

1941

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028

Der Senat von Berlin
SenFin II A - H 1400-2/2024-2
Tel.: 9020 (920) 2100

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin
über die Finanzplanung von Berlin 2024 bis 2028

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

Keine Auswirkungen auf den Haushaltsplan.

Berlin, den 8. Oktober 2024

Der Senat von Berlin

Kai Wegner
Regierender Bürgermeister

Stefan Evers
Senator für Finanzen

Finanzplanung
von Berlin
2024 bis 2028

Beschluss des Senats von Berlin vom 08. Oktober 2024
Herausgeber: Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstr. 59, 10179 Berlin
Druck:

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
1	Rahmenbedingungen	7
2	Risikoanalyse	21
3	Konsolidierung und Haushaltsüberwachung	33
4	Finanzpolitischer Kurs	41
5	Konsequenzen für die Investitionsplanung	47
6	Eckwerte der Finanzplanung 2024 bis 2028 und Herleitung der Teilkomponenten der strukturellen NKA	55
7	Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung	59
8	Gemeinsames Schema	69
	Kompendium wichtiger Fachbegriffe	73

Vorwort

Berlin steht vor einer Aufgabe historischer Dimension: Nach der durch die multiplen Krisen der vergangenen Jahre gebotenen Ausweitung staatlicher Aktivität und staatlicher Ausgaben ist es nun das Gebot, die Ausgaben des Landes auf den langfristigen Trendpfad und damit ein nachhaltig finanzierbares Niveau zurückzuführen, das im Einklang mit den finanziellen Möglichkeiten des Landes steht.

Es geht dabei nicht um einen sozialen Kahlschlag, auch nicht um einen Angriff auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen des Landes. Es geht vielmehr darum, die verfügbaren finanziellen Mittel Berlins zu konzentrieren. Auch geringere finanzielle Mittel können im Zusammenspiel mit effizienteren Prozessen, mit einer Konzentration auf Wesentliches, mit einer maßvollen Absenkung überbordender Standards und mit größerer Flexibilität im Denken und Handeln so wirken, dass die Bürgerinnen und Bürger des Landes keinen signifikanten Rückgang staatlicher Leistungen erfahren. Deswegen müssen Entscheidungen über Einsparungen immer auch mit einer Prozess- und Aufgabenkritik verbunden sein.

Die vom Senat von Berlin angestoßene Konsolidierungspolitik folgt diesem Ansatz: Es ist ein umfassender und politisch gesteuerter Prozess, der nicht mit schlichten numerischen Sparvorgaben hantiert, sondern verantwortungsvoll Prioritäten setzt, Alternativen bedenkt und die finanzielle ebenso wie die gesellschaftliche Tragfähigkeit von Entscheidungen abwägt. Damit wird unterstrichen, dass der Konsolidierungsprozess am Ende nur gelingen kann, wenn er von der Stadtgesellschaft wenn auch nicht mit Begeisterung, so doch mit Verständnis mitgetragen wird.

Es ist der erklärte Wille des Senats, dabei nicht in den Zugzwang externer Vorgaben zu geraten, sondern die eigenständige Gestaltungsmacht des Landes aufrechtzuerhalten. Klar muss jedem sein: Das alles ist kein einmaliger Kraftakt, sondern wird ein anhaltender Prozess sein, der mit dieser Finanzplanung ein Etappenziel erreicht, dem aber weitere Debatten, Abwägungen und Entscheidungen folgen müssen und werden. Die vorliegende Finanzplanung beschreibt hierfür den Rahmen.

Stefan Evers

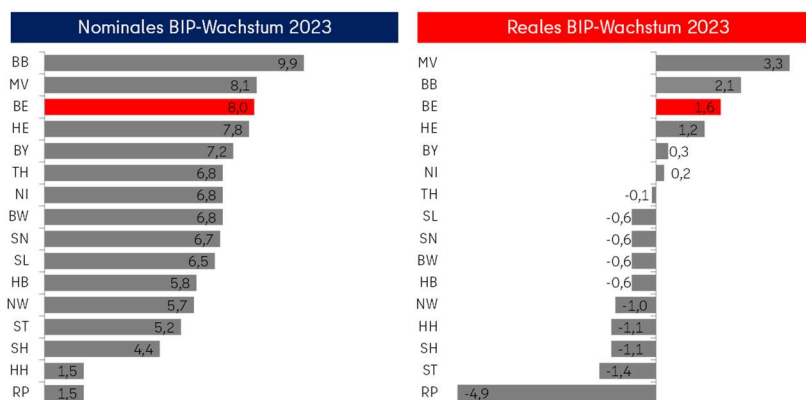
1 Rahmenbedingungen

- Berlin kann sich der strukturellen Wachstumsschwäche in Deutschland nicht entziehen, weist aber, wie schon in den letzten zehn Jahren, überdurchschnittliche Wachstumsraten auf.
- Die Entwicklung der Steuereinnahmen hat sich nach den Schwankungen der Krisenjahre normalisiert; das Zensusergebnis bewirkt strukturelle Mindereinnahmen. Geplante Steuerrechtsänderungen sowie die gesamtstaatliche Wachstumsschwäche dämpfen das Wachstum der Steuereinnahmen.
- Das Bevölkerungswachstum ergibt sich nur noch aufgrund einer Netto-Zuwanderung aus dem Ausland. Neben fluchtbedingter Zuwanderung spielt hierbei auch die erwerbsorientierte Zuwanderung eine immer größere Rolle.

1.1 Berliner Wirtschaft wächst weiter überdurchschnittlich

Deutschland leidet seit geraumer Zeit an einer strukturellen Wachstumsschwäche; die Potentialrate des Wirtschaftswachstums liegt nur noch bei ca. 0,5% pro Jahr. Berlin kann sich dieser strukturellen Problematik zwar nicht entziehen, konnte jedoch, wie schon in den Vorjahren seit 2014 auch 2023, wieder ein deutlich überdurchschnittliches Wachstum realisieren: Während das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutschlandweit im Vergleich zum Vorjahr um -0,3% schrumpfte, stieg es in Berlin um immerhin 1,6% (vgl. Abb. 1).

Berlins BIP-Wachstum 2023 wieder überdurchschnittlich



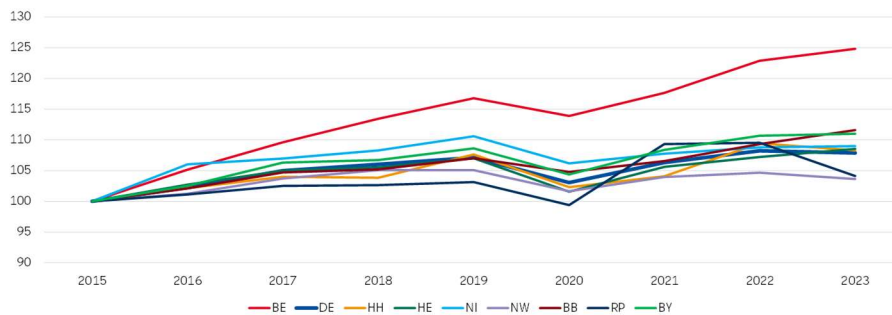
Quelle: VGR der Länder

Abb. 1 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



Damit lag das Berliner Wirtschaftswachstum nunmehr im zehnten Jahr in Folge kontinuierlich über der bundesweiten Wachstumsrate (vgl. Abb. 2). Der Anteil Berlins am gesamtstaatlichen BIP stieg in dieser Dekade von 4,0% auf 4,7%. Das nominale BIP pro Kopf lag mit 105% auch 2023 über dem Bundesdurchschnitt (vgl. Abb. 3). Gleichzeitig liegt das BIP pro erwerbstätiger Person jedoch rund 1.600 Euro unter dem Bundesdurchschnitt, was zum einen an der hohen Zahl von Netto-Einpendlern liegen, zum anderen ein Hinweis auf eine nach wie vor unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität in Berlin sein dürfte, die u.a. mit dem geringen Anteil an Industriearbeitsplätzen zusammenhängt.

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

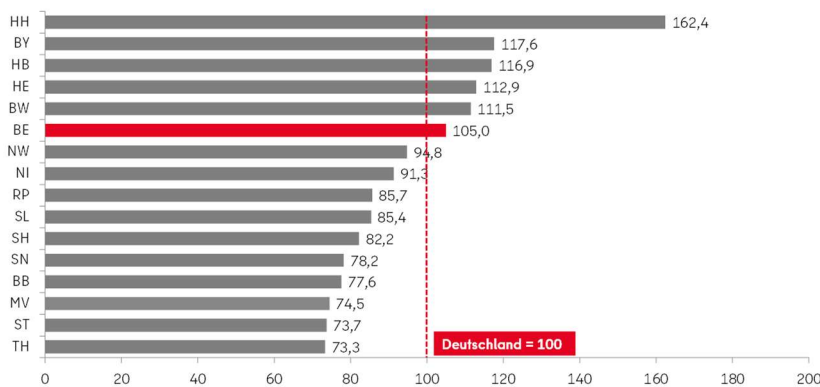


Quelle: VGR der Länder

Abb. 2 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



Nominales BIP p.c. im Ländervergleich, 2023



Quelle: VGR der Länder

Abb. 3 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



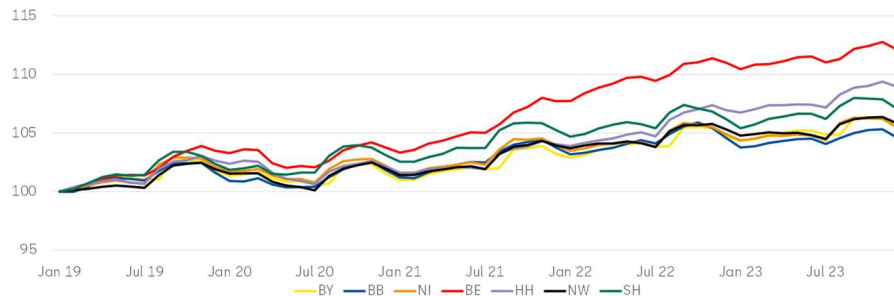
Wachstumstreiber der Berliner Wirtschaft war auch 2023 wieder der Dienstleistungssektor, der um 2% wuchs, angetrieben vom Teilsektor Information und Kommunikation (+6,2%). Überdurchschnittlich wuchsen auch Handel, Verkehr und Gastgewerbe (+2,6%). Die Bauwirtschaft und das verarbeitende Gewerbe in Berlin konnten zwar ebenfalls positive Wachstumsraten realisieren, wiesen aber eine deutlich geringere Dynamik auf als der Dienstleistungssektor.

Das Muster, dass Berlin stärker wächst als der Rest der Republik, scheint nach dem bisherigen Jahresverlauf auch 2024 grundsätzlich beibehalten zu werden; für das laufende Jahr wird in Berlin insgesamt ein leicht höheres BIP-Wachstum als 2023 erwartet. Voraussetzung dafür ist nach einem schwachen Jahresstart allerdings eine deutliche Beschleunigung der wirtschaftlichen Dynamik im zweiten Halbjahr dieses Jahres. Eine solche zeichnet sich gegenwärtig jedoch noch nicht ab. Die jüngste Konjunkturumfrage der IHK Berlin vom Frühsommer¹ zeigt vielmehr eine im Vergleich zum Jahresbeginn schlechtere Einschätzung der Geschäftslage und -erwartungen; die Beschäftigungs- und Investitionspläne der Unternehmen sind nur verhalten. Auch die bisher vorliegenden harten Daten bieten nur wenig Anlass zum Optimismus: Im verarbeitenden Gewerbe lagen die Umsatzzahlen zum Halbjahr rund 2% unter Vorjahresniveau. Im Dienstleistungssektor stagnierten die Umsätze zum Ende des ersten Quartals d.J. auf Vorjahresniveau. Im Tourismus steigen Gäste- und Übernachtungszahlen, liegen aber noch immer nur bei etwas über 90% des prä-pandemischen Niveaus, wobei die Lücke bei den Gästen aus dem Ausland größer ist als bei den inländischen Gästen. Die mangelnde Anbindung Berlins an das internationale Flugnetz dürfte hierbei eine Rolle spielen. Faktisch stagnierende Umsätze (-0,1% ggü. Vorjahr) meldet auch die Bauwirtschaft für das erste Halbjahr 2024; zudem sank, noch gravierender, das Volumen der Auftrags-eingänge gegenüber dem Vergleichszeitraum 2023 um fast 20%.

Positiv zum Wachstum in Berlin beigetragen hat auch die bisher gute Verfassung des Berliner Arbeitsmarkts (vgl. Abb. 4). Im Jahresdurchschnitt 2023 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse mit 1,6% (26.000 Personen) doppelt so schnell wie im Bundesdurchschnitt. Die Arbeitslosenquote lag dagegen 2023 um 0,3 Prozentpunkte höher als 2022 und weiterhin über der gesamtdeutschen Quote. Am aktuellen Rand zeichnet sich jedoch auch in Berlin eine Abschwächung der lange Zeit positiven Dynamik des Arbeitsmarktes ab; Berlin liegt nur noch im Mittelfeld des Zuwachses an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und nur noch knapp über dem Bundesdurchschnitt.

¹ vgl.: <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/6153540/eef4aad7e765a3700d304b41f144c7d6/konjunkturbericht-fruehsommer-2024-data.pdf>

Überdurchschnittlicher Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Jan 2019 = 100)



Quelle: Agentur für Arbeit

Abb. 4 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden entwickelten sich seit dem Jahr 2020 ungewöhnlich unstetig. In den starken Aufkommensschwankungen des Steueraufkommens spiegelten sich die Auswirkungen der Corona-Pandemie und den konjunkturstützenden Maßnahmen zu ihrer Eindämmung, der völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, die Energiepreiskrise sowie die zeitweise sehr hohe Inflation.

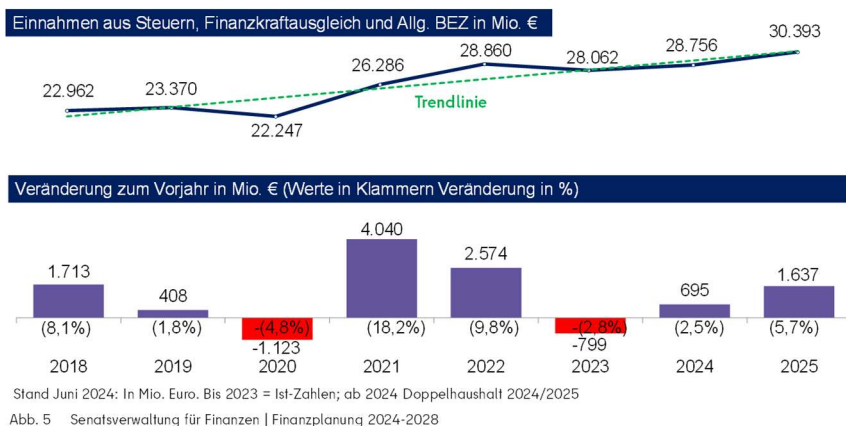
Das Berliner Steueraufkommen brach coronabedingt im Jahr 2020 um rd. 1,1 Mrd. Euro (-4,8%) ein. Dem folgte im Jahr 2021 ein sehr starker Anstieg um rd. 4 Mrd. Euro (+18,2%) und im Jahr 2022 ein weiterer starker Zuwachs um rd. 2,6 Mrd. Euro (+9,8%) auf den bisherigen Höchstwert von rd. 28,9 Mrd. Euro. Das sehr starke Jahresergebnis 2022 war aufgrund von Nachzahlungen für coronabedingt gestundete Steuern sowie sehr hohe Einmaleffekte bei der Erbschaftsteuer und der Grunderwerbsteuer überzeichnet. Im Jahr 2023 war eine gewisse Normalisierung der Einnahmenentwicklung zu verzeichnen, so dass das Ergebnis für das Jahr 2023 mit rd. 28.062 Mio. Euro erwartungsgemäß deutlich (rd. 0,8 Mrd. Euro) unter dem durch Besonderheiten überzeichneten Ergebnis 2022 lag. Die krisenbedingt atypische Entwicklung der Jahre 2020 bis 2022 sowie die Normalisierung im Jahr 2023 sind in der nachstehenden Graphik (vgl. Abb. 5) erkennbar.

Die aktuelle (April 2024) Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die Wachstumsaussichten für die deutsche Wirtschaft gegenüber den bisherigen Erwartungen vom Herbst 2023 deutlich nach unten korrigiert. Dies spiegelt nicht nur eine vorübergehende konjunkturelle Schwächephase, sondern zeigt die strukturelle Wachstumsschwäche des Wirtschaftsstandortes

Deutschland. Infolgedessen sanken die gesamtwirtschaftlichen Steuerbemessungsgrundlagen in der Steuerschätzung vom Mai 2024 für fast alle wichtigen Steuerarten mit Ausnahme der Abgeltungsteuer, bei der sich das seit 2022 stark gestiegene Zinsniveau nun zeitverzögert auswirkt. Gegenüber der Steuerschätzung vom Herbst 2023 wurden die Steuereinnahmeerwartungen bundesweit um durchschnittlich 16 Mrd. Euro pro Jahr reduziert; insgesamt um 81 Mrd. Euro für den gesamten Zeitraum der Steuerschätzung 2024 bis 2028.

Finanzkraftabhängige Einnahmen in Berlin

Stand: Ist 2023 und Haushalt 2024/2025



Die konjunkturell und strukturell schwierige gesamtwirtschaftliche Situation wirkt sich auch in Berlin aus. Die Berliner Entwicklung liegt (vgl. Abschnitt 1.1) in vielerlei Hinsicht zwar noch leicht oberhalb der bundesweiten Entwicklung. Bund und Länder sind jedoch über den Bund-Länder-Finanzverbund, insbesondere die vertikale und horizontale Steuerverteilung sowie den Finanzkraftausgleich unter den Ländern, fiskalisch miteinander verbunden, sodass der bundesweite Trend grundsätzlich auf alle Gebietskörperschaften durchschlägt.

Nach der aktuellen Steuerschätzung ergeben sich für die Berliner Steuereinnahmen im Vergleich zum Berliner Doppelhaushalt 2024/2025 Veränderungen von rd. -174 Mio. Euro im Jahr 2024 und rd. -188 Mio. Euro im Jahr 2025. In der mittelfristigen Entwicklung liegen die Abweichungen ggü. der Steuerschätzung vom Oktober 2023 bei rd. -57 Mio. Euro im Jahr 2026 und rd. -35 Mio. Euro im Jahr 2027. Bei der Interpretation der Ergebnisse für Berlin ist zu beachten, dass die Vergleichsbasis des bundesweiten Ergebnisses und der Berliner Ergebnisse unterschiedlich ist. Berlin ist von der konjunkturellen Abwärtskorrektur grundsätzlich genauso betroffen wie der Bund und alle anderen Länder. Berlin hatte absehbare Steuerrechtsänderungen (z.B. Wachstumschancengesetz, Zukunftsfinanzierungsgesetz) jedoch bereits früher in der Steuerschätzung und im Haushalt berücksichtigt, sodass sich die

aktuellen hohen negativen bundesweiten Änderungen für Berlin nur noch teilweise im Ergebnis widerspiegeln.

In den Berliner Ergebnissen der Steuerschätzung sind die finanzwirksamen und über den Steuerverbund zu vollziehenden Zusagen des Bundes enthalten. Dies betrifft die Umsatzsteuerfestbeträge des Bundes zugunsten der Länder im Zusammenhang mit (1) dem Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst, (2) der kommunalen Wärmeplanung, (3) dem Startchancenprogramm, (4) den Zahlungen für Asyl und Migration sowie (5) dem Kita-Qualitätsgesetz für das Jahr 2024.

