

19. Wahlperiode

## **Jahresbericht 2021 (Band 2)**

### **des Rechnungshofs von Berlin gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung**

Der Senat von Berlin hat am 22. September 2020 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 18/3058). Der Rechnungshof prüft diese Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe gemäß Artikel 95 Verfassung von Berlin und § 88 Landeshaushaltsordnung (LHO). Er fasst wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO).

Der Jahresbericht 2021 wird ausnahmsweise in zwei Bänden erstellt. Der bereits am 26. April 2021 veröffentlichte Band 1 enthielt ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins sowie Feststellungen, die sich bei der Prüfung von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts ergeben haben. Im nachstehenden Band 2 wird über die Finanzlage und finanzwirtschaftliche Entwicklung Berlins, insbesondere unter dem Einfluss der Corona-Pandemie, sowie das wesentliche Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 berichtet.

Der Rechnungshof legt den Jahresbericht 2021 (Band 2) hiermit dem Abgeordnetenhaus zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und zum Beschluss über einzuleitende Maßnahmen im Rahmen des Entlastungsverfahrens vor (§ 114 LHO).

Berlin, 6. Dezember 2021

Rechnungshof von Berlin

Karin Kligen  
Präsidentin



# **Jahresbericht 2021**

**(Band 2)**

## **Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin  
Alt-Moabit 101 c/d  
10559 Berlin

Telefon: (030) 88613-0  
Telefax: (030) 88613-120  
Internet: [www.berlin.de/rechnungshof](http://www.berlin.de/rechnungshof)  
E-Mail: [poststelle@rh.berlin.de](mailto:poststelle@rh.berlin.de)  
(Kein Zugang für qualifiziert  
elektronisch signierte Dokumente)

Foto S. 1: Fotostudio Ludwig  
Rheinstraße 45  
12161 Berlin

Druck & Bindung: Brandenburgische Universitätsdruckerei  
und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH  
Karl-Liebknecht-Straße 24-25  
14476 Potsdam

## Vorwort der Präsidentin

Der Rechnungshof legt in diesem Jahr seinen Bericht ausnahmsweise in zwei Teilen vor. Der erste Teil, der im April erschien, enthält Prüfungsergebnisse aus allen fünf Prüfungsgebieten. Im jetzigen zweiten Teil geht es um die Finanzlage Berlins. Sie ist, wie könnte es anders sein, von der Corona-Pandemie geprägt.



Ein Schwerpunkt des Beitrags ist die hohe Verschuldung des Landes. Die Schuldenbremse hat in der Pandemie ihre erste Bewährungsprobe bestanden: Die Ausnahmeregelung für Not-situationen ermöglichte es, auf finanzielle Mehrbedarfe in der Krise zu reagieren. Der Rechnungshof sieht die Aufnahme neuer Schulden zur Bewältigung der Situation grundsätzlich als gerechtfertigt an, kritisiert in seinem Bericht aber die konkrete Umsetzung durch das Land Berlin. Das Abgeordnetenhaus hat eine Kreditermächtigung von 7,3 Mrd. € zur Bekämpfung der Pandemie beschlossen. Der Rechnungshof kritisiert, dass diese im Jahr 2020 vollständig ausgeschöpft wurde, obwohl sie in diesem Jahr nur teilweise benötigt wurde. Die nicht verbrauchten 5,4 Mrd. € sind in eine Rücklage geflossen, die für die Folgejahre zur Verfügung stehen soll. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Kredite auch in den Folgejahren nur zum Zweck der Bewältigung der Krise verwendet werden dürfen. Die hohe Verschuldung im Kernhaushalt sowie bei den landeseigenen Unternehmen kann in der Zukunft zu einem Risiko für die Berliner Finanzen werden. Der Rechnungshof fordert daher die schnellstmögliche Tilgung der notlagenbedingt aufgenommenen Kredite.

Auch bundesweit hat die Debatte um die Zukunft der Schuldenbremse wieder an Bedeutung gewonnen. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben dazu im Oktober eine „Berliner Erklärung“ verabschiedet, in der sie inhaltliche Prioritäten und Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Haushalte fordern. „Die Einhaltung der Schuldenbremse bleibt ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik“, heißt es darin.

Mein Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs, die auch den zweiten Teil des Jahresberichts noch unter den erschwerten Bedingungen der Pandemie erstellt haben. Ebenso bedanke ich mich für die gute Zusammenarbeit mit dem bisherigen Senat und Abgeordnetenhaus und freue mich auf die Zusammenarbeit mit dem neuen Senat und dem Abgeordnetenhaus der 19. Wahlperiode.

Ihre

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Karin Kligen'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Karin Kligen



**Jahresbericht 2021  
(Band 2)**



I.

Der Rechnungshof ist gemäß Art. 95 Verfassung von Berlin (VvB) eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Stellung und Organisation des Rechnungshofs sind im Rechnungshofgesetz (RHG) geregelt, seine Aufgaben und Befugnisse ergeben sich im Wesentlichen aus der Landeshaushaltsordnung (LHO).

II.

Der Jahresbericht 2021 (Band 2) ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,

Vizepräsident Django Peter Schubert,

Direktor bei dem Rechnungshof Michael Theis,

Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank und

Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel

am 1. November 2021 beschlossen worden.



## Inhaltsverzeichnis

	T	Seite
<b>Allgemeines</b>		
1 Vorbemerkungen	1	10
2 Finanzlage des Landes Berlin		11
2.1 Zusammenfassung	4	11
2.2 Einhaltung der Schuldenbremse		13
2.2.1 Nachtragshaushalte mit Kreditermächtigung	5	13
2.2.2 Feststellung der Notsituation	6	15
2.2.3 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	7	16
2.2.4 Pandemierücklage	8	18
2.2.5 Verursachungszusammenhang	11	20
2.3 Corona-Maßnahmen		23
2.3.1 Einnahmen und Ausgaben	13	23
2.3.2 Soforthilfeprogramme	14	26
2.3.3 Coronabedingte Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2021	15	29
2.3.4 Gesamtkonzept Soforthilfe 2021	16	30
2.4 Verschuldungslage		32
2.4.1 Anstieg der Verschuldung im Kernhaushalt	18	32
2.4.2 Verschuldung im Ländervergleich	19	33
2.4.3 Schulden in Berliner Landesunternehmen	20	35
2.5 Entwicklung und Perspektiven		40
2.5.1 Prognostizierte Entwicklung im Jahr 2021	23	40
2.5.2 Perspektiven für die Haushaltsjahre 2022/2023	24	44
2.5.3 Perspektiven für die Haushaltsjahre 2024/2025	28	49
2.6 Erwartung	31	53
2.7 Detaillierte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2020		54
2.7.1 Übersicht	32	54
2.7.2 Finanzierungssaldo	33	55
2.7.3 Primärsaldo und Zinsausgaben	34	56
2.7.4 Einnahmen	35	57
2.7.5 Ausgaben	40	63

	T	Seite
<b>Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2019</b>		
3 Haushalts- und Vermögensrechnung		76
3.1 Einleitung	52	76
3.1.1 Haushaltskreislauf	53	76
3.1.2 Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung	55	78
3.2 Haushaltsplan	58	80
3.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)	59	81
3.4 Haushaltsrechnung	61	81
3.4.1 Kassenreste	62	82
3.4.2 Abschlussergebnisse	63	82
3.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben	64	83
3.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis	65	83
3.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis	66	84
3.4.6 Finanzierungsrechnung	67	84
3.4.7 Haushaltsreste	68	85
3.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/ Gesamtergebnis	69	86
3.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse	70	86
3.4.10 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan	71	87
3.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen	72	87
3.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben	73	88
3.5 Vermögensrechnung	74	88
3.5.1 Vermögensübersicht	75	88
3.5.2 Veränderung des Vermögens	76	89
3.5.3 Sachanlagevermögen	78	90
3.5.4 Finanzanlagevermögen	79	91
3.5.5 Umlaufvermögen	80	92
3.5.6 Rücklagevermögen	81	92
3.5.7 Stiftungsvermögen	82	93
3.5.8 Entwicklung des Vermögens und der Schulden	83	93



	T	Seite
3.5.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	84	94
3.5.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens	85	94
3.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben	86	95
3.7 Zusammenfassung und Erwartung	87	95
4 Kreditaufnahme		95
4.1 Einleitung	88	95
4.2 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze	89	96
4.3 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen	90	97
4.4 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)	92	99
4.5 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten	94	100
4.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung	95	100
4.7 Erwartung	96	100

## Abkürzungsverzeichnis

AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
BerlSchuldenbremseG	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIM GmbH	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BSR	Berliner Stadtreinigungsbetriebe
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BWB	Berliner Wasserbetriebe
COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz	Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen
Drs	Drucksache (des Abgeordnetenhauses von Berlin)
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
FBB (GmbH)	Flughafen Berlin Brandenburg (GmbH)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HG 18/19	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019)
HG 20/21	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021)
HG 22/23	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023) – im Entwurf
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HPI	Haushaltsplan
IBB	Investitionsbank Berlin
i. d. F.	in der Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik



IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG 18/19	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019)
NHG 19	Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019)
NHG 20	Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)
NHG 20/21	Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021)
RHG	Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz)
Rn.	Randnummer(n)
SanG	Sanierungshilfengesetz
sFEU	sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SIWA(NA)	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (und Nachhaltigkeitsfonds)
SIWA ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt
SWB	Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin
T	Textziffer(n)
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Vivantes GmbH	Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH
VKZ	Vermögenskennziffer(n)
VV Org-ProFiskal	Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal
VvB	Verfassung von Berlin



## Allgemeines

### 1 Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof prüft die Rechnungen sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Er berichtet darüber jährlich dem Abgeordnetenhaus und unterrichtet gleichzeitig den Senat (Art. 95 Abs. 3 VvB).
- 2 Der Jahresbericht 2021 wird vom Rechnungshof in zwei Bänden herausgegeben. Der am 26. April 2021 veröffentlichte Band 1 enthält ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins.<sup>1</sup>

Im vorliegenden Band 2 wird über die Entwicklung der Finanzlage Berlins sowie über das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2019<sup>2</sup> berichtet.

- 3 Die in beiden Bänden zusammengefassten Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs sowie daraus abgeleiteten Erwartungen und Empfehlungen dienen dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2019, ggf. einzuleitende Maßnahmen und die Missbilligung von Verwaltungshandeln (vgl. Art. 94 Abs. 2 VvB, §§ 97, 114 LHO).<sup>3</sup>

---

1 Drs 18/3623

2 Drs 18/3058

3 Zu den Prüfungsaufgaben und -maßstäben sowie zum Prüfungs- und Berichtsverfahren wird im Übrigen auf die Vorbemerkungen zum Jahresbericht 2021, Band 1 (Drs 18/3623) hingewiesen.

## 2 Finanzlage des Landes Berlin

*Das Abgeordnetenhaus hat im Jahr 2020 eine Ermächtigung für pandemiebedingte Kreditaufnahmen von 7,3 Mrd. € erteilt, die der Senat vollständig ausgeschöpft hat. Die Kredite wurden allerdings im Jahr 2020 nur teilweise benötigt und Mittel von 5,4 Mrd. € wurden einer Pandemierücklage zugeführt. Die Verschuldung des Landes erreichte mit 63,7 Mrd. € zum Ende des Jahres 2020 einen neuen Höchststand. Für die Tilgung der notsituationsbedingten Kredite ist ein Zeitraum von 27 Jahren vorgesehen. Der Entwurf des Senats für den Doppelhaushalt 2022/2023 sieht einen Haushaltsausgleich durch Einsatz aller Rücklagen vor und die aktuelle Finanzplanung weist für die Jahre 2024 und 2025 Finanzierungslücken von jeweils mehr als 2,7 Mrd. € aus. Im Sinne einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik hält der Rechnungshof eine Rückkehr zu strukturell ausgeglichen Haushalten und einen Schuldenabbau im Konjunkturverlauf für dringend geboten.*

### 2.1 Zusammenfassung

- 4 Die Schuldenbremse hat in der Corona-Pandemie ihre erste Bewährungsprobe bestanden. Abgeordnetenhaus und Senat waren durch Inanspruchnahme der landesgesetzlich vorgesehenen Ausnahmeregelung für Notsituationen schnell in der Lage, auf die durch die Pandemie entstandenen finanziellen Mehrbedarfe zu reagieren. Dabei wäre allerdings die gesetzlich verankerte Unterscheidung von konjunkturbedingter und notsituationsbedingter Kreditermächtigung geboten gewesen. Darüber hinaus hätte im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushalt (NHG 20/21)<sup>4</sup> wegen der gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt (NHG 20)<sup>5</sup> um 1,3 Mrd. € erhöhten Kreditermächtigung das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation erneut festgestellt werden müssen.

Der Senat hat die Kreditermächtigung von 7,3 Mrd. € im Jahr 2020 vollständig ausgeschöpft. Dies war für die Bewältigung der Pandemie im Haushaltsjahr 2020 nicht notwendig. Die Senatsverwaltung für Finanzen bezifferte die coronabedingten Einnahmen des Jahres 2020 ohne diese Kredite auf 2,9 Mrd. € und die coronabedingten Ausgaben auf 3,4 Mrd. €. Somit wären für diese Ausgaben im Jahr 2020 nur 0,5 Mrd. € Kreditmittel erforderlich gewesen. Im Ergebnis wurden 5,4 Mrd. € einer Pandemierücklage zugeführt, die kreditfinanziert ist. Für die Bewältigung der Pandemiefolgen stehen dadurch in den Folgejahren Haushaltsmittel in erheblichem Umfang zur Verfügung.

4 Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021 – NHG 20/21) vom 17. Dezember 2020 (GVBl. S. 1487)

5 Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – NHG 20) vom 11. Juni 2020 (GVBl. S. 539)

Zwischen den pandemiebedingten Mehrausgaben und einer dadurch verursachten Neuverschuldung muss in jedem Haushaltsjahr ein Verursachungszusammenhang transparent dargelegt, nachweislich gegeben sein und festgestellt werden. Ein solcher Zusammenhang muss dabei sowohl inhaltlich als auch zeitlich bestehen. Für den Nachweis des Verursachungszusammenhangs reicht es grundsätzlich nicht aus, wenn die Fachverwaltungen darauf verweisen, dass ursprünglich Mittel im Jahr 2020 für eine Maßnahme zwar veranschlagt, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht verausgabt werden konnten.

Aus dem ursprünglichen sogenannten 500-Mio.-Paket des Jahres 2020 sind nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen rd. 330 Mio. € nicht abgeflossen. Die während der Pandemie aus Mitteln des 500-Mio.-Pakets zusätzlich beschaffte IKT muss durch ein systematisches Vorgehen ersetzt werden. Die bisher vorgesehenen Haushaltsansätze der IKT-Bedarfe für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 sind zu überprüfen.

Durch die Kreditaufnahme von 7,3 Mrd. € erreichte die Verschuldung Berlins zum Ende des Jahres 2020 mit 63,7 Mrd. € einen neuen Höchststand. Der Schuldenabbau in den Jahren nach der Finanzkrise wurde durch ein stetig fallendes Zinsniveau unterstützt. Ein solcher Effekt ist für die Folgejahre nicht sicher zu erwarten. Vielmehr besteht mittelfristig ein höheres Risiko, dass steigende Zinsausgaben den Landeshaushalt dauerhaft und erheblich belasten.

In der Pandemie wurde deutlich, wie stark die Anfälligkeit des Landeshaushalts für Finanzbedarfe der landeseigenen Unternehmen ist. Von den im Zeitraum 2010 bis 2023 geleisteten und geplanten Kapitalzuführungen einschließlich der eigenkapitaleretzenden Gesellschafterdarlehen in Höhe von rd. 2,6 Mrd. € entfallen rd. 53 % auf den Zeitraum nach Beginn der Pandemie.

Die hohe Verschuldung im Kernhaushalt und bei den landeseigenen Unternehmen kann zum Risiko für die Tragfähigkeit der Finanzen des Landes Berlin werden. Mit Blick auf die aktuelle Entwicklung empfiehlt der Rechnungshof eine schrittweise Rückführung der Verschuldung. Insbesondere sollten die notsituationsbedingten Kredite schnellstmöglich getilgt werden. Dies verschafft Berlin den notwendigen finanziellen Spielraum für künftige Notsituationen.

Die Pandemie hat auch im Jahr 2021 gravierende Auswirkungen auf den Landeshaushalt. So bleiben die Steuereinnahmen deutlich unter dem vor der Pandemie geschätzten Niveau. Gleichzeitig wird mit 6,8 Mrd. € höheren Ausgaben gegenüber dem Jahr 2019 gerechnet. Das Finanzierungsdefizit des Jahres 2021 wird nach der Prognose zum Stichtag 30. Juni 2021 bei rd. 3 Mrd. € liegen.

Der Entwurf des Senats für den Doppelhaushalt 2022/2023 weist bereinigte Einnahmen von 30,9 bzw. 32,7 Mrd. € sowie bereinigte Ausgaben von 33,2 bzw. 34,7 Mrd. € aus, es wird dementsprechend mit einem Finanzierungsdefizit von 2,3 bzw. 2,0 Mrd. € gerechnet. Zum Ausgleich sollen alle noch vorhandenen

zentralen Rücklagen von 3,5 Mrd. € eingesetzt und damit aufgezehrt werden. Dies würde die künftigen finanziellen Handlungsmöglichkeiten des Landes deutlich einschränken.

Der Ausgabepfad des Landeshaushalts muss spätestens mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 an die dann vorhandene Einnahmelinie angepasst werden, um das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts so bald wie möglich zu erreichen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs sollten hierfür eine Begrenzung der Zuwachsraten bei den konsumtiven Ausgaben und eine Priorisierung der Investitionsmaßnahmen geprüft werden. Darüber hinaus sollte die Veranschlagung pauschaler Minderausgaben im Umfang von mehreren Milliarden Euro vermieden werden.

Der Rechnungshof hält die Rückkehr zu strukturell ausgeglichenen Haushalten durch eine schrittweise, am Konjunkturverlauf orientierte Konsolidierung im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik für dringend geboten.

## **2.2 Einhaltung der Schuldenbremse**

### **2.2.1 Nachtragshaushalte mit Kreditermächtigung**

- 5 Das Abgeordnetenhaus hat mit dem zweiten Nachtragshaushalt (NHG 20/21) eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung von 7,3 Mrd. € beschlossen.<sup>6</sup> Diese lag damit um 1,3 Mrd. € höher als die des ersten Nachtragshaushalts 2020 (NHG 20), der bereits eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung von 6 Mrd. €<sup>7</sup> vorgesehen hat. Eine konjunkturbedingte Kreditermächtigung sieht das NHG 20/21 nicht vor.

Das Abgeordnetenhaus ist damit im Ergebnis der Beschlussempfehlung<sup>8</sup> des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses gefolgt. Der Entwurf des Senats für das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz<sup>9</sup> sah ursprünglich noch eine Kreditermächtigung von insgesamt rd. 5,1 Mrd. € vor. Dabei wurde zwischen einer konjunkturbedingten Kreditermächtigung und einer notsituationsbedingten Kreditermächtigung differenziert. Diese Unterscheidung berücksichtigte der Senat auch in seinen Ergänzungen zum Entwurf des NHG 20/21 (Nachschiebelisten).<sup>10</sup> Der Senat schlug unter Hinweis auf die Stellungnahme des Rechnungshofs vom 23. Juli 2020 an den Hauptausschuss sowohl konjunkturbedingte als auch notsi-

---

6 Art. 1 Nr. 2 NHG 20/21

7 Art. 1 Nr. 2 NHG 20

8 Drs 18/3221

9 vgl. Drs 18/2738 bzw. Drs 18/2738 Neu (aktualisierte Fassung vom 7. Juli 2020)

10 Schreiben des Senats vom 15. und 30. September 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/2926 AT und 18/2926 AT-3)

tuationsbedingte Kreditermächtigungen vor, in jeweils unterschiedlicher Höhe und nach Jahren getrennt.<sup>11</sup>

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die konjunkturbedingte Kreditaufnahme nach § 4 BerlSchuldenbremseG<sup>12</sup>, über die insbesondere auch konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen ausgeglichen werden können, und die Kreditaufnahme zur Bewältigung der Notsituation nach § 2 BerlSchuldenbremseG voneinander zu trennen sind. Aus Sicht des Rechnungshofs ist nach dem BerlSchuldenbremseG die Möglichkeit der konjunkturbedingten Kreditaufnahme vorrangig zu prüfen. Soweit die Voraussetzungen für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme erfüllt sind, besteht keine Notsituation. Erst für einen darüber hinaus bestehenden Finanzierungsbedarf hätte geprüft und dargelegt werden müssen, inwieweit dieser über eine notsituationsbedingte Kreditaufnahme hätte gedeckt werden müssen.

**Ansicht 1: Entwicklung der Kreditermächtigungen nach §§ 2 und 4 BerlSchuldenbremseG in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 (in Mrd. €)**

	Konjunkturbedingte Kreditermächtigung (§ 4 BerlSchuldenbremseG)			Notsituationsbedingte Kreditermächtigung (§ 2 BerlSchuldenbremseG)			Kreditermächtigung nach dem BerlSchuldenbremseG gesamt		
	2020	2021	gesamt	2020	2021	gesamt	2020	2021	gesamt
Entwurf des Senats zum NHG 20/21	1,632	0,489	2,121	3,009	0,000	3,009	4,641	0,489	5,130
Nachschiebeliste des Senats zum NHG 20/21	1,531	0,652	2,183	3,817	0,000	3,817	5,348	0,652	6,000
Erneuerte Nachschiebeliste des Senats zum NHG 20/21	1,531	0,652	2,183	4,417	0,000	4,417	5,948	0,652	6,600
Beschlussempfehlung des Hauptausschusses	0,000	0,000	0,000	7,300	0,000	7,300	7,300	0,000	7,300
<b>NHG 20/21</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>7,300</b>	<b>0,000</b>	<b>7,300</b>	<b>7,300</b>	<b>0,000</b>	<b>7,300</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten: Drs 18/2738 Neu, rote Nrn. 18/2926 AT und 18/2926 AT-3, Drs 18/3221, NHG 20/21

Das Abgeordnetenhaus hat zum NHG 20/21 folgenden Auflagenbeschluss gefasst: „Soweit es der Haushalt des Landes hinsichtlich der Einnahmen oder der Notwendigkeit coronabedingter Ausgaben sowie die wirtschaftliche Entwicklung der Landesbeteiligungen unter saldierter Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben erforderlich macht, hat der Senat über einen Nachtragshaushalt eine zusätzliche Kreditermächtigung zu beantragen [...]“<sup>13</sup>. Der Senat hat bis zum Ende

11 vgl. Schreiben des Senats vom 15. September 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2926 AT), S. 2 f. und 5 f., sowie Schreiben des Senats vom 30. September 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2926 AT-3), S. 2 f. und 5 f.

12 Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

13 Plenarprotokoll 18/68 vom 10. Dezember 2020, S. 8192

der 18. Wahlperiode keinen weiteren Entwurf für ein Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorgelegt.

Im Ergebnis hat die Schuldenbremse ihre Bewährungsprobe bestanden. Das Abgeordnetenhaus und der Senat waren durch die Inanspruchnahme der im BerlSchuldenbremseG vorgesehenen Ausnahme für Notsituationen in der Lage, auf die durch die Pandemie entstandenen finanziellen Mehrbedarfe zu reagieren. Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre dabei aber die Einhaltung der Unterscheidung von konjunkturbedingter und notsituationsbedingter Kreditermächtigung geboten gewesen.

## 2.2.2 Feststellung der Notsituation

- 6 Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung vom 10. Dezember 2020 nicht erneut das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 BerlSchuldenbremseG festgestellt, obgleich es mit dem NHG 20/21 eine um 1,3 Mrd. € erhöhte notsituationsbedingte Kreditermächtigung beschlossen hat. Eines Feststellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs auch im Vorfeld einer notsituationsbedingten Kreditermächtigung, die über bestehende Ermächtigungen hinausgeht. Vor Beschlussfassung über das NHG 20/21 hätte festgestellt werden müssen, dass eine Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage führt, und zwar insbesondere im Hinblick auf die beabsichtigte erhöhte notsituationsbedingte Kreditermächtigung. Der Feststellungsbeschluss vom 4. Juni 2020<sup>14</sup> im Zusammenhang mit dem NHG 20 reicht insofern nicht aus. Die zusätzliche erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage hätte gesondert begründet werden müssen.

Mit einer außergewöhnlichen Notsituation ist vorbehaltlich der weiteren Entwicklung der Pandemie aus heutiger Sicht weder im Jahr 2021 noch im Jahr 2022 oder folgenden Jahren zu rechnen. Die derzeitigen Entnahmen aus der Pandemierücklage im Jahr 2021 lassen keinen finanziellen Mehrbedarf erkennen, der über die noch in der Rücklage befindlichen Mittel hinausgeht (vgl. T 23). Der Senat geht in der Finanzplanung 2021 bis 2025 davon aus, dass es aus heutiger Sicht keinen epidemiologischen oder ökonomischen Grund mehr dafür gebe, das Jahr 2022 oder sogar nachfolgende Jahre zu einem Notlagejahr zu erklären.<sup>15</sup> Auch der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats erwartet für das Jahr 2022 auf Basis der vorliegenden Projektionen keine außergewöhnliche Notsituation.<sup>16</sup> Aus Sicht des Rechnungshofs weist die Schuldenbremse im Sinne nachhaltig ausge-

14 Drs 18/2707 (Antrag), Drs 18/2749 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses), Beschlussprotokoll Plenum 18/60 vom 4. Juni 2020, S. 5, und Plenarprotokoll 18/60 vom 4. Juni 2020, S. 7178

15 vgl. Finanzplanung von Berlin 2021 bis 2025 (Drs 18/4053), S. 41

16 vgl. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vom 11. Juni 2021, S. 28

glichener Haushalte und damit einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik für den Zeitraum ab dem Jahr 2022 den Weg der Konsolidierung des Haushalts.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre im Zusammenhang mit dem NHG 20/21 eine erneute Feststellung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation erforderlich gewesen.

Die Schuldenbremse weist bei abnehmenden pandemiebedingten Mehrbedarfen den weiteren Weg zur Konsolidierung des Haushalts.

### 2.2.3 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

- 7 Die Kreditermächtigung ist jeweils nach Haushaltsjahren getrennt und im jeweiligen Haushalt nur in Höhe des zu erwartenden pandemiebedingten Bedarfs im Sinne des § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG vorzusehen. Ein solches Vorgehen stellt sicher, dass die Veranschlagung notsituationsbedingter Ausgaben im Haushaltsplan, die durch eine notsituationsbedingte Kreditaufnahme gedeckt werden müssen, unter Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit erfolgt. Von der Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot darf nur restriktiv Gebrauch gemacht werden. Eine unzulässige Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände und damit eine Umgehung des Verschuldungsverbots gilt es zu vermeiden.<sup>17</sup>

Nach dem Senatsentwurf zum NHG 20/21 durften die im Haushaltsjahr 2020 nicht in voller Höhe zur Finanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemie benötigten Kredite einer Rücklage zur Finanzierung entsprechender Ausgaben im Haushaltsjahr 2021 zugeführt werden.<sup>18</sup> Nicht in Anspruch genommene Rücklagemittel wären für die Tilgung der notsituationsbedingten Kredite zu verwenden gewesen.<sup>19</sup> In seiner erneuerten Nachschiebeliste vom 30. September 2020 (vgl. Ansicht 1) schlug der Senat dem Hauptausschuss vor, dass die nicht in Anspruch genommenen Kreditmittel der Pandemierücklage zur Bewältigung der Notlage und ihrer Folgen auch über das Planjahr 2021 hinaus zugeführt werden müssen. Die zusätzlichen Kreditmittel von 600 Mio. € wären bis Ende 2023 zur Tilgung zu verwenden gewesen, sofern sie nicht in Anspruch genommen werden würden.<sup>20</sup> Nach der Beschlussempfehlung des Hauptausschusses<sup>21</sup> sollten aus dem Haushalt nicht verbrauchte Mittel, insbesondere aus den Konjunkturpaketen des Bundes sowie aus den kreditfinanzierten Soforthilfen und

17 vgl. Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie vom 21. September 2020

18 Art. 1 Nr. 2 b) des Senatsentwurfs (Drs 18/2738 Neu)

19 Art. 1 Nr. 2 b) des Senatsentwurfs (Drs 18/2738 Neu)

20 vgl. Schreiben des Senats vom 30. September 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2926 AT-3), S. 3 und 6

21 Drs 18/3221

Rücklagen, der Pandemierücklage zugeführt werden.<sup>22</sup> Entnahmen aus dieser Rücklage bedürften der vorherigen Zustimmung des Hauptausschusses.<sup>23</sup> Eine Tilgung, wie im ursprünglichen Senatsentwurf, am Ende des Haushaltsjahres war nicht mehr vorgesehen.

Die vollständige Inanspruchnahme der im NHG 20/21 eingeräumten Kreditermächtigung von 7,3 Mrd. € im NHG 20/21 war für die Bewältigung der Pandemie im Land Berlin im Haushaltsjahr 2020 nicht notwendig. Ausweislich des vorläufigen Jahresabschlusses 2020 sind der Pandemierücklage 5,4 Mrd. € zugeführt worden.<sup>24</sup> Der pandemiebedingte Mehrbedarf für das Haushaltsjahr 2020 betrug damit höchstens 1,9 Mrd. €. Nach Angabe des Senats sollte die weit über den Bedarf des Jahres 2020 hinausgehende Kreditaufnahme von 7,3 Mrd. € auch die finanziellen Mehrbedarfe im Jahr 2021 abdecken und für das Jahr 2022 entsprechend Vorsorge schaffen.<sup>25</sup> Für das Jahr 2022 ist das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation aber nach derzeitigem Stand nicht mehr zu erwarten (vgl. T 6). Der Rechnungshof sieht kritisch, dass bei der Ermittlung der Kreditbedarfe im Jahr 2020 offenbar auch finanzielle Mehrbedarfe für 2022 berücksichtigt wurden.

Durch die Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2020 wurden unspezifizierte Budgetfreiräume für die Folgejahre geschaffen. Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hatte bereits am 14. Dezember 2020 eine solche Veranschlagung für den Bundeshaushalt als grundsätzlich problematisch bewertet. Es sollte zumindest sichergestellt werden, dass die bereitgestellten Mittel zur Bewältigung der Krise geeignet und erforderlich sind.<sup>26</sup> Dies ist vor der Kreditaufnahme zu prüfen.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist eine Regelung für nicht verwendete Rücklagemittel, wie sie ursprünglich vom Senat vorgeschlagen wurde, erforderlich. Damit könnte sichergestellt werden, dass diese Mittel nur für pandemiebedingte Ausgaben verwendet und nicht verwendete Rücklagemittel zur Tilgung genutzt werden.

Eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung ist jeweils nach Haushaltsjahren getrennt und nur in Höhe des für das jeweilige Haushaltsjahr zu erwartenden pandemiebedingten Bedarfs vorzusehen. Die vollständige Inanspruchnahme der Kreditermächtigung von 7,3 Mrd. € im NHG 20/21 war für die Bewältigung der Pandemie im Land Berlin im Haushaltsjahr 2020 nicht notwendig.

22 vgl. Entwurf des Art. 1 Nr. 5 NHG 20/21 (§ 12a Abs. 3 Satz 1) unter I. a) der Beschlussempfehlung (Drs 18/3221)

23 vgl. Entwurf des Art. 1 Nr. 5 NHG 20/21 (§ 12a Abs. 3 Satz 2) unter I. a) der Beschlussempfehlung (Drs 18/3221)

24 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), S. 7 und 17

25 vgl. Plenarprotokoll 18/75 vom 11. März 2021, S. 8798

26 vgl. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vom 14. Dezember 2020, S. 6

## 2.2.4 Pandemierücklage

- 8 Im Zusammenhang mit dem vorläufigen Jahresabschluss 2020 sind der Rücklage nach § 62 LHO<sup>27</sup> gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 HG 20/21<sup>28</sup> rd. 5,4 Mrd. € zugeführt worden.<sup>29</sup> Diese Pandemierücklage ist kreditfinanziert. Für die Beurteilung der Kreditbedingtheit der Zuführungen an eine Rücklage ist es nicht entscheidend, ob eine sachliche Identität zwischen der Kreditaufnahme und den der Rücklage zugeführten Mitteln besteht.<sup>30</sup> Maßgeblich ist, dass nur deshalb eine Zuführung an die Pandemierücklage von 5,5 Mrd. €<sup>31</sup> bereits im NHG 20 veranschlagt werden konnte, weil zugleich eine Kreditermächtigung von 6 Mrd. € veranschlagt wurde. Ohne die Kreditermächtigung wäre der erforderliche Haushaltsausgleich von Einnahmen und Ausgaben im NHG 20 nicht möglich gewesen.<sup>32</sup> Die Kredite haben also mindestens in Höhe der Rücklagenzuführung zur Haushaltsfinanzierung beigetragen.<sup>33</sup>

An der Kreditbedingtheit der Zuführung an die Pandemierücklage vermag auch § 12a Abs. 3 Satz 1 HG 20/21<sup>34</sup> nichts zu ändern. Danach sollen aus dem Haushalt nicht verbrauchte Mittel, insbesondere aus den Konjunkturpaketen des Bundes sowie aus den kreditfinanzierten Soforthilfen und Rücklagen, der Rücklage nach § 62 LHO (Einzelplan 29, Titel 91903) zugeführt werden. Eine Zuführung an die Rücklage von rd. 5,4 Mrd. € wäre ohne Kreditaufnahme aber gar nicht möglich gewesen. Der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen folgend, die auch nach Auffassung der Senatsverwaltung für Finanzen auf Berlin übertragbar ist,<sup>35</sup> ist die Pandemierücklage kreditfinanziert.

