corona-Maßnahmen und der negativen Effekte des Krieges in der Ukraine und seiner Konsequenzen.
- Anders als erwartet führte die Pandemie nicht zu einer strukturellen Lücke bei den Steuereinnahmen. Den derzeit auch stark inflationsgetriebenen Mehreinnahmen stehen inflationsbedingte Mehrausgaben gegenüber.
- Nach dem maßgeblich pandemiebedingten Rückgang der Einwohnerzahl im Jahr 2020 ist sie 2021 wieder gestiegen. Die Abwanderung nach Brandenburg hält unvermindert an; sie wird v.a. durch die Zuwanderung aus dem Ausland kompensiert. Die prä-pandemischen Strukturtrends scheinen intakt; das deutet auf eine mittelfristig stabile Einwohnerzahl hin.
- Jenseits der Möglichkeit eines unerwartet starken Aufschwungs in China und einer unerwartet flachen Wachstumsdelle in den USA haben die Risiken für den Haushalt überwiegend potentiell negative Wirkung.

1.1 Berliner Wirtschaft zwischen den Krisen

Berlin war im ersten Pandemiejahr 2020 mit einem Rückgang des realen BIP um 3,8% unterdurchschnittlich stark geschrumpft (Bundesdurchschnitt: -4,6%). Zur Jahreswende 2020/21 bestand daher die Erwartung, dass der post-pandemische Aufschwung anderswo kräftiger ausfallen würde. Dieser Aufholprozess blieb im Jahresverlauf 2021 allerdings stecken, da zum einen das Pandemiegeschehen mit der Omikron-Variante ab dem Herbst 2021 die deutsche Volkswirtschaft erneut belastete, zum anderen diese Belastung durch steigende Energie- und Rohstoffpreise sowie Lieferengpässe verstärkt wurde.

Bei diesen Rahmenbedingungen erwies sich Berlin u.a. aufgrund seiner breit aufgestellten Wirtschaftsstruktur erneut als vergleichsweise widerstandsfähig. Mit einem Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 3,3% zählte Berlin 2021 wiederum zu den wachstumsstärksten Ländern der Republik (Bundesdurchschnitt: +2,9%, Abb. 1). Das nominale BIP pro Kopf lag 2021 weiterhin über dem Bundesdurchschnitt (Abb. 2); der strukturelle Aufholprozess der Berliner Wirtschaft scheint also durch die Pandemie zwar verlangsamt, aber nicht gestoppt worden zu sein.

Besonders die Berliner Gesundheits- und Digitalwirtschaft erwiesen sich als dynamisch und resilient. Trotz Lieferengpässen konnte die Industrie ihren Umsatz 2021 steigern und das prä-pandemische Niveau deutlich übertreffen. Das Gastgewerbe

wies im zweiten Halbjahr 2021 deutlich gestiegene Gästezahlen und Umsätze auf; diese liegen jedoch noch immer unterhalb des Vorkrisenniveaus. Entgegen den übri- gen Branchentrends schrumpfte das Bauhauptgewerbe 2021 aufgrund von Fach- kräftemangel, Lieferengpässen, Baukostensteigerungen und einer geringeren Zahl von Baugenehmigungen.

Berlins BIP-Wachstum 2021 wieder überdurchschnittlich

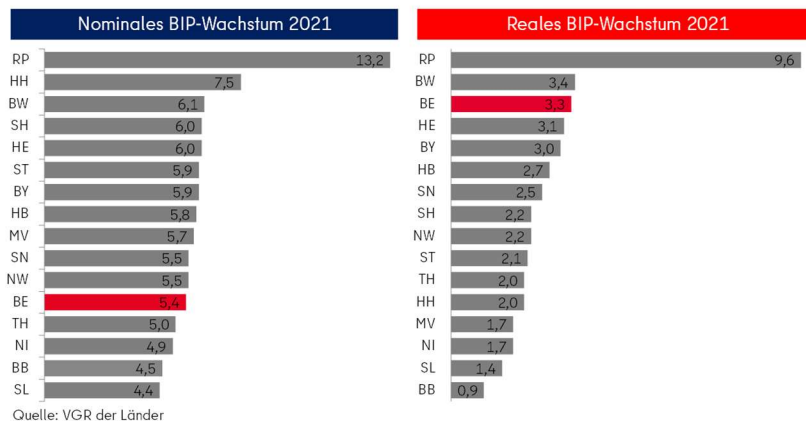


Abb. 1 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



Nominales BIP 2021 p. c. im Ländervergleich

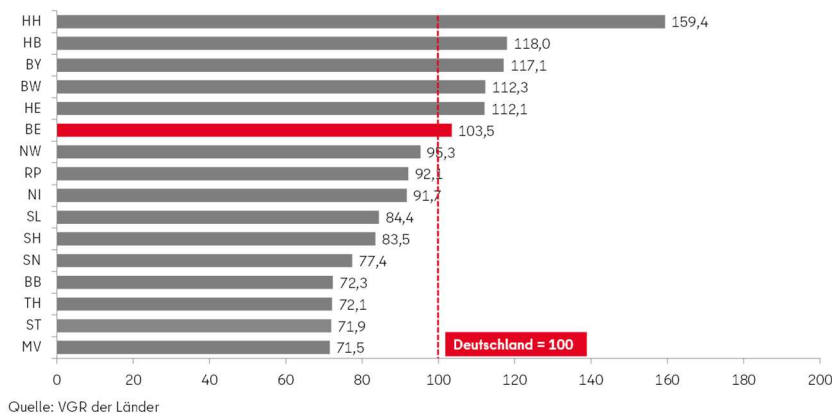


Abb. 2 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026

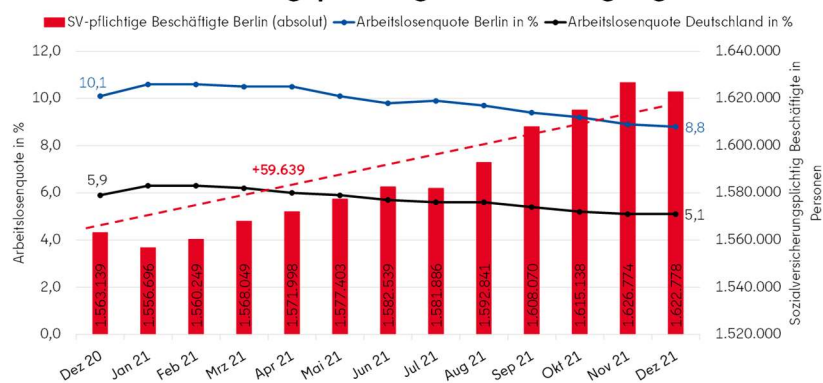


Nachdem bereits die wirtschaftliche Erholung in 2021 hinter den Erwartungen zu- rückblieb, aber immerhin dank gut gefüllter Auftragsbücher und der Lockerung der Corona-Beschränkungen noch Hoffnung auf Besserung gab, versetzte der völker- rechtswidrige russische Angriff auf die Ukraine im Februar dieses Jahres der sich gerade erholenden Wirtschaft einen schweren Schlag. Zwar sind die direkten wirt- schaftlichen Verflechtungen der Berliner Wirtschaft mit Russland und der Ukraine

überschaubar; faktische und drohende Energie- und Rohstoffengpässe beschleunigten jedoch die ohnehin auf erhöhtem Niveau befindliche Inflationsrate und bremsten Konsum und Investitionen auch in Berlin aus. Die wirtschaftliche Entwicklung des 2022 bewegt sich dabei im bisherigen Jahresverlauf noch in einem Übergangsstadium: Einerseits sorgen die intakte Grunddynamik, die sich insbesondere im stetigen Beschäftigungsaufbau niederschlägt (s.u.), ein starker Jahresauftakt der Bauwirtschaft, die Wiederbelebung des Tourismus sowie die Öffnungen in den kontaktintensiven Dienstleistungsbranchen für positive Impulse, andererseits steigen die Unsicherheiten mit Blick auf die künftige Entwicklung und dämpfen die Stimmung bei Unternehmen und Verbrauchern. Der Konjunkturklaindex der IHK registrierte vor diesem Hintergrund im Frühsommer des Jahres auch nur einen leichten Rückgang. Für 2022 ist damit ein wenn auch flacher Wachstumspfad zu erwarten; für 2023 ist der Ausblick hingegen trüb, da sich die Berliner Wirtschaft nicht von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird abkoppeln können.

Nahezu losgelöst von der jeweils aktuellen wirtschaftlichen Lage weist der Berliner Arbeitsmarkt eine bemerkenswerte Dynamik auf, die sich im Übrigen bereits seit Längerem in einem soliden Anstieg des hiesigen Lohnsteueraufkommens niederschlägt. Allein im vergangenen Jahr stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse um rund 60.000 (+3,8%; bundesweit: +1,7%, Abb. 3).

Abfall der Arbeitslosenquote und überdurchschnittlicher Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung



Quelle: Agentur für Arbeit

Abb. 3 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



Die Informations- und Kommunikationsbranche ist dabei weiterhin der wichtigste Treiber. Trotz des unsicheren gesamtwirtschaftlichen Ausblicks scheint die positive Dynamik auch im laufenden Jahr nicht zum Stillstand gekommen zu sein. Dies liegt zum einen daran, dass angesichts des Fachkräftemangels Unternehmen fast aller

Branchen trotz der ungünstigeren Aussichten an ihrem Personal festhalten, zum anderen daran, dass dank der Lockerungen der Corona-Auflagen insbesondere auch im Segment der geringfügig Beschäftigten offenkundig wieder verstärkt eingestellt wird. Im ersten Quartal 2022 stieg die Zahl der Erwerbstätigen im Land Berlin nach vorläufiger Rechnung jedenfalls um 3,6% oder 73.900 Personen; bundesweit betrug die Zuwachsrate lediglich 1,5%. Die deutlichsten Zuwächse gab es dabei in Berlin in den Branchen Handel, Verkehr, Gastgewerbe sowie IuK.

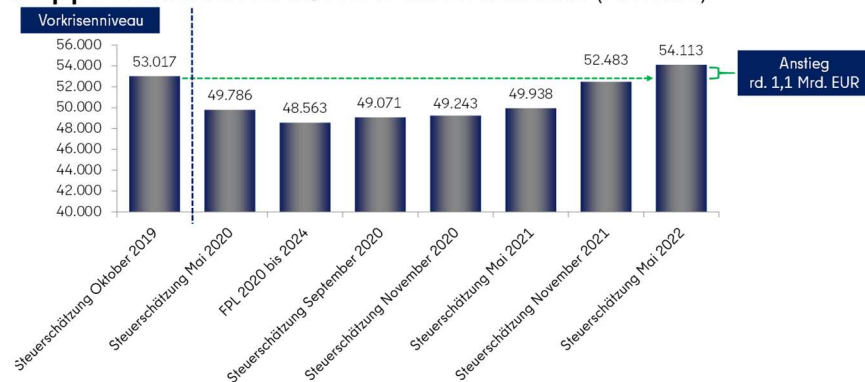
1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Jahr 2019 kann als das vorerst letzte Jahr angesehen werden, in dem eine einigermaßen „normale“ Entwicklung der Steuereinnahmen zu beobachten war. Im Zuge der Corona-Pandemie und den Maßnahmen zu ihrer Eindämmung ab Frühjahr 2020 kam es zu einem tiefen Einbruch der Steuereinnahmen auf allen staatlichen Ebenen. Neben den direkten negativen Effekten auf das Steueraufkommen (u.a. sprunghafter Anstieg der Kurzarbeit und temporäre Beschränkungen wirtschaftlicher Tätigkeit) wurden die Steuereinnahmen zusätzlich durch Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern gemindert. Diese Stützungsmaßnahmen, zu denen u.a. steuerliche Erleichterungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zählten, wie etwa das Kurzarbeitergeld, die temporäre Umsatzsteuerabsenkung, Stundungsmöglichkeiten und verbesserte Abschreibungsbedingungen, dürften maßgeblich dazu beigetragen haben, die ökonomischen Folgen der Pandemie zu begrenzen.

Nachdem die Steuereinnahmen des Landes Berlin im Jahr 2020 coronabedingt um rund 1,1 Mrd. Euro (-4,8%) gegenüber dem Jahr 2019 eingebrochen waren, stiegen sie im Jahr 2021 um rund 4 Mrd. Euro (+18,2%) gegenüber dem Jahr 2020 und damit weit über den vorherigen Rückgang hinaus an und deutlich stärker, als dies auf dem Höhepunkt der Pandemie erwartet worden war. Zu diesem sehr starken Ergebnis haben gleich mehrere Faktoren beigetragen: (1) Die wirtschaftliche Belebung nach dem Ende der Lockdownmaßnahmen inklusive des starken Rückgangs der Kurzarbeit, (2) Effekte, die sich u.a. aus Nachzahlungen von im Jahr 2020 gestundeten und 2021 und damit früher als erwartet nachgezahlten Steuern ergaben, sowie (3) die bereits Ende 2021 deutlich anziehende Inflation, die stark aufkommenstreibend wirkt. Darüber hinaus (4) haben in Berlin mehrere Großfälle, u.a. bei der Erbschaftsteuer sowie der Grunderwerbsteuer, eine Rolle gespielt. Ein weiterer wesentlicher Faktor (5) ist die in Berlin seit geraumer Zeit starke und im bundesweiten Vergleich überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung, die sich insbesondere im Lohnsteueraufkommen niederschlägt (vgl. Kapitel 1.1).

Die Steuerschätzung vom Mai 2022, die dem Doppelhaushalt 2022/2023 und der Finanzplanung 2022 bis 2026 zugrunde liegt, fand damit unter, gegenüber den bisherigen Einschätzungen, deutlich veränderten Vorzeichen statt. Die der Steuerschätzung zugrundeliegende gesamtwirtschaftliche Projektion ist von der atypischen Situation zurückgenommener Erwartungen für die reale BIP-Entwicklung bei gleichzeitig inflationsgetriebener deutlicher Aufwärtskorrektur für das nominale BIP gekennzeichnet (vgl. Abb. 4).

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



Stand Mai 2022: Mio. EUR. * Steuereinnahmen, Finanzkraftausgleich, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, inkl. Sofortprogramm „Aufholen nach Corona“. Abweichungen in den Summen durch Rundungen möglich.
Abb. 4 – Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026

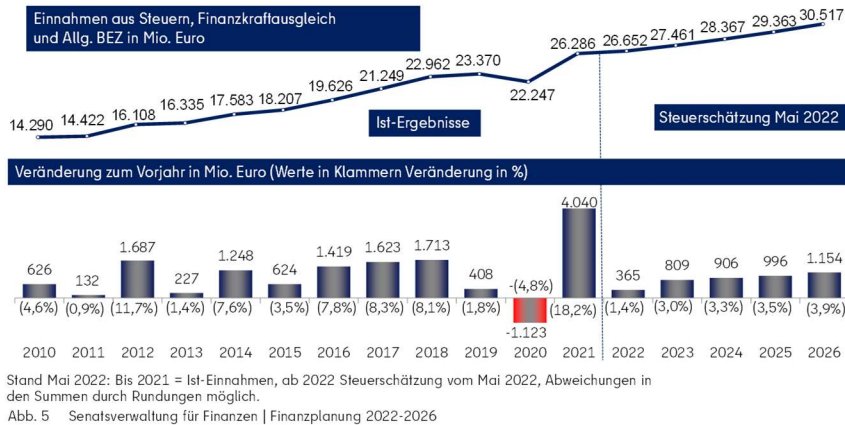


Die bundesweiten Einnahmeerwartungen waren bereits in der November-Steuerschätzung 2021 erheblich nach oben korrigiert worden. Damit schwenkten die bundesweiten Steuereinnahmen wieder auf die Linie der Erwartungen vor Corona ein. Die bundesweiten Ist-Ergebnisse 2021 übertrafen wegen der hohen Einnahmendynamik zum Jahresende 2021 die Steuerschätzung mit rd. +21 Mrd. Euro erneut sehr deutlich. In der Mai-Steuerschätzung 2022 wurden die Einnahmeerwartungen, insbesondere inflationsgetrieben, nochmals bundesweit um rund 40 bis 46 Mrd. Euro pro Jahr nach oben korrigiert. An dieser Stelle noch nicht enthalten war eine Reihe von laufenden Gesetzgebungsvorhaben, die Bund und Länder jeweils separat in ihren Haushalts- und Finanzplanungen berücksichtigen (vgl. Erläuterungen zu den Eckwerten).

Die langfristige Entwicklung der finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes Berlin inklusive der Steuerschätzung vom Mai 2022 zeigt die folgende Graphik (Abb. 5). Deutlich ist der tiefe Einbruch der Steuereinnahmen des Jahres 2020 sowie dem folgend der sehr starke Anstieg im Jahr 2021 zu erkennen. In der Gesamtbewertung zur Entwicklung der Steuereinnahmen muss festgehalten werden, dass die zu Beginn der Corona-Pandemie – auch aus den Erfahrungen in der Finanz-

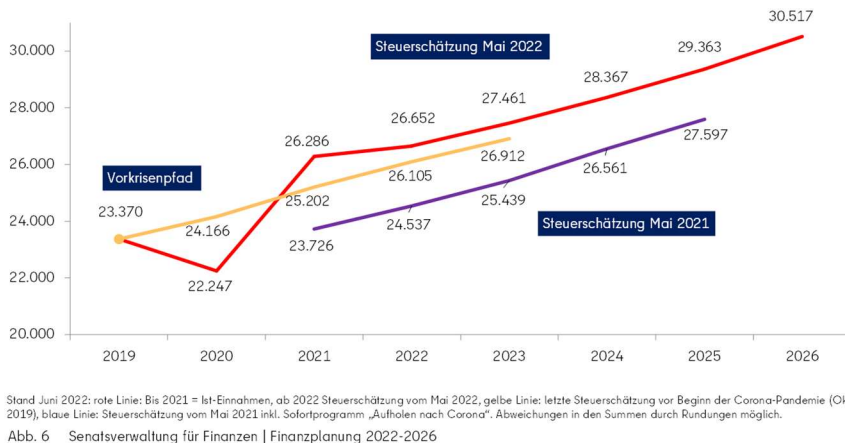
und Wirtschaftskrise 2008/2009 – bundesweit vorherrschende Erwartung nicht eingetreten ist, dass nämlich die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen mittelfristig deutlich unter dem prä-pandemischen Niveau verlaufen werden.

Finanzkraftabhängige Einnahmen in Berlin (Mio. Euro)



Durch die Erhaltung der wirtschaftlichen Substanz in Deutschland, aber auch durch den drastischen Anstieg der Inflation liegen die aktuellen Einnahmeerwartungen vielmehr oberhalb des prä-pandemischen Pfades (Abb. 6). Wie diese aktuelle Einschätzung durch die neuen Entwicklungen und Krisen (insb. den russischen Angriff auf die Ukraine) überlagert werden wird, ist derzeit nicht vollständig abzusehen. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass inflationsgetriebenen Mehreinnahmen auch nominal höhere Ausgaben im Landshaushalt gegenüberstehen, und es sich insoweit nicht um eine strukturelle Verbesserung der Finanzsituation des Landes handelt.

Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2022 (Mio. Euro)



Neben der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen in Berlin ist der Vergleich der Entwicklung des Landes Berlin relativ zu den anderen Ländern aufschlussreich. Der Vergleich mehrjähriger Entwicklungen ist dabei besonders aussagekräftig. Eine wesentliche Kennziffer hierfür ist die sogenannte Steuerkraft der Länder (also ohne Gemeindesteuern) nach dem Aufkommen vor Umsatzsteuerverteilung in Euro je Einwohner im Verhältnis zum Länderdurchschnitt. Berlin lag bei dieser Kennziffer historisch bedingt jahrzehntelang weit unter 100% und hat im Jahr 2019 erstmals die 100%-Schwelle überschritten. Im vergangenen Jahr wurde mit 105,9% ein Höchststand erreicht (Abb. 7). In dieser positiven Aufwärtsbewegung des Landes Berlin spiegelt sich insbesondere die Beschäftigungsentwicklung in Berlin, die zu überdurchschnittlichen Zuwächsen bei der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer führt. Strukturell positive Effekte sind darüber hinaus bei der Körperschaftsteuer sowie der Erbschaftsteuer und der Grunderwerbsteuer zu verzeichnen.

Steuerkraft des Landes Berlin je Einwohner im Verhältnis zum Durchschnitt



Januar 2022. Quelle: Abrechnungen des BMF und eigene Berechnungen

Abb. 7 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



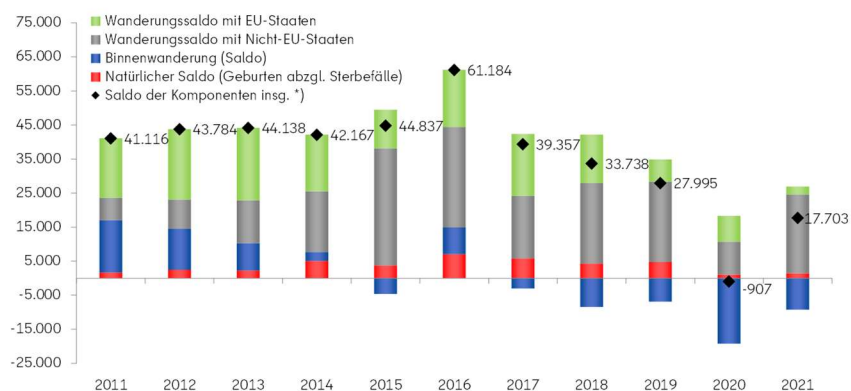
1.3 Einwohnerentwicklung

Die Bevölkerungszahl Berlins ist einnahme- und ausgabeseitig von großer Bedeutung für den Haushalt. Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung ist jedoch gegenwärtig von großer Unsicherheit geprägt. Zum einen sind Dauer und Ausmaß der Corona-Pandemie sowie ihre Folgewirkungen auf demographierelevante Faktoren noch immer schwer zu prognostizieren. Zum anderen sind Zahl und Aufenthaltsdauer der Ukraine-Geflüchteten zum jetzigen Zeitpunkt allenfalls zu plausibilisieren.

Bevölkerungsentwicklung in Berlin 2021¹

Nachdem die Bevölkerung in Berlin 2020 um rd. 5.400 Personen gesunken war, wurde für 2021 ein Anstieg um rd. 13.400 Personen registriert. Berlin verzeichnet damit zusammen mit Schleswig-Holstein im vergangenen Jahr das höchste prozentuale Wachstum unter den Ländern. Absolut war der Bevölkerungszuwachs jedoch deutlich geringer als in den prä-pandemischen Jahren 2015 bis 2019, die allerdings ihrerseits durch Sonderfaktoren wie die Flüchtlingsbewegung 2015/2016 verzerrt waren.

Komponenten des Einwohnerwachstums



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

Abb. 8 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



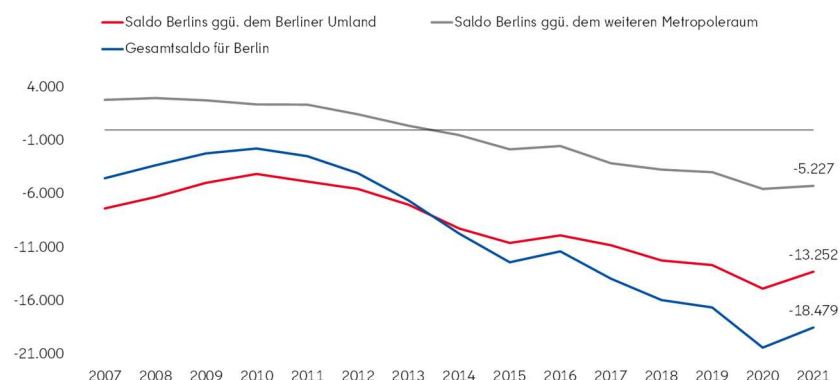
Ursächlich für den geringeren Bevölkerungszuwachs war einerseits ein weniger stark positiver Wanderungssaldo mit dem Ausland, andererseits ein noch ausgeprägter Negativsaldo der Binnenwanderung der inländischen Bevölkerung (Abb. 8).² Wies die Binnenwanderung 2019 noch einen negativen Saldo von rd. 12.900 Personen auf, war der Saldo 2021 bereits auf rd. 16.700 Personen angestiegen. Weiterhin wird dieser überwiegend durch die starke Abwanderung nach Brandenburg verursacht, wobei neben dem Berliner Umland zunehmend auch der sog. „Weitere Metropolenraum“ Zielregion ist (Abb. 9). Den größten Anteil der Zuwanderung nach Brandenburg (37,5%) hatte im Jahr 2021 die Altersgruppe der 30- bis unter 50-Jährigen, was auf eine fortwährende Familienwanderung aus Berlin nach Brandenburg spricht. Da es sich zu guten Teilen um einkommens- und steuerstarke

¹ In der Analyse wird durchgängig auf die Daten aus der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung zurückgegriffen, welche die entscheidende Größe für die Finanzausstattung des Landes Berlin ist. Sollte auf das Einwohnermelderegister Bezug genommen werden, erfolgt ein gesonderter Hinweis. Vgl. auch die methodischen Erläuterungen in der Finanzplanung von Berlin 2021 bis 2025, S. 14.

² Aufgrund sonstiger Veränderungen in der Einwohnerzahl entspricht der Saldo der Komponenten nicht der Veränderung der vom AfSBB ausgewiesenen Veränderung der offiziellen Einwohnerzahl.

Abwanderer und Abwanderinnen handelt, sind die fiskalischen Auswirkungen für die Stadt mehrfach negativ: Es verringern sich die hiesige Kaufkraft, das originäre Steueraufkommen und die Berliner Anteile an der einwohnerorientierten bundesweiten Umsatzsteuerverteilung.³

Wanderungssaldo Berlin ggü. Brandenburg



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Abb. 9 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



Berlin verdankt sein Bevölkerungswachstum im Wesentlichen einem Anstieg der ausländischen Bevölkerung. Dies gilt mit Blick auf den natürlichen Saldo, der für die deutsche Bevölkerung negativ, für die ausländische Bevölkerung positiv ist, vor allem aber natürlich mit Blick auf die Zuwanderung aus dem Ausland. Insgesamt erzielte Berlin im vergangenen Jahr einen Zuwachs von rd. 33.000 Menschen aus dem Ausland. Gegliedert nach einzelnen Nationen ist seit 2018 der Wanderungssaldo mit Indien am höchsten. Allein im Jahr 2021 zogen rd. 3.900 Personen mehr aus Indien nach Berlin als umgekehrt, wobei es sich weit überwiegend um Fachkräfte handeln dürfte, die in hiesigen Start-Ups und im IT-Sektor Beschäftigung fanden. Dies zeigt die Attraktivität Berlins als Wirtschaftsstandort und verdeutlicht, dass dem positiven Außenwanderungssaldo nicht nur Flucht motive zugrunde liegen.

Mittelfristige Bevölkerungsprognose

Die derzeit offiziell noch gültige Bevölkerungsprognose 2018-2030 ist vor dem Hintergrund von Pandemie und Ukraine-Krieg nicht mehr aktuell und keine verlässliche Planungsgrundlage mehr. Noch in diesem Jahr wird die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen eine neue Bevölkerungsprognose für den

³ Vgl. im Einzelnen Finanzplanung von Berlin 2021 bis 2025, S. 16.

Zeitraum bis 2040 vorlegen, die auf den Daten des Einwohnerregisters beruhen wird. Diese wird neben der üblichen Analyse der treibenden Faktoren die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- Erstens hat sich die Prognose ggü. der geltenden Prognose aufgrund der schwächeren Ist-Entwicklung der Jahre 2020 und 2021 um rd. 41.400 Personen nach unten verschoben.
- Zweitens ist, wie angedeutet, die Unsicherheit der strukturellen Effekte der Pandemie auf die Bevölkerungsdynamik weiter hoch, auch wenn sich ein gewisser Konsens herausbildet, dass es, anders als in einigen Überlegungen dargestellt, keine radikalen Strukturbrüche geben wird und damit bisherige Trends im Kern weiterhin Gültigkeit haben.
- Drittens dürfte die Fluchtbewegung aus der Ukraine am aktuellen Rand der größte Unsicherheitsfaktor sein, der sich im langen Zeitraum der Prognose freilich „verwachsen“ dürfte.
- Viertens haben die Pandemie und der Ukrainekrieg gelehrt, dass die Welt insgesamt instabiler und damit auch die Wanderungsbewegung volatiler geworden ist. Daher gilt: Auch wenn es für Planungszwecke voraussichtlich wieder eine mittlere Variante geben wird, sollte und muss diese angesichts der Unsicherheit immer als eingebettet in einen Prognosekorridor gedacht werden.

Die wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Einwohnerentwicklung (natürlicher Saldo, Binnenwanderung, Außenwanderung) unterliegen generellen Trends. Dies sind bundesweit v.a.:

- Der Megatrend der demographischen Entwicklung: Bereits seit 1972 würde die Bevölkerung in Deutschland ohne einen positiven Außenwanderungssaldo zurückgehen, da seitdem die Sterbefälle die Anzahl der Geburten übersteigen. Die Alterung der Generation der „Baby-Boomer“ wird diesen Effekt in den kommenden Jahren verstärken. Nach einer Prognose des Statistischen Bundesamtes aus dem Vorjahr würde die deutsche Bevölkerung ohne Außenwanderungsüberschüsse bis zum Jahr 2035 um 5,8 Mio. Personen abnehmen – die Zahl der arbeitsfähigen Menschen sogar um 7,2 Mio. Personen. Die tatsächliche Bevölkerungszahl hängt somit von der Höhe des positiven Außenwanderungssaldos ab. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird jedoch in jedem Fall zwischen 3,6 und 5,7 Mio. Personen zurückgehen.⁴ Gleichzeitig steigt der

⁴ Ausblick auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und den Bundesländern nach dem Corona-Jahr 2020, Erste mittelfristige Bevölkerungsvorausberechnung 2021 bis 2035, Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2021, S. 19f.

„Altenquotient“ (Verhältnis der Menschen ab 67 Jahren zu 100 Menschen zwischen 20 und 66 Jahren) deutlich an: Von 31 (2020) auf 41 bis 43 (2035); die Stadtstaaten liegen mit 30 bis 32 weit darunter (2035).⁵

- Digitalisierung, Homeoffice und Telearbeit verändern die Arbeitswelt: Hybride Arbeitsformen (Kombination aus Heimarbeit und Bürotätigkeit) scheinen sich durchzusetzen. Sie ermöglichen einem Teil (sic!) der Erwerbstätigen örtlich flexibleres Arbeiten und könnten die Abwanderung ins Umland befördern. Ein gegenläufiger Effekt ist in Berlin der fortdauernde Zuzug ausbildungs- und studienorientierter Altersgruppen.
- Nach heutigem Kenntnisstand sind – so auch die Einschätzung des Statistischen Bundesamtes⁶ – die pandemiebedingten demographischen Veränderungen nicht so gravierend, dass sie langfristige Trends maßgeblich beeinflussen. Im Grundsatz ist daher auch für Berlin anzunehmen, dass es sich bei dem exogenen Schock der „Corona-Delle“ (v.a. geringerer Außenwanderungssaldo, weniger ausländische Studierende) um einen temporären Effekt handelt, der gleichwohl mindestens eine Parallelverschiebung der ursprünglichen Wachstumsannahmen nach unten erfordert.

Basierend auf diesen Grundüberlegungen ergeben sich folgende allgemeine Annahmen für die mittel- und langfristige Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Berlin:

- Der natürliche Saldo hat einen relativ geringen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung insgesamt. Er dürfte im Wesentlichen durch eine demographisch bedingt höhere Zahl von Todesfällen bestimmt sein und damit negativ werden.
- Binnenwanderung ist insgesamt ein vielschichtiges Phänomen. Wesentliche Gründe für einen Zuzug nach Berlin können weiterhin seine hohe Attraktivität als Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsort sein. Dies zeigt sich auch an der seit einigen Jahren überdurchschnittlichen Entwicklung bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berlin. Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung stehen hier in Wechselwirkung. Auf der Sollseite stehen der angespannt gewordene Berliner Wohnungsmarkt sowie „weiche Faktoren“ wie geringes Sicherheitsgefühl, fehlendes Grün und die Diskussion um die Qualität der Verwaltung.
- Die Binnenwanderung aus den alten Ländern nach Berlin wird stark durch die demographische Entwicklung in diesen Ländern bestimmt. Durch die gerin-

⁵ Ebenda, S. 24 und S. 28.

⁶ Ebenda, S. 3.

gere Besetzung hochmobiler Altersgruppen wird ihr Zuzug nach Berlin tendenziell abnehmen⁷, sodass sich mögliche Wanderungsgewinne gegenüber den alten Ländern im Zeitverlauf eher verringern werden.

- Die Binnenwanderung aus den neuen Ländern (ohne Brandenburg) wird sich tendenziell weiterhin negativ entwickeln. Ein wesentlicher Grund ist auch hier die demographische Entwicklung: Die hochmobilen Altersgruppen werden geringer besetzt sein, auch als Folge stark gesunkener Geburtenzahlen nach der Wiedervereinigung („Wendeknick“). Gleichzeitig treten Berufseinsteiger zunehmend in ihrer Region Stellen an; die Attraktivität einzelner ostdeutscher Wachstumsregionen, so etwa Leipzig, ist gestiegen.⁸
- Die Binnenwanderung nach Brandenburg wird weiter für einen stark negativen Saldo in der Berliner Bevölkerungsentwicklung sorgen. Treibend sind hierbei Push-Faktoren wie der angespannte Wohnungsmarkt in Berlin, Telearbeit und perspektivisch bessere Verkehrsanbindungen in der Region. Ein verstärkter Umzug aus Berlin in den weiteren Metropolenraum und dort bis an die äußersten Grenzen Brandenburgs ist – vergleichbar früheren Entwicklungen in anderen Metropolregionen – nicht unwahrscheinlich.
- Der wichtigste Bestimmungsfaktor für die Bevölkerungsentwicklung in Berlin bleibt der Außenwanderungssaldo. Mehrere Gründe sprechen für eine hohe Basismigration: Dies sind die deutlichen ökonomischen Unterschiede in der Europäischen Union, der hohe Bedarf an Fachkräften in Deutschland aufgrund der demographischen Entwicklung und humanitäre Verpflichtungen Deutschlands gegenüber Geflüchteten aus Kriegs- und Krisengebieten sowie gegenüber Klimageflüchteten. Der tatsächliche Wanderungsumfang nach Deutschland und Berlin wird dabei wesentlich von der künftigen ökonomischen, ökologischen und politischen Entwicklung in Deutschland im Verhältnis zu den jeweiligen Herkunftsländern abhängen.⁹
- Besonders unsicher ist die Prognose der Zahl der geflüchteten Ukrainer, die dauerhaft in Berlin verbleiben werden. Dieser Wert ist nicht seriös abzuschätzen, da er von Dauer und Verlauf des Krieges abhängig ist. Hinzuweisen ist aber auf die strukturell andere Situation als bei den Geflüchteten 2015/2016 („Pendel-Migration“ aus der bzw. in die Ukraine, größere geografische Nähe

⁷ Vgl. Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2018-2030, Hrsg.: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Berlin 2019, S. 28.

⁸ Ebenda, S. 25f.

⁹ Vgl. Ausblick auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ..., S. 14f.

des Herkunftslandes, andere Familienstruktur, nicht erforderlicher Asylantrag u.a.m.).

Im Ergebnis steht damit im Wesentlichen eine zunehmend negative Binnenwanderung einer weiterhin hohen, aber ungewissen Außenwanderung gegenüber. Zusätzlich ist der negative Basiseffekt der Jahre 2020 und 2021 zu berücksichtigen. Insgesamt erscheint es damit nicht unplausibel, dass sich nach einem temporären und leichten Anstieg in der ersten Hälfte dieser Dekade der Bevölkerungstrend erst abflacht und dann umkehrt, so dass zum Ende der Prognoseperiode wieder das gegenwärtige Niveau von rd. 3,7 Mio. Einwohner/innen erreicht wird.

1.4 Risiken

Neben dem anhaltenden Risiko einer erneuten Corona-Infektionswelle sowie der säkularen Herausforderung des Klimawandels, daraus ggf. notwendig werdender Schutzmaßnahmen sowie ggf. resultierender wirtschaftlicher Belastungen gibt es eine Reihe weiterer Risiken, die Wirtschaft und Haushalt des Landes beeinträchtigen können. Der Haushalt des Landes Berlin verfügt derzeit noch nicht über eine hinreichende Krisenabsorptionsfähigkeit bzw. Resilienz, die einem Szenario gerecht wird, in dem multiple Risiken sich simultan realisieren. Wenn und soweit eine solche Poly-Krisen-Welt zum Regelfall wird, muss die Fiskalpolitik strukturell anders aufgestellt werden (vgl. Kapitel 3.1).

Konjunktur

Zur Jahresmitte 2022 zeichnet sich immer deutlicher ab, dass sich das Wachstum abschwächt und im Jahr 2023 eine Stagnation oder gar ein Rückgang der Wirtschaftsleistung droht, da eine ganze Reihe negativer Faktoren kumulieren:

- Die berechnete und notwendige Sanktionspolitik des Westens gegen Russland hat zu deutlich höheren Energie- und Rohstoffpreisen geführt, die sich aufgrund des politischen Ziels, sich mittelfristig von Energielieferungen Russlands unabhängig zu machen, nicht zurückbilden werden. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass es im kommenden oder im Winter 2023/24 zu Engpässen und Rationierungen bei der Versorgung mit Gas kommen wird.
- Die US-Zentralbank (Fed) hat in Reaktion auf Inflationsraten, die es seit vierzig Jahren nicht mehr gegeben hat, Anfang des Jahres eine aggressive Zinswende eingeleitet und seitdem durch unerwartet hohe Zinsschritte und verbale Ankündigung deutlich gemacht, dass sie auch um den Preis einer Rezession einer Entankerung der Inflationserwartungen entgegen zu wirken gedenkt. Es ist in der Tat unwahrscheinlich, dass die Inflationsbekämpfung ohne eine zu-

mindest kurzzeitige Rezession erfolgreich sein wird. Auch andere Zentralbanken, inkl. der Europäischen Zentralbank (EZB, s.u.), erhöhen die Zinsen, wobei die EZB einen weniger aggressiven Kurs eingeschlagen hat als die Fed.