Abschließend wird auf weitere Steuerrechtsänderungen verwiesen, die sich u.a. auch in der sog. Wachstumsinitiative der Bundesregierung wiederfinden. Neben dem Vierten Bürokratieabbaugesetz und dem Jahressteuergesetz 2024 wird sich vor allem die turnusmäßige Anpassung des Einkommensteuertarifs finanziell in signifikanter Höhe auswirken. Die Anpassungen des Einkommensteuertarifs sind einerseits erforderlich zur verfassungsrechtlich gebotenen Freistellung des steuerlichen Existenzminimums (Grundfreibetrag und Kinderfreibeträge) und verfolgen andererseits das Ziel einer Abmilderung der sogenannten kalten Progression, damit die Einkommensteuerzahlerinnen und -zahler nicht inflationsbedingt höhere Steuern zahlen, obwohl sich ihre reale steuerliche Leistungsfähigkeit gar nicht erhöht hat. Ergänzend dazu wurde in der Vergangenheit auch in unregelmäßigen Abständen das Kindergeld erhöht (mindert die Lohnsteuer). Nach den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zu den vorgenannten Gesetzgebungsvorhaben summieren sich die steuerlichen Mindereinnahmen für Berlin auf rd. 319 Mio. Euro (2025) bis zu rd. 819 Mio. Euro (2028). Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen können sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren zwar noch ändern. Angesichts ihrer finanziellen Bedeutung sind sie in den Eckwerten (vgl. Kapitel 6) für die Steuereinnahmen in den Planungsjahren jedoch bereits berücksichtigt.

Zensus 2022

Über die vorgenannte gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die Rechtsänderungen hinaus wird sich der Zensus 2022 erheblich auf die Steuereinnahmen des Landes Berlin auswirken. Infolge des Zensus 2022 wurde die Einwohnerzahl in Berlin um rd. 128.000 Personen² und damit im bundesweiten Vergleich deutlich überdurchschnittlich nach unten korrigiert. Die Einwohnerzahlen der Länder sind ein zentraler Maßstab der bundesweiten Steuer- und Finanzverteilung. Konkret wirkt sich die Einwohnerzahl bei der Umsatzsteuerverteilung, dem Finanzkraftausgleich

² Quelle Statistisches Bundesamt: Veränderung Zensus 2022 zur Bevölkerungsfortschreibung zum 30.06.2022 auf Basis Zensus 2011

unter den Ländern sowie den Bundesergänzungszuweisungen aus. Bei den finanziellen Wirkungen des Zensus für die Berliner Steuereinnahmen ist zu unterscheiden nach: (1) den weitgehend feststehenden strukturellen Wirkungen des Zensus für jedes Jahr ab dem Jahr 2022 und (2) dem noch nicht bekannten zeitlichen Vollzug des Zensus 2022 in der Finanzverteilung, also wann genau welche Abrechnung mit den Zensusergebnissen korrigiert wird. Das ist die Kassenwirkung in den kommenden Haushaltsjahren.

Für Berlin hat der Zensus strukturelle Mindereinnahmen infolge der verringerten Einwohnerzahl in einer Spanne von rd. 450 Mio. Euro für das Jahr 2022 bis zu rd. 550 Mio. Euro für das Jahr 2028 zur Folge. Für die ersten beiden Jahre wirkt zusätzlich eine Übergangsregelung, nach der der Zensus für das Jahr 2022 zu einem Drittel und für das Jahr 2023 zu zwei Dritteln berücksichtigt wird. Die finanziellen Wirkungen der Zensuskorrektur reduzieren sich dementsprechend für das Jahr 2022 auf rd. 150 Mio. Euro und für das Jahr 2023 auf rd. 307 Mio. Euro.³

Der genaue Zeitpunkt der rückwirkenden Korrekturen für die Jahre 2022/2023 steht noch nicht fest; sie ist abhängig von der sukzessiven Bevölkerungsfortschreibung durch das Statistische Bundesamt sowie von gemeinsamen Entscheidungen durch Bund und Länder über die Abrechnungszeitpunkte. Möglich ist es, dass beide Jahre noch in diesem Jahr, beide Jahre im Jahr 2025 oder sogar noch später korrigiert werden. Die strukturellen Wirkungen, mithin die Gesamtkosten des Zensus für Berlin, wären davon jedoch nicht betroffen. Es änderte sich aber die Verteilung auf die einzelnen Haushaltsjahre.

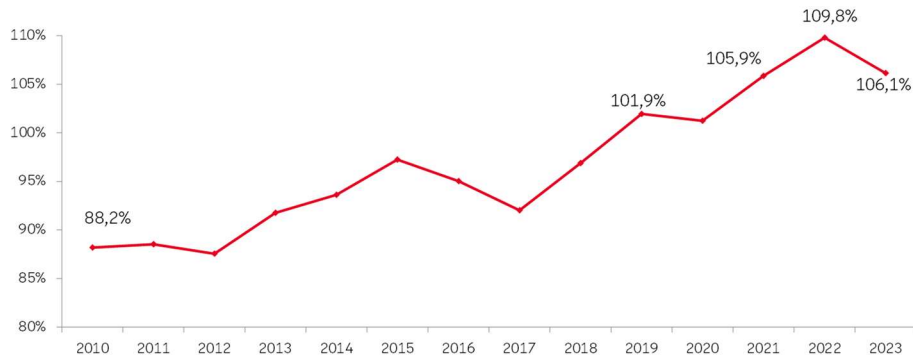
Als einziges Land hatte Berlin Vorsorge für die finanziellen Wirkungen des Zensus getroffen. Zum einen wurden pauschale Mindereinnahmen in Höhe von –550 Mio. Euro (Haushalt 2024) bzw. –400 Mio. Euro (Nachtragshaushalt 2024) sowie –285 Mio. Euro (Haushalt 2025) veranschlagt. Zum anderen wurde eine Zensusrücklage in Höhe von rd. 167 Mio. Euro gebildet. Wie oben dargestellt, ist der zeitliche Vollzug des Zensus 2022, insbesondere für die beiden ersten Jahre des Zensuszeitraums (2022 und 2023), noch nicht bekannt. Die im Haushalt 2024 ggü. dem Haushalt 2025 doppelt so hohe pauschale Vorsorge spiegelt auf Basis der ursprünglich vorgesehenen Veröffentlichung des Zensus im Herbst 2023 die Erwartung, dass die rückwärtige Korrektur für 2022 und 2023 vollständig im Haushaltsjahr 2024 erfolgen wird. Die Zensusveröffentlichung wurde allerdings zweimal, zuletzt auf den Juni 2024, verschoben, womit der Zeitraum für die Zensuskorrektur im Jahr 2024 deutlich verkürzt wurde. Die Absenkung der pauschalen Mindereinnahme im 2.

³ Die genauen Abrechnungsergebnisse richten sich nach der auf dem Zensus 2022 aufbauenden amtlichen Bevölkerungsfortschreibung, die das Statistische Bundesamt in den nächsten Monaten sukzessive veröffentlichen wird.

Nachtragshaushalt für das Jahr 2024 von -550 Mio. Euro auf -400 Mio. Euro trug den zeitlichen Veränderungen der Zensusveröffentlichung Rechnung.

Die Berliner Steuerkraft steigt

Steuerkraft des Landes Berlin in % des Durchschnitts



Stand Jan. 2024: Steuern der Länder nach dem Einkommen je Einwohner in Prozent des Durchschnitts. Quelle: BMF

Abb. 6 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028

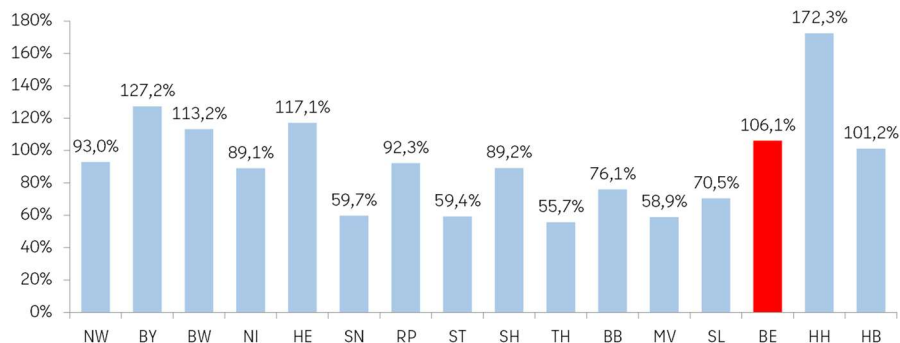


Neben der absoluten Entwicklung der Berliner Steuereinnahmen ist ein Vergleich der Entwicklungen in allen Ländern erkenntnisreich. Eine wesentliche Kennziffer hierfür ist die sogenannte Steuerkraft der Länder (also ohne Gemeindesteuern) nach dem Einkommen vor Umsatzsteuerverteilung in Euro je Einwohner im Verhältnis zum Länderdurchschnitt je Einwohner (vgl. Abb. 6). Die Steuerkraft des Landes Berlin hatte im Jahr 2019 erstmals die 100%-Schwelle überschritten. Diese positive Entwicklung setzte sich auch im Jahr 2023 mit einem Wert von 106,1% fort. Der – in der letztjährigen Finanzplanung⁴ bereits als möglich beschriebene – Rückgang im Vergleich zum Jahr 2022 erklärt sich dadurch, dass im Jahr 2022 durch Einzelfälle getriebene, außergewöhnlich hohe Einnahmen bei Erbschaft- und Grunderwerbsteuer sowie Nachzahlungen im Unternehmensbereich den Berliner Wert in die Höhe getrieben hatten.

Bei der Steuerkraft sind historisch bedingt sehr große Unterschiede zwischen den Ländern zu verzeichnen (vgl. Abb. 7). Die Spannweite betrug in den letzten Jahren jeweils mehr als 100 Prozentpunkte. Während der Stadtstaat Hamburg traditionell die bundesweit höchste Steuerkraft erzielt, liegt diese Relation in den ostdeutschen Flächenländern zwischen etwas mehr als der Hälfte bis zu gut drei Vierteln des Durchschnitts.

⁴ vgl. Finanzplanung von Berlin 2023 bis 2027, S. 13.

Steuerkraft der Länder in % des Durchschnitts im Jahr 2023



Stand Jan. 2024: Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in Prozent des Durchschnitts im Jahr 2023. Quelle: BMF

Abb. 7 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027

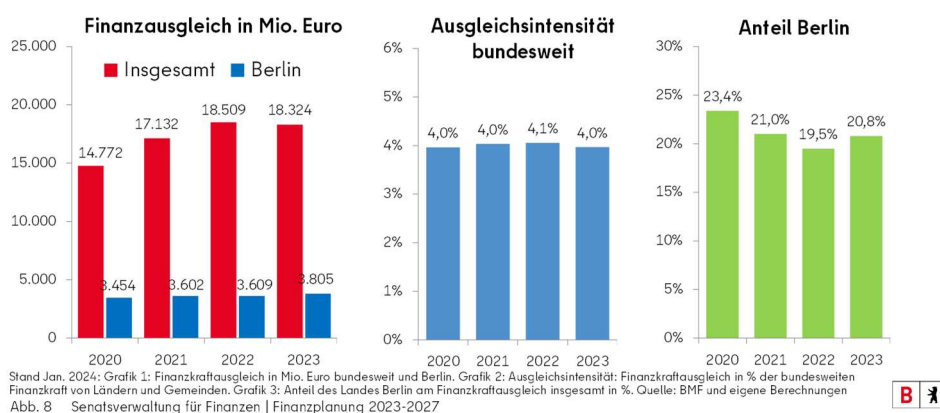


Ein angemessener Ausgleich der Finanzkraftunterschiede der Länder ist in der Verfassung garantiert (Art. 107 Abs. 2 GG), die Konkretisierung dieser Vorgabe erfolgt im Finanzausgleichsgesetz (FAG). Im Jahr 2023 betrug das Volumen des Finanzausgleichs unter den Ländern rd. 18,3 Mrd. Euro (vgl. Abb. 8, Graphik links, rote Balken) und fiel damit parallel zu den leicht gesunkenen Finanzkraftunterschieden unter den Ländern kleiner aus als 2022. Aussagekräftiger ist der Blick auf das Volumen des Finanzausgleichs im Verhältnis zum tatsächlichen bundesweiten Einnahmenniveau; dieser Wert liegt seit 2020 relativ konstant bei rd. 4% (vgl. Abb. 8, Graphik Mitte).

Der oben bereits erwähnte überproportionale Rückgang der Berliner Steuereinnahmen im Jahr 2023 relativ zum Vorjahr führte dazu, dass die Finanzausgleichsleistungen an Berlin von rund 3,6 auf rund 3,8 Mrd. Euro wieder leicht anstiegen (vgl. Abb. 8, Graphik links, blaue Balken). Der Berliner Anteil an der bundesweiten Umverteilung stieg korrespondierend im vergangenen Jahr leicht an, während der mittelfristige Trend nach unten deutet (vgl. Abb. 8, Graphik rechts).

Der Finanzkraftausgleich unter den Ländern

Ausgleichsintensität seit 2020 nahezu konstant



1.3 Einwohnerentwicklung

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

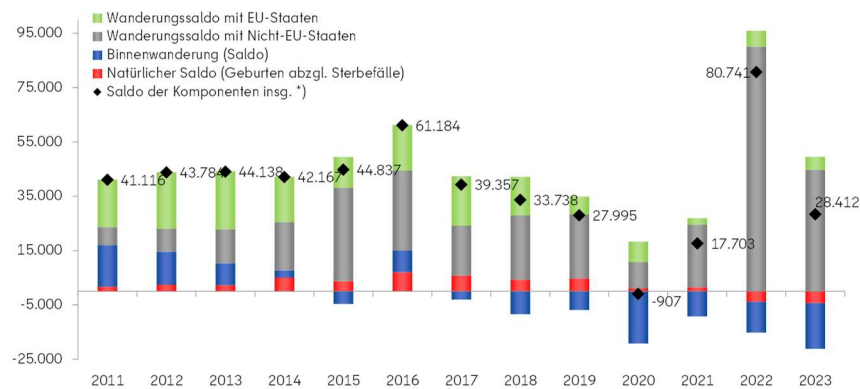
Mit dem Zensus 2022 ist die Einwohnerzahl Berlins zum 15. Mai 2022 um rd. 128.000 Personen nach unten korrigiert worden. Die auf dem Zensus 2022 basierende amtliche Bevölkerungsfortschreibung wird durch das Statistische Bundesamt nach und nach veröffentlicht (aktueller Stand 31.3.2023) (vgl. auch S. 12f.); die im Folgenden verwendeten Daten der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung für das Jahr 2023 stehen daher unter dem Vorbehalt künftiger zensusbasierter Korrekturen.

Auf Basis der fortgeschriebenen Daten des Zensus 2011 lebten im Jahr 2023 in Berlin 3.782.200 Personen – 28.400 Personen mehr als im Jahr zuvor. Nach den Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg⁵ ist hierfür allein der Zuzug aus dem Ausland verantwortlich, während die Hauptstadt an die übrigen Länder kontinuierlich Bevölkerung verliert. Mit den verringerten Geflüchtetenzahlen sind die externen Wanderungsgewinne Berlins jedoch deutlich gesunken.

⁵ Vgl. hier und im Folgenden Newsletter Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilungen Nr. 99 und Nr. 100 vom 12.07.2024

Im Einzelnen: Im Jahr 2022 betrug der Wanderungsgewinn Berlins noch 84.600 Personen, im letzten Jahr dagegen nur noch 32.800 Personen. Die Zunahme beruhte ausschließlich auf der Netto-Zuwanderung aus dem Ausland (+49.600 Personen, darunter +44.700 Personen aus Nicht-EU-Staaten); für den negativen Binnenwanderungssaldo (-16.800 Personen) war der anhaltende Wegzug von Berlinerinnen und Berlinern nach Brandenburg (-16.800 Personen) maßgeblich. Während Berlin gegenüber den meisten westdeutschen Ländern Wanderungsgewinne verzeichnete (Nordrhein-Westfalen: +800 Personen; Baden-Württemberg: +600 Personen; Hessen: +400 Personen), gab es im Saldo auch nach Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt Einwohner/innen ab (-1.400 Personen bzw. -300 Personen). Der negative natürliche Saldo (Geburten minus Sterbefälle) ist gegenüber dem Vorjahr 2022 um 500 Personen auf -4.400 Personen angestiegen; dieser Saldo ist aber im Vergleich zu den Wanderungssalden von deutlich untergeordneter Bedeutung (vgl. Abb. 9).

Komponenten des Einwohnerwachstums



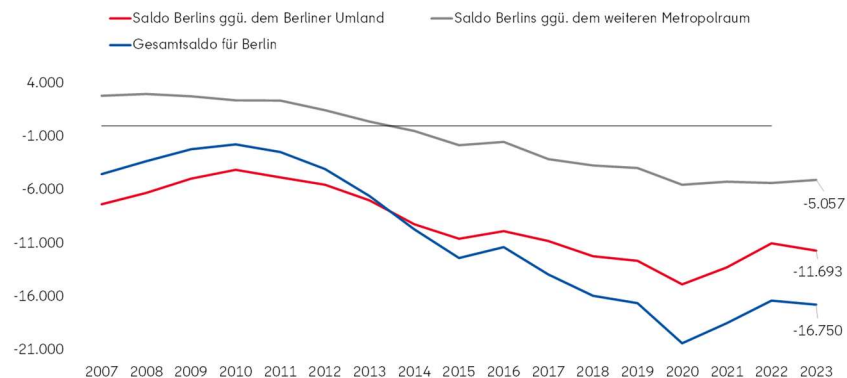
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.*) Aufgrund sonstiger Veränderungen in der Einwohnerzahl entspricht der Saldo der Komponenten nicht der Veränderung der vom AFSBB ausgewiesenen Veränderung der offiziellen Einwohnerzahl.

Abb. 9 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



Nach einem Rückgang im Jahr 2022 ist der negative Wanderungssaldo mit Brandenburg im letzten Jahr von -16.400 Personen auf -16.800 Personen angewachsen. Dabei verlor Berlin an sein Umland 11.700 Personen und an die Brandenburger Peripherie 5.100 Personen (vgl. Abb. 10). Insbesondere die „Familienwanderer“, also einerseits Kinder unter 18 Jahren (-4.900 Personen) und andererseits die 30- bis unter 45-Jährigen (-7.700 Personen), zogen im Vorjahr von Berlin nach Brandenburg. Nur in der Altersgruppe der 18- bis unter 30-Jährigen mit starker Orientierung auf weiterführende Ausbildung und Beruf ist der Saldo Berlins gegenüber Brandenburg positiv (+1.000).

Wanderungssaldo Berlin ggü. Brandenburg



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Abb. 10 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



Einen in diesem Sinne differenzierteren Blick auf die Wanderungsmuster von und nach Berlin erlaubt der „Stadtentwicklungsplan Wohnen 2040“⁶: Nach dortiger Einschätzung beeinflusst die angespannte Entwicklung auf dem Berliner Wohnungsmarkt, welche Gruppen nach Berlin ziehen bzw. wegziehen. So hat die „Zuzugsneigung“, also der Anteil einer bestimmten Gruppe, der nach Berlin zieht, gemäß Einwohnermelderegister bei eher einkommensschwachen Gruppen abgenommen: Hierzu zählt der Bericht tendenziell Studienanfänger/innen, Familien aus Ostdeutschland, besonders aus dem Berliner Umland, sowie Personen zwischen 45 und 65 Jahren aus allen Regionen.

Zugleich gewinnt Berlin gemäß der Analyse des Stadtentwicklungsplans jedoch zusätzlich einkommensstärkere Einzelpersonen und Familien aus dem Ausland sowie Personen zwischen 30 und 45 Jahren aus den westdeutschen Ländern. Zwischen 2013 und 2021 machten diese Gruppen mehr als die Hälfte aller Zuzüge aus. Und: In diesem Zeitraum kamen laut Ausländerzentralregister auf einen Zuwandernden aus einem „Hauptfluchtstaat“ (u.a. Afghanistan, Irak, Iran, Pakistan und Syrien) mehr als 3,7 Personen aus einem Nichtfluchtstaat. In der mittleren Perspektive sind daher andere Zuzugsmotive – wie die wirtschaftliche Attraktivität Berlins – wichtiger als die Flucht aus Krisengebieten.