- 9 Die Kreditermächtigung ist jeweils nach Haushaltsjahren getrennt und im jeweiligen Haushalt nur in Höhe des zu erwartenden pandemiebedingten Bedarfs vorzusehen (vgl. T 7), um sicherzustellen, dass die Veranschlagung notsituationsbedingter Ausgaben unter Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit erfolgt. Die notsituationsbedingte Kreditermächtigung im NHG 20/21 trennt nicht nach Jahren und erfolgt auch nicht nur in Höhe des zu erwartenden

27 Zuführung zur Pandemierücklage (Kapitel 2910 Titel 91903)

28 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020/2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021 – HG 20/21) vom 17. Dezember 2019 (GVBl. S. 830) in der durch Art. 1 Nr. 2 NHG 20 geänderten Fassung

29 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), S. 7 und 17

30 vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW), Urteil vom 2. September 2003 – 6/02 –, Rn. 59, juris

31 Durch das NHG 20/21 ist der Ansatz im Kapitel 2910 Titel 91903 für das Haushaltsjahr 2020 auf rd. 4,125 Mrd. € geändert worden.

32 Dies gilt erst recht im Hinblick auf die durch das NHG 20/21 veränderte Kreditermächtigung bzw. den veränderten Ansatz für die Zuführung an die Pandemierücklage (Kapitel 2910 Titel 91903).

33 vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003 – 6/02 –, Rn. 59, juris

34 in der durch Art. 1 Nr. 5 NHG 20/21 geänderten Fassung

35 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 15. Februar 2007 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 16/0182), S. 3

pandemiebedingten Bedarfs des jeweiligen Haushaltsjahres. Vielmehr wurden im Haushaltsjahr 2020 bereits die Folgejahre berücksichtigt (vgl. T 7). Der Pandemierücklage wurden gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 HG 20/21<sup>36</sup> rd. 5,4 Mrd. € zugeführt (vgl. T 8). Die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung in voller Höhe führt aber dazu, dass die Kreditaufnahme den Haushalt 2020 belastet, obwohl sie in diesem Jahr nur in deutlich geringerem Umfang benötigt wurde.<sup>37</sup>

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen (notsituationsbedingte) Kreditermächtigungen künftig nur insoweit in Anspruch nimmt, wie dies für Maßnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr erforderlich ist. Für das Haushaltsjahr 2021 hätte dies bedeutet, dass der Senat bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen einen weiteren Nachtragshaushalt hätte einbringen müssen, in dem eine neue (notsituationsbedingte) Kreditaufnahme vorgesehen worden wäre. Ebenso wäre eine nach Jahren getrennte notsituationsbedingte Kreditermächtigung im NHG 20/21 möglich gewesen, die insofern die pandemiebedingten Bedarfe der Haushaltsjahre mit größtmöglicher Schätzgenauigkeit berücksichtigt. Einer Rücklage hätte es insofern nicht bedurft.

- 10 Die Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG ist nur wegen der Notsituation zulässig und die Mittel dürfen auch nur zu diesem Zweck eingesetzt werden. Der Rechnungshof hatte bereits im Vorjahresbericht (T 13) darauf hingewiesen, dass er das Vorliegen dieser Voraussetzungen aufgrund der fehlenden detaillierten Begründung seinerzeit nicht nachvollziehen konnte. Er hatte erwartet, dass Ausgaben, die aus der Kreditaufnahme nach § 2 BerlSchuldenbremseG finanziert werden, als solche transparent und in einem Nachtragshaushalt ausgewiesen und nur insoweit und solange geleistet werden, wie sie für die Bewältigung der Notsituation erforderlich sind.

Sowohl die für das Haushaltsjahr 2021 veranschlagten pauschalen Mehrausgaben von 500 Mio. €<sup>38</sup> als auch die Bildung der Pandemierücklage<sup>39</sup> und deren über vier Haushaltsjahre geplante Inanspruchnahme erschweren weiterhin die Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung. Durch das gewählte Verfahren verschiebt sich die Festlegung der Priorisierung von einzelnen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie vom Plenum des Abgeordnetenhauses als Haushaltsgesetzgeber auf den Hauptausschuss. Der Rechnungshof erwartet, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand die zur Bewältigung der Pandemie erforderlichen Maßnahmen im Haushalt transparent abgebildet werden. Einzelne Konzepte der Verwaltung<sup>40</sup> können eine durch das Abgeordnetenhaus im Haushaltsverfahren festgelegte Priorisierung zur Bewältigung der Folgen der Pandemie auf Dauer nicht ersetzen.

---

36 in der durch Art. 1 Nr. 2 NHG 20 geänderten Fassung

37 vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003 – 6/02 –, Rn. 61, juris

38 Kapitel 2910 Titel 97101

39 Kapitel 2910 Titel 91903

40 im Zusammenhang mit der Aufhebung der Sperre im Kapitel 2910 Titel 97101

Die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung in voller Höhe führt dazu, dass die Kreditaufnahme den Haushalt 2020 belastet, obwohl sie in diesem Jahr nur in deutlich geringerem Umfang benötigt wurde. Im Zusammenhang mit dem vorläufigen Jahresabschluss 2020 sind der Pandemierücklage rd. 5,4 Mrd. € zugeführt worden. Diese Pandemierücklage ist kreditfinanziert.

Sowohl die für das Haushaltsjahr 2021 veranschlagten pauschalen Mehrausgaben von 500 Mio. € als auch die Bildung der Pandemierücklage und deren über vier Haushaltsjahre geplante Inanspruchnahme erschweren weiterhin die Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung.

### 2.2.5 Verursachungszusammenhang

- 11 Die **notsituationsbedingte** Kreditaufnahme ist nur wegen der Notsituation zulässig und die Mittel dürfen auch nur zu diesem Zweck eingesetzt werden (§ 2 BerlSchuldenbremseG, vgl. T 10). Die durch Maßnahmen zur Bewältigung der Notsituation und ihrer Folgen entstehenden finanziellen Mehrausgaben müssen ihrerseits durch die Pandemie verursacht sein. Bei der Zuführung an die Pandemierücklage war noch nicht ersichtlich, welche konkreten Maßnahmen aus ihr finanziert werden sollen. Es kommt für die Beurteilung des Verursachungszusammenhangs dieser Mittel folglich auf deren Verwendung an.

Bei den Entnahmen aus der Pandemierücklage zur Finanzierung von pandemiebedingten Ausgaben ist ein inhaltlicher und zeitlicher Verursachungszusammenhang zwischen der Pandemie einerseits und der Mehrausgabe andererseits zu fordern. Ein inhaltlicher Verursachungszusammenhang ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn die Maßnahme geeignet ist, auf die Überwindung der Pandemie hinzuwirken oder deren Folgen und Auswirkungen abzumildern. Es muss insofern eine zumindest mittelbare Kausalität zwischen der Pandemie und der Mehrausgaben verursachenden Maßnahme bestehen.<sup>41</sup> Ein zeitlicher Verursachungszusammenhang besteht, wenn die Erforderlichkeit der Durchführung einer Maßnahme, die eine Mehrausgabe verursacht, mit Beginn der Pandemie entstanden ist oder wesentlich verstärkt wurde. Ein finanzieller Mehrbedarf aufgrund der Corona-Pandemie besteht jedenfalls dann, wenn im Haushalt ursprünglich gar kein Ansatz für eine Maßnahme vorgesehen ist oder ein im Haushalt bestehender Ansatz nicht ausreicht.

---

41 vgl. Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom September 2020, S. 14 ff. und 30 ff.

Der Rechnungshof erwartet, dass bei Entnahmen aus der Pandemierücklage<sup>42</sup> diese Voraussetzungen eines Verursachungszusammenhangs vorliegen und gegenüber dem Hauptausschuss entsprechend präzise dargelegt werden.

- 12 Für den Nachweis des vom Rechnungshof geforderten Verursachungszusammenhangs reicht es für die seit dem Haushaltsjahr 2021 erfolgten Entnahmen aus der Pandemierücklage nicht aus, wenn die Fachverwaltungen darauf verweisen, dass ursprünglich Mittel im Jahr 2020 für eine Maßnahme zwar veranschlagt waren, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht verausgabt werden konnten und weder zur Finanzierung von Mehrausgaben an anderer Stelle noch zur Finanzierung von pauschalen Minderausgaben – dezentral oder zentral – herangezogen wurden, sondern der Pandemierücklage gemäß § 12a Abs. 3 Satz 1 HG 20/21<sup>43</sup> zugeführt wurden.<sup>44</sup> Ein verzögerter Mittelabfluss aufgrund der Pandemie begründet allein noch keinen inhaltlichen und zeitlichen Verursachungszusammenhang. Erforderlich ist vielmehr, dass bereits in den Anträgen der Verwaltungen an den Hauptausschuss auf Zustimmung nach § 2 Abs. 1 Satz 4 HG 20/21<sup>45</sup> bzw. § 12a Abs. 3 Satz 2 HG 20/21<sup>46</sup> dargelegt wird, warum ein inhaltlicher und zeitlicher Verursachungszusammenhang zwischen den für die Maßnahmen beantragten Mehrausgaben (Entnahme aus der Pandemierücklage) einerseits und der Pandemie andererseits besteht. Soweit ein solcher Verursachungszusammenhang bei einer im Jahr 2020 begonnenen Maßnahme nicht besteht, kann die Pandemierücklage nicht in Anspruch genommen werden. Reichen die im Haushaltsplan 2021 hierfür veranschlagten Mittel nicht aus, ist eine notwendige Finanzierung im Wege der Haushaltswirtschaft oder, soweit die Voraussetzungen vorliegen, durch über- oder außerplanmäßige Ausgaben<sup>47</sup> sicherzustellen.

Ein solcher Verursachungszusammenhang ist für den Rechnungshof anhand der dem Hauptausschuss vorgelegten Unterlagen teilweise nicht erkennbar. So wurde beispielsweise zur Finanzierung von sechs Maßnahmen des Investitionspakts Hochschulbau (Kapitel 0330 Titel 89419) um Zustimmung für eine Entnahme aus der Pandemierücklage durch Schreiben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung gebeten.<sup>48</sup> Davon umfasst waren auch der Neubau von Seminarräumen und einer Sporthalle am Campus Adlers-

---

42 Entnahme aus der Rücklage (Kapitel 2910 Titel 35903) nach § 2 Abs. 1 Satz 4 HG 20/21 in der durch Art. 1 Nr. 2 NHG 20 geänderten Fassung bzw. nach § 12a Abs. 3 Satz 2 HG 20/21 in der durch Art. 1 Nr. 5 NHG 20/21 geänderten Fassung

43 in der durch Art. 1 Nr. 5 NHG 20/21 geänderten Fassung

44 vgl. z. B. Schreiben der Senatsverwaltung für Kultur und Europa vom 9. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3390), Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 15. April 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3501-1), Schreiben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung vom 19. April 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3511)

45 in der durch Art. 1 Nr. 2 NHG 20 geänderten Fassung

46 in der durch Art. 1 Nr. 5 NHG 20/21 geänderten Fassung

47 § 37 LHO

48 vgl. Schreiben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung vom 19. April 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3511)

hof der Humboldt-Universität zu Berlin, die Sanierung des Hörsaals ER 270 in der Technischen Universität Berlin, die Sanierung von Flächen des Akkurturns am Campus Wilhelminenhof der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und die Reparatur der Sicherheitsbeleuchtung am Standort Neuer Marstall der Hochschule für Musik Hanns Eisler Berlin.<sup>49</sup> Aus der Begründung der Fachverwaltung für eine Entnahme aus der Pandemierücklage lässt sich für diese Maßnahmen zumindest kein zeitlicher Pandemiebezug erkennen, da die Erforderlichkeit der Maßnahmen durch die Pandemie weder entstanden ist noch verstärkt wurde. Maßgeblich war nach der Begründung im o. g. Schreiben vielmehr, dass die verfügbaren Mittel im Jahr 2020 aus unterschiedlichen Gründen nicht in voller Höhe abfließen konnten und der Ansatz im Haushalt 2021 insofern nicht ausreicht. Durch die Entnahme aus der Pandemierücklage im Jahr 2021 sind die Maßnahmen nunmehr (zumindest auch) kreditfinanziert, obgleich der Verursachungszusammenhang nicht ohne Weiteres erkennbar ist.

Diese Problematik stellt sich ebenso bei der Finanzierung von Maßnahmen des Berliner Programms für Nachhaltige Entwicklung (BENE), für die eine Entnahme aus der Pandemierücklage erfolgt ist. Es wurde in diesem Zusammenhang durch die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz eine Zustimmung zur Entnahme zur Finanzierung von Maßnahmen in Höhe von insgesamt rd. 22,4 Mio. € beantragt.<sup>50</sup> Die Maßnahmen müssen jeweils für sich die Voraussetzungen an die Entnahme aus der Pandemierücklage erfüllen. Damit muss für jedes der 98 laufenden Projekte ein zeitlicher und inhaltlicher Verursachungszusammenhang gegeben sein und dargelegt werden. Ein verzögerter Mittelabfluss, sei er auch pandemiebedingt, oder ein Hinweis darauf, dass die „nicht verausgabten Mittel [...] üblicher Weise am Jahresende auf Antrag von der Senatsverwaltung für Finanzen für die erfolgreiche Umsetzung der Vorhaben in den Rest gestellt werden“<sup>51</sup>, reicht allein aber noch nicht aus. Der Verursachungszusammenhang ist beispielsweise für die Maßnahme „Umrüstung von Gasleuchten auf LED (Straßenbeleuchtung)“<sup>52</sup> nicht ohne Weiteres ersichtlich. An dieser Beurteilung ändert auch nichts, dass die Maßnahmen teilweise aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanziert werden.<sup>53</sup> Maßgeblich für die Beurteilung des inhaltlichen und zeitlichen Verursachungszusammenhangs einer Maßnahme ist vielmehr die landesrechtliche Schuldenbremse.

---

49 vgl. Schreiben des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung vom 19. April 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3511), Anlage

50 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 18. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3416)

51 Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 18. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3416), S. 4

52 Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 18. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3416), S. 3

53 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 18. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3416), S. 2 ff.

Der Rechnungshof erwartet, dass auch für solche Maßnahmen ein inhaltlicher und zeitlicher Verursachungszusammenhang durch die jeweilige Verwaltung dargelegt wird, für die eine Kofinanzierung aus EU-Mitteln oder Bundesmitteln erfolgt, und zwar erforderlichenfalls für jede Einzelmaßnahme.

Ein Verursachungszusammenhang zwischen pandemiebedingten Mehrausgaben und einer dadurch verursachten Neuverschuldung muss in jedem Haushaltsjahr transparent dargelegt, nachweislich gegeben sein und festgestellt werden. Ein solcher Verursachungszusammenhang muss dabei sowohl inhaltlich als auch zeitlich zwischen der Pandemie einerseits und der Mehrausgaben verursachenden Maßnahme andererseits bestehen. Für den Nachweis des Verursachungszusammenhangs reicht es grundsätzlich nicht aus, wenn die Fachverwaltungen darauf verweisen, dass ursprünglich Mittel im Jahr 2020 für eine Maßnahme zwar veranschlagt waren, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht verausgabt werden konnten.

## 2.3 Corona-Maßnahmen

### 2.3.1 Einnahmen und Ausgaben

- 13 Mit Schreiben vom 26. März 2021 zum vorläufigen Jahresabschluss 2020, „Teilbericht: Coronabereinigter Haushalt“, hat die Senatsverwaltung für Finanzen den Hauptausschuss über die geplanten und tatsächlichen pandemiebedingten Mehrbedarfe, Einnahmen und Ausgaben informiert.<sup>54</sup> Die coronabedingten Ausgaben sind in den Haushaltsplänen 2020/2021 nur dann bei separaten Titeln nachgewiesen, wenn es entsprechende Titel zuvor noch nicht gab. Eine Reihe von Titeln, die bereits im Haushalt vorhanden waren, wurde für die Leistung zusätzlicher Ausgaben verstärkt. Da bei vorhandenen Titeln keine Unterkonten für Ausgaben mit Corona-Bezug eingerichtet wurden, sind die pandemiebedingten Ausgaben nicht „auf einen Blick“ aus den Haushaltsdaten abzulesen. Die Senatsverwaltung hat daher für ihre Berichterstattung einen Corona-Bezug regelmäßig „bei Titeln angenommen,
- deren jeweiliger Ansatz im ursprünglichen ‚corona-freien‘ Haushaltsplan 2020 (ohne Nachträge) überschritten wurde,
  - deren Ansätze durch die beiden Nachtragshaushalte erhöht wurden bzw.
  - die überhaupt erst mit Verabschiedung eines der beiden Nachträge etatisiert wurden.“

<sup>54</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W)

Außerdem wurde die Grundannahme getroffen, dass nur der Teil der Ist-Ausgaben, der den ursprünglichen, schon vor Corona existierenden Ansatz überschreitet, der Pandemie bzw. deren Bekämpfung zuzurechnen ist.<sup>55</sup>

Insgesamt gibt die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem „Teilbericht: Coronabereinigter Haushalt“ für das Jahr 2020 coronabedingte Ausgaben von insgesamt rd. 3,4 Mrd. € an. Dem stehen coronabedingte Einnahmen von rd. 10,2 Mrd. € gegenüber.

**Ansicht 2: Übersicht über coronabedingte Einnahmen und Ausgaben des vorläufigen Jahresabschlusses 2020 (in €)**

	Ansatz		Ist (Stand: 04.03.21)	
	HPI 2020	NHG 20/21	insgesamt	davon coronabedingt
<b>Titel mit coronabedingten Einnahmen</b>				
Erstattungen von Dritten	0,00	88.839.000,00	15.534.663,00	15.534.663,00
Schuldenaufnahme nach § 2 Berl-SchuldenbremseG am Kreditmarkt	0,00	7.300.000.000,00	7.300.000.000,00	7.300.000.000,00
Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage	0,00	327.000.000,00	327.000.000,00	327.000.000,00
Bundesmittel	526.274.000,00	3.560.210.000,00	3.139.925.293,00	2.603.419.709,00
<b>Titel mit coronabedingten Einnahmen gesamt</b>	<b>526.274.000,00</b>	<b>11.276.049.000,00</b>	<b>10.782.459.956,00</b>	<b>10.245.954.372,00</b>
<b>Titel mit coronabedingten Ausgaben</b>				
Personalausgaben	8.620.260.000,00	8.577.340.000,00	8.519.170.000,00	13.570.000,00
konsumtive Sachausgaben ohne Zinsausgaben	9.051.050.000,00	13.190.630.000,00	11.969.460.000,00	3.076.430.000,00
Investitionsausgaben	2.233.430.000,00	2.702.390.000,00	1.971.760.000,00	286.500.000,00
Tilgungsausgaben öffentlicher Bereich	20.240.000,00	20.240.000,00	35.170.000,00	0,00
Zinsausgaben	1.180.000.000,00	1.180.000.000,00	980.100.006,00	0,00
Zuführungen an Rücklagen	20.000,00	4.605.290.000,00	6.261.200.000,00	0,00
Abdeckung von Fehlbeträgen der Vorjahre	142.280.000,00	142.280.000,00	279.180.000,00	0,00
Verrechnungen	7.750.000,00	7.750.000,00	7.210.000,00	0,00
<b>Titel mit coronabedingten Ausgaben gesamt</b>	<b>21.255.030.000,00</b>	<b>30.425.920.000,00</b>	<b>30.023.250.006,00</b>	<b>3.376.500.000,00</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Schreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W), Anlagen 1 und 1b

Die Höhe der coronabedingten Einnahmen wird wesentlich durch die Nettokreditaufnahme von insgesamt 7,3 Mrd. € bestimmt. Ohne diese Kredite beliefen sich die coronabedingten Einnahmen auf 2,9 Mrd. €. Zur Finanzierung der von der Senatsverwaltung für Finanzen bezifferten coronabedingten Ausgaben von

55 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W), S. 3

rd. 3,4 Mrd. €<sup>56</sup> wären damit nur 0,5 Mrd. € Kreditmittel erforderlich gewesen. Insofern ist kritisch anzumerken, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Kreditermächtigung von 7,3 Mrd. € im Jahr 2020 in voller Höhe ausgeschöpft hat. Dies hatte zur Folge, dass nicht verausgabte Kreditmittel von rd. 5,4 Mrd. € der Pandemierücklage zugeführt wurden (vgl. T 8 bis 10).

Der Haushalt 2020 wurde neben den Krediteinnahmen auch durch eine Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage (327 Mio. €) und die Bereitstellung umfangreicher Mittel durch den Bund zur Bewältigung der Corona-Krise finanziert. Das Land Berlin erhielt im Jahr 2020 vom Bund hierfür 2,6 Mrd. €, darunter 1,6 Mrd. € für die Soforthilfeprogramme.<sup>57</sup>

Bei den coronabedingten Ausgaben lag der Schwerpunkt mit über 3 Mrd. € bei den konsumtiven Sachausgaben. Maßgeblich waren hierfür insbesondere die Ausgaben der Senatsverwaltungen für

- Umwelt, Verkehr und Klimaschutz mit 218 Mio. €,
- Gesundheit, Pflege und Gleichstellung mit 672 Mio. € und
- Wirtschaft, Energie und Betriebe mit 1.924 Mio. €,

die sich insgesamt auf über 2,8 Mrd. € belaufen.<sup>58</sup>

Die Ausgaben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz wurden für den Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen bei Fahrgelderlösen und Fahrgeldausfällen sowie den Ausgleich ausgefallener Leistungen des innerstädtischen ÖPNV, der S-Bahn und des Regionalbahnverkehrs geleistet.

Die Ausgaben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung betreffen insbesondere Ausgleichszahlungen an die Krankenhäuser<sup>59</sup> (438 Mio. €), Ausgaben für Persönliche Schutzausrüstungen und Testkapazitäten (134 Mio. €), für das Corona-Behandlungszentrum Jafféstraße (55 Mio. €) und für die Einrichtung und den Betrieb von Impfzentren (20 Mio. €).

Den weit überwiegenden Teil der pandemiebedingten konsumtiven Sachausgaben leistete die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe. Maßgeblich waren hier die Zuschüsse im Rahmen der Soforthilfe II von Land und Bund, die allein Ausgaben von nahezu 1,9 Mrd. € zur Folge hatten.

---

56 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Ausgaben für die Zuführung an die Pandemierücklage von 5,4 Mio. € bei Kapitel 2910 Titel 91903 in ihrem „Teilbericht: Coronabereinigter Haushalt“ (rote Nr. 18/0081 W) nicht als coronabedingte Ausgaben erfasst.

57 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W), Anlage 1b, errechnete Summe Bundesmittel

58 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W), Anlage 1, S. 1

59 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W), Anlage 1a, Kapitel 0920 Titel 67190 „tagesbezogene Pauschale von 560 € und 50.000 € Einmalzahlung pro zusätzlichem intensivmedizinischem Bett mit maschineller Beatmungsmöglichkeit“ gemäß dem Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen (COVID-19-Krankenhauserlastungsgesetz) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 580)

Die coronabedingten Investitionsausgaben beliefen sich im Jahr 2020 auf insgesamt 286,5 Mio. €. Allein für die Kapitalzuführungen an die Messe Berlin GmbH und die Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH (Vivantes GmbH) sowie das Eigenkapital ersetzende Gesellschafterdarlehen an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB GmbH) fielen 194 Mio. € an; weitere 30 Mio. € sind für investive Zuschüsse an öffentliche, konfessionelle und private Hochschulen sowie die Charité – Universitätsmedizin Berlin gezahlt worden.

Die Höhe der von der Senatsverwaltung für Finanzen bezifferten coronabedingten Einnahmen von rd. 10,2 Mrd. € wird wesentlich durch die Nettokreditaufnahme von insgesamt 7,3 Mrd. € bestimmt. Ohne diese Kredite beliefen sich die coronabedingten Einnahmen auf 2,9 Mrd. €. Zur Finanzierung der von der Senatsverwaltung für Finanzen bezifferten coronabedingten Ausgaben von rd. 3,4 Mrd. € wären damit nur 0,5 Mrd. € Kreditmittel erforderlich gewesen.

### 2.3.2 Soforthilfeprogramme

- 14 Die Corona-Soforthilfeprogramme des Bundes sind, ebenso wie die des Landes, zu einem erheblichen Anteil von der Investitionsbank Berlin (IBB) umgesetzt worden.

So startete die IBB bereits im März 2020 mit der Soforthilfe I (Liquiditätshilfe) deutschlandweit eines der ersten Hilfsprogramme.<sup>60</sup> Hierbei handelt es sich um ein reines Darlehensprogramm. Von der IBB sind Darlehen in Höhe von 105,6 Mio. € ausgereicht worden. Das Land Berlin hat sich verpflichtet, für die Ausfälle dieser Darlehen einzustehen. Bis zum vorläufigen Jahresabschluss 2020 gab es noch keine Ausfälle. „Mit diesen wird mit steigender Insolvenzgefahr erst in 2021 gerechnet.“<sup>61</sup>

Fast zeitgleich folgte das Bundesprogramm Soforthilfe II, das allein in Berlin innerhalb weniger Tage mehr als 200.000 Anträge auslöste. Seither sind zahlreiche weitere Hilfsprogramme vom Bund und vom Land hinzugekommen. Einen Überblick über die von der IBB ausgezahlten Corona-Hilfen im Zeitraum März 2020 bis Juli 2021 bietet Ansicht 3. Sowohl die Landes- als auch die Bundesprogramme waren „grundsätzlich für die Dauer von drei bzw. sechs Monaten ausgelegt.“<sup>62</sup> Es war also auf der einen Seite ein schneller Anti-Krisen-Impuls beabsichtigt. Andererseits war auch zum Teil eine Wiederholbarkeit für den Fall vorgesehen, dass die Corona-Pandemie andauert.

60 <https://www.ibb.de/de/coronahilfen/zahlen-im-ueberblick.html>

61 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W), S. 7

62 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. Juli 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2968), S. 2

**Ansicht 3: Von der IBB ausgezahlte Corona-Hilfen im Überblick (in Mio. €)**

Sofort- hilfe	Art der Hilfe	2020												2021				Anzahl Anträge	Ist per 26.07.21	
		Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun			Jul
I	Darlehen	Liquidiätshilfe auch für KMU <sup>1</sup> => wurde im April 2020 bereits wieder ausgesetzt, da Mittelvolumen ausgeschöpft war																1.007	105,6	
II	Zuschüsse zwischen 9 T€ und max. 15 T€	Unternehmen <sup>2</sup> mit max. 10 Beschäftigten																213.149	1.561,4	
	Zuschuss bis 5 T€	Kombination von Bundes- und Landesprogramm ist möglich																		
IV	Zuschuss bis 500 T€	1.0 bis 4.0 für KMU <sup>1</sup> im Bereich Medien und Kultur mit mind. 2 Beschäftigten und max. 10 Mio. € Umsatz																451	37,6	
V	Tilgungszuschuss bis 20 % des KfW-Kredits oder 25 T€	Zuschüsse für KMU <sup>1</sup>																358	10,8	
(VI)	Kapital zwischen 100 T€ bis 800 T€	Corona-Hilfen für Start-ups																170	91,1	
VII	Zuschüsse von 3 T€ bis 50 T€ pro Monat	Überbrückungshilfe I für Unternehmen <sup>2</sup> aller Branchen																18.608	308,6	
	Zuschuss bis 800 T€	Überbrückungshilfe II für Freiberufler, Soloselbstständige und KMU <sup>1</sup>																		
	Zuschuss bis 7.500 €	Überbrückungshilfe III für Unternehmen <sup>2</sup> mit einem Jahresumsatz von unter 750 Mio. € (außer von Schließung direkt betroffene) und gemeinnützige Organisationen																		
VIII	Differenz bis 7.500 € als Zuschuss oder 6.000 €	Neustarthilfe für Freiberufler und Soloselbstständige																28.225	164,9	
	Zuschuss bis 10 T€	Neustarthilfe Berlin für Soloselbstständige und KMU <sup>1</sup>																		
IX	Zuschuss bis 10 T€	Gewerbetrieben																337	3,5	
	bis zu 2.000 Sonderstipendien in Höhe von jeweils 9 T€	Stipendionsonderprogramm für Berliner Künstler*innen und Kurator*innen																		
X	Zuschuss bis zu 20 T€	Gemeinnützige Organisationen und Vereine																86	1,9	
XI	Zinsloses Darlehen von 20 T€ bis 80 T€	Hilfen für Modelabels (KMU <sup>1</sup> ) mit Betriebsstätte bzw. Sitz in Berlin																11	0,6	
	Zuschuss bis zu 3 T€	Schenkverkaufsteilen, die mit Umsatzeinbußen durch Schließzeit (23 bis 6 Uhr) betroffen waren																		
XII	Zuschuss bis zu 75 % des jeweiligen Umsatzes im Nov. bzw. Dez. 2019	Nov.- und Dez.-hilfe für Unternehmen <sup>2</sup> aller Größen und Branchen, die direkt oder indirekt von den Schließungen seit 02.11.20 betroffen waren																336	0,6	
																		60.231	1.007,0	
																		Bundesmittel		3.989,2
																		Landesmittel inkl. Liquiditätshilfe		531,6

Quelle: Zahlenangaben der IBB (<https://www.ibb.de/de/coronahilfen/zahlen-im-ueberblick.html>); abgerufen am 28. Juli 2021

- 1 kleine und mittlere Unternehmen
- 2 Soweit nicht anders vermerkt, umfasst der Begriff „Unternehmen“ hier auch (Solo-)Selbstständige und Angehörige der freien Berufe.

Daneben hat das Land auch mehrere kleine Hilfsprogramme aufgelegt, für die nachfolgend nur einige Beispiele genannt werden:

**Ansicht 4: Weitere vom Land Berlin bereitgestellte Hilfen zur Abfederung der Folgen der Corona-Pandemie (in Mio. €)**

Hilfsprogramm	Ausgezahlte Mittel
<b>Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe</b>	
Konjunkturfördernde Programme für Tourismusbranche, BTK	4,68
Förderprogramm Digitalprämie Berlin	5,00
sowie Geschäftsbesorgung für die Digitalprämie Berlin	0,90
Zuwendung für das Projekt „Schuldnerinnen- und Schuldner- sowie Insolvenzberatung für Selbstständige“	0,03
<b>Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie</b>	
Programm Lernbrücken	
an allgemeinbildenden Schulen	5,04
an berufsbildenden Schulen für benachteiligte Schülerinnen und Schüler	0,39
<b>Senatsverwaltung für Inneres und Sport</b>	
Rettungsschirm für Sportverbände und -vereine	3,74
<b>Regierender Bürgermeister – Wissenschaft –</b>	
Studierende (Zuschuss an das Studierendenwerk)	7,70

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Schreibens der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 W), Anlagen 1a und 2

Andere Hilfsprogramme wurden zwar beschlossen, aber im Jahr 2020 (noch) nicht umgesetzt bzw. die Mittel wurden (noch) nicht in Anspruch genommen. Zur Verwendung aus dem sogenannten 500-Mio.-Paket des Jahres 2020<sup>63</sup> berichtete die Senatsverwaltung für Finanzen, dass davon rd. 330 Mio. € nicht abgeflossen sind.<sup>64</sup> Nennenswert ist z. B. die Nichtinanspruchnahme

- der Soforthilfe-Gewerbemieten inklusive der Schankwirtschaftshilfe mit lediglich 3 Mio. € von 90 Mio. €,
- des Corona-Kongressfonds mit insgesamt 10 Mio. €,
- der Soforthilfe V (80 Mio. €), der Ausfinanzierung der Soforthilfen IV und V (50 Mio. €) sowie
- der mit 60 Mio. € angesetzten Reserve.

Als Gründe wurden u. a. notwendige Vorlaufzeiten für die Umsetzung einzelner Maßnahmen und insbesondere die kurzfristige Ausweitung von Hilfsprogrammen des Bundes genannt.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> veranschlagt als pauschale Mehrausgabe in Kapitel 2910 Titel 97101 im NHG 20, vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 8. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385), S. 3

<sup>64</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385 A)

<sup>65</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 8. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385), S. 4 bis 7

Während der Pandemie gab es zahlreiche Soforthilfeprogramme von Bund und Land, die zu einem erheblichen Anteil von der IBB umgesetzt wurden. Mit der Soforthilfe I (Liquiditätshilfe) wurden von der IBB Darlehen in Höhe von 105,6 Mio. € ausgereicht. Das Land Berlin hat sich verpflichtet, für die Ausfälle dieser Darlehen einzustehen. Bis zum vorläufigen Jahresabschluss 2020 gab es noch keine Ausfälle. Mit diesen wird mit steigender Insolvenzgefahr im Jahr 2021 gerechnet.