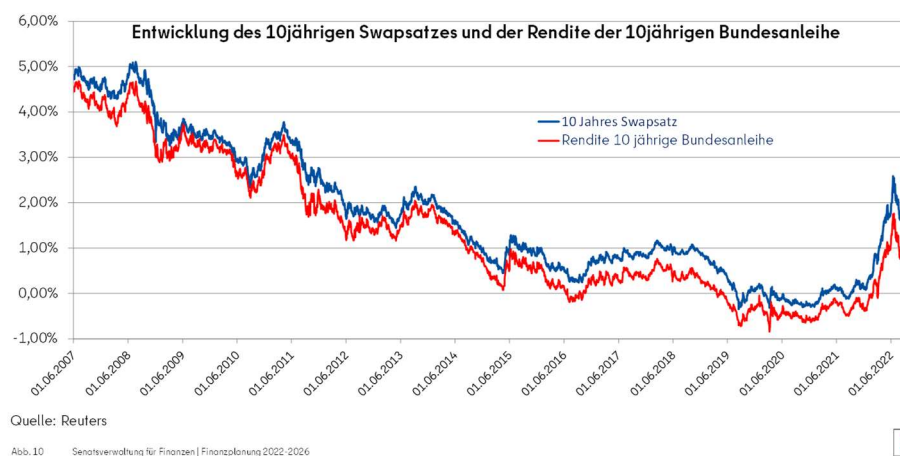
- Gestiegene Zinsen treffen auf eine Weltwirtschaft, in der das Verhältnis von Schulden zu globalen BIP bei über 350% liegt, wobei 2/3 dieser Schulden auf den privaten, 1/3 auf den öffentlichen Sektor entfallen. Zum Vergleich: Zu Beginn des Millenniums lag die globale Schuldenquote noch bei unter 100%. Die aufgrund der lange expansiven Geldpolitik entstandenen Ungleichgewichte in den Finanzmärkten und die Rekordverschuldung stellen ein latentes Risiko dar.
- Pandemie, Energieknappheiten und Zinsanhebungen betreffen die Mitgliedsstaaten der Eurozone in unterschiedlichem Maße. Dies hat, ähnlich wie nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, das Potential, für wirtschaftliche und politische Spannungen innerhalb der Eurozone zu sorgen.
- Die Pandemie hat ebenso wie der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine 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.
- Schließlich bilden die bereits vor dem Ukraine-Krieg bestehenden anderen geopolitischen Konfliktherde weiterhin ein latentes Risiko nicht nur für den Frieden und die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene Weltordnung, sondern auch für die Weltwirtschaft.

Zinsentwicklung

Auch die EZB hat ihren geldpolitischen Kurs geändert. Nachdem sie zur Jahresmitte bereits die Nettoanleihekäufe eingestellt hatte, erfolgte im Juli d.J. ein erster Zinsschritt von 50 Basispunkten, dem nach Aussage der EZB, wenn auch datenabhängig, weitere Zinsschritte folgen sollen.

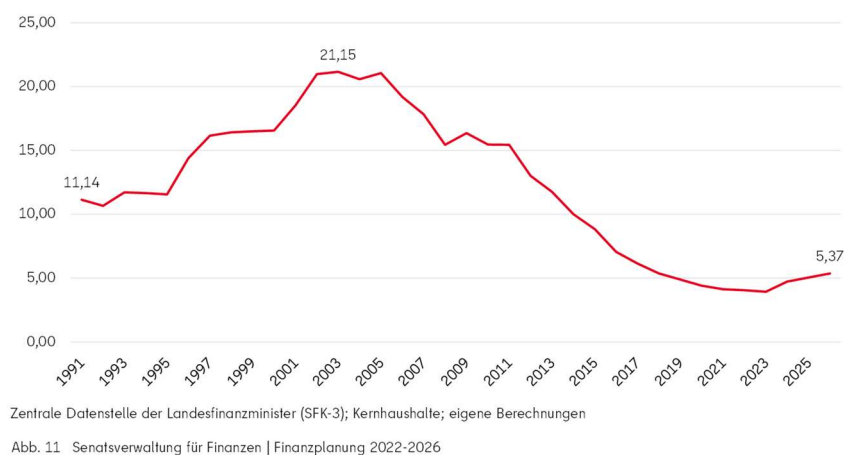
Im Zusammenspiel mit den höheren Inflationsraten hat die eingeleitete Zinswende das Zinsniveau für öffentliche Anleihen deutlich erhöht: Rentierten 10-jährige Bundesanleihen zur Jahresmitte 2021 mit einer Spanne von -0,5% bis -0,3% noch im Negativbereich, stieg die Rendite Anfang Juni 2022 auf über 1,70%. Nachfolgend hatte sich das Zinsniveau in Reaktion auf das wachsende Rezessionsrisiko etwas zurückgebildet, stieg zuletzt in Reaktion auf die hohen Inflationsraten und die Ankündigung einer aggressiveren Geldpolitik aber wieder an. Abb. 10 zeigt exemplarisch die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe. Der zehnjährige Refinanzierungssatz des Landes Berlin entwickelte sich korrespondierend mit Abschlüssen zum Swapsatz.

Zinsentwicklung



Angesichts des bereits vor der Pandemie sehr hohen und infolge der Pandemie stark angestiegenen Schuldenstands Berlins ist die Entwicklung des Zinsniveaus ein wichtiger Faktor für die Finanzlage und ein latentes Risiko für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes. Die höhere Zinslast ist dabei in die richtige Perspektive zu rücken: Anfang des Jahrtausends beliefen sich die jährlichen Zinsausgaben des Landes auf über ein Fünftel der finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes; trotz deutlich gestiegener Zinsausgaben werden es 2025 voraussichtlich nur rund 5% der finanzkraftabhängigen Einnahmen sein (Abb. 11).

Zinsausgaben rel. zu finanzkraftabh. Einnahmen



Neben dem insgesamt noch immer niedrigen Zinsniveau ist dies nicht zuletzt ein Ergebnis der konsequent verfolgten Strategie des Landes, günstige 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 am 30.06.2021 gestiegen und lag am 30.06.2022 leicht niedriger bei 8,40 Jahren. Im gleichen Zeitraum ist der durchschnittliche Nominalzins des fest verzinsten Schuldenportfolios von 4,14% auf 1,30% gesunken.
- Die Kreditaufnahme in der ersten Jahreshälfte 2022 erfolgte überwiegend über festverzinsliche Kredite, woraus sich eine Durchschnittslaufzeit von 9,3 Jahren für die gesamte Aufnahme im ersten Halbjahr ergibt. Damit entfielen per 30.06.2022 rund 33% 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, sofern eine ausreichende Investorennachfrage dies erlaubt. Ziel ist es, das Fristenprofil weiterhin so zu gestalten, dass das Refinanzierungsvolumen ab 2024 im langfristigen Mittel bei rund 5,5 Mrd. Euro p.a. liegt.

Auch wenn sich das Zinsänderungsrisiko für das Land einstweilen also nur gedämpft auswirkt, stellt es aus mindestens vier Gründen ein ernstzunehmendes Risiko dar: Erstens zeigt die Entwicklung der vergangenen 14 Monate, dass der Anstieg der Zinsen sprunghaft sein kann. Zweitens ist nicht erkennbar, dass der absolute Schuldenstand des Landes im absehbarer Zeit sinken wird, im Gegenteil: Im DHH 2022/2023 ist erneut eine Netto-Neuverschuldung vorgesehen; auch in den Jahren danach ist trotz der Schuldenbremse eher ein Anstieg, denn ein Abbau der Verschuldung zu erwarten. Drittens sinkt wegen des Abbaus der finanziellen Reserven der Anteil der kostengünstigen Refinanzierung über innere Darlehen. Viertens schließlich führen selbst der bereits erfolgte Zinsanstieg und die im Kontext der Pandemie erfolgte Schuldenaufnahme dazu, dass im Vergleich zum Jahr 2020 pro Jahr eine halbe Milliarde Euro und mehr zusätzlich aus dem Haushalt für Zinszahlungen ausgegeben werden muss – Mittel, die für andere Ausgaben zwingend nicht mehr zur Verfügung stehen.

Schließlich ist zu beachten, dass dem Land auch indirekt Zinsrisiken erwachsen: Dort (wie z.B. im Verkehrs- und Immobilienbereich), wo sich das Land verpflichtet hat, die Finanzierungslasten (Zins und Tilgung) von Krediten zu übernehmen, die Unternehmen aufgenommen haben, steigen auch die Lasten für den Haushalt des Landes.

Inflation

Erstmals seit fast vierzig Jahren ist Deutschland wieder mit einer bedeutsamen Erhöhung der Inflationsrate konfrontiert. Neben den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Inflation gilt es auch die Wirkung der Inflation auf den Landeshaushalt zu analysieren und zu beachten. Anders als für die Frage der Auswirkung von Inflation auf das Budget des Bundes gibt es dabei keine systematische Forschung zur Auswirkung auf Landesbudgets. Gleichwohl lassen sich einige fundamentale Erkenntnisse formulieren.

- Grundsätzlich wirkt sich Inflation sowohl auf die Einnahme- wie auch auf die Ausgabeseite des Haushalts in Gestalt einer Aufblähung der nominalen Größen aus, dies allerdings mit unterschiedlichem Zeitverzug und nicht notwendigerweise gleichermaßen. Insgesamt ist die Wirkung unbestimmt, da sie abhängig ist von (i) Dauer und Höhe der Inflation, (ii) der Entwicklung der Inflationserwartungen und (iii) unabhängig voneinander getroffenen Entscheidungen vieler Akteure.
- Einnahmeseitig erhöht Inflation als Erstrundeneffekt das nominale Steueraufkommen, da Besteuerung an nominalen Größen anknüpft. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums und der politische Zwang, auf die Ergebnisse des zweijährigen Progressionsberichts zu reagieren, bewirken jedoch im Zeitverlauf eine Korrektur dieser Mehreinnahmen. Dieser Effekt wurde vom Senat im Rahmen der letzten Steuerschätzung bereits teilweise berücksichtigt (vgl. Kapitel 1.2).
- Ausgabeseitig ist die Wirkung auf die Personalausgaben abhängig vom Verhalten der Tarifpartner. Bei den konsumtiven Sachausgaben sowie den Investitionen kommt es, abhängig von Preissetzungsmacht und -verhalten der Anbieter und vom Nachfrageverhalten des Staates, in der Tendenz zu nominal höheren Ausgaben.

Steuer- und Sozialpolitik auf Bundesebene

Der im November 2021 auf Bundesebene geschlossene Koalitionsvertrag sieht erwartungsgemäß eine Reihe von Vorhaben vor, die die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ko-finanzierte Programme oder das gesamtstaatliche Steueraufkommen betreffen. So sind u.a. Investitionsanreize für Unternehmen, eine Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen, eine Änderung der Alterseinkünftebesteuerung, des Sparer- und Ausbildungsfreibetrags sowie mögliche Änderungen (Freibeträge) bei der Grunderwerbsteuer vorgesehen. Darüber hinaus plant die Koalition, eine Kindergrundsicherung einzuführen und die Staatskirchenleistungen abzulösen. Berlin hat einen kleinen Teil dieser Vorhaben mit dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai

2022 bereits eskomptiert; insbesondere die kostenträchtigen Vorhaben wie die Kindergrundsicherung waren allerdings zu diesem Zeitpunkt noch nicht veranschlagungsreif, bleiben daher als Risiko für künftige Haushalte bestehen. Dies gilt selbstverständlich auch für mögliche Maßnahmen, die im Zuge der Bekämpfung der Folgen des Ukraine-Krieges noch beschlossen werden mögen. Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass sich in den kommenden Jahren die Bereitschaft des Bundes zu zusätzlichen Leistungen an die Länder aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes in engen Grenzen halten dürfte.

Landesunternehmen

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

Zensus

Nachdem der Zensus durch die Corona-Pandemie um ein Jahr verschoben worden war, haben die Zensusbefragungen nunmehr im Mai 2022 begonnen. Der Zensus wird die amtlichen Einwohnerzahlen für alle Gemeinden in Deutschland zum Stichtag 15. Mai 2022 feststellen. Die amtliche Einwohnerzahl ist ein wesentlicher Faktor bei der bundesweiten Umsatzsteuerverteilung. Korrekturen der Einwohnerzahlen infolge des Zensus wirken sich damit unmittelbar auf die Finanzsituation von Ländern und Gemeinden aus.

Auf das Haushaltsrisiko für Berlin aus dem Zensus war bereits in den letzten Finanzplanungen verwiesen worden. Infolge des Zensus 2011 war die amtliche Einwohnerzahl des Landes Berlin durch die statistischen Ämter von Bund und Ländern um rund 179.000 Personen nach unten korrigiert worden. Nach dem aktuellen Zeitplan sollen die Zensusergebnisse Ende 2023 veröffentlicht werden, so dass sich die zensusbasierten Einwohnerzahlen voraussichtlich ab dem Jahr 2024 in der Steuerverteilung auswirken werden. Die finanziellen Auswirkungen des Zensus können grundsätzlich vorab nicht belastbar eingeschätzt werden, da es nicht ausschließlich auf die Entwicklung in Berlin, sondern auf die relativen Veränderungen zwischen allen Ländern ankommt.

Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport hat in den letzten Jahren intensiv daran gearbeitet, die Meldestrukturen in Berlin zu verbessern, um damit die Zensusrisiken zu verringern. Gleichwohl dürfte aus strukturellen Gründen auch diesmal damit zu

rechnen sein, dass die finanziellen Folgen für das Land spürbar negativ sind. Der Senat von Berlin beabsichtigt daher, Vorsorge für diesen Fall zu treffen (vgl. Kapitel 3.3).

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, die frühestens 2023 ergehen wird. 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.

Risikomatrix

Bearbeitungsstand: 18. August 2022		Eintrittswahrscheinlichkeit			
		Sehr gering (1)	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (4)
Grad der Auswirkung	Sehr Hoch (4)	4	8	12 Konjunktur	16 Zensus
	Hoch (3)	3	6	8	12 Zinsentwicklung
	Substantiell (2)	2 geopolitische Spannungen	4 Landesunternehmen	6 Bundespolitik	8 A - Besoldung
	Überschaubar (1)	1	2	3	4 Inflation

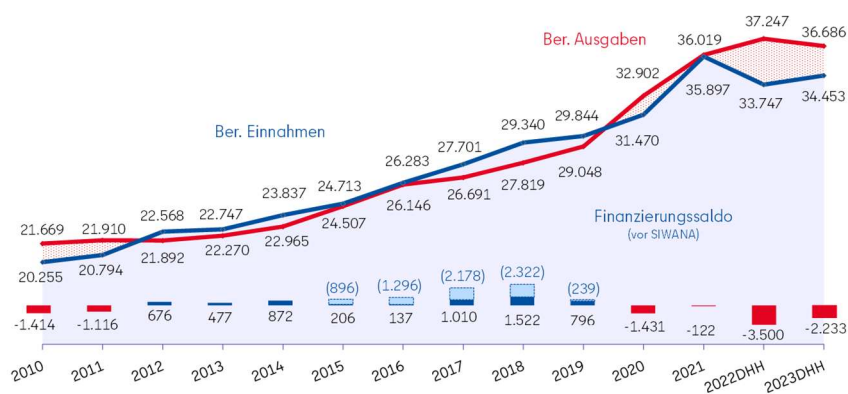
2 Konsolidierung und Haushaltsüberwachung

- Nach 2020 hat das Land auch das Haushaltsjahr 2021 mit einem Defizit abgeschlossen. Dabei fiel die Finanzierungslücke aber aufgrund unerwartet hoher Steuereinnahmen im zweiten Halbjahr 2021 erneut deutlich geringer aus als ursprünglich befürchtet.
- Gleichwohl sind die Schulden im Kernhaushalt und in den Extrahaushalten des Landes absolut und im Ländervergleich deutlich angestiegen.
- Berlin hat die Schuldenbremse auch im zweiten Jahr nach ihrem Inkrafttreten eingehalten. Anders als im Vorjahr wurde dabei 2021 kein Gebrauch von der Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen gemacht, sondern die Schuldenbremse im Regelsystem eingehalten.
- Bei der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat war Berlin in 2021 nur bei der Zins-Steuer-Quote auffällig.

2.1 Corona-Effekt auf Haushalt und Schulden

Wie bereits 2020 verlief auch das zweite Corona-Jahr 2021 mit Blick auf das laufende Ergebnis des Landeshaushalts deutlich besser als erwartet. War für 2021 gemäß dem 1. NHH 2021 ein Finanzierungsdefizit von 3.777 Mio. Euro etatisiert, das durch eine Entnahme aus der Rücklage nach § 62 LHO („Pandemie-Rücklage“) finanziert werden sollte, so schloss der Haushalt 2021 tatsächlich mit einem Defizit von lediglich 122 Mio. Euro ab (Abb. 12).

Entwicklung der Finanzierungssalden



Quelle: SenFin; Mio. EUR. 2010-21: Ist; DHH 22/23

Abb. 12 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



Ursächlich für den unerwartet guten Jahresabschluss war vor allem die außergewöhnlich hohe Dynamik bei den Steuereinnahmen im Laufe des zweiten Halbjahres 2021, die sogar die positiven Erwartungen aus der Steuerschätzung des Novembers 2021 noch überstieg. Neben strukturellen Effekten bei der Lohnsteuer infolge der anhaltend guten Entwicklung bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sowie einer unerwartet schnellen Erholung bei der Grunderwerbsteuer¹⁰ gab es sowohl bei der Einkommensteuer als auch bei den Unternehmensteuern offenbar kräftige Nachholeffekte: Gewährte Stundungen des Jahres 2020 wurden aufgelöst, Vorauszahlungen wieder angehoben und Nachzahlungen aufgrund einer besser als erwarteten Geschäftsentwicklung geleistet. Unter dem Strich konnten so gegenüber dem Ansatz des 1. NHH 2021 Mehreinnahmen von rd. 3 Mrd. Euro realisiert werden. Die gegenüber der Planung per Saldo um 2,6 Mrd. Euro höheren bereinigten Ausgaben wurden durch höhere Zuweisungen des Bundes kompensiert, darunter rund 2,6 Mrd. Euro Zuweisungen zur Soforthilfe, die saldenneutral an Unternehmen und Selbständige im Land Berlin weitergeleitet wurden.