Auf der anderen Seite: Je angespannter der Wohnungsmarkt in Berlin ist, desto stärker ist die Neigung der „Familienwanderer“ (also der 30- bis unter 45-Jährigen) in Berlin gestiegen, in das Berliner Umland oder die Brandenburger Peripherie zu

⁶ vgl. hier und im Folgenden Stadtentwicklungsplan Wohnen 2040, Herausgeber: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin 2024, S. 82ff.

ziehen. Diese Fortzugsneigung erstreckt sich mittlerweile – wie der oben dargestellte negative Wanderungssaldo mit Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt im Jahr 2023 belegt – über Brandenburg hinaus auf die angrenzenden Länder, insbesondere auf ihre berlinnahen Teile. Der Binnenwanderungssaldo ist inzwischen mit 24 von 26 Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern negativ (Ausnahmen: Cottbus sowie Frankfurt/Oder). Im Jahr 2011 hatte Berlin mit 89 Prozent aller ostdeutschen Kreise einen positiven Wanderungssaldo, jetzt nur noch mit 33 Prozent.

2 Risikoanalyse

- Die krisenhaften Erfahrungen der letzten Jahre unterstreichen die Notwendigkeit eines systematischen Risikomanagements für den Berliner Haushalt.
- Es bestehen signifikante fiskalische Risiken, denen derzeit keine hinreichende Resilienz des Berliner Haushalts gegenübersteht. Vielmehr scheint der Haushalts an seine Belastungsgrenze zu kommen. Beim Eingehen zusätzlicher langfristiger Bindungen ist daher maximale Zurückhaltung geboten, damit zukünftig ein Gestaltungsspielraum bleibt.

2.1 Rahmen

Wie in der letztjährigen Finanzplanung ausführlich ausgeführt⁷, legen die höhere Inzidenz globaler, nationaler und regionaler Krisen und ihre Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte ein aktiveres Risikomanagement des Landes nahe. Ziel muss es sein, Risiken frühzeitig zu identifizieren, um die Eintrittswahrscheinlichkeit potenzieller Risiken minimieren beziehungsweise die Auswirkungen auf die Finanzlage des Landes reduzieren zu können, die Finanzpolitik des Landes insgesamt krisenfester zu gestalten und dabei für die Beachtung finanzpolitischer Gefahren und die entsprechende Planung und Umsetzung präventiver Schutzmechanismen zu sensibilisieren.

Die Finanzplanung des Landes Berlin widmet sich daher auch der Identifikation, der Bewertung sowie der Planung der Bewältigung von Risiken. Die Risikoidentifizierung beinhaltet eine systematische Erfassung der relevanten aktuellen und zukünftigen Risiken, die entweder zu einem signifikanten Anstieg der Ausgaben oder zu einer erheblichen Reduzierung der Einnahmen führen können. Im darauf aufbauenden Prozess der Risikobewertung werden die festgestellten Risiken hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrem Grad der Auswirkung auf einer ordinalen Skala beurteilt und in einer sogenannten Risikomatrix eingeordnet.

Im Rahmen der Finanzplanung soll sich die Risikoanalyse dabei auf solche Risiken konzentrieren, die sich im Finanzplanungszeitraum realisieren können. Auch langfristige und strukturelle Trends – wie der demografische Wandel und die Klimakrise – stellen die öffentliche Haushalte vor enorme Herausforderungen und können perspektivisch die Rahmenbedingungen für öffentliche Haushalte nachhaltig negativ beeinflussen. Aufgrund ihres langfristigen und vielschichtigen Charakters sowie der unklaren (Netto-)Wirkung auf die fiskalische Lage Berlins sind sie als spezifische

⁷ vgl. Finanzplanung von Berlin 2023-2027, S. 19f.

Risiken jedoch nicht Teil der Risikomatrix; bei den entsprechenden Risiken werden sie aber als Teilaspekt berücksichtigt. Daneben gibt es eine Reihe weiterer Risiken, die die wirtschaftliche Lage und den öffentlichen Haushalt des Landes kurz- und mittelfristig beeinträchtigen können.

Wenngleich für einige nachfolgend genannte Risiken teilweise Vorsorge getroffen wurde, verfügt der Haushalt Berlins angesichts der strukturellen Unterdeckung noch nicht über eine hinreichende Krisenabsorptionsfähigkeit bzw. Resilienz gegenüber diesen Risiken; dies gilt allzumal, wenn sich Risiken simultan realisieren. Im Berliner Landeshaushalt zeigen sich zudem weitere kritische Entwicklungen, die die Risikobewältigung erschweren: Zum einen sind die Rücklagen des Landes Berlin aufgrund der notwendigen Rücklagenentnahme mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 aufgezehrt und können daher – anders als in der Vergangenheit – nicht zur Finanzierung von Krisenfolgen herangezogen werden. Zudem ist der hohe Bindungsgrad des Berliner Landeshaushalts zweifach problematisch, da zum einen die damit verbundenen Risiken steigen, zum anderen die Flexibilität der Fiskalpolitik sinkt (vgl. Kapitel 2.3). Dies wirkt sich negativ auf die Krisenresilienz des Landes aus. Daher ist es nicht nur aufgrund der strukturellen Unterfinanzierung des Haushalts notwendig, dass die Fiskalpolitik strukturell anders aufgestellt wird.

2.2 Risiken

Konjunktur

Nachdem die deutsche Wirtschaft im ersten Quartal 2024 noch mit 0,2% ggü. dem Vorquartal gewachsen war, wurde im zweiten Quartal ein Rückgang von 0,1% ggü. Vorquartal registriert. Auch die Frühindikatoren deuten nicht darauf hin, dass der für die zweite Jahreshälfte erwartete Aufschwung sich in nennenswertem Maße realisieren wird. Während sich verarbeitende Industrie und Bauwirtschaft offenbar in einer fundamentalen Schwächephase befinden, bleibt auch der erwartete Anstieg des privaten Konsums trotz Reallohnsteigerungen aus, weil das anhaltend erhöhte Preisniveau, steigende Sozialbeiträge und die wachsende Unsicherheit über die weitere Arbeitsmarktentwicklung die Konsumneigung dämpfen. Die deutsche Volkswirtschaft ist offenkundig in einer strukturellen Wachstumsschwäche gefangen; die Entwicklung des BIP wird dementsprechend auch 2025 deutlich hinter der vergleichbarer Industrieländer zurückbleiben.

Auch die von der Bundesregierung angestoßene „Wachstumsinitiative“ dürfte dieses Bild nicht nennenswert ändern. Abgesehen davon, dass unsicher ist, ob und wann viele der Maßnahmen umgesetzt werden, würden die meisten der Maßnahmen auch bestenfalls mittelfristig eine positive Wirkung entfalten. Zudem drücken Faktoren wie die demographische Entwicklung, die ökologische Transformation und die De-Globalisierung die Potentialwachstumsrate in Deutschland strukturell.

Auch wenn Berlin sich in der Tendenz auf einem strukturell höheren Wachstumspfad zu bewegen scheint, hat diese strukturelle deutsche Wachstumsschwäche auch für Berlin negative Auswirkungen, da die finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes am Ende maßgeblich vom gesamtstaatlichen, nicht dem lokalen Steueraufkommen bestimmt werden.

Die Risiken für die Konjunktur sind überwiegend abwärtsgerichtet:

- Aufwärtsrisiken bestehen in der unerwarteten robusten Konjunktur in den USA und vielen westeuropäischen Staaten, wobei der Wachstumsimpuls angesichts der Tatsache, dass die deutsche Exportwirtschaft seit Jahren strukturell Wettbewerbsanteile verliert, geringer ausfallen dürfte als dies in der Vergangenheit der Fall war. Positiv würde sich auch eine für die Ukraine akzeptable Beendigung bzw. ein Einfrieren des Krieges gegen Russland auswirken.
- Der deutsche Arbeitsmarkt hatte sich in den vergangenen Krisenjahren als eine Stütze für die deutsche Konjunktur erwiesen, u.a. da viele Unternehmen angesichts der demographischen Wende offenbar Arbeitskräfte „horteten“. Am aktuellen Rand scheint sich jedoch anzudeuten, dass diese Strategie bei anhaltender wirtschaftlicher Stagnation von vielen Unternehmen nicht durchzuhalten sein wird. Ein schwächerer Arbeitsmarkt würde aber die ohnehin geringe Konsumneigung weiter reduzieren.
- Geopolitische Risiken bestehen im Nahen und Mittleren Osten, im südchinesischen Meer sowie im Ausgang der US-Wahlen im November d.J. Diese Risiken wirken sich bereits jetzt durch physische und preisliche Auswirkungen in den Logistikketten, Autarkiebestrebungen, Protektionismus und Industriepolitik aus. Diese Wirkungen würden sich bei einer Eskalation dieser Risiken verstärken und zu (noch) ineffizienteren Produktionsprozessen, höheren Preisen und geringeren Potentialwachstumsraten führen. Die Auflösung der regelbasierten Weltwirtschaftsordnung erweist sich gerade für eine so globalisierte Volkswirtschaft wie die deutsche als strukturelles Hemmnis.

Zinsentwicklung

Nach der beispiellosen Erhöhung der Leitzinsen um insgesamt 425 Basispunkte hat die EZB im Mai 2024 mit einer ersten Zinssenkung um 25 Basispunkte die Zinswende eingeleitet, der im September ein weiterer Zinsschritt von 25 Basispunkten folgte. Voraussetzung hierfür war, dass sich die Inflation deutlich zurückgebildet hat und auch die Inflationsprognosen der EZB eine Annäherung an die Zielmarke von 2% andeutete.

Für das laufende Jahr wird noch mit einer weiteren Zinssenkung gerechnet, wofür die in der größten EWU-Volkswirtschaft schwache Konjunktur spricht. Allerdings

betont die EZB gleichzeitig auch ihre Sorge um das spürbar erhöhte Lohnwachstum, die anhaltend hohe Dienstleistungsinflation und die inflationstreibende Wirkung der zu hohen Fiskaldefizite in der EWU, insbesondere in Frankreich und Italien. Hinzu kommt, dass auch die Fed bei der Senkung der Zinsen zurückhaltend agiert, was den Zinssenkungsspielraum der EZB mit Blick auf den Euro-Wechselkurs beschränkt. Insofern ist wohl nur mit einem vorsichtigen Zinssenkungspfad zu rechnen, was mit Blick auf die noch immer über der Zielrate liegende Kerninflation und die potentiell inflationstreibende Wirkung der De-Globalisierung auch durchaus geboten scheint.

Nach dem starken Anstieg des Zinsniveaus um rund 300 Basispunkte seit Mitte 2021 bewegten sich die Renditen für zehnjährige Bundesanleihen seit Anfang 2023 überwiegend in einem relativ engen Korridor von 2,20-2,85%. Angesichts der schwachen Konjunktur und der Zinswende der EZB sanken die Renditen unter die Untergrenze dieses Korridors. Abb. 11 zeigt exemplarisch die Entwicklung des zehnjährigen Swapsatzes und der Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe. Der zehnjährige Refinanzierungssatz des Landes Berlin entwickelte sich korrespondierend mit einem geringfügigen Aufschlag zum Swapsatz.

Zinsentwicklung



Quelle: Reuters

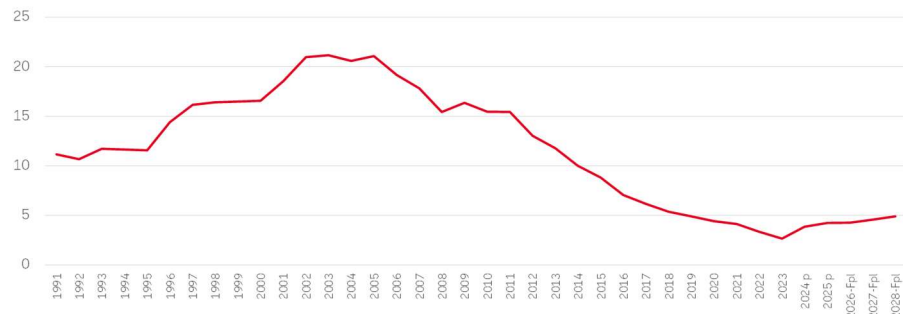
Abb. 11 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2023-2027



Angesichts des hohen und weiter ansteigenden Schuldenstands Berlins ist die Entwicklung des Zinsniveaus ein wichtiger Faktor für die Finanzlage und ein latentes Risiko für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes. Dank des langfristig orientierten und vorausschauenden Schuldenmanagements sowie infolge der gewachsenen Finanzkraft des Landes ist es bisher gelungen, die Auswirkungen des Zinsanstiegs zu begrenzen. Die Zinsausgaben liegen noch immer unter 5% der finanzkraftabhängigen Einnahmen – zum Vergleich: Anfang des Jahrtausends lag die Quote bei über 20% (vgl. Abb. 12).

- Die durchschnittliche Restlaufzeit der Kreditmarktschulden des Landes ist seit Ende 2007 von 7,09 Jahren auf 8,31 Jahre am 30. Juni 2023 gestiegen und lag am 30. Juni 2024 etwas höher bei 8,70 Jahren. Im gleichen Zeitraum ist der durchschnittliche Nominalzins des fest verzinsten Schuldenportfolios von 4,14% auf einen Quartaltiefpunkt von 1,30% am 30. Juni 2022 gesunken und lag im Umfeld gestiegener Zinsen am 30. Juni 2024 bei 1,57%.
- Die Kreditaufnahme in der ersten Jahreshälfte 2024 erfolgte überwiegend über festverzinsliche Kredite mit längeren Laufzeiten, woraus sich eine Durchschnittslaufzeit von rund vierzehn Jahren für die gesamte Aufnahme im ersten Halbjahr ergibt. Damit entfielen per 30. Juni 2024 rund 31,5% des Schuldenportfolios auf Restlaufzeiten von mehr als zehn Jahren. Der strategische Ansatz einer Verlängerung der Durchschnittslaufzeit des Schuldenportfolios durch die Aufnahme von Krediten mit langer Laufzeit wird bei inverser Zinskurve weiterverfolgt, sofern eine ausreichende Investorennachfrage dies erlaubt. Ziel ist es, das Fristenprofil weiterhin so zu gestalten, dass das Refinanzierungsvolumen für den Kernhaushalt im langfristigen Mittel bei rund 5,5 bis 6 Mrd. Euro p.a. liegt.

Zinsausgaben rel. zu finanzkraftabhängigen Einnahmen, %



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

Abb. 12 | Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



Gleichwohl ist aus Abb. 12 zu erkennen, dass das Zinsrisiko für das Land steigt: Erstens wird der absolute Schuldenstand des Landes weiter ansteigen. Zweitens erlaubt es die gute Liquiditätslage des Landes, die kostengünstige Refinanzierung über innere Darlehen zu nutzen. Dies wird angesichts des nahezu vollständigen Abbaus der finanziellen Reserven des Landes in Zukunft keine relevante Rolle mehr spielen. Drittens schließlich trägt jede zusätzliche Zinsausgabe dazu bei, die Versteinerung des Haushalts zu erhöhen, weil Ausgaben auf Jahre hinaus gebunden sind.

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

Ausgehend von seinem Spitzenwert im Oktober 2022 (+11,6% ggü. Vorjahr) hat sich der Anstieg des harmonisierten Verbraucherpreisindex für Deutschland auf 2,0% ggü. Vorjahr im August 2024 verlangsamt. Der Rückgang folgt dabei seit Herbst letzten Jahres einer unsteten Entwicklung, was darauf hindeutet, dass sich zwar die Energiepreise nicht mehr preissteigernd auswirken, gleichzeitig aber insbesondere im Dienstleistungssektor weiterhin Preisdruck besteht. Auch die EZB hatte in ihrer Juni-Prognose (bestätigt in der September-Prognose) die Vorhersage für die Inflationsraten 2024 und 2025 im Vergleich zur März-Prognose noch einmal leicht angehoben und geht nun von jahresdurchschnittlich 2,5% 2024, 2,2% 2025 und 1,9% 2026 aus. Die Schätzung für die Kerninflationsrate wurde in der September-Prognose angesichts anhaltend hoher Preissteigerungen bei Dienstleistungen für die Jahre 2024 und 2025 sogar noch einmal leicht angehoben; sie soll danach mit 2,9%, 2,3% und 2,0% mindestens im laufenden Jahr noch deutlich über der allgemeinen Inflationsrate liegen.

Die unmittelbaren Effekte einer – im Vergleich zur Zielvorgabe der EZB – erhöhten Inflationsrate auf den Berliner Haushalt dürften damit in der nahen Zukunft geringer ausfallen als in der jüngeren Vergangenheit.⁸ Gleichwohl werden die mittelbaren Effekte den Haushalt des Landes weiter betreffen:

- Zwar ist die Inflationsrate zurückgegangen, das Preisniveau ist aber höher als es vor 2021 war. Dies wirkt sich dauerhaft auf die Ausgaben des Landes aus.
- Der Effekt eines inflationsgetriebenen Anstiegs der Steuereinnahmen wird auslaufen. Gleichzeitig wird die verfassungsrechtlich vorgegebene Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums und der politische Zwang, auf die Ergebnisse des zweijährigen Progressionsberichts zu reagieren, dafür sorgen, dass die Steuereinnahmen durch Steuerrechtsänderungen wieder reduziert werden (vgl. nachfolgender Abschnitt). Die Bundesregierung hat zur Anpassung des Einkommensteuertarifs bereits Gesetzentwürfe vorgelegt, die für Berlin Steuermindereinnahmen in Höhe von geschätzten 300 Mio. Euro im kommenden

⁸ Vgl. hierzu die Analyse in der letztjährigen Finanzplanung von Berlin 2023-2027, S. 24f.

Jahr, aufwachsend auf 450 Mio. Euro 2026, 470 Mio. Euro 2027 und 480 Mio. Euro 2028 implizieren⁹.

- Der Tarifabschluss der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) unternahm den Versuch, die Wirkung der Inflation auf die Personalausgaben zwar durch eine hohe, aber einmalige, in Raten auszahlbare steuer- und abgabefreie Inflationsausgleichsprämie zu kompensieren; gleichwohl stellt die zweite Stufe der Tarifsteigerung von 5,5% ab Februar 2025 eine extreme Belastung für die Länderhaushalte dar, die es bei geringeren Inflationsraten sicherlich nicht in diesem Maße gegeben hätte.

Steuer- und Sozialpolitik auf Bundesebene

Der im November 2021 auf Bundesebene geschlossene Koalitionsvertrag sieht eine Reihe von Vorhaben vor, die die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ko-finanzierte Programme oder das gesamtstaatliche Steueraufkommen betreffen. Einige dieser Maßnahmen, wie Änderungen bei der Alterseinkünftebesteuerung oder des Sparer- und Ausbildungsfreibetrags, wurden bereits umgesetzt. Daneben haben Bund und Länder auf die verschiedenen Krisen (russischer Angriffskrieg auf die Ukraine, Energiepreise, Inflation) auch durch steuerliche Entlastungen für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie für Unternehmen reagiert. Hierzu zählen unter anderem die temporäre Umsatzsteuerermäßigung auf Gas und Fernwärme, das Wachstumschancengesetz und das Inflationsausgleichsgesetz. Mit letztgenannter Maßnahme wurde die verfassungsrechtlich gebotene Freistellung des steuerlichen Existenzminimums umgesetzt sowie die Auswirkungen der zeitweise sehr hohen Inflation im Steuerrecht abgemildert (sogenannte kalte Progression). Die Anpassungen des Einkommensteuerrechts beschränkten sich dabei auf die Jahre 2023 und 2024, so dass mit Blick auf den Zeitraum ab dem Jahr 2025 erneut Handlungsbedarf besteht. Hierfür hat die Bundesregierung bereits Gesetzentwürfe vorgelegt (vgl. Abschnitt 1.2).