Aus dem ursprünglichen sogenannten 500-Mio.-Paket des Jahres 2020 sind nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen rd. 330 Mio. € nicht abgeflossen.

### 2.3.3 Coronabedingte Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2021

- 15 Einen etwas detaillierteren Blick auf die coronabedingten Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2021 erlaubt die diesbezügliche Berichterstattung der Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber dem Hauptausschuss. Diese Berichterstattung ist jedoch mit Unschärfen verbunden, da bei den Titeln, die ohnehin im Haushalt veranschlagt waren und die pandemiebedingt verstärkt wurden, nicht erkennbar ist, welcher Anteil der tatsächlichen Einnahmen bzw. Ausgaben den Pandemiefolgen zuzurechnen ist. Darüber hinaus ist für die Berichterstattung mit Stand 30. Juni 2021<sup>66</sup> bemerkenswert, dass für die ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben überwiegend keine Summenbildungen vorgenommen wurden. Die Gesamtsummen lassen sich nur durch Addition mehrerer Beträge aus den verschiedenen Anlagen des Berichts ermitteln.

Aus den Anlagen ergeben sich folgende Einnahmen und Ausgaben mit Stand 30. Juni 2021:

Titel mit coronabedingten Einnahmen (gemäß Anlage 2)	464.728.428,39 €
(gemäß Anlage 3)	1.593.228.021,50 € <sup>67</sup>
<b>Titel mit coronabedingten Einnahmen insgesamt</b>	<b>2.057.956.449,89 €</b>
Titel mit coronabedingten Ausgaben (gemäß Anlage 1a)	652.760.000,00 €
(gemäß Anlage 3)	1.466.680.234,70 €
<b>Titel mit coronabedingten Ausgaben insgesamt</b>	<b>2.119.440.234,70 €</b>

Der Berichterstattung (Anlage 3) ist zu entnehmen, dass die maßgeblichen Einnahmen aus den Zuweisungen des Bundes für pandemiebedingte Maßnahmen und Hilfen korrespondierenden Ausgaben gegenüberstanden (vgl. T 23).

<sup>66</sup> vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. Juli 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2807 K)

<sup>67</sup> einschließlich Rückzahlungen aus dem Programm Soforthilfe II in Höhe von 5,3 Mio. €

Die Titel mit coronabedingten Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt beliefen sich im 1. Halbjahr 2021 auf mehr als 2 Mrd. €. Sie wurden maßgeblich durch die Zuweisungen des Bundes für Corona-Maßnahmen und die damit korrespondierenden Ausgaben bestimmt.

### 2.3.4 Gesamtkonzept Soforthilfe 2021

- 16 Für das Jahr 2021 wurden im NHG 20/21 erneut pauschale Mehrausgaben<sup>68</sup> von 500 Mio. € berücksichtigt. Die aus dem sogenannten 500-Mio.-Paket des Jahres 2020 verbliebenen Mittel von 330 Mio. € wurden nach Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen der Pandemierücklage zugeführt.<sup>69</sup> Mit Schreiben vom 4. März 2021 hat der Senat dem Hauptausschuss ein neues „Gesamtkonzept Soforthilfe 2021“ für die Verteilung von insgesamt wiederum 500 Mio. € für Corona-Hilfsmaßnahmen vorgelegt.<sup>70</sup> Diese sollen nach dem Schreiben haushalterisch anteilig durch Entnahme aus der Pandemierücklage und anteilig aus den pauschalen Mehrausgaben umgesetzt werden.<sup>71</sup> Vorgesehen sind insbesondere ergänzende Neustarthilfen für Soloselbstständige und Kleinstunternehmen mit 150 Mio. €, Familienhilfen mit 120 Mio. €, Maßnahmen im Kulturbereich mit 55 Mio. €, Maßnahmen im IT-Bereich mit 35 Mio. € und die Kofinanzierung des Härtefallfonds für Unternehmen mit 20 Mio. €. Der Hauptausschuss hat den Maßnahmen am 17. März 2021 zugestimmt.
- 17 Der Rechnungshof hat im Jahr 2021 Auskünfte über die von den Behörden ergriffenen Maßnahmen zur Arbeit im Homeoffice und für mobiles Arbeiten sowie zum Stand der Corona-Maßnahmen im Rahmen des Gesamtkonzepts Soforthilfe 2021 eingeholt, insbesondere zu den Maßnahmen zur Förderung von Investitionen in „resiliente Infrastrukturen“<sup>72</sup>. Die Auskünfte haben erhebliche Handlungsbedarfe aufgezeigt. Es fehlte insbesondere an einer konzeptionellen und strukturellen Ausrichtung der IKT-Infrastruktur am Bedarf für Homeoffice und mobiles Arbeiten.

Auf gesonderte Anfrage des Rechnungshofs haben die für die IKT-Steuerung und die für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen angegeben, dass die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der IKT-Infrastruktur pandemiebedingt gestiegen seien. Kernelemente hätten dabei das mobile Arbeiten, der Ausbau der Videokonferenzsysteme aber auch die elektronischen Zugangsmöglichkeiten der Bevölkerung zu Verwaltungsleistungen gebildet. In Teilen hätten Maßnahmen,

---

68 Kapitel 2910 Titel 97101

69 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Februar 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385 A), S. 4

70 vgl. Schreiben des Senats vom 4. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385 B)

71 vgl. Schreiben des Senats vom 4. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385 B), S. 6 ff.

72 Schreiben des Senats vom 4. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385 B), S. 10 und 21

die der langfristigen IKT-Strategie entsprächen, an Bedeutung gewonnen und seien zeitlich vorgezogen worden. Die Maßnahme zur Erhöhung der Resilienz der IKT-Infrastruktur setze sich demnach aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammen, die nicht Teile eines eigens entwickelten homogenen Konzeptes zur Bekämpfung der Pandemiefolgen darstellten. Vielmehr handele es sich dabei um erkannte Bedarfe im Rahmen der zentralen IKT-Steuerung, die sich inhaltlich in die E-Government-Strategie des Landes Berlin eingliederten, aber quantitativ oder qualitativ über die regulär im Haushaltsplan eingeplanten Bedarfe hinausgingen.

Nach Angaben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gegenüber dem Hauptausschuss konnten über den Nachtragshaushalt 5.000 Notebooks beschafft werden. Für weitere 15.000 Notebooks konnte aufgrund der zusätzlich bereitgestellten Mittel im Rahmen der Soforthilfe 2021 eine Finanzierungszusage gegeben werden.<sup>73</sup>

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat gegenüber dem Hauptausschuss angegeben, dass für eine Verstetigung des Homeoffice-Angebots eine Verbindung zur „One-Device-Strategie“ für den Berlin PC<sup>74</sup> hergestellt werden müsse.<sup>75</sup> Mit der „One-Device-Strategie“ verfolgt das Land Berlin das Ziel, allen Beschäftigten ein mobiles Endgerät zur Verfügung zu stellen, das stationäres und mobiles Arbeiten ermöglicht.<sup>76</sup>

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport den wirtschaftlichen Einsatz der während der Pandemie für die IKT eingesetzten Mittel sicherstellt. Insbesondere erwartet er, dass die Ad-hoc-Ertüchtigung der IKT während der Pandemie durch ein systematisches Vorgehen ersetzt wird.

Im Zuge der Corona-Maßnahmen wurde in kurzer Zeit die IKT-Infrastruktur erheblich ausgebaut. Zwar konnten IKT-Beschaffungen vorgezogen werden, was in den kommenden Jahren zu Einsparungen führen sollte, aufgrund der IKT-Mehrausstattung ergeben sich aber auch höhere Ausgaben für den Betrieb dieser IKT. Auch müssen Ausgaben für erforderliche Ersatzbeschaffungen eingeplant werden.

Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport die bisher vorgesehenen Haushaltsansätze der IKT-Bedarfe für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 überprüft.

---

73 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 28. Juli 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3385 N), S. 5 f.

74 Der BerlinPC stellt IT-Funktionen und IT-Anwendungen in einem Paket, bestehend aus Hardware, Software und Dienstleistungen, für Arbeitsplätze der Berliner Verwaltung zur Verfügung.

75 vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 27. Mai 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3143 G), S. 3, sowie Drs 18/4109, S. 4

76 vgl. Drs 18/4109, S. 4

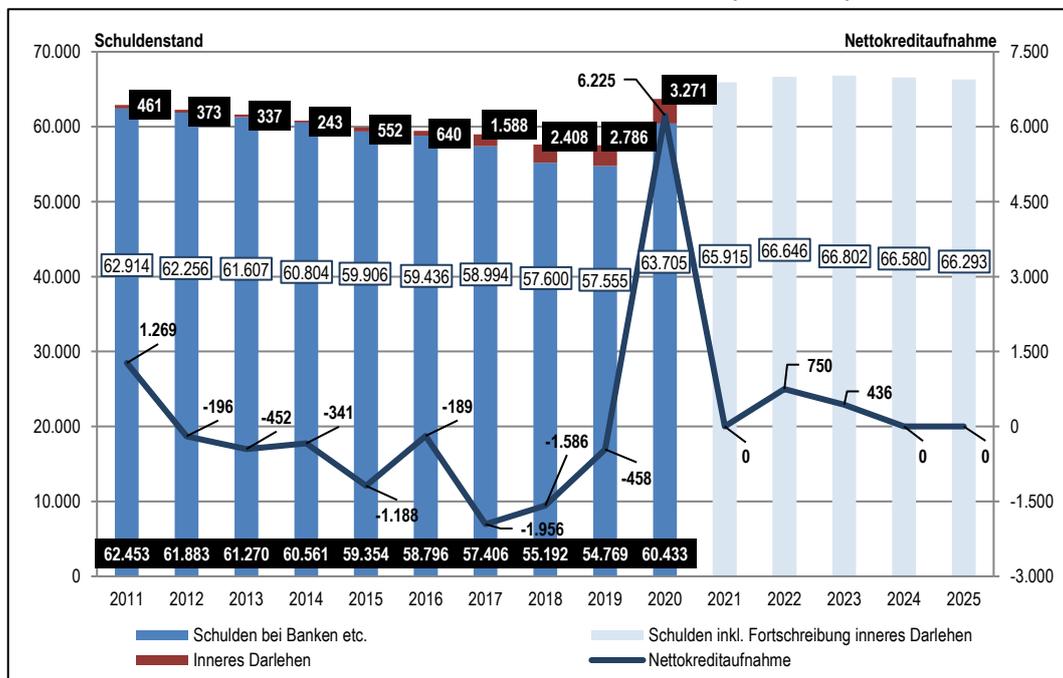
Die während der Pandemie aus Mitteln des 500-Mio.-Pakets zusätzlich beschaffte IKT muss wirtschaftlich eingesetzt werden. Dies setzt voraus, dass die Ad-hoc-Ertüchtigung der IKT während der Pandemie durch ein systematisches Vorgehen ersetzt wird. Die bisher vorgesehenen Haushaltsansätze der IKT-Bedarfe für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 sind zu überprüfen.

## 2.4 Verschuldungslage

### 2.4.1 Anstieg der Verschuldung im Kernhaushalt

- 18 Im Jahr 2019 endete in Berlin eine acht Jahre anhaltende Phase des Schuldenabbaus. Die Verschuldung bei Kreditinstituten, Versicherungen, dem Bund sowie dem Lastenausgleichsfonds stieg bis Ende 2020 auf 60,4 Mrd. €. Erneut erhöhte sich auch der Saldo der inneren Verschuldung durch Kreditaufnahme bei Rücklagen und Sondervermögen. Diese stieg bis Ende 2020 auf 3,27 Mrd. €. Die Gesamtverschuldung des Landes lag Ende 2020 mit 63,7 Mrd. € höher als zu Beginn des Schuldenabbaus im Jahr 2012. Der Schuldenstand lag auch um rd. 200 Mio. € höher, als der Rechnungshof auf Grundlage des NHG 20 erwartet hatte (Vorjahresbericht, T 20).

**Ansicht 5: Schuldenstand des Landes Berlin beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich einschließlich innere Darlehen sowie Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof, Jahre 2011 bis 2020: Schuldenstand am 31. Dezember nach Angaben des Statistischen Bundesamtes: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5; Haushaltsrechnungen 2011 bis 2019, inneres Darlehen 2020: eigene Berechnung auf Grundlage des Veränderungsbetrages im Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), Anlage 1a, S. 18; Jahre 2021 bis 2025 Angaben der Finanzplanung 2021 bis 2025; diese und alle nachfolgenden Ansichten können Rundungsdifferenzen enthalten.

Ursächlich für den Anstieg der Verschuldung im Jahr 2020 war die Kreditaufnahme zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Notsituationsbedingt wurden für das Jahr 2020 Kredite in Höhe von 7,3 Mrd. € aufgenommen, davon 1,075 Mrd. € als inneres Darlehen. Per Saldo betrug die Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt im Jahr 2020 daher 6,2 Mrd. €. Ausweislich der Finanzplanung 2021 bis 2025 steigt der Schuldenstand insgesamt bis Ende 2023 auf rd. 66,8 Mrd. €. Durch die ab 2023 beginnende Tilgung der Notlagenkredite verringert sich der Schuldenstand bis Ende 2025 auf 66,3 Mrd. €. Gegenüber dem Vorkrisenniveau ist dies immer noch ein Anstieg um 15 % bzw. rd. 8,7 Mrd. €.

Die coronabedingte Verschuldung hat das Land Berlin in seinen Konsolidierungserfolgen weit zurückgeworfen. Dennoch befindet es sich dank des konsequenten Schuldenabbaus in den Jahren 2012 bis 2019 in einer deutlich besseren Ausgangsposition als am Ende der Finanzkrise im Jahr 2010. Die Berliner Schuldenstandsquote<sup>77</sup> lag damals bei 58 % und sank bis Ende 2019 auf 34 %. Zwar ist durch die Kreditaufnahme im Jahr 2020 die Schuldenstandsquote auf 39 % gestiegen, liegt aber weit unter dem Wert des Jahres 2010.

Der Schuldenabbau in den Jahren nach der Finanzkrise wurde durch ein stetig fallendes Zinsniveau unterstützt. Ein solcher Effekt ist für die Folgejahre nicht zu erwarten. Vielmehr besteht mittelfristig ein höheres Risiko, dass steigende Zinsausgaben den Landeshaushalt dauerhaft und erheblich belasten.

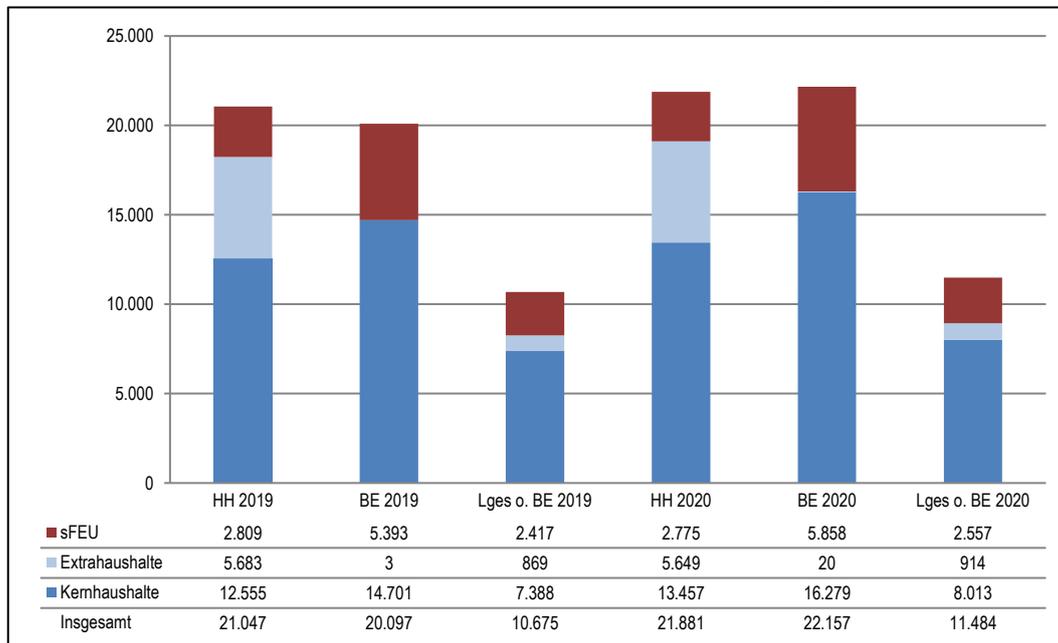
## 2.4.2 Verschuldung im Ländervergleich

- 19 Bereits vor der Corona-Pandemie war das Land Berlin im Kernhaushalt gemessen an der Einwohnerzahl deutlich höher verschuldet als der Durchschnitt der Länder einschließlich ihrer Gemeinden, aber auch im Vergleich zum Stadtstaat Hamburg war die Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2019 rd. 2.146 € bzw. 17 % höher. Da der Schuldenstand je Einwohner in den Landesunternehmen Berlins geringer war als in Hamburg, lag die kumulierte Verschuldung Berlins unter dem Niveau der Hansestadt.

---

<sup>77</sup> prozentuales Verhältnis Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)

**Ansicht 6: Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte sowie der sFEU<sup>1</sup> beim nicht öffentlichen Bereich für Berlin, Hamburg und den Durchschnitt der Länder einschließlich Gemeinden (ohne Berlin) am 31. Dezember 2019 und 31. Dezember 2020 (in € je Einwohner)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes 2020 und 2021, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 17.2; Bevölkerung zum 31. Dezember 2019 sowie 31. Dezember 2020 gemäß <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>

<sup>1</sup> zu Begriffen und Abgrenzungen siehe Statistisches Bundesamt: Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken

Durch die pandemiebedingte zusätzliche Verschuldung änderte sich dies im Jahr 2020. Im Kernhaushalt vergrößerte sich der Abstand zwischen den beiden Stadtstaaten. In Berlin stieg die Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt im Jahr 2020 um 1.578 €, während der Zuwachs in Hamburg nur bei 902 € lag. Ebenfalls gestiegen ist die Verschuldung der in den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) abgebildeten Landesunternehmen. Hingegen ist der Schuldenstand je Einwohner bei den Hamburger Unternehmen zurückgegangen. Insgesamt überholte Berlin die Hansestadt Hamburg im Jahr 2020 bei der kumulierten Verschuldung je Einwohner. Aber nicht nur im Vergleich zum Stadtstaat Hamburg, sondern auch im Vergleich zum Durchschnitt der Länder einschließlich der Gemeinden stiegen die Berliner Schulden im Jahr 2020 überdurchschnittlich. Während Berlin im Kernhaushalt, den Extrahaushalten und sFEU zusammen rd. 2.060 € je Einwohner neue Schulden machte, waren dies im Durchschnitt aller anderen Länder und Gemeinden ohne Berlin nur rd. 809 €.

Der starke Anstieg der Verschuldung im Berliner Kernhaushalt erhöhte den Konsolidierungsbedarf des Landes gemessen an der Pro-Kopf-Verschuldung Hamburgs. Das Land Berlin müsste seinen Schuldenstand um 10,4 Mrd. € reduzieren, um das Niveau der Pro-Kopf-Verschuldung Hamburgs zu erreichen. Der Konsolidierungsbedarf gemessen an der Wirtschaftskraft erhöhte sich ebenfalls. Berlin müsste seinen Schuldenstand um 27 Mrd. € reduzieren, um eine

Schuldenstandsquote von 21 % zu erreichen, wie sie Hamburg verzeichnet. Der rechnerische Anstieg des Konsolidierungsbedarfs ergibt sich, obwohl sich das BIP der beiden Länder im Jahr 2020 angenähert hat. Denn Berlin war mit einem Rückgang des nominalen BIP von 1,4 % (real 3,3 %) weniger stark vom Wirtschaftseinbruch betroffen als Hamburg mit 4,4 % (real 5,8 %).<sup>78</sup>

Dass trotz Annäherung bei der Wirtschaftskraft der rechnerische Konsolidierungsbedarf in Berlin im Vergleich zu Hamburg gestiegen ist, verdeutlicht den überdurchschnittlichen Zuwachs der Berliner Schulden im Jahr 2020.

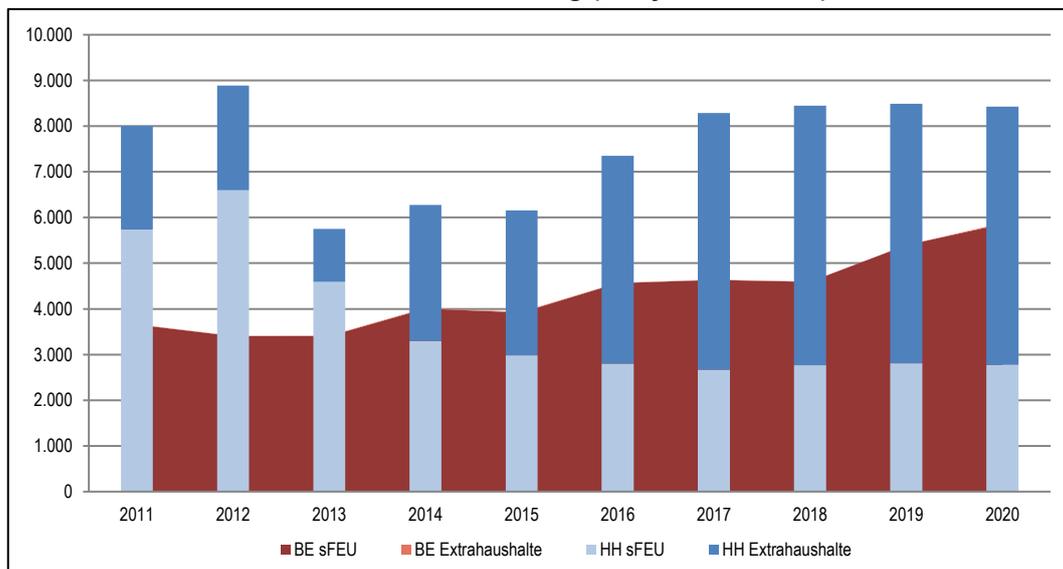
### 2.4.3 Schulden in Berliner Landesunternehmen

- 20 Die Corona-Pandemie hat nicht nur deutliche Spuren bei der Verschuldung im Berliner Kernhaushalt, sondern auch bei den Landesunternehmen hinterlassen. Ein seit Jahren anhaltender Trend wird damit nochmals verstärkt. Bereits im Jahr 2019 war die Verschuldung der Berliner sFEU gegenüber dem Jahr 2018 deutlich um 18 % auf 19,8 Mrd. € gestiegen. Im Jahr 2020 gab es einen weiteren Anstieg um 8 % auf 21,5 Mrd. €. Trotz einer Zunahme der Verschuldung im Jahr 2020 waren die Berliner Extrahaushalte mit 75 Mio. € weiterhin nur vergleichsweise gering verschuldet.

Der Blick auf die Verschuldung der sFEU ist wichtig, da diese bei Vorliegen der statistischen Kriterien in den Bereich der Extrahaushalte wechseln können. Die Schulden der früheren sFEU würden dann dem Sektor Staat zugerechnet werden und dessen Verschuldung erhöhen. Ein solcher Effekt steht teilweise hinter den Verschiebungen zwischen der Verschuldung der Hamburger sFEU und Extrahaushalte im Jahr 2014, seit die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement zu den Extrahaushalten zählt. Hinzu kommt im Jahr 2013 ein Niveaueffekt durch den Übergang der Wohnungsbaukreditanstalt Hamburg in die Hamburgische Investitions- und Förderbank, die nicht Teil der sFEU ist.<sup>79</sup>

78 Statistische Ämter der Länder (2021): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2020, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Tabelle 1.1 und 6.1

79 Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2020 des Rechnungshofs (Drs 18/3291), S. 33

**Ansicht 7: Verschuldung der sFEU und Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich für Berlin<sup>1</sup> und Hamburg (in € je Einwohner)**


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes 2010 bis 2020: Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 16.2 und Tabelle 17.2; <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>: Bevölkerung zum 31. Dezember

1 Da die Berliner Extrahaushalte kaum verschuldet sind, sind diese in der Grafik kaum sichtbar.

Wie Ansicht 7 verdeutlicht, lag der Schuldenstand je Einwohner der Hamburger sFEU und Extrahaushalte zusammen auch im Jahr 2020 über dem Berliner Niveau. Erkennbar ist aber auch, dass sich Berlin hier seit Jahren stetig dem Hamburger Niveau annähert.

- 21 Dem Beteiligungsbericht 2020 kann für das Jahr 2019 entnommen werden, dass der Anstieg der Verschuldung maßgeblich auf die Entwicklung bei den Wohnungsbaugesellschaften, der FBB GmbH sowie den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) zurückzuführen ist.<sup>80</sup> Allein die Kreditverbindlichkeiten der Wohnungsbaunternehmen erhöhten sich im Jahr 2019 gegenüber 2018 um rd. 28%.<sup>81</sup> Aus der Antwort des Senats vom 25. Mai 2021 auf eine parlamentarische Anfrage geht hervor, dass diese Kreditmarktverbindlichkeiten im Jahr 2020 erneut um 10 % auf insgesamt 14,2 Mrd. € gestiegen sind.<sup>82</sup> Durch die geplanten Wohnungsankäufe wird sich diese Entwicklung auch in den Folgejahren fortsetzen.

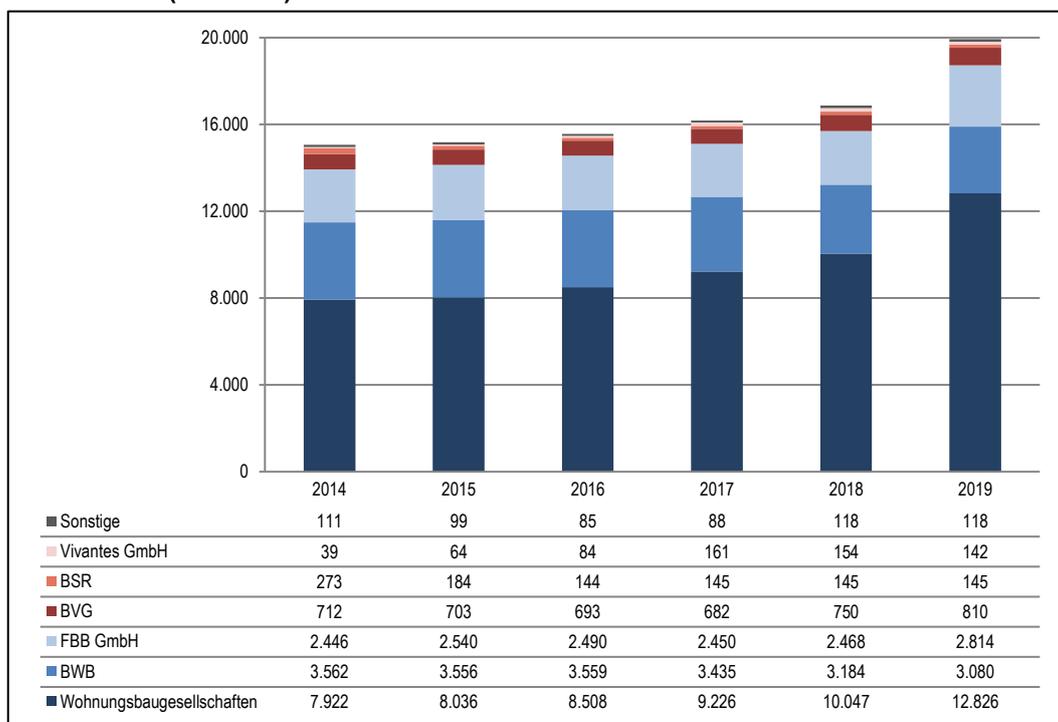
80 eigene Berechnungen auf Basis der Angaben zu den Verbindlichkeiten im Beteiligungsbericht 2020 (Drs 18/3130) für die degewo Aktiengesellschaft S. 111, die GESOBAU AG S. 138, die Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin S. 142, die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung S. 157, die STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung S. 212, die WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung S. 230, die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH S. 127, die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) Anstalt des öffentlichen Rechts S. 73; die Angaben für die weiteren Unternehmen wurden den übrigen S. 69 bis 242 entnommen

81 eigene Berechnungen auf Basis der Angaben zu den Kreditverbindlichkeiten im Beteiligungsbericht 2020 für die degewo Aktiengesellschaft S. 111, die GESOBAU AG S. 138, die Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin S. 142, die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung S. 157, die STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung S. 212, die WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung S. 230

82 Antwort der Senatsverwaltung für Finanzen vom 25. Mai 2021 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/27570)

Allein im September 2021 wurden rd. 14.750 Wohnungen und 450 Gewerbeeinheiten aus den Beständen der Vonovia und Deutsche Wohnen zum Kaufpreis von rd. 2,46 Mrd. € erworben und über Fremdkapital finanziert.<sup>83</sup> Bei der FBB GmbH stiegen die Kreditmarktverbindlichkeiten im Jahr 2019 um rd. 14 %. Ausweislich des Geschäftsberichts 2020 der FBB GmbH gab es im Jahr 2020 einen weiteren Anstieg um rd. 14 % auf 3,2 Mrd. €.<sup>84</sup> Bei den BVG erhöhten sich die Kreditverbindlichkeiten im Jahr 2019 um rd. 60 Mio. € auf rd. 810 Mio. €.<sup>85</sup> Auch wenn diese Unternehmen nach dem Schalenkonzept von Destatis nicht dem Sektor Staat<sup>86</sup> zugerechnet werden und (mit Ausnahme der BVG) deren Rechtsform die Haftung des Landes beschränkt, bestehen doch Abhängigkeiten vom Landeshaushalt und damit finanzielle Risiken für das Land.

**Ansicht 8: Kreditmarktverbindlichkeiten der unmittelbaren Beteiligungen und ausgewählter Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)<sup>1, 2</sup>**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2015 bis 2020

- 1 Unter „Sonstige“ ist auch die Kreditmarktverschuldung der Berliner Extrahaushalte enthalten.
- 2 BSR = Berliner Stadtreinigungsbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts), BVG = Berliner Verkehrsbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts), BWB = Berliner Wasserbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts), Wohnungsbaugesellschaften = degewo Aktiengesellschaft, GESOBAU AG, Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin, HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung, STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mit beschränkter Haftung, WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mit beschränkter Haftung

83 Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen vom 17. September 2021

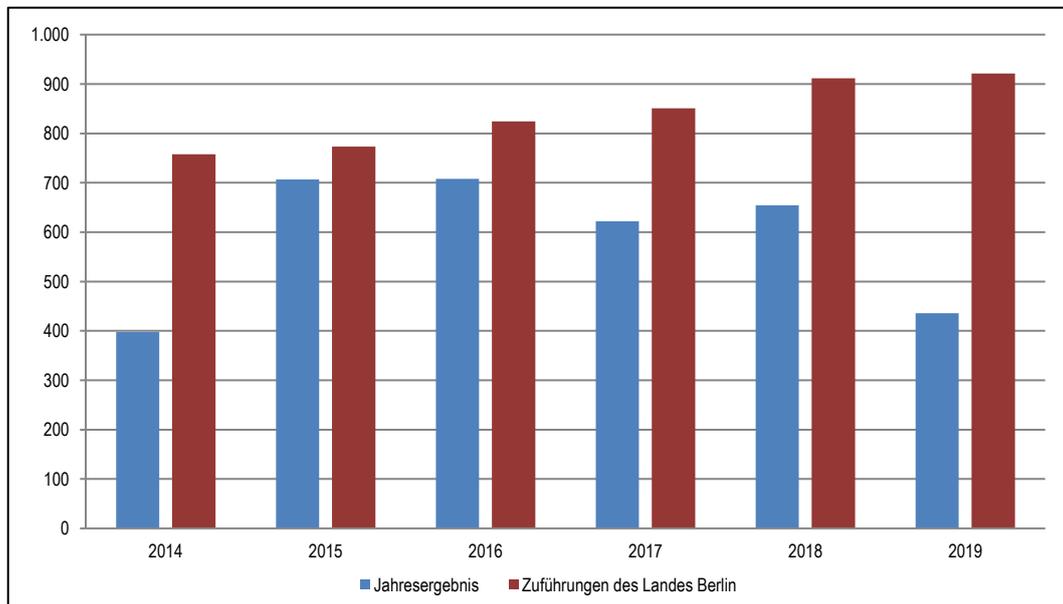
84 FBB GmbH: Geschäftsbericht 2020, S. 43

85 Beteiligungsbericht 2020, S. 73

86 zur Definition des Sektors Staat siehe Statistisches Bundesamt: Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken

So sind die Landesunternehmen über Zuführungen des Landes Berlin und Ablieferungen der Unternehmen mit dem Landeshaushalt verbunden. Die Zuführungen sind auch im Jahr 2019 gestiegen, und zwar auf 921 Mio. €. Das kumulierte Jahresergebnis von 436 Mio. € ist gegenüber 2018 um 33 % zurückgegangen. Ein Grund für den Rückgang des Jahresergebnisses waren die deutlich gestiegenen Investitionsausgaben. Deren Zuwachs war mit 2.243 Mio. € aber deutlich geringer als der Anstieg der Kreditmarktverbindlichkeiten mit 3.069 Mio. €. Ein Blick auf das um Zinsen, Abschreibungen und Steuern bereinigte kumulierte Jahresergebnis zeigt ebenfalls einen deutlichen Rückgang um 7 % von 2018 nach 2019.