Der Bestand der Pandemie-Rücklage blieb daher im Ergebnis im Jahresverlauf 2021 praktisch unverändert und wurde damit grundsätzlich zur Finanzierung corona-bedingter Ausgaben im DHH 2022/2023 verfügbar. Da absehbar aber nicht alle diese Mittel benötigt werden, sieht der DHH 2022/2023 auf Vorschlag des Senats für das Jahr 2023 zusätzlich zu der gemäß Tilgungsplan fälligen ersten Rate von 270 Mio. Euro eine Sondertilgung des Corona-Notlagenkredits von 540 Mio. Euro vor. Damit sollen die eigentlich für die Jahre 2024 und 2025 vorgesehenen Tilgungsraten vorgezogen werden und für eine Entlastung des kommenden DHH sorgen.

Aufgrund der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus im September 2021 verzögerte sich die Verabschiedung des DHH 2022/2023 bis zum Juni 2022. Der am 11. Juli 2022 in Kraft getretene DHH 2022/2023 ist einerseits davon gekennzeichnet, dass die finanziellen Rücklagen des Haushalts nahezu vollständig entnommen und neue konjunktur- und transaktionsbedingte Kredite aufgenommen werden, um damit hohe negative Finanzierungssalden von rd. 3,5 Mrd. (2022) bzw. 2,23 Mrd. Euro (2023) zu finanzieren; andererseits wird mit dem DHH auch wieder Vorsorge getroffen. So soll die Konjunkturausgleichsrücklage im Zuge des DHH zumindest wieder auf das prä-pandemische Volumen von 327 Mio. Euro aufgebaut werden (Zielgröße: 1,54 Mrd. Euro), die während der Corona-Jahre ausgesetzte Zuführung an die Versorgungs-Rücklage wird mit dem Betrag von 80,5 Mio. Euro pro Jahr wieder aufgenommen, dem Innovationsförderfonds werden 300 Mio. Euro zugeführt, es

¹⁰ Dazu trugen auch Transaktionen bei, an denen das Land selbst als Vertragspartei beteiligt war.

wird eine neue Rücklage in Höhe von 453 Mio. Euro zur Vorsorge für Baukostensteigerungen geschaffen und zur Bewältigung der Folgen der Energiekostensteigerungen wird eine Vorsorge von 380 Mio. Euro eingerichtet.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts des Landes betrug zum Stichtag 31.12.2021 65,922 Mrd. Euro (Tabelle 1).¹¹ Dies markiert in absoluter Höhe einen neuen historischen Höchststand. Dass der Schuldenstand des Landes im Jahr 2021 angestiegen ist, obwohl Berlin 2021 anders als viele andere Länder nicht eine Notlage im Sinne von Art 109 Abs. 3 GG festgestellt hatte, erklärt sich aus der Tatsache, dass ein Teil der durch den 2. NHH 2020 erfolgten Kreditermächtigung in Höhe von 7,3 Mrd. Euro kassenmäßig erst im Jahr 2021 aufgenommen wurde.

Aufgrund der haushaltsmäßig unerwartet guten Verläufe der Jahre 2020 und 2021, infolge derer deutlich weniger der Notlagenkredite benötigt wurde als bei der Verabschiedung des 2. NHH 2020 durch das Parlament unterstellt, ergab sich ein hoher Liquiditätsüberschuss, der sich maßgeblich aus den in der „Pandemie-Rücklage“ befindlichen Mittel speiste. Wie bereits in den Vorjahren standen im Investitionsfondsondervermögen SIWA weitere liquide Mittel zur Verfügung. Im Einklang mit dem Haushaltsgesetz hat das Land beim Schuldenmanagement von der vorhandenen Liquidität Gebrauch gemacht und einen Teil der Schulden am Kreditmarkt durch innere Darlehen ersetzt, um so die Zinskosten zu reduzieren.

Tabelle 1: Schulden des Landes Berlin			
In Mio. Euro	Per 31.12.2020	Per 31.12.2021	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln	59.802	59.788	-14
Schulden bei öffentlichen Haushalten	631	619	-12
Innere Schulden	3.271	5.515	+2.244
Summe Schulden Kernhaushalt ¹⁾	63.705	65.923	2.218
Schulden in Extrahaushalten ²⁾	75	2.269	+2.194
Summe Schulden in Kern- und Extrahaushalten ¹⁾	63.780	68.192	+4.412

¹⁾ ohne Kassenkredite

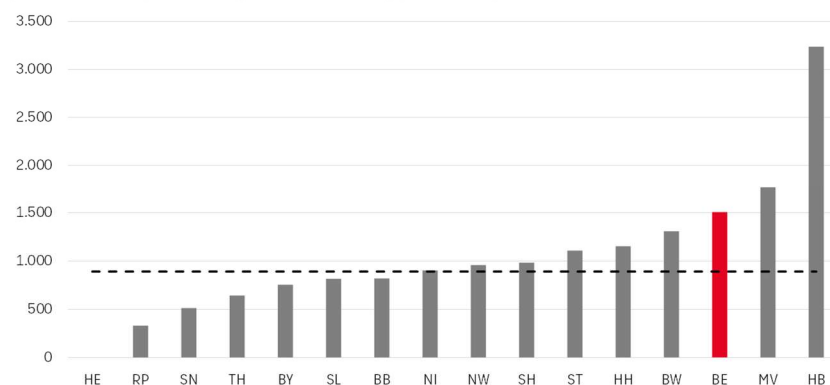
²⁾ Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich

¹¹ Die Schuldenstatistik ist stichtagsbezogen und weist daher in der Regel Abweichungen von 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.

Die mit dem 2. NHH 2020 beschlossene notlagenbedingte Schuldenaufnahme war ausdrücklich zur Deckung Corona-bedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben in beiden Jahren des DHH 2020/2021 vorgesehen. Insofern ist es instruktiv, in der ex-post-Betrachtung die Entwicklung der tatsächlichen Schuldenstände der Länder zwischen dem Jahresende 2019 und dem Jahresende 2021 zu betrachten, um die Entwicklung in Berlin mit jener in anderen Ländern zu vergleichen. Wie bereits in der letztjährigen Finanzplanung ausgeführt, ist die Vergleichbarkeit zwar durch die Tatsache, dass die Länder bei der Finanzierung der Corona-Lasten sehr unterschiedliche Wege gewählt haben, eingeschränkt. Gleichwohl lassen sich bei einer Betrachtung der Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung vergleichende Schlüsse ziehen (vgl. Abb. 13). Diese bestätigen im Wesentlichen, dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme des Landes Berlin in Höhe von 7,3 Mrd. Euro im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch war: Die durchschnittliche Verschuldung in den Ländern (in der Abgrenzung des Stabilitätsrats) hat sich seit Ende 2019 um 891 Euro je Einwohner erhöht; die Verschuldung Berlins stieg dabei um rd. 1.506 Euro je Einwohner. Damit hat Berlin nach Bremen (+3.236 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (+1.763 Euro je Einwohner) im Ländervergleich den dritthöchsten Schuldenzuwachs je Einwohner.

Kennziffer Schuldenstand (IST 2021)

(Veränderung in Euro je Einwohner ggü. 2019)



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

Abb. 13 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



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 zugeordnet, wenn sie zwar Preise setzen und durch Markttransaktionen Umsätze erzielen, dabei jedoch ihre Umsätze überwiegend mit staatlichen Stellen tätigen.

Diese Betrachtung setzt das sog. Schalenkonzept des ESVG um, das eine umfassende Betrachtung des Staatssektors zum Ziel hat, die die Verlagerung staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Einheiten jenseits des Kernhaushalts berücksichtigt. Das Schalenkonzept verfolgt mithin ein Schuldenkonzept, das sich an den faktischen und ökonomischen Verbindlichkeiten einer Gebietskörperschaft orientiert, während die formale Organisations- und Rechtsform einer Einheit als Abgrenzungskriterium in den Hintergrund rückt. Ungeachtet von Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung des Schalenkonzepts ist es damit konzeptionell besser geeignet, die relevante Schuldenlast eines Gemeinwesens abzubilden, als der bloße Blick auf den Kernhaushalt. Insbesondere mit Blick auf die Schuldenbremse ist es daher sinnvoll, auch für Berlin die Gesamtverschuldung gemäß dem Schalenkonzept zu betrachten und bei der Haushaltsplanung und -steuerung zu berücksichtigen.

Per Jahresende 2021 beliefen sich die Schulden der Extrahaushalte des Landes Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich auf rund 2,27 Mrd. Euro. Bisher war Berlin eines der Länder mit einer geringen Verschuldung in Extrahaushalten. Der steile Anstieg gegenüber dem Vorjahr ist weit überwiegend auf die Kreditaufnahme der Berlin Energie und Netzholding GmbH (ehemals Rekom 2) für den Erwerb der Stromnetz Berlin GmbH zurückzuführen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) ist nach den Daten per Jahresende 2021 nochmals deutlich auf 16.894 Euro angestiegen. 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. 14).¹² Der Abstand zum Saarland und zu Hamburg ist jedoch erneut spürbar geringer geworden.

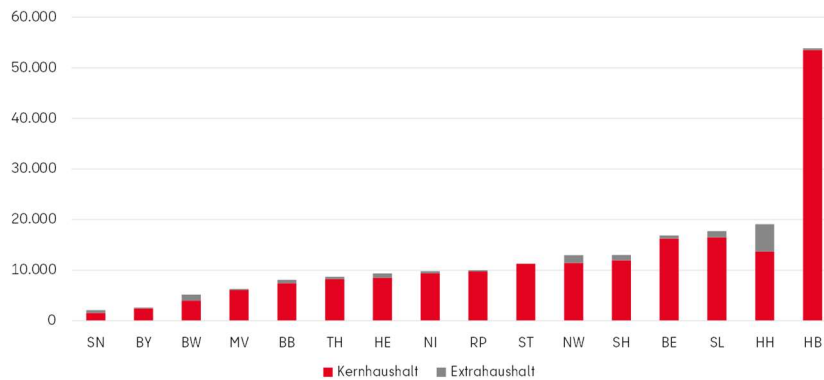
In der ökonomischen Analyse der Verschuldung eines Landes ist schließlich auch die Betrachtung der Verschuldung relativ zur Wirtschaftskraft, also die Schuldenquote relevant (vgl. Abb. 15). Nach dem pandemiebedingten Anstieg um rd. 5 Prozentpunkte im Jahr 2020 ist die Schuldenquote 2021 für den Kernhaushalt wieder leicht gesunken, da der Effekt weiter steigender Schulden durch die Erholung des nominalen BIPs überkompensiert wurde.¹³ Da die Schuldenquote anhand nominaler Größen berechnet wird, ist angesichts des inflationsbedingt hohen nominalen BIP-Wachstums damit zu rechnen, dass trotz der weiteren Aufnahme von Schulden

¹² 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.

¹³ Die Berücksichtigung der Schulden in den Extrahaushalten würde die Schuldenquote um 1,3 Prozentpunkte erhöhen. Eine so berechnete Schuldenquote für den öffentlichen Gesamthaushalt lag Ende 2021 mithin bei 41,8%.

im Rahmen des DHH 2022/2023 die Schuldenquote des Kernhaushalts zumindest in diesem Zeitraum weiter sinken dürfte.

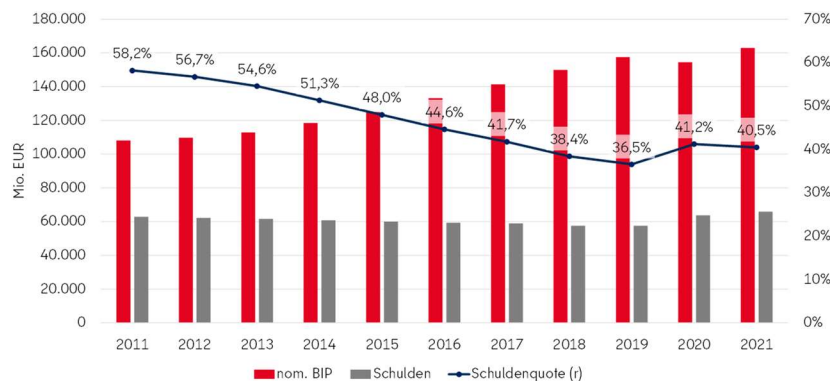
Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt (Euro pro Einwohner per 31.12.2021)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5; jeweils Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich; Flächenländer inkl. Gemeinden und Gemeindeverbände; eig. Berechnungen SenFin;
Abb. 14 | Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



Schuldenquote Berlins stabilisiert sich wieder



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen
Schulden = Schulden am Kreditmarkt, Schulden beim öffentlichen Bereich, innere Darlehen; ohne Kassenkredite
Abb. 15 | Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



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 über wichtige Haushaltskennziffern an den Stabilitätsrat. Mit Blick auf das Inkrafttreten der Schuldenbremse hatte der Stabilitätsrat

im Dezember 2019 das Kennziffersystem leicht angepasst. Die Standardprojektion wurde unverändert belassen. Die Tauglichkeit der Kennziffern soll 2023 erneut evaluiert werden.¹⁴

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 2022 vorzulegen.

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

Tabelle 2: Lfd. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat		
Vorl. Werte für Ist 2021 bzw. für Standardprojektion der möglichen Zuwachsrate	Berlin	Schwellenwert
Finanzierungssaldo je Einwohner, Euro	84	-177
Kreditfinanzierungsquote, % ¹⁾	-7,1	4,0
Schuldenstand Kernhaushalt je Einwohner, Euro	16.318	16.676
Zins-Steuer-Quote, %	4,1	3,8
Standardprojektion Zeitraum 2021-2028	2,4	-0,6

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

Danach war Berlin im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2021 im Rahmen des Kennziffersystems insgesamt unauffällig und hat somit die laufende Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat eingehalten. Bei der Zins-Steuer-Quote lag Berlin wie schon in den Vorjahren erneut über dem Schwellenwert, was neben dem hohen Schuldenstand auf die sehr vorsichtige Refinanzierungsstrategie mit längeren

¹⁴ Vgl. Beschlüsse des 20. Plenums des Stabilitätsrats. https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20191213_20.Sitzung/Sitzung20191213_node.html

Durchschnittslaufzeiten und einem geringen Anteil variabel verzinsten Kredite zurückzuführen ist. Nachdem Berlin 2020 das erste Mal seit Einführung des Kennziffernsystems bei der Schuldenquote unauffällig war, wurde auch in 2021 der Schwellenwert nicht überschritten. Ursächlich hierfür ist jedoch keine absolute Verbesserung Berlins: Das Land ist vielmehr nur aufgrund der Berechnungsmethodik für die Schwellenwerte der Stadtstaaten (220% des Länderdurchschnitts) und dem daraus resultierenden überproportionalen Wachstum des Schwellenwerts (+1.961 € je EW) rechnerisch unauffällig.

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 2021-2028 um 2,4% steigen werden, ist Berlin auch bei dieser Kennziffer unauffällig.

Einhaltung der Schuldenbremse

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

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

Für 2020 führen, ausgehend vom Finanzierungssaldo in Höhe von rd. -1.431 Mio. Euro, die Rücklagenbewegungen (Entnahme: rd. 185 Mio. Euro; Zuführung: rd.

6.052 Mio. Euro), der Saldo der finanziellen Transaktionen (-216 Mio. Euro) und die ex-post-Konjunkturkomponente in Höhe von rund -2.265 Mio. Euro zu einer strukturellen Nettokreditaufnahme in Höhe von rund 4.818 Mio. Euro. Ohne die Feststellung einer Ausnahmesituation gemäß § 2 BerlSchuldenbremseG wäre dies ein Verstoß gegen die landesrechtliche Regelung. Da das Abgeordnetenhaus von Berlin mit dem Beschluss vom 4. Juni 2020 für das Haushaltsjahr 2020 – wie alle anderen Länder und der Bund – die Ausnahmesituation erklärt hat, war eine notfallbedingte Kreditaufnahme möglich. Unter der Berücksichtigung der notfallbedingten Kreditaufnahme ergibt sich eine für die Zwecke der Überwachung der Schuldenbremse relevante strukturelle Nettokreditaufnahme in Höhe von -217 Mio. Euro (vgl. Eckwertetabelle). Die landesrechtliche Schuldenbremse wurde somit eingehalten. Gleiches gilt für das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrates.

In der Abrechnung für 2021 hält Berlin die Vorgaben ohne die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel und mit deutlichem Abstand ein. Ausgehend vom Finanzierungssaldo in Höhe von -122 Mio. Euro führen die anderen zu berücksichtigenden Faktoren zu einer strukturellen Nettokreditaufnahme gemäß § 3 BerlSchuldenbremseG in Höhe von -1.245 Mio. Euro. Auch auf der Basis des harmonisierten Analysesystems des Stabilitätsrats ist Berlin unauffällig.

3 Finanzpolitische Leitlinie

- Wenn Krisen zum Normalzustand werden, erfordert dies eine grundsätzliche Neuausrichtung der öffentlichen Haushalte. Der Erkenntnisprozess hierzu ist erst angelaufen; die Umsetzung steckt gar noch in den Anfängen.
- Ganz unabhängig von den aktuellen Krisen weist der Haushalt des Landes ein strukturelles Finanzierungsdefizit von rd. 2 Mrd. Euro p.a. auf. Ohne substantielle Gegenmaßnahmen wird damit keine verfassungsgemäße Haushaltsaufstellung möglich sein.
- Ein Maßnahmenkatalog muss an vielen Haushaltspositionen ansetzen. Unabdingbar ist eine deutliche Begrenzung des Ausgabewachstums.

3.1 Rahmenbedingungen

Die öffentlichen Haushalte, so auch jener von Berlin, sind durch die Pandemie in den vergangenen Jahren einer erheblichen Belastung ausgesetzt gewesen. Dank der in den Vorjahren angelegten Polster, dank des niedrigen Zinsniveaus der vergangenen anderthalb Jahrzehnte sowie durch Nutzung der grundgesetzlich vorgesehenen Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse für derartige Notfälle ist es gelungen, diese pandemiebedingten Belastungen zu verkraften. Aktuell sehen sich die öffentlichen Haushalte mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Neben den Auswirkungen der Klimakrise und daraus resultierenden Konsequenzen in allen Bereichen des öffentlichen Lebens sind dies akut die kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen des Krieges gegen die Ukraine (u.a. Kosten für Betreuung und Integration Geflüchteter; Ausgaben für Zivilschutz; Sicherung der Energieversorgung) und die Kosten für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit gegen in- und ausländischen Terrorismus. Diese Herausforderungen sind zudem unter verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – dauerhaft höhere Inflation und höheres Zinsniveau – zu bewältigen. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass die Rücklagen des Landes gemäß den Festlegungen des DHH 2022/2023 planmäßig zum Ende des Jahre 2023 aufgezehrt sein werden.