Infolge der nicht nur konjunkturellen, sondern strukturellen Schwäche der deutschen Volkswirtschaft beabsichtigt die Bundesregierung zudem, weitere, auch steuerliche Maßnahmen zur Stärkung der Wachstumskräfte umzusetzen, die u.a. in der sog. Wachstumsinitiative der Bundesregierung niedergelegt sind. Für einige Maßnahmen, wie verbesserte Abschreibungsbedingungen oder die Ausweitung der

⁹ Gesetzentwürfe der Bundesregierung für ein Gesetz zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs sowie für ein Gesetz zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024. Die Gesetzentwürfe enthalten über Maßnahmen zum Einkommensteuertarif hinaus weitere Rechtsänderungen. Die im Text genannten finanziellen Auswirkungen beziehen sich nur auf die den Einkommensteuertarif betreffenden Maßnahmen.

steuerlichen Forschungszulage liegen bereits konkrete Vorschläge vor, die Umsetzung anderer Maßnahmen ist dagegen noch nicht konkret abzusehen. Infolge der mit den Maßnahmen verbundenen hohen gesamtstaatlichen Steuermindereinnahmen dürfte die Wachstumsinitiative zwischen Bund und Ländern in den kommenden Monaten noch kontrovers diskutiert werden.

Darüber hinaus besteht erheblicher und wachsender Finanzierungsdruck in den gesetzlichen Sozialversicherungen; zum einen infolge der konjunkturellen und strukturellen Schwäche, zum anderen aber auch infolge langfristiger Faktoren, wie der Alterung der Bevölkerung, dem medizinisch-technischen Fortschritt und der hohen Migration, sofern diese nicht zu einer zeitnahen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führt. Infolgedessen drohen erhebliche Beitragssteigerungen in allen Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherung. Dies gilt sowohl für die prozentuale Höhe der Beitragssätze und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in allen Versicherungszweigen als auch für die Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Folgen sind eine weitere, den Faktor Arbeit vertuernde, Erhöhung der Lohnnebenkosten, dämpfende Effekte auf die Nettoentgelte der Beschäftigten sowie auch dämpfende Effekte auf die Steuereinnahmen, da die Beiträge zur Sozialversicherung zu großen Teilen steuerfrei sind.¹⁰

Daneben bestehen noch weitere Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung, deren Umsetzung nicht nur, aber auch infolge der deutlich verschlechterten finanziellen Handlungsspielräume von Bund und Ländern zunehmend fraglich erscheinen. Exemplarisch dafür stehen etwa eine Kindergrundsicherung oder die Verabschiedung eines Grundsatzgesetzes für die Ablösung der Staatskirchenleistungen, dessen finanziellen Auswirkungen ausschließlich die Länder träge.

Landesunternehmen

Berlin trägt aufgrund seines umfangreichen Beteiligungsportfolios auch ein großes unternehmerisches Risiko. Die erklärte politische Absicht des Senats, das unternehmerische Engagement weiter auszubauen, zeigte sich zuletzt mit dem aus der Kreditaufnahme durch den 1. NHH 2024 finanzierten Erwerb des Fernwärmenetzes. Dieses unternehmerische Engagement spielt im Rahmen der Daseinsvorsorge mit hochwertigen und bezahlbaren Leistungen eine Schlüsselrolle und leistet einen entscheidenden Beitrag für Sicherung und Ausbau der städtischen Infrastruktur.

Von den insgesamt 58 Berliner Beteiligungsunternehmen erzielten 51 Landesbeteiligungen ein positives oder ausgeglichenes Ergebnis (Vorjahr: 50).¹¹ Der Saldo

¹⁰ Höhere Lohnnebenkosten treffen das Land Berlin natürlich auch direkt in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber.

¹¹ vgl. Beteiligungsbericht 2023 (Geschäftsjahr 2022).

aus den Gewinnen und Verlusten aller Unternehmen bezogen auf die Beteiligungsquote des Landes Berlin lag im Berichtsjahr bei 781 Mio. Euro (Vorjahr 743 Mio. Euro).¹²

A-Besoldung / strukturelle Erhöhung der Besoldung

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

Zudem steht eine entsprechende Entscheidung des BVerfG zur A-Besoldung noch aus. Das Urteil soll noch im Laufe dieses Jahres verkündet werden. Sofern diese Entscheidung in ihren Vorgaben der Entscheidung zur R-Besoldung entspricht, wird je nach Umsetzungsvariante mit einmaligen Mehraufwendungen von mindestens rd. 300 Mio. Euro bis zu maximal 1,4 Mrd. Euro zu rechnen sein. Der Senat von Berlin hatte dafür jährlich jeweils 140 Mio. Euro im Doppelhaushalt 2024/2025 als Risikovorsorge eingeplant, wobei es mit Blick auf den Terminplan unwahrscheinlich erscheint, dass die für 2024 eingeplante Vorsorge noch zur Auszahlung kommt.

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

Gesetzesvolksentscheid „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“

Im September 2023 hat die Bürgerinitiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ einen weiteren Gesetzesvolksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen angekündigt. Inhalt des Volksentscheids wird voraussichtlich ein konkretes Vergesellschaftungsgesetz sein. Bei einem erfolgreichen Volksentscheid wäre das Gesetz – anders als beim vorangegangenen Volksentscheid – unmittelbar geltendes Recht. In diesem Fall drohen negative fiskalische Auswirkungen in noch nicht abschätzbarer Höhe für den Berliner Landeshaushalt.¹³

¹² vgl. Beteiligungsbericht 2023 (Geschäftsjahr 2022).

¹³ vgl. hierzu auch den Bericht des Rechnungshofs von Berlin zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung vom 20. Februar 2024.

Risikomatrix¹⁴

Bearbeitungsschluss: 24. September 2024		Eintrittswahrscheinlichkeit			
		Sehr gering (1)	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (4)
Grad der Auswirkung	Sehr Hoch (4)	4	8	12 Konjunktur/ Wachstums- schwäche	
	Hoch (3)	3	6 Landesun- ternehmen	8	12 Bundespolitik
	Substantiell (2)	2	4 Inflation	6 Auflösung regelbasierte Weltordnung (geopol. Risiken)	8 A-Besoldung/ strukturelle Anpassung Besoldung Flucht
	Überschau- bar (1)	1	2 DW Enteignungs- initiative	3 Ablösung Staatskirchen- leistungen	4

2.3 Belastungsgrenze / Disponibilitätsindex

Die Debatte um eine Konsolidierung des Berliner Haushalts hat offengelegt, wie stark dieser bereits durch Entscheidungen der Vergangenheit im Voraus festgelegt bzw. wie gering der Anteil der Ausgaben ist, die kurz- bis mittelfristig überhaupt gesteuert werden können. Damit gilt im Umkehrschluss, dass Konsolidierungsmaßnahmen sich auf einen vergleichsweise kleinen Anteil der Ausgaben konzentrieren, die dann überproportional stark reduziert werden (müssen). Diese Form der Versteinerung der Haushalte ist kein Spezifikum des Landes Berlin, sondern betrifft

großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt

¹⁴ Im Vergleich zum Vorjahr ist der Zensus nicht mehr Teil der Risikomatrix. Mit Veröffentlichung der Zensusergebnisse des Statistischen Bundesamtes vom 25. Juni 2024 hat sich das Risiko mit einem Jahreseffekt für Berlin von bis zu rd. -550 Mio. Euro realisiert.

den Bundeshaushalt sowie andere Länderhaushalte in gleicher Weise; die Versteinerung wird aber vor allem in Zeiten eines Konsolidierungsbedarfes ein konkretes Problem.

Vorfestlegungen des Haushalts ergeben sich erstens aus Zins- und Tilgungsverpflichtungen; zweitens sind die Personalausgaben weitgehend fix, drittens sind Investitionen zumindest in der kurzen Frist nicht disponibel, da bereits begonnene Baumaßnahmen nur im Notfall angehalten werden und investive Zuschüsse an Dritte im Dienste von deren Planungssicherheit nicht einfach in Frage gestellt werden können. Darüber hinaus sind viele Ausgaben durch vertragliche Bindungen festgelegt. Beispiele aus Berlin sind die Hochschulfinanzierungs- und Verkehrsverträge oder die Verträge mit den Sozialträgern. Für diese überjährigen Bindungen des Haushalts finden sich nachvollziehbare, teils auch gute Begründungen: Langfristige Verträge mit Leistungsanbietern können als Instrument der beiderseitigen Planungs- und Budgetsicherheit hilfreich sein.

Gleichzeitig reduziert die langfristige Festlegung des Haushalts seine Flexibilität („Versteinerung“) und Krisenabsorptionsfähigkeit. Zudem impliziert sie Risiken, sollten sich die Rahmenbedingungen (z.B. das Zinsniveau) ändern. Es ist daher geboten, diese Risiken zu erfassen, zu steuern und zu begrenzen. Insbesondere dann, wenn über die Begründung neuer, zusätzlicher Bindungen nachgedacht wird, muss die bereits bestehende Beschränkung der Disponibilität der finanziellen Mittel des Landes berücksichtigt werden.

Hierzu soll im Rahmen des Risikomanagements des Landes eine Belastungsgrenze definiert werden. Diese soll anzeigen, inwieweit Mittel des Haushalts überhaupt noch disponibel sind. Ausgangspunkt für die Berechnung eines solchen Disponibilitätsindex sind die finanzkraftabhängigen Einnahmen des Landes. Diese werden einnahmeseitig als Referenzpunkt für eine disponible Finanzmasse gewählt, da der weit überwiegende Teil der sonstigen Einnahmen (i) durchgeleitete Mittel, (ii) bundesgesetzlich determiniert, oder (iii) zweckgebundene Mittel aus EU- oder Bundesprogrammen sind, denen spezifische Ausgaben gegenüberstehen. Von den finanzkraftabhängigen Einnahmen werden Zinszahlungen, Tilgungsverpflichtungen, eine Mindestdotierung der Konjunkturausgleichsrücklage, Personalausgaben, Investitionen sowie die vertraglichen langfristigen konsumtiven Bindungen abgezogen. Bei Letzteren werden

- alle mehrjährigen, auf vertraglichen oder landesgesetzlichen Regelungen beruhenden Zahlungsströme,
- die im Haushalt durch entsprechende Verpflichtungsermächtigungen abgesichert sind,
- ein Mindestvolumen von 5 Mio. Euro aufweisen sowie

– die Hauptgruppen 5 und 6 betreffen, berücksichtigt.

In einer ersten Proberechnung hat die Senatsverwaltung für Finanzen rund zwei Dutzend solcher langfristigen Bindungen identifiziert. Diese addieren sich für das Jahr 2025 auf ein Volumen von rund 4,3 Mrd. Euro, das nach den bisherigen Planungen bis 2034 auf rund 8,2 Mrd. Euro aufwächst.

Die nach Abzug der vorgenannten Ausgabekategorien verbleibenden finanzkraftabhängigen Einnahmen stehen zusammen mit den sonstigen Einnahmen als Finanzierungsmasse für die verbleibenden Ausgaben der Hauptgruppen 5 und 6 zur Verfügung. Wenn diese kleiner sind als die verfügbare Finanzierungsmasse (Indexwert < 100), sind Mittel noch disponibel; übersteigt der Indexwert 100, ist die verfügbare Finanzierungsmasse überbeansprucht und konsumtive Ausgaben müssen reduziert werden. Generell deutet sich auf Basis eines solchen Modells an, dass bereits bisherige Verpflichtungen geeignet sind, den Haushalt an die Grenze der Belastbarkeit zu führen.

Im Sinne einer Risikobetrachtung eignet sich das Modell auch gut dafür, adverse Szenarien zu modellieren. Beispielhaft wird in der Graphik ein Modellergebnis präsentiert, bei dem die finanzkraftabhängigen Einnahmen ab 2029 nur mit 2,5% p.a. (statt +3,0% p.a.) wachsen und die langfristigen Bindungen jeweils 1ppt höher ausfallen.

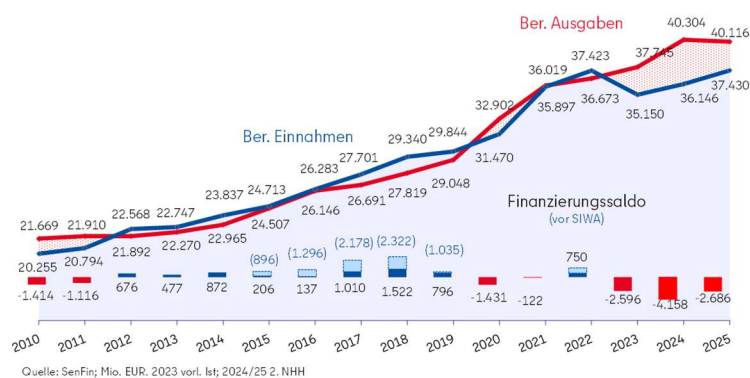
3 Konsolidierung und Haushaltsüberwachung

- Das Haushaltsjahr 2023 schloss v.a. dank geringerer Zinsausgaben mit einem geringer als geplanten, aber immer noch hohen Defizit.
- Die Haushalte der Jahre 2024 / 2025 sehen planerisch hohe Defizite vor, die durch Rücklagenentnahmen und Kreditaufnahmen abgedeckt werden sollen.
- Berlin hat die Schuldenbremse eingehalten. Bei der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat war Berlin 2023 beim Finanzierungssaldo auffällig. Die Abstände zu den Schwellenwerten werden bei allen Kennziffern geringer.

3.1 Finanzierungssalden und Schulden

Das Haushaltsjahr 2023 schloss mit einem Finanzierungssaldo von –1.760 Mio. Euro ab (Abb. 13). Gegenüber dem geplanten Finanzierungsdefizit von rd. 2,6 Mrd. Euro fiel das Ergebnis damit besser, aber immer noch negativ aus.

Entwicklung der Finanzierungssalden (Mio. Euro)



Quelle: SenFin; Mio. EUR. 2023 vorl. Ist; 2024/25 2. NHH

Abb. 13 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



Im Gegensatz zu den Vorjahren resultierte die relative Verbesserung des Ergebnisses nicht aus verbesserten Einnahmen, die mit 35,6 Mrd. Euro nur leicht über dem im Nachtrag 2023 nachgesteuerten Ansatz lagen (vgl. auch Abschnitt 1.2). Ausgabeseitig war die Verringerung (minus rd. 300 Mio. Euro) des Ist-Ergebnisses gegenüber dem nachgesteuerten Planansatz maßgeblich auf geringere Zinsausgaben zurückzuführen, die rund 325 Mio. Euro unter dem Ansatz von 1.080 Mio. Euro lagen. Die Personalausgaben überschritten die Planungen um rund 100 Mio. Euro,

was im Wesentlichen auf die Buchung der Inflationsausgleichprämie für Dezember 2023 noch im alten Haushaltsjahr zurückgeht. Die Investitionsausgaben erreichten mit 3,91 Mrd. Euro im Ist fast genau den Planansatz (3,99 Mrd. Euro).

Vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, das eine Kreditaufnahme auf Vorrat untersagt, wurden die sog. Pandemierücklage mit einem Betrag von 3.027 Mrd. Euro nahezu sowie die sog. Resilienzrücklage mit einem Betrag von 750 Mio. Euro vollständig aufgelöst. Der um rd. 835 Mio. Euro bessere Finanzierungssaldo erlaubte zzgl. der per Saldo um rd. 278 Mio. Euro höheren Rücklagenentnahme eine gegenüber dem Plan zusätzliche Dotierung von Rücklagen in Höhe von ca. 576 Mio. Euro und eine höhere Nettotilgung.

Auf Basis des 2. Nachtragshaushalts (NHH) sieht der Haushalt für das laufende Jahr planerisch einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von rund 4,16 Mrd. Euro vor. Die Verschlechterung gegenüber dem ursprünglichen DHH 24/25 geht dabei wesentlich auf den 1. NHH 2024 zurück, der im Zusammenhang mit dem Erwerb des Fernwärmenetzes sowie einer Kapitalzuführung an die BEN Berlin-Energie und Netzholding GmbH eine zusätzliche Kreditaufnahme von 1.275 Mio. Euro vorsah. Der bisherige Jahresverlauf deutet einnahme- wie ausgabeseitig nicht darauf hin, dass das Jahresergebnis wesentlich von den Planungsannahmen abweichen wird. Die prognostizierten kassenmäßigen Mindereinnahmen aus dem Zensusergebnis sowie aus der Steuerschätzung vom Mai 2024 (-174 Mio. Euro) werden aus heutiger Sicht im Rahmen der Haushaltswirtschaft aufgefangen werden können.

Wie im Haushaltsplan vorgesehen wurde 2023 ein Betrag in Höhe von 811 Mio. Euro der Notlage-Coronakredite getilgt. Abweichend vom ursprünglichen Tilgungsplan wurden damit die Jahresscheiben der Jahre 2023-25 gebündelt zurückgezahlt. Hinzu traten Tilgungen in Höhe von rd. 119 Mio. Euro, die aus Rückzahlungen früherer, als finanzielle Transaktionen vergebener Darlehen resultieren. Gleichzeitig nahm das Land neue Transaktionskredite über rund 501 Mio. Euro auf, woraus per Saldo eine haushaltsmäßige Tilgung von ca. 429 Mio. Euro resultiert. Kassenmäßig lag der Schuldenstand per Stichtag Jahresende ebenfalls geringer als im Vorjahr, wobei zu berücksichtigen ist, dass ein Teil der für einen ausgeglichenen Jahresabschluss 2023 erforderlichen Kreditaufnahmen kassenmäßig erst in 2024, aber auf alte Rechnung erfolgte (Tabelle 1)¹⁵.

Wie bereits in den Vorjahren verfügte das Land auch 2023 über hohe Liquidität, auch wenn diese im Jahresverlauf abnahm. Im Einklang mit dem Haushaltsgesetz

¹⁵ Die Schuldenstatistik ist stichtagsbezogen und weist daher in der Regel Abweichungen zu den Ergebnissen der Haushaltsrechnung auf. Insbesondere wird der Haushaltsabschluss eines Jahres regelmäßig erst nach Ende des betreffenden Jahres festgestellt. Die endgültige Höhe der zum Haushaltsabschluss erforderlichen Kreditaufnahme kann erst zu diesem Zeitpunkt festgelegt werden.

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.

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

Diese Betrachtung setzt das sog. Schalenkonzept des ESGV um, das eine umfassende Betrachtung des Staatssektors zum Ziel hat, die die Verlagerung staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Einheiten jenseits des Kernhaushalts berücksichtigt.

Tabelle 1: Schulden des Landes Berlin			
In Mio. Euro	Per 31.12.2022	Per 31.12.2023	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln	59.458	59.008	-450
Schulden bei öffentlichen Haushalten	600	585	-15
Innere Schulden	5.846	4.651	-1.195
Summe Schulden Kernhaushalt ¹⁾	65.904	64.243	-1.661
Schulden in Extrahaushalten ²⁾	2.314	3.648	+1.334
Summe Schulden in Kern- und Extrahaushalten ¹⁾	68.218	67.891	-327

¹⁾ ohne Kassenkredite

²⁾ Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich

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

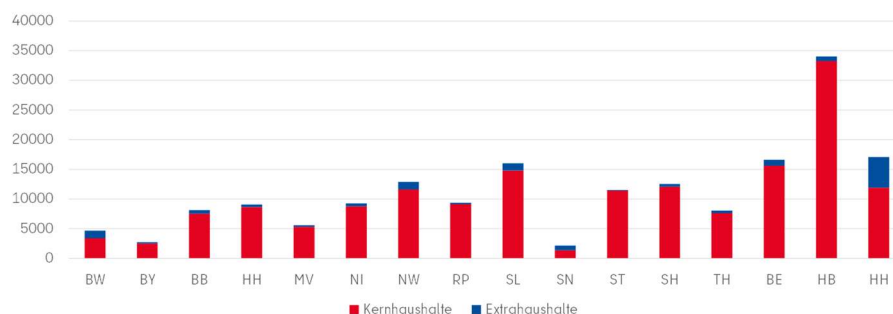
daher sinnvoll, auch für Berlin die Gesamtverschuldung gemäß dem Schalenkonzept zu betrachten und bei der Haushaltsplanung und -steuerung zu berücksichtigen.