**Ansicht 9: Kumuliertes Jahresergebnis und kumulierte Zuführungen des Landes Berlin an die unmittelbaren Beteiligungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Landes Berlin (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2019 und 2020 (jeweils Abschnitt 4.2)

- 22** Neben Zuführungen leistet das Land auch finanzielle Hilfen zur Aufrechterhaltung oder Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Landesunternehmen. In den Jahren 2010 bis 2020 wurden aus dem Landeshaushalt und dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA) Kapitalzuführungen einschließlich eigenkapitalersetzender Gesellschafterdarlehen im Umfang von rd. 1,5 Mrd. € gezahlt. Für die Jahre 2021 bis 2023 sind weitere Kapitalzuführungen von mehr als 1 Mrd. € vorgesehen.

**Ansicht 10: Wesentliche getätigte und geplante Kapitalzuführungen des Landes an Landesunternehmen im Zeitraum 2010 bis 2023 aus dem Landeshaushalt, SIWA und Rücklagen (in Mio. €)**

Landesunternehmen	2010 bis 2020	2021	2022/2023	Insgesamt
	Ist	HPI	HPI-Entwurf	
FBB GmbH <sup>1</sup>	996	40	286	1.322
Vivantes GmbH	203	4	200	407
Tegel Projekt GmbH	0	0	397	397
Messe Berlin GmbH	117	35	37	189
Wohnungsbaugesellschaften	135	0	0	135
IT-Dienstleistungszentrum Berlin (Anstalt des öffentlichen Rechts)	56			56
Berliner Bäderbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts)			40	40
Berliner Stadtwerke GmbH	33	0	0	33
WISTA Management GmbH	2	6	12	20
BIM GmbH für die Berliner Bodenfonds GmbH		0	16	16
<b>Insgesamt</b>	<b>1.542</b>	<b>85</b>	<b>988</b>	<b>2.615</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der elektronischen Daten der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushaltswirtschaft der Jahre 2010 bis 2020, NHG 20/21, Haushaltsplanentwurf 2022/2023 (Drs 18/3940); WISTA Management GmbH: Haushaltsplan des SIWA für das Haushaltsjahr 2021

1 einschließlich eigenkapitalersetzende Gesellschafterdarlehen in den Jahren 2015 bis 2020

Im Zeitraum 2010 bis 2023 entfallen ca. 50 % aller geleisteten und geplanten Zahlungen des Landes an Kapitalzuführungen und eigenkapitalersetzenden Gesellschafterdarlehen auf die FBB GmbH. Ohne die Unterstützung des Landes Berlin und die der anderen Gesellschafter hätte das Unternehmen seine Geschäftstätigkeit nicht aufrechterhalten können. Allein von 2010 bis 2020 umfassten die kumulierten Kapitalzuführungen des Landes 996 Mio. €. Davon wurden Kapitalzuführungen ohne eigenkapitalersetzende Gesellschafterdarlehen von 401 Mio. € geleistet. Dem stand zum 31. Dezember 2020 nach der Konzernbilanz ein dem Land zurechenbares Eigenkapital von nur noch rd. 14 Mio. € gegenüber.

In der Pandemie wurde deutlich, wie stark die Anfälligkeit des Landeshaushalts für Finanzbedarfe der Landesunternehmen ist. Von den im Zeitraum 2010 bis 2023 geleisteten und geplanten Kapitalzuführungen einschließlich der eigenkapitalersetzenden Gesellschafterdarlehen von rd. 2,6 Mrd. € entfallen rd. 53 % auf den Zeitraum nach Beginn der Pandemie.

Die hohe Verschuldung im Kernhaushalt und bei den Landesunternehmen kann zum Risiko für die Tragfähigkeit der Finanzen des Landes Berlin werden. Der Rechnungshof strebt daher eine Ausweitung seiner Prüfungsmöglichkeiten außerhalb des Kernhaushaltes an, um diese Risiken besser erfassen und bewerten zu können. Er hat im Jahr 2019 schon Prüfungsvereinbarungen mit allen sechs städtischen Wohnungsbaugesellschaften geschlossen. Die weitere Verstärkung der Prüfungsmöglichkeiten des Rechnungshofs bei öffentlichen Unternehmen sieht der Rechnungshof als wichtiges Ziel an.

Mit Blick auf die aktuelle Entwicklung erwartet der Rechnungshof eine schrittweise Rückführung der Verschuldung. Insbesondere sollten die notsituationsbedingten Kredite schnellstmöglich getilgt werden.

## 2.5 Entwicklung und Perspektiven

### 2.5.1 Prognostizierte Entwicklung im Jahr 2021

- 23 Die Pandemie hat auch auf den Landeshaushalt 2021 gravierende Auswirkungen. Infolge der im NHG 20/21 erteilten sehr hohen Kreditermächtigung, deren vollständiger Inanspruchnahme und der Zuführung von rd. 5,4 Mrd. € an die Pandemierücklage im Jahr 2020 stehen für das Jahr 2021 Haushaltsmittel in erheblichem Umfang für die Bewältigung der Pandemiefolgen zur Verfügung. Eine erneute notsituationsbedingte Kreditaufnahme ist nicht vorgesehen. Stattdessen sind für das Jahr 2021 Entnahmen aus der Pandemierücklage in Höhe von rd. 2,9 Mrd. € geplant. Nach der Prognose des Senats für den Gesamthaushalt 2021 soll dieser Rücklagebetrag bis zum Jahresende 2021 fast vollständig in Anspruch genommen werden.<sup>87</sup> Zum Stichtag 30. Juni 2021 hatte der Hauptausschuss Rücklagenentnahmen von 855 Mio. € zugestimmt,<sup>88</sup> von denen 369,6 Mio. € realisiert wurden.<sup>89</sup> Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die prognostizierten Entnahmen bis zum Jahresende 2021 tatsächlich erfolgen und welcher Restbetrag in der kreditfinanzierten Rücklage verbleiben wird.

---

87 Schreiben des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), Anlage 1

88 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. Juli 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/2807 K), S. 2

89 Schreiben des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), Anlage 1

**Ansicht 11: Prognose Gesamthaushalt inklusive Nachtragshaushalt 2021  
(in Mio. €)**

Zeile	Art der Einnahmen und Ausgaben	Ansatz 2021 gesamt	Ist 2021 per 30.06.21	Prognose 2021 per 30.06.21	Abweichung ggü. Ansatz
1	Steuereinnahmen	21.554,3	11.611,0	22.298	744
2	Länderfinanzausgleich, allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	1.675,0	829,4	1.628	-47
3	<b>Summe Steuern, Länderfinanzausgleich, allgemeine Bundesergänzungszuweisungen</b>	<b>23.229,3</b>	<b>12.440,4</b>	<b>23.926</b>	<b>697</b>
4	sonstige Bundesergänzungszuweisungen, Kompensation Kfz-Steuer und Gewerbesteuer	255,0	135,1	270	15
5	<b>Zwischensumme Steuern, Länderfinanz- ausgleich, Bundesergänzungszuweisungen (Zeilen 1, 2, 4)</b>	<b>23.484,3</b>	<b>12.575,5</b>	<b>24.197</b>	<b>712</b>
6	steuerähnliche Abgaben	25,6	0,1	26	0
7	sonstige konsumtive Zuweisungen	3.211,9	3.388,0	7.056	3.844
8	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirt- schaftlicher Tätigkeit und Zinseinnahmen	1.661,0	851,3	1.595	-66
9	Zuweisungen für Investitionen	578,5	178,9	706	128
10	sonstige investive Einnahmen (ohne Vermögensaktivierung im Einzelplan 29)	199,6	63,8	150	-50
10a	<i>darunter: Rückzahlung Wohnungsbaudarlehen</i>	<i>160,0</i>	<i>45,1</i>	<i>110</i>	<i>-50</i>
11	pauschale Mehr-/Mindereinnahmen (Saldo)	463,0			
12	<b>Summe sonstige Einnahmen (Zeilen 6, 7, 8, 9, 10, 11)</b>	<b>6.139,6</b>	<b>4.482,1</b>	<b>9.532</b>	<b>3.393</b>
13	<b>Primäreinnahmen</b>	<b>29.623,9</b>	<b>17.057,6</b>	<b>33.729</b>	<b>4.105</b>
14	Vermögensaktivierung im Einzelplan 29	16,5	14,9	16	0
15	<b>bereinigte Einnahmen</b>	<b>29.640,4</b>	<b>17.072,5</b>	<b>33.745</b>	<b>4.105</b>
16	Kreditaufnahme (netto)	0,0	-416,6	0	0
17	Entnahme aus Rücklagen	3.778,9	498,4	3.182	-597
17a	<i>darunter: Innovationsförderfonds</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>50</i>	<i>50</i>
17b	<i>Pandemierücklage</i>	<i>2.895,2</i>	<i>369,6</i>	<i>2.827</i>	<i>-68</i>
18	Überschüsse aus Vorjahren	0,0	157,3	157	157
19	Verrechnungen (Einnahme)	407,6	389,0	424	16
20	<b>Einnahmenvolumen</b>	<b>33.826,9</b>	<b>17.700,6</b>	<b>37.508</b>	<b>3.681</b>
21	<b>Deckungslücke/Überschuss (Einnahmenvolumen ./. Ausgabevolumen)</b>	<b>0,0</b>	<b>11,8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
22	Personalausgaben	10.561,3	5.502,8	10.569	8
24	konsumtive Sachausgaben ohne Zinsausgaben	18.846,1	10.008,0	22.235	3.389
25	<i>davon: sächliche Verwaltungsausgaben</i>	<i>4.613,3</i>	<i>2.116,3</i>	<i>5.335</i>	<i>722</i>
26	<i>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse</i>	<i>13.661,9</i>	<i>7.891,7</i>	<i>16.900</i>	<i>3.238</i>
27	<i>pauschale Mehr- und Minderaus- gaben (Saldo)</i>	<i>570,9</i>			
28	Investitionsausgaben (Zeilen 29, 30)	2.830,5	877,5	2.800	-31
29	<i>davon: Bauausgaben</i>	<i>723,2</i>	<i>202,3</i>	<i>700</i>	<i>-23</i>
30	<i>sonstige Investitionsausgaben</i>	<i>2.107,3</i>	<i>675,2</i>	<i>2.100</i>	<i>-7</i>

Zeile	Art der Einnahmen und Ausgaben	Ansatz 2021 gesamt	Ist 2021 per 30.06.21	Prognose 2021 per 30.06.21	Abweichung ggü. Ansatz
31	Tilgungsausgaben öffentlicher Bereich	19,6	10,0	20	0
32	<b>Primärausgaben</b>	<b>32.257,5</b>	<b>16.398,3</b>	<b>35.624</b>	<b>3.366</b>
33	Zinsausgaben	1.160,0	732,0	1.120	-40
34	<b>bereinigte Ausgaben</b>	<b>33.417,5</b>	<b>17.130,3</b>	<b>36.744</b>	<b>3.326</b>
35	Zuführung an Rücklagen	1,8	1,6	183	181
35a	<i>darunter: Pandemierücklage</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>152</i>	<i>152</i>
35b	<i>Innovationsförderfonds</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
36	Abdeckung von Fehlbeträgen der Vorjahre	0,0	137,7	157	157
37	Verrechnungen (Ausgabe)	407,6	419,2	424	16
38	<b>Ausgabevolumen</b>	<b>33.826,9</b>	<b>17.688,8</b>	<b>37.508</b>	<b>3.681</b>
39	<b>Primärsaldo</b> (Primäreinnahmen ./ Primärausgaben)	-2.633,6	659,4	-1.895	739
40	<b>Finanzierungssaldo</b> (bereinigte Einnahmen ./ bereinigte Ausgaben)	-3.777,1	-57,8	<b>-2.999</b>	779
41	<b>Saldo der besonderen Finanzierungsvorgänge</b> (Summe Zeilen 17, 18 und 19 minus Summe Zeilen 35, 36 und 37)	<b>3.777,0</b>	<b>486,0</b>	<b>2.999</b>	-778

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Schreibens des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), Anlage 1

Die mit dem NHG 20/21 geplanten Steuereinnahmen 2021<sup>90</sup> bleiben um fast 2 Mrd. € deutlich hinter dem ursprünglichen Haushaltsplan für das Jahr 2021 zurück. So wurden statt der Steuereinnahmen von 25,2 Mrd. € zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung im Oktober 2019 (vgl. T 36) mit dem NHG 20/21 nur noch 23,2 Mrd. € veranschlagt. Der Senat erwartet aufgrund der schnelleren Erholung der Wirtschaft zwar etwas höhere Steuereinnahmen zum Jahresende 2021. Er betont allerdings, dass dies nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass das Steueraufkommen nach der derzeitigen Erwartung auch in den nächsten Jahren jeweils um rd. 1,5 Mrd. € hinter dem vor der Pandemie prognostizierten Niveau zurückbleiben wird.<sup>91</sup>

Einnahmeseitig sind darüber hinaus insbesondere die sonstigen konsumtiven Zuweisungen bestimmend für die Entwicklung des Haushaltsjahres 2021. Gegenüber dem hierfür veranschlagten Betrag von 3,2 Mrd. € erwartet der Senat zum Jahresende Einnahmen von fast 7,1 Mrd. €. Maßgeblich sind hierbei Mehreinnahmen aus Zuweisungen des Bundes.<sup>92</sup> Nennenswert sind in diesem Zusammenhang folgende Einnahmen:

90 einschließlich allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

91 Schreiben des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), S. 3, Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 10 bis 12

92 Schreiben des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), S. 4

- Zuweisungen des Bundes zur Soforthilfe (+2.800 Mio. €, u. a. Überbrückungshilfe III, Neustarthilfe, Nachfolgeprogramme)
- zweckgebundene Einnahmen vom Bund für konsumtive Zwecke (+304 Mio. €, Ausgleichszahlungen des Bundes, COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz)
- Ersatz von Ausgaben (+173 Mio. €, Bundeserstattung für Test-/Impfzentren)
- Zuweisungen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz<sup>93</sup> (+71 Mio. €, Erhöhung der Regionalisierungsmittel für coronabedingte Ausfälle bei ÖPNV-Unternehmen) sowie für den Hochschulpakt (+17 Mio. €)

Nach der bisherigen Prognose werden für das Jahr 2021 somit Einnahmen von insgesamt 37,5 Mrd. € zur Verfügung stehen. Dies bedeutet gegenüber dem NHG 20/21 einen Anstieg um 3,7 Mrd. €, die mit höheren Ausgaben auf der Ausgabenseite korrespondieren.

Gegenüber dem Vorkrisenjahr 2019 ergibt sich insgesamt eine Steigerung der Ausgaben um 6,8 Mrd. €. Ein wesentlicher Grund liegt im Zuwachs der Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse um 3,2 Mrd. €. Dieser Anstieg ist nahezu deckungsgleich mit den o. g. erhöhten Zuweisungen des Bundes und ergibt sich als Folge von dessen coronabedingten Soforthilfeprogrammen und Maßnahmen. Insgesamt werden für das Jahr 2021 Ausgaben für konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse von 16,9 Mrd. € erwartet.

Auch für den Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben wird eine Überschreitung der veranschlagten Beträge um 722 Mio. € prognostiziert, die ebenfalls stark durch die Pandemie verursacht wird. Mehrausgaben von 382 Mio. € werden allein zum Ausgleich pandemiebedingter Einnahmeausfälle im Bereich des ÖPNV und Mehrausgaben von 256 Mio. € im Bereich Gesundheit (Corona-Impfzentren, Corona-Testzentren) erwartet. In den Bezirken erwartet der Senat eine Überschreitung der veranschlagten Transferausgaben um 167 Mio. €.<sup>94</sup>

Die Personalausgaben werden nach der Prognose nahezu den Ansätzen im NHG 20/21 entsprechen und sich zum Jahresende 2021 auf rd. 10,6 Mrd. € belaufen. Die Investitionsausgaben werden mit rd. 2,8 Mrd. € nur geringfügig unter dem Planwert liegen.

Der Senat rechnet mit einer Unterschreitung der Zinsausgaben im Jahr 2021 um 40 Mio. €. Er gibt an, dass die Aufnahme notsituationsbedingter Kredite im Jahr 2020 zwar die zinsmindernden Effekte der Schuldentilgung in den Jahren 2012 bis 2019 nahezu aufgehoben habe, jedoch zu vergleichsweise günstigen Kondi-

93 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395)

94 Schreiben des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), S. 5 f.

tionen erfolgt sei.<sup>95</sup> Der Senat hat in der Finanzplanung 2021 bis 2025 wegen des stark angestiegenen Schuldenstandes auf das erhöhte Zinsänderungsrisiko hingewiesen. Die Entwicklung des Zinsniveaus sei ein latentes Risiko für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen Berlins.<sup>96</sup> Der Rechnungshof teilt diese Auffassung (vgl. T 7).

Da die bereinigten Ausgaben voraussichtlich nicht im gleichen Umfang steigen (+3,3 Mrd. €) wie die bereinigten Einnahmen (+4,1 Mrd. €), geht der Senat davon aus, dass das Finanzierungsdefizit des Jahres 2021 um ca. 780 Mio. € niedriger ausfallen wird als veranschlagt. Es wird aber nach der Prognose immer noch bei rd. 3 Mrd. € liegen.<sup>97</sup>

Die Pandemie hat auch im Jahr 2021 gravierende Auswirkungen auf den Landeshaushalt. So werden die Steuereinnahmen im Jahr 2021 – aber auch in den Folgejahren – deutlich unter dem vor Beginn der Corona-Krise geschätzten Niveau verbleiben. Gleichzeitig werden um 6,8 Mrd. € höhere Ausgaben gegenüber dem Jahr 2019 erwartet. Das Finanzierungsdefizit des Jahres 2021 wird nach der Prognose zum Stichtag 30. Juni 2021 bei rd. 3 Mrd. € liegen.

## 2.5.2 Perspektiven für die Haushaltsjahre 2022/2023

### 2.5.2.1 Finanzpolitische Strategie für die Haushaltsjahre 2022/2023

- 24 Am 22. Juli 2021 hat der Senat dem Abgeordnetenhaus den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022/2023 vorgelegt.<sup>98</sup>

Der Entwurf soll der besonderen Lage Rechnung tragen, in der sich das Land seit Beginn der Pandemie Anfang 2020 befindet. Es sei mit erheblichen Einnahmerückgängen umzugehen, denn die Pandemie führe zu einer strukturellen Parallelverschiebung der Einnahmelinie in Milliardenhöhe.<sup>99</sup> Der Ausgabepfad sei so anzupassen, dass ab 2022 ein struktureller Haushaltsausgleich ermöglicht wird. Die Anpassungslast könne dabei, „sofern und soweit dies als pandemiebedingt zu rechtfertigen ist“<sup>100</sup>, durch die Nutzung vorhandener Rücklagen abgedeckt werden. Der Senat erklärt gleichzeitig, dass das allmählich anziehende Wachstum mit Investitionen, insbesondere in Innovationen, gestärkt und in der Krise nicht gespart werden soll.<sup>101</sup> Er geht im Entwurf des Doppelhaushalts

95 Schreiben des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), S. 7

96 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 19

97 Schreiben des Senats vom August 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 AD), S. 9, Anlage 1

98 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 – HG 22/23) vom 22. Juni 2021 (Drs 18/3940)

99 Drs 18/3940, S. 14

100 Drs 18/3940, S. 14

101 Pressemitteilung des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – vom 22. Juni 2021

2022/2023 davon aus, dass es auch in den Jahren 2022 und 2023 noch hohe Finanzierungsdefizite von 2.343 Mio. € und 1.982 Mio. € geben wird. Diese Defizite sollen nun maßgeblich durch die Auflösung der Pandemierücklage (im Umfang von 1.456 Mio. € und 1.030 Mio. €) gedeckt werden. Darüber hinaus soll das Haushaltsgesetz zur Aufnahme konjunkturbedingter Kredite und von Krediten für finanzielle Transaktionen ermächtigen (im Umfang von 750 Mio. € und 436 Mio. €).<sup>102</sup> Im Jahr 2023 soll zudem die aus dem Jahresüberschuss 2019 gebildete Haushaltsentlastungsrücklage (von 700 Mio. €) aufgelöst werden.<sup>103</sup> Ausgabeseitig ist die Berücksichtigung pauschaler Minderausgaben von 2 Mrd. € vorgesehen, die noch umzusetzen wären. Wegen des Wahlperiodenwechsels sei eine Beschlussfassung über ein HG 22/23 erst nach einem vom neuen Senat einzubringenden Haushaltsentwurf zu erwarten. Da hiermit frühestens im 2. Quartal 2022 zu rechnen sei, würde das kommende Jahr mit einer vorläufigen Haushaltswirtschaft begonnen werden.<sup>104</sup> Allein wegen der vorläufigen Haushaltsführung erwartet der Senat für das Jahr 2022 eine Einsparsumme von 500 Mio. €.<sup>105</sup>

Die Anpassung des Ausgabepfads an die „strukturelle Parallelverschiebung auf der Einnahmelinie“ in Richtung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2022 ist dem Senat mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2022/2023 noch nicht gelungen. Er stellt dies in der Finanzplanung 2021 bis 2025 selbst fest und begründet das mit der Länge und Intensität der Corona-Krise. Es sei ein Signal an Unternehmen und Gesellschaft notwendig gewesen, finanzpolitisch länger als gedacht gezielt zu unterstützen.<sup>106</sup>

### **2.5.2.2 Geplante Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2022/2023**

- 25 Der Senat hat die geplanten Einnahmen und Ausgaben für den Doppelhaushalt 2022/2023 in der Finanzplanung 2021 bis 2025 berücksichtigt. Der Rechnungshof verwendet daher in seinen nachfolgenden Ausführungen maßgeblich die Angaben in der Finanzplanung.

---

102 Drs 18/3940, S. 14

103 Präsentation des Senats zur Vorstellung des Doppelhaushalts 2022/2023 in der Pressemitteilung vom 22. Juni 2021, S. 21

104 Drs 18/3940, S. 3

105 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 57

106 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 44

**Ansicht 12: Einnahmen, Ausgaben und Kennzahlen für den Doppelhaushalt  
2022/2023 (in Mio. €)**

Art der Einnahmen und Ausgaben	Entwurf 2022	Entwurf 2023
<b>EINNAHMEN</b>		
Steuern, allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	24.537	25.439
sonstige Bundesergänzungszuweisungen	270	270
sonstige Einnahmen	6.072	7.007
Vermögensaktivierung	17	17
<b>bereinigte Einnahmen</b>	<b>30.896</b>	<b>32.733</b>
<b>AUSGABEN</b>		
Personalausgaben	10.967	11.229
sächliche Verwaltungsausgaben	4.796	4.813
Zuweisungen und Zuschüsse	13.866	14.085
Investitionen	3.766	4.109
<i>abzüglich investiver pauschaler Minderausgaben     Hauptverwaltung (Titel 71903, 89389)</i>	<i>-755</i>	<i>-589</i>
<i>danach verbleibende Investitionsausgaben</i>	3.011	3.520
Tilgung Bundesdarlehen	19	18
Zinsausgaben	1.080	1.050
erwartete allgemeine Einsparung aus vorläufiger Haushaltsführung 2022	<i>-500</i>	
<b>bereinigte Ausgaben</b>	<b>33.239</b>	<b>34.715</b>
<b>Gesamteinnahmen und -ausgaben<sup>1</sup></b>	<b>33.935</b>	<b>35.664</b>
<b>Kennzahlen des Haushalts:</b>		
<b>Finanzierungssaldo</b> (bereinigte Einnahmen / . bereinigte Ausgaben)	<b>-2.343</b>	<b>-1.982</b>
Tilgung notsituationsbedingter Kredit		270
Saldo Rücklagenbewegungen	1.593	1.808
<i>darunter: Entnahmen Pandemierücklage<sup>2</sup></i>	1.456	1.030
Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage	0	0
<b>Überschuss/Defizit</b>	<b>-750</b>	<b>-445</b>
Nettokreditaufnahme <sup>1</sup>	750	436

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in der Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 47 und S. 64 f., sowie in Drs 18/3940, S. 15

1 Gesamtvolumen und Nettokreditaufnahme gemäß Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 64

2 Entnahmen Pandemierücklage gemäß Drs 18/3940, S. 15

Das Gesamtvolumen des Haushalts beläuft sich auf rd. 33,9 Mrd. € (2022) und rd. 35,7 Mrd. € (2023)<sup>107</sup> und liegt damit im Jahr 2022 auf dem Niveau des geplanten Haushalts 2021 gemäß NHG 20/21 (vgl. Ansicht 11).

107 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 64 f.

- 26 Für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 ist jeweils eine konjunkturbedingte, nicht aber eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung vorgesehen.<sup>108</sup>

**Ansicht 13: Kreditermächtigungen nach §§ 2 und 4 BerlSchuldenbremseG in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 (in Mio. €)**

	Konjunkturbedingte Kreditermächtigung (§ 4 BerlSchuldenbremseG)			Notsituationsbedingte Kreditermächtigung (§ 2 BerlSchuldenbremseG)			Kreditermächtigung nach dem BerlSchuldenbremseG gesamt		
	2022	2023	gesamt	2022	2023	gesamt	2022	2023	gesamt
Entwurf des Senats zum HG 22/23	87,8	96,3	184,1	0,0	0,0	0,0	87,8	96,3	184,1

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in Drs 18/3940, S. 4

Des Weiteren sind Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben für finanzielle Transaktionen im Umfang von insgesamt rd. 1 Mrd. € geplant. Dies betrifft im Wesentlichen Kapitalzuführungen an öffentliche Unternehmen, wie z. B. solche an die Tegel Projekt GmbH im Umfang von rd. 400 Mio. €, die FBB GmbH von rd. 290 Mio. € und an die Vivantes GmbH von 200 Mio. €. <sup>109</sup>

Insgesamt ergibt sich daraus die ausgewiesene Nettokreditaufnahme von 750 Mio. € im Jahr 2022 und 436 Mio. € im Jahr 2023.

Die Steuereinnahmen, als maßgebliche Einnahmequelle, belaufen sich nach Abzug der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen<sup>110</sup> auf rd. 22,8 Mrd. € (2022) und rd. 23,7 Mrd. € (2023). Sie bleiben um 1,4 Mrd. € bzw. 1,3 Mrd. € deutlich hinter den vor Beginn der Pandemie (im Oktober 2019)<sup>111</sup> prognostizierten Werten zurück. Auf die strukturelle Parallelverschiebung der Steuereinnahmen wurde bereits hingewiesen (vgl. T 24). Zugleich schätzt der Senat die Prognoseunsicherheiten für die Steuereinnahmen als sehr hoch ein, da u. a. die fiskalischen Auswirkungen des nächsten Zensus im Mai 2022 nicht abschätzbar sind.<sup>112</sup>

Einnahmeseitig werden sonstige Bundesergänzungszuweisungen von jeweils 270 Mio. € und sonstige Einnahmen von 6,1 Mrd. € bzw. 7 Mrd. € erwartet. Die geplanten Entnahmen aus der Pandemierücklage von insgesamt 1,5 Mrd. € im Jahr 2022 und 1 Mrd. € im Jahr 2023 sollen offensichtlich dem Haushaltsausgleich dienen und der Senat geht davon aus, dass dies „[in]soweit als pandemiebedingt zu rechtfertigen ist“. <sup>113</sup>

<sup>108</sup> Drs 18/3940, S. 14

<sup>109</sup> Haushaltsplanentwurf 2022/2023, Kapitel 1220 Titel 83111 sowie Kapitel 2990 Titel 83132, 83149

<sup>110</sup> allgemeine Bundesergänzungszuweisungen gemäß Steuerschätzung vom Mai 2021 für 2022 = 1.705 Mio. € und für 2023 = 1.773 Mio. €, vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Mai 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 Y), Anlage 2

<sup>111</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. November 2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0057 I), Anlage 2

<sup>112</sup> Drs 18/3940, S. 17

<sup>113</sup> Drs 18/3940, S. 14

- 27 Auf der Ausgabenseite sieht der Senat deutliche Steigerungen der bereinigten Ausgaben gegenüber dem Ist des Jahres 2019 und dem vorläufigen Ist des Jahres 2020 vor. So sei eine weitere Anpassung der Personalstärke an das steigende Aufgaben- und Fallzahlenvolumen geplant, was einen Anstieg der Personalausgaben zur Folge hat.<sup>114</sup> Die Personalausgaben werden sich danach pro Jahr auf rd. 11 Mrd. € bzw. 11,2 Mrd. € belaufen und damit deutlich über den Personalausgaben des Jahres 2019 (9,3 Mrd. €) bzw. 2020 (10 Mrd. €) liegen.<sup>115</sup>

Auch die sächlichen Verwaltungsausgaben steigen konstant an. Während sie sich im Jahr 2019 noch auf 3,4 Mrd. € beliefen, sollen es in den Jahren 2022 und 2023 bereits 4,8 Mrd. € sein. Der Zuwachs beträgt rd. 39 %. Ausweislich der Finanzplanung 2021 bis 2025 liegen die Gründe hierfür insbesondere bei den Ausgaben aufgrund der neuen Verträge mit den BVG und der S-Bahn, den Mehrausgaben für die IT-Ausstattung der Schulen und der Digitalisierung der Verwaltung.<sup>116</sup>

Bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse stellt sich die Entwicklung etwas anders dar. Hier erfolgte im Jahr 2020 ein massiver pandemiebedingter Anstieg gegenüber dem Jahr 2019 um über 3,5 Mrd. € (vgl. Ansicht 24). In den Jahren 2022 und 2023 sollen diese Ausgaben demgegenüber wieder sinken, allerdings werden sie mit 13,8 Mrd. € bzw. 14,1 Mrd. € immer noch um rd. 15 % bzw. rd. 16 % höher sein als die entsprechenden Ausgaben im Jahr 2019. Die Finanzplanung 2021 bis 2025 weist hierzu u. a. auf die Hochschulverträge hin, die eine kontinuierliche Steigerung der Zuschüsse vorsehen.<sup>117</sup>

Für die Jahre 2022 und 2023 sind in den Eckwerten des Haushalts zunächst Investitionsausgaben von rd. 3,8 Mrd. € bzw. rd. 4,1 Mrd. € geplant.<sup>118</sup> Allerdings wurden hierfür bereits investive pauschale Minderausgaben von 755 Mio. € bzw. 589 Mio. € vorgesehen, die im Bereich der Hauptverwaltung eingespart werden müssen.<sup>119</sup> Unter Abzug dieser pauschalen Minderausgaben ergeben sich Investitionsausgaben für die Jahre 2022 und 2023 von 3 Mrd. € bzw. 3,5 Mrd. €. Sie würden damit im Jahr 2023 um 754 Mio. € höher sein als die Investitionen des Jahres 2019 (2,8 Mrd. €). Im Vergleich zum Jahr 2020 ergäbe sich für das Jahr 2022 ein Anstieg um 0,8 Mrd. € und für das Jahr 2023 von 1,3 Mrd. €.

Die Zinsausgaben sollen sich auf jeweils 1,1 Mrd. € belaufen und sich damit in etwa auf dem Niveau der Vorjahre bewegen.<sup>120</sup> Ab dem Jahr 2023 ist gemäß NHG 20 mit der Tilgung der notsituationsbedingten Kredite – grundsätzlich linear

---

114 Pressemitteilung des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – vom 22. Juni 2021

115 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 47

116 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 52

117 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 53

118 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 47

119 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 47, Eckwertetabelle Zeile 10

120 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 47

in Höhe von jeweils 270 Mio. € jährlich – zu beginnen. Entsprechend sind diese Tilgungen auch in den Eckwerten berücksichtigt.

Die seitens des Senats geplanten weiteren Kreditaufnahmen in den Jahren 2022 und 2023 sowie die ohnehin hohe Verschuldung im Kernhaushalt und bei den Landesunternehmen können ein langfristiges Risiko für die Tragfähigkeit des Landeshaushalts darstellen (vgl. T 22).

Sofern die Ausgaben wie zuvor aufgezeigt steigen, sich die strukturelle Parallelverschiebung der Steuereinnahmen fortsetzt und die noch vorhandenen finanziellen Rücklagen von insgesamt 3,5 Mrd. €<sup>121</sup> in den Jahren 2022 und 2023 nahezu vollständig aufgezehrt werden, würde dies die künftigen finanziellen Handlungsmöglichkeiten des Landes deutlich einschränken. Der Rechnungshof hält es daher für dringend geboten, dass durch eine schrittweise, aber konsequente Konsolidierung des Landeshaushalts in den kommenden Jahren wieder ein strukturell ausgeglichener Haushalt aufgestellt werden kann.