Bereits diese Aufzählung macht deutlich, dass die Pandemie als Krise kein singuläres Ereignis ist. Vielmehr muss sich das Land Berlin ebenso wie der Rest der Republik darauf einstellen, dass „Krise“ zum Dauerzustand wird. Oder bildlich formuliert: Krise ist kein schwarzer Schwan, sondern ein grauer Elefant. Dies erfordert eine Reaktion der Politik:

- Es gilt erstens, die knappen finanziellen Ressourcen auf das Notwendige zu konzentrieren und dafür zu reservieren; das Wünschbare muss hintanstellen. Das impliziert auch, dass Projekte, Zuwendungen und Zuweisungen – auch

solche, die bereits seit Langem etabliert sind – einer Aufgabenkritik und Wirkungsevaluation unterzogen werden müssen.

- Zweitens ist zu realisieren und zu kommunizieren, dass der Staat seine Bürger/innen zwar auch in Zukunft schützen und unterstützen wird, dass er aber nicht in der Lage ist, die Bürger/innen für jegliche, aus externen Krisen resultierende Belastung zu kompensieren, da sich das Gemeinwesen anderenfalls überfordern würde. Vielmehr ist staatliche Unterstützung auf die vulnerablen und bedürftigen Bevölkerungsgruppen zu konzentrieren.
- Drittens sollte, wenn das Unerwartete zum Regelfall wird, der Haushalt des Landes Puffer haben, damit jederzeit eine Handlungsfähigkeit des Staates gewährleistet ist. Gleichzeitig muss sich auch die Organisation der Verwaltung darauf einstellen und ihre Resilienz erhöhen.
- Viertens: Die Inflation ist auch eine Folge einer in den vergangenen Jahren zu expansiven Fiskalpolitik. Im Sinne einer besseren Abstimmung makroökonomischer Politiken muss die Fiskalpolitik die Geldpolitik bei der Aufgabe unterstützen, die Inflation zu senken. Die Ausrichtung der Fiskalpolitik sollte daher restriktiv, mindestens neutral sein.
- Fünftens: Der Verschuldungsspielraum, den die Schuldenbremse – richtigerweise – bietet, sollte, so wie dies ohnehin verfassungsrechtlich vorgesehen ist, sparsam genutzt werden, um die fiskalische Handlungsfähigkeit in echten Notfällen zu wahren. Dabei hilft im Übrigen eine vorausschauende, präventive Politik insbesondere in Reaktion auf den Klimawandel dabei, die Wahrscheinlichkeit solcher Notlagen zu reduzieren.

3.2 Ausgangslage

Bereits in der letztjährigen Finanzplanung wurde abgeleitet, dass ohne ein politisches Gegensteuern in den Planungsjahren dem Landeshaushalt weiterhin ein substantielles strukturelles Defizit drohe, das nicht mit den gesetzlichen Vorgaben und der politischen Zielsetzung einer nachhaltigen Haushaltsführung vereinbar sei. Entgegen dieser Aussage ist es mit dem DHH 2022/2023 nicht gelungen, die Aufwüchse bei den Ausgaben effektiv zu begrenzen, so dass sich das Problem strukturell unterfinanzierter Haushalte weiterhin stellt.

Dementsprechend führte allein die bloße Fortschreibung der Ausgaben in die Planungsjahre dort zu negativen Finanzierungssalden von bis zu 2,2 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Tabelle 3). Dies entspricht in der Größenordnung offenkundig dem bereits in der letztjährigen Finanzplanung festgestellten strukturellen Defizit und kann insoweit nicht überraschen. Die strukturelle Lücke besteht wohlgerne bereits *ohne* Berücksichtigung von Risiken, die sowohl einnahme- wie ausgabeseitig zu einer

weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage des Landes führen würden.¹⁵ Da in den Planungsjahren nach ggw. Stand weder eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme möglich wäre, während gleichzeitig die Rücklagen des Landes mit dem DHH 2022/2023 planerisch vollständig aufgezehrt werden sollen, wäre dieses Defizit nicht verfassungsgemäß finanzierbar. Mit anderen Worten, es droht ein Verstoß gegen die landes- und verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse, vgl. Tabelle 4.

Tabelle 3: Ableitung des Handlungsbedarfs für die Jahre 2024 - 2026			
Mio. Euro	2024	2025	2026
Geplante bereinigte Einnahmen	34.975	35.919	37.116
- erwartete zensusbedingte Einnahmeausfälle	600	310	320
- geplante bereinigte Ausgaben	36.602	37.601	38.265
Kalk. Finanzierungssaldo	-2.227	-1.992	-1.469
Tilgung Notfallkredite			270
Dotierung KAR	80	80	80
Tilgungsverpflichtung aus Konjunkturbereinigung	83	41	0
zu finanzierender Saldo	-2.390	-2.113	-1.819
netto verfügbare Rücklagen	12	12	12
Handlungsbedarf	-2.378	-2.101	-1.807

Ursächlich hierfür ist insbesondere, wenn auch nicht nur, der starke Anstieg der Investitionen, die trotz bereits eingeleiteter Gegenmaßnahmen in den Jahren 2024/25 planerisch bei über 3,7 Mrd. Euro jährlich liegen sollen (vgl. auch Kapitel 4.1). Neben Baukostensteigerungen liegt dies an einer Bugwelle von Investitionsmaßnahmen, die in den vergangenen Jahren angestoßen wurden und nun in das Stadium der Baureife kommen. Hinzu kommt, dass pandemiebedingt in den letzten zwei Jahren Bauprojekte sich verzögerten, die nun ebenfalls baureif werden.

¹⁵ Ausnahme bildet das Risiko zensusbedingter Mindereinnahmen, das in den Modellrechnungen der Tabellen 3 und 4 bereits entsprechend den Annahmen der Eckwertetabelle berücksichtigt ist.

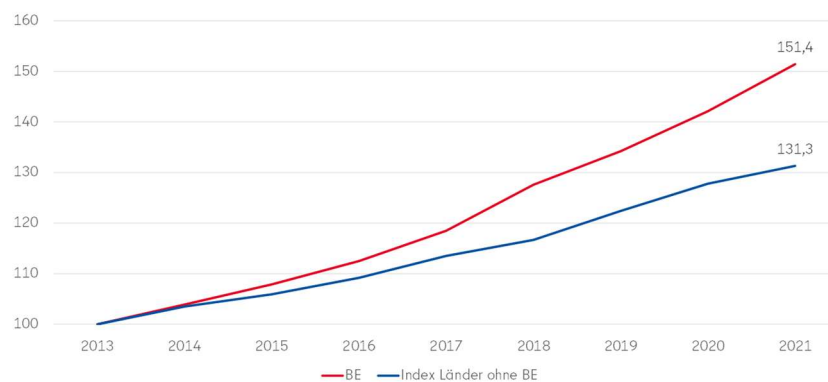
Tabelle 4: Drohender Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben (Berechnung gem. Vorgaben BerlSchuldenbremseG)			
Mio. Euro	2024	2025	2026
Geplante bereinigte Einnahmen	34.975	35.919	37.116
- erwartete zensusbedingte Einnahmeausfälle	600	310	320
- geplante bereinigte Ausgaben	36.602	37.601	38.265
= Kalk. Finanzierungssaldo	-2.227	-1.992	-1.469
+ Saldo Versorgungsrücklage	81	81	90
+ Saldo zweckgebundene Rücklagen	12	12	12
= Finanzierungssaldo III	-2.134	-1.899	-1.367
Kalkulatorische NKA (Vorzeichenwechsel)	2.134	1.899	1.367
+ Saldo finanzielle Transaktionen	-184	-205	-468
+ Konjunkturkomponente	83	41	0
+ Tilgung notfallbedingter Kredite	0	0	270
Strukturelle NKA	2.033	1.735	1.169

Neben den Investitionen steigen allerdings ungeachtet der seit Jahren bekannten strukturellen Unterfinanzierung des Haushalts auch die anderen Ausgabenaggregate weiter an. Das anhaltende, überproportionale Wachstum der Personalausgaben (vgl. Abb. 16) reflektiert dabei zum einen den anhaltenden Personalaufwuchs: Mittlerweile beschäftigt das Land in absoluter Zahl wieder mehr öffentlich Bedienstete als 2006, wobei die Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung an der – wieder auf dem Niveau von 2005 befindlichen – Zahl der öffentlich Bediensteten pro 1.000 Einwohner vorbeigegangen sind. Zum anderen werden die Personalausgaben in den Planungsjahren stärker als in den Vorjahren ansteigen, da die sehr moderaten Besoldungs- und Lohnrunden der vergangenen Jahre sich angesichts der gestiegenen Inflation vermutlich nicht werden wiederholen lassen, sondern von deutlichen nominalen Lohnsteigerungen auszugehen ist. Jenseits der Inflationsthematik wird der auch die öffentliche Verwaltung betreffende Fachkräftemangel auch in der mittleren Frist für anhaltenden Lohndruck sorgen.

Auch bei den anderen wesentlichen Ausgabeaggregaten ergeben sich im Szenario ohne ein politisches Handeln höhere Ausgabenniveaus: Die Zinsausgaben steigen

infolge der Zinswende spürbar an (vgl. Kapitel 1.4). Bei den konsumtiven Sachaufwendungen ist gegenüber den Corona-bedingten Niveaus der Jahre 2020-22 zwar ein gewisser Rückgang zu beobachten; dieser ist jedoch weit entfernt von den Niveaus, die aus einer Fortschreibung des prä-pandemischen Niveaus zu erwarten gewesen wären. Dies ist nicht zuletzt eine Folge von politisch gewollten Festlegungen der Vergangenheit, die bspw. in der Form der Hochschulverträge sowie der Verkehrsverträge künftige Ausgaben-niveaus in quantitativ bedeutsamen Umfang sowie vertraglich fixiert faktisch festlegen und damit die Steuerungsmöglichkeiten des Haushalts einschränken.

Entwicklung der Personalkosten (Index 2013 = 100)



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

Abb. 16 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



Einnahmeseitig stehen diesen erhöhten Ausgaben die in Kapitel 1.4 genannten Risiken gegenüber. Zwar ist nicht auszuschließen, dass es inflationsbedingt in den Planungs-jahren zu nominal höheren Steuereinnahmen kommen wird, als dies in der gültigen Steuerschätzung vom Mai 2022 abgebildet ist. Allerdings stehen diesen potentiellen Mehreinnahmen absehbar geringere Steuereinnahmen aus Rechtsänderungen sowie aufgrund des Zensus gegenüber. Die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung dürften daher – diesseits des Risikos einer Rezession infolge der Auswirkungen des Ukraine-Kriegs – eine gute Approximation für die Einnahmeseite sein.

Im Ergebnis gilt, wie bereits im Vorjahr: Ohne ein aktives und entschiedenes Gegensteuern ist die Aufstellung eines gesetzeskonformen und finanziell nachhaltigen Landeshaushalts in den kommenden Jahren nicht möglich. Die resultierenden Finanzierungssalden sowie die Überschreitungen der zulässigen strukturellen NKA als Zielgröße der landesrechtlichen Schuldenbremse sind dabei so hoch, dass sie durch einzelne Maßnahmen nicht zu kompensieren sind. Vielmehr wird es eine Mischung aus Maßnahmen geben müssen, mit Hilfe derer die Ungleichgewichte im

kommenden DHH sowie im Planungsjahr 2026 wenn nicht beseitigt, so doch reduziert werden können. Die genaue Aufteilung auf die einzelnen Maßnahmen wird dabei Gegenstand politischer Entscheidungen sein; die nachfolgend genannten Maßnahmen sind insoweit indikativ für die notwendigen Größenordnungen und in der Sache beispielhaft, nicht zwingend präjudizierend für konkrete Entscheidungen.

Hingewiesen sei abschließend darauf, dass auch der bisherige gute Verlauf des Haushaltsjahres 2022 an den obigen Aussagen nichts ändert. Selbst wenn man einmal ignoriert, dass es für etwaige unerwartete Überschüsse in einem Haushaltsjahr konkurrierende, teils gesetzliche vorgeschriebene Verwendungszwecke wie die Dotierung der Konjunkturausgleichsrücklage gibt, können solche einmaligen Überschüsse keine Antwort auf strukturelle Defizite sein. Gleichwohl sind sie unverzichtbar, um den Anpassungspfad zu glätten.

3.3 Strategie 2022-2026

Der Senat von Berlin beabsichtigt in diesem Sinne die folgenden Maßnahmen vorzuschlagen bzw. umzusetzen:

- Die Investitionsquote des Haushalts wird in den Jahren 2024-26 auf 9,5%, 9,0% und 8,0% gedeckelt, womit die Zielvorgabe (8%), die in den Richtlinien der Regierungspolitik niedergelegt ist, erreicht bzw. sogar deutlich überschritten wird.¹⁶ Dies entspricht Investitionsvolumina, die einen Betrag von jährlich 3 Mrd. Euro überschreiten. Dabei ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass die unkritische Orientierung an einem Zielwert für die Investitionsquote ohnehin problematisch ist, wenn der Nenner aus Gründen, die nicht der Steuerung eines Landes unterliegen, steigt. Konkret: Steigen bspw. die bereinigten Ausgaben wegen eines Anstiegs der Zinsausgaben, kann dies per se kein Grund sein, auch die Investitionsausgaben zu erhöhen, nur um eine einmal festgelegte Investitionsquote beizubehalten.
- In den Jahren 2024 und 2025 werden 280 bzw. 300 Mio. Euro dieser Investitionen, nämlich der Beteiligungserwerb, Kapitalerhöhungen und Darlehensvergaben, als finanzielle Transaktionen schuldenbremsenkonform kreditfinanziert. Im Jahr 2026 wird die Beteiligung des Landes an der Teilschuldung der FBB GmbH in Höhe von voraussichtlich rund 240 Mio. Euro über eine Kreditaufnahme finanziert.

¹⁶ vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.

- Korrespondierend zu diesen Kreditaufnahmen erhöhen sich naturgemäß, relativ zum Basisszenario, auch die Zinsausgaben in den Jahren 2025 und 2026 um 10 bzw. 20 Mio. Euro.
- Ebenfalls zur Finanzierung von Investitionen dient die je hälftige Entnahme der Mittel aus der im DHH 2022/2023 geschaffenen Rücklage für Baukostensteigerungen in Höhe von 452 Mio. Euro in den Haushaltsjahren 2024 und 2025.
- Die Zuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage wird auf jeweils 80 Mio. Euro p.a. festgelegt.
- Die Ausgaben für die konsumtiven Sachausgaben werden im Jahr 2026 auf maximal 19.881 Mio. Euro gedeckelt. Dies entspricht, orientiert an den Vorgaben des Koalitionsvertrages, einem Zielwert, der sich aus einem jährlichen Anstieg der konsumtiven Sachausgaben von 2,5% p.a. gegenüber dem Corona-bereinigten Ausgangswert zu Beginn der Legislaturperiode 2021 (17.572 Mio. Euro) ergibt.

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

- Der Stellenaufwuchs wird in den Jahren 2024-26 auf jeweils netto maximal 300 Stellen landesweit limitiert; neue Stellen sind prioritär für die Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben zu verwenden. Potentiale für die Reduzierung von Personal durch Digitalisierung von Verwaltungsprozessen sind konsequent zu realisieren.
- Durch eine disziplinierende Haushaltsführung im laufenden DHH 2022/2023 soll erreicht werden, dass die eigentlich geplante Entnahme der Haushaltsentlastungsrücklage (Bestand: 700 Mio. Euro) nicht erfolgt, sondern auf die Jahre 2024 und 2025 verschoben werden kann.
- Um Vorsorge für die zensusbedingt (vgl. Kapitel 1.4) zu erwartende Rückzahlungsverpflichtung im Finanzausgleich sowie die in allen Folgejahren zu

erwartenden Steuermindereinnahmen zu treffen, beabsichtigt der Senat, etwaige den Planansatz des Jahres 2022 übersteigende Steuermehreinnahmen einer Zensus-Rücklage zuzuführen. Dies erscheint nicht zuletzt deswegen inhaltlich gerechtfertigt, weil das derzeitige Niveau der Steuereinnahmen ja auf den vermutlich falschen (zu hohen) Einwohnerzahlen beruht; diese Steuereinnahmen sollten daher auch nicht zur Finanzierung (schon gar nicht struktureller) Ausgaben verwendet werden. Auf der Basis des Halbjahresergebnisses ist hierfür rechnerisch ein Volumen von 800 Mio. Euro unterstellt. Sollten die per Jahresanfang 2023 in dieser Rücklage befindlichen Beträge die Ausgleichsverpflichtung bzw. die zensusbedingten Steuermindereinnahmen der Jahre 2024-26 übersteigen, können die verbleibenden Beträge der Rücklage zur sonstigen Finanzierung des Haushalts 2026 herangezogen werden.

Mit diesem Paket und weiteren Maßnahmen sorgte das Land auch für die in Kapitel 1.4 identifizierten Risiken vor: Es gäbe eine Rücklage für Einnahmerisiken aus dem Zensus, für Konjunkturrisiken wird die Konjunkturausgleichsrücklage weiter erhöht und die gestiegenen Zinskosten sind ebenfalls in den Eckwerten antizipiert.

Gleichwohl verbleibt selbst mit diesen Maßnahmen sowohl eine Notwendigkeit für investive PMA in Höhe von 360-470 Mio. p.a. als auch ein noch darüber hinausgehender substantieller Handlungsbedarf in einer Größenordnung von 400-800 Mio. Euro pro Jahr, der im Rahmen der Aufstellung der nächsten beiden Doppelhaushalte durch weitere Maßnahmen aufzulösen sein wird. Nur wenn dies erfolgt, wird es gelingen, in den Haushaltsjahren 2024-26 die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Auch dann jedoch gelingt dies, folgt man den obigen Vorschlägen, wie in den Vorjahren wiederum überhaupt nur durch die Nutzung von in der Vergangenheit gebildeten Reserven sowie Einmalmaßnahmen. Strukturelle Anpassungen des Ausgabenniveaus, geschweige denn eine vorausschauende, vorsichtige Haushaltspolitik, die im Sinne von Kapitel 4.1 Vorsorge für zukünftige Krisen schafft, sind damit nicht erreicht.

Der DHH 2024/2025 wird insoweit wiederum ein Übergang hin zu strukturell ausgeglichenen Haushalten darstellen. Der strukturelle Haushaltsausgleich wird – vorausgesetzt der identifizierte Handlungsbedarf noch aufgelöst – nach diesen Planungen erst zum Ende der Legislaturperiode gelingen.