Per Jahresende 2023 beliefen sich die Schulden der Extrahaushalte des Landes Berlin beim nicht-öffentlichen Bereich auf rund 3,648 Mrd. Euro. Der Anstieg um rund 1,3 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr geht, wie in der letztjährigen Finanzplanung bereits angekündigt¹⁶, wesentlich (im Umfang von ca. 1,1 Mrd. Euro) auf die Re-Klassifikation von Berichtseinheiten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs (in Berlin: die BVG) durch Eurostat im Laufe des Jahres 2023 zurück. Diese gelten aufgrund der hohen Subventionierung für Fahrscheine (i.e. „Deutschland-Ticket“) nicht mehr als Marktproduzenten, sondern als Teil des Sektors Staat. Die Stadtstaaten waren durch diese Re-Klassifizierung bzgl. ihres Schuldenstands im Ländervergleich überproportional betroffen, da in den Flächenländern die Mehrzahl der ÖPNV-Unternehmen der Gemeindeebene zuzurechnen ist.

Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins im öffentlichen Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) lag nach den Daten per Jahresende 2023 bei 16.602 Euro. Berlin lag in der aggregierten Betrachtung der Schulden in Kern- und Extrahaushalten damit auf dem drittletzten Platz (vgl. Abb. 14).

Schulden im öffentlichen Gesamthaushalt

(Euro pro Einwohner per 31.12.2023)



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

Abb. 14 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028

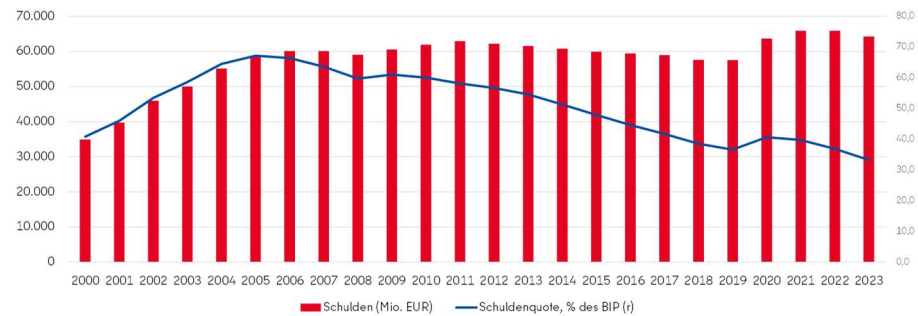


In der ökonomischen Analyse der Verschuldung eines Landes ist schließlich auch die Betrachtung der Verschuldung relativ zur Wirtschaftskraft, also die Schuldenquote, relevant (vgl. Abb. 15). Nach dem Anstieg um rd. vier Prozentpunkte im Jahr 2020 lag die Schuldenquote zum Ende des Jahres 2023 bezogen auf den Kern-

¹⁶ vgl. Finanzplanung von Berlin 2023-2027, S. 32.

haushalt bei rund 33%, was neben einem stichtagsbedingt geringerem Schuldenstand vor allem auf den inflationsbedingt starken Anstieg des nominalen BIPs um rd. 8,0% (vgl. Abb. 1) zurückzuführen ist.¹⁷

Schuldenquote Berlins sinkt v.a. inflationsbedingt



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

Abb. 15 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



3.2 Haushaltsüberwachung

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

Laufende Haushaltsüberwachung

Ausgangspunkt der laufenden Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern ist die jährliche Berichterstattung über wichtige Haushaltskennziffern an den Stabilitätsrat. Mit Blick auf das Inkrafttreten der Schuldenbremse hatte der Stabilitätsrat im Dezember 2019 das Kennziffersystem leicht angepasst. Die Standardprojektion wurde unverändert belassen. Die Tauglichkeit der Kennziffern wird gemäß dem Beschluss des Stabilitätsrates vom 13. Dezember 2019 derzeit erneut evaluiert.¹⁸

Für alle Kennziffern sind Schwellenwerte festgelegt, die sich aus den jeweiligen Länderdurchschnitten zuzüglich verabredeter Aufschläge errechnen und die für die Stadtstaaten teilweise von denen der Flächenländer abweichen. Eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwerts wird als Auffälligkeit gewertet. Sind drei oder mehr Kennziffern oder die Standardprojektion auffällig, so leitet der Stabilitätsrat

¹⁷ Die Berücksichtigung der Schulden in den Extrahaushalten würde die Schuldenquote um 1,9 Prozentpunkte erhöhen. Eine so berechnete Schuldenquote für den öffentlichen Gesamthaushalt lag Ende 2023 mithin bei 35,1%.

¹⁸ Vgl. Beschlüsse des 20. Plenums des Stabilitätsrats. https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20191213_20.Sitzung/Sitzung20191213_node.html

ein Evaluationsverfahren ein. Die nächsten Stabilitätsberichte sind dem Stabilitätsrat von allen Ländern und dem Bund im Oktober 2024 vorzulegen.

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

Tabelle 2: Lfd. Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat		
Werte für Ist 2023 bzw. für Standardprojektion der möglichen Zuwachsrate	Berlin	Schwellenwert
Finanzierungssaldo je Einwohner, Euro	-178	-155
Kreditfinanzierungsquote, % ¹⁾	1,3	1,5
Schuldenstand Kernhaushalt je Einwohner, Euro	15.649	16.411
Zins-Steuer-Quote, %	2,6	3,7
Standardprojektion Zeitraum 2023-2030	2,8	0,9

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

Danach war Berlin im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2023 im Rahmen des Kennziffersystems insgesamt unauffällig und hat somit die Vorgaben für die laufende Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat eingehalten. Beim Finanzierungssaldo je Einwohner lag Berlin oberhalb des Schwellenwerts. Grund dafür ist die strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts, die durch eine hohe Rücklagenentnahme abgedeckt wurde.

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 Kennziffernanalyse auffällig wird. Für Länder wie Berlin, die diese Schulden-Kennziffer überschreiten, zeigt die Standardprojektion, welcher Anstieg der Ausgaben gerade noch zulässig wäre, um die Kennziffer am Ende der Sieben-Jahres-Periode unauffällig werden zu lassen. Ein Land ist nach der Standardprojektion unauffällig, wenn der jeweilige Wert maximal drei Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Wert der Länder liegt. Da die Ausgaben der Ländergesamtheit schematisch und mit Standardannahmen gerechnet in der Periode 2023-2030 um 3,9% steigen werden, ist Berlin auch bei dieser Kennziffer unauffällig. Auch wenn der Abstand zum Schwellenwert komfortabel erscheint, verdeutlicht der Vergleich zwischen den Ländern die ange-

spannte Finanzlage Berlins: Lediglich das Sanierungsland Bremen sowie das Saarland und Schleswig-Holstein weisen geringere rechnerisch zulässige Ausgabenzuwächse auf.

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).

Ausgangspunkt bei der Berechnung der strukturellen NKA 2023 ist der Finanzierungssaldo in Höhe von -1.760 Mio. Euro. Die Zuführung an die Versorgungsrücklage (rd. 81 Mio. Euro) und die Entnahme aus der Rücklage in Höhe von rd. 3.658 Mio. Euro führen zu einer Saldenverbesserung; die Zuführung an die Rücklage (rd. 1.306 Mio. Euro) bewirkt eine Saldenverschlechterung. Unter Berücksichtigung des Saldos der finanziellen Transaktionen (rd. -609 Mio. Euro) und der Konjunkturkomponente (rd. -545 Mio. Euro) sowie der Tilgung der Notfallkredite (rd. 811 Mio. Euro) ergibt sich die strukturelle Nettokreditaufnahme von rd. -1.016 Mio. Euro. (vgl. Eckwertetabelle).

Die landesrechtliche Schuldenbremse wurde somit eingehalten. Gleiches gilt für das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrates.

4 Finanzpolitischer Kurs

- Die strukturelle Unterfinanzierung des Berliner Haushalts erfordert mangels Alternativen eine Konsolidierung des Haushalts für die Jahre ab 2025.
- Die Konsolidierung muss dabei unter fiskalischen und politischen Restriktionen erfolgen. Ein Maßnahmenbündel soll dazu dienen, die Anpassungslasten zu verteilen.
- Eine Ausweitung der Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen kann beim Erreichen der Konsolidierungsziele helfen, unterliegt aber Grenzen.

4.1 Rahmenbedingungen und Ausgangslage

Wie in den vergangenen Finanzplanungen ausführlich dargestellt¹⁹, besteht ein erheblicher Konsolidierungsbedarf im Berliner Haushalt. Das zu Corona- und Krisenzeiten sprunghaft angestiegene Niveau der Ausgaben muss auf den langjährigen Trendpfad zurückgeführt werden, da die simple Fortschreibung dieses Ausgabeniveaus zu hohen und nicht finanzierbaren Defiziten führen würde. Dies ist umso dringender, als die Rücklagen des Landes zum Ende des Jahres 2025 weitgehend aufgebraucht sein werden. Die Praxis der letzten Jahre, strukturelle Mehrausgaben durch den Rückgriff auf vorhandene Rücklagen auszugleichen, ist daher keine finanzpolitische Option mehr. Hohe pauschale Minderausgaben, die in Ausnahmefällen wie einer verspäteten Haushaltsaufstellung gerechtfertigt sein mögen, können zudem grundsätzlich kein dauerhaftes Element der Haushaltspolitik sein, deuten sie doch auf ein strukturelles Defizit des Haushalts hin, das offenkundig einer strukturellen Antwort bedarf.

Aufgrund der gedämpften gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der daraus resultierenden schwachen Steuereinnahmedynamik (vgl. Abschnitt 2.2) ist davon auszugehen, dass die Einnahmeseite des Haushalts nicht wesentlich zum Ausgleich der strukturellen Unterfinanzierung beitragen wird. Eine Konsolidierung der Ausgabeseite ist daher unausweichlich und die Voraussetzung für die Aufstellung eines verfassungskonformen und finanziell nachhaltigen Landeshaushalts für die Jahre ab 2026.

Zusätzliche Kreditaufnahmen können angesichts der ohnehin bereits hohen Verschuldung des Landes nur ultima ratio sein. Sie sind nur im Rahmen der grundgesetzlichen und landesrechtlichen Ausnahmeregelungen von der Schuldenbremse

¹⁹ Vgl. Finanzplanung von Berlin 2023 bis 2027, S. 37-43; Finanzplanung von Berlin 2022 bis 2026, S. 37-42.

überhaupt zulässig, d.h. zur Finanzierung von finanziellen Transaktionen unter Beachtung des Symmetriegebots, im Rahmen einer verfassungsrechtlich zulässigen Notlagenverschuldung oder zum Ausgleich von konjunkturbedingten Steuerminder-einnahmen.

4.2 Strategie 2025-2028

Vor diesem Hintergrund haben der Senat und die ihn tragenden Parteien sich darauf geeinigt, bereits mit der Auflösung der PMiA von fast zwei Mrd. Euro für das Jahr 2025 einen wesentlichen Schritt hin zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt zu tun. Wenn und soweit die zum Schließen der Finanzierungslücke 2025 getroffenen Maßnahmen nicht nur einmaligen, sondern strukturellen Charakter haben, tragen sie offenkundig gleichzeitig dazu bei, auch die in den Folgejahren derzeit noch bestehenden Finanzierungslücken zu schließen.

Ausgangspunkt des für die Jahre nach 2025 zu konzipierenden Konsolidierungspfad es ist, dass die in 2026 voraussichtlich zur Verfügung stehende Finanzmasse ausreichen muss, um ohne Kreditaufnahme und ohne Rücklagenentnahmen die Ausgaben zu decken. Diese Vorgabe ergibt sich zwangsläufig aus der Notwendigkeit, einen Haushalt aufzustellen, der auch ohne den Rückgriff auf nennenswerte finanzielle Reserven ausgeglichen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Finanzmasse bereits für nicht disponible Ausgaben wie Zinszahlungen und Tilgungsleistungen vorab zu reservieren ist. Dies berücksichtigend dürfte – basierend auf den Ergebnissen der Steuerschätzung, berücksichtigend die Effekte absehbarer Steuerrechtsänderungen und die sonstigen Einnahmen plausibel fortschreibend – 2026 ein aus laufenden Einnahmen stammendes Finanzvolumen von ca. 36 Mrd. Euro für bereinigte Ausgaben zur Verfügung stehen.

Theoretisch könnte dieses Finanzvolumen auf die verschiedenen Verwendungszwecke – Personalausgaben, konsumtive und investive Ausgaben – aufgeteilt werden. Der Freiheitsgrad bei der Aufteilung ist jedoch stark begrenzt, da weite Teile der Ausgabenaggregate bereits durch vorherige Entscheidungen bzw. gesetzliche Vorgaben festgelegt sind. Eine schlichte Kürzung aller Ausgaben im Verhältnis ihrer jeweiligen Anteile an den bereinigten Ausgaben insgesamt ist daher keine Option. So sind insbesondere die Personalausgaben in der kurzen Frist nur in geringer Größenordnung zu ändern; angesichts des hohen absoluten Volumens der Personalausgaben von rund 13 Mrd. Euro implizieren auch prozentual kleine Änderungen gleichwohl einen absoluten Konsolidierungsbeitrag in dreistelliger Millionenhöhe. Umgekehrt bedeutet dies aber auch: Angesichts ihres Anteils von rund 30% an den bereinigten Ausgaben ist eine Konsolidierung des Haushalts ohne einen Beitrag der Personalausgaben dauerhaft nur schwer vorstellbar. Im Bereich der konsumtiven Sachausgaben entziehen sich Ausgaben in nicht unerheblichem Umfang

der Steuerung durch das Land, weil diese Zahlungen bundesgesetzlich determiniert sind. Letzteres dürfte auf Ausgaben in der Größenordnung von schätzungsweise 9,5 Mrd. Euro zutreffen. Aufgrund solcher langfristigen gesetzlichen und vertraglichen Bindungen gilt im Übrigen grundsätzlich, dass Entscheidungen über Konsolidierungsmaßnahmen frühzeitig getroffen werden müssen, um sicherzustellen, dass sie bereits bei der Aufstellung des kommenden Haushalts Berücksichtigung finden können.

Berücksichtigt man also, dass mit den Ausgaben für Zins und Tilgung, für Personal sowie für gesetzlich oder vertraglich gebundene konsumtive Ausgaben bereits weite Teile der verfügbaren Finanzmasse gebunden sind, gilt für die verbleibenden Mittel hinsichtlich der Verteilung auf die Hauptgruppen 4 bis 8 der einfache Grundsatz, dass höhere Ausgaben in einer dieser Hauptgruppen zwangsweise geringere Ausgaben in mindestens einer der anderen zur Folge haben. Während eine solche Aufteilung rein rechnerisch leicht zu vollziehen ist, erfordert sie in der konkreten Umsetzung eine politische Prioritätensetzung.

Der Senat hat sich vor diesem Hintergrund auf einen Konsolidierungspfad geeinigt, der auf mehreren Bausteinen beruht:

- Durch begleitende Maßnahmen der strategischen Personalentwicklung, der Verwaltungsdigitalisierung sowie durch strukturelle Reformen wird das Wachstum der Personalausgaben gedämpft. Stellen werden prioritär für die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben genutzt.
- Die aus laufenden Einnahmen finanzierten Investitionen werden auf 3.400 Mio. Euro begrenzt. Allein dieser Betrag ist ausreichend, um die Quote der aus dem laufenden Haushalt des Landes finanzierten Investitionen bei 8-9% zu halten.
- *Zusätzlich* wird die unter der Schuldenbremse zulässige Möglichkeit, kreditfinanziert finanzielle Aktiva wie Eigenkapitalanteile oder Darlehensforderungen zu erwerben, in den kommenden Jahren intensiv genutzt werden. Der Senat knüpft insoweit an bereits bestehende Praktiken an (vgl. Anlage 8 zum Haushaltsgesetz). So sollen zum einen bisher als investive Zuschüsse geplante Ausgaben in Eigenkapitalzuführungen umgewandelt werden. Außerdem sollen ausgewählte Beteiligungsunternehmen des Landes im Rahmen des sog. Klimapakts zusätzliches Eigenkapital erhalten, um die klimapolitischen Vorgaben des Landes erfüllen zu helfen. Zum anderen sollen die bisherigen Zuführungen für Darlehensvergaben an das Sondervermögen Wohnraumförderung in direkte Darlehensvergaben umgewandelt werden. Darüber hinaus sollen die Möglichkeiten der Finanzverfassung genutzt werden, um unabweisbare bauliche Investitionen zu sichern bzw. zu ermöglichen.

Die Ausnahmeregel für eine Schuldenfinanzierung finanzieller Transaktionen rechtfertigt sich ökonomisch damit, dass der Vorgang mit Blick auf die Finanzvermögensbilanz der Gebietskörperschaft (hier: des Landes Berlin) neutral ist: Den aufgenommenen Schulden (finanziellen Verbindlichkeiten) des Landes stehen bilanziell eine finanzielle Forderung (ein finanzielles Aktivum) gegenüber. Daraus leitet sich auch logisch ab, dass die Schuldenfinanzierung finanzieller Transaktionen ebenso wie die beiden anderen Ausnahmeregeln einem Symmetriegebot unterliegen. Einnahmeseitige finanzielle Transaktionen sind demzufolge für die Schuldentilgung zu verwenden. Dies ist, wie geschildert (vgl. S. 34), im Rahmen des Jahresabschlusses 2023 bereits erfolgt und wird bei zunehmenden Darlehensvergaben in der Zukunft noch stärker zum Tragen kommen.

Voraussetzung dafür, dass eine Schuldenfinanzierung finanzieller Transaktionen verfassungsgemäß ist, ist daher, dass das erworbene finanzielle Aktivum werthaltig ist. Die Werthaltigkeit ist dabei in jedem Einzelfall zu prüfen, festzustellen und nachweisbar zu dokumentieren. Werthaltigkeit impliziert, dass der Wert des finanziellen Aktivums im Zeitablauf mindestens stabil ist. Eine schuldenfinanzierte Eigenkapitalzuführung bzw. Darlehensvergabe an eine dauerhaft defizitäre Einheit wird damit nur in Ausnahmefällen vereinbar sein. Die Finanzierungskonzepte müssen grundsätzlich einer Überprüfung, ob sie die Voraussetzungen für eine Qualifikation als finanzielle Transaktion erfüllen, standhalten. Insofern ist das Instrument verantwortungsvoll und mit Augenmaß zu nutzen; dies gilt allzumal vor dem Hintergrund der Tatsache, dass finanzielle Transaktionen durch ihre immer stärkere Nutzung, v.a. auch im Bundeshaushalt, immer stärker in den Fokus der Prüfung durch europäische und nationale Statistikbehörden sowie durch Rechnungshöfe gerückt sind.

Weitere Ausführungen und Details zu den Veränderungen im Bereich der Investitionen des Landes finden sich im nachfolgenden Kapitel 5.

- Zusätzlich wird der Senat Maßnahmen ergreifen, um die Einnahmen des Landes – sozial ausgewogen und die Wirtschaft des Landes nicht belastend – zu verbessern.

Ausgehend von den verfügbaren Einnahmen und die zwingenden Ausgaben für Zinsen und Tilgungen berücksichtigend führen die o.g. Festlegungen bei den Personalausgaben, den investiven Ausgaben und den Einnahmeverbesserungen zu einem Residual an verfügbarer Finanzmasse in den Planungsjahren, das für die Finanzierung von konsumtiven Ausgaben zur Verfügung steht. Dieses bewegt sich in den Planungsjahren mit einem Volumen von 20-21 Mrd. Euro in etwa auf dem Niveau des Ist-Werts der konsumtiven Sachausgaben des Jahres 2023 (21,3 Mrd. Euro). Aufwüchse bei konsumtiven Sachausgaben, die sich aus vertraglichen bzw. gesetzlichen Verpflichtungen ergeben oder aus politischen Schwerpunktsetzungen

für unveränderlich erachtet werden, müssen daher durch Einsparungen an anderer Stelle der konsumtiven Sachausgaben kompensiert werden. Die hierzu erforderlichen Priorisierungen sind Aufgabe der jeweiligen Fachressorts und werden durch den Senat ebenso politisch koordiniert werden wie die zu treffenden Entscheidungen im Bereich der Investitionsplanung.