## 2.5.3 Perspektiven für die Haushaltsjahre 2024/2025

### 2.5.3.1 Finanzpolitische Strategie für die Haushaltsjahre 2024/2025

- 28 Der Senat hat am 17. August 2021 die Finanzplanung 2021 bis 2025 beschlossen. Er hat darin eine Neuausrichtung der Finanzpolitik als notwendig dargestellt und eingehend begründet. Die finanzpolitische Situation für die Jahre 2024 und 2025 ist demnach dadurch bestimmt, dass
- weiterhin eine strukturelle Lücke bei den Steuereinnahmen gegenüber dem vor der Pandemie prognostizierten Niveau von mindestens 1,5 Mrd. € zu erwarten ist,<sup>122</sup>
  - ab dem Jahr 2024 kaum noch zentrale Rücklagen des Landes zum Ausgleich von Defiziten zur Verfügung stehen,
  - die Planungen unter dem Regelsystem der Schuldenbremse vorzunehmen sind, wobei eine konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme zulässig bleibe,
  - die notsituationsbedingten Kredite mit jährlich 270 Mio. € zu tilgen sind und die Konjunkturausgleichsrücklage wieder aufzufüllen wäre und
  - dem bislang prognostizierte bereinigte Ausgaben gegenüberstünden, die Finanzierungslücken von 2,8 Mrd. € und 2,7 Mrd. € in den Jahren 2024 und 2025 zur Folge hätten.<sup>123</sup>

121 Pressemitteilung des Regierenden Bürgermeisters – Senatskanzlei – vom 22. Juni 2021

122 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 12, 39 und 42

123 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 42

Nach Überwindung der unmittelbaren Krise gelte es, durch Anpassung des Ausgabepfads an die strukturell verschobene Einnahmelinie so bald wie möglich die „fiskalische Balance des Landes“<sup>124</sup>, also einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, zu erreichen. Zu berücksichtigen wären dabei aber auch nicht vermeidbare Aufwüchse bei den Personalausgaben sowie den konsumtiven Ausgaben auf Basis der Hochschul- und Verkehrsverträge. Für das Schließen der prognostizierten Finanzierungslücken („Handlungsbedarf“) hat der Senat ein Szenario entworfen, mit dem sich der Handlungsbedarf auf jeweils rd. 0,8 Mrd. € verringern ließe.<sup>125</sup> Er weist gleichzeitig darauf hin, dass die genaue Aufteilung des Handlungsbedarfs Gegenstand politischer Entscheidungen sein werde.<sup>126</sup>

### **2.5.3.2 Geplante Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2024/2025**

- 29 Der Senat hat in der Finanzplanung 2021 bis 2025 ein beispielhaftes Szenario von Möglichkeiten der Ausgabenbegrenzung im Umfang von 1,9 Mrd. € und 1,8 Mrd. € bei den großen Ausgabenbereichen aufgezeigt und in den Eckwerten für die Jahre 2024/2025 entsprechend berücksichtigt.<sup>127</sup> Er geht dabei von einer Begrenzung der Personalausgaben sowie der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse aus. Gleichzeitig sieht er pauschale Minderausgaben bei den Investitionsausgaben von 1,4 Mrd. € und 1,6 Mrd. € sowie die Dotierung der Konjunkturausgleichsrücklage vor. Es gehe bei der Begrenzung nicht um Einschnitte bei bestehenden Leistungen, sondern lediglich um eine Begrenzung der Zuwachsraten auf der Basis des coronabereinigten Haushalts 2021. Im Investitionsbereich sei eine strenge Priorisierung der Maßnahmen zur Umsetzung der pauschalen Minderausgaben erforderlich.

---

124 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 46

125 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 45

126 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 44

127 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 45

**Ansicht 14: Einnahmen, Ausgaben und Kennzahlen für den Doppelhaushalt  
2024/2025 (in Mio. €)**

Art der Einnahmen und Ausgaben	Finanzplanung	
	2024	2025
<b>EINNAHMEN</b>		
Steuern, allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	26.561	27.596
sonstige Bundesergänzungszuweisungen	270	270
sonstige Einnahmen	6.136	6.117
Vermögensaktivierung	17	17
pauschale Mehreinnahmen	100	100
<b>bereinigte Einnahmen</b>	<b>33.083</b>	<b>34.099</b>
<b>AUSGABEN</b>		
Personalausgaben	11.600	11.900
sächliche Verwaltungsausgaben	4.600	4.700
Zuweisungen und Zuschüsse	13.500	14.000
Investitionen	4.135	4.503
<i>abzüglich investiver pauschaler Minderausgaben Hauptverwaltung (Titel 71903, 89389)</i>	<i>-1.355</i>	<i>-1.603</i>
<i>danach verbleibende Investitionsausgaben</i>	2.780	2.900
Tilgung Bundesdarlehen	18	16
Zinsausgaben	1.070	1.070
Handlungsbedarf	<i>-757</i>	<i>-845</i>
<b>bereinigte Ausgaben</b>	<b>32.811</b>	<b>33.741</b>
<b>Gesamteinnahmen und -ausgaben<sup>1</sup></b>	<b>33.534</b>	<b>34.550</b>

**Kennzahlen des Haushalts:**

<b>Finanzierungssaldo</b> (bereinigte Einnahmen ./ bereinigte Ausgaben)	<b>272</b>	<b>358</b>
Tilgung notsituationsbedingter Kredite	<i>-270</i>	<i>-270</i>
Saldo Rücklagenbewegungen	12	12
Dotierung Konjunkturausgleichsrücklage	<i>-80</i>	<i>-100</i>
<b>Überschuss/Defizit</b>	<b>-66</b>	<b>0</b>
Nettokreditaufnahme <sup>1</sup>	0	0

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Daten in der Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 47 und S. 64 f.

1 Gesamtvolumen und Nettokreditaufnahme gemäß Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 64

Trotz geplanter Beschränkungen und Berücksichtigung hoher pauschaler Minderausgaben verbliebe eine Deckungslücke von 757 Mio. € im Jahr 2024 und 845 Mio. € im Jahr 2025, deren Schließung dem Senat – bei günstiger Einnahmeentwicklung – realistisch erscheint<sup>128</sup>.

Allein die pauschalen Minderausgaben im Investitionsbereich und der weitere Handlungsbedarf summieren sich auf 2,1 Mrd. € (2024) bzw. 2,4 Mrd. € (2025). Im Hinblick auf das spätere Haushaltsgesetz für diese beiden Planjahre weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Berücksichtigung derart hoher, nicht unter-

<sup>128</sup> Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 45

setzter pauschaler Minderausgaben verfassungsrechtlich fragwürdig sein könnte.<sup>129</sup> Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat zu gegebener Zeit den Entwurf für einen Doppelhaushalt 2024/2025 vorlegt, in dem pauschale Minderausgaben nur im geringen Umfang vorgesehen sind.

- 30 Bei den aufgezeigten Planungen sind die finanziellen Risiken noch nicht berücksichtigt, die z. B. aus einem konjunkturellen Verlauf resultieren, wenn dieser ungünstiger ausfällt als bisher prognostiziert.<sup>130</sup> Auch bleibt die Entwicklung des Zinsniveaus gerade in Anbetracht des sehr hohen Schuldenstandes stark risikobehaftet.<sup>131</sup> Gleichzeitig erhöht die geplante Ausweitung des unternehmerischen Engagements des Landes das unternehmerische Risiko und damit die Risiken für den Landeshaushalt.<sup>132</sup> Ebenfalls noch nicht berücksichtigt sind eventuelle Mehraufwendungen bei der Besoldung der Beamtinnen und Beamten in der Besoldungsgruppe A, zu der Verfahren im Zusammenhang mit der verfassungskonformen Alimentation vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig sind. Die Gerichtsentscheidung könnte zu weiteren Ausgaben von 300 Mio. € bis zu maximal 1,4 Mrd. € führen.<sup>133</sup>

Nach Überwindung der unmittelbaren Krise muss der Ausgabepfad des Landeshaushalts spätestens mit dem Doppelhaushalt 2024/2025 an die dann vorhandene Einnahmelinie angepasst werden, um das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts so bald wie möglich zu erreichen. Eine Begrenzung der Zuwachsraten bei den konsumtiven Ausgaben auf der Basis des Haushalts 2021 (ohne coronabedingte Einnahmen und Ausgaben) und eine Priorisierung der Investitionsmaßnahmen spätestens ab 2024 sollte – auch nach Einschätzung des Rechnungshofs – geprüft werden. Darüber hinaus sollte die Veranschlagung pauschaler Minderausgaben im Umfang von mehreren Milliarden Euro vermieden werden, deren Realisierung in die Verantwortung der Exekutive gelegt werden würde.

Der Rechnungshof hält die Rückkehr zu strukturell ausgeglichenen Haushalten durch eine schrittweise, am Konjunkturverlauf orientierte Konsolidierung im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik für dringend geboten.

129 vgl. Maunz/Dürig/Kube, Grundgesetz-Kommentar, 94. Lief. (Stand: Januar 2021), Art. 110 GG, Rn. 116

130 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 18

131 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 19

132 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 21 f.

133 Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 22

## 2.6 Erwartung

### 31 Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- nach Überwindung der Notlage im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik die Ausgabenlinie des Landeshaushalts spätestens mit dem Entwurf des Doppelhaushalts 2024/2025 so an die Einnahmelinie anpasst, dass ein in bereinigten Einnahmen und Ausgaben ausgeglichener Haushalt aufgestellt werden kann (vgl. T 30),
- künftig Haushaltsplanentwürfe ohne pauschale Minderausgaben in Milliardenhöhe vorlegt (vgl. T 29) sowie
- die Verschuldung wieder zurückführt und bei der Tilgung der notsituationsbedingten Kredite die konjunkturelle Entwicklung angemessen berücksichtigt, sodass diese Kredite möglichst schneller als linear über 27 Jahre getilgt werden (vgl. T 22).

Der Rechnungshof erwartet im Kontext der Bewältigung der Corona-Pandemie darüber hinaus, dass der Senat

- auch künftig bei Eintritt einer außergewöhnlichen Notsituation vorrangig die Möglichkeit der konjunkturbedingten Kreditaufnahme prüft (vgl. T 5),
- dem Abgeordnetenhaus für jede zusätzliche notsituationsbedingte Kreditermächtigung einen entsprechenden Feststellungsbeschluss vorschlägt (vgl. T 6),
- notsituationsbedingte Kreditermächtigungen nur insoweit in Anspruch nimmt, als dies für entsprechende Maßnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr notwendig ist (vgl. T 5, 9),
- Ausgaben, die aus notsituationsbedingt aufgenommenen Krediten finanziert werden, transparent im Haushalt ausweist und nur insoweit und solange leistet, wie sie für die Bewältigung der Notsituation erforderlich sind (vgl. T 10),
- für alle Entnahmen aus der Pandemierücklage den inhaltlichen und zeitlichen Verursachungszusammenhang feststellt und gegenüber dem Parlament präzise darlegt (vgl. T 11, 12),
- die Ad-hoc-Ertüchtigung der IKT während der Pandemie durch ein systematisches Vorgehen ersetzt (vgl. T 17) und
- die bisher vorgesehenen Haushaltsansätze der IKT-Bedarfe für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 überprüft (vgl. T 17).

## 2.7 Detaillierte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2020

### 2.7.1 Übersicht

- 32 Die nachstehende Tabelle bildet die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2020 und damit für das erste Jahr der Corona-Pandemie ab. Als Vergleichsmaßstab werden die Zahlen für das Vorkrisenjahr 2019 ausgewiesen:

**Ansicht 15: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (in Mio. €)**

Art der Einnahmen und Ausgaben	2019	2020
<b>EINNAHMEN</b>		
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	17.534,1	20.732,3
Länderfinanzausgleich	4.436,4	-86,0
Bundesergänzungszuweisungen	2.133,4	2.179,4
sonstige Einnahmen <sup>1</sup>	7.082,3	11.053,2
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>-458,0</b>	<b>6.225,0</b>
<b>Primäreinnahmen</b> = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	<b>29.798,5</b>	<b>31.448,2</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>30.728,2</b>	<b>40.103,9</b>
<b>AUSGABEN</b>		
Personalausgaben	9.309,6	9.858,4
konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	15.572,5	19.809,8
davon pauschale Minderausgaben	0,0	0,0
Investitionsausgaben <sup>2</sup>	3.004,9	2.218,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	1.142,6	980,2
sonstige Ausgaben <sup>1</sup>	1.698,6	7.237,5
<b>Primärausgaben<sup>2</sup></b> = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben	<b>27.905,1</b>	<b>31.921,5</b>
<b>Gesamtausgaben<sup>2</sup></b>	<b>30.728,2</b>	<b>40.103,9</b>
Primärsaldo	1.893,4	-473,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in der Haushaltsrechnung 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 12. April 2021

- Die sonstigen Einnahmen und Ausgaben wurden als Differenzwerte ermittelt; sonstige Einnahmen: u. a. sonstige Zuweisungen vom Bund (5,1 Mrd. €) sowie Entnahmen aus Rücklagen (1,6 Mrd. €), sonstige Ausgaben: u. a. Zuführungen an Rücklagen (6,4 Mrd. €).
- 2019 inklusive Zuführung an das SIWA, den Schulbaufinanzierungsfonds und die Haushaltsentlastungsrücklage

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben stiegen im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2019 um 9,4 Mrd. €. Hauptursächlich sind bei den Einnahmen die hohe Nettokreditaufnahme und die erhöhten sonstigen Zuweisungen vom Bund zur Pandemiebekämpfung. Ausgabeseitig sind gestiegene konsumtive Sachausgaben zur Pandemiebekämpfung und eine Erhöhung der sonstigen Ausgaben ursächlich, hier vor allem für die Bildung der Pandemierücklage.

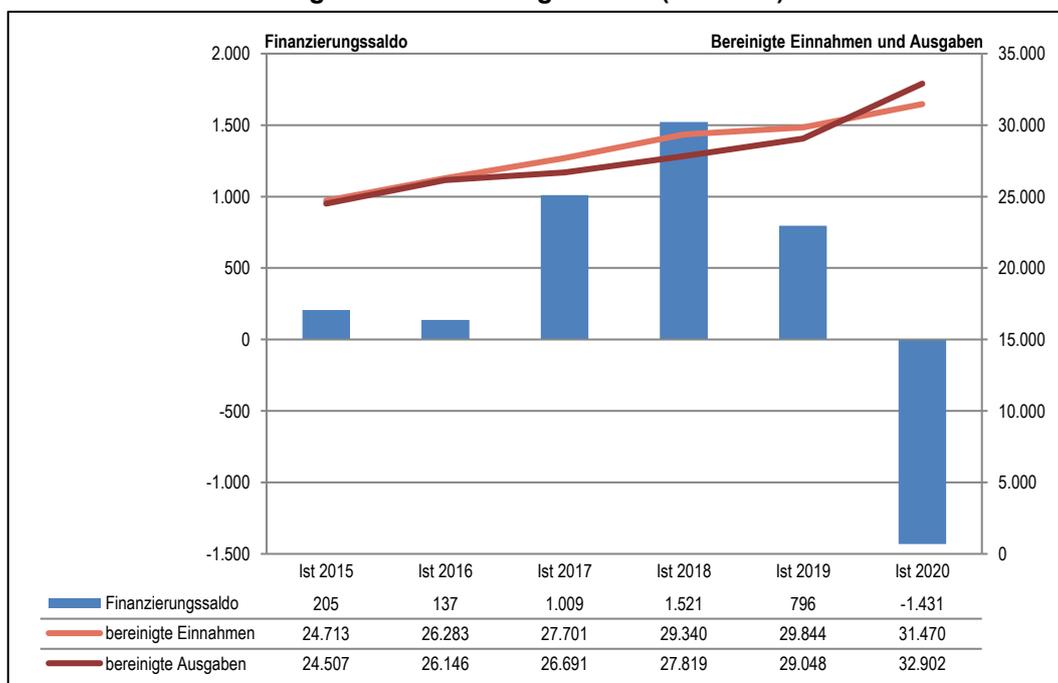
Im Jahr 2020 wurde das Haushaltsvolumen gegenüber 2019 insbesondere durch die hohe Kreditaufnahme um 9,4 Mrd. € ausgeweitet.

## 2.7.2 Finanzierungssaldo

- 33 Ein Anhaltspunkt für die finanzielle Situation eines Landes ist der Finanzierungssaldo, der aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet wird. In der Finanzstatistik werden dazu die Einnahmen um die besonderen Finanzierungseinnahmen (wie Entnahme aus Rücklagen, einnahmeseitige Verrechnungen, Überschüsse aus Vorjahren und Nettokreditaufnahme) und die Ausgaben um die besonderen Finanzierungsausgaben (wie Zuführung an Rücklagen, ausgabeseitige Verrechnungen und Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen) gemindert.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2015 bis 2020 stellt sich wie folgt dar:

**Ansicht 16: Entwicklung des Finanzierungssaldos (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 12. April 2021

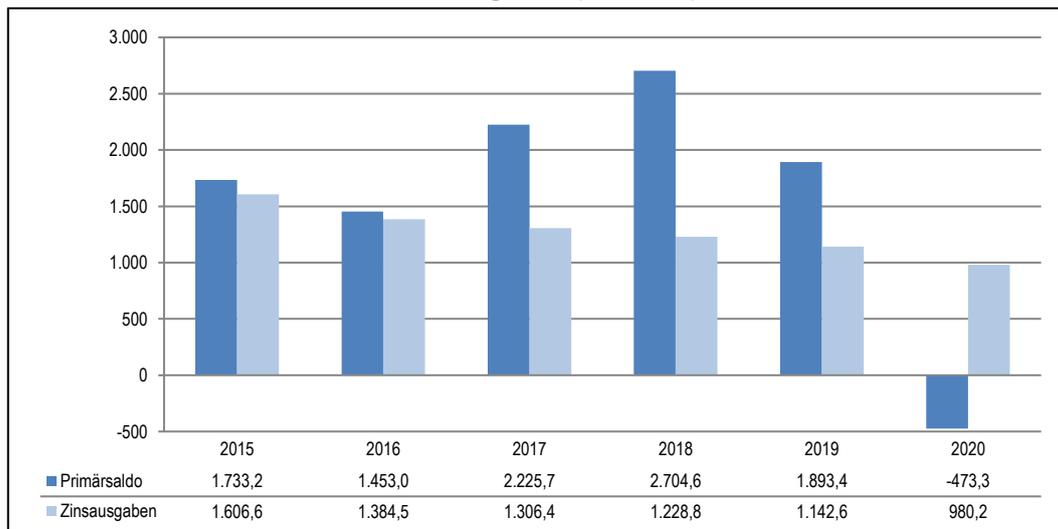
In den Jahren 2015 bis 2019 verzeichnete Berlin zum Teil hohe Finanzierungsüberschüsse, die zu großen Teilen zur Tilgung der Schulden, aber auch für Zuführungen zum SIWA verwendet werden konnten. Schon bei der ersten Steuerschätzung nach Ausbruch der Corona-Pandemie im Mai 2020 war absehbar, dass sich die Entwicklung nicht fortsetzen würde. Auch wenn die tatsächlichen Steuereinnahmen etwas höher ausfielen als prognostiziert (vgl. T 36), verblieb für das Jahr 2020 ein negativer Finanzierungssaldo von mehr als 1,4 Mrd. €.

Pandemiebedingt schloss der Haushalt 2020 erstmals seit vielen Jahren mit einem hohen Finanzierungsdefizit ab.

### 2.7.3 Primärsaldo und Zinsausgaben

- 34 Der Primärsaldo zeigt, inwieweit im Landeshaushalt die bereinigten Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Vermögensaktivierungen (Primäreinnahmen) zur Deckung der bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsaufwendungen (Primärausgaben) ausreichen. Die folgende Ansicht veranschaulicht die Entwicklung des Primärsaldos und der Zinsausgaben des Landes:

**Ansicht 17: Primärsaldo und Zinsausgaben (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 12. April 2021

In den Jahren 2015 bis 2019 überstieg der Primärüberschuss die Zinsausgaben. Seit dem Jahr 2015 verfolgte der Senat daher verstärkt das Ziel, die Investitionstätigkeit des Landes zu erhöhen. Die Überschüsse wurden nicht nur zur Schuldentilgung genutzt, sondern auch für umfangreiche Zuführungen an das SIWA und im Jahr 2017 darüber hinaus zur Errichtung eines Nachhaltigkeitsfonds innerhalb dieses Sondervermögens. Im Jahr 2019 wurde der Nachhaltigkeitsfonds aus dem Sondervermögen herausgelöst und die Mittel wurden einer Haushaltsentlastungsrücklage zugeführt, die zur Deckung von Ausgaben in 2021 dienen sollte.<sup>134</sup> Die für die Jahre 2017 bis 2019 ausgewiesenen besonders hohen Primärüberschüsse zeigen die gute damalige Einnahmesituation des Landes.

Im Jahr 2020 stiegen die Primäreinnahmen gegenüber 2019 um ca. 1,6 Mrd. €. Die Primärausgaben erhöhten sich dagegen um ca. 4 Mrd. €. Da im Jahr 2020 die Primäreinnahmen niedriger als die Primärausgaben waren, ergibt sich ein negativer Primärsaldo von knapp 0,5 Mrd. €.

Aufgrund der Pandemie endete das Haushaltsjahr 2020 erstmals seit 2005 wieder mit einem Primärdefizit.

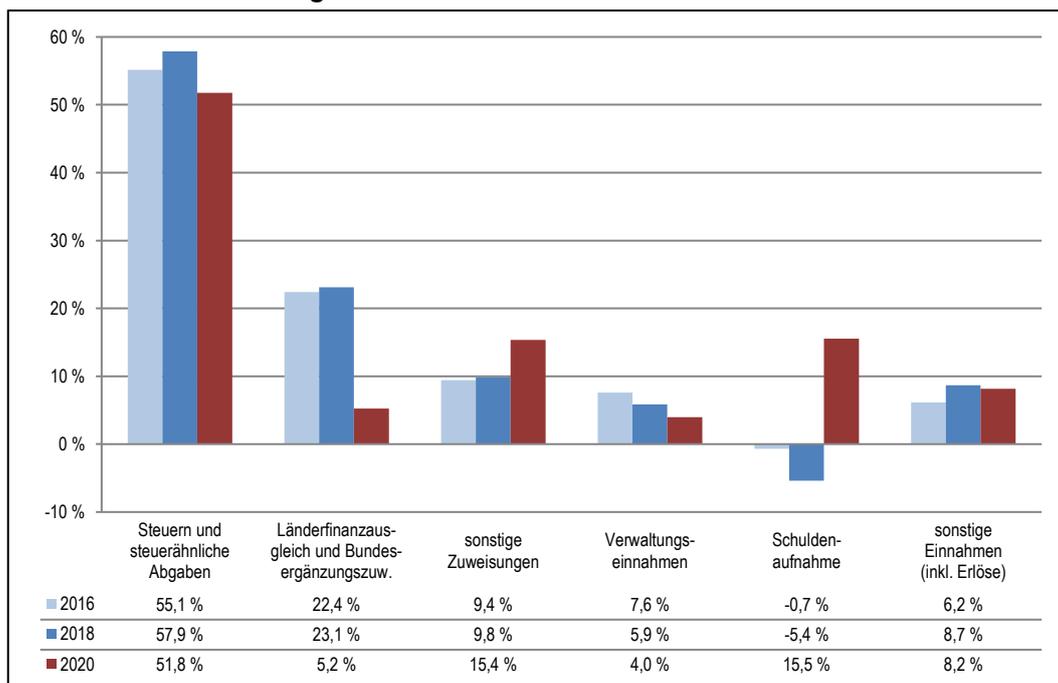
<sup>134</sup> Finanzplanung 2020 bis 2024, S. 25

## 2.7.4 Einnahmen

### 2.7.4.1 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

- 35 Die nachstehende Grafik stellt die Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2016 bis 2020 dar:

**Ansicht 18: Entwicklung der Einnahmestruktur**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2016 und 2018; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 12. April 2021

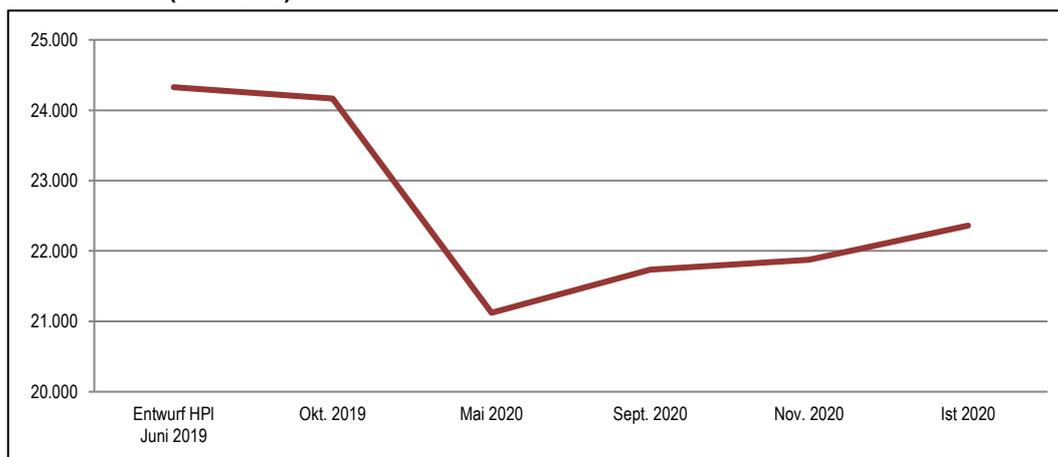
In den vergangenen Jahren erzielte Berlin regelmäßig ca. 80 % seiner Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Deutlich erkennbar ist die starke Abhängigkeit des Landes von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen. Dies sollte sich auch mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 nicht ändern. Der Länderfinanzausgleich erfolgt seitdem ausschließlich über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Aufgrund der pandemiebedingten Verschiebungen in der Einnahmestruktur erzielte das Land Berlin im Jahr 2020 jedoch nur 57 % seiner Einnahmen aus Steuern und Bundesergänzungszuweisungen. Einen wesentlich höheren Anteil der Einnahmen hatten im Vergleich zu den Vorjahren die sonstigen Zuweisungen mit 15,4 % und die Schuldenaufnahme mit 15,5 %.

Die Einnahmestruktur 2020 hat sich gegenüber den Vorjahren stark verändert, was maßgeblich auf die gesunkenen Steuereinnahmen und die hohe Kreditaufnahme zurückzuführen ist.

### 2.7.4.2 Steuereinnahmen

- 36 In den Vorjahren hatten sich die Steuereinnahmen kontinuierlich erhöht. Diese Entwicklung endete im Jahr 2020 abrupt. Die Schätzungen der Steuereinnahmen für dieses Jahr waren – beginnend mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2020 – erheblichen Schwankungen unterworfen. Die Ist-Einnahmen fielen mit fast 2 Mrd. € deutlich niedriger aus, als es nach dem Haushaltsplanentwurf und dem beschlossenen Haushaltsplan 2020 vom 17. Dezember 2019 erwartet wurde.

#### Ansicht 19: Entwicklung der prognostizierten Steuereinnahmen für das Jahr 2020 (in Mio. €)



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Haushaltsplanentwurfs 2020/2021, der Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. November 2019, 19. Mai 2020, 22. September 2020 und 16. November 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/0057 I, 18/0057 K, 18/0057 L und 18/0057 N) sowie eigene Berechnung; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. April 2021 und 26. Mai 2021

Im Einzelnen stellte sich die Entwicklung wie folgt dar:

Schon nach der Steuerschätzung im Oktober 2019 wies das regionalisierte Ergebnis für Berlin weniger Steuereinnahmen für 2020 aus, als im Entwurf des HG 20/21 vom 18. Juni 2019 und in der Finanzplanung 2019 bis 2023 vom 6. August 2019 vorgesehen waren. Im HG 20/21 wurden die reduzierten Einnahmeerwartungen entsprechend der Steuerschätzung im Oktober 2019 berücksichtigt. Mit der Steuerschätzung im Mai 2020 wurde deutlich, dass die Steuerzufälle infolge der Corona-Pandemie einen sehr viel größeren Umfang haben würden.

Die bundesweite Steuerschätzung erfolgt grundsätzlich auf Basis des geltenden Steuerrechts. In die bundesweite Steuerschätzung im Mai 2020 wurden diverse finanzielle Auswirkungen aus Gesetzen und sonstigen Regelungen einbezogen, u. a. erstmals die Bundesbeteiligung Asyl/Integration 2020/2021, das Gute-Kita-Gesetz sowie die Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. Diese Maßnahmen waren für Berlin im regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung im Oktober 2019 und somit im Berliner Haushalt 2020/2021 bereits berücksichtigt worden. Im regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung im

Mai 2020 wurde u. a. dem (ersten) Corona-Steuerhilfegesetz<sup>135</sup> (auf zwölf Monate befristeter ermäßigter Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen) mit Auswirkungen auf Berlin im Jahr 2020 von rd. -6 Mio. € Rechnung getragen.

Aufgrund der außergewöhnlichen Situation gab es im Jahr 2020 nicht nur im November eine weitere Steuerschätzung, sondern zusätzlich im September 2020. In dieser wurden u. a. das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz<sup>136</sup> (befristete Absenkung der Umsatzsteuersätze, eine degressive Absetzung für Abnutzung, der Kinderbonus, Änderungen beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der steuerlichen Forschungsförderung einschließlich der Kompensationsbeträge des Bundes) mit Auswirkungen auf Berlin im Jahr 2020 von rd. -179 Mio. € berücksichtigt.<sup>137</sup>

In das regionalisierte Ergebnis der Steuerschätzung im November 2020 gingen auch bereits das Zweite Familienentlastungsgesetz<sup>138</sup>, das Behinderten-Pauschbetragsgesetz<sup>139</sup>, der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11 Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes und zur Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder sowie der Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst ein, die sich noch im parlamentarischen Verfahren befanden.<sup>140</sup>

Während die Steuerschätzung im Mai 2020 gegenüber der Schätzung im Oktober 2019 noch einen Steuerrückgang von rd. 3 Mrd. € für das Jahr 2020 auswies, zeigten die folgenden Steuerschätzungen für 2020 ein positiveres Ergebnis. Auch die Ist-Einnahmen 2020 fielen höher aus, als mit den Steuerschätzungen im Mai, September und November 2020 erwartet wurde.

Da mit der Steuerschätzung immer auch eine Prognose für die Folgejahre vorgenommen wird, stellt der Rechnungshof aus Gründen der Vollständigkeit und besseren Vergleichbarkeit (vgl. T 25) hier auch die Entwicklung für die Jahre 2021 bis 2023 dar.

---

135 Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385)

136 Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1512)

137 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), S. 8

138 Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz) vom 1. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2616)

139 Gesetz zur Erhöhung der Behinderten-Pauschbeträge und zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2770)

140 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 16. November 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0057 N), S. 2 f.