4 Konsequenzen für die Investitionsplanung

- Die Planung der Investitionsausgaben des Kernhaushalts ist von der Notwendigkeit geprägt, die Investitionsquote bis 2026 auf die laut Richtlinien der Regierungspolitik vorgesehenen 8% zurückzuführen.
- Die im Investitionsprogramm 2021-2025 für die Jahre 2024 und 2025 ausgewiesenen investiven Pauschalen Minderausgaben (1,335 bzw. 1,603 Mrd. Euro) werden mit dem vorliegenden Investitionsprogramm 2022–2026 reduziert (2024: 0,65 Mrd. Euro, 2025: 0,95 Mrd. Euro), indem zahlreiche bereits in vorherigen Investitionsprogrammen enthaltene Maßnahmen auf der Grundlage von Prioritätensetzungen einer Revision unterzogen wurden. Die Planung soll somit auf eine solidere und verlässlichere Grundlage gestellt werden, wobei jedoch die Auflösung der weiterhin verbleibenden hohen investiven Pauschalen Minderausgaben eine erhebliche Herausforderung darstellt.
- Ein besonderer Schwerpunkt der Investitionstätigkeit liegt nach wie vor auf der schulischen Infrastruktur, wobei die Schaffung von Schulplätzen weiterhin Vorrang vor der Sanierung von Schulen hat.

4.1 Die Schlussfolgerungen aus der finanzpolitischen Leitlinie

Nach den aktuell geltenden Richtlinien der Regierungspolitik strebt der Senat eine Investitionsquote von ca. 8% an.¹⁷ Aufgrund einer Vielzahl begonnener Maßnahmen und laufender vertraglicher Vereinbarungen bzw. erlassener Zuwendungs- und Zuschussbescheide kann dieses Ziel jedoch frühestens 2026 erreicht werden.

Die Kurve der Preisanstiege auf Seiten des Baugewerbes und der mit ihm verbundenen Branchen zeigt nach wie vor steil nach oben. Die letzten beiden Finanzplanungen (2020 bis 2024 und 2021 bis 2025) wiesen bei den Gesamtkosten der berücksichtigten Baumaßnahmen insgesamt bereits knapp 1 Milliarde Euro an Gesamtkostensteigerungen gegenüber der Finanzplanung 2019 bis 2023 auf. Im Zuge der Fortschreibung des Investitionsprogramms 2022 bis 2026 haben sich allein in der Hauptverwaltung innerhalb nur eines Jahres weitere Gesamtkostensteigerungen in Höhe von rund 514 Mio. Euro ergeben. Damit sind nur zur Ausfinanzierung von seit Jahren in der Planung befindlicher Maßnahmen rund 1,5 Mrd. Euro mehr erforderlich, als vor drei Jahren erwartet worden ist. Um überhaupt neue Investitionsprojekte aufnehmen zu können, ist eine effiziente Umsetzung der laufenden

¹⁷ vgl. Richtlinien der Regierungspolitik, S. 77: „Der Senat strebt eine Investitionsquote aus dem Kernhaushalt in Höhe von circa acht Prozent an. Er verfolgt das Ziel, in den kommenden zwei Jahren jährlich mindestens drei Milliarden Euro zu investieren.“

Baumaßnahmen erforderlich, denn jegliche Mehrkosten eliminieren Spielräume für neue und ggf. dringlichere Maßnahmen.

Im beschlossenen Doppelhaushalt 2022/2023 beträgt die Investitionsquote im Jahr 2022 10% und im Jahr 2023 10,5%. 2024 und 2025 soll die Investitionsquote auf 9,5% (2024) bzw. 9,0% (2025) zurückgeführt werden. Das weitere Ziel, jährlich über 3 Mrd. Euro zu investieren, wird bis 2026 erreicht und – bei Berücksichtigung der SIWA-Ausgaben – sogar deutlich überschritten werden, um dann 2026 den Zielwert von 8% zu erreichen.

Tabelle 5: geplante Investitionsausgaben, Mio. Euro					
	2022	2023	2024	2025	2026
Kernhaushalt	3.749	3.862	3.400	3.285	2.960
SIWA	344	344	182	175	175
Summe	4.093	4.206	3.582	3.460	3.135

Die Revision der Anmeldungen zum Investitionsprogramm 2022–2026 war geprägt von der Notwendigkeit, vorgenannten Deckelwerten angesichts pauschaler Minderungen im vorherigen Investitionsprogramm 2021–2025 in Milliardenhöhe, von Baukostensteigerungen weit über 10% und von neu angemeldeten Bedarfen der Senatsverwaltungen und Bezirke möglichst nahe zu kommen. Vor diesem Hintergrund wurde erstmals flächendeckend nach Maßgabe einer Priorisierung aller noch nicht begonnenen Investitionsmaßnahmen revidiert. Bereits begonnene Investitionsmaßnahmen wurden jedoch grundsätzlich nicht infrage gestellt und können planmäßig abgeschlossen werden.

Ungeachtet des erheblichen Revisionsbedarfs im Zuge der Aufstellung des Investitionsprogramms bleibt festzuhalten, dass der Anstieg der Investitionsausgaben auf der mittelfristigen Zeitachse erheblich ist. So wurden im Jahr 2021 rund 2,9 Mrd. Euro (Ist) über den Kernhaushalt investiert, während das Investitionsprogramm 2022-2026 für das Jahr 2024 einen Investitionseckwert in Höhe von 3,4 Mrd. € vorsieht; dies entspricht einem Anstieg von über 17%.

Aufgrund der bestehenden Revisionserfordernisse wurde als Leitlinie bestimmt, dass außerhalb des Schulbaus bis einschließlich 2026 die Zahl der neu beginnenden Baumaßnahmen deutlich beschränkt wird. Zu diesen Baumaßnahmen gehören beispielsweise:

- Rathausneubau für den Bezirk Mitte,

- Charité, Neubau Universitäres Herzzentrum Berlin inkl. Zentraler Notaufnahme, CVK,
- Charité, Ersatzneubau Pharmazeutisches Centrum,
- Technische Universität Berlin, Neubau Nanophysik,
- Humboldt Universität, Neubau Laborgebäude Dahlem,
- Humboldt Universität, Umbau des Gebäudes Invalidenstraße 110 für die Philologischen Institute und die Zentraleinrichtung Sprachenzentrum,
- Berliner Hochschule für Technik, Campus TXL,
- Komische Oper, Sanierung und Grundinstandsetzung,
- Berliner Feuerwehr- und Rettungsdienstakademie,
- Neubau Feuerwehr-Schwerpunktwaache Alt-Friedrichsfelde,
- JVA / Teilanstalt III in Tegel,
- Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark (2. Bauabschnitt).

Sofern im Falle drohender Havarien oder sonstiger Unwägbarkeiten weitere Ausnahmen für neue Baumaßnahmen erforderlich werden, müssten diese ggf. bei der Fortschreibung des Investitionsprogramms in kommenden Jahren noch berücksichtigt werden.

Im Ergebnis der Revision ergeben sich insoweit Einschnitte sowohl für die Senatsverwaltungen als auch für die Bezirke, da eine Vielzahl von Maßnahmen, die bereits die Aufnahme in die Investitionsprogramme der Vorjahre erreicht hatten, wieder herausgenommen bzw. signifikant herabgesetzt oder auf Zeiträume nach 2027 verschoben werden mussten. Soweit Verschiebungen über den Planungszeitraum hinaus auf die Jahre ab 2027 erfolgten, ist damit grundsätzlich auch ein Planungsstopp verbunden. Nach Nr. 2.2.1 AV § 24 LHO dürfen Planungsunterlagen erst aufgestellt werden, wenn die Maßnahmen im Investitionsprogramm enthalten sind. Lediglich in besonders begründeten Einzelfällen kann die Senatsverwaltung für Finanzen gem. Nr. 2.2.2 AV § 24 LHO Ausnahmen zulassen.

Für jene Maßnahme, die im Investitionsprogramm 2022–2026 insbesondere aufgrund der zugestandenen Priorität Berücksichtigung gefunden haben, besteht dagegen somit grundsätzlich die Möglichkeit, Planungen zu beginnen bzw. fortzusetzen. Mit der Auflösung der investiven Pauschalen Minderausgaben wurde auch das Ziel verfolgt, verlorene Planungskosten zu vermeiden. Bei den im Investitionsprogramm 2022–2026 berücksichtigten Maßnahmen können die Planungsunterlagen somit finalisiert und damit kann Veranschlagungsreife als Voraussetzung für die Berücksichtigung in einem der nächsten Doppelhaushalte erreicht werden. Die

Übernahme ausgeplanter Maßnahmen in den Haushaltsplan war bei den vorherigen Investitionsprogrammen aufgrund der erheblichen Überbuchung keinesfalls gewährleistet.

Einschränkend muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die im Zuge der Revision festgesetzten Brutto-Investitionssummen, d.h. die Investitionssummen ohne investive Pauschale Minderausgaben (2024 ca. 4,05 Mrd. Euro; 2025 ca. 4,24 Mrd. Euro; 2026 ca. 4,04 Mrd. Euro) noch weiteren erheblichen Handlungsbedarf in Hinblick auf die zu erreichenden Investitionseckwerte (2024 = 3,40 Mrd. Euro; 2025 = 3,29 Mrd. Euro; 2026 = 2,96 Mrd. Euro) aufweisen. Das heißt, dass noch in folgender Höhe investive Pauschale Minderausgaben aufzulösen sind:

2024: ca. 0,65 Mrd. Euro,

2025: ca. 0,95 Mrd. Euro,

2026: ca. 1,08 Mrd. Euro.

Darüber wird im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2024 – 2025 sowie der Fortschreibung des Investitionsprogramms 2023 – 2027 zu befinden sein.

Zur Entlastung des Kernhaushalts wird das Land Berlin geeignete Projekte identifizieren, deren Finanzierung über andere Finanzierungsmodelle darstellbar ist. Die Verpflichtungen des Landes im Rahmen der Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitvorgaben und die resultierenden dauerhaften Belastungen für den Haushalt werden dabei berücksichtigt. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, künftig die Fahrzeugbeschaffungen der BVG über eine Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft vorzunehmen. Bei der Finanzierung der Entwicklung des Zukunftsstandortes Tegel (Kapitel 1220, Titel 89365) – einschließlich bislang vorgesehener Kapitalzuführungen an die Tegel Projekt GmbH (Kapitel 1220, Titel 83111) – sollen künftig Haushaltsmittel durch separate Kreditaufnahmen der Gesellschaft substituiert werden. Das Förderprogramm energetische Gebäudesanierung/Modernisierung (Kapitel 1330, Titel 89360), das zunächst direkt über den Haushalt finanziert werden sollte, wird auf eine Sonderfinanzierung unter Einbeziehung der IBB umgestellt. Sollten sich vorgenannte Modelle in der Praxis nicht realisieren lassen, werden im Investitionsprogramm 2022-2026 bereits abgesetzte Finanzmittel den Projekten wieder zugeführt.

Trotz der deutlichen Beschränkungen von Aufwüchsen bei den Investitionen wird der Investitionsschwerpunkt des Senats weiterhin auf die Berliner Schulbauoffensive fokussiert bleiben. In den Jahren 2024 und 2025 wird die Summe aller Schulbauausgaben (einschließlich HOWOGE, SIWA und baulicher Unterhaltung) gar ihr voraussichtliches Maximum von 1,556 Mrd. Euro (2024) bzw. 1,702 Mrd. Euro (2025) erreichen (vgl. Abb. 17). In diesem Zusammenhang sei hervorgehoben, dass der Senat noch mit der vorherigen Finanzplanung 2021-2025 die jährlichen

Investitionsausgaben im Schulbau bei 500 Mio. Euro zzgl. rd. 200 Mio. Euro für bauliche Unterhaltung stabilisieren wollte. Unter Ausklammerung der geplanten Bauausgaben der HOWOGE (2024 = 360 Mio. Euro; 2025 = 519 Mio. Euro) werden diese ursprünglichen Zielwerte massiv überschritten werden.

Schulbauausgaben insgesamt (einschließlich HOWOGE, SIWA und baulicher Unterhaltung)

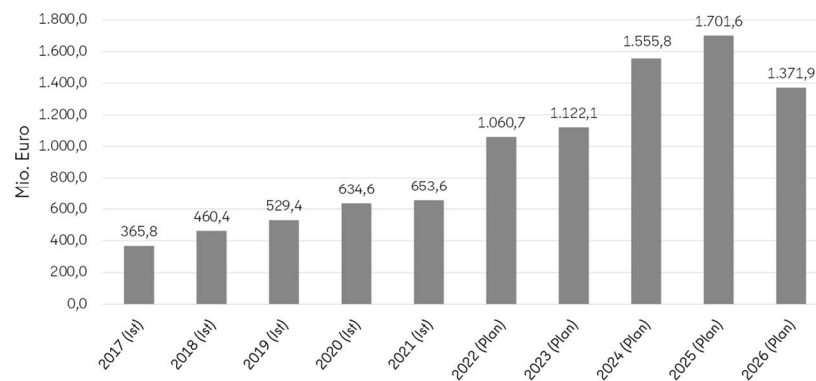


Abb. 17 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



Die Schaffung von Schulplatzkapazitäten hat weiterhin Vorrang vor der Sanierung von Schulen, so dass insbesondere die vorgesehenen Großsanierungen grundsätzlich erst in der Zeit nach 2026 beginnen können. Da die Bereitstellung der erforderlichen Schulplatzkapazitäten gewährleistet werden muss, bietet es sich an, die Baumaßnahmen für Schulplatzangebote zu optimieren. Das schließt die Frage der Neubewertung von Standards sowie die Konzentration von Maßnahmen an einem Standort auf erweiternde Bestandteile ein. Soweit künftig im Nachgang der bereits abgeschlossenen Vergabe für Compartment-Schulen weitere modulare Neubauvorhaben ausgeschrieben werden (z.B. Holzmodulschulen und gestapelte Schulen, die sog. 2-in-1-Schulen) müssen auch dort die angedachten Standards überdacht werden. Für Schulbau- und Schulsanierungsmaßnahmen, die in der Investitionsplanung keinen Ansatz haben, deren Notwendigkeit sich aber dennoch aus aktuellen Entwicklungen ergibt, kann die Senatsverwaltung für Finanzen auf Antrag die vorzeitige Aufstellung von Planungsunterlagen, den vorzeitigen Maßnahmebeginn und etwaige Grundstücksankäufe zu diesem Zweck zulassen.

Ein weiteres Leuchtturmprojekt des Senats ist der Neubau für die Stiftung Zentral- und Landesbibliothek Berlin. Diese Maßnahme wird im Investitionsprogramm 2022–2026 zwar noch nicht berücksichtigt werden, jedoch soll unter Bezugnahme auf Nr. 2.2.2 AV § 24 LHO die Planung in einem noch zu definierenden Umfang, d.h. unter anderem bei Deckelung der weiteren Planungskosten, fortgesetzt werden können, soweit dies im Rahmen eines noch nicht abschließend gesicherten Bau-

beginns möglich und wirtschaftlich noch vertretbar ist. Ein geprüftes Bedarfsprogramm aus dem Jahr 2021 mit Gesamtkosten in Höhe von 493 Mio. Euro liegt bereits vor. Der Ankauf eines für die Umsetzung der Gesamtkonzeption noch erforderlichen Grundstücks soll ebenfalls noch vor 2027 ermöglicht und der Architekturwettbewerb wie geplant 2023 gestartet werden.

Die Sanierung des International Congress Centrums (ICC) wird ebenfalls noch nicht im Investitionsprogramm 2022-2026 berücksichtigt, jedoch soll auch hier unter Bezugnahme auf Nr. 2.2.2 AV § 24 LHO und bei Deckelung der Kosten die Ausarbeitung eines Konzeptverfahrens beauftragt werden.

4.2 SIWA

Das SIWA erhält über den Doppelhaushalt 2022/2023 – unabhängig von den Jahresabschlüssen – weitere planmäßige Sonderzuführungen in Höhe von 95,9 Mio. Euro (2022) bzw. 170,224 Mio. Euro (2023). Damit wurden dem SIWA seit 2015 insgesamt über 4 Mrd. Euro zugeführt. Bis 30.06.2022 wurde davon etwas mehr als die Hälfte (rd. 2,18 Mrd. Euro), verausgabt. 2022 und 2023 wird ein Mittelabfluss in Höhe von je 344 Mio. Euro erwartet. Das SIWA ergänzt die Investitionstätigkeit des Kernhaushalts somit maßgeblich (vgl. Abb. 18). Die Finanzierungsschwerpunkte liegen unter anderem im Schul- und Kitabau, der Wohnungsbauförderung, der Modernisierung von Standorten der Polizei und der Berliner Feuerwehr, der Förderung von Krankenhäusern und der Charité, dem Ausbau der Radwegeninfrastruktur, dem Abbau des Sanierungsstaus in SILB und SODA, dem Ankauf von Grünflächen sowie der Digitalisierung der Verwaltung.

SIWA - jährlicher Mittelabfluss (Stand 01.07.2022)

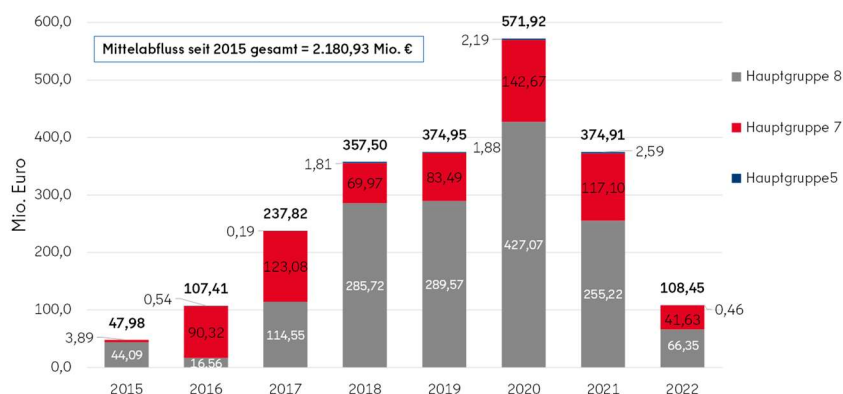


Abb. 18 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2022-2026



4.3 Innovationsförderfonds

Mit dem 2. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2020 und dem Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2021 wurde zur Stärkung der Innovationskraft des Standorts Berlin ein Innovationsförderfonds (IFF) für die notwendigen Landesmittel zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen sowie für Innovationsvorhaben und herausgehobene Einzelinvestitionen eingerichtet. Die Erstausrüstung erfolgte im Jahr 2020 in Höhe von 450 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2022 ist eine weitere Zuführung in Höhe von 100 Mio. Euro und für das Haushaltsjahr 2023 in Höhe von 200 Mio. Euro vorgesehen. Somit umfasst der Fonds insgesamt 750 Mio. €. Der Senat hat am 22.06.2021 im Zuge der ersten Beschlussfassung über den Haushaltsplanentwurf 2022/2023 auch eine Belegung der Mittel des Innovationsförderfonds beschlossen. Die IFF-Projekte wurden im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts 2022/2023 sodann auch im Haushaltsplan berücksichtigt, soweit der Mittelabfluss bereits bis Ende 2023 erfolgt. Die Verausgabung erfolgt primär investiv, allerdings können auch projektflankierende konsumtive Ausgaben getätigt werden.