In der Summe werden es die vorstehenden Maßnahmen ermöglichen, die Haushalte der Jahre 2026ff. gesetzeskonform aufzustellen. Ungeachtet dessen wird der Schuldenstand des Landes weiter ansteigen, was die Handlungsspielräume in zukünftigen Haushalten einschränken wird. Zu beachten wird auch sein, dass das Land bei anhaltend hohen Schuldenaufnahmen und daraus resultierenden Zinszahlungen zunehmend Gefahr läuft, im Rahmen der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat (vgl. Kapitel 3.2) auffällig und wieder als Sanierungsland eingestuft zu werden. Das unterstreicht,

- wie wichtig es ist, eine Belastungsgrenze für den Haushalt zu entwickeln,
- dass Kreditaufnahmen, auch solche für finanzielle Transaktionen, wie von der Schuldenbremse vorgesehen eine Ausnahme, kein regelhaftes Instrument sein dürfen,
- die nicht nur rechtlich, sondern auch wirtschaftlich gebotene dringende Notwendigkeit, dass schuldenfinanzierte Maßnahmen werthaltig sind, damit sie zum Wachstum in der Stadt beitragen und mindestens keine zusätzlichen Belastungen für den Haushalt hervorrufen.

Mit den ins Auge gefassten Maßnahmen wird es gelingen, die Funktionsfähigkeit der Stadt auch mit weniger als den ursprünglich geplanten Mitteln zu erhalten. Staatliche Leistungen können auch mit geringeren Standards erbracht werden; Beiträge einkommensstarker Bürgerinnen und Bürger helfen, staatliche Leistungen auf jene zu konzentrieren, die den größten Bedarf haben. Deswegen sind die Senatsverwaltungen aufgefordert, neben der Konsolidierung im Rahmen sog. Zukunftskonzepte zeitnah zu erarbeiten, wie der jeweilige Bereich künftig auch angesichts geringerer personeller und finanzieller Ressourcen in der Lage sein soll, seine staatlichen Kernaufgaben zu erfüllen, denn ganz unabhängig von dem Konsolidierungserfordernis wird die Berliner Verwaltung aus rein demographischen Gründen mit weniger Personal auskommen müssen. Durch Digitalisierung, Automatisierung und Verschlinkung von Prozessen muss die Abwicklung staatlicher Aufgaben effizienter werden. Gleichzeitig wird im Rahmen von „new work“-Konzepten auch der Ort der Aufgabenwahrnehmung neu gedacht, und es werden Vorschläge entwickelt, wie über diesen Ansatz, etwa durch Flächenoptimierung, weitere Einsparungen vorgenommen werden können.

5 Konsequenzen für die Investitionsplanung

- Die investiven pauschalen Minderausgaben sind in den zurückliegenden Jahren tendenziell angestiegen. Dieser Risiko- und Unsicherheitsfaktor soll künftig durch eine Kombination aus Einsparungen, Maßnahmeverschiebungen, einer erhöhten Nutzung des Potenzials für finanzielle Transaktionen und einer Aktivierung von weiteren ÖÖP-Modellen weitgehend beseitigt werden.
- Die Investitionsausgaben unter Ausklammerung kreditfinanzierter finanzieller Transaktionsausgaben werden im Zeitraum 2026 bis 2028 bei 3,4 Mrd. Euro festgeschrieben, was einer Investitionsquote vor finanziellen Transaktionen von rd. 8-9% entspricht.
- Ein besonderer Schwerpunkt der Investitionstätigkeit liegt nach wie vor auf der schulischen Infrastruktur, wobei die Schaffung notwendiger Schulplätze weiterhin Vorrang vor der Sanierung von Schulen hat.

5.1 Die Schlussfolgerungen aus dem finanzpolitischen Kurs

Der Investitionsbedarf und das Anmeldevolumen für die Investitionsplanung übersteigen die verfügbaren Mittel erheblich. Die pauschalen Minderausgaben des vorherigen Investitionsprogramms in Höhe von 1,132 Mrd. Euro für 2026 und in Höhe von 1,332 Mrd. Euro für 2027 wären im Zuge der Fortschreibung der Investitionsplanung ohne gegensteuernde Maßnahmen weiter angestiegen: In 2026 um 0,589 Mrd. Euro und in 2027 um 0,258 Mrd. Euro. Ursächlich hierfür sind insbesondere Kostensteigerungen bei laufenden und in der Planung befindlichen Investitionsvorhaben.

Die Investitionsplanung orientiert sich an der Leitlinie, dass die Fortführung bereits begonnener Baumaßnahmen und die Gewährung vertraglich bzw. durch Bescheid zugesicherter Investitionszuschüsse nicht infrage gestellt wird. Aufgrund der Vielzahl der in der Vergangenheit begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Bauprojekte, der eingegangenen Bindungen im Investitionsförderbereich sowie unabweisbarer investiver Beschaffungen ist durch den damit einhergehenden Mittelbedarf im Zeitraum bis 2028 nur noch ein geringfügiger Spielraum für die Berücksichtigung neu beginnender Investitionsmaßnahmen vorhanden. Dies hat zur Folge, dass eine Vielzahl von Investitionsprojekten zeitlich verschoben werden muss.

Planungstechnisch soll diese Verschiebung berücksichtigt werden, indem im Finanzplanungsjahr 2028 rd. 110 Investitionsmaßnahmen im Bereich der Hauptver-

waltung mit einem Planwert von lediglich 1.000 Euro veranschlagt werden. Für Investitionsmaßnahmen im Bereich der Hauptverwaltung mit einem ersten Planwert in 2028 sollen abweichend von Nr. 2.2.1 AV § 24 LHO ohne Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen keine Planungsunterlagen aufgestellt bzw. keine vorbereitenden Maßnahmen durchgeführt werden. Generell müssen diese Planungssperren zu gegebener Zeit einzelfallbezogen im Rahmen eines noch zu konkretisierenden Verfahrens aufgehoben werden.

Der Ausgabenpfad des Investitionsprogramms stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Aus laufenden Einnahmen finanzierte Investitionen (in TEUR)			
	2026	2027	2028
Investitionsausgaben Hauptverwaltung (ohne finanz. Transaktionen)	2.889.591	2.841.080	2.685.893
Investitionsausgaben Bezirke	510.409	445.961	497.255
Investive pauschale Minderausgaben (Kapitel 2910)	113.602	0	0
Summe Investitionsausgaben (ohne finanz. Transaktionen)	3.400.000	3.287.041	3.183.148

Vor dem Hintergrund des erheblichen Investitionsbedarfs einerseits und einer Deckelung der Investitionsausgaben andererseits hat die Senatsverwaltung für Finanzen zum einen ermittelt, welche Investitionsausgaben zusätzlich zur Finanzierung aus laufenden Einnahmen im Rahmen kreditfinanzierter finanzieller Transaktionen realisiert werden können, und hat hierfür zusätzliches Potenzial gegenüber früheren Haushaltsjahren identifiziert. In diesem Kontext ist insbesondere vorgesehen, bei mehreren Beteiligungsunternehmen Kapitalzuführungen vorzunehmen bzw. gegenüber der vorherigen Finanzplanung aufzustocken. Zudem sind in diesem Zusammenhang auch Darlehensvergaben des Landes Berlin an öffentliche Unternehmen möglich.

Um die investiven Spielräume zu erhöhen, hat die Senatsverwaltung für Finanzen zum anderen Projekte identifiziert, die aus dem Investitionsplanung herausgenommen, von einem Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin baulich realisiert und vom Land Berlin nach der Fertigstellung angemietet werden (sog. Modelle der Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaft, ÖÖP-Modelle). Entsprechende Modelle praktiziert das Land Berlin bereits im Schulbau über die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH und bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften. Ähnliche Modelle können künftig auch für Bürodienstgebäude oder im Hochschulbau implementiert werden. Die Vorbereitungen befinden sich allerdings noch in einer frühen Phase.

Der Umfang der über neue Finanzierungsformen (finanzielle Transaktionen, ÖÖP-Modelle) zu realisierenden Projekte muss streng limitiert werden, da die langfristigen Folgeausgaben für den Kernhaushalt (Zins und Tilgung bei finanziellen Transaktionen, Mietzahlungen bei ÖÖP-Modellen) ein erhebliches Risiko für zukünftige Haushalte darstellen. Es besteht zum einen das Risiko, dass die Grenzen der Belastbarkeit zukünftiger Haushalte erreicht oder gar überschritten werden und dass zum anderen künftige Haushalte über Jahrzehnte jedwede Gestaltungsspielräume verlieren.

Die Preise im Hochbau (Referenzwerte Wohnungsbau) sind im Mai 2024 um 2,7 % gegenüber Mai 2023 gestiegen. Die Baupreise im Mai 2024 erhöhten sich gegenüber Februar 2024 um 0,7%. Insoweit ist gegenüber der Finanzplanung des Vorjahres eine deutliche Entspannung beim Preisauftrieb festzustellen. Die für die Haushalts- und Finanzplanung des Landes maßgebliche durchschnittliche statistische Entwicklung des Baupreisindex im Hochbau der letzten fünf Jahre liegt, bedingt durch die hohen Anstiege der Vorjahre, aktuell bei 8,4%. Im Straßenbau liegt dieser Wert derzeit bei 7,8%, im Ingenieurbau bei 7,7% und im Landschaftsbau bei 7,6%. Wegen des reduzierten Preisauftriebs ist gegenüber der vorherigen Investitionsplanung 2023 – 2027 der Saldo der Gesamtkosten aller Baumaßnahmen mit Gesamtkostenausweis um 829 Mio. € gestiegen, wobei dieser Betrag bereits um Gesamtkostenreduzierungen infolge von Planänderungen herabgesetzt wurde.

Zielsetzung bei der Steuerung der Investitionsausgaben muss es weiterhin sein, den Abbruch bereits begonnener Bau- und investiver Fördermaßnahmen aufgrund fehlender Finanzmittel zu verhindern. Vor diesem Hintergrund behält sich die Senatsverwaltung für Finanzen weiterhin vor, den Beginn jeder Bau- und investiven Fördermaßnahme ab einem Gesamtkosten- bzw. Fördervolumen von 10 Mio. Euro einzelfallbezogen freizugeben. Hierbei wird insbesondere zu untersuchen sein, welche Mittelabflüsse aus der jeweiligen Maßnahme in den Folgejahren resultieren und ob diese einen kritischen Beitrag zum Risiko einer Überschreitung der Investitionsplafonds künftiger Jahre leisten würden. Es wird folglich weiterhin eine ressortübergreifende Priorisierung von Investitionsmaßnahmen erfolgen müssen bzw. von der Senatsverwaltung für Finanzen anlässlich der Haushaltsplan- und Investitionsprogrammaufstellungen eingefordert werden, wobei als Priorisierungskriterien insbesondere die Aspekte Gefahrenabwehr, Vermeidung von Havarien und bauaufsichtsrechtlichen Schließungen, gesetzliche bzw. vertragliche Verpflichtungen sowie Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln mit einem signifikanten Drittmittelfinanzierungsanteil eine Rolle spielen werden.

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

Es hat weiterhin einen hohen Stellenwert, verlorene Planungskosten zu vermeiden. Das erneute Aufwachsen investiver pauschaler Minderausgaben muss in Zukunft verhindert werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen behält sich daher anlassbezogen vor, Planungsstopps für bestimmte Maßnahmen zu verhängen bzw. Bauvorbereitungsmittel zu sperren.

Zwischen 2017 und 2023 sind die Ist-Investitionsausgaben (Hauptgruppen 7 und 8) des Kernhaushalts (ohne Zuführungen an das SIWA) um 128,6% angestiegen und damit deutlich stärker als das Ist der Personalausgaben und konsumtiven Sachausgaben (Hauptgruppen 4, 5, 6 und 9), welche in diesem Zeitraum um 44,8% gestiegen sind. Dieser überproportionale Anstieg der Investitionsausgaben in den zurückliegenden sechs Jahren soll durch eine Stabilisierung der Investitionsausgaben auf einem tragfähigen Niveau von maximal 3,4 Mrd. Euro (ohne kreditfinanzierte finanzielle Transaktionsausgaben) in den kommenden Jahren kompensiert werden.

Trotz vorgenannter Restriktionen wird die Berliner Schulbauoffensive (BSO) weiterhin ein wesentlicher Schwerpunkt der Investitionstätigkeit und des baulichen Unterhalts des Senats bleiben (vgl. Abb. 16).

Schulbauausgaben insgesamt
(einschließlich HOWOGE, SIWA und baulicher Unterhalt)

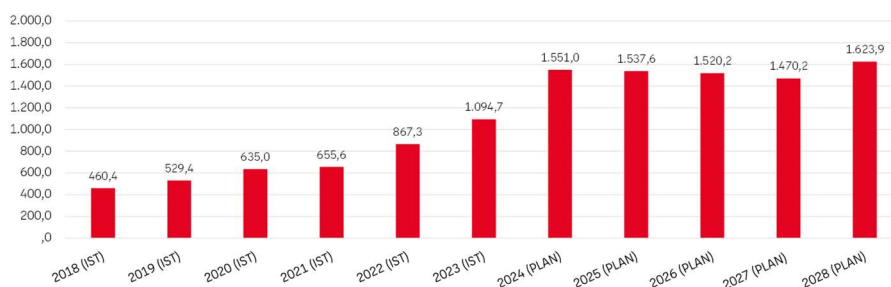


Abb. 16 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



2024/2025 tritt die BSO in die Hauptfinanzierungsphase ein. Während 2021 noch 655,6 Mio. Euro verausgabt wurden und 2023 Ausgaben in Höhe 1,095 Mrd. Euro

angefallen sind, wird das Land in den Jahren 2024 und 2025 rd. 1,5 Mrd. Euro pro Jahr für den Schulbau (davon 237 Mio. Euro für Schulbauunterhalt) ausgeben. Vorgenannte Zahlen schließen die Ausgaben der HOWOGE für den Schulbau und den Schulbauunterhalt ein. 2026 und 2027 werden die Gesamtausgaben der BSO weiterhin bei ca. 1,5 Mrd. Euro p.a. liegen.

5.2 SIWA

Seit 2015 hat das SIWA insgesamt Mittel in Höhe von 4,539 Mrd. Euro erhalten. Davon sind bis zum Stichtag 30.06.2024 bislang 2,745 Mrd. Euro abgeflossen, so dass noch ein Projektvolumen von 1,794 Mrd. Euro umzusetzen ist (vgl. Abb. 17).

Der erwartete jährliche Mittelabfluss in den Jahren 2024 bis 2026 wird auf rund 250 Mio. Euro geschätzt, 2027 auf rund 200 Mio. Euro, 2028 auf rund 150 Mio. Euro und resultiert insbesondere aus sich bereits in der Umsetzung befindlichen Projekten. Im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung werden zudem folgende aus dem SIWA zu finanzierende Großprojekte neu in die Umsetzungsphase gelangen:

- Neubau eines Multifunktionsbades in Pankow (Gesamtkosten ca. 75,1 Mio. Euro).
- Sanierung des Kombibades Mariendorf (Gesamtkosten ca. 32 Mio. Euro).
- Sanierung und Herrichtung der Alten Münze, 1. Bauabschnitt (Gesamtkosten ca. 50 Mio. Euro, Freigabe durch den Hauptausschuss steht noch aus).
- Errichtung eines Bürodienstgebäudes für das Bezirksamt Lichtenberg auf dem Standort Alt-Friedrichsfelde 60, Alfred-Kowalke-Straße 26 (Gesamtkosten bis zu 30 Mio. Euro, Freigabe durch den Hauptausschuss steht noch aus).

SIWA Mittelabfluss (Stand: 01. Juli 2024)



Abb. 17 Senatsverwaltung für Finanzen | Finanzplanung 2024-2028



5.3 Innovationsförderfonds

Mit dem 2. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2020 und dem Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2021 wurde zur Stärkung der Innovationskraft des Standorts Berlin ein Innovationsförderfonds (IFF) für die notwendigen Landesmittel zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen sowie für Innovationsvorhaben und herausgehobene Einzelinvestitionen eingerichtet. Die Erstausrüstung erfolgte im Jahr 2020 in Höhe von 450 Mio. Euro. Mit dem Doppelhaushalt 2022/2023 wurden weitere Mittel i.H.v. insgesamt 300 Mio. Euro für den IFF veranschlagt, so dass dieser mit Stand 2023 ein Gesamtvolumen i.H.v. 750 Mio. Euro umfasst. Der Senat hat am 22.06.2021 im Zuge der ersten Beschlussfassung über den Haushaltsplanentwurf 2022/2023 auch eine Belegung der Mittel des Innovationsförderfonds beschlossen.

IFF-Projekte werden grundsätzlich im Haushaltsplan des Landes Berlin berücksichtigt. Die Verausgabung erfolgt primär investiv, allerdings können auch projektflankierende konsumtive Ausgaben getätigt werden. Die Mittel stehen überjährig über die Rücklage des Innovationsförderfonds zur Verfügung. Laufende Projektausgaben werden einnahmeseitig durch entsprechende Rücklageentnahmen gegenfinanziert. Ausgabeseitig sind die Mittel grundsätzlich im jeweiligen Fachkapitel etatisiert.

In den Jahren 2021 bis 2023 sind bisher insgesamt rd. 86,913 Mio. Euro abgeflossen. Im Jahr 2024 werden voraussichtlich 100 Mio. Euro verausgabt. In den kommenden Jahren werden Mittelabflüsse wie folgt erwartet.