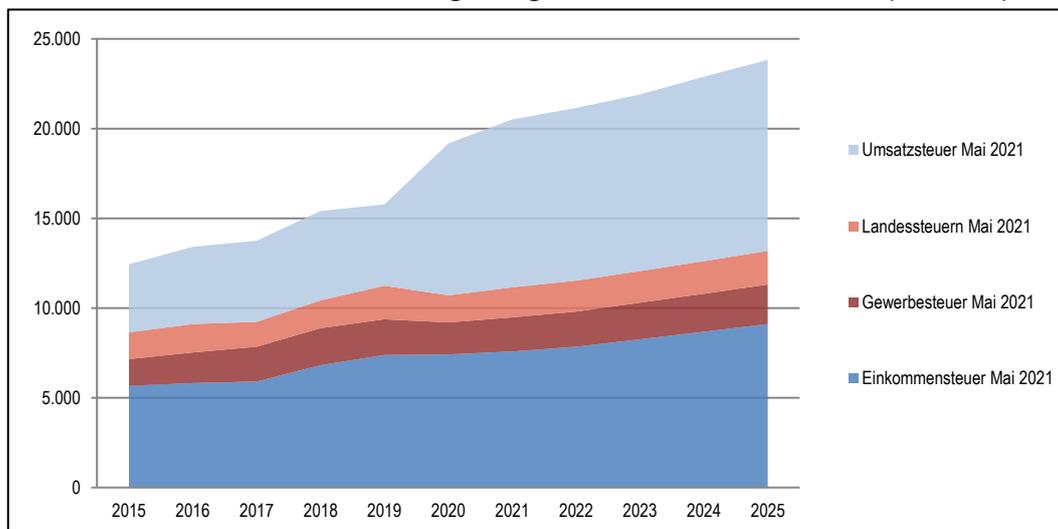
**Ansicht 20: Prognoseentwicklung der Steuereinnahmen für die Jahre 2020 bis 2023 vom Haushaltsplanentwurf 2020/2021 bis zur Steuerschätzung im Mai 2021 (in Mio. €)**

	2020	2021	2022	2023
Haushaltsplanentwurf 2020/2021	24.327	25.384		
Finanzplanung 2019 bis 2023			26.302	27.141
Steuerschätzung Oktober 2019 (= Haushaltsplan 2020/2021)	24.166	25.202	26.105	26.912
Steuerschätzung Mai 2020	21.122	23.554	24.410	25.376
Steuerschätzung September 2020	21.735	23.148	24.076	24.995
Steuerschätzung November 2020	21.874	23.229	24.196	25.048
Ist 2020 per 12. April 2021	22.247			
Steuerschätzung Mai 2021		23.707	24.499	25.439
<b>Differenz zwischen Haushaltsplanentwurf 2020/2021 und Ist 2020 per 12. April 2021</b>	<b>-2.080</b>			
<b>Differenz zwischen Haushaltsplan 2020/2021 und Steuerschätzung Mai 2021</b>		<b>-1.495</b>		
<b>Differenz zwischen Finanzplanung und Steuerschätzung Mai 2021</b>			<b>-1.803</b>	<b>-1.702</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Haushaltsplanentwurfs 2020/2021, der Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 6. November 2019, 19. Mai 2020, 22. September 2020, 16. November 2020 und 26. Mai 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 18/0057 I, 18/0057 K, 18/0057 L, 18/0057 N und 18/0081 Y) sowie eigene Berechnung; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen vom 12. April 2021 und 26. Mai 2021

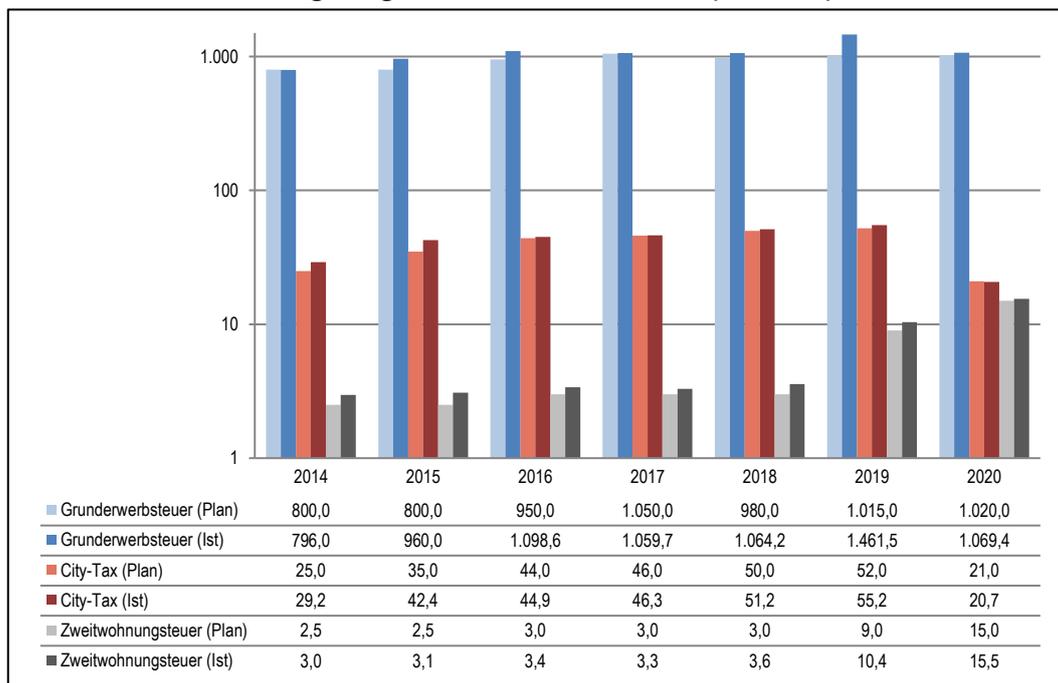
Es zeigt sich, dass sich die prognostizierten Steuerausfälle für die Jahre 2021 bis 2023 im Zeitverlauf nennenswert erhöhten. Die Angaben verdeutlichen darüber hinaus die historische Dimension der eingetretenen bzw. noch erwarteten Einnahmeausfälle für die Jahre 2020 bis 2023 im Umfang von insgesamt 7 Mrd. €. Sie werden das Land über einen langen Zeitraum vor enorme finanzielle Herausforderungen stellen.

- 37 In der folgenden Ansicht 21 ist im Jahr 2020 gegenüber 2019 nur bei den Landessteuern ein Rückgang zu erkennen. Bei der Einkommensteuer kam es zwar zu keinem Einbruch, aber der kontinuierliche Aufwuchs in den Vorjahren aufgrund des Wirtschaftswachstums des Landes und des damit einhergehenden überdurchschnittlichen Wachstums der Beschäftigung sowie aufgrund der steigenden Einwohnerzahl wurde gestoppt.

**Ansicht 21: Anteil und Entwicklung maßgeblicher Steuereinnahmen (in Mio. €)**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2019 und im Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2021 (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Mai 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, rote Nr. 18/0081 Y); 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. Mai 2021

Der deutlich erkennbare Aufwuchs bei der Umsatzsteuer resultiert aus der Neuregelung für den Finanzkraftausgleich über die Umsatzsteuer ab dem Jahr 2020. Deshalb bildet sich der pandemiebedingte Einbruch bei der Umsatzsteuer in der Grafik nicht ab. Vergleicht man jedoch die Haushaltsplan- bzw. Finanzplanungswerte für die Jahre 2020 bis 2023 (aus dem Oktober 2019) mit dem Ist 2020 und der Steuerschätzung im Mai 2021, so ergibt sich daraus für die Umsatzsteuer ein Einnahmeausfall von 3,2 Mrd. € in den Jahren 2020 bis 2023.

**Ansicht 22: Entwicklung ausgewählter Landessteuern (in Mio. €)**


Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2014 bis 2019 und in den Haushaltsplänen 2014 bis 2020; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 26. Mai 2021

Zur Erhöhung seiner eigenen Einnahmekraft hat das Land Berlin bereits zum 1. Januar 2014 den Grunderwerbsteuersatz auf 6 % angehoben, die Übernachtungsteuer (City-Tax) eingeführt und zum 1. Januar 2019 die Zweitwohnungsteuer auf 15 % der Nettokaltmiete angehoben. Sowohl die Grunderwerbsteuer als auch die City-Tax lagen im Jahr 2020 weit unter den Einnahmen von 2019 (insgesamt -426,6 Mio. €), bei der City-Tax vor allem pandemiebedingt. Nach dem regionalisierten Ergebnis der Steuerschätzung im Mai 2021 bleiben die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer bis 2025 unter dem Niveau von 2019. Bei der City-Tax werden erst im Jahr 2024 wieder Einnahmen in gleicher Höhe wie 2019 erwartet.

Die Steuereinnahmen blieben im Jahr 2020 um 2 Mrd. € hinter den Erwartungen vor Beginn der Corona-Pandemie zurück.

### 2.7.4.3 Kreditaufnahme

- 38 Während das Land Berlin in den Jahren 2012 bis 2019 Schulden von 5,4 Mrd. € tilgen konnte (vgl. Ansicht 5), gab es in 2020 eine Schuldenaufnahme in historischer Dimension. Der Rechnungshof verweist hierzu auf seine Ausführungen in T 18 zur Verschuldungslage. Da die Kreditaufnahme von insgesamt 7,3 Mrd. € zur Bekämpfung der Pandemie und deren Auswirkungen nicht in der gesamten Höhe zu einem Stichtag erfolgte und auch Transaktionen im bereits laufenden Kreditgeschäft des Landes vorzunehmen waren, betrug die Nettokreditaufnahme

zum Jahresabschluss 2020 rd. 6,2 Mrd. € (vgl. Ansicht 15). Die Nettokreditaufnahme hatte damit einen Anteil von 15,5 % an den Einnahmen (vgl. Ansicht 18).

Für die Bewältigung der Folgen der Pandemie hat das Land für das Jahr 2020 Kredite im Umfang von 7,3 Mrd. € aufgenommen.

#### 2.7.4.4 Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes

- 39 Die Erhöhung der sonstigen Zuweisungen vom Bund resultiert vor allem aus den Zuweisungen des Bundes für die Corona-Hilfsprogramme.<sup>141</sup> Insgesamt wurden dem Land Bundesmittel in Höhe von rd. 2,8 Mrd. € mehr zugewiesen, als im ursprünglichen Haushaltsplan 2020 veranschlagt war. Allein für die Soforthilfen des Bundes für Soloselbstständige, Angehörige freier Berufe, kleine Unternehmen und Start-ups war im NHG 20/21 ein Betrag von 2,6 Mrd. € vorgesehen. Tatsächlich vereinnahmt wurden davon aber nur rd. 1,6 Mrd. €.<sup>142</sup> Mehreinnahmen von rd. 526 Mio. € entstanden durch die Ausgleichszahlungen des Bundes gemäß COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz für die tagesbezogene Pauschale von 560 € und 50.000 € Einmalzahlung pro zusätzlichem intensivmedizinischen Bett mit maschineller Beatmungsmöglichkeit. Auch für den Ausgleich des Bundes an die Länder für die durch die Pandemie entstandenen finanziellen Nachteile im ÖPNV und Länderfinanzausgleich Stufe 1 wurden Mehreinnahmen von rd. 177 Mio. € erzielt. Insgesamt betrug das Ist der sonstigen Zuweisungen vom Bund für das Jahr 2020 rd. 5,1 Mrd. €.

Für die Bewältigung der Corona-Pandemie hat das Land Mittel in Milliardenhöhe vom Bund erhalten.

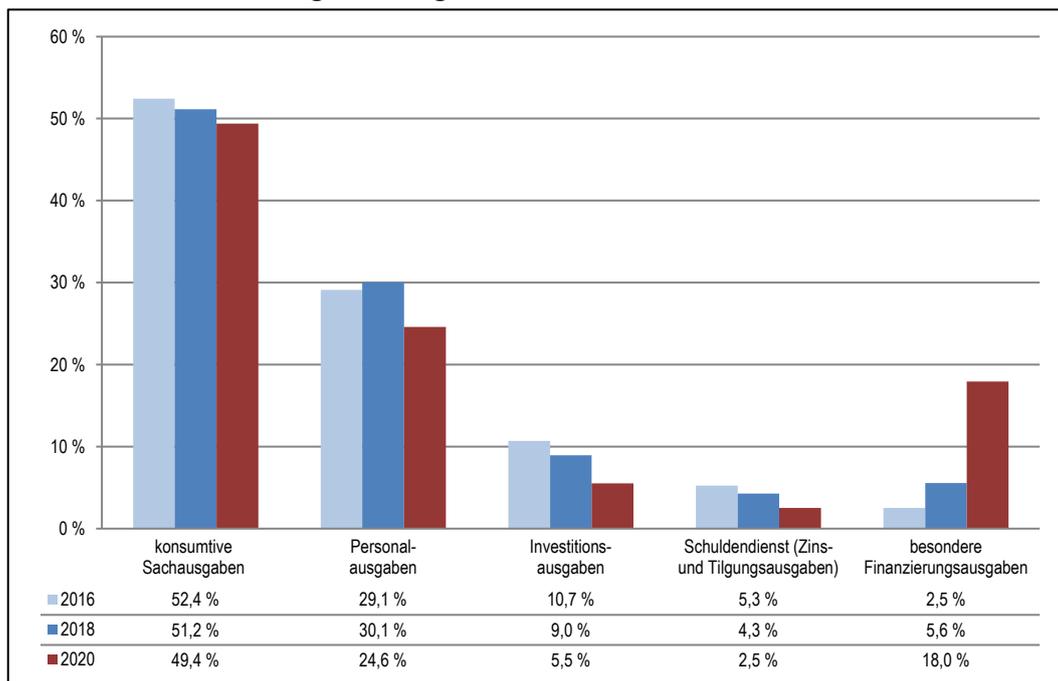
#### 2.7.5 Ausgaben

##### 2.7.5.1 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

- 40 In Ansicht 23 ist die Entwicklung der Ausgabenstruktur über den Zeitraum 2016 bis 2020 dargestellt.

141 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 W)

142 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 W), Anlage 1b, Kapitel 1330 Titel 23107

**Ansicht 23: Entwicklung der Ausgabenstruktur**

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2016 und 2018; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 12. April 2021

Die Ausgabenstruktur hat sich im Jahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie wesentlich verändert. Die Anteile der konsumtiven Sachausgaben, der Personalausgaben und auch der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben haben sich deutlich verringert. Erheblich erhöht hat sich dagegen der Anteil der besonderen Finanzierungsausgaben. Dies resultiert vor allem aus der Bildung der hohen Pandemierücklage zum Jahresabschluss. Der in der Grafik dargestellte verringerte Anteil des Schuldendienstes an den Gesamtausgaben ergibt sich hauptsächlich aus der Erhöhung des Gesamtausgabevolumens im Jahr 2020 um rd. 9,4 Mrd. €.

Die Struktur der Ausgaben hat sich gegenüber den Vorjahren stark verändert, was maßgeblich auf die Bildung der Pandemierücklage von 5,4 Mrd. € zurückzuführen ist.

**2.7.5.2 Zinsausgaben**

- 41 Die Zinsausgaben erreichten im Jahr 2020 mit 980 Mio. € ein historisches Tief. Diese im Vergleich sehr niedrigen Zinsausgaben des Jahres 2020 können aber nicht als Maßstab für die folgenden Jahre herangezogen werden. Wesentlich war das Negativzinsumfeld am Kapitalmarkt. Infolge dessen konnten zahlreiche Darlehen, u. a. für die notfallbedingt stark erhöhte Bruttokreditaufnahme, zu Kursen verhandelt werden, die hohe Aufgelder im Haushalt generierten. So sind nicht, wie im Haushaltsplan vorgesehen, Ausgaben von 13 Mio. €, sondern Einnahmen

von rd. 160 Mio. € angefallen.<sup>143</sup> Der Finanzsenator wies in der Aussprache zum Jahresabschluss 2020 in der Sitzung des Hauptausschusses am 28. April 2021 darauf hin, dass einiges dafür spreche, dass das Zinsniveau das Minimum erreicht habe und die Zinsen in Zukunft eher leicht steigen würden.<sup>144</sup> In Anbetracht dessen, dass Berlin erneut einen sehr hohen Schuldenstand hat (vgl. T 18), stellt die weitere Entwicklung der Zinsen ein langfristiges Risiko für die Landesfinanzen dar.

Durch das niedrige Zinsniveau blieben die Ausgaben im Jahr 2020 hierfür niedriger als erwartet. Von einer vergleichbaren Entwicklung kann auf längere Sicht nicht ausgegangen werden.

### 2.7.5.3 Konsumtive Sachausgaben

- 42 Den größten Anteil an den Ausgaben im Jahr 2020 hatten wie in den Vorjahren die konsumtiven Sachausgaben mit 49,4 %. Die konsumtiven Sachausgaben setzen sich aus den sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) zusammen. Der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an den konsumtiven Sachausgaben erhöhte sich von 77,7 % im Jahr 2019 auf 78,9 % im Jahr 2020.

**Ansicht 24: Entwicklung der konsumtiven Sachausgaben (in Mio. €)**

Art der Ausgaben	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>konsumtive Sachausgaben insgesamt</b>	<b>13.015,1</b>	<b>14.063,2</b>	<b>14.348,0</b>	<b>15.067,6</b>	<b>15.572,5</b>	<b>19.809,8</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,6 %	+8,1 %	+2,0 %	+5,0 %	+3,4 %	<b>+27,2 %</b>
darunter:						
<b>sächliche Verwaltungsausgaben</b>	<b>2.741,8</b>	<b>3.012,3</b>	<b>3.140,1</b>	<b>3.342,6</b>	<b>3.466,5</b>	<b>4.173,5</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+2,7 %	+9,9 %	+4,2 %	+6,4 %	+3,7 %	+20,4 %
<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)</b>	<b>10.273,4</b>	<b>11.050,9</b>	<b>11.207,9</b>	<b>11.725,0</b>	<b>12.106,0</b>	<b>15.636,3</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,8 %	+7,6 %	+1,4 %	+4,6 %	+3,2 %	<b>+29,2 %</b>
nachrichtlich:						
<b>Transferausgaben der Bezirke<sup>1</sup></b>	<b>5.706,2</b>	<b>5.987,6</b>	<b>6.259,7</b>	<b>6.483,0</b>	<b>6.701,0</b>	<b>6.993,0</b>
Veränderung ggü. dem Vorjahr (in %)	+3,2 %	+4,9 %	+4,5 %	+3,6 %	+3,4 %	+4,4 %

Quelle: Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 12. April 2021

1 Statusberichte über die Haushaltslage und vorläufige Jahresabschlüsse für die Jahre 2015 bis 2019; Schreiben des Senats bzw. der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn. 17/2600 A, 18/0081 B, 18/1135 C, 18/0081 G, 18/0081 H, 18/1652 D, 18/2683 A und 18/0081 V)

143 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 V), S. 16

144 Inhaltsprotokoll 18/89 des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 28. April 2021, S. 10

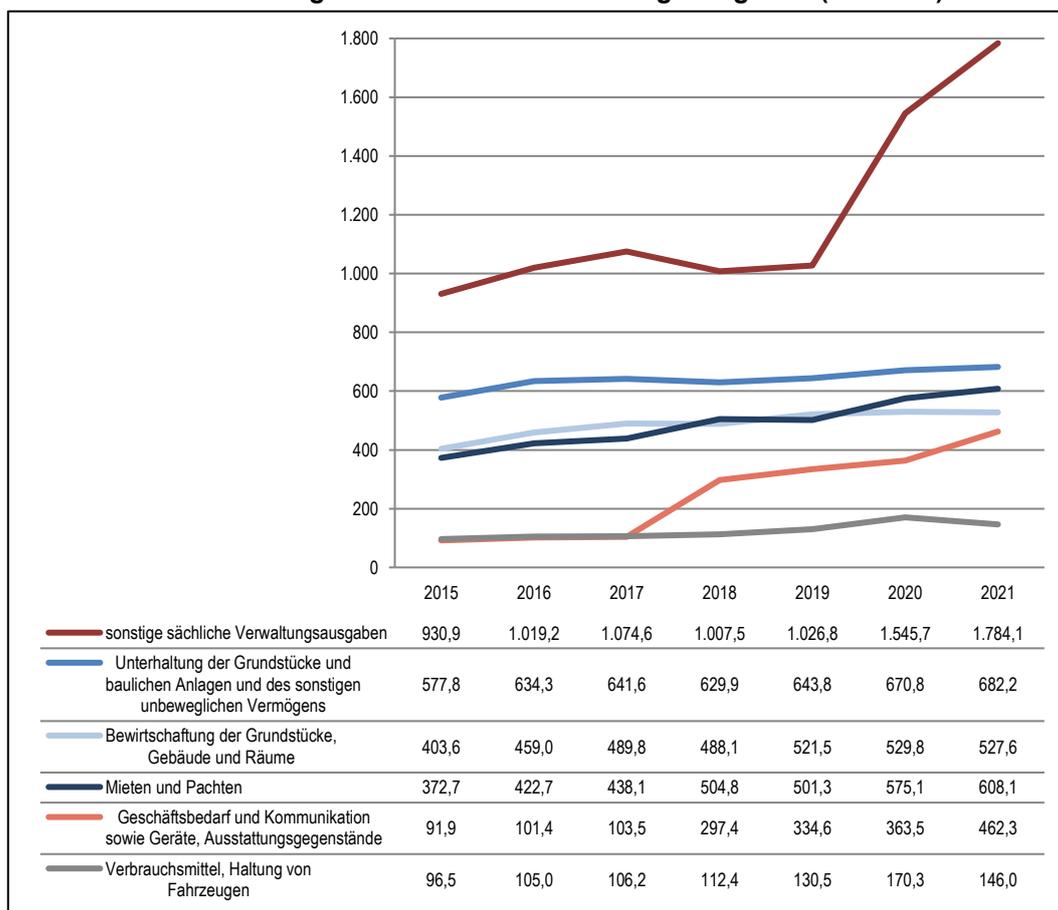


Die konsumtiven Sachausgaben stiegen bereits in den Vorjahren (2015 bis 2019) kontinuierlich um 4,4 % (geometrisches Mittel) an. Das entspricht einer Erhöhung um rd. 2,5 Mrd. €. Im Jahr 2020 erhöhten sich die konsumtiven Sachausgaben sogar um rd. 4,2 Mrd. € gegenüber 2019. Nach Berechnung des Rechnungshofs weist die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrem „Teilbericht: Coronabereinigter Haushalt“ zum vorläufigen Jahresabschluss 2020<sup>145</sup> rd. 3,1 Mrd. € coronabedingte konsumtive Sachausgaben aus.

### 2.7.5.3.1 Sächliche Verwaltungsausgaben

- 43 Wie bereits Ansicht 24 verdeutlicht, stiegen auch die sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst) in den Vorjahren (2015 bis 2019) kontinuierlich an (um 5,4 % im geometrischen Mittel). Sie erhöhten sich im Jahr 2020 um 707 Mio. € gegenüber 2019.

**Ansicht 25: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 12. April 2021

145 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 W)

Verursacht wird dieser Zuwachs in den Jahren 2015 bis 2020 insbesondere durch den Anstieg bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben (+519 Mio. € bzw. 50 %) und darüber hinaus vor allem bei den Ausgaben für Mieten und Pachten (+74 Mio. € bzw. 15 %) und für Verbrauchsmittel (+40 Mio. € bzw. 30 %).

Der Anstieg der sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben<sup>146</sup> im Jahr 2020 ist im Wesentlichen pandemiebedingt und betrifft u. a.:

- Dienstleistungen (z. B. für die pandemiebedingte Unterbringung von Obdachlosen, Notunterkünfte und Zufluchtswohnungen für Frauen und Frauenhausplätze, Transport von Corona-Verdachtsfällen in häusliche Quarantäne u. a.)
- Veröffentlichungen und Dokumentationen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit (für zusätzliche Kampagnen „Kinderschutz“, „Sommerschule“ und „Homeschooling“)
- Ersatzvornahmen (für Persönliche Schutzausrüstungen und Testkapazitäten)
- Aufwendungen im Rahmen der Notfallvorsorge (Errichtung und Betrieb von Impfzentren)<sup>147</sup>

Die Hauptursache für den Anstieg der Ausgaben für Verbrauchsmittel<sup>148</sup> ist ebenfalls im Kontext der Pandemie zu sehen und resultiert vor allem aus zusätzlichen Ausgaben für

- Verbrauchsmittel für medizinische Zwecke und
- Dienst- und Schutzkleidung.

Die steigenden Mieten und Pachten zeichnen sich schon seit einigen Jahren ab und stellen den Senat vor die Aufgabe, der Entwicklung mit einer effektiveren Nutzung der vorhandenen Büroflächen und Verwaltungsgebäude entgegenzuwirken.

### **2.7.5.3.2 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse**

- 44 Auch für Zuweisungen und Zuschüsse ist in den Jahren 2015 bis 2019 ein konstanter Anstieg zu verzeichnen (+4,1 % im geometrischen Mittel). Der Aufwuchs um 3,5 Mrd. € bzw. fast 30 % von 2019 zu 2020 resultiert vor allem aus den Ausgaben

---

146 Gruppen 531 bis 546

147 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 W), Anlage 1a

148 in Gruppe 514 enthalten

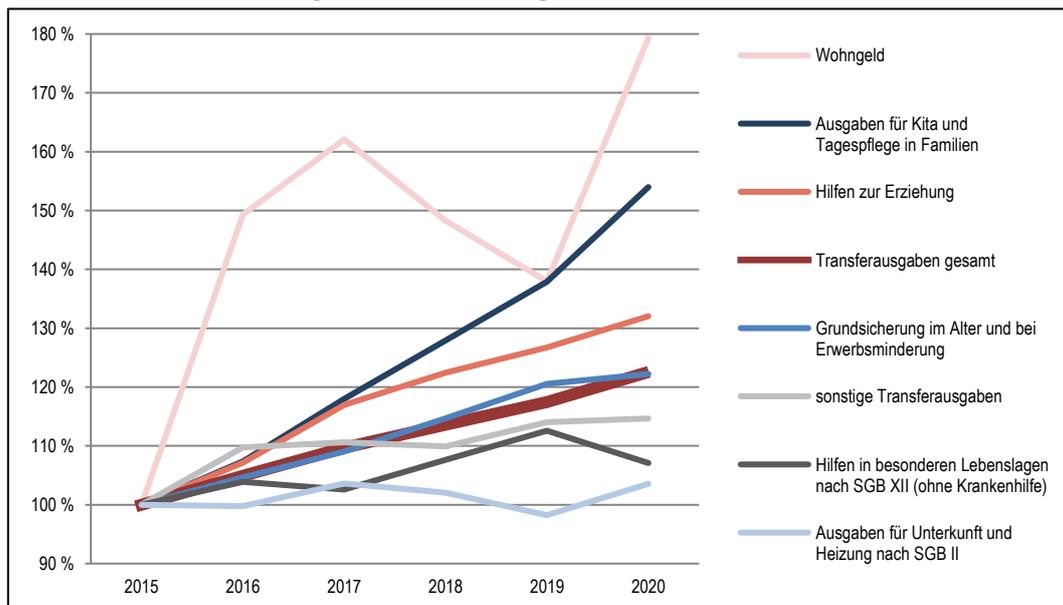
- an Unternehmen zur Soforthilfe (1,9 Mrd. €) und
- für den Ersatz von Aufwendungen aus zweckgebundenen Einnahmen, denen Zuschüsse des Bundes gegenüberstehen (0,4 Mrd. €).<sup>149</sup>

### 2.7.5.3 Transferausgaben

- 45 Ebenfalls gestiegen sind die Transferausgaben der Bezirke um 292 Mio. €, die mit insgesamt knapp 7 Mrd. € einen bedeutenden Anteil an den konsumtiven Sachausgaben haben (vgl. Ansicht 24).

Die Transferausgaben überschritten die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze um 86 Mio. €, wobei auch hier ein Teil der Mehrausgaben durch korrespondierende Mehreinnahmen vom Bund gedeckt sind. Die vom Senat hierfür – wie in den vergangenen Jahren – zentral veranschlagten pauschalen Mehrausgaben (Risikovorsorge) von 175 Mio. € mussten daher nicht vollständig in Anspruch genommen werden.<sup>150</sup>

**Ansicht 26: Entwicklung der Transferausgaben der Bezirke**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Statusberichten über die Haushaltslage und in den vorläufigen Jahresabschlüssen für die Jahre 2015 bis 2020 (vgl. Fußnote zu Ansicht 24)

Die Transferausgaben sind maßgeblich von dem kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung und dem stetigen Anwachsen der Hilfen zur Erziehung sowie der Leistungen für die Grundsicherung im Alter und bei Er-

149 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 26. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 W), Anlage 1a (S. 5, Titel 68311 und 68312; S. 3, Titel 67190) und Anlage 1b

150 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 0081 V), S. 13 f.

werbsminderung geprägt. Zwar steigen auch die Ausgaben für das Wohngeld prozentual deutlich schneller als die Transferausgaben insgesamt. Aber mit einem Anteil von weniger als 1 % sind diese Ausgaben nicht maßgeblich für die Entwicklung der Transferausgaben. Bei den Ausgaben im Bereich der vorschulischen Kindertagesbetreuung wurde der gegenüber dem Jahr 2019 schon erhöhte Planansatz um 50 Mio. € überschritten, resultierend aus weiter steigenden Fallzahlen, der Anhebung der Landesfinanzierung, Tarifsteigerungen für die Beschäftigten und weiteren qualitativen Verbesserungen bei der Betreuung von Kindern. Durch das Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes wurden auch die Planansätze für die Hilfen in besonderen Lebenslagen um 33 Mio. € überschritten. Demgegenüber standen Minderausgaben bei den Kosten der Unterkunft für Leistungsempfangende nach dem SGB II (-38 Mio. €).

Die Corona-Pandemie führte zwar im Jahr 2020 zu steigenden Arbeitslosenzahlen, jedoch nicht zu einem signifikanten Fallzahlenanstieg bei den SGB-II-Leistungsempfangenden.<sup>151</sup>

Die konsumtiven Sachausgaben stiegen im Jahr 2020 pandemiebedingt gegenüber den Vorjahren stark an. Dies zeigt sich insbesondere an den höheren Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse, die mit den entsprechenden Einnahmen vom Bund korrespondieren.

#### 2.7.5.4 Personalausgaben

- 46 Die Personalausgaben in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) waren auch im Jahr 2020 mit 24,6 % der zweitgrößte Ausgabeblock (vgl. Ansicht 23). Das Wachstum der Personalausgaben ist maßgeblich durch Gehälter, Entgelte und Versorgungsbezüge, aber auch durch Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen bestimmt. In den Jahren 2015 bis 2020 sind die Personalausgaben insgesamt um 31,7 % gestiegen. Das bedeutet eine Erhöhung von insgesamt 7.487 Mio. € im Jahr 2015 auf 9.858 Mio. € im Jahr 2020.

Im Jahr 2020 wurden die im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel für Personalausgaben um rd. 110 Mio. € unterschritten.<sup>152</sup> Die Unterschreitung bei den Gehältern, Vergütungen und Löhnen (rd. -214 Mio. €) resultiert u. a. daraus, dass von den mehr als 2.200 neuen Stellen/Beschäftigungspositionen nicht alle vollständig besetzt wurden. Zudem haben sich pandemiebedingt Verzögerungen bei Stellennachbesetzungen ergeben. Auch sind die erwarteten zusätzlichen Ausgaben durch das neue Tarifrecht im Sozial- und Erziehungsdienst ab dem 1. Januar 2020 etwas geringer ausgefallen. Die Mehrausgaben von rd. 22 Mio. €

151 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), S. 13

152 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), S. 10

bei den personalbezogenen Sachausgaben enthalten u. a. die Corona-Dankesprämien.<sup>153</sup>

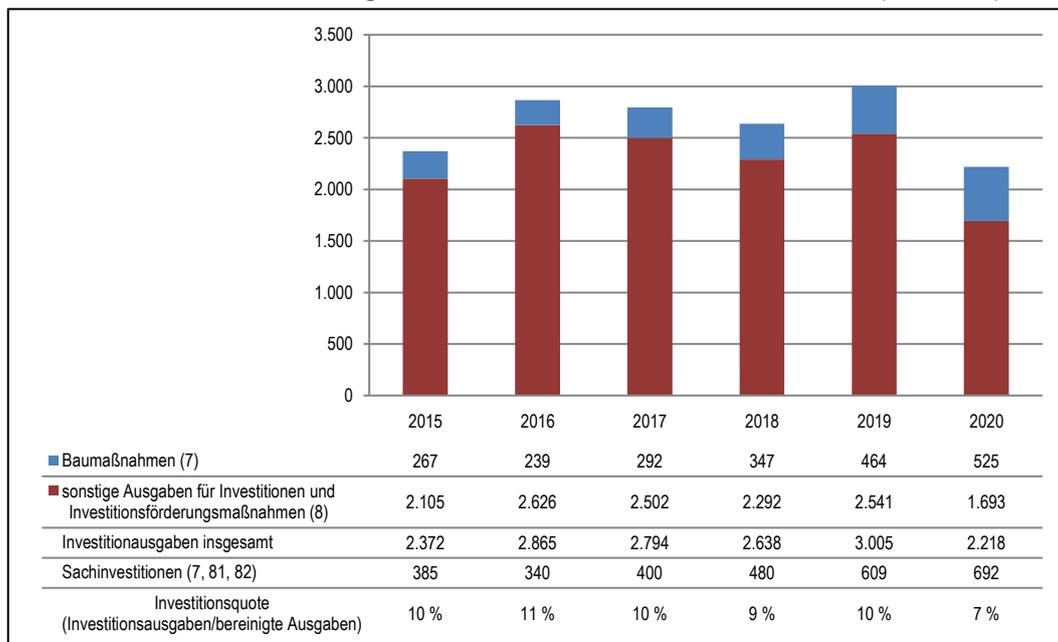
Die Personalausgaben stiegen seit dem Jahr 2015 um 31,7 % an und hatten 2020 einen Umfang von 9,9 Mrd. €.

## 2.7.5.5 Investitionsausgaben

### 2.7.5.5.1 Investitionen im Kernhaushalt

- 47 Die Investitionsausgaben aus dem Landeshaushalt bewegten sich im Zeitraum 2015 bis 2019 zwischen 2,4 Mrd. € und 3 Mrd. €. Nach dem vorläufigen Ist vom 26. Mai 2021 wurden im Jahr 2020 rd. 2,2 Mrd. € investiert.