Die Mittel stehen überjährlich über die Rücklage Innovationsförderfonds zur Verfügung. Laufende Projektausgaben werden einnahmeseitig durch entsprechende Rücklageentnahmen gegenfinanziert. 2021 sind rd. 5 Mio. Euro abgeflossen, 2022 werden Projektausgaben in Höhe von 143 Mio. Euro und 2023 in Höhe von 140 Mio. Euro erwartet.

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

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

5 Eckwerte der Finanzplanung 2022 bis 2026

alle Angaben in Mio. Euro

	<i>Ist</i> 2020	<i>vorl. Ist</i> 2021	<i>DHH</i> 2022	<i>DHH</i> 2023	<i>Planung</i> 2024	<i>Planung</i> 2025	<i>Planung</i> 2026
bereinigte Ausgaben							
6 Personal	9.858	10.505	11.012	11.377	11.889	12.445	13.020
7 sächl. Verwaltungsausgaben	4.175	5.100	5.570	5.144	4.914	5.027	5.077
8 Zuweisungen und Zuschüsse	15.636	16.403	15.817	15.205	14.683	14.880	14.804
9 Investitionen inkl. investiver PMiA ¹⁾	2.217	2.914	3.749	3.862	3.400	3.285	2.716
10 Teilentschuldung FBB							244
11 Tilgung Bundesdarlehen	35	12	19	18	16	14	14
12 Zinsausgaben	980	1.085	1.080	1.080	1.340	1.490	1.660
13 Zuführung SWA aus Regelregime							
14 Handlungsbedarf					-610	-826	-433
15 Summe bereinigte Ausgaben	32.901	36.019	37.247	36.686	35.632	36.315	37.102
16 nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	13,3	9,5	3,4	-1,5	-2,9	1,9	2,2
bereinigte Einnahmen							
19 Steuern, allg. BEZ ^{2) 6)}	22.247	26.286	26.652	27.461	28.367	29.363	30.517
20 erw. Mindereinnahmen nach Zensusergebnis					-600	-310	-320
21 sonst. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	552	270	270	270	270	270	270
22 Konsolidierungshilfen ³⁾	27	0	0	0	0	0	0
23 sonst. Einnahmen	8.626	9.325	6.808	6.705	6.221	6.169	6.212
24 Vermögensaktivierung	18	16	17	17	17	17	17
25 Pauschale Mehreinnahmen ⁴⁾					100	100	100
26 Summe bereinigte Einnahmen	31.470	35.897	33.747	34.453	34.375	35.609	36.796
27 nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	5,4	14,1	-6,0	2,1	-0,2	3,6	3,3
29 kalkulatorischer Finanzierungssaldo	-1.431	-122	-3.500	-2.233	-1.258	-707	-306
30 Zuführung SWA aus Regelregime	0	0	0	0	0	0	0
31 Finanzierungssaldo	-1.431	-122	-3.500	-2.233	-1.258	-707	-306
32 Tilgung notfallbedingter Kredite				811			270
33 Dotierung KAR ⁵⁾			164	164	80	80	80
34 Saldo der sonst. Rücklagenbewegungen	5.867	122	2.575	2.849	1.095	511	412
35 Überschuss / Defizit vor Tilgung bzw. Kreditaufn.	4.436	0	-1.089	-359	-243	-275	-244

37	Finanzierungssaldo	-1.431	-122	-3.500	-2.233	-1.258	-707	-306
38	Zuführung Versorgungsrücklage ⁷⁾	0	0	81	81	81	90	90
39	Entnahme Versorgungsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
40	Finanzierungssaldo II	-1.431	-122	-3.420	-2.153	-1.177	-617	-216
41	Entnahme aus zweckgebundenen Rücklagen	185	1.465	3.296	3.380	1.095	512	412
42	Zuführung an zweckgebundene Rücklagen	6.052	1.343	721	530	0	0	0
43	Finanzierungssaldo III	-7.298	0	-845	696	-82	-105	196
44	(-1) [Vorzeichenwechsel]							
45	kalkulatorische NKA	7.298	0	845	-696	82	105	-196
46	Saldo finanzielle Transaktionen	-216	-483	-661	-497	-184	-205	-468
47	Konjunkturkomponente	-2.265	-762	-410	152	83	41	0
48	Tilgung notfallbedingter Kredite				811			270
49	strukturelle NKA	4.818	-1.245	-227	-230	-19	-59	-394
50	notfallbedingte Kreditaufnahme	5035						
51	strukturelle NKA unter Berücksichtigung Notsituation	-217						

nachrichtliche Ausweise		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
54	(erw.) tatsächliche Abflüsse aus SIWA	572	375	344	344	182	175	175
55	(erw.) Investitionen inkl. tats. SIWA Abflüsse	2.789	3.289	4.093	4.206	3.582	3.460	3.135
57	Schuldenstand per 31.12. (gesamt)	63.705	65.923	66.992	66.522	66.749	67.010	66.970
58	darunter: Schulden am Kreditmarkt	59.802	59.788					
59	Schulden in Extrahaushalten per 31.12.	75	2.269					

1) ohne Zuführung an das SIWA, vgl. Zeile 13. Die investiven PMiA belaufen sich auf 0,65 Mrd. € (2024), 0,95 Mrd. € (2025) bzw. 1,08 Mrd. € (2026).

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 (89 Mio. € p.a.); Erhöhung USt-Anteil BE aus Absenkung Hartz IV-SoBEZ (11 Mio. € p.a.).

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

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

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

Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA

Stand: 18. Aug 2022

ex ante Konjunkturkomponente (KK) (Mio. EUR)		2022	2023	2024	2025	2026
nominales BIP	(1)	3797100	3995100	4100000	4207700	4318200
nominales Produktionspotential	(2)	3835900	3980700	4092400	4204000	4318200
Produktionslücke	(3)=(1)-(2)	-38800	14400	7600	3700	0
Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	(4)	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	1,1341
ex ante KK Ländergesamtheit	(5)=(3)*(4)	-5203,1	1931,0	1019,2	496,2	0,0
Anteil BE	(6)	0,0602	0,0602	0,0622	0,0622	0,0622
Anteil BE	(7)=(5)*(6)	-313,47	116,34	63,38	30,86	0,00
Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	(8)	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	1,0574
ex ante KK Gemeindegesamtheit	(9)=(3)*(8)	-2227,1	826,6	436,2	212,4	0,0
Anteil BE	(10)	0,0436	0,0436	0,0456	0,0456	0,0456
Anteil BE	(11)=(9)*(10)	-97,00	36,00	19,87	9,68	0,00
ex ante KK Berlin	(12)=(7)+(11)	-410,47	152,34	83,25	40,53	0,00

Saldo der finanziellen Transaktionen (Mio. EUR)

Beteiligungsverkauf	0,47	4,47	0,26	0,26	0,26
Darlehensrückflüsse	172,95	153,06	120,13	95,13	80,00
Darlehensverzichte					
Beteiligungserwerb	704,00	524,45	202,50	200,00	448,30
Tilgungen öffentl. Bereich	19,09	18,36	16,10	14,40	14,30
Darlehen an sonst. Bereich	111,24	111,47	85,97	85,94	85,74
Saldo	-660,91	-496,76	-184,17	-204,95	-468,08

6 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung

Personalausgaben (Zeile 6)

Im April 2022 belief sich der Personalbestand auf rund 121.800 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 2023 zu erwartenden Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sind entsprechende Vorsorgen getroffen worden. Die Fortwirkungen des aktuellen Tarifabschlusses vom 29. November 2021 sowie der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen 2022 sind ebenfalls berücksichtigt. Hinzu kommen die Folgen der besoldungsrechtlichen Anpassungen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation.

Daneben trägt auch der fortschreitende Aufwuchs der Zahl der Versorgungsfälle zu spürbaren finanziellen Mehrbelastungen bei. Nach den aktuellen Prognosen des Versorgungsberichts steigt die Zahl der Versorgungsfälle von derzeit rund 62.200 bis zum Jahre 2031 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rund 68.150 Versorgungsfälle an. Gleichzeitig steigen die Beihilfeaufwendungen weiterhin deutlich an.

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

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

Sächliche Verwaltungsausgaben (Zeile 7)

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) – also die Kosten der Verwaltung im engeren Sinne – bilden zusammen mit den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen, siehe Zeile 9) die konsumtiven Sachausgaben.

Die Summe der sächlichen Verwaltungsausgaben wird wesentlich durch drei große Ausgabenblöcke determiniert, bei deren Veranschlagung nur eine geringe Flexibilität besteht. Es sind dies die Verkehrsverträge, deren Volumen für ca. ein Viertel der sächlichen Verwaltungsausgaben verantwortlich ist, die konsumtiven IuK-Ausgaben (ca. 10%) sowie die Ausgaben im Rahmen des FM-Kreislaufs, die sich auf mehr als ein Drittel der Ausgaben in der Hauptgruppe 5 belaufen.

Die Ausgaben aus dem Verkehrsvertrag mit der BVG sowie aus den Verträgen mit der S-Bahn schlagen gegenüber dem Jahr 2021 in Summe im Jahr 2025 mit rund 365 Mio. Euro Mehrausgaben zu Buche. Dabei unterliegt der BVG-Verkehrsvertrag einer Revision in 2024 (mit Wirkung ab 2026), so dass die weitere Entwicklung der Ausgaben in diesem Bereich ab 2026 noch nicht abschließend feststeht. In den Jahren 2022 und 2023 ist für BVG und S-Bahn Vorsorge für pandemiebedingte Ausgleichszahlungen in Höhe von rund 450 Mio. € vorgesehen, deren Inanspruchnahme von der weiteren Entwicklung der Pandemie abhängt und der zunächst in 2022 108,5 Mio. € zweckgebundene Mehreinnahmen bei den Regionalisierungsmitteln aus Zahlungen des Bundes gegenüberstehen.

Anders als in den Haushaltsjahren 2022/2023 stehen in den Planungsjahren turnusmäßig wieder Europa- (2024), Bundestags- (2025) und Abgeordnetenhaus- bzw. BVV-Wahlen an. Nicht zuletzt schlägt sich der politisch gewollte Kurs der Klimaneutralität auch in den sächlichen Verwaltungsausgaben nieder. So bedingt die Anschaffung klimaneutraler Fahrzeuge bei Polizei und Feuerwehr eine integrierte Ladestruktur in den Liegenschaften und wird ab 2024 zu höheren Ausgaben führen. Grob geschätzt werden hierfür ab 2024 jährlich ca. 30 Mio. € vorzusehen sein.

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

Das Volumen der Transferausgaben (Hauptgruppe 6) bildet sich nach den coronabedingten Spitzen der Jahre 2020 und 2021 etwas zurück. Verglichen mit dem präpandemischen Niveau (2019) von rund 12,1 Mrd. Euro verbleiben die Zuweisungen und Zuschüsse des Berliner Haushalts aber auf einem spürbar höheren Niveau von rund 15 Mrd. Euro, das weder durch die Ukraine-Flüchtlinge, noch durch Inflationseffekte vollständig zu erklären ist. Dies ist umso bemerkenswerter, weil die gute wirtschaftliche Lage des Landes und insbesondere der robuste Arbeitsmarkt eigentlich einen Rückgang der Sozialausgaben hätten erwarten lassen. Leistungsausweitungen, ausgeweitete und durchgeleitete Bundesprogramme und vertragliche Verpflichtungen des Landes – so gegenüber Hochschulen, Kultureinrichtungen und Verkehrsträgern – haben diese positiven Rahmenbedingungen jedoch mehr als kompensiert.

Ein stetiger Aufwuchs bei den Zuwendungen und Zuschüssen ergibt sich so insbesondere aus dem Bereich Wissenschaft und Forschung: Die Hochschulverträge

und der Vertrag mit der Charité sehen eine überdurchschnittliche Steigerung der konsumtiven Zuschüsse vor, die in den Planungszahlen voll berücksichtigt sind.¹⁸

Hochschulverträge (inkl. Charité, ohne konfessionelle Hochschulen)	2022	2023	2024	2025	2026
Euro Mio.	1.494	1.552	1.611	1.673	1.737
% ggü. Vj.		+3,5	+3,8	+3,8	+3,8

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. Auch der höhere Ko-Finanzierungssatz für EU-Mittel in der neuen Förderperiode (60% statt bisher 50%) bewirkt gestiegene Zuschussbedarfe.

Weiterhin belastend wirken darüber hinaus die Zahlungen des Landes für Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR (sog. AAÜG-Mittel). Zwar hat die Übernahme eines größeren Anteils der AAÜG-Zahlungen durch den Bund vorübergehend für eine leichte Entlastung gesorgt (von 2020 auf 2021 sanken die Zahlungen des Landes von 288 auf 250 Mio. Euro), seitdem steigen die Zahlungen aber wieder stetig an und werden für 2026 auf 296 Mio. Euro prognostiziert.

Für die Betreuung, Unterbringung und Integration von Geflüchteten aus der Ukraine wurde im Zuge des DHH 2022/2023 vorgesorgt. Für die Planungsjahre sind bisher keine Veranschlagungen erfolgt. Gleichwohl ist es wahrscheinlich, dass sich weiterhin ein Bedarf ergeben wird, und es erscheint daher geboten, einen solchen einzuplanen. Dabei sind sowohl höhere Ausgaben als auch korrespondierende Ein-

¹⁸ Auf Beschluss des Abgeordnetenhauses erhalten die Hochschulen und die Charité im DHH 2022/2023 zusätzlich jährlich eine Überbrückungsfinanzierung von 12,5 Mio. Euro. Hinzu kommen ferner die vom Bund im *Zukunftsvertrag Studium und Lehre* finanzierten Mittel, die als durchlaufender Posten in Höhe von 150-170 Mio. Euro an die Hochschulen weitergereicht werden (Titel 0910/23159 bzw. 0910/68559).

nahmen (Kosten der Unterkunft, KdU) zu erwarten. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen ist vorsorglich ein Betrag von netto 100 Mio. Euro p.a. für die Jahre 2024 und 2025 berücksichtigt.

Entlastend wirkt, dass die im DHH 2022/2023 vorgesehenen Zuschüsse an öffentliche Unternehmen zur Abdeckung von pandemiebedingten Betriebsverlusten (2022: 100 Mio.; 2023: rd. 193 Mio. Euro) nach jetzigem Stand in den Planungsjahren entfallen. Ebenfalls entfallen werden ab 2026 aufgrund der Beendigung des Pilotprojekts die Kosten für die Finanzierung des Solidarischen Grundeinkommens; diese sind für 2025 noch mit 18 Mio. Euro veranschlagt.

Investitionsausgaben (Zeile 9 und Zeile 10)

Die Investitionsausgaben erreichen im DHH 2022/2023 mit Investitionsquoten von 10% bzw. 10,5% Niveaus, die in dieser Form finanziell nicht fortzuführen sind. Zusammen mit den Investitionsausgaben des SIWA sind planerisch Investitionsausgaben von spürbar über 4,0 Mrd. Euro p.a. etatisiert.

In den Planungsjahren soll daher das Investitionsvolumen schrittweise auf die in den Richtlinien der Regierungspolitik vorgesehene Investitionsquote von 8% zurückgeführt werden. Ziel ist eine Verstetigung der Investitionsausgaben. Die für die Planungsjahre ausgewiesenen Beträge weichen von den in der Investitionsplanung niedergelegten Werten nach oben ab. Im Zuge der Haushaltsaufstellungen werden daher voraussichtlich investive pauschale Minderausgaben vereinbart und im Haushaltsvollzug erbracht werden müssen.

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

Eine Übersicht über große Hochbaumaßnahmen (Schwellenwert 48 Mio. Euro) enthält Tabelle 6. Ein Blick auf die Vorjahreszahlen verdeutlicht die Grundproblematik: Bei einer gleichen Anzahl von Maßnahmen sind die Gesamtkosten – also der Finanzierungsbedarf – um mehr als 400 Mio. Euro angewachsen. Demzufolge steigt auch der Schwellenwert der Tabelle von Jahr zu Jahr. Eine Übersicht über große sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Schwellenwert 16 Mio. Euro jährlich) sind der Tabelle 7 zu entnehmen.

Das Investitionsprogramm weist maßnahmenscharf sämtliche Schulbauprojekte aus. Bei den im Kapitel 2712 veranschlagten Sammeltiteln des zentralen Schulbaus, die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen als

Baudienststelle bewirtschaftet werden, sind die Einzelmaßnahmen in gesonderten Anlagen zum Investitionsprogramm aufgeführt. Dies gilt ebenso für die Schulsanierungsmaßnahmen des Kommunalinvestitionsprogramms. Die Schulneubaumaßnahmen und Schulsanierungen durch die HOWOGE werden ebenfalls maßnahmenscharf in jeweils einer Anlage dargestellt. Auch schulische Neubau- und Großsanierungsprojekte, für die bislang noch keine Umsetzungseinheit benannt werden konnte, werden maßnahmenscharf in jeweils einer Anlage abgebildet.