2025	2026	2027	2028	Rest ab 2029
272,233	56,468	28,564	0,400	205,418

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

- Ganztagsbetreuung in Grundschulen
- Digitalisierungsprojekte
- Quantentechnologie
- Leuchtturmprojekte im Klimaschutz und zur Ressourcenschonung
- Förderung der Wärmewende

- Innovationsförderung und Stärkung des Wirtschaftsstandortes Berlin
- Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft
- Ausbau der Urania zu einem nationalen Bürgerforum
- Wiederaufbau der Synagoge am Fraenkelufer
- Radverkehrsinfrastruktur
- Raumluftechnik

6 Eckwerte der Finanzplanung 2024 bis 2028

alle Angaben in Mio. Euro		Ist 2021	Ist 2022	vorl. Ist 2023	2.NHH 2024	NHH 2025	Planung 2026	Planung 2027	Planung 2028
bereinigte Ausgaben									
6	Personal	10.505	10.941	11.463	12.299	12.890	12.700	13.000	13.300
7	sächl. Verwaltungsausgaben	5.100	5.418	5.598	6.209	6.254	5.370	5.375	5.542
8	Zuweisungen und Zuschüsse	16.403	15.697	15.716	15.522	17.161	14.744	15.122	15.475
9	konsumtive zentrale PMiA					-1.411			
10	Investitionen	2.914	3.391	3.910	5.148	4.493	4.325	4.242	4.278
11	investive zentrale PMiA					-576	-114		
12	Tilgung Bundesdarlehen	12	19	15	16	14	14	14	14
13	Zinsausgaben	1.085	966	745	1.110	1.290	1.300	1.440	1.590
14	Zuführung SIWA aus Regelregime ¹⁾		242						
15	Summe bereinigte Ausgaben	36.019	36.673	37.447	40.304	40.116	38.339	39.193	40.199
16	nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	9,5	1,8	2,1	7,6	-0,5	-4,4	2,2	2,6
bereinigte Einnahmen									
19	Steuern, allg. BEZ vor Zensuseffekten ²⁾	26.286	28.861	28.062	29.306	30.678	31.660	32.761	33.914
20	Mindereinnahmen Zensus ³⁾				-400	-285	-510	-530	-550
21	Steuerrechtsänderungen ⁴⁾						-562	-776	-891
22	sonst. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	270	270	270	270	270	274	274	274
23	sonst. Einnahmen	9.325	8.272	7.343	6.957	6.754	6.460	6.593	6.599
24	Vermögensaktivierung	16	20	12	13	13	7	7	7
25	Pauschale Mehreinnahmen ⁵⁾						95	95	95
26	Summe bereinigte Einnahmen	35.897	37.423	35.687	36.146	37.430	37.424	38.424	39.448
27	nachrichtlich: Veränderung ggü. Vorjahr	5,4	4,2	-4,6	1,3	3,6	0,0	2,7	2,7
29	kalkulatorischer Finanzierungssaldo	-122	992	-1.760	-4.158	-2.686	-915	-770	-751
30	Zuführung SIWA aus Regelregime	0	242	0	0	0	0	0	0
31	Finanzierungssaldo	-122	750	-1.760	-4.158	-2.686	-915	-770	-751
32	Tilgung notfallbedingter Kredite			811			270	270	270
33	Dotierung KAR ⁶⁾ / Entnahmen KAR		164	164	-131	-33	-163	80	80
34	Saldo der sonst. Rücklagenbewegungen	122	-588	2.352	2.348	2.216	113	77	76
35	Überschuss / Defizit vor Tilgung bzw. Kreditaufn.	0	-2	-383	-1.679	-437	-909	-1.043	-1.025

37	Finanzierungssaldo	-122	750	-1.760	-4.158	-2.686	-915	-770	-751
38	Zuführung Versorgungsrücklage ⁷⁾	0	81	81	81	81	81	81	81
39	Entnahme Versorgungsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
40	Finanzierungssaldo II	-122	831	-1.680	-4.078	-2.606	-834	-689	-671
41	Entnahme aus zweckgebundenen Rücklagen	1.465	2.866	3.658	2.352	2.235	118	81	82
42	Zuführung an zweckgebundene Rücklagen	1.343	3.454	1.306	4	19	5	4	4
43	Finanzierungssaldo III	0	242	672	-1.730	-389	-721	-612	-593
44	(-1) [Vorzeichenwechsel]								
45	kalkulatorische NKA	0	-242	-672	1.730	389	721	612	593
46	Saldo finanzielle Transaktionen	-483	-648	-609	-1.720	-500	-818	-932	-1.012
47	Konjunkturkomponente	-762	-94	-545	-1.030	-531	-331	-158	0
48	Tilgung notfallbedingter Kredite			811			270	270	270
49	strukturelle NKA	-1.245	-984	-1.015	-1.020	-642	-158	-208	-149
50	notfallbedingte Kreditaufnahme								
51	strukturelle NKA unter Berücksichtigung Notsituation								

nachrichtliche Ausweise		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
54	(erw.) tatsächliche Abflüsse aus SIWA	375	283	344	250	250	250	200	150
55	(erw.) Investitionen inkl. tats. SIWA Abflüsse	3.289	3.674	4.254	5.398	4.743	4.575	4.442	4.428
57	Schuldenstand per 31.12. (gesamt)	65.923	65.904	64.243	65.906	66.329	66.953	67.712	68.453
58	darunter: Schulden am Kreditmarkt	59.788	59.458	59.008					
59	Schulden in Extrahaushalten per 31.12.	2.269	2.314	3.648					

1) 2022 Zuführung gemäß § 15 HG 22/23

2) vor Berücksichtigung von Zensuseffekten

3) 2024 / 2025 Pauschale Mindereinnahme Zensus (gemäß Haushalt); ab 2026 erwartete Auswirkungen des Zensus

4) Gesetzentwürfe für ein Viertes Bürokratieabbaugesetz, Jahressteuergesetz 2024, Steuerfortentwicklungsgesetz, Gesetz zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024

5) Darin enthalten die erwartete Bundeszahlung aus dem KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes (90 Mio. € p.a.); bisher nur bis einschl. 2026 vom Bund zugesagt.

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

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: 16.08.2024

ex ante Konjunkturkomponente (KK) (Mio. EUR)		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
nominales BIP	(1)	3876800	4121200	4245800	4363300	4492600	4625700	4762800
nominales Produktionspotential	(2)	3872200	4165300	4308300	4411600	4523700	4640600	4762800
Produktionslücke	(3)=(1)-(2)	4600	-44100	-62500	-48300	-31100	-14900	0
Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	(4)	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341	0,1341
ex ante KK Ländergesamtheit	(5)=(3)*(4)	616,9	-5913,8	-8381,3	-6477,0	-4170,5	-1998,1	0,0
Anteil BE	(6)	0,0602	0,0602	0,0622	0,0622	0,0601	0,0601	0,0601
Anteil BE	(7)=(5)*(6)	37,16	-356,29	-521,53	-403,04	-250,83	-120,17	0,00
Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	(8)	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574	0,0574
ex ante KK Gemeindegesamtheit	(9)=(3)*(8)	264,0	-2531,3	-3587,5	-2772,4	-1785,1	-855,3	0,0
Anteil BE	(10)	0,0436	0,0436	0,0462	0,0462	0,0448	0,0448	0,0448
Anteil BE	(11)=(9)*(10)	11,50	-110,25	-165,72	-128,07	-79,94	-38,30	0,00
ex ante KK Berlin	(12)=(7)+(11)	48,66	-466,54	-687,25	-531,11	-330,77	-158,47	0,00

Saldo der finanziellen Transaktionen (Mio. EUR)

Beteiligungsverkauf	0,47	5,28	3,30	5,60	0,26	0,26	0,26
Darlehensrückflüsse	172,95	113,65	127,3	102,4	69,61	69,62	69,00
Darlehensverzichte							
Beteiligungserwerb	704,00	506,82	1689,20	447,50	530,10	294,10	74,103
Tilgungen öffentl. Bereich	19,09	15,32	16,07	14,48	14,32	14,30	14,20
Darlehen an sonst. Bereich	111,24	206,10	144,80	146,10	343,30	693,30	993,30
Saldo	-660,91	-609,31	-1719,47	-500,08	-817,86	-931,83	-1012,35

7 Erläuterungen zu den Eckwerten der Finanzplanung

Personalausgaben (Zeile 6)

Im Juni 2024 belief sich der Personalbestand auf rund 124.4500 Vollzeitäquivalente (VZÄ) und ist demnach so hoch wie letztmalig vor 2005. Das vorrangige Ziel besteht in den nächsten Jahren darin, diesen Personalbestand angesichts der demographischen Entwicklung und des erheblichen altersbedingten Abgangs des vorhandenen Personals durch entsprechende Nachbesetzungen zu halten.

Die Fortwirkungen des aktuellen TdL-Tarifabschlusses vom 9. Dezember 2023 sowie der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen 2024 und 2025 sind in den Eckzahlen berücksichtigt. Hinzu kommen die Folgen der besoldungsrechtlichen Anpassungen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation, für die ebenfalls eine Vorsorge enthalten ist.

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 64.800 bis zum Jahre 2031 auf den dann zu verzeichnenden Höchststand von rund 68.200 Versorgungsfällen an. Gleichzeitig steigen die Beihilfeaufwendungen weiterhin deutlich an.

Es ist auch weiterhin eine Zuführung zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ in Höhe von rd. 80 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Wiedereinführung der Verbeamtung der Lehrkräfte ist vorgesehen, die durch die Verbeamtung entstehenden Minderbelastungen der Versorgungsrücklage zusätzlich zuzuführen.

Sächliche Verwaltungsausgaben (Zeile 7)

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) – also die Kosten der Verwaltung im engeren Sinne – bilden zusammen mit den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen, siehe Zeile 8) die konsumtiven Sachausgaben.

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

Die in den Eckwerten genannten Werte für die Hauptgruppen 5 und 6 für die Planungsjahre 2026-28 ergeben sich als rechnerisches Residual (vgl. hierzu Kapitel 4, S. 45): Die Werte sind so festgelegt, dass die strukturelle NKA negativ ist und die Netto-Kreditaufnahmen (Zeile 35) die rechtlich zulässigen Werte nicht übersteigen. Über die genaue Aufteilung auf die sächlichen Ausgaben einerseits und die Transferausgaben andererseits wird dabei im Zuge der Haushaltsaufstellung ebenso zu entscheiden sein wie über die Aufteilung auf die Ressorts und Verwendungszwecke.

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

Wie im vorherigen Absatz dargelegt, ergeben sich die Eckwerte für die Hauptgruppen 5 und 6 als rechnerisches Residual. Die Eckwerte bilden die Obergrenze der möglichen Ausgaben. Aus ihnen sind sowohl bisherige Ausgabenniveaus (abzgl. ggf. entfallender Ausgaben) als auch etwaige Zuwächse in den Planungsjahren abzudecken.

Investitionsausgaben (Zeile 10 und Zeile 11)

Die Investitionsausgaben erreichen unter Ausklammerung kreditfinanzierter finanzieller Transaktionsausgaben im Zeitraum 2026 bis 2028 ein Niveau von 8- 9% der bereinigten Ausgaben. Einschließlich kreditfinanzierter finanzieller Transaktionsausgaben beträgt die Investitionsquote in diesem Zeitraum rd. 11%.

Tilgung von Bundesdarlehen (Zeile 12)

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

Zinsausgaben (Zeile 13)

Die Zinsausgaben des Landes sanken in den letzten Jahren aufgrund der Möglichkeit für günstigere Anschlussfinanzierung von Bestandsschulden, der Möglichkeit, akut nicht benötigte Rücklagen als innere Darlehen zu nutzen, und generell akkommodierender Kapitalmarktbedingungen trotz der hohen und steigenden Verschuldung des Landes. Es wird jedoch in Zukunft zu spürbar höheren Zinsausgaben kommen. Ursächlich hierfür ist die kombinierte Wirkung eines erhöhten Zinsniveaus, weiter steigender Schulden des Landes, u.a. im Zusammenhang mit den geplanten kreditfinanzierten finanziellen Transaktionen, und des geringeren Volumens innerer Darlehen aufgrund des Abbaus der Rücklagen.

Zuführung SIWA (Zeile 14)

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

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2023 wurden dem SIWA auf Basis von § 15 HG 2022/23 241,5 Mio. Euro aus dem Jahresüberschuss 2023 zugeführt. Da in den Jahren 2024-28 nach den vorliegenden Eckwerten nicht mit Überschüssen zu rechnen ist, sieht die Finanzplanung planerisch keine weiteren Zuführungen an das SIWA vor.

Neben den Regelzuführungen infolge von Haushaltsüberschüssen erhält das SIWA auch Einnahmen aus Sonderzuführungen, die im Kernhaushalt in verschiedenen Fachkapiteln für planmäßige Zuführungen an das SIWA unter dem Titel 88401 – Zuführungen an das Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) – veranschlagt werden. Diese Sonderzuführungen erfolgen teilweise auch über- sowie außerplanmäßig. Beispielhaft seien die Sonderzuführung zum SIWA außerhalb des Regelverfahrens mit Zweckbindung für Investitionen in die Digitalisierung der Berliner Verwaltung genannt; für diesen Zweck wurden dem SIWA in mehreren Tranchen 102,4 Mio. Euro zugeführt. Insgesamt hat das SIWA bislang Sonderzuführungen in Höhe von 564,8 Mio. Euro erhalten.

Bereinigte Ausgaben (Zeile 15)

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

Steuereinnahmen, Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 19)

Die Ansätze der Einnahmen aus Steuern einschließlich des Finanzkraftausgleichs unter den Ländern und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen basieren für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 auf der Steuerschätzung vom Oktober 2023 sowie für die Planungsjahre 2026 bis 2028 auf der Steuerschätzung vom Mai 2024. Darin enthalten sind die verschiedenen Steuerrechtsänderungen des Bundes. Zu-

sätzlich wurden in der Steuerschätzung vom Oktober 2023 die zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Gesetzentwürfe des Bundes für ein Zukunftsfinanzierungsgesetz und ein Wachstumschancengesetz in den Ergebnissen für Berlin bereits berücksichtigt. Infolgedessen wirkte sich die gesamtstaatliche hohe Abwärtskorrektur in der Steuerschätzung vom Mai 2024 für Berlin nur noch teilweise aus. In den Ansätzen dieser Finanzplanung für die Planungsjahre ab 2026 ebenso berücksichtigt sind die verschiedenen finanzwirksamen Zusagen des Bundes, die über die Umsatzsteuerverteilung vollzogen werden. Dies betrifft:

- Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst (PöGD): Der Bund hatte den Ländern im Jahr 2020 vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie insgesamt 3,1 Mrd. Euro, verteilt auf sechs Tranchen, zugesagt. Die ausstehenden Umsatzsteuerfestbeträge für Berlin betragen voraussichtlich rd. 26 Mio. Euro (2024), rd. 31 Mio. Euro (2025) und rd. 33 Mio. Euro (2026). Die Beträge standen bereits zum Beschluss über den Haushalt 2024/2025 fest und sind daher auch im Haushalt berücksichtigt.
- Kommunale Wärmeplanung: Im Zusammenhang mit der kommunalen Wärmeplanung hat der Bund den Ländern Umsatzsteuerfestbeträge in Höhe von 100 Mio. Euro p.a. im Zeitraum 2024 bis 2028 zugesagt (Berliner Anteile rd. 4,4 Mio. Euro p.a.).
- Startchancenprogramm: Als Bestandteil des Startchancenprogramms sind neben direkten Zahlungen an die Länder auch Umsatzsteuerfestbeträge des Bundes in Höhe von 300 Mio. Euro (2024) und jeweils 600 Mio. Euro in den Jahren 2025 bis 2029 vorgesehen, wobei das Programm bis 2034 laufen soll. Die Anteile des Landes Berlin an den Umsatzsteuerfestbeträgen betragen voraussichtlich rd. 13,4 Mio. Euro (2024) sowie 2025 bis 2028 jeweils rd. 26,8 Mio. Euro p.a.
- Umsatzsteuerfestbeträge im Zusammenhang mit Asyl und Migration: Das Land Berlin wird in diesem Jahr voraussichtlich Umsatzsteuerfestbeträge in Höhe von rd. 78 Mio. € und im nächsten Jahr in Höhe von rd. 56 Mio. Euro Mio. Euro erhalten. Im Jahr t+1 wird jeweils eine Spitzabrechnung erfolgen (erstmals im Jahr 2025 für das Jahr 2024). Die Beträge sind bereits im Haushalt berücksichtigt.
- Gute-Kita-Gesetz / Kita-Qualitätsgesetz: Nach bisheriger Rechtslage werden die Umsatzsteuerfestbeträge in Höhe von 1,993 Mrd. Euro (Berliner Anteil rund 90 Mio. Euro) letztmalig im Jahr 2024 gezahlt. Im Berliner Haushalt und in der Finanzplanung war die Fortsetzung des Programms außerhalb der Steuereinnahmen als Pauschale Mehreinnahme bereits antizipiert worden. Nach dem Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur perio-

dengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung ist die Verlängerung der Umsatzsteuerfestbeträge in unveränderter Höhe auch für die Jahre 2025 und 2026 vorgesehen. Für den Haushalt und die Finanzplanung ist die Verlängerung somit saldenneutral, da die Weiterführung bereits unterstellt worden war. Die Mittel aus dem Kita-Qualitätsgesetz sind bisher nur bis einschl. 2024 als Steuereinnahmen berücksichtigt. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wird dieser Sachverhalt in die Steuerschätzung eingehen und dann auch bei den Steuereinnahmen für 2025 und 2026 berücksichtigt werden. Die bisherige pauschale Berücksichtigung an anderer Stelle in Haushalt und Finanzplanung ist dann parallel zu streichen.

Im Eckwertetableau sind die finanzkraftabhängigen Einnahmen (Zeile 19) vor der Berücksichtigung von Zensusseffekten dargestellt, siehe hierzu auch nächster Abschnitt.

Auswirkungen des Zensus (Zeile 20)

Die finanziellen Auswirkungen des Zensus für Berlin sind in Kapitel 1.2 dargestellt. Verwiesen wird erneut darauf, dass die finanziellen Auswirkungen für jedes Kalenderjahr 2022 bis 2028 bereits weitgehend feststehen. Noch nicht vollständig absehbar ist jedoch der Vollzug dieser feststehenden Beträge in den einzelnen Haushaltsjahren 2024 bis 2028. Die entsprechenden Abstimmungen zwischen Bund und Ländern sind noch nicht abgeschlossen.

Im Eckwertetableau sind für Berlin die Zensusauswirkungen für den Zeitraum des Haushaltes (2. NHH 2024 und 2025) in Höhe der veranschlagten Pauschalen Mindereinnahme „Zensus“ dargestellt. Für die Planungsjahre ab 2026 sind die erwarteten Zensusauswirkungen dargestellt.

Finanzielle Auswirkung von Steuerrechtsänderungen (Zeile 21)

Für den Planungszeitraum ab 2026 sind die finanziellen Auswirkungen der laufenden Gesetzgebungsvorhaben des Bundes auf Berlin für ein Viertes Bürokratieabbaugesetz, ein Jahressteuergesetz 2024, ein Steuerfortentwicklungsgesetz und ein Gesetz zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 berücksichtigt.

Sonstige Bundesergänzungszuweisungen (Zeile 22)

Die sonstigen Bundesergänzungszuweisungen zählen nicht zu den finanzkraftabhängigen Einnahmen. Ihre Höhe ergibt sich direkt aus dem Finanzausgleichsgesetz

(FAG). Die Höhe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 4 FAG wurden im Jahr 2023 turnusgemäß neu berechnet. Auf Grundlage der Neuberechnung wird Berlin ab 2025 einen jährlichen Betrag in Höhe von 62,831 (zuvor: 58,671) Mio. Euro erhalten. Die Kraftfahrzeugsteuer wurde im Jahr 2009 von den Ländern auf den Bund übertragen. Seitdem zahlt der Bund den Ländern einen dauerhaften Kompensationsbetrag in unveränderter Höhe (Berlin rd. 212 Mio. Euro p.a.).

Sonstige Einnahmen (Zeile 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, auch die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen des Sozialgesetzbuches.

In den Jahren 2020/21 waren die sonstigen Einnahmen aufgrund der durchgeleiteten Gelder aus den Corona-Hilfsprogrammen des Bundes stark nach oben verzerrt. Auch im DHH 2022/2023 waren die sonstigen Einnahmen noch durch Einzelsachverhalte wie die geplante Entnahme aus dem Schulbau-Sondervermögen und Bundeserstattung von Transferausgaben nach SGB für Ukraine-Geflüchtete nach oben verzerrt. Sie kehren nunmehr auf ein geringeres Niveau zurück, das einem langfristigen Durchschnittswert entspricht. Abgesehen von prognosebedingtem Aufwachsen bei den bezirklichen sonstigen Einnahmen, bei denen es sich im Wesentlichen um durchgeleitete Bundesmittel in den Bereichen KdU, Grundsicherung im Alter und Wohngeld handelt, gibt es in mehreren Einzelplänen überwiegend dämpfende Einflüsse, die entweder auf trendmäßige Entwicklungen oder auf auslaufende Bundesprogramme zurückzuführen sind.

Mehreinnahmen ergeben sich (neben den bezirklichen sonstigen Einnahmen) insbesondere im Einzelplan 05 aus der Erhöhung bundesgesetzlich geregelter Gebühren (Niveaueffekt um ca. 10 Mio. Euro ab 2026).