**Ansicht 27: Investitionsausgaben des Landes Berlin 2015 bis 2020<sup>1</sup> (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 26. Mai 2021

1 Zahlen in Klammern bei der Legende entsprechen den jeweiligen Gruppierungen im Haushalt

Die Höhe der Investitionsausgaben schwankt im Zeitraum 2015 bis 2020 um den Mittelwert von 2,65 Mrd. €. Bei stetig steigenden Gesamtausgaben führte dies zu einer tendenziell sinkenden Investitionsquote. Bis zum Jahr 2020 fiel diese gemessen an den bereinigten Ausgaben auf 7 %. Die Entwicklung verlief für die einzelnen Investitionskategorien sehr unterschiedlich. So verzeichneten die Sachinvestitionen, also die Ausgaben für Baumaßnahmen sowie den Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen, bis zum Jahr 2020 einen Anstieg auf

<sup>153</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0081 V), S. 10 f.

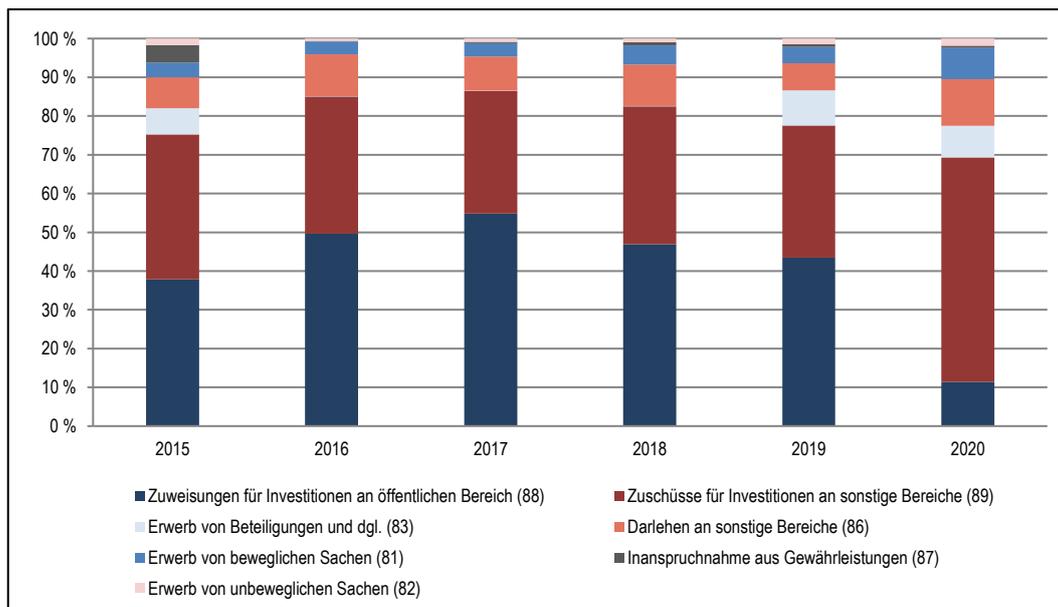


692 Mio. €. Im Jahr 2016 lagen diese Ausgaben lediglich bei 340 Mio. €. An den gesamten Investitionsausgaben haben die Bauinvestitionen nur einen geringen Anteil, jedoch mit steigender Tendenz. Der größere Teil umfasst investive Zuweisungen und Zuschüsse, Gewährleistungen und Darlehen sowie den Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen. Diese werden unter den sonstigen Ausgaben für Investitionen zusammengefasst und verzeichneten im Jahr 2020 einen erheblichen Rückgang.

Die Investitionsquote fiel im Jahr 2020 auf 7 %. Die Entwicklung bei den einzelnen Investitionskategorien verlief seit 2015 unterschiedlich.

- 48 Die Ausgaben für sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen bewegten sich in den Jahren bis 2019 zwischen 2,1 Mrd. € und 2,6 Mrd. €. Im Jahr 2020 beliefen sie sich nur auf 1,7 Mrd. €. Die folgende Ansicht gibt die Ausgabenstruktur der sonstigen Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen wieder:

**Ansicht 28: Struktur der sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen des Landes Berlin zwischen 2015 und 2020<sup>1</sup>**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in den Haushaltsrechnungen 2015 bis 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 26. Mai 2021

<sup>1</sup> Zahlen in Klammern bei der Legende entsprechen den jeweiligen Obergruppen im Haushalt

Der Großteil der sonstigen Ausgaben für Investitionen entfiel im Zeitraum 2015 bis 2019 auf die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (insbesondere SIWA-Zuführungen) sowie die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche (z. B. Zuschüsse für Investitionen in den ÖPNV). Im Jahr 2020 veränderte sich das Bild insofern, als die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich deutlich geringer waren. Dies betraf insbesondere die Zuführungen an das SIWA, aber auch an das Sondervermögen Wohnraumförderfonds

Berlin (SWB) sowie an das Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds. Während zugunsten des SIWA in den Jahren 2015 bis 2019 zwischen 691 Mio. € (2015) und 1,195 Mrd. € (2017) verbucht wurden, waren dies in 2019 lediglich 241 Mio. € und im Jahr 2020 nur 70 Mio. €. In das SWB sind zwischen 2016 und 2019 zwischen 75 Mio. € (2016) und 165 Mio. € (2019) geflossen. Einmalig erfolgte im Jahr 2019 eine Zahlung von 600 Mio. € an das Sondervermögen Schulbaufinanzierungsfonds.

Dass der Anteil der Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche im Jahr 2020 stark gestiegen ist, resultiert vor allem aus dem Rückgang der übrigen Ausgaben in der Hauptgruppe 8. In geringerem Maß ist es eine Folge von Ausgabe-steigerungen, wie z. B. bei den investiven Zuschüssen für den ÖPNV oder den gestiegenen Investitionspauschalen für Krankenhäuser.

Die Ausgaben für sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sind im Jahr 2020 deutlich zurückgegangen. Infolge der Pandemie konnten mangels Finanzierungsüberschuss so gut wie keine Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich vorgenommen werden.

- 49 Die Bauausgaben stiegen von 267 Mio. € im Jahr 2015 auf 525 Mio. € im Jahr 2020. Sie hatten damit im Jahr 2020 einen Anteil von 24 % der Investitionsausgaben aus dem Kernhaushalt. Baumaßnahmen werden allerdings in erheblichem Umfang auch aus dem SIWA finanziert. Mit dem Vorbehalt, dass es sich nicht bei allen aus dem SIWA finanzierten Baumaßnahmen um Investitionen im engeren Sinne handelt (vgl. Jahresbericht 2017, T 146), lag im Jahr 2020 der aus dem SIWA finanzierte Anteil bei rd. 21 % der gesamten Bauinvestitionen.

**Ansicht 29: Bauausgaben des Landes aus dem Haushalt und dem SIWA zwischen 2015 und 2020<sup>1</sup> (in Mio. €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushalt	267	239	292	347	464	525
SIWA	4	90	123	70	83	141
<b>zusammen</b>	<b>271</b>	<b>329</b>	<b>415</b>	<b>417</b>	<b>548</b>	<b>666</b>
Anteil SIWA (in %)	1 %	27 %	30 %	17 %	15 %	21 %

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben in den Haushaltsrechnungen der Jahre 2015 bis 2019; 2020 (Ist): Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 26. Mai 2021; SIWA: Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zur Rechnungslegung des SIWA zum jeweiligen Jahresende (rote Nrn. 17/2650 C, 18/0256 C, 18/0256 G, 18/0256 H, 18/2683 B und 18/3472)

<sup>1</sup> gerundete Werte

Die Zuführungen an das SIWA für dessen Investitionstätigkeit werden im Landshaushalt nicht bei den Bauinvestitionen erfasst, sondern bei den sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen ausgewiesen. Die Haushaltssystematik verdeckt dadurch die realen Finanzierungszusammenhänge und beeinträchtigt die Transparenz des Haushalts hinsichtlich der Bauinvestitionen erheblich. Der Rechnungshof hat auch deshalb in den früheren Jahres-

berichten die Auflösung des SIWA und Überführung der daraus finanzierten Maßnahmen in den Landeshaushalt empfohlen (zuletzt Vorjahresbericht, T 36 und 48).

In den Jahren 2015 bis 2020 sind die Bauausgaben kontinuierlich gestiegen. Zusätzlich werden Bauausgaben aus dem SIWA geleistet, die jedoch im Kernhaushalt nicht als solche ausgewiesen sind.

### 2.7.5.5.2 Investitionen des SIWA

- 50 Über die erheblichen Investitionsausgaben des SIWA und damit außerhalb des Kernhaushalts hat der Rechnungshof in den letzten Jahren regelmäßig berichtet (zuletzt Vorjahresbericht, T 35 bis 48).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Rechnungslegung des SIWA zum 31. Dezember 2020 fristgemäß vorgelegt.<sup>154</sup> Danach erfolgte (erstmals seit der Errichtung des SIWA im Dezember 2014) aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie aus dem Jahresergebnis 2020 keine Regelzuführung an das SIWA gemäß § 4 Abs. 1 SIWA ErrichtungsG<sup>155</sup>. Zugeflossen ist dem SIWA im Jahr 2020 jedoch eine Sonderzuführung von 70 Mio. € mit einer Zweckbindung für die Verstärkung der Mittel zur Realisierung von Vorkaufsrechten.<sup>156</sup> Die Gesamtsumme der Zuführungen an das SIWA in den Jahren 2015 bis 2020 belief sich damit zum Jahresende 2020 auf 4,2 Mrd. €. Die Ausgaben des SIWA beliefen sich im Jahr 2020 auf 572 Mio. € und im Gesamtzeitraum 2015 bis 2020 auf ca. 1,7 Mrd. €.

#### Ansicht 30: Ausgaben des SIWA 2015 bis 2020 (in €) nach Jahren und Hauptgruppen

Jahr	Hauptgruppe 5	Hauptgruppe 7	Hauptgruppe 8	Insgesamt
2015	–	3.897.695,23	44.088.619,06	<b>47.986.314,29</b>
2016	535.503,86	90.316.181,90	16.559.089,32	<b>107.410.775,08</b>
2017	190.016,58	123.081.412,35	114.547.459,97	<b>237.818.888,90</b>
2018	1.805.014,96	69.971.895,72	285.718.429,88	<b>357.495.340,56</b>
2019	1.884.578,43	83.491.900,20	289.571.316,57	<b>374.947.795,20</b>
2020	2.185.564,72	140.734.699,14	428.997.961,09	<b>571.918.224,95</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>6.600.678,55</b>	<b>511.493.784,54</b>	<b>1.179.482.875,89</b>	<b>1.697.577.338,98</b>

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung SIWA zum jeweiligen Jahresende, rote Nrn. 17/2650C, 18/0256 C, 18/0256 G, 18/0256 H, 18/2683 B und 18/3472), eigene Berechnungen

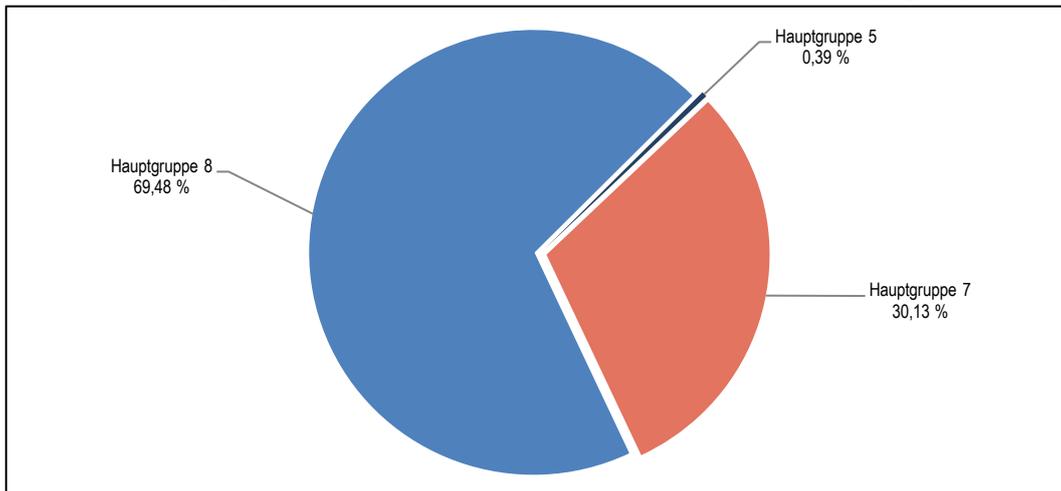
154 Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3472)

155 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA ErrichtungsG) vom 17. Dezember 2014 (GVBl. S. 521), zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742, 743)

156 vgl. Haushaltsjahr 2020, Kapitel 1200 Titel 88401 gemäß Nachtragshaushaltsplan 2020, Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3472)

Dabei sind die Ausgaben des SIWA in den Jahren 2015 bis 2020 konstant angestiegen. Die geleisteten Gesamtausgaben verteilen sich auf Ausgaben zur Investitionsförderung (Hauptgruppe 8), investive Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) und sächliche Verwaltungsausgaben mit Investitionsbezug (Hauptgruppe 5).

### Ansicht 31: Ausgaben des SIWA 2015 bis 2020 prozentual nach Hauptgruppen



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis der Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen in Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (Rechnungslegung SIWA zum jeweiligen Jahresende, rote Nrn. 17/2650C, 18/0256 C, 18/0256 G, 18/0256 H, 18/2683 B und 18/3472), eigene Berechnungen

Der Nachhaltigkeitsfonds von 327 Mio. € wurde gemäß § 2 Abs. 3 SIWA Errichtungsg im Jahr 2020 vom SIWA in die Konjunkturausgleichsrücklage überführt. Damit verblieb zum 31. Dezember 2020 im SIWA ein Vermögen von 2,2 Mrd. €, das in das Jahr 2021 übertragen wurde.<sup>157</sup> Aufgrund der angespannten Haushaltslage sind für die Jahre ab 2021 mittelfristig keine Zuführungen an das SIWA geplant.<sup>158</sup>

Aus den Zuführungen an das SIWA von 4,2 Mrd. € wurden seit dem Jahr 2015 Ausgaben von insgesamt 1,7 Mrd. € geleistet. Weitere Zuführungen sind mittelfristig nicht geplant.

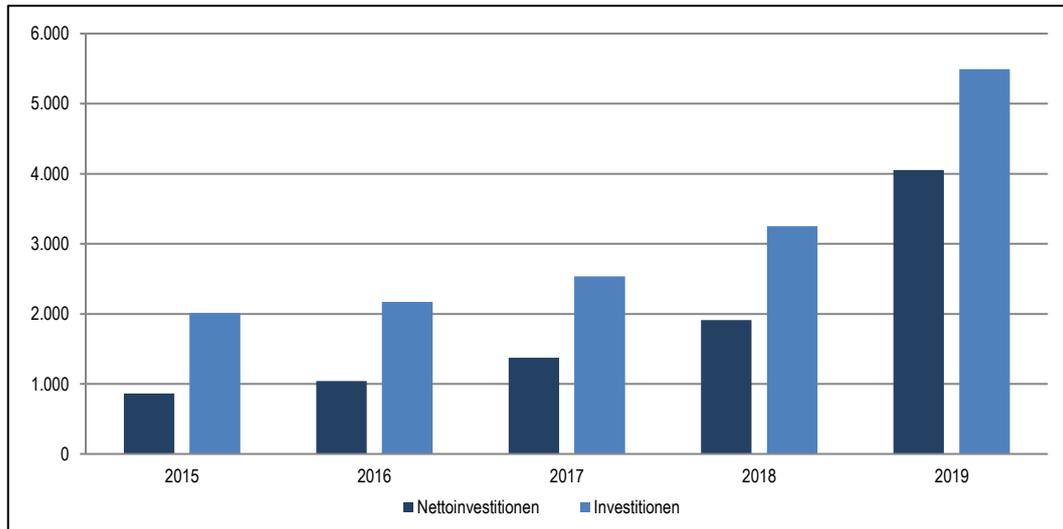
<sup>157</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. März 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/3472), Anlage

<sup>158</sup> Finanzplanung 2021 bis 2025, S. 47

### 2.7.5.5.3 Investitionen der Berliner Landesunternehmen

- 51 Das Land investiert nicht nur durch die Bereitstellung von Mitteln aus dem Landeshaushalt, sondern auch durch die Landesunternehmen.

**Ansicht 32: Brutto- und Nettoinvestitionen der Berliner Beteiligungsunternehmen in den Jahren 2015 bis 2019 (in Mio. €)**



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Beteiligungsberichte 2016 bis 2020

Die Landesunternehmen steigerten ihre Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren deutlich. Auffällig ist nicht nur der Anstieg der Brutto-, sondern auch die Zunahme der Nettoinvestitionen, das heißt die Investitionen unter Berücksichtigung der Abschreibungen. Ausgehend von einem Niveau von 864 Mio. € im Jahr 2015 erreichten diese im Betrachtungszeitraum bis Ende 2019 rd. 4,1 Mrd. €.

Die Investitionstätigkeit des Landes wurde in den letzten Jahren durch die Landesunternehmen maßgeblich gestützt.

## **Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2019**

### **3 Haushalts- und Vermögensrechnung**

*Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 rechtzeitig vorgelegt. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Rechnungslegung unvollständig und ist in einigen Teilen fehlerhaft.*

#### **3.1 Einleitung**

- 52 Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung und berichtet darüber dem Abgeordnetenhaus (Art. 95 Abs. 3 VvB i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB).

##### **3.1.1 Haushaltskreislauf**

- 53 Der Haushalt durchläuft im sogenannten Haushaltskreislauf folgende Phasen: Die Aufstellung des Haushaltsentwurfs einschließlich parlamentarischer Beratung und Beschluss des Abgeordnetenhauses (Art. 85 Abs. 1 VvB) benötigt bis zu 14 Monate. Der Vollzug des Haushaltsplans (Art. 86 bis 88 VvB) umfasst ein Haushaltsjahr und dauert somit 12 Monate. Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung fertigt die Rechnungslegung über die Ausführung des Haushaltsplans innerhalb der ersten neun Monate des Folgejahres (Art. 94 Abs. 1 VvB). Danach beginnt der Rechnungshof mit der Rechnungsprüfung, die in eine Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus mündet und mit der Rechnungslegung zusammen die Grundlage für die Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus darstellt (Art. 94 Abs. 2 i. V. m. Art. 95 Abs. 3 VvB).

**Ansicht 33: Haushaltskreislauf im Land Berlin**

Quelle: eigene Darstellung Rechnungshof

- 54 Für das Haushaltsjahr 2018 verlief das Entlastungsverfahren wie folgt: Über das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2018 berichtete der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2020 am 5. Oktober 2020 (Drs 18/3071). Danach nahm der Senat mit Datum vom 22. Dezember 2020 dazu Stellung (Drs 18/3291). Der Unterausschuss Haushaltskontrolle empfahl in seiner Sitzung am 11. Juni 2021 die Entlastung des Senats. Am 11. August 2021 stimmte der Hauptausschuss dieser Empfehlung (rote Nr. 18/2581 A) zu und leitete diese dem Plenum zur Beschlussfassung zu (Drs 18/3997). Das Abgeordnetenhaus entlastete den Senat schließlich am 19. August 2021 für das Haushaltsjahr 2018 (Plenarprotokoll 18/82, S. 9751 ff.).

Zwischen dem Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres und der Entlastung liegen bis zu drei Kalenderjahre. Die einzelnen Haushaltskreisläufe unterschiedlicher Haushaltsjahre überlappen sich daher zwangsläufig.

**Ansicht 34: Zeitspannen im Haushaltskreislauf**

Haushalt	2017												2018												2019												2020												2021																																															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12																																				
Aufstellung	2018																								2020																								2022																																															
	2019																								2021																								2023																																															
Lesung/Beschluss													2018																								2020																								2022→																																			
													2019																								2021																								2023→																																			
Vollzug													2018																								2020																								2021																																			
Rechnungslegung																									2018																								2019																								2020																							
Rechnungsprüfung/ Berichterstattung																																					2018																								2019																								2020→											
																																																	2019																								2020→																							
Entlastung																																																	2018																								2019→																							

Quelle: eigene Aufstellung Rechnungshof

Im Jahr 2021 wurde deshalb parallel zueinander über die Entlastung des Jahres 2018 entschieden, über den Haushalt des Jahres 2020 Rechnung gelegt, der Haushalt des laufenden Jahres 2021 bewirtschaftet und der Haushalt der Folgejahre im Entwurf (2022/2023) erstellt und im Senat beschlossen. Schließlich berichtet der Rechnungshof in dem vorliegenden Band 2 des Jahresberichts 2021 über das Haushaltsjahr 2019, um das Entlastungsverfahren durch das Abgeordnetenhaus einzuleiten.

### 3.1.2 Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung

- 55 Die Rechnungslegung erfolgt durch die Jahresrechnung, die sich aus Haushaltsrechnung und Kassenabschluss zusammensetzt. Für das Land Berlin legt die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung in der erweiterten Kameralistik ergänzend eine Vermögensrechnung vor. Die Vorlage des Senats zur Haushalts- und Vermögensrechnung wird dem Abgeordnetenhaus regelmäßig Ende September des Folgejahres vorgelegt. Danach beginnt der Rechnungshof mit seiner Prüfung, ob die Haushalts- und Vermögensrechnung ordnungsgemäß nach den §§ 80 bis 86 LHO aufgestellt und vorgelegt worden ist.

Die Haushaltsrechnung ist eine Rechnung über den Vollzug des Haushaltsplans für das abgelaufene Haushaltsjahr. Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind in einem Bericht zu erläutern.

Die Haushaltsrechnung der Abgeordnetenhausvorlage enthält zunächst das kassenmäßige Jahresergebnis<sup>159</sup>, das kassenmäßige Gesamtergebnis<sup>160</sup>, das rechnungsmäßige Jahresergebnis<sup>161</sup> und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis<sup>162</sup>

159 Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben

160 kassenmäßiges Jahresergebnis zuzüglich der haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisse früherer Jahre

161 kassenmäßiges Jahresergebnis zuzüglich der Differenz aus den übertragenen Haushaltsresten des Vorjahres und den in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsresten

162 kassenmäßiges Gesamtergebnis zuzüglich der in das Folgejahr zu übernehmenden Haushaltsreste

sowohl für den Gesamtabchluss (Einzelpläne 01 bis 45) als auch für die Einzelpläne 01 bis 29 und 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne). Zudem enthält sie die Finanzierungsrechnung, eine knappe Vermögensrechnung und eine Auflistung der verbliebenen Haushaltsreste. Als Anlage zur Abgeordnetenhausvorlage übersendet die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung den Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin mit der folgenden Gliederung:

- Grundlage der Haushaltswirtschaft
- Abschlussergebnis
- Kassenmäßiger Abschluss und Finanzierungsrechnung
- Haushaltsabschluss
- Abschlussergebnis der Einzelpläne
- Kreditemächtigung und Netto-Neuverschuldung
- Verbliebene Haushaltsreste
- Kassenreste
- Höhere und neue Ausgaben
- Entwicklung bestimmter Einnahmen und Ausgaben
- Vermögen und Schulden
- Bürgschaften
- Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben nach Arten und Aufgabebereichen

Sowohl der Haushaltsrechnung als auch der Vermögensrechnung sind Anlagen bzw. Übersichten beizufügen.

Die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2019, die auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher und der abgeschlossenen Vermögensnachweise erstellt wurde, umfasst 22 Aktenordner.

- 56 Die Prüfung des Rechnungshofs beginnt mit einem Zahlenabgleich. Dabei ist zu prüfen, ob die Zahlen der Rechnung mit denen der Buchführung übereinstimmen. Der Rechnungshof teilt in seinen Bemerkungen insbesondere mit, ob die in der Haushalts- und Vermögensrechnung und die in den Büchern und Vermögensnachweisen aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO).

Zudem prüft der Rechnungshof bei der Haushaltsrechnung folgende Schwerpunkte:

- Rechnungslegung (Termin und Umfang)
- Kassenreste
- Abschlussergebnisse
- Finanzierungsrechnung

- Haushaltsreste
- Verwahrungen und Vorschüsse
- höhere und neue Ausgaben
- über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen
- Ausgleich pauschaler Minderausgaben
- weitere nicht zugelassene Mehrausgaben

Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen.

Im Schwerpunkt prüft der Rechnungshof bei der Vermögensrechnung:

- Veränderung des Vermögens
- Erfassung von Eigenkapital
- Finanzanlagevermögen
- Umlaufvermögen
- Rücklagevermögen
- Stiftungsvermögen
- Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen
- flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens

- 57 Die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung umfasst somit sämtliche haushaltsrelevanten Buchungs- und Abrechnungsvorgänge eines Haushaltsjahres und ermöglicht so die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Exekutive für das jeweilige Haushaltsjahr.

### 3.2 Haushaltsplan

- 58 Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz (Haushaltsgesetz) festgestellt (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 VvB).

Der Haushaltsplan 2019 ist durch das Haushaltsgesetz 2018/2019 (HG 18/19)<sup>163</sup> sowie das Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 (NHG 18/19)<sup>164</sup> und das Nachtragshaushaltsgesetz 2019 (NHG 19)<sup>165</sup> in Einnahmen und Ausgaben auf 30.328.874.000 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 17.327.716.300 € festgestellt worden, und zwar

---

163 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Haushaltsgesetz 2018/2019 – HG 18/19) vom 19. Dezember 2017 (GVBl. S. 678)

164 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018/2019 – NHG 18/19) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 726)

165 Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2019 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019 – NHG 19) vom 17. Dezember 2019 (GVBl. S. 847)

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 21.088.732.300 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 17.195.281.700 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 45 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 9.240.141.700 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 132.434.600 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

Die Bezirke haben unter Berücksichtigung der Globalzuweisung ausgeglichene Bezirkshaushaltspläne aufzustellen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen zu beschließen sind (§§ 26a Abs. 1 und 30 LHO). Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

### 3.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 59 Der Senat hat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen (Art. 94 Abs. 1 VvB). Für das Haushaltsjahr 2019 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 22. September 2020 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 28. September 2020 vor (Drs 18/3058). Damit hat der Senat die verfassungsmäßige Vorlagefrist zum 30. September 2020 eingehalten.

Die dem Abgeordnetenhaus als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung ebenfalls zu übermittelnden Jahresabschlüsse von Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 8.4.10 AV § 80 LHO) und von Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) hat der Senat jedoch in einem Fall erst verspätet vorgelegt. Dies stellt zwar eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorjahr dar, in dem fünf Abschlüsse nicht rechtzeitig vorlagen. Der Rechnungshof beanstandet aber die erfolgte Verspätung und erwartet vom Senat weiterhin die Beachtung der Vorlagefrist.

- 60 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen genehmigt werden (§ 4 Abs. 3 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 Bezirksverwaltungsgesetz<sup>166</sup>). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

### 3.4 Haushaltsrechnung

- 61 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Die Dokumente der Rechnungslegung sind die Druckausgaben der

---

166 Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692)

Listen aus dem IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Hierfür sind die abgeschlossenen Bücher des IT-Verfahrens für das Haushaltswesen zu verwenden. Diese Bücher müssen mit den abgeschlossenen Büchern des Kassenwesens korrespondieren (Nr. 1.6.1 AV § 80 LHO).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu die Daten des Haushaltswesens und des Kassenwesens miteinander abgeglichen und vorgenommene Bereinigungen dokumentiert. Bei den Ist-Beträgen hat sie aufgedeckte Abweichungen vollständig geklärt. Auch bei den Soll-Beträgen konnte sie aufgrund der Erläuterungen alle Abweichungen klären.

Der Rechnungshof hat diese Abweichungen nachvollzogen.

Die Differenzen bei den Soll-Beträgen wirken sich auf die Kassenreste aus.

### **3.4.1 Kassenreste**

- 62 Kassenreste sind Minderzahlungen gegenüber dem Anordnungssoll (Nr. 1.8.3 AV § 76 LHO). Es sind somit zum Soll gestellte Einnahmen, die noch nicht eingegangen sind. Kassenreste sind in der Rechnungslegung nachzuweisen (Nr. 5.1 AV § 80 LHO i. V. m. Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO).

Wie in den Vorjahren sind die Kassenreste für Nebenforderungen, wie z. B. Säumniszuschläge und Zinsen, in der Nachweisung nicht enthalten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Nebenforderungen von 1.490.852,26 € jedoch in den vorgelegten Prüfunterlagen angegeben. Eine Gesamtsumme der Nebenforderungen und aller Kassenreste fehlt weiterhin.

Die Kassenreste betragen unter Berücksichtigung der dokumentierten Abweichung und der nicht enthaltenen Nebenforderungen insgesamt 287.613.727,20 €. Im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 (Drs 18/3058, Nr. 11) ist für die Kassenreste ein Betrag von 286.498.234,54 € ausgewiesen. In einer Fußnote sind die Abweichungen zwar zutreffend erläutert, aber entgegen diesen Ausführungen sind die Nebenforderungen der Bezirke im Anordnungssoll der Übersicht nicht enthalten.

### **3.4.2 Abschlussergebnisse**

- 63 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 weist folgende Abschlussergebnisse aus:

**Ansicht 35: Gegenüberstellung Rechnungssoll zu Gesamtsoll (in €)**

	Einnahmen	Ausgaben
Ist	30.728.177.263,30	30.728.177.263,30
verbliebene Haushaltsreste	0,00	428.631.348,13
<b>Rechnungssoll</b>	<b>30.728.177.263,30</b>	<b>31.156.808.611,43</b>
Ansatz	30.328.874.000,00	30.328.874.000,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	375.790.493,16
Abschlussresultate der Vorjahre	(+)281.953.452,20	(+)281.953.452,20
<b>Gesamtsoll</b>	<b>30.610.827.452,20</b>	<b>30.986.617.945,36</b>
Differenz günstiger	117.349.811,10	
Differenz ungünstiger		170.190.666,07
<b>Unterschiedsbetrag des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll</b>	<b>-52.840.854,97</b>	

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnung 2019

**3.4.3 Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben**

- 64 Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben betragen laut Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 jeweils 30.728.177.263,30 €.

**Ansicht 36: Ist-Einnahmen – Differenzen zum Vorjahr**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2016	+1.316,1	+7,7	+344,1	+4,3	+1.660,2	+6,6
2017	+101,8	+0,6	+406,9	+4,8	+508,7	+1,9
2018	+1.697,9	+9,2	+423,8	+4,8	+2.121,7	+7,8
2019	+874,8	+4,3	+396,6	+4,3	+1.271,4	+4,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019

**Ansicht 37: Ist-Ausgaben – Differenzen zum Vorjahr**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2016	+1.313,4	+7,7	+346,8	+4,3	+1.660,2	+6,6
2017	+158,4	+0,9	+350,3	+4,2	+508,7	+1,9
2018	+1.729,3	+9,3	+392,4	+4,5	+2.121,7	+7,8
2019	869,5	+4,3	+401,9	+4,4	+1.271,4	+4,3

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019

**3.4.4 Kassenmäßiges Jahresergebnis**

- 65 Das kassenmäßige Jahresergebnis ist die Differenz aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (§ 82 Nr. 1 Buchst. c LHO). Für das Haushaltsjahr 2019 beträgt es 0,00 €, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben in gleicher Höhe ausgewiesen sind.



Das kassenmäßige Jahresergebnis ist durch Darlehensaufnahmen von 1.113.717.966,06 € erzielt worden, die Anfang des Jahres 2020 zugunsten des Haushaltsjahres 2019 gebucht wurden.

### 3.4.5 Kassenmäßiges Gesamtergebnis

- 66 Das kassenmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und den haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre zusammen (§ 82 Nr. 1 Buchst. e LHO).

Das kassenmäßige Gesamtergebnis weicht vom kassenmäßigen Jahresergebnis um minus 808.214,40 € ab. Dies beruht auf den aus dem Jahr 2017 stammenden und „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen“ (Fehlbeträgen) des Bezirks Steglitz-Zehlendorf.

Fehlbeträge sind spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen (§ 25 Abs. 3 LHO). Sie müssen in dem Jahr ausgeglichen werden (Nr. 4.4.2 AV § 76 LHO).

Im Haushaltsjahr 2019 wurden alle zum Ausgleich der Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2017 vorzunehmenden Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln getätigt, sodass damit der Ausgleich für das Haushaltsjahr 2017 formal erfolgte.

### 3.4.6 Finanzierungsrechnung

- 67 Die Finanzierungsrechnung weist den Finanzierungssaldo (§ 82 Nr. 2 Buchst. c LHO) mit 799.564.761,39 € aus. Die Ist-Einnahmen werden um die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren, die Ist-Ausgaben um die Zuführung an Rücklagen und die Abschlussergebnisse aus Vorjahren bereinigt. Die Differenz ergibt den Finanzierungssaldo. Er entwickelte sich seit dem Jahr 2016 wie folgt:

#### Ansicht 38: Finanzierungssaldo (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
2016	135,0
2017	1.011,1
2018	1.523,9
2019	799,6

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019

Die Abschlussergebnisse der Bezirke der Haushaltsjahre 2017 und 2018 wurden im Haushaltsjahr 2019 bei den dafür vorgesehenen Titeln in voller Höhe gebucht (Nr. 4 AV § 76 LHO). Sie sind damit in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat einen Teil seines Überschusses aus dem



Haushaltsjahr 2018 von 2.605.319,70 € im Haushaltsjahr 2019 vereinnahmt (Nr. 4.3.1 AV § 76 LHO).