Tabelle 6: Große Landes- und Zuschusshochbaumaßnahmen (nach Gesamtkostenhöhe)					
	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Leibniz-Institut für Evolutions- und Biodiversitätsforschung Nordflügel und Campus Naturkundemuseum 1. BA (660)</i>	19	27	20	18	18
Sanierung Staatsoper (439)	1	2	2	2	2
<i>Charité, Neubau Universitäres Herzzentrum Berlin (397)</i>	10	18	45	60	70
Kooperative Leitstelle, Neubau (290)	20	25	35	35	45
Feuerwehr, Neubau Rettungsschule (BFRA) (208)	0	0	0	0	20
<i>Sanierung ICC Berlin ¹⁹ (200)</i>	0	0	0	0	0
<i>Sanierung Haus der Statistik (196)</i>	0	60	63	24	0
<i>Berlinische Galerie, Erweiterung (153)</i>	0	0	0	0	1
FU, Chemiegebäude, Sanierung 2. BA (137)	8	8	18	18	18
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 3. BA ²⁰ (113)	0	0	0	0	0
TU, Neubau Mathematikgebäude (111)	15	15	16	15	8
Friedrich-Ludwig-Jahn-Sportpark, 2. BA (97)	0	1	2	25	40
Bauhausarchiv, Sanierung und Erweiterung (92)	20	20	16	11	3
<i>Gesamtanierung und Herrichtung Robert-Koch-Forum (87)</i>	7	24	22	19	0
Olympiapark, Sanierung (84)	6	6	6	6	6
Beuth Hochschule, Neubau Labor Campus Mitte (82)	15	12	18	16	3
Beuth-Hochschule, TXL Schadstoffbeseitigung (66)	0	10	22	22	10
FU, Forschungsneubau Tiermedizinisches Zentrum (60)	1	0	2	2	0
TU, Forschungsneubau Mathematiksimulationen (57)	10	8	13	1	0
HU, Forschungsbau Hybridsysteme (56)	1	0	1	0	0
HU, Sanierung Hauptgebäude (55)	7	6	9	0	0
<i>Grundinstandsetzung Teilanstalt III (53)</i>	0	0	3	10	10
Deutsche Oper, Masterplan (50)	2	6	6	8	8
FU, Forschungsneubau Biogrenzflächen (48)	3	1	2	0	0
Millionen Euro; in Klammern: Gesamtkosten (Summen alt: 3.435; neu: 3.791)	145	249	319	267	221

¹⁹ in 2022/2023 Ansätze in Höhe von 0,1 Mio. €

²⁰ in 2022/2023 Ansätze in Höhe von 0,1 Mio. €

Tabelle 7: Große sonstigen Investitionen (Mio. Euro; nach Politikfeldern ohne Schulbau) Alle Summen ohne SIWA und Kreditfinanzierung					
	2022	2023	2024	2025	2026
Fahrzeuge Polizei und Feuerwehr	28	36	38	36	36
Klimaschutz und Stadtgrün (BEK 2030)	12	14	17	16	14
Grün Berlin	18	16	31	35	17
Berliner Programm für nachhaltige Entwicklung (BENE)	54	82	65	70	71
Kultur, Museen und Denkmalschutz	40	43	49	48	38
BAföG	83	83	83	83	83
Zuschuss an Charité für Investitionen (pauschal)	37	39	40	40	40
Investive Zuschüsse an Universitäten (pauschal)	36	37	37	37	37
Forschungseinrichtungen	66	79	69	56	89
Krankenhausbau an Vivantes – pauschal -	54	52	50	50	50
Krankenhausbau an nichtöffentliche Träger – pauschal -	114	110	105	105	105
Digitale Bildung	51	51	51	51	0
Kita-Ausbauprogramm / Kinderbetreuung	54	42	36	46	22
Wohnraumförderfonds und Genossenschaften	276	375	463	497	497
Städtebau und Projekte	111	78	66	65	71
Wohnungswesen, Stadterneuerung, Städtebauförderung	152	155	106	95	92
GRW – Gewerblich und Private –	108	108	108	108	108
GRW – Infrastruktur Hauptverwaltung und Bezirke –	68	68	85	68	68
SILB- und SODA-Baumaßnahmen	57	218	158	43	0

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

Zuführung SIWA (Zeile 13)

Das Sondervermögen SIWA speiste sich bis Ende 2019 grundsätzlich aus Haushaltüberschüssen.²¹ 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 2022-26 nach den vorliegenden Eckwerten nicht mit Überschüssen zu rechnen ist, sieht die Finanzplanung planerisch keine weiteren Zuführungen an das SIWA vor.

Handlungsbedarf (Zeile 14)

Zeile 14 weist den Handlungsbedarf aus, der sich rechnerisch ergibt, um das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erreichen.

Bereinigte Ausgaben (Zeile 15)

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

²¹ In Einzelfällen wurden dem SIWA auch Mittel aus Einzelplänen zugeführt, so z.B. im 2. NHH 2020 aus dem Einzelplan 12 zur Verstärkung der Mittel zur Realisierung von Vorkaufsrechten. Im DHH 2022/2023 erhält das SIWA Sonderzuführungen in Höhe von 95,9 Mio. Euro (2022) bzw. 170,224 Mio. Euro (2023).

Steuereinnahmen, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 19)

Die Ansätze der Einnahmen aus Steuern einschließlich des Finanzkraftausgleichs unter den Ländern und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen basieren auf der Steuerschätzung vom Mai 2022. Für Berlin wurden in der Steuerschätzung und somit im Doppelhaushalt 2022/2023 sowie in der Finanzplanung 2022 bis 2026 mehrere große laufende Gesetzgebungsvorhaben des Bundes berücksichtigt:

- Viertes Corona-Steuerhilfegesetz (u.a. degressive Afa, Home-Office-Pauschale 2022, Steuerfreiheit der Corona-Prämien, erweiterte Verlustverrechnung), Zweites Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung (Umsetzung des BVerfG-Urteils zum Zinssatz für Zinsen nach § 233a AO) sowie das Steuerentlastungsgesetz 2022 (u.a. Anhebung Grundfreibetrag, Entfernungspauschale, Arbeitnehmer-Pauschbetrag, Kinderbonus, 300-Euro-Energiepreispauschale).
- Anpassung des steuerlichen Existenzminimums, des Kindergeldes und Abmilderung der sogenannten kalten Progression ab dem Jahr 2023. Hier besteht das Risiko, dass bei anhaltender oder sogar weiter steigender Inflation noch höhere Steuermindereinnahmen erfolgen werden als aktuell erwartet.
- Weitere Steuermindereinnahmen, die aus dem Koalitionsvertrag des Bundes abgeleitet werden, u.a. Rechtsänderungen im Zusammenhang mit der Erhöhung des Sparerfreibetrages, des Steuerfreibetrages für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen, des Ausbildungsfreibetrages sowie der linearen Abschreibung für Wohnungsneubau.
- Im Ergebnis der Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) mit dem Bundeskanzler am 7.4.2022 stellt der Bund den Ländern im Jahr 2022 im Zusammenhang mit der Unterbringung der Geflüchteten aus der Ukraine – bezogen auf den Bereich der Steuern – einmalig einen Umsatzsteuerfestbetrag in Höhe von 2 Mrd. Euro zur Verfügung (Berliner Anteil rd. 110 Mio. Euro). Über Regelungen für 2023 ff., ob die aktuell vereinbarte Höhe für 2022 ausreichend war sowie die etwaige Fortsetzung der bisherigen (steuerlich relevanten) Instrumente im Zusammenhang mit Flucht und Asyl soll im Laufe dieses Jahres im Lichte der weiteren Entwicklungen entschieden werden. Die ebenfalls in der MPK vereinbarten besonderen Leistungen des Bundes für die drei „Drehkreuz-Länder“, darunter Berlin, werden nicht über den Steuerweg fließen, sondern als sonstige Einnahme.

Die finanziellen Auswirkungen der vorgenannten Maßnahmen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Finanzielle Auswirkung auf Berlin (Mio. Euro)	2022	2023	2024	2025	2026
4. Corona-Steuerhilfegesetz, 2. Gesetz zur Änderung der AO, Steuerentlastungsgesetz 2022 u.a.	-599	-264	-301	-225	-109
Anpassung des steuerl. Existenzminimums, des Kindergelds sowie Abmilderung der kalten Progression		-275	-350	-350	-350
Weitere avisierte steuerl. Maßnahmen aus dem Ko-Vertrag des Bundes (Erhöhung Sparerpauschbetrag, Steuerfreibetrag für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen, Erhöhung Ausbildungsfreibetrag, Anhebung der linearen Abschreibung für Wohnungsneubau)		-30	-30	-30	-30
USt-Festbetrag für die Länder im Zshg. mit der Unterbringung der Geflüchteten aus der Ukraine	110				
Summe	-489	-569	-681	-605	-489

Erwartete Mindereinnahmen nach Zensusergebnis (Zeile 20)

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

Sonstige Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 21), Konsolidierungshilfen (Zeile 22)

Die sonstigen Bundesergänzungszuweisungen zählen, wie die Konsolidierungshilfen, nicht zu den finanzkraftabhängigen Einnahmen. Ihre Höhe ergibt sich direkt aus dem Finanzausgleichsgesetz (FAG). Bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 4 FAG erhält Berlin einen jährlichen Betrag in Höhe von 58,671 Mio. Euro. Im Rahmen der nach dem FAG vorgesehenen regelmäßigen Überprüfung erfolgte dabei im Jahr 2020 eine dauerhafte Erhöhung für Berlin um rund 15 Mio. Euro pro Jahr. Die Kraftfahrzeugsteuer wurde im Jahr 2009 von den Ländern auf den Bund übertragen. Seitdem zahlt der Bund den Ländern einen dauerhaften Kompensationsbetrag in unveränderter Höhe (Berlin rd. 212 Mio. Euro p.a.). Einmalig dagegen erhielten die Länder im Jahr 2020 vom Bund im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie eine sogenannte Gewerbesteuer-Kompensation als Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer (Berlin 282 Mio. Euro). Die Konsolidierungshilfen vom Bund sind für Berlin planmäßig ausgelaufen. Berlin erhielt im Jahr 2020 eine letzte Teilrate in Höhe von rund 27 Mio. Euro.

Sonstige Einnahmen (Zeile 23)

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

In den Jahren 2020 und 2021 waren die sonstigen Einnahmen aufgrund der durchgeleiteten Gelder aus den Corona-Hilfsprogrammen des Bundes stark nach oben verzerrt; sie kehren daher in den Folgejahren auf ein geringeres Niveau zurück. Auch im DHH 2022/2023 sind die sonstigen Einnahmen noch durch Einzelsachverhalte wie die geplante Entnahme aus dem Schulbau-Sondervermögen in Höhe von in Summe 282 Mio. Euro und die im Kapitel 2931 angesetzten Pauschale Mehreinnahmen für die erwartete Bundeserstattung von Transferausgaben nach SGB für Ukraine-Geflüchtete nach oben verzerrt.

Über die Planungsjahre ist gegenüber dem Niveau von 2023 dementsprechend trotz um 25-30 Mio. Euro höherer investiver Zuweisungen des Bundes für den Wohnungsbau ein Rückgang und nachfolgend in Summe kein Aufwuchs der sonstigen Einnahmen zu erwarten. Dämpfend auf die Verlaufskurve der sonstigen Einnahmen wirkt sich dabei aus, dass die Rückflüsse aus in der Vergangenheit gewährten Wohnungsbaudarlehen kontinuierlich zurückgehen; auch die Mittelzuflüsse aus der Abrechnung des Kommunalinvestitionsfonds laufen programmgemäß spätestens zum Ende des Jahres 2023 aus. Ebenso wird Berlin 2024 letztmalig Mittel vom Bund aus dem Digitalpakt Schule erhalten.

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

Vermögensaktivierung (Zeile 24)

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

Pauschale Mehreinnahmen (Zeile 25)

Der Senat hat aufgrund des Koalitionsvertrags auf Bundesebene sowie aufgrund entsprechender Verlautbarungen die begründete Erwartung, 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. Ein entsprechender Betrag wird für die Planungsjahre veranschlagt.

Bereinigte Einnahmen (Zeile 26)

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich als Summe der Zeilen 19 bis 25.

(Kalkulatorischer) Finanzierungssaldo (Zeile 29 bzw. 31)

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

Herleitung des Finanzierungsüberschusses bzw. -defizits vor Tilgung bzw. Kreditaufnahme (Zeilen 29-35)

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

Tilgung notfallbedingter Kredite (Zeile 32 bzw. 48)

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

2023 einen Tilgungsbetrag von 811 Mio. Euro vor, mit dem die regulären Tilgungsraten der Jahre 2023 bis 2025 einschließlich abgedeckt werden sollen. Auf diese Weise wird der DHH 2024/2025 entlastet.

Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage (KAR) (Zeile 33)

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 zunächst vorgesehen, die KAR im Rahmen des DHH 2022/2023 in zwei gleichen Jahresraten von je rund 164 Mio. Euro auf den ursprünglichen Bestand zu bringen. In den Folgejahren soll ein Betrag von jährlich mindestens 80 Mio. Euro zugeführt werden. Das Zielvolumen der KAR beträgt, auf der Basis der landesrechtlichen Grundlage, derzeit 1.543 Mio. Euro.

Ableitung der strukturellen NKA (Zeilen 37-51)

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 50 und 51 die strukturelle NKA unter Berücksichtigung der Notfallsituation abgebildet.

Die Zuführung an die Versorgungsrücklage wird in den Planungsjahren aufgrund der gesetzlich vorgesehenen zusätzlich Dotierung dieser Rücklage im Zusammenhang mit der Verbeamtung von Lehrern graduell ansteigen.

Nachrichtlich: (erwartete) tatsächliche SIWA-Abflüsse (Zeile 54)

Um die tatsächlichen Investitionen des Landes Berlin transparenter zu machen, weist Zeile 54 die (prognostizierten) tatsächlichen Abflüsse aus dem SIWA aus. Zeile 55 enthält die Höhe der jährlichen Investitionen des Landes inkl. dieser Abflüsse (also Investitionen aus Haushalt und SIWA).

Nachrichtlich: Schuldenstand (Zeilen 57-59)

Die Entwicklung des Schuldenstandes lässt sich nicht automatisch aus den häuslicher bzw. finanzplanerischen Zahlen der Eckwertetabelle ableiten, weil es sich dabei um eine stichtagsbezogene Angabe handelt. Sie wird jährlich zum 31. Dezember erhoben und an das Statistische Bundesamt gemeldet. Bei den angegebenen Prognosewerten für die Jahre 2022ff. handelt es sich um technische Fortschreibungen des Schuldenstands vom 31.12.2021 auf der Basis der Planungszahlen.

Zeile 57 weist den gesamten Schuldenstand (Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen, Kassenkredite) aus, Zeile 58 als Teilmenge davon nur den Schuldenstand am Kreditmarkt. Zeile 59 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.

und Ausgaben nach Arten

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)					Ausgaben	
2022	2023	2024	2025	2026	Position	Ausgabeart
31.862	31.980	32.387	33.303	34.480	1	Ausgaben der laufenden Rechnung
11.012	11.377	11.889	12.445	13.020	11	Personalausgaben
11.091	10.509	10.231	10.377	10.568	12	laufender Sachaufwand
5.570	5.144	4.914	5.027	5.077	121	sächliche Verwaltungsausgaben
5.163	5.084	5.039	5.070	5.204	123	Erstattungen an andere Bereiche
359	281	278	280	287	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
1.080	1.080	1.340	1.490	1.660	13	Zinsausgaben
0	0	0	0	0	1311	an Bund
1.080	1.080	1.340	1.490	1.660	1322	für Kreditmarktmittel
8.666	9.004	8.916	8.981	9.222	14	laufende Zuweisungen und Zuschüsse
706	720	714	718	737	141	an öffentlichen Bereich
308	315	312	314	323	1411	an Bund
92	98	97	98	100	1413	sonstige an Länder
4	4	4	4	4	1415	sonstige an Bezirke
30	30	29	29	30	1416	an Sondervermögen
272	274	272	273	280	1418	an Sozialversicherungsträger
7.960	8.284	8.202	8.263	8.485	142	an andere Bereiche
3.961	4.176	4.130	4.166	4.280	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
3.297	3.352	3.323	3.343	3.431	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
697	751	744	749	769	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
6	5	5	5	5	1425	an Ausland
13	10	10	10	10	15	Schuldendiensthilfen
13	10	10	10	10	152	an andere Bereiche
11	9	9	9	10	1521	an Unternehmen u. öffentl. Einrichtungen
2	1	1	1	1	1522	an Sonstige im Inland
3.849	3.965	3.509	3.382	3.055	2	Ausgaben der Kapitalrechnung
3.746	3.851	3.400	3.285	2.960	21-24	Investitionen ohne Position 223
80	85	80	70	70	223	Vermögensübertragungen
19	18	18	16	15	25	Schuldentilgung an öffentlichen Bereich
18	17	17	16	15	251	an Bund
1	1	1	0	0	252	an Sondervermögen
4	11	11	11	10	26	Gewährleistungen
1.537	741	-264	-370	-433	3	Globale Mehr-/Minderausgaben
37.248	36.686	35.632	36.315	37.102	4	Bereinigte Ausgaben
1.025	782	80	80	350	5	Besondere Finanzierungsvorgänge
0	0	0	0	270	511	Kredittilgung Pandemie
885	694	80	80	80	52	Zuführung an Rücklagen
140	87	0	0	0	53	saldierter Fehlbetrag
440	440	400	400	400	6	Zu- und Absetzungen
440	440	400	400	400	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
38.713	37.908	36.112	36.795	37.852	7	Ausgabevolumen

Kompendium wichtiger Fachbegriffe

bereinigte

Ausgaben

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

investive

Ausgaben

siehe → Investitionsausgaben

konsumtive

Ausgaben

siehe laufende → Ausgaben

laufende

Ausgaben

Summe der Personalausgaben, konsumtiven → Sachausgaben und Zinsausgaben

Ausgabevolumen

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

Bruttoinlandsprodukt

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

Bruttowertschöpfung

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

Budgetsemielastizität

Die Budgetsemielastizität spiegelt die Reagibilität des Budgets von Bund und Ländern auf Veränderungen der → Produktionslücke wider. Sie fließt in die Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente im Rahmen von makrobasierten Konjunktur-

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

Bundesergänzungszuweisungen

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

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

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

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

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen 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

finanzkraftabhängige

Einnahmen

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

konsumtive

Einnahmen

siehe laufende → Einnahmen

laufende

Einnahmen

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

Einnahmen aus Vermögensaktivierung

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

Einnahmenvolumen

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

Extrahaushalt

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

bundesstaatlicher

Finanzausgleich

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

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

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

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

existieren *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*. Siehe → Bundesergänzungszuweisungen.

besondere
Finanzierungsausgaben

Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen

Finanzierungsdefizit

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

besondere
Finanzierungseinnahmen

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

Finanzierungssaldo

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

Föderalismusreform I

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

•• 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, Finanzkraftausgleich unter den Ländern, Bundesergänzungszuweisungen, andere Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes und der EU, Gebühren, Beiträge sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung.

Primärhaushalt

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

Primärsaldo

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

Produktionslücke

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

Produktionspotential

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

konsumtive

Sachausgaben

sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst ohne Til-

gungsausgaben 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.

Schalenkonzert

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

Schuldenbremse

siehe → Schuldenregel für Bund und Länder

Schuldendienst

Ausgaben für Zinsen und Tilgung

Schuldendiensthilfen

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

Schuldenregel für Bund und Länder

Teil der Beschlüsse der Föderalismusreform II. Die Schuldenregel sieht – beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 – vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Aufnahme von Krediten auskommen müssen; für den Bund ist eine begrenzte strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts zulässig. Ausnahmen bestehen lediglich mit Blick auf eine Konjunktursteuerung und bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen. Eine Übergangsregelung ließ den Abbau bestehender struktureller Defizite beim Bund bis Ende 2015 und ließ 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 betrug rund 51 Mrd. Euro, die Zuweisungen sind mit dem Jahre 2019 ebenfalls ausgelaufen.

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

Stabilitätsrat

Eingerichtet zur fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie die Länder mit den für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Ministern. Der Stabilitätsrat tagt im Regelfalle zweimal jährlich. Bund und Länder berichten in jährlichem Turnus auf der Basis eines

Kennziffersystems sowie einer Standardprojektion; auffällig gewordene Gebietskörperschaften werden auf die Frage hin evaluiert, ob eine Haushaltsnotlage droht. Bejaht der Stabilitätsrat diese Frage, schließt er mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm ab.

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

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

Siehe auch → Kennziffersystem, → Standardprojektionen.

Standardprojektion

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

gesamtwirtschaftliche

Steuerquote

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

finanzielle

Transaktionen

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

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

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

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

Vermeidung von Haushaltsnotlagen

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

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

Siehe → Stabilitätsrat.

Zins-Steuer-Relation

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