Rückgänge sind in den Planungsjahren durch folgende Sachverhalte zu erwarten: (i) Wie in den Vorjahren gehen die Rückflüsse aus in der Vergangenheit gewährten Wohnungsbaudarlehen kontinuierlich und nunmehr deutlich zurück. Bei hohem Zinsniveau sinkt die Bereitschaft der Fördernehmenden zur Rückzahlung von Förderdarlehen. Außerdem ist der Bestand an Darlehen in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. (ii) Wie schon in den Vorperioden sind geringere Zuteilungen von EFRE- und ESF-Mitteln der Europäischen Union zu erwarten. (iii) Um ca. 15 Mio. Euro p.a. geringere Einnahmen ggü. den Haushaltsansätzen 24/25 sind bei den GVFG-Geldern zu erwarten. (iv) Ebenso sinken die Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Regionalisierungsmittel ab 2026 um über 100 Mio. Euro durch den

Wegfall der Bundesbeteiligung am Deutschland-Ticket. (v) Im Einzelplan 03 kommt es ab 2027 wegen des Auslaufens der Bundeszuschüsse im Rahmen des smart cities Programms zu einem Rückgang der sonstigen Einnahmen um ca. 2,2 Mio. Euro.

Vermögensaktivierung (Zeile 24)

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

Pauschale Mehreinnahmen (Zeile 25)

In dieser Position ist im Wesentlichen der folgende Sachverhalt erfasst: Der Bund gewährt den Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung seit dem Jahr 2019 Umsatzsteuerfestbeträge, die aktuell mit dem Kita-Qualitätsgesetz bis zum Jahr 2024 gesetzlich gesichert sind. Der Bund hat mit der angestoßenen Änderung des FAG eine Fortführung der Leistungen an die Länder auch für die Jahre 2025 und 2026 zugesagt. Der auf Berlin entfallende Anteil von rd. 90 Mio. Euro war bisher weder im Haushalt noch in der jüngsten Steuerschätzung als Steuereinnahme berücksichtigt. Im Haushaltsansatz für das Jahr 2025 ist die Fortzahlung jedoch bereits als pauschale Mehreinnahme etatisiert. Für die Jahre ab 2026 hat Berlin entsprechende Einnahmen und Ausgaben in der Finanzplanung vorsorglich ebenfalls bereits berücksichtigt. Hiermit wird eine Kontinuität in dem sehr wichtigen Bereich der Kindertagesbetreuung gewährleistet und die Forderung bzw. Erwartung an eine weitere Unterstützung des Bundes im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik verdeutlicht.

Bereinigte Einnahmen (Zeile 26)

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

(Kalkulatorischer) Finanzierungssaldo (Zeilen 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 14.

Herleitung des Finanzierungsüberschusses bzw. -defizits vor Tilgung bzw. Kreditaufnahme (Zeilen 31-35)

In Ergänzung der Herleitung der Zielgröße – der strukturellen NKA (siehe Zeile 37 ff.) – zeigt die Herleitung des haushälterischen Finanzierungsüberschusses bzw. -defizits vor Tilgung bzw. Kreditaufnahme einen etwaigen Kreditfinanzierungsbedarf bzw. verfügbaren Überschuss an. Die Größe ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo, korrigiert um den Saldo der Rücklagenbewegungen und regelgebundenen Tilgungen der notfall- und konjunkturbedingten Kredite. Eine etwaig resultierende Kreditaufnahme muss im Einklang mit den Bestimmungen des Grundgesetzes und des BerlSchuldenbremseG stehen. Ein etwaiger Überschuss würde, sofern er sich realisiert, nach den Regeln des BerlSchuldenbremseG bzw. des jeweils geltenden Haushaltsgesetzes verteilt.

In den Planungsjahren entspricht die rechnerische Kreditaufnahme dem Saldo aus den Kreditaufnahmen für finanzielle Transaktionen, den konjunkturbedingten Kreditaufnahmen gemäß der Konjunkturkomponente abzgl. der Tilgungsverpflichtung aus erwarteten Darlehensrückzahlungen. Für 2026 ist zu berücksichtigen, dass die theoretisch möglichen konjunkturbedingten Kreditaufnahmen um den Betrag der noch vorhandenen Konjunkturausgleichsrücklage zu kürzen sind, die vor einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme zu entnehmen wäre.

	2026	2027	2028
Kreditaufnahmen für finanz. Transaktionen	811	955	1.095
Tilgungsverpflichtung aus finanz. Transakt.	70	70	70
Entnahmen KAR	163		
Konjunkturbedingte Kreditaufnahme	168	158	
Saldo Kreditaufnahme	909	1.043	1.025

Tilgung notfallbedingter Kredite (Zeilen 32 bzw. 48)

Gemäß Art. 109 Abs. 3 GG und § 2 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG ist die Aufnahmen von notfallbedingten Krediten mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Das Abgeordnetenhaus hat in dem am 17. Dezember 2020 in Kraft getretenen NHH 2020 für die dort vorgesehene Kreditaufnahme in Höhe von bis zu 7,3 Mrd. Euro eine

Tilgung in gleichmäßigen Raten über einen Zeitraum von 27 Jahren, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2023, gesetzlich festgelegt. Rechnerisch ergibt sich damit ein Tilgungsbetrag von 270,4 Mio. Euro pro Jahr. Der DHH 2022/2023 sah für das Jahr 2023 einen Tilgungsbetrag von 811 Mio. Euro vor, der die regulären Tilgungsraten der Jahre 2023 bis 2025 einschließlich abdeckt. Diese Tilgung erfolgte planmäßig im Zuge des Jahresabschlusses 2023.

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.

Der KAR wurden mit dem 2. NHH 2020 aufgrund der massiven Auswirkungen der Corona-Pandemie Mittel in Höhe des damaligen Gesamtbestands (327 Mio. Euro) entnommen. Mit dem DHH 2022/2023 wurde die KAR in zwei gleichen Jahresraten von je rund 164 Mio. Euro wieder auf den ursprünglichen Bestand gebracht. Der DHH 2024/2025 sieht für das Jahr 2024 eine Entnahme in Höhe von rund 130 Mio. und für das Jahr 2025 in Höhe von rund 33 Mio. Euro vor. Auf Basis der aktuell vorliegenden Konjunkturprognose (basierend auf der Frühjahrsprognose 2024 der Bundesregierung) ist auch 2026 mit einer negativen Konjunkturkomponente zu rechnen, was es erlauben würde, den verbleibenden Restbestand 2026 zu entnehmen. Um für künftige Bedarfe vorzusorgen, soll in den nachfolgenden Planjahren 2027 / 28 wieder ein Betrag von jährlich 80 Mio. Euro zugeführt werden. Das Zielvolumen der KAR beträgt, auf der Basis der landesrechtlichen Grundlage, derzeit 1.703 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 31) unter Anrechnung zusätzlicher Größen abgeleitet, die sachgerecht den strukturellen, um Konjunktur- und Vermögenseffekte bereinigten Status des Haushalts abbilden. Um unerwartete

Entwicklungen abfedern zu können, wird für einen Haushalt ein Puffer von mindestens 100 Mio. Euro zur strukturellen Null als angemessen erachtet. Die detaillierte Herleitung einzelner Komponenten, die in die Berechnung der strukturellen NKA einfließen, ist in Kapitel 6 dargestellt.

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

Nachrichtlich: (erwartete) tatsächliche SIWA-Abflüsse (Zeile 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 häushälterischen 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 2024ff. handelt es sich um technische Fortschreibungen des Schuldenstands vom 31.12.2023 auf der Basis der Planungszahlen.

Zeile 57 weist den gesamten Schuldenstand (Kreditmarkt, Verwaltungsschulden, Inneres Darlehen, Kassenkredite) aus, Zeile 58 als Teilmenge darunter nur den Schuldenstand am Kreditmarkt. Zeile 59 weist die Schulden in den Extrahaushalten des Landes aus.

8 Gemeinsames Schema

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

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)

Einnahmeart	Position	Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)				
		2024	2025	2026	2027	2028
Einnahmen der laufenden Rechnung	1	35.445	36.859	37.659	38.882	40.038
Steuern	11	27.544	28.822	29.707	30.739	31.825
steuerähnliche Abgaben	12	44	44	43	43	44
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	13	526	523	532	584	630
Zinseinnahmen	14	21	22	22	22	22
laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Schuldendiensthilfen)	15	6.085	6.206	5.941	6.075	6.096
vom öffentlichen Bereich	151	5.546	5.670	5.448	5.546	5.564
vom Bund	1511	5.285	5.403	5.200	5.294	5.312
sonstige v von Ländern	1513	117	120	115	115	115
von Bezirken	1514	20	20	17	18	18
von Sozialversicherungsträgern	1516	123	126	115	118	118
vom sonst. öffentl. Bereich	1517	1	1	1	1	1
von anderen Bereichen	152	539	536	493	529	532
Schuldendiensthilfen	16	54	57	59	59	59
vom Bund	1611	0	0	0	0	0
von anderen Bereichen	162	54	57	59	59	59
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	17	1.171	1.185	1.355	1.359	1.362
Gebühren, sonstige Entgelte	171	1.043	1.050	1.207	1.211	1.212
sonstige Einnahmen	172	128	135	148	149	150
Einnahmen der Kapitalrechnung	2	1.101	856	742	753	756
Veräußerung von Sachvermögen	21	16	16	11	10	11
Vermögensübertragungen	22	930	711	646	658	661
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	2211	365	388	387	388	376
vom sonstigen öffentlichen Bereich	2215	422	177	94	106	121
Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen	222	141	144	162	162	162
sonstige Vermögensübertragungen	223	2	2	2	2	2
von anderen Bereichen	2234	2	2	2	2	2
Darlehensrückflüsse	23	127	102	70	70	69
von Sonstigen im Inland	2321	127	102	70	70	69
Veräußerung von Beteiligungen u. dgl. Gewährleistungen	24	13	13	1	1	1
Globale Mehr-/Mindereinnahmen	3	-400	-285	-977	-1.211	-1.346
Bereinigte Einnahmen	4	36.146	37.430	37.424	38.424	39.448
Besondere Finanzierungsvorgänge	5	4.170	2.708	923	857	840
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	51	1.683	440	642	776	758
Entnahme aus Rücklagen	52	2.482	2.268	281	81	82
Überschüsse aus Vorjahren	53	5	0	0	0	0
Zu- und Absetzungen	6	416	428	416	416	415
Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)	64	416	428	416	416	415
Einnahmenvolumen	7	40.732	40.566	38.763	39.696	40.703

und Ausgaben nach Arten

Mio. € (Rundungsdifferenzen möglich)					Ausgaben	
2024	2025	2026	2027	2028	Position	Ausgabeart
35.043	37.498	34.032	34.860	35.827	1	Ausgaben der laufenden Rechnung
12.299	12.890	12.700	13.000	13.300	11	Personalausgaben
11.868	11.945	10.620	10.594	10.842	12	laufender Sachaufwand
6.209	6.254	5.370	5.375	5.542	121	sächliche Verwaltungsausgaben
5.329	5.372	5.060	5.026	5.100	123	Erstattungen an andere Bereiche
331	319	190	193	200	124	sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke
1.110	1.290	1.300	1.440	1.590	13	Zinsausgaben
0	0	0	0	0	1311	an Bund
1.110	1.290	1.300	1.440	1.590	1322	für Kreditmarktmittel
9.756	11.361	9.401	9.815	10.085	14	laufende Zuweisungen und Zuschüsse
652	989	668	679	688	141	an öffentlichen Bereich
319	323	333	341	345	1411	an Bund
95	193	95	96	97	1413	sonstige an Länder
2	2	2	2	2	1415	sonstige an Bezirke
30	30	30	30	30	1416	an Sondervermögen
207	441	208	211	214	1418	an Sozialversicherungsträger
9.104	10.372	8.733	9.136	9.397	142	an andere Bereiche
4.608	5.448	4.247	4.532	4.725	1422	sonstige an Unternehmen und öffentliche Einrichtungen
3.555	3.620	3.671	3.758	3.820	1423	Renten, Unterstützungen u.ä.
937	1.301	813	844	850	1424	an soziale u. ähnliche Einrichtungen
4	3	3	2	2	1425	an Ausland
10	12	11	10	10	15	Schuldendiensthilfen
10	12	11	10	10	152	an andere Bereiche
9	12	11	10	10	1521	an Unternehmen u. öffentl. Einrichtungen
1	0	0	0	0	1522	an Sonstige im Inland
5.261	4.028	4.307	4.334	4.372	2	Ausgaben der Kapitalrechnung
1.209	980	1.054	1.033	1.128	21	Sachinvestitionen
2.196	2.434	2.358	2.293	2.156	22	Vermögensübertragungen
97	97	82	77	80	223	Vermögensübertragungen
145	146	343	693	993	23	Darlehen
1.689	447	530	294	74	24	Erwerb von Beteiligungen u.ä.
16	14	14	14	14	25	Schuldentilgung an öffentlichen Bereich
15	14	14	14	14	251	an Bund
1	0	0	0	0	252	an Sondervermögen
6	6	7	7	7	26	Gewährleistungen
0	-1.411	0	0	0	3	Globale Mehr-/Minderausgaben
40.304	40.116	38.339	39.193	40.199	4	Bereinigte Ausgaben
12	22	5	84	84	5	Besondere Finanzierungsvorgänge
3	3	3	3	3	51	Tilgungsausgaben am Kreditmarkt
4	19	5	84	84	52	Zuführung an Rücklagen
5	0	0	0	0	53	saldierter Fehlbetrag
416	427	419	419	420	6	Zu- und Absetzungen
416	427	419	419	420	64	Nettostellungen (Verrechnungen u.ä.)
40.732	40.565	38.763	39.696	40.703	7	Ausgabevolumen

Kompendium wichtiger Fachbegriffe

bereinigte

Ausgaben

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

investive

Ausgaben

siehe → Investitionsausgaben

konsumtive

Ausgaben

siehe laufende → Ausgaben

laufende

Ausgaben

Summe der Personalausgaben, konsumtiven → Sachausgaben und Zinsausgaben

Ausgabevolumen

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

Bruttoinlandsprodukt

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

Bruttowertschöpfung

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

Budgetsemielastizität

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

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

Bundesergänzungszuweisungen

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

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

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

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

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

Deckungslücke

Unterschiedsbetrag zwischen → Ausgabevolumen und → Einnahmenvolumen

Defizit

siehe → Finanzierungsdefizit

konjunkturelles

Defizit

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

kann nur mithilfe theoretischer Modelle ermittelt werden.

strukturelles

Defizit

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

Defizitquote

Verhältnis des → Finanzierungsdefizits zu den bereinigten → Ausgaben

bereinigte

Einnahmen

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

investive

Einnahmen

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

finanzkraftabhängige

Einnahmen

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

konsumtive

Einnahmen

siehe laufende → Einnahmen

laufende

Einnahmen

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

Einnahmen aus Vermögensaktivierung

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

Einnahmenvolumen

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

Extrahaushalt

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

bundesstaatlicher

Finanzausgleich

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

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

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

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

existieren *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*. Siehe → Bundesergänzungszuweisungen.

besondere

Finanzierungsausgaben

Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen, Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen

Finanzierungsdefizit

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

besondere

Finanzierungseinnahmen

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

Finanzierungssaldo

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

Föderalismusreform I

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

Föderalismusreform II

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

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

ausgeglichener

Haushalt

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

Investitionsausgaben

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

eigenfinanzierte

Investitionen

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

Investitionsquote

Verhältnis der → Investitionsausgaben zu den bereinigten Ausgaben

Kapitalrechnung

umfasst die investiven → Einnahmen und → Ausgaben.

Kassenkredite

kurzfristige Kreditaufnahme zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen

Kennziffersystem

Der → Stabilitätsrat bedient sich bei der fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eines Systems, das aus den Kennziffern (struktureller) → Finanzierungssaldo je Einwohner, → Kreditfinanzierungsquote, → Zins-Steuer-Relation und Schuldenstand je Einwohner besteht. Für den Bereich der Länder ist zu jeder Kennziffer – ermittelt auf Basis des Länderdurchschnitts – ein Schwellenwert festgelegt. Die Kennziffern für den Bund werden aus dessen eigener Vergangenheitsentwicklung hergeleitet. Überschreitet eine Gebietskörperschaft eine Mehrzahl von Schwellenwerten (d.h. drei von vier), leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung (»Evaluation«) ein, ob der betreffenden Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht.

Kernhaushalt

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

Konjunkturkomponente

siehe konjunkturelles → Defizit

Kreditfinanzierungsquote

Verhältnis von → Neuverschuldung zu bereinigten → Ausgaben

Mischfinanzierungen

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

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

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

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

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

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

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

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

Nettokreditaufnahme

siehe → Neuverschuldung

strukturelle

Nettokreditaufnahme (NKA)

Die strukturelle NKA ist die um u.a. die konjunkturelle Wirkung auf das Budget,

Einmaleffekte und finanzielle Transaktionen bereinigte Nettokreditaufnahme. Sie ist sowohl in der landesrechtlichen Regelung als auch für die Überwachung durch den Stabilitätsrat die Zielgröße für die Einhaltung der Schuldenbremse.

Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

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

Wesentliche Reformelemente:

- Umsatzsteuervorwegausgleich und horizontaler Länderfinanzausgleich wurden abgeschafft. Die horizontale Umverteilung zwischen den Ländern erfolgt allein über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer-Verteilung. Die Gemeindefinanzkraft wird dabei statt mit den bisherigen 64 % zu 75 % berücksichtigt.
- Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen werden fortgeführt, Ausgleichsgrad und -tarif dabei erhöht.
- Sonderbedarfs-BEZ für neue Länder und Berlin sowie Konsolidierungshilfen entfielen, Entflechtungsmittel in Umsatzsteuer-Festbetrag umgewandelt; neue Gemeindesteuerkraft-BEZ und Forschungs-BEZ (Berlin nicht beteiligt).
- Fortführung GVFG-Bundesprogramm, Einführung Sanierungshilfen für Saarland und Bremen; Stabilitätsrat: auch Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse.
- Aufgabenerledigung im Bundesstaat: Bund für Verwaltung der Bundesautobahnen verantwortlich (u.a. Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung); Ausweitung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes auf kommunale Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen und Ausweitung Unterhaltsvorschuss.
- Der Stabilitätsrat überwacht seit 2020 auch die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder.

Neuverschuldung

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

Positionen der Finanzplanung

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

Potentialpfad

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

Primärausgaben

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

Primärdefizit

negativer → Primärsaldo

Primäreinnahmen

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

Primärhaushalt

Rechnerischer Teil des Haushalts, wie er sich aus der Zusammenstellung von → Primäreinnahmen und → Primärausgaben ergibt. Die Absicht des Primärhaushalts ist

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

Primärsaldo

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

Produktionslücke

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

Produktionspotential

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

konsumtive

Sachausgaben

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

laufender

Sachaufwand

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

Sanierungsprogramm

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

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, für finanzielle Transaktionen und bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen. Eine Übergangsregelung ließ den Abbau bestehender struktureller Defizite beim Bund bis Ende 2015 und bei den Ländern bis Ende 2019 zu.

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 Regelfall 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 europäischen Fiskalregeln (früher: gesamtstaatliche strukturelle Defizitobergrenze; heute: Primärausgabepfad).

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

Siehe auch → Kennziffersystem, → Standardprojektionen.

Standardprojektion

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

gesamtwirtschaftliche

Steuerquote

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

Symmetriegebot

Im Rahmen der Schuldenbremse besagt das Symmetriegebot, dass Schuldenaufnahmen, die unter den Ausnahmeregeln erfolgen, konzeptionell immer eine korrespondierende Tilgungsverpflichtung gegenübersteht. So müssen in einer Rezession

aufgenommene konjunkturbedingte Kreditaufnahmen in Boom-Zeiten aus Steuermehreinnahmen getilgt werden, notfallbedingte Kreditaufnahmen im Rahmen des grundgesetzlich vorgeschriebenen Tilgungsplanes und Kreditaufnahmen für werthaltige Beteiligungserwerbe bzw. Darlehensvergaben (finanzielle Transaktionen) aus Beteiligungsverkäufen und Darlehensrückzahlungen.

finanzielle

Transaktionen

Finanzielle Transaktionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie für die Finanzvermögensbilanz des Landes neutral sind, weil sie eine symmetrische Bilanzverlängerung bzw. -kürzung darstellen. 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).