Für die Berechnung des Finanzierungssaldos sind die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus Rücklagen von den Ist-Einnahmen abzuziehen. Ebenso sind die Ist-Ausgaben um die Zuführungen an Rücklagen zu reduzieren (§ 82 Nr. 2 Buchst. a und b LHO).

Die Entnahmen aus Rücklagen sind mit einem Betrag von 574.979.683,59 € ausgewiesen. Dieser ist, wie vom Senat erläutert, insbesondere auf Buchungen von Tilgungen (-424.777.928,34 €) sowie Ausleihungen von Sondervermögen (802.809.207,20 €) zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt wie bisher nicht bei einem Ausgabebetitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 – Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) – gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen gibt der Senat mit 196.948.404,73 € an.

### 3.4.7 Haushaltsreste

- 68 Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden (§ 45 Abs. 2 LHO). Die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen (§ 45 Abs. 3 LHO i. V. m. Nr. 1.10.2 AV § 76 LHO). Ausgabereste erhöhen das fortgeschriebene Soll des Folgejahres. Sie werden in der Rechnungslegung als Haushaltsreste aus Vorjahren ausgewiesen.

Sie haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

#### Ansicht 39: Ausgabereste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 45		Einzelpläne 01 bis 45	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2016	233,4	1,4	33,0	0,4	266,4	1,0
2017	324,0	1,8	38,9	0,5	362,9	1,3
2018	331,7	1,6	44,1	0,5	375,8	1,3
2019	382,0	1,8	46,6	0,5	428,6	1,4

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019; Prozentangaben geben die Relation zum Ausgabevolumen (Ist) der in der Spaltenüberschrift bezeichneten Einzelpläne wieder

Von der Bildung von Einnahmeresten hat der Senat wie in den Vorjahren abgesehen.



### 3.4.8 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis/Gesamtergebnis

- 69 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz aus den übertragenen Ausgaberesten des Vorjahres und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen (§ 83 Nr. 2 Buchst. d LHO).

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren von 375.790.493,16 € entsprechen den beim Jahresabschluss 2018 verbliebenen Ausgaberesten.

Wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, beträgt das rechnungsmäßige Jahresergebnis minus 52.840.854,97 €.

Es hat sich seit dem Jahr 2016 wie folgt verändert:

#### Ansicht 40: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Mio. €)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 45	Einzelpläne 01 bis 45
2016	-39,5	+49,6	+10,1
2017	-201,5	+105,0	-96,5
2018	-150,0	+137,1	-12,9
2019	-183,7	+130,9	-52,8

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Haushalts- und Vermögensrechnungen für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis setzt sich aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis und den in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen (§ 83 Nr. 2 Buchst. e LHO).

Es beträgt, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, minus 429.439.562,53 €.

### 3.4.9 Verwahrungen und Vorschüsse

- 70 In Verwahrung dürfen nur Einzahlungen genommen werden, solange diese nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 4.2 AV § 71 LHO). Aus den Verwahrgeldern dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Auszahlungen geleistet werden. Daher weist das Verwahrungsbuch grundsätzlich zum Jahresende positive Beträge aus.

Als Vorschuss sind Ausgaben zu buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung schon besteht, die Ausgaben aber noch nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 4.3 AV § 71 LHO). Zu den Vorschüssen dürfen nur die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einzahlungen gebucht werden. Daher weist das Vorschussbuch grundsätzlich zum Jahresende negative Beträge aus.

Die zum Jahresabschluss nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse sind in einer Nachweisung darzustellen (Nr. 5.2 AV § 80 LHO). Sie sind in die Buchführung des Folgejahres zu übernehmen (Nr. 1.2.3 AV § 76 LHO).

Die in der Nachweisung ausgewiesenen Summen der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse stimmen mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden, überein.

### **3.4.10 Höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan**

- 71 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen sind die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan (Nrn. 1.3 und 1.4 AV § 37 LHO). Sie sind in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt (Nr. 5.3 AV § 80 LHO).

Differenzen bei den höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 zwischen den einzelnen Nachweisungen hat der Rechnungshof nicht festgestellt.

### **3.4.11 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen**

- 72 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Art. 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 28. August 2020 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung und die Bezirke (Drs 18/2967) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 5. November 2020 genehmigt (Plenarprotokoll 18/66, S. 7935).

Nach der Vorlage an das Abgeordnetenhaus betragen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2019 insgesamt 431.807.902,46 € und die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen insgesamt 187.566.177,34 €.

### 3.4.12 Ausgleich pauschaler Minderausgaben

- 73 Im Haushaltsplan veranschlagte pauschale Minderausgaben sind am Jahresende durch Zugangsbuchungen auszugleichen. Für die Buchungen sind grundsätzlich nur die Buchungsschlüssel M 50 (Ausgleich veranschlagter Minderausgaben) und M 60 (nicht zugelassene Mehrausgaben) vorgesehen. In den Erläuterungen zu den Buchungen zum Ausgleich veranschlagter Minderausgaben ist anzugeben, bei welchen Buchungsstellen und in welcher Höhe der Ausgleich erwirtschaftet wurde (Nr. 7.2.4.1 VV Org-ProFiskal<sup>167</sup> i. V. m. Buchst. D Abschlussrundschriften 2019<sup>168</sup>). Für Soll-Veränderungen der Titel der Hauptgruppe 9 war Buchungsschluss der 31. Januar 2020 (Buchst. G Nr. 6 Abs. 1 Abschlussrundschriften 2019).

Für das Haushaltsjahr 2019 sind insgesamt 471.878.000,00 € pauschale Minderausgaben (1,56 % des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

- Hauptverwaltung 415.826.000,00 € und die
- Bezirke 56.052.000,00 €.

Hiervon hat die Hauptverwaltung 2.864.000,00 € als nicht erwirtschaftet ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, die Senatsverwaltung für Kultur und Europa sowie der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – haben es versäumt, die veranschlagten pauschalen Minderausgaben vollständig und rechtzeitig bis zum Buchungsschluss aufzulösen.

## 3.5 Vermögensrechnung

- 74 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Vermögensrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Vermögensnachweise aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Der Nachweis über das Vermögen und die Schulden ist auf der Grundlage des § 73 LHO zu erbringen. Für den betragsmäßigen Nachweis des Vermögens haben die Organisationseinheiten dem Vermögensverwalter Vermögensaufträge zu erteilen (Nrn. 1.1 und 1.1.4 AV § 73 LHO).

### 3.5.1 Vermögensübersicht

- 75 Die von der Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt gemäß Buchführung wie folgt ab:

---

167 Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal) vom 16. März 2010

168 Verwaltungsvorschriften für den Abschluss der Bücher und des Vermögensnachweises für das Haushaltsjahr 2019 (Abschlussrundschriften 2019) vom 10. Dezember 2019

**Ansicht 41: Vermögensübersicht (in €)**

Vermögensteil	
Sachanlagevermögen	27.367.416.480,23
Finanzanlagevermögen	17.291.148.377,95
Umlaufvermögen	6.656.377.075,59
Rücklagevermögen	1.852.254.936,86
Stiftungsvermögen	27.904.053,79
<b>Vermögen</b>	<b>53.195.100.924,42</b>
<b>Schulden</b>	<b>57.654.195.595,30</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2019

**3.5.2 Veränderung des Vermögens**

- 76 In der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2019 ist für das Vermögen ein Anfangsbestand von 47.304.991.031,86 € ausgewiesen. Dieser entspricht dem Schlussbestand in der Vermögensrechnung des Haushaltsjahres 2018. Die in den Vermögensrechnungen ausgewiesenen Beträge basieren auf den abgeschlossenen Vermögensnachweisen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Vermögensrechnung 2019 darauf hingewiesen, dass dieser ausgewiesene Schlussbestand des Haushaltsjahres 2018 und somit der Anfangsbestand des Haushaltsjahres 2019 aufgrund fehlerhafter Aktualisierungsbuchungen nicht zutreffend ist. Sie hat entsprechende Erläuterungen in Fußnoten zu den Vermögensrechnungen der Haushaltsjahre 2018 und 2019 angebracht. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat einen tatsächlichen Anfangsbestand für das Haushaltsjahr 2019 von 48.125.967.191,33 € berechnet. Sie hat dementsprechend im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 (Drs 18/3058, Nr. 14.1) den Anfangsbestand abweichend von der Buchführung mit 48.125,9 Mio. € gerundet angegeben. Der Rechnungshof hat die Erläuterungen und den Betrag nachvollzogen.
- 77 Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrem Abschlussbericht einen Anfangsbestand von 48.125,9 Mio. € und einen Schlussbestand von 53.195,1 Mio. € aus. Damit ist das Vermögen im Haushaltsjahr 2019 um 5.069,1 Mio. € angewachsen.<sup>169</sup> Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die nachstehenden Feststellungen getroffen, die sich zusätzlich auf die Höhe des Schlussbestandes für das Haushaltsjahr 2019 auswirken. Diese betreffen insbesondere das Sachanlagevermögen, das beim Finanzanlagevermögen zu erfassende Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen nach § 26 LHO sowie das Umlaufvermögen.

169 Drs 18/3058, Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen Nr. 14.1

### 3.5.3 Sachanlagevermögen

- 78 Zum Sachanlagevermögen gehören das bewegliche Vermögen (Mobilien), Software, Kunstwerke und Sammlungen sowie Gebäude und Grundstücke (Nr. 3.1.1 AV § 73 LHO). Es unterliegt mit Ausnahme der Grundstücke, Kunstwerke und Sammlungen regelmäßig gewöhnlichen Abnutzungen und wird daher abgeschrieben (Nr. 7.3 AV § 73 LHO). Die Feststellung der im Sachanlagevermögen zu buchenden Beträge erfolgt aus dem Bestand einer parallel laufend gepflegten Anlagenbuchhaltung zum jeweiligen Stichtag (Nr. 1.9 Anlage 1 AV § 73 LHO).

Bei dem Sachanlagevermögen, das einer Abnutzung unterliegt, kann somit im Vermögensnachweis kein identischer Anfangs- und Schlussbestand ausgewiesen sein. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass vereinzelt identische Anfangs- und Schlussbestände aufgrund von fehlenden Veränderungsbuchungen gegeben sind.

Der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – hat im Kapitel 0300 vermögensseitige Abgangsbuchungen von 1.209.931,36 € für Gebäude nicht vorgenommen, obwohl die Gebäude der für Kultur und Europa zuständigen Senatsverwaltung zugeordnet wurden.

Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz hat beim Kapitel 0730 – Verkehr – für Fahrzeuge Abgangsbuchungen von 212.525,10 € versäumt.

Der Regierende Bürgermeister – Senatskanzlei – Wissenschaft hat im Kapitel 0330 den Bestand für DV- und Nachrichtentechnik um 21,18 € zu hoch ausgewiesen.

Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg weist in seiner Vermögensrechnung um 2.754,31 € zu hohe Bestände für DV- und Nachrichtentechnik nach.

Der Bezirk Spandau hat Bestände für Mobilien von 6.629,37 € im Vermögen nicht erfasst.

Die Verwaltungsakademie, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, nutzt zur Bewirtschaftung ihrer Einnahmen und Ausgaben das IT-Verfahren des Landes Berlin. Der Rechnungshof hat darüber in seinem Vorjahresbericht (T 74 und 76) berichtet. Auch für das Haushaltsjahr 2019 hat die Verwaltungsakademie ihr Vermögen in diesem Verfahren nachgewiesen. Das Sachanlagevermögen von 536.707,73 € dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts ist unzutreffend in der Vermögensrechnung des Landes Berlin berücksichtigt. Dort darf ausschließlich das Vermögen des Landes Berlin dargestellt werden. Das Vermögen des Landes Berlin ist damit um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen. Der Senat hat zugesagt, das Vermögen der Verwaltungsakademie zur nächstmöglichen Vermögensrechnung nicht mehr im Vermögen des Landes Berlin zu berücksichtigen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist das Sachanlagevermögen um 1.955.310,31 € zu hoch ausgewiesen.

Darüber hinaus gibt es auch Bestände, deren ausgewiesene Höhe nicht belastbar ist. Dies betrifft die Gebäude beim Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, die Grundstücke beim Bezirk Spandau sowie Mobilien beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften Bestände und erwartet, das Sachanlagevermögen künftig zutreffend nachzuweisen. Er erwartet erneut, dass das Vermögen der Verwaltungsakademie künftig nicht als Vermögen des Landes Berlin ausgewiesen wird.

### 3.5.4 Finanzanlagevermögen

- 79 Beim Finanzanlagevermögen ist u. a. das Eigenkapital der Betriebe und der Sondervermögen nach § 26 LHO zu erfassen (Nr. 3.1.2 AV § 73 LHO). Das Eigenkapital der Betriebe (§ 26 Abs. 1 LHO) und Sondervermögen (§ 26 Abs. 2 LHO) sind zum jeweiligen Stichtag nach Nr. 6.3 AV § 73 LHO anhand der aktuell vorliegenden Bilanzen oder Daten der Rechnungslegung zu ermitteln und einzutragen. Liegen gegenüber dem Vorjahr keine aktuellen Zahlen vor, ist der Wert des Vorjahres unverändert zu übernehmen (Nr. 1.7 Anlage 2 AV § 73 LHO). Die Werte sind ohne Rundung festzustellen (Nr. 7.1 AV § 73 LHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die zuständigen Verwaltungen das Eigenkapital im Gegensatz zu den Vorjahren überwiegend vollständig und zutreffend erfasst haben.

Lediglich für die Staatliche Münze ist der in der Bilanz für 2018 ausgewiesene Jahresüberschuss von 942.850,12 € vermögensseitig nicht nachgewiesen.

Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung für Finanzen beim Nachweis des Vermögens unzulässige Rundungen in Höhe von insgesamt 187,48 € vorgenommen. Das betrifft den Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin und das Sondervermögen Versorgungsrücklage.

Im Finanzanlagevermögen ist somit das Eigenkapital der Betriebe und Sondervermögen um 942.662,64 € zu niedrig erfasst.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlerhaften Bestände im Finanzanlagevermögen und erwartet eine vollständige Erfassung und einen centgenauen Ausweis des Vermögens bei den Betrieben und Sondervermögen.

### 3.5.5 Umlaufvermögen

- 80 Zum Umlaufvermögen gehören die Geldbestände und kurzfristig gehaltenen geldwerten Rechte (Nr. 3.1.3 AV § 73 LHO). Hier sind u. a. Forderungen zu erfassen (Anlage 4 AV § 73 LHO).

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung des Haushaltsjahres 2018 festgestellt, dass beim Landesamt für Gesundheit und Soziales – Integrationsamt – zum Stichtag 31. Dezember 2018 ca. 3,5 Mio. € übrige öffentlich-rechtliche Forderungen nicht im Umlaufvermögen nachgewiesen sind. Er hat darüber in seinem Vorjahresbericht (T 76) berichtet. Die Verwaltung hat Ende 2019 zugesagt, die Buchungen künftig zeitnah zu erfassen. Nachweislich ist das für 2019 nicht geschehen. Insgesamt ist das Umlaufvermögen um 3.387.027,50 € zu niedrig ausgewiesen.

Für die Verwaltungsakademie ist erneut neben dem o. g. Sachanlagevermögen (vgl. T 78) unzutreffend auch Umlaufvermögen von 112.972,50 € in der Vermögensrechnung des Landes Berlin erfasst.

Der Rechnungshof beanstandet die fehlenden und fehlerhaften Buchungen beim Umlaufvermögen und erwartet eine vollständige Erfassung.

### 3.5.6 Rücklagevermögen

- 81 Die Bildung von Rücklagen ist möglich (§ 62 LHO). Sie sind im Sachbuch für den Geldbestand zu buchen und gleichzeitig vermögensmäßig nachzuweisen (Nr. 3.1 AV § 62 LHO). Zum Rücklagevermögen gehören die für einen künftigen Verwendungszweck angesammelten Geldbestände (Nr. 3.1.4 AV § 73 LHO). Der Bestand an Rücklagen im Vermögensnachweis und im Sachbuch für den Geldbestand muss zum Ende des Haushaltsjahres übereinstimmen. Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand der Rücklagen beizufügen (§ 85 Nr. 2 LHO). Die sich aus dieser Übersicht ergebenden Veränderungen müssen mit denen im Sachbuch für Geldbestände und denen in der Vermögensrechnung übereinstimmen. Außerdem müssen sie mit den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Entnahmen und Zuführungen korrespondieren. Die Senatsverwaltung für Finanzen erstellt diese Übersicht manuell und fügt sie der Haushaltsrechnung bei (vgl. Nr. 8.4.7 AV § 80 LHO). Sie orientiert sich dabei am Geldbestand des Sachbuchs und nimmt eine Wertung vor.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 1.852.254.936,86 € entspricht lediglich um 0,50 € nicht dem Ergebnis der im vorherigen Absatz genannten Übersicht. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ hat die Senatsverwaltung für Finanzen die von ihr als zutreffend gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 1.852.254.937,36 € (davon 1.621.216.595,79 € für die Hauptverwaltung und 231.038.341,57 € für die Bezirksverwaltungen) aus. Für den Bezirk Tempelhof-

Schöneberg ist in der Übersicht ein um 0,50 € höherer Betrag als in der Vermögensrechnung angegeben. Der Bezirk hat die Abweichung dem Rechnungshof nachvollziehbar erläutert. Die Differenz wurde nachweislich im Haushaltsjahr 2020 bereinigt.

Der in der Übersicht ausgewiesene Bestand stimmt mit dem vom Rechnungshof ermittelten Geldbestand der Rücklagen in den Sachbüchern als Jahresendbestand 2019 von 1.852.254.937,36 € überein.

### 3.5.7 Stiftungsvermögen

- 82 Zum Stiftungsvermögen gehört das Vermögen, das als nichtrechtsfähige Stiftung in das Eigentum Berlins übergegangen ist (Nr. 3.1.5 AV § 73 LHO). Es ist in der Vermögensrechnung unter dem Vermögenteil 50 – Stiftungsvermögen – Vermögenskennziffer (VKZ) 5011 – Geldbestand – nachzuweisen (Anlage 4 AV § 73 LHO). Bis zur Änderung der Ausführungsvorschriften zu § 73 LHO im Jahr 2018 wurde das Stiftungsvermögen bei den VKZ 5031 – Barbestand und Fest-/Termingeldbestände –, 5033 – verbrieftete Geldforderungen – und 5035 – verbrieftete und nicht verbrieftete Anteilsrechte – erfasst.

Der Rechnungshof hat bereits bei seiner Vorjahresprüfung festgestellt, dass das Stiftungsvermögen uneinheitlich nachgewiesen wurde, und dies im Jahresbericht 2020 (T 78) beanstandet. Der Senat hat daraufhin gesonderte Regelungen zum Nachweis des Stiftungsvermögens im Abschlussrundsreiben für das Jahr 2020 getroffen.

Für das Haushaltsjahr 2019 hat der Bezirk Steglitz-Zehlendorf so wie im Vorjahr einen großen Teil seines Stiftungsvermögens beim Finanzanlagevermögen (VKZ 1120 und 1127) nachgewiesen (6.357.983,39 €).

Die unterschiedliche Erfassung in den Bezirken schränkt die Aussagefähigkeit des Bestandes für das Stiftungsvermögen für das Haushaltsjahr 2019 ein.

Der Rechnungshof beanstandet die unzutreffende Darstellung des Stiftungsvermögens in der Vermögensrechnung und erwartet, dass das Stiftungsvermögen künftig einheitlich nachgewiesen wird.

### 3.5.8 Entwicklung des Vermögens und der Schulden

- 83 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung Fehler festgestellt, die sich auf den ausgewiesenen Schlussbestand für das Vermögen von 53.195,1 Mio. € auswirken. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der Schlussbestand des Vermögens 53.197,5 Mio. €. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 48.125,9 Mio. € (vgl. T 76) ist das Vermögen nicht um 5.069,1 Mio. € (vgl. T 77), sondern um 5.071,5 Mio. € gestiegen.

Zudem sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs die Daten der Vermögensrechnung 2019, insbesondere im Sachanlagevermögen, durch ungeklärte Bestände (vgl. T 78) teilweise nicht belastbar.

In der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2019 sind die Schulden um 102,2 Mio. € höher als im Vorjahr ausgewiesen (von 57.551,9 Mio. € auf 57.654,1 Mio. €).

### **3.5.9 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen**

- 84 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.1 AV § 80 LHO). Für das Haushaltsjahr 2019 sind die Ermächtigungen in § 3 HG 18/19 i. V. m. dem NHG 18/19 und dem NHG 19 festgelegt.

Die Prüfung der Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen für das Haushaltsjahr 2019 hat zu keinen Beanstandungen geführt. Überschreitungen der im HG 18/19 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen. Zum Ende des Haushaltsjahres 2019 sind bestehende Eventualverpflichtungen von 3.294,5 Mio. € ausgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LHO die Buchführung auch für solche eingegangenen Verpflichtungen bzw. Gewährleistungen angeordnet, die aufgrund gesetzlicher Einstandspflichten bestehen, die ohne eine gesetzliche Ermächtigung übernommen wurden oder die Annex einer Rechtsbeziehung sind. Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen berichtet.

### **3.5.10 Flächenmäßiger Bestand des Grundvermögens**

- 85 Der Vermögensrechnung ist eine Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres als Anlage beizufügen (Nr. 10.4.2 AV § 80 LHO).

Die Prüfung der Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2019 hat zu keinen Beanstandungen geführt.

### 3.6 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

- 86 Die Prüfung des Rechnungshofs gemäß § 89 LHO erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind (§ 90 Nr. 2 LHO). Er kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 LHO).

Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

### 3.7 Zusammenfassung und Erwartung

- 87 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 ist rechtzeitig vorgelegt worden und bis auf den Abschluss eines Eigenbetriebes (vgl. T 59) vollständig. Die Vermögensrechnung ist jedoch teilweise fehlerhaft.

**Der Rechnungshof erwartet weiterhin, dass die Senatsverwaltung für Finanzen eine vollständige Haushaltsrechnung vorlegt.**

**Er erwartet zudem, dass die zuständigen Verwaltungen das Vermögen vollständig erfassen. Außerdem erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dafür Sorge trägt, dass das Stiftungsvermögen einheitlich und nachvollziehbar erfasst wird und dass sie das Vermögen der Verwaltungsakademie nicht in der Vermögensrechnung des Landes Berlins ausweist.**

## 4 Kreditaufnahme

*Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist für das Haushaltsjahr 2019 im Plan wie im Ist eingehalten. Die vom Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen und Höchstbeträge sind ebenfalls eingehalten worden.*

### 4.1 Einleitung

- 88 Der Rechnungshof prüft nach Art. 95 Abs. 3 i. V. m. Art. 94 Abs. 2 VvB die Haushalts- und Vermögensrechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. In diesem Zusammenhang berichtet er jährlich über die Kreditaufnahme des Landes Berlin, die er auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnung und des zugrunde liegenden Haushaltsgesetzes untersucht.

## 4.2 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

- 89 Die Einnahmen aus Krediten<sup>170</sup> dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 VvB). Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin darüber hinaus die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten.

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze und damit bei der Festlegung der zulässigen Nettokreditaufnahme sind nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2019 des HG 18/19 i. d. F. des NHG 19 ist eine Netto-Tilgung von 242,2 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 (Drs 18/3058, Nr. 9) beträgt sie tatsächlich 98,1 Mio. €.

### Ansicht 42: Nettokreditaufnahme/Netto-Tilgung (in €)

	Plan	Ist
Einnahmen aus		
Krediten am Kreditmarkt	3.872.300.000,00	4.080.549.886,42
Krediten vom Bund	0,00	0,00
Inanspruchnahme innerer Darlehen	0,00	802.809.207,20
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	4.094.300.000,00	4.538.581.165,28
im öffentlichen Bereich	20.199.000,00	18.078.341,79
innerer Darlehen	0,00	424.777.928,34
<b>Netto-Tilgung</b>	<b>242.199.000,00</b>	<b>98.078.341,79</b>

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Kreditfinanzierungsplans 2019 und der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2019

Der nach dem HG 18/19 i. d. F. des NHG 19 eingeplanten Netto-Tilgung von 242,2 Mio. € stehen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 2.463,7 Mio. € gegenüber. Die tatsächliche Netto-Tilgung beträgt 98,1 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 2.508,2 Mio. €.

Die von der Verfassung von Berlin vorgegebene Kreditobergrenze ist im Plan wie im Ist eingehalten.

Die Obergrenze für das strukturelle Finanzierungsdefizit 2019 nach dem Konsolidierungshilfengesetz liegt bei -201,2 Mio. €. Sie ist eingehalten, da der strukturelle Finanzierungssaldo 2019 im Ist 334,0 Mio. € beträgt (vgl. Konsolidierungsbericht 2019, Drs 18/2680).

<sup>170</sup> Ursprünglich war ein Brutto-Betrag gemeint. Seit dem Jahr 1995 bestimmt § 15 LHO, dass Krediteinnahmen vom Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben netto zu veranschlagen sind.

### 4.3 Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen

- 90 Das jeweilige Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die Senatsverwaltung für Finanzen Kredite zur Deckung von Ausgaben aufnehmen darf (§ 18 Abs. 2 LHO). Die Senatsverwaltung hatte bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten:
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben in Höhe der Restermächtigung aus dem Jahr 2018 (§ 18 Abs. 3 LHO)
  - Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 18/19)
  - Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Flughafen Berlin Brandenburg (FBB) (§ 2 Abs. 3 HG 18/19) sowie aus dem Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds – SIWANA – (§ 2 Abs. 3 HG 18/19)<sup>171</sup>
  - Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 2 HG 18/19)

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2019 für 2020 aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 18/19).

- 91 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 18/19 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2019 eingehalten und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 (Drs 18/3058, Nr. 9) dargestellt. Die Prüfung durch den Rechnungshof führte zu folgenden Ergebnissen:

---

<sup>171</sup> Das ursprünglich unter der Bezeichnung SIWA errichtete Sondervermögen wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt vom 6. Februar 2017 umbenannt in SIWANA. Durch das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 wurde das Sondervermögen wieder umbenannt in SIWA. Die Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus dem SIWA erfolgt buchungstechnisch aus der Rücklage SIWA.

**Ansicht 43: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (in €)  
(ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung (vgl. T 90)	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
<b>Restermächtigung 2018</b>		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-766.000.000,00	
Plan – Kredite am Kreditmarkt	-702.780.000,00	
	63.220.000,00	0,00
<b>Vorgriffsermächtigung für 2019</b>	587.099.844,00 <sup>1</sup>	0,00
<b>Kredite am Kreditmarkt</b>		
gemäß HG 18/19 und Nachträgen	0,00	-458.031.278,86 <sup>2</sup> 378.031.278,86 <sup>3</sup>
gemäß HPI/Kreditfinanzierungsplan NHG 19	-221.914.000,00	
	-221.914.000,00	-80.000.000,00
<b>Inanspruchnahme innerer Darlehen<sup>4</sup></b>		378.031.278,86 <sup>5</sup>
<b>Kredite für Tilgungen am Kreditmarkt</b>		
gemäß Kreditfinanzierungsplan 2019 NHG 19	4.094.300.000,00	4.071.712.390,83
vorzeitige Tilgungen <sup>4</sup>		466.868.774,45
Tilgungen kurzfristiger Kredite <sup>4</sup>		0,00
		4.538.581.165,28
<b>Kredite zur Tilgung innerer Darlehen<sup>4</sup></b>		424.777.928,34
<b>Restermächtigung 2019</b>		
Ist – Kredite am Kreditmarkt	-80.000.000,00	
Plan – Kredite am Kreditmarkt	-221.914.000,00	
	0,00 <sup>6</sup>	
<b>Vorgriffsermächtigung für 2020</b>	606.577.480,00	0,00

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Zahlenangaben im Abschlussbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2019

- gemäß Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2018
- Netto-Tilgung am Kreditmarkt
- Netto-Neuverschuldung durch inneres Darlehen aus der Rücklage FBB und dem Sondervermögen SIWA
- In § 2 Abs. 2 und 3 HG 18/19 sind keine Höchstbeträge ausgewiesen.
- Netto-Betrag: 802.809.207,20 € abzüglich Tilgung von 424.777.928,34 €
- im Abschlussbericht mit -141.914.000,00 € angegeben; negative Restermächtigung entspräche einer Tilgungsverpflichtung, daher hier mit 0,00 € ausgewiesen

Die im Nachtragshaushaltsplan 2019 eingeplante Höhe der Schuldentilgung am Kreditmarkt ist nicht erreicht worden. Daher kommt eine Restermächtigung für das Jahr 2020 nicht in Betracht.

#### 4.4 Ergänzende Vereinbarungen (Derivate)

- 92 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 7 HG 18/19). Der dafür zulässige Höchstbetrag liegt gemäß HG 18/19 bei 40 % des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2019 bei 23,0 Mrd. €. Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht<sup>172</sup> gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der Höchstbetrag ist nach diesem Bericht mit 6,9 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten. Bei der Berechnung des Höchstbetrages hat die Verwaltung auch die inneren Darlehen hinzugerechnet. Im Jahr 2019 hat die Verwaltung keine neuen ergänzenden Vereinbarungen abgeschlossen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen war verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 4 HG 18/19). Im Jahr 2019 hat die Verwaltung keine neuen Währungsswaps abgeschlossen.

In ihrem Derivatbericht weist die Senatsverwaltung für Finanzen neben dem wirtschaftlichen Erfolg auch das kassenmäßige Ergebnis des Derivateinsatzes aus. Sie hat für das Jahr 2019 einen wirtschaftlichen Verlust von 31,2 Mio. € ermittelt. Der negative Saldo der eingehenden und ausgehenden Zahlungsströme liegt für 2019 bei 187,1 Mio. €.

Zur Steuerung des Kreditrisikos bei Derivatgeschäften schließt die Senatsverwaltung für Finanzen mit den Vertragspartnern für Derivatgeschäfte Besicherungsvereinbarungen ab. Diese Sicherheiten in Form verzinster Barmittel hat das Land wie im Vorjahr auch im Jahr 2019 für fünf von 15 Vertragspartnern gestellt (§ 2 Abs. 7 Satz 3 HG 18/19). Diese bestehenden Vereinbarungen führen dazu, dass weiter zusätzliche Zahlungsverpflichtungen für das Land entstehen. Aufgrund der regelmäßigen Neuberechnung auf Basis der aktuellen negativen Zinsentwicklung ist das Land solange zu Sicherungsleistungen für den Wertausgleich für künftig zu zahlende Zinsen verpflichtet, wie die Derivate bestehen. Der Bestand an gezahlten Sicherheitsleistungen stieg von 1,33 Mrd. € zum 31. Dezember 2018 auf 2,03 Mrd. € zum 31. Dezember 2019. Die Höhe der Sicherheiten wird wöchentlich bzw. täglich ermittelt. Die Ermittlung der Höhe der Sicherheiten wird seit dem dritten Quartal 2018 durch einen privaten Dienstleister unterstützt. Die für die Sicherheiten zu zahlenden Zinsen betragen 2019 per Saldo 7,25 Mio. €. Dies beruht auf dem derzeitigen Zinsniveau, wonach für Guthaben Zinsen fällig werden („Negativzinsen“).

---

172 Vertrauliches Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 7. Dezember 2020 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 18/0067 E)



- 93 Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass auch im Haushaltsjahr 2019 keine neuen Derivate hinzugekommen sind. Die für die Jahre 2018 und 2019 durch das HG 18/19 vorgenommene Absenkung des Höchstbetrages von 50 % auf 40 % des Gesamtschuldenstandes ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Berücksichtigung der inneren Darlehen beim Gesamtschuldenbestand relativiert die Absenkung teilweise. Die Auswirkungen halten sich jedoch so lange in Grenzen, wie der Schuldenstand durch Netto-Tilgungen sinkt.

#### 4.5 Kassenverstärkungskredite, Stellung von Sicherheiten

- 94 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und zur Stellung von Sicherheiten für ergänzende Vereinbarungen ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen (§ 2 Abs. 5 HG 18/19). Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft liegt nach dem HG 18/19 für das Jahr 2019 bei 3,8 Mrd. €. Nach den beiden Nachtragshaushaltsgesetzen für 2019 betrug er 3,9 Mrd. €. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 0,05 Mrd. €. Zum Jahreswechsel 2019/2020 lag sie bei 0 €.

Der Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite zur Stellung von Sicherheiten ist unbegrenzt (§ 2 Abs. 5 HG 18/19 i. V. m. § 2 Abs. 7 Satz 3 HG 18/19). Die Inanspruchnahme der Ermächtigung beträgt maximal 1,6 Mrd. €. Zum Jahreswechsel 2019/2020 lag sie bei 0,1 Mrd. €. Differenzen zur Höhe der gestellten Sicherheiten (vgl. T 92) konnten durch Kassenmittel finanziert werden.

Die Höchstbeträge sind somit eingehalten.

#### 4.6 Stellungnahme der Senatsverwaltung

- 95 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

#### 4.7 Erwartung

- 96 **Der Rechnungshof erwartet unverändert, dass die Höchstbeträge eingehalten werden.**

Klingen

Schubert

Theis

Jank

Finkel